

FUNDAÇÃO PEDRO LEOPOLDO
Mestrado Profissional em Administração

**Plano Institucional de Governança da Universidade Federal do Tocantins
(UFT): processo de implantação e resultados**

Pablo Lopes Rêgo

Pedro Leopoldo
2022

Pablo Lopes Rêgo

**Plano Institucional de Governança da Universidade Federal do Tocantins
(UFT): processo de implantação e resultados**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração da Fundação Pedro Leopoldo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão e Estratégia em Organizações.

Linha de Pesquisa: Gestão em Organizações, Pessoas e Inovação.

Orientador (a): Prof. Dr. Domingos A. Giroletti.

Pedro Leopoldo

2022

658.041 R343p	<p>RÊGO, Pablo Lopes Plano Individual de Governança da Universidade Federal do Tocantins (UFT): processo de implantação e resultados / Pablo Lopes Rêgo.</p>
	<p>- Pedro Leopoldo FPL, 2022.</p>
	<p>100 p.</p>
	<p>Dissertação: Mestrado Profissional em Administração, Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2022.</p>
	<p>Orientador: Prof. Dr. Domingos Antônio Giroletti</p>
	<p>1. Controle. 2. Estratégias. 3. Governança. 4. Universidades Públicas. I. Título. II. GIROLETTI, Domingos Antônio, orient.</p>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Ficha catalográfica elaborada por Maria Luiza Diniz Ferreira
CRB 6 -1590

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação: “**PLANO INSTITUCIONAL DE GOVERNANÇA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT: Processo de implantação e resultados**”.

Nome do Aluno: **Pablo Lopes Rêgo**

Dissertação de mestrado, modalidade Profissionalizante, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade Pedro Leopoldo, aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

DOMINGOS ANTONIO GIROLETTI:08590303004 Assinado de forma digital por DOMINGOS ANTONIO GIROLETTI:08590303004
Dados: 2022.11.30 11:05:55 -03'00'

Prof. Dr. Domingos Antônio Giroletti - Orientador - FPL Educacional

REGINALDO DE JESUS Assinado de forma digital por REGINALDO
DE JESUS CARVALHO LIMA:79219403668
Dados: 2022.12.21 21:21:58 -03'00'
CARVALHO LIMA:79219403668

Prof. Dr. Reginaldo de Jesus Carvalho Lima - FPL Educacional

Dênio Mágnio da Cunha

Prof. Dr. Dênio Mágnio da Cunha – Centro Universitário UNA

Pedro Leopoldo (MG), 23 de agosto de 2022.

Resumo

Esta pesquisa trata do processo de implantação do Plano de Governança da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Nas universidades públicas os aspectos da governança se distinguem daqueles aplicados às empresas e às outras instituições públicas e privadas. Para tanto, o objetivo geral foi analisar o processo de implementação do Plano Institucional de Governança da Universidade Federal do Tocantins (UFT), avaliando as ferramentas utilizadas pela instituição de ensino superior (IES). Nesse cenário serão analisados três aspectos do plano de governança: a criação, o conteúdo e os resultados. A metodologia utilizada consistiu de pesquisa documental e de campo e teve como fontes as resoluções e relatórios institucionais que tratavam de forma direta ou indireta da governança, além de uma entrevista. Os resultados revelaram que a governança constitui uma estratégia da gestão para promoção do desenvolvimento institucional. Seu processo de criação teve longo período de planejamento, iniciado em 2014, concluído em 2019, com a edição da norma regulamentadora vigente até os dias atuais, com a perspectiva da aprovação de um novo plano de governança em 2022. Verificou-se que o conteúdo - as principais práticas de governança implementadas na universidade foram: o monitoramento de metas e desempenho institucional - e a gestão de riscos. A governança da avaliação e monitoramento do desempenho institucional já está implementada e vem sendo executada gradualmente pela universidade, com isso, apurou-se que o plano de governança já produz resultados positivos. A metodologia de gestão de riscos anterior ao plano de governança continuou sendo aplicada até 2020, e apenas em 2021 as mudanças começaram a ser estruturadas. Ressalta-se que as principais perspectivas do desenvolvimento das práticas de governança na UFT consistem na integração de todos os processos e projetos da universidade, e a adequação das demais normas da universidade à nova estrutura de governança.

Palavras-chave: Controle. Estratégia. Governança. Universidades públicas.

Abstract

This research deals with the implementation process of the Governance Plan of the Federal University of Tocantins – UFT. In public universities, aspects of governance are different from those applied to companies and other public institutions. Therefore, it has the general objective of analyzing the implementation process of the Institutional Governance Plan of the Federal University of Tocantins – UFT, analyzing the tools used by the IES. In this scenario, three aspects of the governance plan will be analyzed: creation, content and results. The methodology used consists of documental and field research, and its sources were institutional resolutions and reports, which deal directly or indirectly with governance, in addition to an interview. The research results indicate that governance constitutes a management strategy to promote institutional development. Its creation process is composed of a long planning period, started in 2014, concluded in 2019, with the edition of the regulatory standard, in force until the present day, with the perspective of approving a new governance plan in 2022. As for the content, it appears that the main governance practices implemented at the university are: monitoring of institutional goals and performance, and risk management. As for the results, the governance of the evaluation and monitoring of institutional performance are already implemented, and are being implemented gradually by the university, with this, regarding this element, it was verified that the governance plan already produces positive results. Regarding risk management, the methodology prior to the governance plan continued to be applied until 2020, and only in 2021 the changes began to be structured. It is noteworthy that the main perspectives for the development of governance practices at UFT consist of the integration of all university processes and projects, and the adaptation of other university rules to the new governance structure.

Keywords: Control. Strategy. Governance. Public universities.

Lista de Figuras

Figura 1	40
Figura 2	45
Figura 3	50
Figura 4	55
Figura 5	59
Figura 6	63
Figura 7	65
Figura 8	66
Figura 9	70
Figura 11	78
Figura 12	82

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Princípios de governança corporativa.	31
Tabela2 Quadro síntese dos conceitos de governança.....	36
Tabela 3 - Níveis de probabilidade de riscos	64
Tabela 4 - Níveis de impacto de riscos	65
Tabela 5 - Evolução do desempenho da UFT entre 2016 e 2020	69
Tabela 6 - Variação no desempenho institucional de 2016 a 2020	71
Tabela 7- Resultados do iGG e seus subíndices, da UFT, em 2018 e 2021	76
Tabela 8 - Objetivos e indicadores de governança na UFT	79

Lista de Abreviaturas e Siglas

AUDIN	Auditoria Interna
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGD	Comitê de Governança Digital
CONSUNI	Conselho Universitário
E1	Entrevistada 1
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
IBCG	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IES	Instituição de Ensino Superior
iGestContrat	Índice de capacidade em gestão de contratos
iGestPessoas	Índice de capacidade de gestão de pessoas
iGestTI	Índice de capacidade em gestão de tecnologia de informação
iGG	Índice geral de gestão e governança
IgovPub	Índice de governança pública
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PAT	Plano Anual de Trabalho
PDC	Plano de Desenvolvimento do <i>Campus</i>
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PE	Planejamento estratégico
PGUFT	Plano de Governança da Universidade Federal do Tocantins
PNE	Política Nacional de Educação
PROAD	Pró-Reitoria de Administração e Finanças
PROAP	Pró-Reitoria de Avaliação e Planejamento
PROGEDEP	Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas
ProUni	Programa Universidade para Todos
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
SIT	Superintendência de Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
UDF	Universidade do Distrito Federal
UFT	Universidade Federal do Tocantins

UNITINS

Universidade Estadual do Tocantins

USP

Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	Introdução	11
2	Desenvolvimento do Ensino Superior e Governança.....	16
2.1	Histórico do ensino superior no Brasil.....	16
2.2	A educação superior a partir do século XX.....	19
2.3	Governança	26
3	Procedimentos metodológicos.....	36
3.1	Objeto de estudo.....	37
3.2	Tipo de pesquisa.....	37
3.3	Quanto à pesquisa documental.....	38
3.4	Quanto à pesquisa de campo	38
3.5	Escopo do estudo	39
3.6	Análise dos dados	40
4	Plano de Governança na UFT: Processo e Resultados.....	41
4.1	Precedentes da institucionalização da governança	41
4.2	Processo de criação do plano de governança	45
4.3	Descrição do plano de governança.....	49
4.4	Monitoramento de metas e desempenho institucional.....	56
4.5	Gestão de risco institucional.....	61
4.6	Implementação da governança e resultados.....	67
4.7	Governança no PDI 2021 e projeções	77
5	Considerações Finais.....	85
	Referências	89
	Apêndice A - Plano Institucional de Governança da Universidade Federal do Tocantins (UFT): processo de implantação e resultados	97

1 Introdução

A governança é um conjunto de ações que integra atividades de controle, estratégia, *accountability* e outras medidas, visando o desenvolvimento da instituição. Nesse contexto, fala-se em governança corporativa, governança pública e governança universitária.

A governança corporativa é um sistema de gestão que direciona, monitora e incentiva as organizações ou instituições a promoverem o bom relacionamento entre os sócios, direção administrativa, clientes, fornecedores e demais entes interessados (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC, 2015).

Sua origem está relacionada ao distanciamento do proprietário das ações de gestão da propriedade e tem como finalidade garantir que um gestor promova uma gestão competente, efetiva e benéfica da organização (Teixeira & Gomes, 2019).

Ainda segundo o IBGC (2015), as práticas propostas pela governança corporativa baseiam-se em princípios que promovem a constância e a permanência da organização, agregando a ela valor econômico, inserindo-a no fluxo de credibilidade e acesso a recursos.

As avançadas técnicas de gerenciamento utilizadas por meio das práticas de governança são cruciais para o sucesso de qualquer organização, porquanto seus resultados culminam em mais eficiência na entrega do bem ou serviço procurado, além de entregá-lo livre de conflitos de interesses (Hitt, Ireland & Hoskisson 2014).

Vale ressaltar que os princípios norteadores das ações de governança corporativa são: transparência (visa disponibilizar às partes interessadas as devidas e necessárias informações); equidade (garante a isonomia entre gestores, colaboradores e outras partes interessadas); prestação de contas (*accountability*) - exige a prestação de contas a respeito de cada uma das ações dos agentes de governança -; e responsabilidade corporativa (os agentes devem atuar com responsabilidade econômico-financeira diante das demandas da organização) (IBGC, 2015).

Nesse contexto surge o debate em relação à governança corporativa aplicada às instituições públicas, visto que em um Estado Democrático a sociedade passa a cobrar cada vez mais pela prestação efetiva do serviço público. Para Martinez, Jamison & Tillmar (2013) utilizando-se das boas práticas de governança, o setor público passa a prestar serviços por meio de ações mais próximas do cidadão.

Corroborando, Vieira e Barreto (2019, p. 52) compreendem que a governança efetiva fortalece, entre tantos setores, o relacionamento com os indivíduos que estão utilizando determinado serviço:

Uma governança efetiva dessas agências públicas promove o aperfeiçoamento do processo decisório e o uso eficiente dos recursos públicos, fortalecendo a responsividade dos agentes e a boa aplicação desses recursos. Dessa forma, uma governança efetiva das agências públicas contribui para o uso eficiente dos recursos sociais, fortalece a prestação de contas de sua gestão, eleva a confiança nas instituições públicas, aprimora a entrega dos serviços públicos e promove as cadeias de valor da economia, contribuindo assim para melhorar a vida de todos os cidadãos (Vieira & Barreto, 2018, p. 52).

Considerando a credibilidade que vem sendo depositada na governança corporativa, passa-se a vislumbrar sua aplicação em diversos tipos de instituições públicas, como é o caso das universidades públicas, cuja importância torna-se cada vez mais relevante a medida que o número de matriculados e de instituições vem aumentando. Segundo Silva (2018, p. 03) “as Universidades Federais Brasileiras apresentam grande importância social, além de estarem sujeitas à obrigação de prestar contas tanto à sociedade, como aos órgãos de controle”. A modernização da gestão das universidades é uma necessidade que decorre do seu processo de expansão e sua complexidade. A governança possibilita a substituição de processos burocráticos por mais eficiência, sem dispensar o rigor legal a que a administração pública está sujeita (Santos, 2016).

Nesse sentido, destaca-se o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) na governança pública. O TCU desempenha as atividades de controle externo e fiscalização da administração pública. Em 2013, o TCU editou o Referencial Básico de Governança Pública a ser seguido por órgãos e entidades públicas, sendo esse o

principal documento de referência, com as normas e diretrizes que as instituições devem seguir ao elaborar seus planos de governança (Mesquita, 2021).

Assim, tem-se a Universidade Federal do Tocantins (UFT), instituição de ensino superior (IES) de grande relevância social, econômica e educacional no estado do Tocantins. A UFT foi criada no ano 2000, por meio do processo de federalização da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS) (Maia, 2009).

Maia (2009) ressalta que a incorporação da UNITINS pela UFT foi gradual, de 2001 até 2003, com forte influência de interesses pessoais, políticos e ideológicos. Observa-se, assim, que nos anos iniciais dessa instituição a gestão era voltada para as ações de estruturação da universidade, e só após essa fase foi possível identificar uma gestão dirigida ao crescimento e desenvolvimento, etapa em que a governança ganhou mais relevância.

Dessa forma, o objeto do estudo da pesquisa é a estrutura de governança da UFT. A pesquisa é delimitada à compreensão do processo de criação do plano de governança, em quais são os seus precedentes, quais as suas características, o processo de implantação, os resultados que gerou e quais as perspectivas.

Assim, esta dissertação trata de uma pesquisa analítica sobre o plano de governança da UFT, em que podem ser analisados os aspectos antecedentes, as características que o compõem e os seus reflexos. Ressalta-se que este estudo fomenta o debate acerca da governança à luz de resultados obtidos empiricamente, os quais contribuem diretamente para as instituições de ensino interessadas no tema.

Ressalta-se que este trabalho foi revisado de acordo com as novas regras ortográficas aprovadas pelo Acordo Ortográfico assinado entre os países que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em vigor no Brasil desde 2009. E foi formatado de acordo com as Instruções para Formatação de Trabalhos Acadêmicos – Norma APA, 2019.

1.1 Justificativa

Com base em uma boa governança os órgãos públicos podem dar devolutivas adequadas às necessidades do Estado, incluindo o governo e a sociedade civil, que abrange os cidadãos, empresas e organizações sociais. Ao adotar os mecanismos de governança, é possível prestar serviços públicos de mais qualidade, por ser um bom processo decisório com regulação, incentivo a liderança e gestão de riscos, gerando valor para a instituição (Vieira & Barreto, 2018).

Por ser composta de ferramentas úteis para a gestão no setor público, Sousa e Baidya (2016) defendem a importância de se estudar a governança corporativa aplicada a esse segmento, levando em consideração os impactos positivos devolvidos para a sociedade.

Um modelo de governança no âmbito das IES aprimora os processos de negociação e interação interna e externamente, proporcionando resultados positivos quanto ao processo de tomada de decisão e bom desempenho organizacional (Frost, Hattke & Reihlen, 2016).

Destaca-se que no âmbito das universidades, públicas ou privadas, os aspectos da governança são distintos daqueles que se aplicam às corporações, pois a finalidade imediata não é o lucro, e sim a prestação de serviço educacional de qualidade, sujeitando-se a princípios próprios desse tipo de instituição (Foletto & Tavares, 2014).

Segundo Vilela e Veloso (2014), o ensino superior vem se expandindo rapidamente na esfera pública e privada. Esse fato corrobora a necessidade de realizar estudos sobre governança aplicados às universidades, especialmente as públicas.

Tendo como base a UFT, ao levantar relevantes aspectos quanto à elaboração e implementação do seu plano de governança, disponibilizam-se fundamentos para orientar outras IES, que ainda não dispõem dessa importante ferramenta de gestão, mas pretendem implantá-la como meio de aprimorar a gestão.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Analisar o processo de implementação do Plano Institucional de Governança da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e as ferramentas utilizadas pela IES.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Descrever o processo histórico e metodológico de implantação do plano de governança da Universidade Federal do Tocantins (UFT).
- b) Indicar os mecanismos e ferramentas de implementação usados pela IES à luz dos princípios de governança.
- c) Relacionar os mecanismos de governança utilizados pela UFT com os principais modelos utilizados e recomendados para as IES.
- d) Relatar os resultados da implementação das práticas de governança verificados na UFT.

Para viabilizar o alcance dos objetivos propostos, a metodologia aplicada consistiu na realização de pesquisa documental e pesquisa de campo. A pesquisa documental tratou de analisar os documentos institucionais que antecederam e os que compõem a conjuntura do plano de governança. A pesquisa de campo foi direcionada para os agentes envolvidos na criação e execução do plano de governança da UFT.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, sendo esta introdução, o primeiro.

O segundo capítulo corresponde ao referencial teórico, construído a partir de uma síntese histórica do desenvolvimento do ensino superior do Brasil e dos conceitos relacionados à governança.

O terceiro capítulo descreve a metodologia aplicada a esta pesquisa, o objeto de estudo, o tipo de pesquisa, as fontes e os procedimentos utilizados no levantamento de dados.

Os resultados são relatados no quarto capítulo, que menciona os precedentes da criação do plano de governança, o processo de elaboração do plano, a descrição do seu conteúdo, a análise dos resultados da implementação da governança e as perspectivas de melhorias. Por fim, o quinto capítulo traz as considerações finais da pesquisa.

2 Desenvolvimento do Ensino Superior e Governança

Neste capítulo analisam-se a educação superior e a governança como fundamentos teóricos da pesquisa.

Inicialmente, é discutida a evolução do ensino superior, considerando o surgimento, a implementação, a consolidação e a expansão no Brasil. Tal linha histórica é fundamental para compreender o cenário da gestão na educação nos dias atuais, a partir dos elementos que a estruturaram ao longo dos anos e influenciam na governança universitária. Assim, o tema é apresentado em dois tópicos: do surgimento do ensino superior no Brasil até a década de 1990 e sua expansão a partir do século XX.

Em seguida, o tema da governança é discutido com base em seu conceito, características e princípios. A análise da governança é feita sob a perspectiva da governança pública, corporativa e universitária.

2.1 Histórico do ensino superior no Brasil

A dinâmica da educação no Brasil está alinhada a cada período histórico vivenciado desde os primórdios da Colonização, passando pelo período Imperial e, finalmente, chegando à República, permeada por momentos instáveis entre democracia e autoritarismos.

Em meados de 1554, a Ordem dos Jesuítas fundou, no estado da Bahia, sede do governo colonial, o primeiro estabelecimento do ensino superior do Brasil. Esses

primeiros estabelecimentos ofereciam desde o ensino das primeiras letras às formações superiores em Artes ou Teologia (Cunha, 2000).

Essa universidade, confiada à Ordem Jesuítica, no século XVI, tinha, como uma de suas missões, a unificação cultural do Império português. Dentro do espírito da Contrarreforma, ela acolhia os filhos da elite portuguesa que nasciam nas colônias, visando a desenvolver uma homogeneidade cultural avessa a questionamentos à fé Católica e à superioridade da Metrópole em relação à Colônia (Soares & Olivem, 2002, p. 24).

Assim, o ensino religioso, voltado para a catequização dos nativos, foi marcante no início do Brasil Colonial e determinou as primeiras áreas de interesse para formação superior, cujo foco voltou-se, naturalmente, para o curso de Teologia. Desse modo, para buscar outra formação, era necessário mudar-se para Portugal e ingressar em Coimbra.

No século XVIII, o estabelecimento de ensino da Bahia já possuía cursos na área de Matemática, onde posteriormente se criou uma universidade específica para seu ensino. Outros estabelecimentos de ensino superior passaram a funcionar nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Pará (Cunha, 2000).

A princípio, o marco mais significativo para o início do ensino superior no Brasil remonta ao período de fuga da família real para o país em 18

08. Antes da transferência da corte portuguesa para a Colônia, houve a expulsão dos jesuítas, resultando na desestruturação do sistema de ensino vigente à época. Tão logo desembarcou na Bahia, o Príncipe Regente fundou o curso de Medicina e Cirurgia, com o suporte do hospital militar (Boaventura, 2009).

Ainda conforme Boaventura (2009), o ensino desse período foi voltado para a área médica, devido à escassez desses profissionais, bem como para os cursos de Matemática e Engenharias, com ênfase em estudos militares, em razão de rumores de que Napoleão Bonaparte poderia seguir no seu plano de conquista e chegar até o Brasil, tornado refúgio da família real.

Em 1827, sob regência do Imperador Dom Pedro II, foi criada a Escola de Minas, com dois cursos de Direito, um na cidade de Olinda em Recife – PE e outro no sudeste do estado de São Paulo (Soares & Olivem, 2002). Em 1869, o país contava com seis faculdades eminentes, as quais eram: a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, a Faculdade de Direito de São Paulo, a Escola de Farmácia do Rio de Janeiro, a Faculdade de Direito do Recife, a Faculdade de Medicina da Bahia e a Escola de Farmácia da Bahia. Além disso, o ensino superior era praticado nos seminários católicos em que se ministrava o curso de Teologia (Piletti, 1991). Mesmo com diversas propostas, nos períodos Colonial e Imperial não foi criada universidade no Brasil, o que veio a acontecer somente na segunda década do século XX, com a fundação da Universidade do Rio de Janeiro, focada no ensino em detrimento da pesquisa, com caráter elitista e orientação profissional dos seus cursos (Soares & Olivem, 2002).

