



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – POSGRAP  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM  
REDE NACIONAL – PROFIAP**

**KÁTIA FERREIRA DE ALBUQUERQUE**

**GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA:  
PROPOSTA PARA CRIAÇÃO DE UM OBSERVATÓRIO NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE SERGIPE**

**SÃO CRISTÓVÃO, SE  
2022**

**KÁTIA FERREIRA DE ALBUQUERQUE**

**GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA:  
PROPOSTA PARA CRIAÇÃO DE UM OBSERVATÓRIO NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE SERGIPE**

Dissertação do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Sergipe.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Thais Ettinger Oliveira Salgado

SÃO CRISTÓVÃO, SE  
2022

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

Albuquerque, Kátia Ferreira de  
A345g Governança universitária : proposta para criação de um observatório na Universidade Federal de Sergipe / Kátia Ferreira de Albuquerque ; orientadora Thais Ettinger Oliveira Salgado. - São Cristóvão, SE, 2022.  
155 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, 2022.

1. Administração pública. 2. Governança pública. 3. Processo decisório – Análise. I. Universidade Federal de Sergipe. II. Salgado, Thais Ettinger Oliveira, orient. III. Título.

CDU 35.077:378.4(813.7)

**KÁTIA FERREIRA DE ALBUQUERQUE**

**GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA:  
PROPOSTA PARA CRIAÇÃO DE UM OBSERVATÓRIO NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE SERGIPE**

Trabalho apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Sergipe, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Thais Ettinger Oliveira Salgado  
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

---

Prof. Dr. Jefferson David Araújo Sales  
Universidade Federal de Sergipe (UFS)  
2º Examinador:

---

Prof. Dr. Gustavo Melo Silva  
Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ)  
3º Examinador:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL

Aos vinte e seis dias de janeiro de dois mil e vinte e dois foi realizada através de apresentação on-line a Banca de Defesa da Dissertação de Mestrado Profissional da discente **Kátia Ferreira de Albuquerque**, Matrícula: 201921000223 com o título do trabalho de conclusão final: "GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA: PROPOSTA PARA CRIAÇÃO DE UM OBSERVATÓRIO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE". A banca foi composta pelos seguintes membros: **Profa. Dra. Thais Ettinger Oliveira Salgado (Presidente/Orientadora)**, **Prof. Dr. Jefferson David Araújo Sales (UFS)** e **Prof. Dr. Gustavo Melo Silva, (PROFIAP/UFSJ)**. Após a apresentação, foi passada a palavra a banca que arguiu a discente e a mesma respondeu aos questionamentos. A presidente e orientadora fez as considerações e em seguida deliberaram pela **APROVAÇÃO** da aluna.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, São Cristóvão - SE, 26 de janeiro de 2022.

gov.br

Documento assinado digitalmente  
Thais Ettinger Oliveira Salgado  
Data: 25/01/2022 14:42:37 -0300  
Verifique em: https://www.gov.br/br

Profa. Dra. Thais Ettinger Oliveira Salgado  
(Presidente/Orientadora)

gov.br

Documento assinado digitalmente  
Jefferson David Araújo Sales  
Data: 25/01/2022 15:05:44 -0300  
Verifique em: https://www.gov.br/br

Prof. Dr. Jefferson David Araújo Sales  
(UFS)

Prof. Dr. Gustavo Melo Silva  
(PROFIAP/UFSJ)

*Kátia Ferreira de Albuquerque*

Kátia Ferreira de Albuquerque  
(Discente/PROFIAP/UFS)

## RESUMO

A Administração Pública busca constantemente evoluir, procurando aperfeiçoar seus mecanismos para melhor atender às necessidades da sociedade e fornecer cada vez mais serviços de qualidade. Na mesma toada estão as Universidades Federais brasileiras, integrantes da Administração Pública Federal, ao implementarem estratégias de gestão que buscam alcançar melhores resultados. Nesse cenário, o governo federal publicou o decreto nº 9.203/2017, no qual determina a política de governança, que deve ser adotada pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, incluídas aí as universidades federais, com a finalidade de trazer um consenso mínimo sobre o que é a governança e os princípios que devem orientar as práticas de boa governança. A presente pesquisa possui como objetivo traçar diretrizes para uma ferramenta de governança na Universidade Federal de Sergipe - UFS, que fortaleça e aprofunde os mecanismos de governança implementados nessa instituição, com o intuito de subsidiar a gestão na tomada de decisão. Nesse sentido, buscou-se traçar os contornos de um observatório de governança para a UFS, que propicie ampla interação entre os setores, gerando informações e dados confiáveis para tornar o processo de tomada de decisão mais seguro, eficiente e eficaz. Para tal propósito, recorreu-se às orientações sobre governança estabelecidas pelo Tribunal de contas da União – TCU e a um vasto referencial teórico, estabelecendo, a partir daí, quais são os pilares de governança dentro de uma universidade pública, quais são as práticas de boa governança que estão sendo adotadas pela UFS, quais são os elementos essenciais para a construção de um observatório de governança e de que forma esse observatório pode auxiliar a gestão na tomada de decisão, para então apresentar um projeto para a criação de observatório de governança na UFS. Em termos metodológicos, essa pesquisa possui uma abordagem qualitativa, identificando as práticas de governança adotadas pela instituição, as estruturas para o observatório de governança e as contribuições que suas atividades irão proporcionar. Quanto aos objetivos, ela classifica-se como descritiva, pois a partir dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental, foram identificadas as características da governança na UFS e dos observatórios, interpretando os dados coletados que culminaram na apresentação das estruturas para implantação de um observatório de governança na Universidade Federal de Sergipe.

**Palavras Chaves:** Administração Pública. Governança Pública. Observatório.

## ABSTRACT

Public administration is constantly seeking to evolve, seeking to improve its mechanisms to better meet society's needs and provide more and more quality services. In the same vein are the Brazilian Federal Universities, members of the federal public administration, implementing management strategies that seek to achieve better results. In this scenario, the federal government published Decree No. 9.203/2017, which determines the governance policy, which must be adopted by the direct, autonomous and foundational federal public administration, including the federal universities, in order to bring a minimum consensus about what governance is and the principles that should guide good governance practices. This research aims to outline guidelines for a governance tool at the Federal University of Sergipe - UFS, which strengthens and deepens the governance mechanisms implemented in this institution, in order to support management in decision-making. In this sense, we seek to outline the contours of a governance observatory for the UFS, which provides ample interaction between sectors, generating reliable information and data to make the decision-making process safer, more efficient and effective. For this purpose, we used the guidelines on governance established by the Federal Court of Accounts - TCU and a vast theoretical framework, establishing, from there, what are the governance pillars within a public university, what are the essential elements for the construction of a governance observatory and how this observatory can help management in decision-making, to then present a project for the creation of a governance observatory at UFS. In methodological terms, this research has a qualitative approach, identifying the governance practices adopted by the institution, the structures for the governance observatory and the contributions that its activities will provide. As for the objectives, it is classified as descriptive, because from the technical procedures of bibliographic and documentary research, the characteristics of governance at UFS and observatories were identified, interpreting the collected data that culminated in the presentation of the structures for the implementation of an observatory of governance at the Federal University of Sergipe.

**Keywords:** Public administration. Public Governance. Observatory.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Relação entre Governança e Gestão .....	42
<b>Figura 2</b> - Modelo de Governança e Gestão.....	45
<b>Figura 3</b> - Boas Práticas de Governança Pública .....	47
<b>Figura 4</b> - Visão, Princípios e Ações estratégicas da UFS .....	59
<b>Figura 5</b> - Gestão UFS 2018 - 2020 .....	61
<b>Figura 6</b> - Estrutura de Governança da UFS .....	63
<b>Figura 7</b> - Modelos segundo Institucionalidade .....	71
<b>Figura 8</b> - Dados da pesquisa.....	79
<b>Figura 9</b> - Atividades de gestão e de governança .....	87
<b>Figura 10</b> - Capacidade em estabelecer o modelo de governança .....	103
<b>Figura 11</b> - Capacidade em Estratégia .....	103
<b>Figura 12</b> - Capacidade em monitorar a satisfação dos usuários.....	104
<b>Figura 13</b> - Capacidade em monitorar os resultados organizacionais .....	104

### GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Evolução das matrículas dos cursos de graduação presenciais e a distância no Brasil, por organização acadêmica (1995-2010).....	49
--	----

### QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Princípios da governança corporativa e suas finalidades.....	35
--	----

<b>Quadro 2</b> - Conceitos e temáticas referentes ao conceito de Governança.....	38
<b>Quadro 3</b> - Princípios de Governança para o Setor Público .....	43
<b>Quadro 4</b> - Diretrizes que Orientam uma Boa Governança .....	46
<b>Quadro 5</b> - Modelos de Controle para Autonomia Institucional .....	55
<b>Quadro 6</b> - Modelos de governança no ensino superior segundo Trakman .....	56
<b>Quadro 7</b> - Definições e Visões de Observatórios.....	67
<b>Quadro 8</b> - Resultado das pesquisas na base de dados .....	82
<b>Quadro 9</b> - Dimensões para alcançar a boa governança institucional.....	88
<b>Quadro 10</b> - Práticas de Liderança para boa governança .....	90
<b>Quadro 11</b> - Quadro técnico-Administrativo da UFS .....	92
<b>Quadro 12</b> - Práticas de Estratégia para boa governança.....	92
<b>Quadro 13</b> - Práticas de Controle para boa governança .....	95
<b>Quadro 14</b> - Categorização de elementos estruturantes de um observatório.....	99
<b>Quadro 15</b> - Proposta para criação do observatório de governança na UFS .....	107

## **TABELAS**

<b>Tabela 1</b> - Taxas de frequência à educação superior da população de 18 a 24 anos, segundo a cor/etnia (2010).....	50
<b>Tabela 2</b> - Número de Cursos, Matrículas, Concluintes e Ingressos Total na Educação Superior (Graduação e Sequencial), por Nível Acadêmico - Brasil - 2009-2019.....	52

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA .....	10
1.2 OBJETIVOS .....	15
1.2.1 Objetivo geral .....	15
1.2.2 Objetivos específicos .....	16
1.3 JUSTIFICATIVA .....	16
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	18
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	20
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	20
2.1.1 Administração Pública Patrimonial .....	20
2.1.2 Administração Pública Burocrática .....	24
2.1.3 Administração Pública Gerencial .....	27
2.1.4 Algumas considerações .....	30
2.2 GOVERNANÇA .....	31
2.2.1 Governança corporativa .....	32
2.2.2 Governança pública .....	36
2.2.3 Boa governança segundo o TCU .....	41
2.3 GOVERNANÇA E UNIVERSIDADES .....	48
2.3.1 Educação Superior no Brasil .....	48
2.3.2 Governança Universitária .....	53
<b>3 GOVERNANÇA NA UFS</b> .....	58
<b>4 OBSERVATÓRIOS DE GOVERNANÇA</b> .....	65
<b>5 METODOLOGIA</b> .....	75
5.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA .....	75
5.2 DADOS UTILIZADOS NA PESQUISA .....	78
5.3 COLETA DE DADOS .....	83
5.4 TRATAMENTO DE DADOS .....	84
<b>6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS</b> .....	87
<b>7 MODELO PARA UM OBSERVATÓRIO DE GOVERNANÇA NA UFS</b> .....	105
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	111
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	114
<b>APÊNDICES E ANEXOS</b> .....	121

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA

O surgimento da governança tem sua origem histórica relacionada com mecanismos que buscavam viabilizar a administração de organizações por administradores, sem que estes se distanciem dos objetivos almeçados por todas as partes interessadas nessa organização (BRASIL, 2020).

O termo Governança não possui um significado preciso, em função do seu conceito ter sido utilizado de diversas formas nas últimas décadas:

A diversidade de usos e as várias definições trazem um problema na compreensão da governança. [...] Pode-se presumir que diferentes definições e aplicações de governança são mais apropriadas e úteis em diferentes circunstâncias. A governança corporativa, portanto, parece ser mais relevante a nível organizacional, enquanto as abordagens de rede, econômicas e governamentais parecem apropriadas para situações de governos regionais. Já a governança como “boa governança”, é mais relevante para situações nacionais e, como a palavra já indica, as abordagens globais são mais relevantes para situações internacionais ou mundiais (KOOIMAN 1999, p.70, p. 1128 *apud* CASULA, 2017, p. 1128).

Governança não se confunde com governo ou com a Administração Pública, o governo corresponde ao núcleo estratégico do Estado, responsável por definir metas, objetivos e traçar as diretrizes para a Administração Pública, a quem, por sua vez, cabe o papel de executá-las, já a governança está relacionada à eficácia financeira e administrativa do governo em realizar políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Para o Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2020), governança pode ser conceituada como sendo mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos à disposição dos gestores, por meio dos quais torna possíveis a avaliação e o monitoramento por todas as partes nela interessada, e quando colocados em prática viabilizam a possibilidade de aumentar consideravelmente a entrega de bons resultados à sociedade em termos de serviços e políticas públicas (BRASIL, 2020).