Considerando o desenvolvimento da educação superior na Europa, Estados Unidos e até mesmo na América Latina, em meados do século XIX, o ensino superior do Brasil encontrava-se em grande atraso, tanto em relação aos números quanto ao foco educacional. Assim, deve-se entender o quadro da época e os interesses sociais e políticos predominantes.

Sampaio (1991) assevera acerca do pleno controle estatal sobre o ensino, em que se determinavam quais instituições poderiam ser criadas, os objetivos e programas a serem seguidos pelas IES, o que permanece até os dias atuais.

É importante pontuar, em relação à educação superior no século XIX, o seu caráter elitista, marcado por pequeno grupo de privilegiados com acesso aos cursos de Engenharias, Medicina e Direito, concentrados nos principais centros econômicos do Brasil. Boaventura (2009, p. 130) reforça que o ensino superior da época caracterizava-se por “cursos que preparavam os funcionários públicos com as Academias Militar e de Marinha e cursos de Medicina, Cirurgia, Matemática, Agricultura e outros”.

Para Silva (2009, p. 101), o Brasil Império, como fonte-raiz da República, transmitiu uma herança negativa para o sistema educacional, pois “as principais características

que prevaleceram foram a baixa qualidade de nossa educação e a predominância de uma Pedagogia tradicional, fruto da influência conservadora da mentalidade católica brasileira”.

Portanto, no período compreendido entre 1808 e 1889 o ensino superior evoluiu lentamente e, de igual modo, as transformações econômicas e sociais benéficas para toda a sociedade.

Tinha-se um sistema de ensino dirigido para conferir diplomas profissionais, cuja consequência era conferir prestígio social às pessoas de posições já privilegiadas, com acesso a um restrito mercado de trabalho. Ainda conforme Sampaio (1991), mesmo com a independência política a partir de 1822, o ensino superior não passou por mudanças significativas, como expansão ou mudança de formato, de modo que prevaleceu o modelo vigente, nos moldes do Brasil Colônia.

Nesse primeiro período da história do ensino superior, que vai da colonização até a década de 1990, observa-se a influência do contexto social e político na gestão das universidades, como, por exemplo, no seu processo decisório que era alinhado com o interesse do governo, Império ou Colônia. Essa característica pode ser observada, ainda, em como os interesses políticos e econômicos influenciavam a escolha dos cursos e áreas de ensino a partir dos interesses dominantes.

2.2 A educação superior a partir do século XX

A partir do século XIX, com a transição de Império para República, as mudanças na forma de governo do país afetaram toda a estrutura administrativa e as instituições públicas, como as universidades.

A educação superior no início do século XX contava com poucas faculdades, todavia, não demorou muito para acontecer o significativo aumento no número de instituições, muitas implementadas pela iniciativa privada (Neves & Martins, 2016).

Até o início da década de 1930 o sistema de ensino superior era constituído por um conjunto de escolas isoladas, de cunho profissionalizante, divorciado da

investigação científica e que absorvia aproximadamente 30 mil estudantes. A atividade de pesquisa era realizada nos institutos de pesquisa que, em geral, não possuíam laços acadêmicos com o sistema de ensino superior existente (Neves & Martins, 2016, p. 96).

A República previa, em seu Texto Constitucional de 1981, a descentralização do ensino superior, que deixava de ser privativo do poder público, permitindo a criação das IES privadas, cujos efeitos incluíram a rápida ampliação e variedade na educação superior (Sampaio, 1991).

O momento em que o ensino passou a ser descentralizado, após a Proclamação da República em 1889, em que foram criadas as IES privadas e ampliadas as universidades e vagas existentes marcou uma mudança no cenário educacional e também em relação à gestão dessas instituições, que até então eram vinculadas aos interesses dos governantes, sem considerar o que seria mais benéfico para o usuário.

Da Proclamação da República até a Revolução de 1930, quando se dá a queda da República Velha, foram criados mais 72 estabelecimentos desse nível, perfazendo, então, o total de 86. E, finalmente, da Segunda República até 1945, foram criadas mais 95 escolas de nível superior (Fávero, 1980, p. 111).

Na década de 1930 surgiram universidades clássicas, como a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade do Distrito Federal (UDF) - localizada no Rio de Janeiro. Já na década de 1940, foi criada a primeira instituição de ensino superior católica, com sede também no Rio de Janeiro, qual seja, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). E até 1960 foram criadas cerca de 18 instituições públicas e 10 IES privadas, somando o total de 93 mil estudantes (Neves & Martins, 2016).

A partir do Brasil República, conforme ocorriam as transformações políticas, o sistema educacional adquiria novas configurações para o ensino superior, de maneira lenta no período da República Velha e mais significativa na Nova República. A partir de 1945 houve forte manobra de federalização das universidades estaduais existentes no país (Sampaio, 1991).

Já em 1960, como resultado da intensa industrialização pós-guerra, viu-se a necessidade de formar quadros profissionais capazes de acompanhar as

transformações da época e contribuir para o desenvolvimento econômico (Neves & Martins, 2016). Nesse período iniciou-se intenso processo de implementação do sistema de universidades federais, ensino superior público e gratuito em todos os estados federados. Como resultado, o número de estudantes aumentou a partir de 1965, chegando a somar 352.096 matrículas, das quais 56% pertenciam ao setor público (Durham, 2003).

Um marco de grande repercussão na história da educação superior no Brasil corresponde ao período de Regime Militar, que se iniciou com o Golpe em 1964, perdurando até 1985. Neves & Martins (2016) comentam que nesse intervalo de tempo vigorou um governo autoritário de projeto desenvolvimentista, com foco no crescimento do processo de industrialização.

Foi neste contexto que os governos militares introduziram reformas educacionais no ensino superior, com o objetivo de ajustá-lo às necessidades do desenvolvimentismo brasileiro. Destaca-se a Reforma Universitária de 1968, que profissionalizou a academia, institucionalizou a pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e incrementou uma política de formação de recursos humanos com vistas à criação do potencial científico tecnológico nacional (Neves & Martins, 2016, p. 98).

Para Fávero (2006), o objetivo maior da Reforma Universitária de 1968 foi a quebra dos padrões tradicionais vigentes no ensino da época, o qual se baseava em faculdades isoladas voltadas para o ensino profissionalizante, além de sua dissociação da pesquisa. A nova proposta incluiu a modernização da estrutura das IES, com foco na expansão e diversidade, tendo como pilares o ensino, a pesquisa e a extensão.

Assim, as políticas de ensino superior nos anos de 1970 a 1980 mantiveram na esfera federal e estadual as IES gratuitas um pouco mais versáteis e indissociáveis do ensino, pesquisa e extensão, devendo oferecer limitado número de vagas (Neves & Martins, 2016).

Nesse período houve um fenômeno de expansão do ensino superior ainda mais intenso, quando “em cerca de vinte anos, o número de matrículas no ensino superior vai de 93.902 (1960) para 1.345.000 (1980), sendo os anos de 1968, 1970 e 1971 os que apresentam as maiores taxas de crescimento” (Sampaio, 1991, p. 17). Zainko

(2008) reconhece que houve um “boom” na educação superior, porém, desacompanhado de acesso democrático, garantia de permanência e aumento da qualidade.

Um sistema educacional concedendo muitas vagas, mas com necessidade de mudanças, uma década depois viria a ser alvo de intensas reivindicações por reformas. De acordo com Zainko (2008), no início dos anos 1980 o país já caminhava para a redemocratização, e a avaliação do ensino superior passou a ganhar destaque, sendo concebida como um instrumento necessário na superação da vigente crise universitária.

Em 1983 foi criado o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), que avaliava a educação superior: “a partir de levantamento de dados e apreciação crítica da realidade da educação superior nacional, mediados por estudos, discussões e pesquisas, com a finalidade de realizar uma avaliação comparativa de todo o sistema” (Zainko, 2008, p. 828).

O PARU não prosperou, sendo desativado em 1984, no entanto, a ideia de que ferramentas de avaliação do ensino superior eram essenciais à gestão da educação permaneceu e, em 1985, foi criada a Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior, que tinha a atribuição de realizar consultas à sociedade e à comunidade universitária, para propor soluções urgentes aos problemas da educação superior (Zainko, 2008).

Durante a redemocratização, a Assembleia Nacional Constituinte em 1985 abriu espaço para os diversos movimentos sociais, como sindicatos, associações e outros, que tivessem o interesse comum de reconstruir uma nova ordem social e reorganizar o estado democrático (Mazzili, 2011). Assim, os movimentos com pautas relacionadas à educação tiveram a devida oportunidade para propô-las.

A Assembleia Constituinte inseriu no Texto Constitucional critérios para a educação superior que foram definidos a partir dos princípios do Estado Democrático de Direito, que, conseqüentemente, vão ao encontro dos interesses mercadológicos que até então determinavam como o ensino superior era conduzido no país:

O artigo 207 da Carta constitucional, que definia parâmetros para a universidade brasileira, por ferir interesses políticos e econômicos, tanto para o setor público como para o privado, uma vez que supunha condições materiais para sua realização que não correspondiam às expectativas e intenções dos responsáveis pela educação superior no Brasil, foi objeto de diversos projetos de emenda constitucional, visando sua retirada do texto da Constituição. A intensa mobilização de parlamentares e setores organizados da sociedade, concomitantemente à elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), marcada pelos interesses antagônicos que permearam o processo, impediu a aprovação desses projetos (Mazzili, 2011, p. 216).

Apesar das investidas contrárias, o referido artigo prevaleceu no texto constitucional prevendo o ensino, pesquisa e extensão como indissociáveis, *verbis*: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988, s.p).

Com essa nova legislação surgem também propostas educacionais que redefinissem a escola de maneira geral. Propostas como: valorização das realidades locais, descentralização da educação, tanto administrativa quanto pedagógica, maior valorização do professor, inserção das camadas populares e menos providas financeiramente, estas então sustentariam as mudanças já indicadas pela Constituição de 1988 (Guimarães, 2015, p. 08).

Segundo Guimarães (2015), o modelo democrático da Constituição Federal de 1988 desencadeou uma série de novas propostas para o ensino superior, voltadas para o aumento da autonomia e valorização da educação, além de uma educação mais inclusiva, seguindo as tendências internacionais, cujas articulações marcaram os anos 90 como a década da educação.

Fávero e Bechi (2017) acreditam que as mudanças na educação superior, nesse período, pretendiam adaptar o sistema de educação à agenda neoliberal, portanto, a gestão das universidades passou a ser influenciada pelos princípios da flexibilidade, competitividade e avaliação.

Os governos seguintes deveriam acompanhar tal busca. Desse modo, no governo de Fernando Collor de Mello ocorreram reformas educacionais voltadas para a

concorrência e a profissionalização, a partir da influência de instâncias internacionais e das tendências neoconservadoras interna, que permaneceram mesmo após o seu *impeachment*, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, que “durante dois mandatos consecutivos gerenciou a educação brasileira sem um plano que fosse capaz de reverter os entraves havidos na tentativa de desenvolvimento da educação nacional” (Guimarães, 2015, p. 09).

Ainda no início da década de 1990, deu-se início às discussões sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), a qual foi sancionada em 1996. Mazzili (2011) pontua que a nova LDB trouxe a possibilidade da criação de novos tipos de instituições de ensino superior, como os centros universitários e os IES, aos quais se tornam prescindíveis a pesquisa e extensão, podendo dispor apenas do ensino para cumprir com suas funções educativas.

Esta foi a forma encontrada pelos legisladores para atender também os interesses de mantenedoras do setor privado, posto que estes modelos permitem grande redução nos custos dos serviços oferecidos por estas instituições, se comparados às universidades, que devem garantir as três funções, organicamente associadas, além de cumprir exigências como corpo docente titulado e contratado em regime de dedicação, com produção intelectual qualificada (Mazzili, 2011, p. 206).

Depreende-se que o ensino superior saiu da fase do autoritarismo, dando abertura para os anseios da classe educadora e da sociedade. De fato, o texto da nova Carta Magna estabeleceu uma educação superior com base no ensino, pesquisa e extensão, de forma indissociável. Todavia, interesses internacionais contribuíram para o enfraquecimento da pesquisa e da extensão, em razão do processo de globalização, pois se passou a valorizar mais o ensino, com o intuito de formação de profissionais, deixando a pesquisa e a extensão em menor projeção.

No âmbito atual, a educação reflete os ditames do padrão capitalista de produção presente em todas as sociedades globalizadas, de modo que as instituições públicas têm sido alvo de reformas com a finalidade de adaptar o modelo econômico brasileiro às regras de agências financeiras internacionais, resultando em mudanças significativas que afetam a educação superior e a sua forma de gestão (Mazzili, 2011). Um exemplo refere-se aos interesses do Banco Mundial, expresso por Guimarães (2015, p. 10) “as reformas educacionais que se seguiam estariam emaranhadas de

concepções liberais propostas pelo Banco Mundial. Essa liberalização propunha uma abertura das fronteiras nacionais, e pela educação estaria o meio de disseminar essa concepção em países periféricos como o Brasil”.

A partir do ano de 2002, sob o governo de Luís Inácio Lula da Silva, cujo viés político estava ligado a uma aliança popular-liberal, novas políticas foram definidas para a educação superior. De acordo com Aguiar (2016, p. 01), “essas opções se traduzem em ações de fomento ao desenvolvimento do setor privado, na medida em que ampliaram o financiamento deste e consolidaram um marco legal que proporcionou segurança jurídica às mantenedoras”.

Em sua análise, Aguiar (2016) defende que as políticas educacionais do governo Lula demonstram que ele priorizou, entre as propostas contidas na agenda da educação superior, o acesso, a ampliação e a democratização, buscando um caminho equitativo por meio de políticas afirmativas, contemplando grupos em função da cor ou classe social.

Com a ampliação e democratização, com foco em reparos sociais, as matrículas no ensino superior aumentaram significativamente. Conforme consta no Censo da Educação Superior do ano de 2008, existiam no país 2.251 IES entre públicas e privadas, das quais 235 era públicas e 2.016 privadas (Brasil, 2009). Já no ano de 2013 registraram-se cerca de 5.373.450 matrículas em instituições privadas, presenciais ou a distância, e nas IES públicas o total de 1.932.527 (BRASIL, 2013).

Portanto, o ensino superior segue em expansão, ainda que evidenciando grande diferença entre o setor público e privado. O objetivo é ampliar ainda mais e focar em metas voltadas para uma educação universal, conforme demonstra o Plano Nacional da Educação (PNE), que prevê pela meta nº 12: “Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos” (Brasil, 2014).

A partir disso, o ensino superior passou por nova onda de expansão, com ênfase em políticas de democratização do acesso. Um dos programas em evidência foi o Fundo

de Financiamento Estudantil (FIES), que embora tenha sido criado em 1999 foi reformulado em 2009 e passou de 530 mil contratos nos seus primeiros 10 anos de existência para 1,6 milhão em 2013 (Rossetto & Gonçalves, 2015).

O FIES também foi utilizado no financiamento de bolsas no âmbito do Programa Universidade para Todos (ProUni), criado em 2004 para beneficiar alunos de baixa renda com bolsas em universidades particulares. No seu primeiro ano foram concedidas 442,5 mil bolsas e em 2013 chegou a 1,5 milhão (Rossetto & Gonçalves, 2015).

Diante do exposto, pode-se afirmar que a partir do século XX a educação superior sofreu mudanças mais acentuadas, desde seus princípios e diretrizes, aos seus objetivos. Assim, infere-se que a gestão das universidades também foi afetada durante esse processo, podendo ser citadas a inserção das ferramentas de avaliação, a prescindibilidade da pesquisa e da extensão e a adesão às tendências internacionais.

2.3 Governança

Neste item inicia-se a discussão sobre a governança universitária. Para tanto, o primeiro tópico se dedica a descrever a governança no âmbito público, cuja origem está ligada à necessidade estatal e fiscal ao aproximar a gestão pública aos cidadãos por meio da fiscalização, convergindo ainda para um modelo mais gerencial da administração pública e resgatando entre os cidadãos a confiança nas instituições e agentes públicos, além prestar serviços com eficiência e harmonizando-se com princípios que regem a administração em um Estado Democrático de Direito.

O segundo tópico trata da governança corporativa e introduz os seus conceitos gerais e técnicos, além da sua aplicação, função e importância para os diversos segmentos, sejam eles empresariais ou não, pois as práticas de boa governança são determinantes para o sucesso e constância das organizações ou instituições.

O terceiro tópico aborda a governança nas instituições de ensino superior, demonstrando a importância em aplicar seus princípios a esse segmento, pois, como instituição singular de grande responsabilidade social, a IES deve dispor de boas

ferramentas de gestão para auxiliar na tomada de decisões, que resultarão na adequada devolução do investimento público à sociedade.

2.3.1 Governança corporativa

A governança corporativa compreende uma estrutura que envolve processos de direção e controle, estabelecendo meios de contato entre gestores, denominados agentes, proprietários (*shareholders*) e os interessados (*stakeholders*), objetivando assegurar uma relação respeitosa entre os envolvidos nos processos da organização, alinhando desempenho e conformidade (Vieira & Barreto, 2018, p. 11). Complementando, o Banco Mundial tem como governança a maneira pela qual se exerce o poder administrativo com base na boa gestão dos recursos econômicos e sociais com foco no desenvolvimento (*World Bank*, 1994).

No entendimento de Hitt *et al.* (2012), a governança corporativa compõe-se de técnicas avançadas de gerenciamento, cuja aplicação cabe em diversas organizações, pois tem como resultado mais eficiência por meio das decisões tomadas, eliminando problemas como os conflitos de interesses. A governança corporativa é fundamental para as organizações privadas, visto que os relacionamentos no âmbito gerencial são indispensáveis para seu sucesso e permanência.

O termo governança corporativa foi cunhado a partir da Teoria do Agente Principal, formulada por Jensen e Meckling, em 1976, os quais sustentavam que o problema das empresas era o ato do proprietário ou sócio principal delegar a um terceiro a responsabilidade de gerir a organização, pois a pessoa contratada pode agir com medidas voltadas para a geração de benefício próprio em detrimento do sucesso e bem-estar da empresa. Para resolver esse problema era necessário um conjunto de propostas visando à segurança da organização, incluindo práticas de controle e monitoramento (IBGC, 2015).

Teixeira e Gomes (2019) salientam que a governança emerge da necessidade de distanciamento dos proprietários em relação à gestão dos negócios, estabelecendo relações capazes de dirigir e manter o controle da organização para o alcance de

resultados planejados. Seus princípios são cabíveis de aplicação aos mais diversos tipos de organização.

Nesse contexto, o conceito de governança corporativa corresponde a um sistema que rege empresas e organizações, dirigindo, monitorando, incentivando e promovendo o bom relacionamento entre sócios ou proprietários, com o Conselho Administrativo, bem como com órgãos externos e de controle.

O IBGC (2015) formulou o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, no qual estabelece os princípios básicos da governança corporativa, defendendo que, se levados a sério e praticados, geram benefícios como confiança interna e externa para organização. Os princípios são apresentados na Tabela 1:

Tabela 1

Princípios de governança corporativa

Princípio	Objetivo/Característica
Transparência	Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização;
Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (<i>stakeholders</i>), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas;
Prestação de contas – <i>accountability</i>	Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis;
Responsabilidade corporativa	Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazos.

Fonte: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBCG (2015). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. (5. ed.). São Paulo: Autor.

A partir das boas práticas de governança, são estabelecidos princípios básicos que se transformam em recomendações objetivas, que irão direcionar os interesses

empresariais, com a necessidade de preservar e otimizar o valor econômico da organização ao longo do tempo, promovendo qualidade para a gestão organizacional e constância para a organização e o bem comum dos agentes envolvidos (IBGC, 2015). Reforçando, Álvares, Giacometti e Gusso (2008, p. 02) afirmam que a “boa governança está calcada em regras que propiciam mais credibilidade e a criação de valor à empresa”.

Os princípios apresentados na Tabela 1 orientam para práticas de gestão que irão proporcionar mais credibilidade e gerar valor à organização, o que é importante para que esta se mantenha no mercado competitivo. Segundo Álvares *et al.* (2008, p. 12), “para competir no cenário atual, as empresas devem considerar a responsabilidade corporativa como parte do processo natural do seu negócio”.

A adoção de princípios seguros e consolidados visando mercado e comunidade integrados é fundamental, portanto, torna-se imprescindível a existência de um código com recomendações de boa governança pautadas em tais princípios (Álvares *et al.*, 2008).

Considerando o potencial dos princípios de governança corporativa para o bom funcionamento de uma organização, concebe-se esta como um fator diferencial para fortalecimento do mercado, ao gerar confiança, possibilitando os mais diversos investimentos, inclusive públicos.

Álvares *et al.* (2008) consideram que as práticas de governança corporativa como fortalecedoras do mercado de capitais têm influenciado outras organizações e entidades a buscarem tais práticas como forma de melhorar o desempenho.

Portanto, a governança corporativa constitui um mecanismo de direcionamento para as organizações, por meio de um conjunto de práticas que alinham os interesses dos entes nela envolvidos, interna e externamente, verificando os interesses de cada um, buscando conciliá-los, ao passo que atende às determinações dos setores de regulamentação.