Não existe uma definição única e/ou universal, majoritariamente aceita, para o termo governança pública, pois ele comporta uma grande variedade de temas, sendo conceituado pelo Instituto Brasileiro de Governança Pública – IBGP (BRASIL, 2012):

Governança é um conceito multidimensional, e o termo “governança” é utilizado de forma diferente, dependendo do aspecto de análise, do ponto de vista do observador ou do aspecto sob avaliação. Entendida a partir de uma perspectiva organizacional, por exemplo, a governança corporativa de uma organização do setor público se conecta a outras ordens de governança nos níveis governamental, social e organizacional. Estas diferenças não se restringem apenas a questões de terminologia. Por exemplo, o foco de governança para os governantes que tentam coordenar respostas para os problemas de política pública nacional é muito diferente do foco de um gestor de organização pública administrando seus próprios negócios (BRASIL, 2012, on-line).

Assim como a Governança, também a Administração Pública pode comportar diversos conceitos, pois suas atividades podem ser desenvolvidas por diferentes campos, tornando o seu conceito complexo. Para Matias Pereira (2014), Administração Pública pode ser conceituada da seguinte forma:

Administração Pública, num sentido amplo, designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas, ou seja, da execução das decisões políticas e legislativas. Assim, a Administração Pública tem como propósito a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 77).

Dito isso, pode-se dizer que a Administração Pública está em constante evolução, buscando aperfeiçoar seus conceitos e características, sempre com a finalidade de prestar um serviço de qualidade para os cidadãos.

Desde a formação do Estado Moderno e a implantação do modelo de Administração Pública burocrática, a finalidade precípua é a busca pela eficiência. Com o passar do tempo, essa finalidade vai se aperfeiçoando ainda mais para se buscar, além da eficiência, a eficácia e a efetividade. De acordo com Matias-Pereira (2014), a eficiência pode ser entendida como a forma pela qual as ações pretendidas são realizadas, estabelecendo uma relação entre custos e benefícios, buscando realizar essa relação da melhor maneira possível. A eficácia está relacionada ao resultado final da ação, medindo se os objetivos pretendidos foram alcançados. Já a efetividade reflete o grau de excelência que foi alcançado pelo resultado obtido (MATIAS-PEREIRA, 2014).

As Universidades Federais Brasileiras estão inseridas na estrutura da Administração Pública sob a forma de Fundações Públicas ou Autarquias, fazendo

parte da Administração Pública indireta e vinculadas ao Ministério da Educação – MEC, estando, assim, submetidas às Leis e Regulamentos que regem o setor público, bem como às normas da política oficial de educação superior. O maior compromisso que norteia as atividades dessas Instituições é a busca pela “geração de conhecimentos científicos e tecnológicos, promoção da cultura, prestação de serviços à comunidade e formação de profissionais qualificados nas mais diversas áreas do conhecimento” (SALES et al., 2020, p. 1478).

A educação é um tema tão caro a nossa nação que a Lei suprema no nosso País dedicou uma seção inteira para tratar sobre o assunto, seção I do Capítulo III CF, nessa seção foi assegurada a autonomia às universidades, entretanto essa autonomia é mitigada em função de uma legislação rígida no estabelecimento da estrutura organizacional e no controle da aplicação dos seus recursos (BRASIL, 1988).

Os novos modelos de Administração Pública levam as universidades, assim como outras instituições da Administração Pública, a implementarem estratégias de gestão que estejam coadunadas com a busca por melhores resultados, pautados em critérios de economicidade e eficiência (SALES et al., 2020).

Nesse contexto foi publicado o decreto nº 9.203/2017, instituindo a política de Governança, direcionada à Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, incluindo aí as universidades federais, buscando fortalecer as políticas de governança pública. Tal política está embasada na literatura especializada, nas recomendações de organizações internacionais e também nos referenciais de governança do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2017).

O citado Decreto (BRASIL, 2017) contém princípios que devem servir de diretrizes e inspiração para orientar a prática da boa governança em toda a Administração Pública, ademais serve como ponto de partida para construir um consenso mínimo acerca do que é governança. Ele determina que cabe à “alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidas” (BRASIL, 2017, on-line) nele.

As Instituições de Ensino Superior estão inseridas nesse cenário social e econômico, cujas transformações estão a exigir-lhes muitos desafios, sendo necessária uma atuação proativa e flexível da gestão para melhor se adequar aos dispositivos legais, às recomendações de gestão e às mudanças da sociedade. Assim, visando a suprir esses desafios, são indispensáveis as práticas de governança, visto que elas proporcionam, simultaneamente, benefícios internos para a gestão, proteção aos *stakeholders* e otimização do seu desempenho (MELLO; SILVA, 2018).

Some-se àquelas transformações o fato de as universidades públicas serem instituições complexas, permeadas internamente por múltiplos poderes e uma complexa estrutura social que impactam na tomada de decisão por parte dos gestores. Assim, a governança universitária, por meio de seus mecanismos, procura orientar os gestores para que as decisões sejam tomadas na direção dos seus objetivos de formar profissionais qualificados para o mercado de trabalho, produzir e disseminar conhecimento científico, tecnologia, cultura, bem como satisfazer os valores da sociedade (BARBOSA, 2019).

Nesse contexto, em 2020 a Universidade Federal de Sergipe – UFS, por meio da resolução, nº15/2020/CONSU, criou e instituiu a sua política e estrutura de governança, composta pelo Comitê Institucional de Governança – CIG, e por mais quatro Comitês vinculados ao CIG (UFS, 2020).

O CIG é órgão, da UFS, responsável pelo estabelecimento, condução e avaliação das políticas de governança, integridade, gestão de riscos e controles, comunicação e transparência, e governança digital. E, para auxiliá-lo, conta com os Comitês Temáticos, que atuam na UFS como instâncias de apoio e execução das políticas de governança, tendo competência para propor políticas e diretrizes transversais no âmbito da Instituição e promover iniciativas integradas entre os setores da UFS relativas às suas áreas de atuação, observada a legislação vigente (UFS, 2020).

Ainda no mesmo contexto, alguns mecanismos voltados para o aprimoramento da governança têm sido implementados em diversas instituições e com abordagens múltiplas, a exemplo dos observatórios. Ao lado do tema

governança que comporta múltiplos sentidos, também o é o termo observatório. Contudo os observatórios, de forma geral, possuem a função de elaborar uma base de dados, classificar e categorizar as informações, promover conexão entre pessoas e organizações pertencentes a áreas similares, análise de tendências, todas visando auxiliar a tomada de decisão por parte dos gestores e facilitar o acesso público a informações de qualidade.

O observatório que a presente pesquisa pretende focar é classificado como observatório *think tank*, esse é definido como organismos que possuem capacidade de intervir na elaboração de políticas públicas por meio de elaboração de propostas que contribuam para o aperfeiçoamento dessas políticas, sempre com a finalidade de atender aos interesses coletivos. Sua atuação é dada por meio da produção de diagnósticos elaborados a partir da avaliação dos setores, utilizando ferramentas metodológicas de caráter quantitativo e qualitativo. (ALBORNOZ; HERSCHMANN, 2006).

Os observatórios, de uma forma sintética, podem ser entendidos como “centros de observação e análise da realidade, que procuram reunir informações, produzir conhecimentos e reflexão crítica, e disseminar o resultado de tais ações para um determinado público” (SILVA et al., 2013, p. 1).

Nesse momento cumpre traçar, brevemente, características que diferenciam observatórios de laboratórios. Esses estão intrinsecamente relacionados a pesquisas técnicas e científicas, desenvolvendo-se normalmente em ambientes fechados, remetendo a um pretense isolamento, enquanto aqueles são mais direcionados para a produção do conhecimento de ordem prática, e, ainda que o termo observatório possa sugerir certo distanciamento, a sua atuação pratica conduz suas atividades para além da observação (BRAZ, 2015).

Assim, buscando unir essas duas ferramentas de gestão, governança e observatório, temos um observatório de governança, estrutura capaz de elaborar cenários antecipativos, que auxiliarão na tomada de decisão e fortalecerá a estrutura de governança, por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas com o uso de diferentes estratégias de análise e cruzamento de dados (BRASIL, 2015).

Num primeiro momento pensou-se em pesquisar qual é o contexto da

governança na Universidade Federal de Sergipe, entretanto entendeu-se que para além do estágio de governança no qual a UFS está inserida, poder-se-ia buscar agregar valor a esse contexto, bem como desenvolver mecanismos para uma constante evolução.

A finalidade da Administração Pública é o interesse público, que deverá ser sempre perseguido com impessoalidade, sujeito à fiscalização e controle pelos órgãos formais, bem como controle exercido pela participação social, por se tratar de atores importantes dentro de um modelo democrático. Pode-se afirmar, também, que adoção de modelos que tenha a participação de vários setores da sociedade, por meio de redes de participação e cidadania, na busca por um serviço público eficiente, fortalece a democracia por meio de uma gestão participativa que pode ser caracterizada como capital social (CAMPELO, 2010).

Dessa forma, esse trabalho busca propor a implementação de novas ferramentas na Universidade Federal de Sergipe – UFS, com a finalidade de fortalecer a governança na UFS, bem como aprimorar os serviços prestados à comunidade, amparando-se, principalmente, no referencial teórico a respeito das boas práticas de governança, da governança pública, dos observatórios e da estrutura de Governança existente na UFS.

Diante do exposto, considerando a importância da governança nas instituições públicas de ensino superior e a necessidade de aprofundar conhecimentos no respectivo tema, surge o problema central deste estudo: **Como um observatório pode contribuir para fortalecimento da Governança da Universidade Federal de Sergipe - UFS?**

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

Para responder ao problema de pesquisa apresentado, o objetivo geral dessa pesquisa é: Propor a criação de um observatório de governança na Universidade Federal de Sergipe – UFS, com o propósito de fortalecer o sistema de governança.

Esse mecanismo de governança na Universidade Federal de Sergipe, adotará

como referência o conceito de governança adotado pelo TCU, com a finalidade de aprofundar os estudos, metodologias e práticas de governança universitária na UFS, bem como criar um ambiente de maior interação entre os atores envolvidos na governança universitária.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

Para alcançar o objetivo geral proposto serão considerados os seguintes objetivos específicos:

- I. Identificar as boas práticas de governança dentro da Universidade Federal de Sergipe;
- II. Descrever os elementos essenciais para construção de um observatório de governança;
- III. Apresentar os benefícios que um observatório, alicerçado nos princípios da boa governança, pode trazer para a Universidade Federal de Sergipe;

### **1.3 JUSTIFICATIVA**

A Administração Pública precisa estar imbuída do sentimento de melhoria constante, buscando novas e diversas formas para incrementar a eficiência dos serviços prestados, com vistas à maximização dos benefícios almejados.

O fim maior da Administração Pública é atingir os interesses dos cidadãos, e a busca por essa finalidade é feita por meio de um equilíbrio entre a satisfação desses interesses e que essa satisfação seja feita a um menor custo possível, o que corresponde à eficiência do serviço público. Aliado a isso, sabe-se que há uma grande interdependência entre a utilização de mecanismos de participação social e a eficiência das instituições, bem como o fato de que quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas de participação social maior será o interesse dos cidadãos em contribuir para o benefício mútuo (CAMPELO, 2010).

A boa governança, em função das suas características de transparência, *accountability*, responsabilização, participação, cooperação entre as partes

envolvidas, contribuem sobremaneira para incremento da eficiência. Ela, ainda, ajuda a contribuir para que a sociedade receba os resultados esperados, assim como é extremamente importante na qualidade do gasto público, demonstrando, assim, a profunda relevância do presente trabalho ao propor a implantação de ferramentas com vista a tornar ainda mais efetiva à boa governança (BRASIL, 2020).

Além disso, muitos são os dispositivos legais a exemplo do decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016 (BRASIL, 2016) que, ao instituir a política de dados abertos ao Poder Executivo Federal, exalta a necessidade de mecanismo de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática.

O Decreto 9.203/2017 dispõe sobre a política de governança pública no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, determinando o direcionamento que deve ser seguido pelos agentes públicos, em relação às boas práticas de governança (BRASIL, 2021).