2.3.2 Governança pública

A Teoria da Administração Pública, do final do século XIX, foi a primeira a tentar explicar o funcionamento do setor público de forma mais racional e científica. Nesses primórdios, o modelo de gestão predominante era o burocrático, que tinha como foco principal a máxima eficiência, redução de custos, e a separação do seu aspecto político (Castro & Silva, 2017).

Em 1992, o Banco Mundial publicou o estudo denominado “*Governance and development*”, que debatia acerca da governança pública, cuja definição é "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (*World Bank*, 1992, p. 1). Para a organização, o conceito envolve a capacidade de gerenciar o setor público no estabelecimento de regras que promovam mais transparência na condução dos negócios públicos e privados, promovendo sua responsabilização pela *performance* financeira e econômica (*World Bank*, 1992, p. 3). Oliveira e Pisa (2015) prelecionam que, a partir dos anos 1990, o Estado passou a se reestruturar, voltando-se para as necessidades sociais e fiscais, objetivando a consolidação da relação Estado-Sociedade. Nesse processo vislumbra-se a governança como essencial na passagem de um estado burocrático para o gerencial.

No Brasil, o gerencialismo começou a ser implementado a partir de 1995 e baseava-se na competitividade e na gestão por resultados (Santos, 2016). Nas últimas décadas, a incorporação de práticas de governança, advindas do setor privado e adaptadas às finalidades do setor público, tem impulsionado o surgimento de outro modelo: a governança pública.

Tal interesse é resultado da cobrança da sociedade, sobretudo no Brasil, em que, após a redemocratização, viu-se a necessidade da prestação do serviço público pautado em princípios éticos. De acordo com Martinez *et al.* (2013), a melhoria no funcionamento do setor público é marcada pela busca de práticas de gestão baseada em princípios de governança, os quais partem também da governança corporativa. A partir de então, a prestação dos serviços públicos passa a ser realizada por meio de

ações voltadas para o objetivo social, promovendo mais aproximação com os cidadãos.

Nesse contexto, o setor público vem conferindo bastante credibilidade à governança corporativa, de modo que, ao atribuir às organizações a capacidade de se formarem, enfatiza também a necessidade de estabelecerem normas para a condução de comportamentos previsíveis e transparentes, responsabilizando-as pelos resultados econômicos e financeiros produzidos (Rodrigues & Dalongaro, 2018).

Nota-se que os resultados de uma boa governança pública reverberam não somente sobre o aspecto da prestação de contas e transparências. Holahan e Lubell (2016) afirmam que uma governança efetiva define também os quadros de referência institucional, que incentivarão a cooperação entre os agentes, na busca por iniciativas e solução de problemas do setor público, refletindo uma gestão mais eficiente dos recursos públicos e dos serviços prestados à sociedade. Vieira e Barreto (2018, p. 13) opinam que “tudo isso orientado por princípios como a responsividade, a transparência e a integridade que contribuem para fortalecer a legitimidade do governo democrático”.

Tal fortalecimento é fundamental diante dos eventos de instabilidade e descredibilização dos setores e agentes públicos, o que é enfatizado por Souza e Baidya (2016), que alertam que, nesse cenário de desconfiança em relação ao governo, dispor de mecanismos de transparência e um bom relacionamento com o público a ser atendido é de grande valia. E que a governança é o meio pelo qual se podem implementar instrumentos de monitoramento e aperfeiçoamento da gestão pública, garantindo melhor governabilidade com responsabilidade social e corporativa.

Atualmente, fala-se em uma nova governança pública, que segundo Vieira e Barreto (2018) exige ainda mais confiança e melhor articulação social firmadas na cooperação entre os diversos âmbitos do Estado, em prol de atingir mais objetivos comuns.

Portanto, em um Estado Democrático, a governança pública é efetuada de forma análoga à governança corporativa, em que os interessados na resolução dos problemas públicos (*stakeholders*) obtêm respostas às suas solicitações, bem como

se tem a presença dos agentes públicos, pessoas físicas ou as próprias instituições, sejam órgãos de controle interno ou externos, sociedade civil organizada, entre outros inseridos na esfera executiva, legislativa e judiciária. Assim, é necessária a colaboração entre todos os integrantes dos setores públicos (Vieira & Barreto, 2018).

Bevir (2012) caracteriza a governança pública como: o governo (integrar as hierarquias), o mercado (competitividade) e os colaboradores (terceiro setor). Estreitam-se as fronteiras entre os parceiros governamentais e a sociedade civil organizada, que possui ampla atuação nas esferas local, regional, nacional e internacional, legitimando a atuação de diversas partes interessadas, que interagem na resolução das demandas públicas.

Diante disso, destaca-se que a governança na Administração Pública Federal é normatizada pela Lei nº 14.129/21, que trata do Governo Digital, e pelo Decreto nº 9.203/17, que trata da política de governança pública, entre outros dispositivos.

A governança pública é definida, então, como a articulação da liderança, estratégia e controle para a avaliação, direcionamento e gestão. A liderança, na governança pública, trata-se das práticas humanas e comportamentais necessárias à boa governança, que são a integridade, a competência, a responsabilidade e a motivação (Brasil, 2017).

Além disso, a normativa dispõe que a estratégia compreende as diretrizes, objetivos, planos e ações que serão utilizados para que a organização cumpra sua missão institucional. E o controle busca mitigar os riscos institucionais e garantir que a execução das ações ocorra de forma ética, econômica e eficiente (Brasil, 2017).

Segundo a Lei nº 14.129/21, os planos de governança das instituições públicas devem conter no mínimo: formas de acompanhamento dos resultados, soluções para melhoria de desempenho e instrumentos de promoção do processo decisório baseado em evidências (Brasil, 2021).

A governança pública é, dessa forma, um mecanismo moderno de controle para a prestação de serviço por intermédio do Estado, resultando em mais credibilidade aos

agentes públicos, sejam pessoas físicas ou instituições. Conforme se vislumbra, a tendência a integrar a máquina pública em seus diversos níveis e setores sob os princípios da governança corporativa tem proporcionado mais aproximação com o social, convergindo para a humanização ideal em um Estado Social Democrático.

2.3.3 Governança aplicada às instituições de ensino superior

Os princípios e ações de governança têm como objetivo a eficácia dos resultados pretendidos entre interessados, gestores e proprietários em uma organização, de modo que possam ser aplicados a diversas instituições, porque supõem uma interação entre a administração pública com cidadãos e gestores públicos (Teixeira & Gomes, 2019). Diante de tal realidade, é perfeitamente plausível o uso dos princípios de governança nas instituições de ensino superior.

Nogueira, Garcia e Ramos (2012) enfatizam que as universidades são instituições tradicionais e constituídas de maneira complexa e única, cuja estrutura de gestão e processo de decisão são muito específicos. Ao mesmo tempo, por serem públicas, estão sujeitas aos princípios que regem esse tipo de administração, permeada por características burocráticas e tradicionalistas.

As características próprias desse tipo de instituição influenciam na forma de gestão:

As universidades são caracterizadas como organizações complexas, portadoras de peculiaridades que as diferenciam das demais organizações. A diversidade de objetivos delas, bem como o tipo de profissional que nela atua e o fato de elas se destinarem ao ensino, pesquisa e extensão, fez com que as universidades desenvolvessem um estilo próprio de estrutura, forma de agir e modo de tomar decisão, influenciando, assim, no processo decisório (Gesser, Oliveira & Machado, 2017).

As IES têm crescido significativamente no Brasil. Segundo o último Censo da Educação Superior existem 2.608 instituições de ensino superior no país, das quais 2.306 são privadas e 302 públicas (Brasil, 2020). Vislumbra-se, então, que a expansão das universidades demanda a implementação de um sistema de gestão para auxiliar os administradores, como forma de construir padrões de excelência na oferta de um ensino superior de qualidade.

Em convergência, Nogueira *et al.* (2012) entendem que as instituições de ensino superior não podem renunciar às ferramentas de gestão que irão garantir a sua manutenção no cotidiano e uma comprometida administração dos recursos públicos, atendendo também à sociedade como um todo. Assim, é preciso o devido monitoramento dos ambientes internos e externos da IES, para que sejam verificadas as ações necessárias ao seu desenvolvimento e sustentabilidade.

As universidades possuem uma gestão complexa e dinâmica, que envolve o gerenciamento de diversas interações, parcerias, sistemas de regulação e coordenação, além de vários subsistemas, como o operacional, financeiro e de governabilidade. Por isso, a governança nas universidades é associada, de maneira especial, aos processos de planejamento e avaliação do seu desenvolvimento (Couto, 2018).

Portanto, ainda que os aspectos da governança corporativa e da governança pública sejam válidos para a gestão das universidades, essas instituições compõem um modelo próprio de governança, que atende melhor às suas características, a governança universitária.

Além disso, a governança diz respeito à institucionalização da autoridade da gestão, em que são definidos quem exerce a autoridade e como: seus limites, canais, e assim por diante. No caso das universidades públicas, os conselhos superiores detêm parte dessa autoridade, demandando modelos de governança adaptados a essa configuração (Bastos, Souza, Ribeiro & Peixoto, 2016).

Outro fator que influencia na governança universitária é a forma de financiamento das IES públicas. Fávero e Bechi (2017) informam que o financiamento da educação superior é público e privado, cabendo ao Estado a manutenção da qualidade e o desenvolvimento do ensino superior. E que 12% das receitas das universidades públicas, na primeira década do século XXI, são provenientes de convênios, taxas e serviços.

Dessa forma, a gestão de recursos e, conseqüentemente, a estratégia de governança se distinguem da governança corporativa e da governança pública em geral.

Ademais, as universidades desempenham relevante papel político como entidades de disseminação do conhecimento e da ciência. A governança voltada para o desenvolvimento e a qualidade da gestão deve considerar os impactos sociais e sua contribuição para o desenvolvimento regional, para além de resultados econômicos (Matos, Siqueira, Monte & Cavalcante, 2015).

A incorporação gradual de práticas de governança nas instituições públicas indica mais valorização dos princípios que a fundamentam, como a responsabilidade e a transparência.

Apesar disso, estudo realizado com 28 instituições federais de ensino superior identificou que: oito não possuem normas específicas para elaboração do plano estratégico e de desenvolvimento institucional; três permitem a participação somente dos gestores de alto escalão no planejamento estratégico da IES; e 15 não realizam monitoramento das estratégias elaboradas (Teixeira, Almeida, Queiroz Paiva & Rodrigues, 2018). Portanto, verifica-se que a ausência de governança universitária limita a atuação da gestão, dificultando o cumprimento da sua missão institucional.

Desde a década de 1990, as mudanças ocorridas no ensino superior demonstram que a governança universitária, como uma nova forma de gestão, foi surgindo aos poucos, primeiro com a LDB de 1996 e a dispensabilidade da extensão e da pesquisa e, conseqüentemente, com as mudanças na gestão dos recursos e investimentos; também com a constitucionalização da educação superior como um direito fundamental; com as políticas públicas de acesso e democratização no início do século XXI; e com a normatização da governança pública por meio de leis e decretos.

Ainda que a governança corporativa e a governança pública compartilhem alguns princípios, como a *accountability* e a transparência, enquanto a governança corporativa busca a valorização da empresa, a governança pública visa ao cumprimento da missão institucional. Portanto, todas as mudanças citadas

concorreram para que a governança se tornasse indispensável ao desenvolvimento das IES.

Conclui-se que a governança, como ferramenta de gestão, pode melhorar a educação superior, otimizando seus recursos, tornando a gestão mais eficiente e mais alinhada às necessidades da sociedade.

Diante do referencial teórico apresentado, observa-se que a governança é concebida como uma ferramenta indispensável ao novo modelo de gestão pública, que atende aos ideais de eficiência, impessoalidade e sustentabilidade. Avalia-se ser de extrema relevância a compreensão da prática da governança em todos os seus aspectos, a criação, implementação e resultados, como será apresentado nos capítulos seguintes.

Tabela 2

Quadro síntese dos conceitos de governança

Quadro síntese	
Governança Corporativa	Compõe-se de técnicas avançadas de gerenciamento, objetivando a valorização da empresa, por meio do seu crescimento e permanência.
Governança Pública	Utiliza os princípios e técnicas utilizados na governança corporativa para o melhor cumprimento da missão institucional.
Governança em IES	Inspira-se nos princípios de governança para auxiliar os administradores, como forma de construir padrões de excelência na oferta de um ensino superior de qualidade.

Fonte: Autor (2022).

3 Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa trata-se de um estudo de caso, em que o objeto é o plano de governança da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

Yin (2001) conceitua estudos de casos como investigações empíricas empregadas, entre outras possibilidades, na área de Ciências Sociais aplicadas, incluindo a pesquisa em administração pública e estudos organizacionais.

Nesta seção são descritos os procedimentos metodológicos adotados para o estudo de caso realizado.

3.1 Objeto de estudo

Este estudo objetivou analisar o processo de implantação do plano de governança da UFT, fundação pública instituída pela Lei 10.032/2000, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), com objetivo de promover o ensino, pesquisa e extensão, sendo uma instituição autônoma administrativa e financeiramente (UFT, 2021c).

Em números, até 2019 a instituição oferecia 46 cursos de graduação, 18 programas de pós-graduação *stricto sensu* em nível de mestrado e três doutorados, reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e continha 16.866 alunos (UFT, 2014).

Atualmente, os *campi* de Araguaína e Tocantinópolis estão em processo de desmembramento para a criação da Universidade Federal do Norte do Tocantins, o que automaticamente reduzirá o número de cursos e alunos atendidos (Brasil, 2019).

Assim, o estudo de caso tem por objeto a estrutura de governança da UFT em relação ao processo de criação, características, implantação e resultados.

3.2 Tipo de pesquisa

Esta pesquisa é descritiva, o que, para Gil (2002), tem a finalidade de descrever características de determinado fenômeno ou população, estabelecendo relações entre as variáveis e geralmente realizando algum levantamento.

Em relação à pesquisa descritiva, Zanella (2013) corrobora afirmando que esse tipo de estudo é caracterizado por poucos objetos de pesquisa, o que permite o aprofundamento no assunto pesquisado, conhecendo amplamente um indivíduo, grupo de pessoas ou instituição. Ressalta-se que, geralmente, o pesquisador não está incluído no caso, mas é possível, a depender do fenômeno estudado, que o pesquisador seja parte, mas na condição de observador, não estando diretamente envolvido (Pereira, Shitsuka, Parreira & Shitsuka, 2018).

Para o estudo de caso foram utilizados dois procedimentos técnicos de pesquisa: a documental e a de campo. Os dados e informações coletados nos dois procedimentos são complementares para a construção dos resultados.

3.3 Quanto à pesquisa documental

A pesquisa documental é aquela que coleta dados e informações em fontes primárias, como relatórios, boletins, banco de dados públicos, além de atos públicos como decretos, resoluções e portarias (Carvalho *et al.*, 2019).

Eco (2017) realça que as possíveis fontes primárias e secundárias são determinadas conforme o objeto de estudo. Tendo como objeto o plano de governança da UFT, o caso em estudo se instrumentaliza em um documento, assim, as fontes primárias correspondem à sua edição original.

Nesse sentido, foram levantados os documentos disponibilizados pela universidade no sítio eletrônico: <https://ww2.uft.edu.br/index.php/documentos>. Os documentos disponibilizados nesse banco de dados são de consulta pública, sem prévia autorização.

O levantamento de dados priorizou documentos que tratassem de forma direta ou indireta da governança, vigentes ou não, além de documentos relacionados às normas e procedimentos básicos da instituição.

3.4 Quanto à pesquisa de campo

A técnica de coleta de dados utilizada para a pesquisa de campo foi a entrevista, buscando-se dados diretamente com a pessoa que gerencia o caso estudado (Severino, 2017).

A entrevista ocorreu com o Diretor de Planejamento e Avaliação da UFT, departamento vinculado à Pró-Reitoria de Avaliação e Planejamento, que é o setor operacional do comitê de governança da universidade.

A entrevistada informou que está no quadro de gestão da universidade há mais de 10 anos e que participou diretamente do processo de criação do plano de governança da UFT. O diretor é identificado ao longo dos resultados pela sigla E1, que significa Entrevistado 1.

O instrumento utilizado para a entrevista consistiu em um questionário semiestruturado, diante da necessidade de obter dados mais específicos da entrevistada, de forma a complementar as informações que foram obtidas inicialmente na pesquisa documental.

A entrevista semiestruturada foi elaborada a partir de questões organizadas em três temáticas: a) qualificação do participante, com o intuito de identificar a função e o tempo de vínculo com a universidade; b) plano de governança, com objetivo de levantar informações mais detalhadas sobre o processo de criação do documento; e c) monitoramento do desenvolvimento institucional e a gestão de riscos, buscando identificar como estão ocorrendo a implementação e a execução do plano de governança. O roteiro utilizado é apresentado no Apêndice A.

A entrevista ocorreu de forma virtual, com o uso das ferramentas *WhatsApp* e *Google Forms*.

3.5 Escopo do estudo

Para a construção do escopo do estudo, utilizou-se o modelo indicado por Eco (2017), em que as etapas do estudo são desenvolvidas como ramificações dos subproblemas, os quais decorrem de um problema central.

Sendo assim, o desenvolvimento do problema se deu em torno de três aspectos: criação, conteúdo e resultados do plano de governança. Os critérios utilizados são resultados de desempenho, resultados da avaliação de riscos e o índice de governança.

A pesquisa também discute os fatores de motivação para a implementação do plano de governança e, em relação aos resultados, são discutidas também as perspectivas em relação ao desenvolvimento da política de governança na universidade.

Aplicando esse modelo e relacionando as ferramentas de pesquisa com os objetivos pretendidos, o escopo do estudo é apresentado na Figura 1.

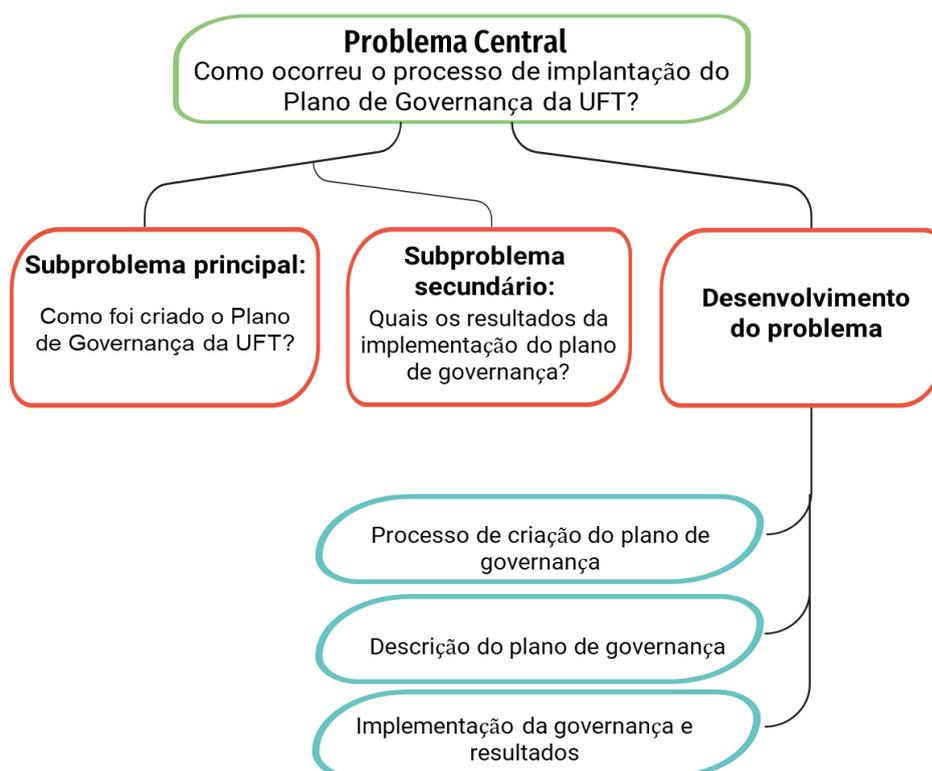


Figura 1

Escopo do trabalho.

Fonte: do autor (2022).

3.6 Análise dos dados

A análise de dados ocorreu mediante a avaliação comparativa dos dados obtidos na pesquisa documental e na pesquisa de campo.

Além dos dados levantados, a análise quanto aos resultados de desempenho ocorreu a partir da avaliação das mudanças implementadas com a normatização do plano de governança, da determinação da variação percentual no desenvolvimento institucional e estudo comparativo com os resultados anteriores às normas de governança.

Como ferramenta de apoio, foi utilizado o *software Excel* para elaboração de planilhas e organização de dados.

O capítulo seguinte apresenta os resultados alcançados, seguidos da discussão.

4 Plano de Governança na UFT: Processo e Resultados

O plano de governança da UFT foi criado a partir de uma série de ações de planejamento e desenvolvimento institucional. Neste capítulo são relatados os resultados obtidos na pesquisa, divididos em sete partes. Na primeira e segunda seção discutem-se as circunstâncias motivadoras e o processo de criação do plano de governança, destacando os agentes envolvidos e os procedimentos básicos, respectivamente.

Em seguida, o plano de governança é descrito, destacando seus princípios e mecanismos. Na quarta e quinta seção são abordados seus principais elementos: a avaliação do desempenho institucional e a gestão de risco, respectivamente.

Na sequência, expõem-se os resultados da sua implantação, tendo por base os dados apresentados pela própria instituição quanto ao desempenho institucional, a identificação de riscos e o índice de governança. Na finalização, são apresentadas as principais perspectivas em relação à governança.

4.1 Precedentes da institucionalização da governança

A institucionalização da governança nos órgãos públicos pode ser atribuída à exigência legal de implementação de práticas de governança na administração pública e à submissão às diretrizes estabelecidas pelas instituições superiores.

No âmbito legal, o Decreto 9.203/17 dispõe que as entidades públicas, incluindo as universidades, deveriam criar um comitê de governança para garantir a execução de boas práticas de governança em sua gestão. No mesmo sentido, a Lei nº 14.129/21 determina que as instituições públicas devem implementar práticas de governança, tendo como principal objetivo o aumento da eficiência, a inovação, a desburocratização e a participação da sociedade.

Portanto, a governança universitária, além de uma ferramenta de melhoria e aprimoramento da gestão, é um dever legal imposto às instituições públicas, com o propósito de criar procedimentos mais efetivos e alinhados com os princípios da administração pública, como a ética, a eficiência, a prestação de contas e a transparência.

Por outro lado, também se destaca como motivação o amadurecimento da gestão, que trouxe à UFT a necessidade de institucionalizar a governança como uma ferramenta de modernização administrativa. Nesse sentido, são destacados três marcos institucionais que motivaram a institucionalização da governança na UFT: o planejamento estratégico em 2014; o plano de desenvolvimento institucional em 2016; e a política de gestão de riscos em 2018.

Em 2014, a Pró-Reitoria de Avaliação e Planejamento (PROAP) da UFT elaborou o planejamento estratégico (PE) para o período de 2014 a 2020, que trouxe como pilares estratégicos a atuação sistêmica, a articulação da sociedade, o aprimoramento da gestão e a valorização humana (UFT, 2017).

O aprimoramento da gestão ocorre a partir da racionalização, da transparência, da informatização, da capacitação dos gestores e do envolvimento e participações de todos os interessados na gestão (UFT, 2010).

Embora a governança seja multidisciplinar, pode-se destacar a sua relação com a estratégia de aprimoramento da gestão, visto que as práticas de governança constituem verdadeiras ações de melhorias e efetivação da gestão, geralmente associadas aos valores da gestão participativa, transparente e eficiente (Castro &

Silva, 2016). Portanto, a execução dessa estratégia pode ser reconhecida como uma das condicionantes para a implementação do plano de governança na UFT.

O segundo marco citado, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de 2016, foi constituído a partir dos pilares destacados anteriormente no PE. No PDI, a PROAP definiu cinco eixos estratégicos: planejamento e avaliação, desenvolvimento institucional, políticas acadêmicas, políticas de gestão e infraestrutura física.

O PDI é uma ferramenta de gestão em que é traçada a estratégia de desenvolvimento da organização, que prevê a execução de ações planejadas e coordenadas, orientadas por determinadas diretrizes, com o fim de cumprir a missão institucional (Soares, Felismino, Bravo, Nobre & Vasconcelos, 2021). Os eixos estratégicos definidos no PDI serviram de fundamento às ações seguintes da gestão da universidade, incluindo a institucionalização da governança.

O PDI 2016 não aborda o termo da governança de forma expressa, limitando-se a fazer referências aos principais aspectos que viriam a fazer parte do seu conteúdo. Destacam-se: a Meta 2.1.1, acerca da elaboração de um plano de monitoramento e cumprimento das metas e ações institucionais, que ficou a cargo de execução da PROAP; e a Meta 1.1.3, que trata da institucionalização de um sistema de gestão de riscos, sob a responsabilidade da PROAP e o Departamento de Auditoria Interna (AUDIN) da Universidade.

A previsão de práticas de governança dentro dos PDIs das universidades pode se relacionar à melhoria da gestão, ao aumento da transparência, às práticas de monitoramento e avaliações e a outras atividades que tenham por finalidade dar suporte para que a gestão alcance seus objetivos (Santos & Moré, 2021). As metas citadas podem ser indicadas como práticas de governança, por se relacionarem diretamente com os elementos que a constituem.

O fato de as normas de governança da UFT serem indissociáveis das diretrizes do PDI é característico da boa governança, que tem sua origem no debate político-desenvolvimentista, em que a associação dos elementos de gestão, transparência e

responsabilidade não tem outro fim se não o desenvolvimento da instituição (Santos, 2016).

O terceiro marco citado, a reformulação política de gestão de riscos, ocorreu a partir de 2018. A Resolução da UFT nº 09 de 2016 (UFT, 2016) instituiu a política de gestão de riscos da universidade. Segundo a diretora de avaliação e planejamento, após dois anos de execução dessa política houve a sua reformulação, que culminou no processo de implementação da política de governança:

A Governança na UFT começou a ser institucionalizada após a primeira avaliação da maturidade da gestão de riscos realizada pela auditoria interna, em 2018. A partir daí o processo de implantação da governança passou a ser executado, com a criação do comitê de governança, riscos e controles, tendo como presidente o reitor e como membros todos os pró-reitores, superintendentes, prefeito universitário, vice-reitor e assessores do gabinete. Em 2019, foi emitida a Resolução Consuni nº 09/2019, que dispõe sobre a governança na UFT. Nesse documento são apresentadas todas as regras para a implantação da governança e da gestão de riscos (E1, 2022).

Dessa forma, a institucionalização do plano de governança iniciou-se em 2018 com a criação do comitê de governança, riscos e controle e foi implementada no ano seguinte, com a aprovação da Resolução 09 de 2019, que dispunha que o Plano de Governança da UFT (PGUFT) fosse criado como parte da implementação do PDI.

Com a aprovação do PDI 2016, a governança foi estabelecida de forma indireta, diante do direcionamento da PROAP e da AUDIN para elaborar um documento que institucionalizasse o procedimento adequado para acompanhamento do desempenho institucional e da gestão de riscos, o que foi concretizado primeiro pela política de gestão de riscos ainda em 2016 e depois com a instituição do plano de governança da UFT em 2019.

Os precedentes da criação do plano de governança da UFT estão sintetizados no fluxograma da Figura 2.

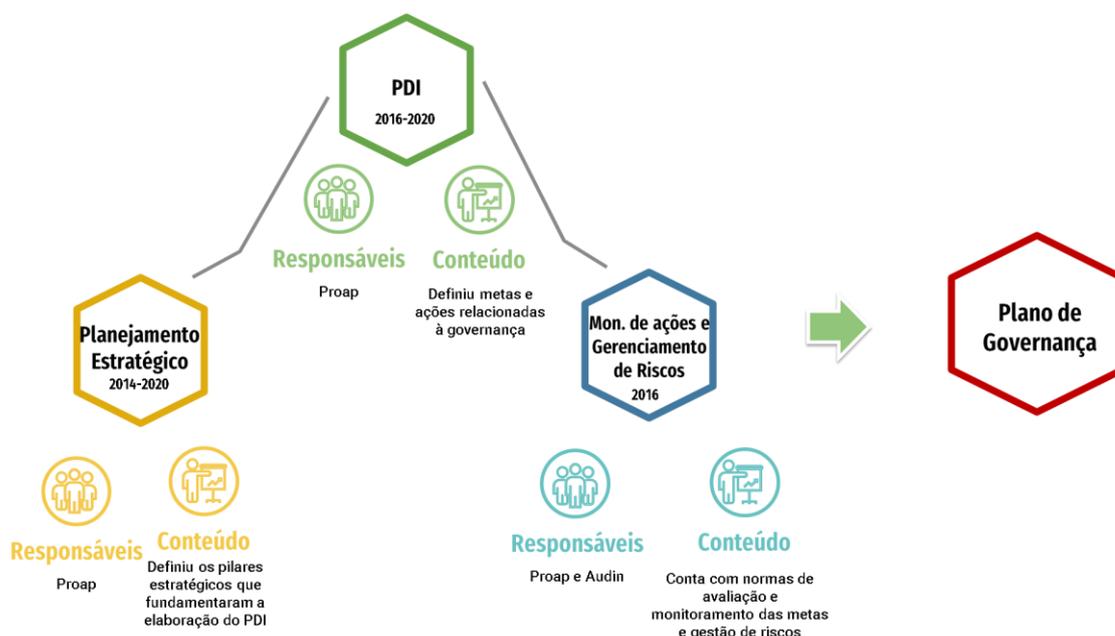


Figura 2

Esquemática dos documentos precedentes do plano de governança.

Fonte: do autor (2022).

Mesmo antes dos precedentes legais exigirem a implementação das práticas de governança, a estratégia de gestão da UFT encaminhava-se para a criação de um plano de governança como ferramenta de desenvolvimento da universidade.

A execução de práticas de governança sem a existência de um departamento e uma normativa específica pode ser dificultada, especialmente porque a sistematização de procedimentos é inerente à governança e, como ficou demonstrado, é necessária a criação de um plano que permita a articulação dos diversos agentes envolvidos na administração, direcionando-os para o mesmo objetivo.

Avalia-se que a implementação da governança na UFT precedeu uma série de planejamentos e ações coordenadas, que se expressam nos documentos elaborados pela gestão, como o planejamento estratégico e o plano de desenvolvimento da instituição. Portanto, a institucionalização da governança fez parte da estratégia de desenvolvimento da universidade.

4.2 Processo de criação do plano de governança

O plano de governança da UFT foi desenvolvido a partir do PDI, à medida que as metas e objetivos estratégicos da universidade culminaram na institucionalização dessa ferramenta na universidade. Assim, o processo de criação desse documento destaca a elaboração do PDI como fase preliminar e, na sequência, a criação do plano de governança propriamente dito.

4.2.1 A construção do PDI 2016 como fase preliminar à institucionalização da governança

A elaboração do PDI envolveu diversos agentes e departamentos. Inicialmente, a PROAP criou uma matriz estrutural, a qual foi enviada aos demais membros da gestão da universidade. A partir de então, todas as 23 unidades gestoras da UFT, compreendendo as reitorias, pró-reitorias, os *campi* e as diversas diretorias, contribuíram para a elaboração do PDI, acrescentando, sucessivamente, objetivos, diretrizes, metas e ações (UFT, 2017). Após a sua elaboração, o PDI foi submetido à aprovação do Conselho Universitário (CONSUNI), que é o órgão colegiado máximo da universidade.

Os principais agentes envolvidos na elaboração do plano de governança da UFT, portanto, são os membros que integram a PROAP e a AUDIN e outros membros da alta gestão. Contudo, a concretização desse plano ocorre mediante a aprovação do Consuni, que é um órgão colegiado composto pelo reitor, vice-reitor, pró-reitores, coordenadores de *campus* e representantes das categorias docente, discente e técnico administrativo (UFT, 2004).

Verifica-se que desde o início do processo de criação das normas de governanças houve ampla participação dos grupos envolvidos, inclusive de pessoas que não participam da alta gestão, como estudantes e servidores de baixo escalão. Castro e Silva (2016) destacam que a participação é a principal diferença da governança em relação à gestão burocrática, que limita a participação do cidadão, reduzindo-o a usuário; e a gestão gerencial, que o vê como cliente que deve ser satisfeito pelo serviço que a esfera pública presta.

A promoção da participação social na gestão das instituições públicas diz respeito ao envolvimento dos cidadãos e sociedade. Ela visa assegurar que as decisões, estratégias, políticas e ações atendam às expectativas dos participantes sem a predominância de interesses de um grupo em particular (Santos, 2016).

Percebe-se grande evolução, desde os primórdios da educação superior, em que a gestão da universidade levava em conta apenas os interesses estatais e econômicos. A participação social na institucionalização da governança evidencia as mudanças que o ensino superior sofreu desde a década de 1990, como amplamente discutido no referencial teórico.

Bastos *et al.* (2016) alertam que os diversos conselhos e órgãos colegiados comuns na gestão universitária devem ser direcionados à discussão estratégica, tornando-se essencial à execução das práticas de governança, evitando a sobrecarga com questões operacionais e cartoriais.

A governança necessita da participação dos sujeitos envolvidos na condição *stakeholders*, que contribuirão para a construção da gestão da organização que, nesse caso, pode ser evidenciada pela participação tanto de gestores da universidade, quanto dos servidores e estudantes.

A partir dos objetivos e metas estabelecidos no PDI, iniciou-se a elaboração do plano de governança. Ressalta-se que as práticas de governança podem ser executadas, ainda que sem um plano, documento ou projeto de governança.

Estabelecer um modelo de governança é considerado uma das práticas relacionadas à liderança e demonstra o comprometimento dos gestores com o sucesso do desempenho institucional, sendo capaz de influenciar e difundir entre os demais agentes uma cultura de integridade e responsabilidade (Brasil, 2020).

Nesse sentido, destaca-se que, além de instituir um plano de governança, compete à alta gestão do órgão garantir a sua integração e execução. Portanto, a criação do modelo de governança da UFT mostrou-se indispensável ao aprimoramento da sua gestão.

4.2.2 Elaboração do plano de governança

Concluído o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016, deu-se início à elaboração do plano de governança.

As informações coletadas na pesquisa de campo revelaram que os principais agentes envolvidos na construção dos procedimentos e práticas de governança são os membros da PROAP. Esse departamento é responsável por elaborar, coordenar e gerenciar as atividades de planejamento, orçamento e avaliação da instituição, além de promover a modernização administrativa da universidade.

De acordo com os dados levantados na entrevista, a estruturação do plano teve como orientação as disposições do Decreto nº 9.203/17 e do Referencial Básico de Governança do TCU.

Além disso, as práticas de governança estabelecidas são voltadas para a execução estratégica do PDI. Logo, os mecanismos e procedimentos que constituem a governança da UFT são complementares e integrativos ao plano de desenvolvimento, compartilhando as mesmas metas e objetivos.

Após a edição do plano de governança pela PROAP, houve a submissão ao Conselho Universitário e, em seguida, foi instituído em 21 de agosto de 2019, por meio da Resolução 09 de 2019 da UFT.

Evidencia-se, a partir do processo de criação do Plano de Governança da UFT, que o documento foi formulado como ferramenta estratégica para a promoção do desenvolvimento da instituição, denotando desde a sua gênese, o objetivo e os princípios da governança.

Destaca-se, ainda, a cooperação entre os diversos agentes e setores da administração da universidade, garantindo a participação até de pessoas que não integram a alta administração. Essa característica contribui para a criação de um plano

de governança mais abrangente, capaz de atender às necessidades de todos os departamentos.

4.3 Descrição do plano de governança

A governança na UFT compreende as ações e estratégias utilizadas para avaliar e monitorar a gestão da universidade (UFT, 2019). Essa definição está alinhada ao conceito apresentado pelo IBGC (2015), que acentua o direcionamento e o monitoramento como elementares à governança.

A Resolução 09/2019 estabelece que os objetivos da governança na UFT é identificar e monitorar o cumprimento das metas e promover a prestação de contas de forma voluntária (UFT, 2019).

Em geral, a governança nas universidades possui características que lhes são peculiares, tanto pela natureza de instituição pública, quanto pela natureza de instituição educacional.

Um modelo de governança universitária deve contemplar pontos como: o processo decisório e a forma de participação na gestão; a autonomia universitária; a dimensão política da universidade; a *performance* institucional; o controle institucional e social; indicadores qualitativos e quantitativos; financiamento; perspectiva de longo prazo; indissociabilidade; diferença e diversidade; e formação de gestores universitários (Foletto & Tavares, 2014, p. 160)

Concordando com o exposto por Foletto e Tavares (2014), os objetivos do plano de governança da UFT evidenciam as principais práticas de governança implementadas na universidade: monitoramento de metas, desempenho institucional e gestão de riscos.

Ademais, os objetivos propostos atendem às normativas que regem a governança pública, especialmente quanto à Lei 14.129/21, que dispõe que as formas de acompanhamento de resultados são uma das práticas mínimas a integrar os procedimentos de governança nos órgãos públicos. No mesmo sentido, o Decreto 9.203/17 determina que o controle é um dos mecanismos para o exercício da governança pública.

Assim, confirmam-se os dados levantados pela nossa pesquisa de campo, ao comprovar que foram utilizados os normativos existentes como fonte para a elaboração do plano de governança. Por isso, as práticas inseridas no plano estão em consonância com as exigências legais.

A Figura 3 apresenta a estrutura de governança da UFT.

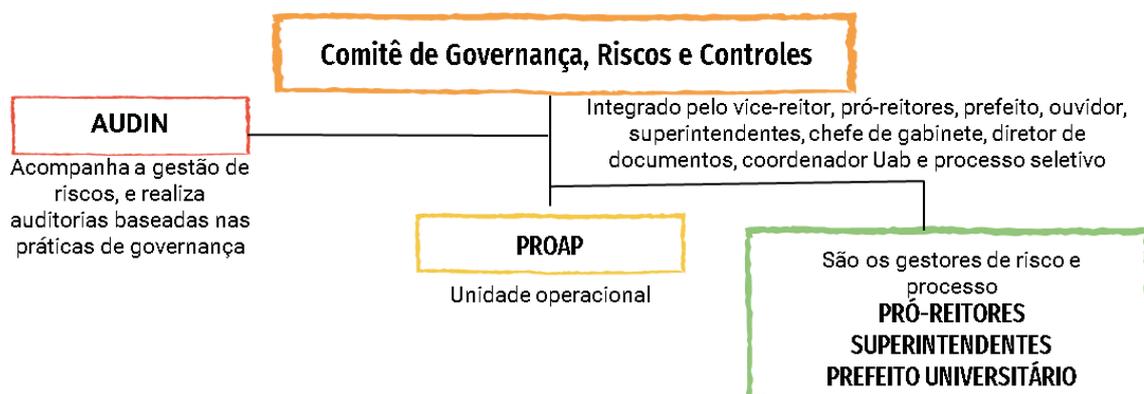


Figura 3

Estrutura de governança da UFT.

Fonte: do autor (2022).

Quanto à estrutura da governança, a UFT possui um comitê de governança, riscos e controles, que é integrado por membros da Pró-Reitoria de Planejamento e Avaliação e da Auditoria Interna e pelos gestores de riscos e de processos (UFT, 2019).

Observa-se a ausência de uma unidade de gestão própria para executar a governança, como uma secretaria ou diretoria, o que pode dificultar a implementação das práticas da governança. Isso porque, embora a PROAP seja o departamento operacional da governança, ela também acumula outras funções.

Apesar dessa limitação, a instituição de um comitê interno de governança denota a adoção de práticas de monitoramento estratégico dos resultados, preconizada pelo TCU (Brasil, 2020). Nesse caso, é recomendável a criação de instâncias internas de governança para a articulação das variadas unidades organizacionais.

Nesse segmento, uma pesquisa com 372 órgãos da administração pública federal identificou que 74,3% já implementaram essa prática, instituindo comitês e instâncias

determinantes na relação das unidades de governança do órgão (Correio & Oliveira Correio, 2019).

Assim como a UFT, outras universidades se dividem criando departamentos próprios de governança ou atribuindo essa função a um departamento já existente. Mas, conforme os dados de Correio e Oliveira Correio (2019), 25,7% dos órgãos da administração pública federal ainda não possuem algum desses modelos de governança.

Percebe-se, com isso, que a liderança, como um dos mecanismos de governança, ainda é pouco efetiva, faltando a criação de comitês e departamentos como ponto de partida para a difusão de uma cultura de governança e disseminação de seus princípios.

Apresentadas as características gerais, importa conhecer os princípios que orientam a governança dentro da UFT, assim como os mecanismos de governança que compõem o seu plano.

4.3.1 Princípios da governança

O art. 5º da Resolução 09 de 2019 da UFT estabelece como princípios da sua governança: liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e accountability.

O princípio da **liderança** exige da gestão mais autonomia e força na execução das estratégias adotadas, tornando-se capaz de articular os recursos disponíveis para obtenção dos resultados (Couto, 2018). Esse princípio decorre de princípios aplicáveis à administração pública, como a economicidade e a eficiência, destacando o modelo de governança que deve ser aplicado nas instituições públicas (Santos, 2016).

A liderança, no âmbito da governança, é determinante na definição dos padrões de comportamento e desempenho, tanto pelo respeito aos valores institucionais, quando pela influência sobre os demais envolvidos (Bravo, 2015).

O princípio da liderança atribui aos gestores o papel de disseminação da cultura de governança, em que o líder deve influenciar o comportamento dos demais membros a partir de uma perspectiva de integridade na gestão pública. A liderança deve incentivar o comprometimento e apoio à gestão, instituir uma unidade responsável pela implementação de práticas de integridade e promover medidas de prevenção, detecção e remediação de fraudes e atos de corrupção (Brasil, 2017).

Portanto, são práticas de governança, fundadas no princípio da liderança, as que organizam e distribuem as responsabilidades e competências e as que estimulam a liderança e a integridade, entre outras.