A Universidade Federal de Sergipe – UFS, inserida nesse contexto, enquanto autarquia pública federal, está sujeita às diretrizes determinadas pelo Governo Federal, nesse contexto, o guia de política de governança do governo federal, estimula iniciativas que possam contribuir no fortalecimento da governança por meio de atuação proativa, como se vê a seguir:

A governança responsiva exige que os servidores públicos atuem além das ordens e sejam proativos. Para fortalecer a capacidade de resposta do serviço público, a capacitação em áreas como inovação, foco no cliente e no cidadão, liderando por meio de influência, colaboração, gerenciamento de projetos, gerenciamento financeiro e negociação, entre muitos outros, será necessária. Acima de tudo, é preciso inculcar um firme compromisso de servir os cidadãos (UNITED NATIONS, 2015, p. 37 *apud* BRASIL, p. 40, 2018).

Segundo o TCU (BRASIL, 2021), as práticas de governança podem produzir inúmeros benefícios, dentre os quais: maximizar a probabilidade de alcance dos objetivos da instituição, melhoria da capacidade de alcançar os resultados pretendidos, aumento do alinhamento entre as decisões tomadas pela instituição e os interesses das partes interessadas, favorece o alcance de uma boa imagem e credibilidade da instituição perante as partes interessadas, permite a identificação de ilegalidades ou ineficiência na utilização de recursos públicos (BRASIL, 2021).

Dessa forma, buscando dar uma pequena contribuição na expectativa de alguma forma aprimorar a gestão da governança por meio de novas ferramentas, justifica-se a presente proposta para implantação de um observatório de governança universitária, cujo objetivo é fortalecer a governança na UFS, fornecendo dados confiáveis, promovendo uma maior interação entre os atores por meio de uma rede de produção e coprodução de serviços, bem como a busca pelo aprofundamento no tema governança universitária e, assim, tornar a gestão da governança mais eficiente.

Assim, a proposta para implantação de um observatório na UFS, surge como a possibilidade de novos caminhos que podem ser trilhados para ampliar o conhecimento na temática da governança, por se tratar de um tema novo na Administração Pública, considerando que o próprio conceito de Governança no setor público foi publicado em um marco legal apenas em 2016 na instrução normativa conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da CGU nº 01.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este estudo está dividido em sete capítulos, sendo o primeiro a introdução na qual foi apresentado um breve apanhado dos principais temas que perpassam o presente trabalho, demonstrando sucintamente como se chegou a temática do observatório de governança na UFS com a problematização, em seguida são apresentados os objetivos gerais e específicos e a justificativa do trabalho.

O capítulo 2 é dedicado ao referencial teórico, suporte técnico da presente pesquisa, apresentando uma revisão da literatura baseada na evolução dos modelos de Administração Pública até chegar na temática da governança, para, em seguida, trazer o suporte teórico sobre observatórios, ferramenta que pretende ser usada para auxiliar a governança na UFS.

No capítulo 3 traz um panorama sobre a Universidade Federal de Sergipe.

O capítulo 4 discorre-se sobre os observatórios, trazendo seus conceitos, características e finalidades.

No capítulo 5 são descritos todos os procedimentos metodológicos para o

desenvolvimento da pesquisa, abordando o método de investigação, a coleta de dados e seu tratamento.

No capítulo 6 foram apresentados os dados e as análises decorrentes deles.

No capítulo 7 foi apresentado um projeto piloto para um observatório de Governança na UFS, bem como os prováveis impactos da sua criação.

O capítulo 8 está dedicado às considerações finais do trabalho.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir será feito um breve apanhado sobre a evolução da Administração Pública no Brasil, buscando suporte teórico nos autores mais citados e reconhecidos sobre o tema. Em seguida será abordado o tema Governança apresentando seu histórico e seu avanço, bem como sua utilização no contexto universitário. Para finalizar esse capítulo serão abordados conceitos e noções sobre observatórios e a implantação de observatórios em Universidades.

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para fins do presente trabalho, será feito um recorte ao analisar a evolução da Administração Pública, partindo, assim, da época em que começa a haver uma investigação mais sistemática e formal do seu objeto, momento esse que se dá a partir do surgimento do Estado moderno.

A Administração Pública, que pode ser entendida como uma estrutura organizada do Estado com a atribuição de executar serviços, com a finalidade de satisfazer as necessidades da população, não se podendo perder de vista que o Estado é composto simultaneamente por um sistema político e uma organização. Ao longo dos anos, entre os séculos XV até o final do XX, é possível observar três modelos na forma de organização do Estado: Administração patrimonial, Administração Burocrática e Administração Gerencial (MATIAS-PEREIRA, 2014)

#### 2.1.1 Administração Pública Patrimonial

Até o século XV, a sociedade existente era a feudal, baseada na subserviência dos trabalhadores, servos, aos senhores feudais, proprietários da terra, cujo trabalho era gratuito. Nessa sociedade baseada na economia feudal, a mobilidade social era quase nula, entretanto, com o constante crescimento do comércio e das cidades, com a inserção de uma economia monetária e a consequente constante modernização da sociedade a partir do século XIV, foram pondo um fim às relações sociais que vigiam durante a idade média. (MOTTA; VASCONCELOS, 2006).

Vários foram os fatos que levaram à transformação econômica dessa

sociedade baseada na servidão humana e no direito dos senhores feudais. O renascimento urbano ampliou a separação entre a cidade e o campo, o crescimento das cidades contribuiu para o surgimento de novos ofícios e a catástrofe que marcou o século XIV, a peste negra, que matou uma grande parcela da população europeia e mais de cinquenta por cento dos habitantes da Inglaterra. Essa grande diminuição da força de trabalho fez com que a mão de obra se valorizasse, proporcionando um campo fértil para as revoltas camponesas e a consequente transformação do trabalho servil, com a emancipação, pelos camponeses, do domínio dos antigos senhores feudais. Assim, o fortalecimento do comércio fez emergir novas práticas econômicas e o fim do feudalismo (MOTTA JR.; VASCONCELOS, 2006).

A crise do sistema feudal favoreceu o surgimento das monarquias nacionais, o fortalecimento da autoridade do rei, proporcionando o surgimento do Estado absolutista, nesses Estados o Rei era visto como uma figura praticamente divina, que representava a vontade de Deus na terra. Frases célebres como, por exemplo, a do Rei Sol, Luis XIV, *L'Etat c'est moi* – o Estado sou eu, demonstra a praticamente inexistente separação entre o público e o privado (NEVES; GUIMARÃES; MENESES JR., 2017; CAMPELO, 2010).

Tem-se o ambiente propício para a Administração Pública patrimonial, um modelo público no qual os interesses privados se sobrepujam aos públicos, em que praticamente não há distinção entre o patrimônio do Monarca absoluto e o patrimônio público, alimentado pela troca de favores e clientelismo (CAMPELO, 2010).