Os princípios da transparência, integridade e responsabilidade são fundamentais na incorporação da governança, pois têm como preceitos básicos a honestidade e a probidade administrativa (Santos, 2016). O atendimento a esses princípios deve ocorrer como uma prática natural no modelo de governança, ultrapassando as ações mínimas que visam atender às exigências legais e tornando-se práticas de aprimoramento da gestão.

Segundo Vieira e Barreto (2019), esses princípios fortalecem e legitimam o governo porque resultam na construção de confiança entre a administração pública e os interessados. Ademais, a confiança agrega valor à instituição, pois se espera que a missão da universidade seja alcançada com eficiência.

As práticas de governança que tem o princípio da **transparência** como fundamento são as que viabilizam a participação social na gestão e tomada de decisões, as que fornecem acesso claro e suficiente às informações e aos resultados; as que disponibilizam canais para *feedback* aos *stakeholders*; as que instituem a elaboração de relatórios e outros documentos com a finalidade de divulgar informações regulares, de qualidade e as que possibilitam auditoria (Castro & Silva, 2017).

Mais do que apresentar contas do uso de verba pública, a transparência no campo da governança pretende fornecer informações e dados que orientem os *stakeholders* na tomada de decisões, não se limitando aos dados financeiros, mas, em especial, às ações e atividades por elas desempenhadas (Teixeira *et al.*, 2018).

A utilização do princípio da **integridade** é evidenciada pelas práticas de governança que estimulam a adoção de valores e princípios, tanto pela entidade quanto pelos agentes públicos, como, por exemplo, pela instituição de um código de ética e conduta, de um sistema de controle e denúncias; ou pela aplicação de sanções e regras para tratamento de comportamentos éticos inadequados (Castro & Silva, 2017).

O princípio da **responsabilidade** orienta práticas de governança que assegurem a conformidade da organização com as normas e regulamentos da atividade desempenhada, além de garantir o alcance do objetivo institucional, como, por exemplo, as práticas de avaliação e monitoramento das ações estratégicas e a realização de *compliance* (Teixeira *et al.*, 2018).

O princípio do **compromisso** exige o comprometimento dos gestores na implementação do plano de governança, a partir da comunicação, orientação, sistematização e organização (Matias-Pereira, 2010). Por esse princípio entende-se que a governança não é meramente procedimental, mas são os meios que asseguram o cumprimento da missão institucional com mais efetividade, portanto, requer compromisso das partes envolvidas para a geração dos resultados.

O princípio da **accountability** imputa a responsabilidade das ações executadas às instituições ou aos agentes envolvidos e impõe o dever de prestar contas (Couto, 2018). A transparência e a publicidade são valores inerentes à administração pública e fundamentam a prestação de contas. E além do dever de apresentar as contas, demonstrando a utilização dos recursos, a *accountability* compreende a responsabilização do agente público pelas decisões tomadas (Bravo, 2015).

A *accountability* associa os princípios e valores para estimular a prestação voluntária de contas, inclusive dos atos que não são legalmente exigíveis, a fim de contribuir para o melhor gerenciamento. Trata-se, então, de um princípio que também influencia na cultura organizacional, com a pretensão de alterar a estrutura da organização como método para o desenvolvimento da instituição.

Ainda que cada um desses princípios possa dar mais enfoque a uma prática de governança específica, a boa governança orienta-se pela aplicação integrada dos princípios basilares.

Como exposto ao longo desta seção, a UFT adota os princípios orientadores determinados pela legislação brasileira, assim como aqueles que são indicados pela literatura especializada como essenciais à boa governança, como: liderança, responsabilidade e *accountability*.

A partir dos princípios listados no plano estudado, observa-se que a UFT constituiu uma série de ações que dão corpo à governança da instituição, como, por exemplo: a intensa participação da sociedade, dos estudantes e corpo técnico administrativo na tomada de decisões; a integração dos diversos níveis e setores na execução das práticas de governança; a publicidade dos atos e decisões da gestão por meio da divulgação de resultados, relatórios e outros documentos; e a constante evolução e disseminação de uma nova cultura na organização.

Essas mudanças são associadas à adoção dos princípios citados e, à medida que são implementados, a governança na instituição vai orientar os procedimentos e as atividades da gestão.

4.3.2 Mecanismos de governança

A governança pública é a articulação dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, voltados para a direção e monitoramento da gestão (Brasil, 2017). Esses mecanismos orientam as práticas de governança aplicáveis aos órgãos públicos. A Figura 4 ilustra a articulação entre os mecanismos e práticas indicadas pelo TCU:

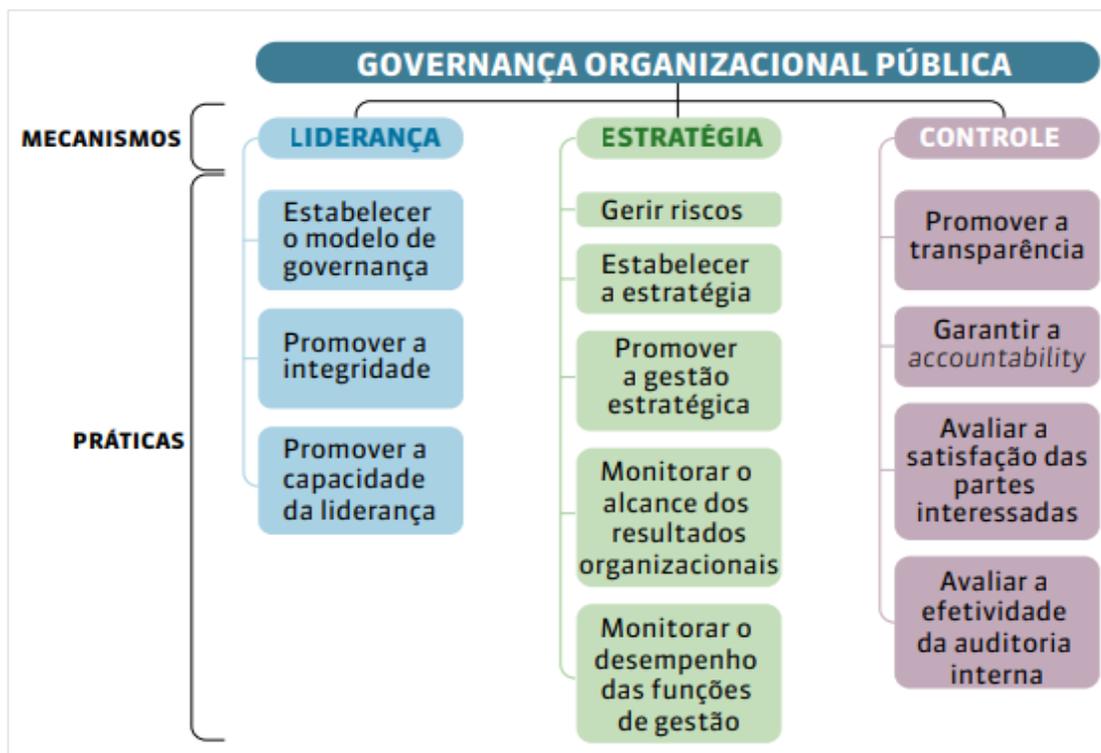


Figura 4

Mecanismos de governança.

Fonte: Brasil (2020). Tribunal de Contas da União - TCU. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Edição 3 - Brasília: TCU. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>.

O plano de governança da UFT usa os mecanismos de liderança e controle de forma associada à sua estratégia. Entre as práticas relacionadas à liderança, destacam-se a própria elaboração de um modelo de governança e a descentralização da gestão e a distribuição de responsabilidades, como forma de promoção da liderança. Contudo, observa-se que a universidade precisa avançar quanto à criação de um programa específico para promoção de integridade, conforme normatizado pelo TCU.

Em relação às práticas de controle, destaca-se a existência do Departamento de Auditoria Interna, a padronização do procedimento de tratamento e divulgação de dados e a promoção de prestação de contas, entre outras práticas.

Apesar da execução de diversas práticas de governança dos mecanismos de liderança e controle, observa-se que o conteúdo do plano de governança dá mais enfoque ao mecanismo de estratégia e, a partir do destaque ao monitoramento de metas e desempenho institucional, à gestão de riscos, como se discutirá nas seções a seguir.

4.4 Monitoramento de metas e desempenho institucional

O primeiro elemento do plano de governança da UFT corresponde às ações de monitoramento das metas estabelecidas no plano de desenvolvimento e a consequente avaliação do desempenho institucional. Esse elemento está diretamente ligado ao mecanismo de estratégia, como será discutido ao longo da seção.

4.4.1 Monitoramento das metas institucionais

Para acompanhar a execução das ações institucionais, o plano de governança da UFT instituiu o Plano Anual de Trabalho (PAT) como uma ferramenta tática a ser utilizada em cada unidade gestora, dentro de um ciclo de monitoramento que se inicia no primeiro semestre do ano de referência, com avaliação parcial no início do segundo semestre e encerramento ao final de cada ano (UFT, 2019).

Por meio do plano de governança foi definida a criação de um sistema informatizado para operacionalizar o PAT, contendo as ações e tarefas para cada ano letivo, com atualização periódica da evolução das ações previstas.

Para implementar essa prática, a UFT utiliza o *software* NAUS system, um programa desenvolvido por professores do seu Núcleo de Inovação Tecnológica. O principal objetivo do sistema NAUS é a desburocratização das atividades de planejamento e avaliação. Suas funcionalidades permitem registrar as informações relacionadas às ações e metas institucionais, acompanhar e monitorar os indicadores e alimentar os dados de gerenciamento de risco (UFT, 2022).

Ainda, o acompanhamento das tarefas do plano de trabalho também ocorre por meio de reuniões de avaliação da estratégia, conforme o procedimento estabelecido no plano de governança. Destaca-se que o PAT é a principal ferramenta de governança relacionada à avaliação das estratégias traçadas pela instituição.

O monitoramento das ações deve ser periódico, possibilitando a comunicação dos resultados a todos os interessados, bem como o tratamento das metas ainda não

alcançadas (Brasil, 2020). Assim, a utilização da ferramenta do PAT mediante o uso de sistema informatizado e a realização de reuniões estratégicas adéqua-se às práticas de governança recomendadas para instituições públicas.

O gerenciamento de estratégias por meio do monitoramento e avaliação é considerado um dos passos necessários para a boa governança no setor público e são práticas que garantem o foco da gestão na missão institucional (Teixeira *et al.*, 2018).

O monitoramento do alcance dos resultados, por meio da avaliação das ações e metas, é uma prática ligada ao mecanismo de estratégia, voltada para a criação e estruturação de processos e de mecanismos que possam melhorar o desempenho institucional e auxiliar a alta administração na condução do processo decisório (Brasil, 2021).

De acordo com o TCU (Brasil, 2020), o principal objetivo é avaliar se os objetivos estão adequados às necessidades da organização; ou se eles estão sendo atingidos ou se os recursos empregados estão compatíveis com os resultados alcançados; e, finalmente, se eles promovem a solução dos problemas levantados e os resultados esperados.

A avaliação periódica da estratégia institucional permite a sua readequação, quando observado o desempenho organizacional insuficiente. Assim, esse instrumento de governança dá suporte à execução do plano de desenvolvimento institucional a partir do monitoramento constante da estratégia elaborada.

4.4.2 Avaliação do desempenho institucional

A partir do monitoramento e avaliação das ações do PAT, o plano de governança da UFT estabelece a medição do desempenho institucional, por meio de indicadores (UFT, 2019).

Os indicadores de desempenho são estatísticas obtidas de forma sistemática, relacionadas às condições ou aos resultados de uma ação, que objetivam fundamentar o planejamento e a execução de políticas públicas (Matos *et al.*, 2015).

No caso da UFT, essas estatísticas são obtidas a partir do registro das metas contidas no plano de desenvolvimento da instituição e das ações e atividades concretizadas ao longo do ano, as quais são registradas por meio da ferramenta PAT, como discutido na seção anterior.

Nesse sentido, são relacionadas as diretrizes estratégicas do PDI como base para avaliação do desempenho da universidade. Para cada diretriz o plano de governança estabelece um conjunto de indicadores e uma unidade gestora como responsável pela coleta, monitoramento, registro e forma de cálculo do indicador. Os indicadores definidos estão inseridos no PDI da instituição, tornando a governança integrada à estratégia de desenvolvimento da universidade, conforme a Figura 5.

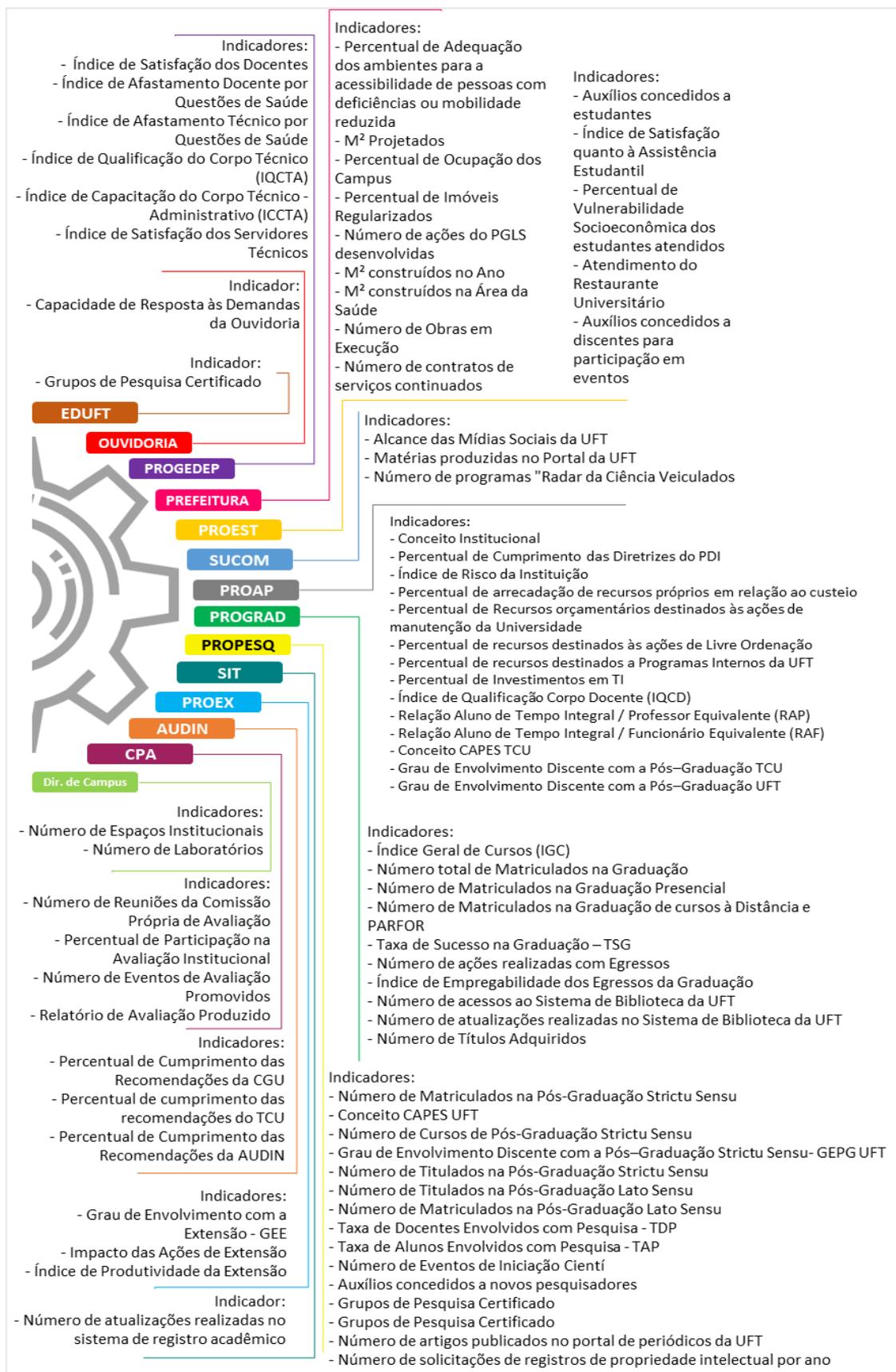


Figura 5

Indicadores de desempenho da UFT.

Fonte: do autor a partir de Universidade Federal do Tocantins - UFT (2019). *Resolução nº 09 de 2019*. Plano de Governança da UFT. Palmas, TO.

A avaliação de desempenho das universidades não é prática recente, tem-se registro de sua utilização na década de 1980, quando foi criado o PARU. Mas, a avaliação consolidou-se como uma exigência legal em 2004, com a instituição do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) pela Lei nº 10.861/04. Nesse sistema, o desempenho é medido a partir de indicadores que envolvem ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, desempenho do corpo discente e docente, além da gestão e da infraestrutura (Souza Filho, Pinheiro, Domingues, Fernandes & Leite, 2021).

Souza Filho *et al.* (2021) salientam que a utilização do Sinaes, isoladamente, é insuficiente para avaliar corretamente o desempenho das universidades, em razão da sua dinâmica complexa, que envolve a utilização de sistemas diversos, em cada departamento e nível hierárquico, gerando dados e informações em linguagens distintas, impossibilitando a sistematização estratégica dos indicadores.

Os mesmos autores defendem que cada universidade deve ter um sistema interno e próprio de acompanhamento do desenvolvimento institucional como prática da boa governança. Especialmente, porque a governança pretende que a gestão vá além do que legalmente se exige; caso contrário, cumpriria, apenas, um conjunto de regras e procedimentos burocráticos que não contribuem para o crescimento da instituição.

Diante disso, o monitoramento do desempenho da gestão, por meio da avaliação dos indicadores institucionais, é capaz de demonstrar a efetividade das atividades e ações executadas pela gestão, com foco no cumprimento da missão institucional. Em outras palavras, além de cumprir as ações traçadas no planejamento estratégico, é importante avaliar se a aplicação desse princípio tem contribuído para a produção de resultados que são demandados à universidade.

A avaliação dos indicadores é parte da prática de governança que garante a tomada de decisões baseada em evidências, com identificação de oportunidades e em cumprimento à estratégia organizacional. Essa prática compreende a definição de indicadores de desempenho, criação de métodos de monitoramento e publicação dos relatórios de gestão e dos resultados a todos os interessados (Brasil, 2020).

O monitoramento de desempenho também pode ser relacionado à *accountability*, pois norteia a alocação de recursos e garante a sua utilização de acordo com as necessidades dos interessados (Matos *et al.*, 2015).

A governança nas instituições públicas envolve as funções de direção, avaliação e monitoramento, levando a gestão à adoção das normas e estratégias da organização, primando pela qualidade dos serviços prestados (Teixeira & Gomes, 2019).

Esse elemento do plano de governança da UFT denota o compromisso da instituição em atender às metas e aos objetivos institucionais, ressaltando a importância que os gestores têm de seguir as diretrizes criadas de forma coletiva, garantindo o sucesso organizacional, que não dependerá apenas dos administradores.

4.5 Gestão de risco institucional

O segundo elemento do plano de governança da UFT diz respeito à política de gestão de riscos, regulamentada pela Resolução 09 de 2016, posteriormente revogada com sua institucionalização. Dessa forma, o gerenciamento de riscos na gestão é incorporado ao processo decisório como uma prática de boa governança. Entre os objetivos da gestão de riscos estão a valorização da organização e a melhoria dos processos organizacionais (UFT, 2019).

Além disso, está subordinada aos objetivos aplicáveis à governança pública em geral:

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e

IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança (Brasil, 2017, s.p.).

A partir do dispositivo mencionado, verifica-se que a gestão de riscos integra o mecanismo de estratégia, sendo essencial ao processo decisório à medida que relaciona os objetivos institucionais ao apetite a risco. Além disso, por meio da gestão de riscos é possível atribuir autoridade e responsabilidade sobre as ações e tarefas executadas.

Na UFT, são responsáveis pela gestão do risco os pró-reitores, superintendentes, o prefeito universitário e os servidores que forem designados para essa função. Dessa forma, não há a centralização dessa tarefa em uma unidade de gestão.

Esse modelo descentralizado apoia-se no ideal de distribuição de responsabilidades, em que a liderança define as diretrizes e a estrutura da gestão de riscos, sendo sua implantação e execução delegadas a outros agentes interessados (Brasil, 2020).

Vieira e Barreto (2019) postulam que a gestão de riscos compreende as atividades de identificação, análise, tratamento e monitoramento dos riscos e é fundamental para o cumprimento das responsabilidades nas instituições públicas.

Assim, cabe analisar a estruturação da gestão de riscos no plano de governança da UFT.

4.5.1 Estrutura de gerenciamento de riscos

Uma política de riscos deve definir, no mínimo, o fluxo de comunicações e decisões que lhe são inerentes, os limites de sua tolerância, além dos critérios para sua análise e avaliação (Brasil, 2020). Destaca-se, se seguir, a importância que a gestão de riscos possui no âmbito da governança:

Uma gestão de riscos eficaz melhora as informações para o direcionamento estratégico e para as tomadas de decisões de responsabilidade da governança, contribui para a otimização do desempenho na realização dos objetivos de políticas e serviços públicos e, conseqüentemente, para o aumento da confiança dos cidadãos nas organizações públicas, além de prevenir perdas e auxiliar na gestão de incidentes e no atendimento a requisitos legais e regulamentares (Brasil, 2018, s.p.).

No caso da UFT, o plano de governança prevê a determinação dos parâmetros e critérios de risco e sua descrição com apontamento de suas potenciais causas e conseqüências. Por fim, a determinação do nível do risco a partir da probabilidade de ocorrência de seus prováveis efeitos (UFT, 2019). A Figura 6 traz a estrutura de gestão de riscos adotada na UFT.

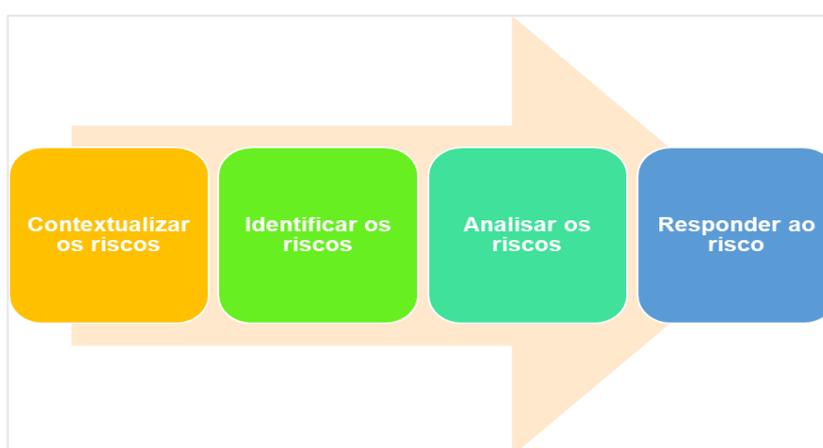


Figura 6

Etapas do gerenciamento de risco.

Fonte: do autor.

A estrutura de riscos compreende as etapas de contextualização, identificação, análise e tratamento. A contextualização é a descrição dos parâmetros internos e externos que dão escopo ao processo de gestão de riscos, por meio da identificação dos fatores de influência (UFT, 2019). Portanto, nessa etapa serão definidos os parâmetros que os gestores utilizarão na etapa seguinte para identificar os riscos.

A identificação corresponde ao reconhecimento do risco por meio da consulta às partes interessadas ou levantamentos históricos, análises teóricas, e assim por diante. A análise é a fase em que o risco é avaliado e classificado para determinação do seu nível e determinação do tratamento (Vieira & Barreto, 2019).

Nessa fase, é normalmente determinado o que pode comprometer o desempenho institucional, que falhas podem ocorrer, quais os fatores de vulnerabilidade, quais resultados podem prejudicar a instituição, quais são os fatores principais de riscos, e assim por diante.

Dessa forma, é possível definir quais as causas e consequências de uma atividade ao identificá-la como um risco ao objetivo da organização. O resultado dessa etapa é a descrição do risco, compreendendo sua causa, incerteza, impacto e dimensão.

A fase de análise busca estabelecer a probabilidade de ocorrência do risco. É certo que os riscos se referem à incerteza de eventos que possam causar danos ao desempenho institucional, buscando-se evidenciar o grau dessa incerteza e mensurar o dano provável.

De acordo com o plano de governança da UFT, os riscos devem ser submetidos a uma matriz de classificação que correlaciona a probabilidade e o impacto, utilizando uma escala de um a 10 pontos, que determinará o tratamento a ser recebido, de acordo com o nível identificado.

As descrições dos níveis de probabilidade encontram-se na Tabela 2 e os níveis de impacto na Tabela 3.

Tabela 3

Níveis de probabilidade de riscos

Probabilidade	Descrição	Peso
Muito baixa	Improvável. Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	Rara. De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	Possível. De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	5
Alta	Provável. De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	8
Muito alta	Praticamente certa. De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	10

Fonte: Brasil (2018). Tribunal de Contas da União - TCU. *Roteiro de avaliação de maturidade da gestão de riscos*. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo. Recuperado de: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestaoriscol_aavaliacao_maturidade.pdf.

Tabela 4

Níveis de impacto de riscos

Impacto	Descrição	Peso
Muito baixo	Mínimo impacto nos objetivos (estratégicos, operacionais, de informação/ comunicação/ divulgação ou de conformidade).	1
Baixo	Pequeno impacto nos objetivos (idem).	2
Médio	Moderado impacto nos objetivos (idem), porém recuperável.	5
Alto	Grande impacto nos objetivos (idem), de difícil reversão.	8
Muito alto	Significativo impacto nos objetivos (idem), de reversão mais difícil.	10

Fonte: Brasil (2018). Tribunal de Contas da União - TCU. *Roteiro de avaliação de maturidade da gestão de riscos*. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo. Recuperado de: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestaoriscol_avaliacao_maturidade.pdf.

Assim, a matriz de risco correlacionando o grau de probabilidade e de impacto do risco é capaz de avaliá-lo como um risco baixo, médio ou alto, como exhibe a Figura 7.

**Figura 7**

Matriz de risco.

Fonte: Universidade Federal do Tocantins - UFT (2019). *Resolução nº 09 de 2019*. Plano de Governança da UFT. Palmas, TO.

O resultado da fase de avaliação determina qual será a resposta ao risco. Essa resposta pode ser: tolerância ao risco, quando ele se faz necessário para otimização dos resultados; ou mitigação, quando o risco ultrapassa os limites toleráveis.

A definição do limite de tolerância a um risco relaciona-se à sua capacidade de enfrentamento, dependendo do quanto é aceitável a variação no desempenho em

relação ao cumprimento de suas metas e objetivos (Brasil, 2018). As orientações de tratamento são apresentadas na Figura 8.

Nível de Risco	Orientações de Tratamento
Vermelho	Nível de risco muito além do apetite a risco. Qualquer risco nesse nível deve ter uma ação de mitigação constante do Plano Anual de Trabalho, sendo tratado com prioridade na alocação de recursos. Para os riscos deste nível entende-se como necessária também uma ação a nível operacional, com o estabelecimento de controles internos nos processos de trabalho para redução da ocorrência e do impacto.
Amarelo	<p>Nível de risco além do apetite a risco. Qualquer risco nesse nível deve ter uma ação de mitigação constante do Plano Anual de Trabalho. Será tratado com prioridade na alocação de recursos, quando tiver relação direta com o Eixo de Políticas Acadêmicas.</p> <p>Neste nível, os riscos de alto impacto com baixa probabilidade de ocorrer, entende-se como necessária a adoção de um plano de contingência caso o risco se materialize.</p> <p>Para os riscos deste nível que apresentem alta probabilidade de ocorrer, entende-se como necessária a ação a nível operacional, com o estabelecimento de controles internos para redução da ocorrência.</p>
Verde	Nível de risco dentro do apetite a risco. Não será adotada nenhuma medida especial, porém requer atividades de monitoramento e atenção da unidade para manter o risco nesse nível, ou reduzi-lo sem custos adicionais.

Figura 8

Orientações de tratamento de risco.

Fonte: Universidade Federal do Tocantins - UFT (2019). *Resolução nº 09 de 2019*. Plano de Governança da UFT. Palmas, TO.

Assim, os tratamentos possíveis incluem não iniciar ou interromper a atividade, promover ações de mitigação do risco, transferir o risco com a contratação de seguros, por exemplo, ou ainda aceitar o risco sem tomar qualquer medida (UFT, 2019).

Como identificado na pesquisa de campo, após a avaliação do risco e eventual ação de mitigação, é necessário o contínuo monitoramento. Na UFT, essa atividade é feita pelo módulo de riscos do sistema NAUS que, entre outras funcionalidades, permite a avaliação dos riscos pelos critérios definidos no plano de governança e o acompanhamento de sua evolução (E1, 2022).

Dessa forma, a gestão de riscos possibilita a identificação de vulnerabilidades em tempo hábil a ser corrigido, possibilitando as mudanças necessárias e a continuidade no processo de melhorias. Portanto, a gestão de risco é integrada à atividade de execução e de monitoramento da estratégia organizacional.

A constituição desses elementos como práticas de governança da UFT, qual seja, a avaliação do desempenho e a gestão de riscos, corrobora o posicionamento de Couto (2018), de que a principal característica da governança universitária é a prática de ações de planejamento e acompanhamento do desenvolvimento.

A governança corporativa não pode ser aplicada de forma integral nas universidades, pois a finalidade mediata dessa governança é a lucratividade, enquanto as IES, inclusive as privadas, possuem responsabilidade social com a educação, ocupando a prioridade na finalidade da governança (Foletto & Tavares, 2014).

Em razão disso, é possível observar que a governança da UFT é abrangente por incluir os três mecanismos: liderança, estratégia e controle; e porque o modelo adotado pelo seu plano de governança dá mais destaque às práticas de avaliação de metas, desempenho e gestão de riscos, que são práticas estratégicas, objetivando o cumprimento da sua missão institucional.

4.6 Implementação da governança e resultados

Os resultados foram avaliados a partir dos principais elementos da governança institucional da UFT: os de desempenho e avaliação de riscos. Além disso, é utilizado o índice geral de gestão e governança (iGG), calculado pelo TCU.

4.6.1 Resultados da avaliação do desempenho institucional

As práticas de governança para monitoramento do desempenho institucional se relacionam ao monitoramento de ações e resultados e ao monitoramento dos indicadores de desempenho. Apesar de serem práticas com procedimentos e finalidades distintas, observou-se que há integração das ações estratégicas para o aumento dos indicadores. Portanto, a avaliação dos resultados desse instrumento pode ocorrer de forma conjunta.

Antes da implementação do PAT, o monitoramento das ações e metas era feito sem um procedimento institucional específico e a principal ferramenta utilizada

correspondia a uma planilha de *Excel*. As unidades gestoras informavam o cumprimento da diretriz, utilizando os parâmetros ótimo (igual ou acima de 80%); bom (50% a 79%); regular (35% a 49%); e baixo (abaixo de 35%) (UFT, 2017).

Assim, havia a execução dessa ferramenta de gestão, mas era realizada de forma manual e sem parâmetros claros. Além de prejuízos à produtividade, o monitoramento de ações e metas por esse método podia acarretar análises dissonantes da realidade, notadamente em instituições universitárias, nas quais há uma variedade de unidades de gestão e de atividades distintas.

Essa metodologia foi utilizada até 2017. Em 2018, com a utilização do PAT, antes mesmo da normatização da governança, a universidade passou a apresentar o resultado de seu desempenho de forma mais específica, adotando o uso do *software* NAUS.

A mudança no método de monitoramento das ações em universidades pode sofrer resistência em alguns casos, especialmente quando a gestão é integrada por docentes e pesquisadores sem formação em administração (Lobato & Andrade, 2019). No caso da UFT, não foram relatadas dificuldades nessa transição, o que pode ser justificado pelo fato de o sistema NAUS ter sido desenvolvido pela própria universidade e seus gestores, pressupondo-se, dessa forma, que a ferramenta seria adequada às necessidades da universidade.

Na Tabela 4 sintetizam-se os dados dos relatórios de gestão para o intervalo de 2016 a 2020.

Tabela 5

Evolução do desempenho da UFT entre 2016 e 2020

	EIXO 1 PLANEJ. E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL	EIXO 2 DESENV. INSTITUCIONAL	EIXO 3 POLÍTICAS ACADÊMICAS	EIXO 4 POLÍTICAS DE GESTÃO	EIXO 5 INFRA. FÍSICA
2016	72,00%	65,00%	59,00%	56,00%	56,00%
2017	73,00%	82,00%	62,00%	69,00%	69,00%
2018	84,00%	88,00%	25,00%	45,00%	15,00%
2019	90,00%	88,00%	47,00%	63,00%	35,00%
2020	90,00%	100,00%	70,00%	80,00%	60,00%

Fonte: elaborada pelo autor com dados de Universidade Federal do Tocantins - UFT (2017). *Relatório de monitoramento do desempenho da UFT 2016-2017*. Palmas, TO; Universidade Federal do Tocantins - UFT (2020). *Resolução nº 27 de 2020*. Relatório de Gestão da Universidade Federal do Tocantins, Exercício 2019. Palmas, TO; Universidade Federal do Tocantins - UFT (2021b). *Relatório de gestão da Universidade Federal do Tocantins, Exercício 2021*. Palmas, TO.

Na Tabela 3 pode-se verificar que os eixos 3, 4 e 5, no ano de 2018, apresentaram grande queda em relação aos anos anteriores, 2016 e 2017. E que os eixos 1 e 2, em 2018, tiveram crescimento tímido em relação ao ano anterior.

É possível inferir que a mudança na ferramenta de avaliação do desempenho institucional corrigiu discrepâncias em relação aos resultados anteriores, permitindo que os resultados levantados a partir do sistema NAUS fossem mais fiéis ao desempenho real da universidade. Portanto, ainda que os percentuais representem uma queda no desempenho, a avaliação da gestão da universidade é de que houve crescimento.

A Tabela 4 contém o percentual de cumprimento das diretrizes estabelecidas no PDI 2016. Esse percentual é calculado a partir do cumprimento de cada uma das diretrizes. Sua evolução entre 2018 e 2020 é apresentada na Figura 9.

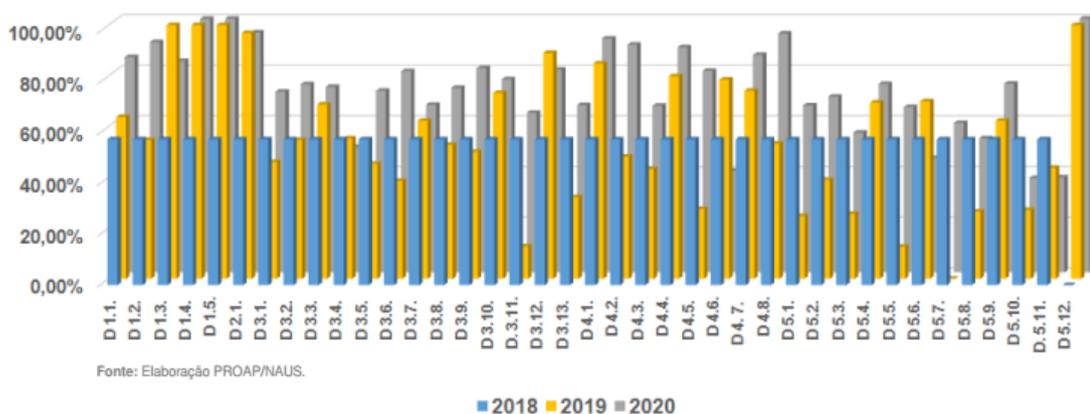


Figura 9

Evolução do desempenho institucional entre 2018 e 2020 por diretriz do PDI.

Fonte: elaborada pelo autor com dados de Universidade Federal do Tocantins - UFT (2021c). Resolução nº 38, de 23 de abril de 2021 – CONSUNI/UFT. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal do Tocantins, 2021-2025 Palmas, TO.

Percebe-se, na Figura 9, que em 2018 havia certa equivalência na execução das diretrizes, e que em 2019 e 2020 algumas diretrizes tiveram melhor execução do que outras. Coincide com esse resultado a implantação do sistema NAUS, evidenciando que a reformulação do método de avaliação do desempenho e a utilização de sistema informatizado possibilitaram a obtenção de resultados mais realísticos.

Em geral, a avaliação e o monitoramento são baseados na evolução dos indicadores de desempenho. Assim, a integração desse processo com a governança universitária pretende aprimorar a execução da estratégia da gestão, para garantir o aumento do desempenho institucional (Lobato & Andrade, 2019).

A partir de 2019, após a instituição do plano de governança da UFT, o cumprimento de metas e objetivos passou a ser mais elevado, como exibem a Tabela 5 e a Figura 10.

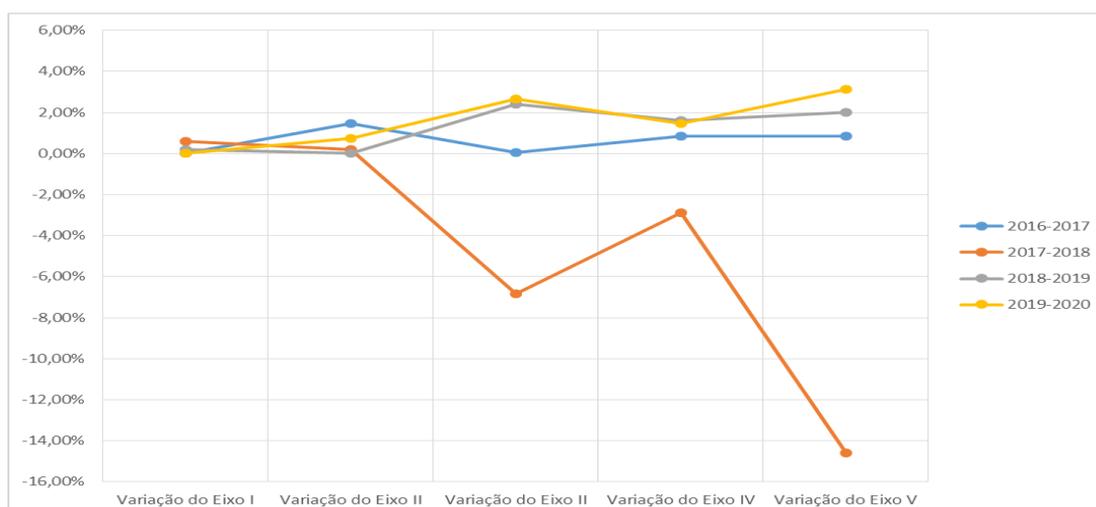
Tabela 6

Varição no desempenho institucional de 2016 a 2020

Período de referência	Varição do Eixo I	Varição do Eixo II	Varição do Eixo II	Varição do Eixo IV	Varição do Eixo V
2016-2017	-0,01%	1,45%	0,05%	0,84%	0,84%
2017-2018	0,61%	0,18%	-6,85%	-2,88%	-14,58%
2018-2019	0,18%	0,00%	2,42%	1,62%	2,00%
2019-2020	0,00%	0,72%	2,65%	1,44%	3,13%

Fonte: elaborada pelo autor com dados de Universidade Federal do Tocantins - UFT (2021b). *Relatório de gestão da Universidade Federal do Tocantins, Exercício 2021*. Palmas, TO.

Eles indicam que a implementação do plano de governança da UFT, quanto ao monitoramento do desempenho institucional, provocou aumento na taxa de cumprimento das metas.

**Figura 10**

Varição no desempenho institucional de 2016 a 2020.

Fonte: elaborada pelo autora com dados de Universidade Federal do Tocantins - UFT (2021b). *Relatório de gestão da Universidade Federal do Tocantins, Exercício 2021*. Palmas, TO.

É evidenciado no gráfico da Figura 10 que a implementação das normas de governança possibilitou melhorias na ferramenta de acompanhamento, permitindo que os gestores direcionassem melhor suas ações, tendo como resposta a execução de maior número de tarefas.

Outro resultado da implementação do plano de governança foi a maior efetividade das reuniões estratégicas, que passaram a ocorrer com mais frequência e a produzir relatórios de desempenho semestrais em substituição aos anuais (E1, 2022). Essas

mudanças fornecem as informações que vão subsidiar a gestão na tomada de decisões e dão mais efetividade aos princípios da governança.

Esse resultado é importante para a *accountability* da universidade, para demonstrar à sociedade a eficiência orçamentária e a correta aplicação dos recursos públicos para a promoção do bem-estar social (Matos *et al.*, 2015).

Em geral, a governança quanto ao acompanhamento do desempenho institucional mostrou-se completamente implementada, visto que as ferramentas de avaliação do desempenho já foram implementadas, a exemplo do PAT e do sistema NAUS, atendendo ao proposto no plano, e gerou resultados positivos para a universidade, como evidenciado no crescimento do desempenho institucional no período de 2019 a 2020.

Quanto ao desempenho, o primeiro critério definido nesta pesquisa, o plano de governança da UFT, refletiu mudanças institucionais positivas e contribuiu para melhorias na gestão da universidade.

4.6.2 Implementação da governança na gestão de riscos

A implementação da gestão de riscos em uma universidade pode ser avaliada a partir de três fatores: a criação de um comitê de governança, riscos e controles; a criação de uma política de riscos; e a criação e execução de uma metodologia para gestão de riscos (Sousa, 2018).

Os riscos institucionais da UFT começaram a ser analisados em 2016, em cumprimento às diretrizes do PDI. Contudo, essa avaliação ocorria de forma dissociada das práticas de governança, que só vieram a ser normatizadas em 2019.

Em 2016 e 2017, o procedimento de gerenciamento dos riscos tinha como base somente o PDI, com base na Resolução nº 06 de 2016, que tratava apenas do monitoramento de ações e a gestão de riscos, sem integração com a política de governança.

O método de levantamento dos dados nesse período era a aplicação de questionários. Participavam dessa gestão de riscos as pessoas integrantes da alta gestão, como reitor, pró-reitores e diretores, totalizando 21 gestores, que indicaram os riscos que identificavam em seus respectivos setores (UFT, 2020).

Em 2018 e 2019, ainda antes da normatização da governança, a gestão de riscos começou a ser modificada, com a adequação de outro método, considerado mais preciso pela própria administração da universidade. O levantamento dos riscos passou a ser feito a partir da avaliação de 41 processos críticos nas unidades gestoras da Prefeitura Universitária, Pró-Reitoria de Administração e Finanças e Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (UFT, 2020).