Nas sociedades pré-capitalistas e feudais, o paradigma dominante era o da Administração patrimonial, sendo possível identificar alguns dos seus traços, de forma permanente ou episódica, em determinados contextos ou circunstâncias, até os dias atuais. Na Administração Pública Patrimonial o aparelho estatal existia para atender às necessidades do soberano, e seus integrantes eram escolhidos baseados em afinidades, amizades, parentescos e na fidelidade e submissão à autoridade (NEVES; GUIMARÃES; MENESES JR., 2017).

Assim Campelo (2010) tece algumas considerações sobre o Patrimonialismo:

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do

cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes. (FAORO, 1975, p. 84 *apud* CAMPELO, 2010, p. 300).

A Administração Pública Patrimonialista possui como características: o domínio pessoal, pelo soberano dos cargos de governo, recrutando os servidores por meio de obediência e relação de confiança; o governo é extremamente centralizado, cuja economia é baseada em atividades comerciais; a ascensão ao cargo público é dada por meio de concessão do mandatário, compra ou arrendamento desses direitos; parte das atividades comerciais é desempenhada por terceiros, mediante a obrigação de pagar tributos; forças militares fortemente subordinadas ao soberano (MOTTA JR.; VASCONCELOS, 2006).

Portanto, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do monarca, atribuindo status de nobreza real aos servidores públicos, onde os cargos são utilizados como recompensa propiciando a corrupção e nepotismo em função do controle do órgão público por parte dos soberanos (MATIAS-PEREIRA, 2014).

A Administração Pública Patrimonial no Brasil tem suas raízes desde a chegada do Rei de Portugal aqui no Brasil em 1808, cujo trecho a seguir, quando da chegada da Família Real aqui, demonstra a indissociabilidade entre o público e o privado:

Mais complicado foi encontrar habitação para os milhares de acompanhantes da corte, recém-chegados a cidade que ainda era relativamente pequena, com apenas 60.000 habitantes. Por ordem do Conde dos Arcos, criou-se o famigerado sistema de 'aposentadorias', pelo qual as casas eram requisitadas para uso da nobreza. Os endereços escolhidos eram marcados nas portas com as letras PR, iniciais de Príncipe Regente, que imediatamente a população começou a interpretar como 'Ponha-se na Rua' (GOMES, 2007, p. 135-136 *apud* CAMPELO, 2010, p. 302).

Segundo Campelo (2010), esse modelo clientelista desvinculado do interesse público torna-se o princípio norteador das condutas estatais, cujo modelo ele identifica espécies de patrimonialismo: o patrimonialismo político-administrativo e o patrimonialismo institucional. O patrimonialismo político-administrativo refere-se ao trato da coisa pública de forma privatista submetendo os interesses públicos aos

privados, transformando condutas políticas ou administrativas dominadas pelo espírito clientelista, na troca de favores e privilégios, extremamente maléficis ao interesse público. Já patrimonialismo institucional ou institucionalizado diz respeito a práticas legitimadas em normas vigentes no país que, a despeito de se dizerem democráticas, possuem de forma explícita resquícios de patrimonialismo nas instituições atuais.

Segundo Bresser, até os anos 1930, a Administração Pública era notadamente patrimonialista, não havia distinção entre a *res pública* e a *res principis* por parte daqueles que exerciam o poder, não existindo um limite claro separando o público do privado, possibilitando que a coisa pública em muito se confundisse aos direitos privados e, por esses motivos, esse período ficou marcado por suas características de forte corrupção e nepotismo (BRESSER, 1998).

O patrimonialismo institucionalizado sobrevive até os nossos dias, mesmo após a Constituição de 1988, o mais importante dispositivo legal vigente, ainda é possível encontrar dispositivos que demonstram claramente a conduta de práticas patrimonialistas. Podendo ser citado, a título de exemplo, a competência que a Constituição Federal concedeu ao Tribunal de Contas de apenas emitir parecer prévio, cujo julgamento político, e não técnico, cabe ao Congresso Nacional (CAMPELO, 2010).

Sobre o Tribunal de Contas, Art. 71 (BRASIL, 1988):

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento (BRASIL, 1988, on-line).

Abrucio (2007) também compartilha desse entendimento, afirmando que foram realizadas profundas mudanças com a Constituição de 1988 com a finalidade de combater o legado do regime militar, entretanto o sentido dessas mudanças não se realizou concretamente, visto que:

No que se refere à democratização do Estado, tome-se o exemplo dos tribunais de contas, particularmente os subnacionais, que pouco avançaram no controle dos governantes, quando não estiveram a eles vinculados de forma patrimonialista. A Constituição estabeleceu mecanismos de escolha dos Conselheiros que dificultam a sua autonomia, uma vez que o Executivo tem um enorme poder de interferir neste processo (ARANTES et al., 2005 *apud* ABRUCIO, 2007, p. 69).

Assim, o patrimonialismo foi modelo vigente nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas, cuja característica principal era a confusão dos patrimônios público e privados. O surgimento do capitalismo e da democracia trouxe consigo uma clara distinção entre bens públicos e privados, fazendo, assim, emergir a Administração Pública Burocrática (BRESSER, 2001a, 2001b).

### **2.1.2 Administração Pública Burocrática**

Para Bresser (2001), o Estado patrimonial se estendeu até 1930, a partir daí até 1995 vigeu o Estado Burocrático ou Burocrático-Industrial. Havia um clamor da população civil almejando um Estado liberal, com voto secreto, fim do poder das oligarquias, ampliação do eleitorado, anistia dos condenados por razões políticas, entretanto, havia por outro lado um movimento conservador, visto que era composto por membros das oligarquias. Havia, ainda, um terceiro lado que era composto pelos militares insatisfeitos, cujo principal objetivo era centralizar o poder nacional. Esses acontecimentos culminaram em movimentos revolucionários que levou à Revolução de 1930 e ao governo Vargas e, com ele, um Estado Burocrático e autoritário (BRESSER, 2001a, 2001b).

O surgimento no século XIX de uma Administração Pública Burocrática foi um enorme avanço. A burocracia é a instituição administrativa usada para combater os pilares do patrimonialismo, o nepotismo e a corrupção (BRESSER, 2001a, 2001b).

É imputado a Max Weber a criação do modelo burocrático, pois foi ele o responsável por sintetizar as características principais desse modelo. Para Weber o poder dentro das organizações burocráticas era decorrente das normas e das instituições formais. Partindo desse princípio, ele estabeleceu três características inerentes a esse modelo: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Esse alicerce teórico foi sistematizado no seu livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade) publicado em 1922, após sua morte, período a partir do qual se deu a disseminação mais densa do modelo burocrático (SECCHI, 2009).

Assim, a administração burocrática baseada na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, na centralização das decisões, foi implantada com a finalidade de

rechaçar o clientelismo, a corrupção e o nepotismo, características do modelo que o precede e que foram responsáveis pela desconfiança com que os administradores públicos eram vistos, visando à melhoria da administração e dos serviços públicos (BRESSER, 1998).

Integram as características do modelo burocrático e perduram até os modelos atuais:

- a) Normas legais escritas e exaustivas, com o objetivo de exaurir as relações de autoridade dentro de um sistema, como forma de legitimar e limitar o poder da autoridade às normas legais;
- b) Hierarquia, pois para Weber a democracia só é plenamente desenvolvida se existir apenas um chefe para cada subordinado. Para ele, a hierarquia de funções deve ser monocrática, a organização deve ter o formato de uma pirâmide com um forte e organizado sistema de mando e subordinação, e cada superior tem sob suas ordens determinado número de subordinados;
- c) Divisão horizontal do trabalho, ou seja, as funções são distribuídas em função dos cargos. Esses, por sua vez, dependem dos objetivos buscados pela administração;
- d) Profissionalismo, pois as atribuições devem ser desempenhadas por profissionais com conhecimento especializado, especialistas (CAMPELO, 2010).

Falando um pouco mais acerca das características do modelo burocrático, pode-se enfatizar que, a formalidade torna obrigatório que os procedimentos administrativos estejam registrados em documentos escritos, legitima a hierarquia administrativa, bem como dificulta ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas de trabalho, tendo em vista que as tarefas já foram formalmente estabelecidas. O profissionalismo é a característica cuja finalidade precípua é combater os efeitos nocivos do nepotismo característico do modelo anterior, pois o acesso às funções públicas dá-se por mérito, baseado nas capacidades técnicas e de conhecimento. Outrossim, é bom ressaltar que derivam dessa característica a separação entre propriedade pública e privada, o trabalho remunerado, e a divisão

racional das tarefas. Cabe citar, ainda, a impessoalidade, que reforça a ideia de que as posições hierárquicas pertencem às organizações, visto que a linha de autoridade e hierarquia já foi previamente e formalmente estabelecida (SECCHI, 2009).

A administração burocrática clássica, cujo pressuposto era uma grande eficiência, foi empregada em substituição ao modelo patrimonialista, anterior, por ser muito superior, entretanto ela foi criada para os parâmetros do estado liberal e quando esse estado deu espaço ao Estado social do século XX com a grande quantidade de serviços sociais prestados, sem falar do aumento das suas atribuições no campo econômico, assim, elementos contrários à eficiência começam a ter maior dimensão, como o alto custo dos serviços prestados aliados à baixa qualidade, bem como a lentidão na prestação desses serviços, colocando em xeque o modelo burocrático (BRESSER, 1996).

Após a II Guerra Mundial, surgiram várias críticas de intelectuais ao modelo burocrático, a mais contundente na avaliação dos efeitos negativos do modelo burocrático nas organizações e em outras esferas da vida foi a de Robert Merton, em 1949 *apud* Secchi (2009):

Esses efeitos negativos foram chamados de disfunções burocráticas: impacto da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas. Outro aspecto levantado por Merton (1949) é o abuso da senioridade como critério para promoção funcional que, segundo o pesquisador, pode frear a competição entre funcionários e fomentar um senso de integridade e corporativismo entre os funcionários, causando um desmatamento dos interesses dos destinatários/clientes dos serviços da organização. Ademais, a impessoalidade levada ao pé da letra pode levar a organização a não dar atenção a peculiaridades das necessidades individuais. Merton (1949) ainda enumera a arrogância relação ao público destinatário, em especial no serviço público, pois, em muitos casos, o funcionalismo público goza de situação de monopólio na prestação de serviços. Tais disfunções podem ser ainda mais prejudiciais em organizações que dependem da criatividade e da inovação (MERTON, 1949 *apud* SECCHI, 2009, p. 353).

As transformações ocorridas no final do século XX, com a globalização, expansão da tecnologia da informação, em muitos países, elevou as demandas e as perspectivas por parte dos cidadãos por uma prestação de serviços públicos mais eficientes, exigindo com isso que houvesse uma nova orientação da Administração

Pública na prestação desses serviços. Dessa forma, a necessidade por serviços mais eficientes, eficazes e efetivos impulsionaram a realização de reformas administrativas nesses países. Essas reformas foram denominadas de *New Public Management* - Nova Gestão Pública – NGP (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Esse novo modelo buscava replicar as melhores práticas do setor privado empresarial ao setor público, propondo entre outras coisas, a redução do tamanho do setor público; maior responsabilidade e autonomia para os gestores; descentralização; ênfase nos resultados; orientação para os clientes; equilíbrio financeiro; qualidade na prestação dos serviços públicos e transparência da informação (*accountability*) (MATIAS-PEREIRA, 2014).

A Administração Pública gerencial no Brasil começou a construir seus contornos na primeira reforma administrativa, nos anos 30, em que pese a introdução dos princípios da administração burocrática no país, terem se dado com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1936. Já em 1938, houve a criação da primeira autarquia, favorecendo a ideia de descentralização, contrária às características do modelo burocrático clássico. Contudo, apenas em 1967, foi dado início à reforma gerencial da Administração Pública por meio do Decreto-Lei 200, que pretendia superar a rigidez democrática, por meio da descentralização, concedendo autonomia à administração indireta, com o objetivo de alcançar maior eficiência nas atividades econômicas do Estado e fortalecer a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial (BRESSER, 1996).

Foi apenas em 1995, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso que ocorreu a reforma da Administração Pública burocrática para a Nova Administração Pública, com a transformação do Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SAF, em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, pelo novo presidente, cujo comando ficou sob a responsabilidade do Ministro nomeado Bresser Pereira. Assim tem início a reforma gerencial no Brasil (2001a, 2001b).