De acordo com a administração da universidade, a metodologia anterior era genérica, pois era baseada na visão do gestor, e a transição iniciada em 2018 mudou o foco da avaliação para os processos, e não para as pessoas (UFT, 2021a).

A gestão de riscos realizada de 2016 a 2020 identificou a existência de 42 riscos institucionais, dos quais pelo menos 29 apresentaram redução ao longo do período, como resultado das ações de tratamento propostas pela governança.

Contudo, o método de identificação dos riscos até então utilizado ainda não era institucionalizado nas normas de governança, que mesmo aprovadas em 2019 só começaram a ser implementadas em 2021.

Pesquisa com 63 universidades federais constatou que, até agosto de 2018, 13% ainda não possuíam comitê de governança, 36% não haviam criado uma política de gestão de riscos e 54% não tinham definido metodologia para o gerenciamento dos riscos (Sousa, 2018).

Outro estudo em 2020, também com 63 IES federais, revela que 71,43% apresentavam política de gestão de riscos e 23,81% estavam em fase de desenvolvimento (Pinto, Nogueira & Cerquinho, 2020).

Portanto, nesse primeiro momento, a avaliação de riscos era executada, mas sem um comitê de governança e sem metodologia definida, sendo a gestão de riscos considerada não implementada. Passou a ser considerada implementada em 2019, com a publicação do plano de governança, criação do comitê de governança e definição do método de gerenciamento de riscos.

Em 2021, com a elaboração do PDI 2021-2025, as normas de governança sobre gestão de riscos passaram a ser incorporadas aos objetivos estratégicos da universidade, impulsionando mudanças na metodologia do gerenciamento de riscos (E1, 2022).

Segundo a UFT (2021b), os riscos devem ser associados às diretrizes de planejamento, assim, cada objetivo passou a apresentar pelo menos um risco e uma ação de mitigação. Diante disso, em 2021 foram levantados 110 riscos institucionais, classificados como baixo (4,55%), médio (36,36%), alto (58,18%) e extremo (0,91%).

Em síntese, a partir de 2021 houve mudança nos critérios de inclusão dos riscos e foi elaborado o caderno de riscos da UFT, com a finalidade de orientar quanto aos procedimentos e a disseminar a cultura da gestão de riscos (UFT, 2021a).

Além disso, em consulta à base de documentos públicos da UFT, apurou-se que somente alguns departamentos publicaram os respectivos relatórios de análises de riscos no ano de 2019. Ademais, não há um documento unificado para apresentação dos riscos institucionais, exceto pelo relatório de gestão, que os apresenta de forma sintética.

Os resultados identificados revelam que a gestão de riscos na UFT ainda segue as características tradicionais desse procedimento, diferenciando-se da denominada governança de riscos, que é a aquela que tem estrutura, responsabilidade, formalização e centralização, desenhando um processo consistente para seu gerenciamento (Oleskovicz, Oliva & Pedroso, 2018).

Os resultados indicam que os principais desafios para a implementação da gestão de risco nas universidades são: tratamento inadequado dos riscos em função de

informações incompletas; falta de confiança ou entendimento entre os responsáveis; falta de estrutura adequada para gestão de riscos; dificuldade na renovação do ciclo de gerenciamento dos riscos; falta de engajamento e capacitação; e, excesso de demandas (Araújo & Gomes, 2021).

Diante disso, constata-se que as normas de governança quanto à gestão de riscos estão totalmente implementadas, mas os resultados do gerenciamento realizado pela universidade ainda estão sendo processados, dificultando a análise dos impactos das práticas de governança no tocante a esse quesito.

4.6.3 Indicadores de governança

Desde 2013 o Tribunal de Contas da União (TCU) realiza o levantamento de informações com o intuito de verificar as condições de governança no setor público e estimular suas instituições às boas práticas nesse aspecto. Segundo Alves (2019), à época eram analisados os eixos: governança e gestão de tecnologia de informação, gestão de pessoas, de contratações e governança pública.

Visando uma análise mais ampla e efetiva, a partir de 2017 tais temas foram reunidos em um só mecanismo de autoavaliação, resultando na análise de um conjunto de dados relacionados à governança pública, criando-se o iGG.

O iGG é composto de subíndices, a saber: índice de governança pública (IgovPub); índice de capacidade de gestão de pessoas (iGestPessoas); índice de capacidade em gestão de tecnologia da informação (iGestTI); e o índice de capacidade em gestão de contratos (iGestContrat). “O tribunal calcula indicadores de desempenho em governança para cada instituição e área avaliada” (Alves, 2019, p. 15)

Isso posto, os critérios que compõem o índice de governança na metodologia do TCU relacionam-se a liderança, estratégia, *accountability*, gestão de tecnologia da informação, gestão de pessoas, gestão de contratações e resultados (Pereira Filho, 2020). Esses critérios estão presentes na estruturação e formulação das normas de governança da UFT, mostrando-se adequados para mensuração dos resultados do plano de governança.

A Tabela 6 demonstra os referidos índices para os anos de 2018 e 2021, as duas últimas avaliações.

Tabela 7

Resultados do iGG e seus subíndices, da UFT, em 2018 e 2021

	2018	2021
iGG	43,00%	44,10%
iGovPub	50,00%	53,90%
iGovPessoas	45,00%	51,50%
iGestPessoas	43,00%	50,10%
iGovTI	33,00%	37,20%
iGestTI	35,00%	33,00%
iGovContra	49,00%	51,40%
iGestContrat	44,00%	43,00%

Fonte: elaborada a partir de Universidade Federal do Tocantins - UFT (2021b). *Relatório de gestão da Universidade Federal do Tocantins, Exercício 2021*. Palmas, TO.

Detecta-se que apenas o iGestContrat e o iGestTI tiveram redução, os demais índices tiveram evolução positiva. O primeiro examina as diretrizes de governança presentes nos processos de compras e contratações de serviços prescindíveis ou não de licitação, enquanto pelo segundo afere-se se essas práticas estão conforme aos objetivos estratégicos da IES, considerando-se os eixos: planejamento, processos e pessoas.

A razão pela qual o TCU realiza tais levantamentos periodicamente se dá pelo fato de eles medirem e avaliarem a capacidade de governança e gestão das IES, monitorando os índices e identificando riscos para, diante dos resultados, promover o estímulo adequado às organizações no que concerne à adoção e ao aperfeiçoamento de boas práticas (Alves, 2019).

A esse respeito, é necessário estudo mais específico sobre a evolução do iGG para mensurar adequadamente o impacto do plano de governança da UFT nesse indicador, não sendo este o objetivo desta pesquisa. Assim, registra-se em linhas gerais que houve crescimento no índice após a implementação das normas de governança na universidade.

Apesar disso, em comparação a outras universidades federais da região Norte do Brasil, a UFT evoluiu pouco. Segundo a diretoria de avaliação e planejamento em 2018, a universidade estava em segundo lugar no *ranking* e em 2021, mesmo tendo aumentado seus índices, caiu quatro posições e ficou abaixo da média em muitos índices.

Quanto à implementação e aos resultados alcançados, o plano de governança proporcionou melhorias, mas, espera-se que deva apresentar maiores impactos com a completa integração dos demais instrumentos de gestão.

4.7 Governança no PDI 2021 e projeções

O Plano de Desenvolvimento Institucional atualizado é proposto como requisito essencial para o recredenciamento das instituições de educação superior (Brasil, 2006), de modo que a periodicidade desse instrumento é de cinco em cinco anos.

Como item central do planejamento estratégico da IES, o PDI constitui-se norma diretriz para o seu planejamento atual, objetivando o enfrentamento das dificuldades presentes, além de propor projeções para um cenário de melhorias e avanços na qualidade das suas ações quanto ao ensino, pesquisa e extensão e também no tocante à gestão administrativa e orçamentária.

Portanto, a relação do PDI com a governança é relativa ao desenvolvimento institucional de modo geral, incluindo organização, monitoramento e controle da IES. Na UFT, o processo de implementação da governança é relativamente recente, estando ainda em fase de aperfeiçoamento. Por essa razão, o próprio PDI contempla perspectivas que indicam o aprimoramento dos mecanismos já implementados e possibilita a incorporação de novas práticas, o que é, inclusive, objetivado pelo TCU.

Nesse contexto, a metodologia utilizada para a construção do PDI 2021 teve como escopo a constituição de grupos de trabalhos temáticos para melhor articulação do projeto de desenvolvimento da instituição (UFT, 2021c). O processo de construção desse PDI foi coordenado pelo comitê de governança da universidade, conforme ilustra a Figura 11.



Figura 10

Organograma dos grupos de trabalho para construção do PDI 2021.

Fonte: Universidade Federal do Tocantins - UFT (2021c). *Resolução nº 38, de 23 de abril de 2021 – CONSUNI/UFT*. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal do Tocantins, 2021-2025 Palmas, TO.

Registra-se, portanto, que a nova estratégia de desenvolvimento da UFT incorpora um modelo de governança que valoriza os processos interativos na construção de soluções, ganhando mais relevância quando aplicado às instituições que possuem dinâmica complexa e diversa, como as IES (Dias & Cario, 2014).

Nesse novo cenário, os desafios estratégicos das universidades foram definidos em: a) educação inovadora com excelência acadêmica; b) inclusão social; c) inovação, transferência de tecnologia e empreendedorismo; d) reconhecimento social; e) e mecanismos de governança pública (UFT, 2021c).

Acerca da definição da governança como um desafio estratégico, obteve-se na entrevista que:

Foram definidos cinco desafios, e um deles é MECANISMOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA, cujos objetivos estratégicos têm a meta de aumentar todos os índices presentes no levantamento de governança e gestão públicas do TCU, bem como diminuir os níveis de risco e levar a governança a todos os níveis da instituição (E1, 2022).

Por estudos voltados para identificar a integração e prática da governança em órgãos públicos, constatou-se que a implementação de atividades de atribuição de responsabilidades e a definição de estratégias de governança são adotadas somente em 42,2% e o gerenciamento de risco só é aplicado por 10% das entidades da administração pública federal (Correio & Oliveira Correio, 2019).

A não implementação da governança pública, em consonância com as normativas recomendadas, dificulta o alcance dos objetivos organizacionais. Assim, a UFT busca inovar em sua gestão, ao reconhecer a governança como verdadeiro instrumento para cumprimento da missão institucional.

A governança pública, como desafio para o desenvolvimento, atribui valor aos mecanismos de liderança, estratégia e controle, denotando o compromisso da gestão em exercer o controle da atividade pública e prestar serviços públicos efetivos e de qualidade, e se alinha à concepção de governança como um movimento desenvolvimentista ou até mesmo um novo modelo de administração pública (Dias & Cario, 2014).

A partir dos mecanismos de governança pública, a UFT definiu nove objetivos em seu plano de desenvolvimento, conforme apresentados na Tabela 7.

Tabela 8

Objetivos e indicadores de governança na UFT

Objetivos estratégicos	Indicadores	Atual	2025
5.1 - Elevar o índice integrado de governança e gestão – iGG	iGG	43%	48%
	iGovPub	50%	55%
5.2 - Elevar o índice de governança em gestão de pessoas	iGovPessoas	45%	50%
	iGestPessoas	43%	48%
5.3 - Elevar o índice de governança em tecnologia da informação	iGovTI	33%	38%
	iGestTI	35%	40%
5.4 - Efetivar e intensificar as atividades do comitê de governança digital – CGD	Atividades efetivas do CGD	0	50%
5.5 - Elevar o índice de governança em aquisições	iGovContrat	49%	54%
	iGestContrat	44%	49%
5.6 - Reduzir os níveis de risco estratégico	Nível de risco estratégico	10,8%	7,5%
5.7 - Elevar o índice de maturidade da gestão de riscos	Nível de maturidade	18,49%	60,01%
5.8 - Induzir a cultura da governança em todos os níveis da universidade	% de unidades gestoras da reitoria com todos os processos e riscos mapeados	6,25%	100%
	% de <i>campus</i> com todos os processos e riscos mapeados	0	100%

5.9 - Direcionar a governança para as áreas finalísticas da universidade	% cumprimento das diretrizes de ensino do PDI 2021 – 2015	0	90%
	% cumprimento das diretrizes de pesquisa do PDI 2021 – 2015	0	90%
	% cumprimento das diretrizes de extensão do PDI 2021 – 2015	0	90%
	% cumprimento das diretrizes de assistência estudantil do PDI 2021 -2015	0	90%

Fonte: Universidade Federal do Tocantins - UFT (2021c). *Resolução nº 38, de 23 de abril de 2021 – CONSUNI/UFT. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal do Tocantins, 2021-2025* Palmas, TO.

A partir desses objetivos, apreende-se que a universidade passou a adotar novos indicadores para cumprimento das atividades do Comitê de Governança Digital (CGD) e direcionamento da governança para as áreas finalísticas da universidade.

De acordo com a E1, todas as normas de governança incluídas no plano vigente estão implementadas e vêm sendo praticadas pela universidade. Para expansão da governança na universidade, com base nesses novos objetivos, o PDI atual (2021-2025) motivou a necessidade de atualização das políticas governança e das metodologias de gerenciamento, conforme confirmou a entrevistada:

Uma nova política foi escrita e está na pauta da próxima reunião do Consuni para ser aprovada. No novo documento são apresentados os conceitos, princípios e atribuições das unidades quanto à governança, além da metodologia de gerenciamento de riscos e monitoramento das ações do PDI (E1, 2022).

Portanto, as principais perspectivas quanto ao futuro da governança na UFT dizem respeito à atualização da política e à inserção de novas práticas de liderança, estratégia e controle.

Espera-se que o próximo plano de governança faça referência às novas práticas estabelecidas no PDI 2021 (UFT, 2021c), tais como:

- a) Plano de Desenvolvimento do *Campus* (PDC), que visa integrar o planejamento dos *campi* ao planejamento da universidade, mostrando-se como uma ferramenta de descentralização da gestão, que prioriza as necessidades específicas de cada *campus*;

- b) a cadeia de valor da UFT, que define a interação entre as atividades de governança, finalísticas e de apoio, para cumprimento da missão institucional, conforme apresentado na Figura 12;
- c) o Programa Integrador de Inserção da Governança na UFT, liderado pela PROAP, Pró-Reitoria de Administração e Finanças (PROAD), Pró-Reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGEDEP), Ouvidoria, Comitê de Governança e Superintendência de Tecnologia da Informação (SIT), com foco na inserção integral da governança por meio de planejamento, mapeamento de processos e riscos, capacitação, transparência e logística sustentável. O propósito desse programa é reunir os projetos institucionais das unidades de gerenciamento para coordenação integrada à governança;
- d) a declaração de apetite a risco, que no PDI ficou definida com nível baixo, em que a universidade só aceita riscos verdes, que não impeçam a capacidade de execução dos objetivos.



Figura 11

Cadeia de valor da UFT

Fonte: Universidade Federal do Tocantins - UFT (2021c). *Resolução nº 38, de 23 de abril de 2021 – CONSUNI/UFT*. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal do Tocantins, 2021-2025 Palmas, TO.

Além das novas práticas de governança previstas no PDI de 2021, a entrevistada E1 (2022) indica que as perspectivas para a nova política incluem aprimoramento do gerenciamento de riscos:

O PDI atual está totalmente formatado em governança e possui um desafio único para isto, e agora inclui análise de risco a nível tático operacional, assim, agora estão inseridas no PDI todas as ações de mitigação de riscos analisadas na governança (E1, 2022).

A UFT definiu, ainda, como visão de futuro, “consolidar-se, até 2025, como uma Universidade pública inclusiva, inovadora e de qualidade, no contexto da Amazônia Legal” (UFT, 2021c, s.p). Com isso, prima pelo ensino de qualidade para que consiga produzir conhecimento e formar cidadãos socialmente responsáveis e capazes de responder às demandas da sociedade contemporânea, tendo a governança como instrumento de concretização dessa visão:

A intenção é conseguir disseminar todos os conceitos e mecanismos de governança na universidade, promover uma mudança na cultura organizacional, fazendo com que todos os níveis desenvolvam uma cultura de planejamento, monitoramento e controle de suas ações, sempre voltado para o atendimento dos princípios de governança, principalmente a transparência e a responsabilização, para que a universidade atinja níveis excelentes de governança. Além disso, o sistema de gestão que hoje é utilizado (sistema Naus) deve ser elevado à categoria de *software* de governança, abrangendo todos os mecanismos e contribuindo para seu monitoramento (E1, 2022).

Com base nesse novo referencial, a UFT reforça o compromisso em formar profissionais a partir do desenvolvimento da criatividade, de inovações, da capacidade de trabalhar em equipe e de resolver problemas e, sobretudo, da consciência socialmente referenciada. Nos últimos anos a UFT tem aperfeiçoado sua política institucional de inclusão dos estudantes, na perspectiva de transformação de realidades, conectando-se com comunidades e promovendo a integração, a troca de conhecimentos e aprendizagens e a valorização das culturas.

Diante dos resultados apresentados, é preciso salientar que a criação do plano de governança da UFT foi precedida por uma série de planejamentos, que vem sendo realizados pela universidade pelo menos desde 2014. O PGUFT mostra-se alinhado às demais normas e regulamentos da universidade, em especial o planejamento estratégico e o PDI.

Em razão disso, observam-se referências à governança desde antes da implantação das normas em 2019, porque se trata de uma mudança organizacional que vem sendo trabalhada desde 2014 com o PE e 2016 com o PDI.

Ademais, observa-se a incorporação integral da governança como um movimento de mudança organizacional voltado para o desenvolvimento, destacando-se, nesse cenário, a instrumentalização de ações e tarefas para controle e eficiência da atividade pública.

5 Considerações Finais

Esta pesquisa teve como objeto a análise da estrutura de governança da Universidade Federal do Tocantins (UFT), buscando compreender o seu processo de criação, implantação, resultados e perspectivas.

Com o objetivo específico de descrever o processo histórico e metodológico de implantação do plano de governança da Universidade Federal do Tocantins (UFT), inicialmente foram abordados os precedentes que motivaram a institucionalização da governança, os procedimentos e agentes envolvidos na criação do documento.

O planejamento para criação do plano de governança teve como ponto de partida o planejamento estratégico da universidade, em 2014. A partir disso, foram estabelecidas diversas diretrizes no PDI de 2016, fazendo referência às práticas de governança, seguido da política de riscos aprovada em 2018.

A legislação aplicável também determinou a implementação da governança nos órgãos da administração pública federal, em especial as recomendações do TCU. Surgiu, então, a necessidade de normatização de um modelo que pudesse se adequar ao perfil da universidade.

Foram envolvidos no processo de criação diversos agentes e setores da universidade, com destaque para a PROAP, que atuou como agente operacional na organização e compilação dos dados. Os demais agentes e unidades gestores tiveram contribuição significativa no estabelecimento de metas e ações institucionais e na aprovação mediante decisão colegiada.

Portanto, a motivação principal para a institucionalização da governança na UFT adveio das normativas legais que passaram a reger a administração pública e a atuação da gestão estratégica da universidade.

A análise do conteúdo do plano de governança relaciona-se a dois objetivos específicos da pesquisa: indicar os mecanismos e ferramentas implementados pela

IES à luz dos princípios de governança; e relacionar os mecanismos de governança utilizados pela UFT aos principais modelos utilizados e recomendados para as IES.

Nesse âmbito, o conteúdo do plano de governança apresenta ferramentas e procedimento para a avaliação do desempenho institucional e a gestão de riscos.

Acerca do desempenho institucional, o plano de governança institui o Plano Anual de Trabalho como ferramenta de acompanhamento, ao criar um ciclo de monitoramento e ao estabelecer os procedimentos a serem seguidos para preenchimento, análise e discussão das ações institucionais. Destaca ainda os indicadores de desempenho, com designação dos responsáveis, as fontes, a forma de cálculo, entre outros.

Portanto, o plano mostra-se bastante completo e estruturado, fornecendo subsídios adequados para a realização da avaliação de desempenho.

O plano de governança institui a visão de riscos como elemento de tomada de decisões, com a finalidade de aprimorar os processos organizacionais, apresentando sua estrutura de governança, seus membros e funções, assim como a metodologia para identificação e mitigação dos riscos e outras normas fundamentais à prática de seu gerenciamento.

O quarto objetivo específico, identificar os resultados da implementação das práticas de governança na UFT, refere-se ao desempenho institucional e às ações de avaliação e monitoramento que já estão sendo implementadas, seguindo os procedimentos estabelecidos pela norma instituidora.

A primeira mudança, observada com a implementação da governança, foi a utilização de ferramentas de avaliação e monitoramento mais eficazes, substituindo as planilhas que geravam resultados incertos que não contribuíam para o acompanhamento do desempenho institucional. Essa mudança trouxe impacto relevante à gestão no seu conjunto, pois se trata da ferramenta que direciona os gestores para o cumprimento da missão da universidade.

Há outra mudança observada: a institucionalização da governança permitiu a sistematização de procedimentos e práticas que já eram realizadas, porém não de forma integrativa, pela ausência de um plano de orientação integrador. Por isso, o plano de governança otimiza as atividades de gestão e a sua articulação entre os diversos setores e departamentos.

A partir da governança, houve aumento na participação dos *stakeholders* na gestão de riscos, já que anteriormente a gestão era compartilhada por apenas alguns setores. Com a governança, todas as unidades diretivas passaram a gerenciar os riscos de suas próprias atividades, sob a coordenação da PROAP e AUDIN.

A metodologia anterior ao plano de governança continuou sendo aplicada até 2020. Apenas em 2021 as mudanças começaram a ser estruturadas, encontrando-se ainda em fase de implementação. Dessa maneira, a avaliação dos riscos institucionais não vem ainda sendo executada em conformidade com o plano de governança.

Verificou-se ausência da criação de uma unidade de gestão específica para a governança do desempenho institucional e dos riscos, de modo que as responsabilidades sobre as práticas de governança ficaram subdivididas em muitos setores, sem um agente operacional próprio para sua organização e avaliação.

Nessa estrutura, a própria PROAP, em conjunto com os gerentes das unidades gestoras, executa a política de governança. Além disso, a governança de riscos não esclareceu procedimentos pontuais, tal como a definição clara de qual metodologia deve ser utilizada no gerenciamento de riscos, o que pode estar diretamente relacionado aos problemas identificados na sua implementação e com os resultados até agora obtidos.

As principais perspectivas do desenvolvimento das práticas de governança na UFT relacionam-se à implementação integral do plano de governança e à sua adequação e conformidade com as demais normas da universidade, em especial com o PDI 2021, que é posterior à sua vigência.

Assim, em curto e médio prazo espera-se que a implementação do plano de governança seja concluída, visando à consolidação da estrutura de governança na universidade. Consequentemente, a perspectiva em longo prazo é o desenvolvimento da instituição a partir da eficiência administrativa que os instrumentos de governança vão proporcionar.

Referências

- Aguiar, V. (2016). Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 113-126. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/4BhqdWbbvKRGRKPBwhH3QQN/abstract/?lang=pt>.
- Álvares, E., Giacometti, C., & Gusso, E. (2008). *Governança corporativa: um modelo brasileiro*. São Paulo-SP: Elsevier.
- Alves Jr., P. S. V. (2019). *Análise da eficiência das Universidades Federais Brasileiras com enfoque sobre a governança pública*. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Universidade Federal do Ceará - UFC, Fortaleza-CE. Recuperado de: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/50126/1/2019_dis_psvalvesjunior.pdf.
- Araújo, A., & Gomes, A. M. (2021). Gestão de riscos no setor público: desafios na adoção pelas universidades federais brasileiras. *Revista Contabilidade & Finanças*, 32, 241-254. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/rcf/a/p4qC7Jw5B5DV6yjt55L6QmG/abstract/?lang=pt>.
- Bastos, A. V. B., Souza, G. C., Ribeiro, J. L. L. S., & Peixoto, A. D. L. A. (2016). O papel dos Conselhos Superiores na estrutura de governança das Universidades Federais Brasileiras: o caso da UFBA. *Anais do XVI Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU*, Arequipa, Peru. Recuperado de: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/172081/OK%20-%20102_00500%20-%20OK.pdf?sequence=1.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. New Jersey: Princeton.
- Boaventura, E. M. (2009). *A construção da universidade baiana: objetivos, missões e afrodescendência* [online]. Salvador: EDUFBA.
- Brasil (2006). Decreto nº 5.773 de 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Recuperado de: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>.
- Brasil (2009). Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Resumo técnico: dados da educação superior 2008 - dados preliminares*. Brasília-DF: INEP. Recuperado de: http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/resumo_tecnico_2008_15_12_09.pdf.
- Brasil (2014). Ministério da Educação. *Lei nº 13.005/2014 - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Recuperado de:

<https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>.

Brasil (2018). Tribunal de Contas da União - TCU. *Roteiro de avaliação de maturidade da gestão de riscos*. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo. Recuperado de: https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf.

Brasil (2020). Tribunal de Contas da União - TCU. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Edição 3 - Brasília: TCU. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>.

Brasil, Ministério da Educação (2020). *Censo da Educação Superior 2020 Notas Estatísticas*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Recuperado de:

Brasil. (2017). Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm.

Brasil. (2019). Ministério da Educação. *Lei nº 13.856 de 8 de julho de 2019*. Cria a Universidade Federal do Norte do Tocantins, por desmembramento de campus da Fundação Universidade Federal do Tocantins. Palmas. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13856.htm.

Brasil. (2021). Presidência da República. *Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021*. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Recuperado de: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>.

Brasil. Resumo Técnico: Senso da Educação Superior 2013 (2015). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Recuperado de: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2013.pdf

Bravo, A. B. S. (2015). Gestão pública, governança participativa e o papel da liderança. *PROELIUM, Revista da Academia Militar*, (9), 31-52. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/profile/Ana-Bravo-25/publication/347752286>.

Carvalho, L. O., Duarte, F. R., Menezes, A. H. N. & Souza, T. E. S. (2019). *Metodologia científica: teoria e aplicação na educação a distância*. Petrolina-PE: Universidade Federal Do Vale Do São Francisco. 83 p.

- Castro, C. J., & Silva, G. V. (2017). Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Revista Espacios*, 38(17). Recuperado de: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>.
- Correio, M. N. O. P., & de Oliveira Correio, O. V. (2019). Práticas de governança pública adotadas pela administração pública federal brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/3515/351558326007/351558326007.pdf>.
- Couto, R. M. (2018). *Governança nas instituições de ensino superior: análise dos mecanismos de governança na Universidade Federal de Santa Catarina à luz do modelo multilevel governance*. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC. Recuperado de: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/190695>.
- Cunha, L. A. (2000). Ensino superior e universidade no Brasil. In: E. M. T. Lopes, L. M. Faria Filho, & C. G. Veiga. *500 anos de educação no Brasil*. (2. ed.). Revista Brasileira de Educação (151-204), 15.
- Dias, T., & Cario, S. A. F. (2014). Governança pública: ensaiando uma concepção. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 17(3). Recuperado de: <https://scholar.archive.org/work/2vebhd6sfncuffu33xyxgiyz7q/access/wayback/http://www.revistacgg.org/contabil/article/download/621/pdf>.
- Durham, E. R. (2003). *O ensino superior no Brasil: público e privado*. (Documento de Trabalho, 3/03). São Paulo: USP/Nupes.
- Eco, Umberto (2007). *Como se faz uma tese em ciências humanas*. 13ª ed. Lisboa, Portugal: Editorial Presença.
- Fávero, A. A., & Bechi, D. (2017). O financiamento da educação superior no limiar do século XXI: o caminho da mercantilização da educação. *Revista Internacional de Educação Superior*, 3(1), 90-113. Recuperado de: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8650577>.
- Fávero, M. D. L. D. A. (1980). *Universidade e poder: análise crítica*. Fundamentos Históricos 1930-1945.
- Fávero, M. D. L. D. A. (2006). *A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968*. *Educar em Revista*, 17-36. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/er/a/yCrwPPNGGSBxWJcMLSPfp8r/abstract/?lang=pt>
- Foletto, P. R., & Tavares, S. M. N. (2014). Especificidades da governança universitária: alguns aspectos. In: S. S. Colombo. (Org.). *Gestão universitária: os caminhos para a excelência*. Santa Catarina: Penso, 153.
- Frost, J., Hattke, F., & Reihlen, M. (2016). Multi-level governance in universities: Strategy, structure, control. In *Multi-Level Governance in Universities* (pp. 1-15). Springer, Cham.

- Gesser, G. A., Oliveira, C., & Machado, M. R. (2017). Governança universitária: contribuições teóricas. *Anais do XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária*. Mar del Plata, Argentina. Recuperado de: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/181109>.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa* (Vol. 4, p. 175). São Paulo: Atlas.
- Guimarães, C. S. (2015). A educação no Brasil após a redemocratização (1985-2002). *Revista Fundamentos*, 2(1). Recuperado de: <http://revistas.ufpi.br/index.php/fundamentos/article/view/3780>.
- Hitt, M. A., Ireland, R. D., & Hoskisson, R. E. (2014). *Strategic management: Concepts and cases: Competitiveness and globalization*. Cengage Learning.
- Holahan, R., & Lubell, M. (2022). Collective action theory. In *Handbook on theories of governance* (pp. 18-28). Edward Elgar Publishing. Recuperado de: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781800371965/9781800371965.00009.xml>
https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2020.pdf
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBCG (2015). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. (5. ed.). São Paulo: Autor. Recuperado de: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>.
- Lobato, J. O., & Andrade, E. (2019). A importância dos indicadores de desempenho e de qualidade para o processo de governança das universidades federais brasileiras: um estudo multicaso. *Anais do XLIII Encontro da ANPAD - EnANPAD 2019*, São Paulo, SP. Recuperado de: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjcyMDk=.
- Machado, M. C. G. (2005). O decreto de Leôncio de Carvalho e os pareceres de Rui Barbosa em debate: a criação da escola para o povo no Brasil no século XIX. In: M. Stephanou, & M. H. C. Bastis. (orgs.). *Histórias e memórias da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes (v. 2, p. 91-103).
- Maia, M. Z. B. (2009). Os bastidores da transição UNITINS/UFT. *Anais do XVIII Simpósio de Estudos e Pesquisas da Faculdade de Educação: educação e sociedade*. Goiânia: UFG. Recuperado de: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/248/o/1.3.__22_.pdf.
- Martinez, M., Jamison, M., & Tillmar, M. (2013). Public utilities corporate governance. *Journal of Management & Governance*, 17(4), 827-833.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109-134. Recuperado de: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>.

- Matos, N. B., Siqueira, J. S., Monte, P. A., & Cavalcante, P. R. N. (2015). Práticas de governança eletrônica e desempenho: uma análise nas universidades federais brasileiras. *Registro Contábil*, 6(2), 130-149. Recuperado de: https://scholar.archive.org/work/hzxq2nqsjbfnfj2ya2pe5roy24/access/wayback/http://www.seer.ufal.br/index.php/registrocontabil/article/viewFile/1638/pdf_53.
- Mazzilli, S. (2011). Ensino, pesquisa e extensão: reconfiguração da universidade brasileira em tempos de redemocratização do Estado. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* - Periódico científico editado pela ANPAE, 27(2).
- Mesquita, E. M. D. (2021). *Governança pública: o questionário de autoavaliação do TCU como instrumento de aprimoramento da gestão*. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE. Recuperado de: <https://attena.ufpe.br/handle/123456789/41552>.
- Neves, C. E. B., & Martins, C. B. (2016). Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente. Recuperado de: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9061/1/Ensino%20superior%20no%20Brasil.pdf>
- Nogueira, M. D. G. S. S., Garcia, T. E. M., & Ramos, M. D. G. G. (2012). Governança corporativa, responsabilidade social corporativa: a visão de atores de uma instituição de ensino superior - IES - federal. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, 5(3), 222-244.
- Oleskovicz, M., Oliva, F. L., & Pedroso, M. C. (2018). Gestão de riscos, governança corporativa e alinhamento estratégico: um estudo de caso. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 17(2), 18-31. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/3312/331259756003/html/>.
- Oliveira, A. G. D., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49, 1263-1290.
- Pereira Filho, E. A. (2020). *O efeito da governança sobre a gestão das organizações públicas federais*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE. Recuperado de: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/40760>.
- Pereira, A. S., Shitsuka, D. M., Parreira, F. J., & Shitsuka, R. (2018). *Metodologia da pesquisa científica*. Santa Maria, RS: UFSM/NTE. ([e-book]. 1. ed.). Recuperado de: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15824/Lic_Computacao_Metodologia-Pesquisa-Cientifica.pdf.
- Piletti, N. (1991). Educação: o que é isso? In: N. Piletti. *História da Educação no Brasil*. (3. ed.). São Paulo: Ática.
- Pinto, J. B., Nogueira, R. J. D. C. C., & Cerquinho, K. G. (2020). Avaliação das políticas de gestão de riscos das Universidades Federais quanto ao atendimento à instrução

normativa 01/2016. *Brazilian Journal of Production Engineering-BJPE*, 227-244. Recuperado de: <https://www.periodicos.ufes.br/bjpe/article/view/31574>.

Rodrigues, M., & Dalongaro, R. (2018). Governança corporativa. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (abril). Recuperado de: <https://www.eumed.net/rev/oel/2018/04/administracao-municipal-brasil.html/>

Rossetto, C. B., & Gonçalves, F. D. O. (2015). Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. *Revista Dados*, 58, 791-824. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/dados/a/KRjfSnXV87vpjDcGd8dtPDy/abstract/?lang=pt>.

Sampaio, H. (1991). *Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990*. (Documento de Trabalho, 8/91). São Paulo: USP/Nupes.

Santos, F. D. N. (2016). *Governança no setor público: Análise da aplicabilidade dos mecanismos de governança nas instituições federais de ensino superior (IFES) na Paraíba*. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. Recuperado de: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/21353>.

Santos, N. R., & Moré, R. P. O. (2021). Governança pública e autonomia universitária na Universidade Federal de Santa Catarina: percepção dos gestores universitários e desenvolvimento histórico dos conceitos nos planos de desenvolvimento institucionais. *Anais do XX Colóquio Internacional de Gestão Universitária*. Recuperado de: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/230169>.

Severino, A. J. (2017). *Metodologia do trabalho científico*. (2. ed.). São Paulo: Cortez.

Silva, E. O. D. (2018). *A transparência em Universidades Federais Brasileiras: uma análise dos mecanismos de governança* (Master's thesis, Universidade Federal de Pelotas). Recuperado de: <https://wp.ufpel.edu.br/profiap/files/2019/02/Disserta%C3%A7%C3%A3o-PROFIAP-Elizeu-Oliveira-da-Silva.pdf>

Silva, M. (2009). *Educação escolar na época do império brasileiro*. Recuperado de: <https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/17001014122012Historia da Educacao Brasileira Aula 6.pdf>

Soares, L. F., Felismino, M. M., Bravo, C. B., Nobre, A. P. S. S., & Vasconcelos, A. C. (2021). Governança universitária: criação, contribuições e desafios da Secretaria de Governança na Universidade Federal do Ceará. *Anais do XXI USP International Conference in Accounting*, São Paulo, SP. Recuperado de: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/21UspInternational/ArtigosDownload/3152.pdf>.

Soares, M. S. A., & Oliven, A. C. (2002). *Educação superior no Brasil*. Porto Alegre: Unesco.

- Sousa, M. R. B. D. D. (2018). *Gestão de riscos nas universidades federais brasileiras*. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC. Recuperado de: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/198251>.
- Souza Filho, A. G., Pinheiro, C. B., Domingues, M. V., Fernandes, V. D. C., & Leite, Y. L. R. (2021). Unidade de gestão de dados e de indicadores críticos para avaliação de desempenho institucional. *Perspectivas em Ciência da Informação*, 26, 157-173. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/pci/a/B6SNTf4kh7hmKwJ9fPVRqBJ/?format=pdf&lang=pt>.
- Souza, F. D. P., & Baidya, T. K. N. (2016). Governança corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) como mecanismo de aperfeiçoar a gestão na Agência. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 11(1). Recuperado de: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/42373/governanca-corporativa-na-agencia-nacional-de-telecomunicacoes--anatel--como-mecanismo-de-aperfeicoar-a-gestao-na-agencia>
- Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Rev. Serv. Público Brasília* 70 (4) 519-550. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5422>. Acesso em: 09 jun 2022
- Teixeira, L. I. L., Almeida, A. J. B., Queiroz Paiva, S. C., & Rodrigues, M. V. (2018). Governança em IFES do Nordeste: Concepção, execução e monitoramento da gestão estratégica. *Revista Organizações em Contexto*, 14(28), 265-291. Recuperado de: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/OC/article/view/7503>.
- Universidade Federal do Tocantins - UFT (2004). *Resolução nº 03 de 2014*. Regimento Interno do Conselho Universitário. Palmas, TO.
- Universidade Federal do Tocantins - UFT (2010). *Resolução nº 11 de 2010*. Plano de Desenvolvimento Institucional 2011 - 2015. Palmas, TO.
- Universidade Federal do Tocantins - UFT (2014). *Resolução nº 27 de 2014*. Planejamento Estratégico 2014-2022. Palmas, TO.
- Universidade Federal do Tocantins - UFT (2016). *Resolução nº 06 de 2016*. Plano de Desenvolvimento Institucional 2016 - 2020. Palmas, TO.
- Universidade Federal do Tocantins - UFT (2017). *Relatório de monitoramento do desempenho da UFT 2016-2017*. Palmas, TO.
- Universidade Federal do Tocantins - UFT (2019). *Resolução nº 09 de 2019*. Plano de Governança da UFT. Palmas, TO.
- Universidade Federal do Tocantins - UFT (2020). *Resolução nº 27 de 2020*. Relatório de Gestão da Universidade Federal do Tocantins, Exercício 2019. Palmas, TO.

- Universidade Federal do Tocantins - UFT (2021a). *Cadernos de Riscos da UFT*. Palmas, TO. Recuperado de: <https://docs.uft.edu.br/share/s/RJwxBmVoQDOIzmeihe6nkQ>.
- Universidade Federal do Tocantins - UFT (2021b). *Relatório de gestão da Universidade Federal do Tocantins, Exercício 2021*. Palmas, TO.
- Universidade Federal do Tocantins - UFT (2021c). *Resolução nº 38, de 23 de abril de 2021 – CONSUNI/UFT*. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal do Tocantins, 2021-2025 Palmas, TO.
- Universidade Federal do Tocantins - UFT. (2022). *NAUS System*. Palmas. Recuperado de: <https://ww2.uft.edu.br/index.php/nit/vitrine-tecnologica/portfolio-de-sofwares/27535-naus-system>.
- Vieira, J. B., & Barreto, R. T. D. S. (2019). *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília-DF: ENAP.
- Vilela, A. L. N., & Veloso, L. H. M. (2014). *Governança corporativa nas instituições de ensino superior*. Recuperado de: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/131419>
- World Bank. (1992). *World development report 1992: development and the environment*. The World Bank.
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi. (2. ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Zainko, M. A. S. (2008). Avaliação da educação superior no Brasil: processo de construção histórica. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, 13, 827-831.
- Zanella, L. C. H. (2013). *Metodologia da pesquisa*. (2. ed. reimp.). Florianópolis UFSC.

Apêndice A - Plano Institucional de Governança da Universidade Federal do Tocantins (UFT): processo de implantação e resultados

Você está convidado(a) a responder este questionário que faz parte da coleta de dados da pesquisa “PLANO DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS (UFT): PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E RESULTADOS”, sob responsabilidade do pesquisador Dr. Domingos Antônio Giroletti e do mestrando Pablo Lopes Rêgo, do Programa de Mestrado Profissional em Administração da Fundação Pedro Leopoldo. Caso você concorde em participar da pesquisa, leia com atenção os seguintes pontos:

- a) Você é livre para, a qualquer momento, não responder às perguntas que lhe ocasionem constrangimento de qualquer natureza;
- b) você pode deixar de participar da pesquisa e não precisa apresentar justificativas para isso;
- c) sua identidade será mantida em sigilo;
- d) caso você queira, poderá ser informado(a) de todos os resultados obtidos com a pesquisa, independentemente do fato de mudar seu consentimento em participar.

Parte 1 - Qualificação do participante

1 A qual departamento você está vinculado?

- a) REITORIA
- b) PROAP
- c) PROGEDEP
- d) PROAD
- e) PROEST
- f) PROEX
- g) PROGAD
- h) PROPESQ
- i) SUCOM
- j) SIT
- k) Prefeitura Universitária

2 Há quanto tempo você está vinculado à UFT?

- a) Menos de 1 ano
- b) De 1 a 3 anos
- c) De 3 a 5 anos
- d) De 5 a 8 anos
- e) De 8 a 10 anos
- f) 10 anos ou mais

Parte 2 - O Plano de Governança da UFT

3 Você participou do processo de criação do Plano de Governança da UFT?

- a) Sim, diretamente
- b) Sim, indiretamente
- c) Não

4 Como se deu o processo de criação do Plano de Governança da UFT? (Quais foram as etapas de planejamento, quais as fases de elaboração, quais os principais participantes, etc.).

5 Quais os precedentes normativos e documentais que respaldam o plano de governança na universidade?

6 Como ocorreu a sua contribuição para estruturação do plano de governança da UFT? (Informar de quais etapas do processo de criação você participou, como ocorreu essa participação, qual o envolvimento do seu departamento na estrutura de governança, etc.).

Parte 3 - Monitoramento do Desenvolvimento Institucional e a gestão de riscos

7 Utilizando uma escala de zero a 10, em que zero significa que não há alguma norma de governança em prática e 10 significa que todas as normas do plano de governança estão sendo praticadas, como você avalia a implementação do plano de governança?

8 Qual o grau de utilização, pelo seu departamento, do Plano Atual de Trabalho (PAT)?

- a) Não utiliza
- b) Utiliza somente para criar as ações e tarefas do departamento, durante o ano
- c) Utiliza para criar ações e tarefas e acompanhar a sua execução ao longo do ano
- d) Utiliza para criar ações e tarefas, acompanhar a sua execução ao longo do ano, monitorar o desenvolvimento e propor intervenções

9 Qual o grau de envolvimento do seu departamento com a gestão de riscos da universidade?

10 Qual sua concepção acerca da governança na UFT? (Relevância/desafios/importância social)

11 Quais as perspectivas da governança na UFT? Quais estratégias de modernização?