### **2.1.3 Administração Pública Gerencial**

A Nova Administração Pública surge com o escopo de trazer regras que em seu bojo definam a separação da formulação de políticas públicas da sua execução, separando, assim, as dimensões políticas da administrativa. Ela se tornou fonte teórica de ideias que embasaram novas práticas no âmbito da gestão pública e que tinham como principais objetivos tornar essas práticas mais eficientes e obter mais “lucro”, por meio de mudanças organizacionais e de gestão, e, dessa forma gerir os recursos de forma mais eficiente. A expressão “Nova Administração Pública” foi cunhada por Hood, contudo, aqui no Brasil ela foi denominada de Administração Pública Gerencial, por Bresser Pereira, coordenador político da sua implantação, na tentativa de se afastar do movimento reformista internacional e da vinculação às ideias neoliberais (MATIAS-PEREIRA, 2014).

A crise do modelo anterior e a necessidade de uma Administração Pública Gerencial teve como principais fatores, a necessidade de sua legitimação pelos cidadãos, frente às crescentes transformações e à incapacidade desse modelo de se adaptar ao novo momento do Estado, que se tornara um grande e complexo Estado social, inviabilizando a continuidade do modelo burocrático, que foi idealizado para um Estado liberal, onde a atuação estatal era mínima e de menores proporções. Entretanto, essa transição só começou a ocorrer, efetivamente, a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado e ganha ainda mais força a partir dos anos 80, quando se inicia uma grande revolução na Administração Pública, nos países centrais, em direção a uma Administração Pública Gerencial, inspirada nos avanços trazidos pela administração de empresas (BRESSER, 1996).

Paulatinamente, a reforma gerencial foi assumindo seus contornos, à medida que a administração passa a ser direcionada ao cidadão, em vez de autoreferida; começa um movimento de descentralização política e administrativa; as organizações passam a ter menores níveis hierárquicos; o controle deixa de ter o rígido passo a passo dos processos administrativos para se concentrar na busca por resultados e a desconfiança total cede lugar a uma confiança limitada (BRESSER, 1996).

O Decreto-Lei 200, considerado a primeira tentativa de introduzir características do modelo gerencial aqui no Brasil fracassou. Esse fracasso é atribuído em grande medida ao fato do enfraquecimento, indevido, do núcleo estratégico do Estado, consequência da estratégia oportunista do regime militar, que utilizando práticas

patrimonialistas, prescindiu da realização de concurso público e contratou o escalão superior da administração por meio de empresas estatais. Aliado a isso, não foi dada atenção à reforma da administração direta que continuou rígida e vista como muito burocrática. Esses fatos foram ainda mais agravados com a crise política do regime militar em meados dos anos 70, com o declínio do sistema autoritário, visto que a burocracia estatal era vista como vinculada a esse sistema (BRESSER, 1996).

Esse novo modelo de administração pública, a partir da década de 80, passou a ser implantado com sucesso em alguns países, a exemplo da Grã-bretanha no período de Margareth Thatcher, nos EUA e na Nova Zelândia. Com essas reformas foram implantados princípios como *accountability* (responsabilidade), controle estratégico, descentralização, objetivos claros, com a finalidade de atingir um serviço público mais eficiente, com um maior controle financeiro com o maior custo-benefício possível (CAMPELO, 2010).

No Brasil a Administração Gerencial foi implantada no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, sob o comando do Ministro José Carlos Bresser Pereira, à frente do recém-criado Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. Assim, inicia-se, efetivamente, a adoção dos paradigmas de gestão gerencial com os seguintes princípios basilares:

Ênfase na qualidade e produtividade numa reação à crise do Estado burocrático e patrimonialista; Atendimento à ideologia neoliberal, com a defesa da tese do Estado mínimo, e a participação efetiva de organizações sociais e não governamentais, para o desenvolvimento de ações sociais eficazes às quais não eram alcançadas pelos governos. Criação da responsabilização fiscal, que restou materializada no ano de 2000, através da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, a qual tem por finalidade fiscalizar a gestão contábil e orçamentária, lançando novos paradigmas, metas fiscais e responsabilidades objetivas aos gestores públicos, quanto ao controle econômico e financeiro nos entes federativos, e em todas as entidades e organizações públicas da administração direta e indireta. Introdução das Agências Reguladoras, como metodologia gerencial de fiscalizar, disciplinar e gerar o marco regulatório dentro de um novo contexto, macro e micro econômico nacional e internacional. Valorização técnica e profissional do servidor, promovendo planos de carreira, com a finalidade de tornar a gestão gerencial efetiva, com um corpo de servidores preparados tecnicamente, capazes de absorver as novas demandas operacionais e estratégicas determinadas pelos interesses sociais, e do “novo mundo pós-moderno” e globalizado (CAMPELO, 2010, p. 318).

Para Bresser (2001a, 2001b), a Administração Pública Gerencial foi implantada

no Brasil, com o objetivo precípua de substituir a burocrática, em que pese o corte de gastos, ela não pode ser confundida como uma reforma neoliberal. Para ele o corte de despesas está relacionado com o contexto histórico de crise fiscal do Estado e, portanto, a reforma fiscal não possuía cunho ideológico, mas condição necessária para tirar o Estado da crise e fortalecê-lo. A adesão de governos de orientações distintas, tanto as reformas fiscais como a reforma gerencial, corroboram suas afirmações (BRESSER, 2001a, 2001b).

A proposta de Bresser era fazer uma profunda reforma no Estado, reduzindo o seu tamanho e melhorando suas contas, por meio de uma reforma política com privatizações, desregulamentação, aliada a uma reforma administrativa com o objetivo de atingir uma boa governança (BRESSER, 2001a, 2001b).

A Administração Pública Gerencial no Brasil, apesar de representar um enorme avanço ao implantar uma administração pública pós-burocrática, deixou de considerar questões relevantes, como por exemplo, implantar um sistema gerencial completamente importado da Inglaterra, sem levar em consideração as especificidades de cada nação e o fato de ter desconsiderado o caráter híbrido da Administração Pública aqui do Brasil (ABRUCIO, 1997).

#### **2.1.4 Algumas considerações**

Nessa busca pela melhoria nos serviços prestados, a Administração Pública no Brasil, passou por três grandes reformas: a reforma burocrática, na qual houve a transição do Estado patrimonial – um modelo cujas características principais eram o nepotismo, clientelismo e corrupção – para o modelo de Administração Pública Burocrática, com foco na profissionalização, hierarquização e normatividade escrita. Com o fracasso em conseguir a eficiência no serviço público, tivemos a segunda reforma administrativa, sempre buscando melhorar a eficiência e agora também a eficácia e efetividade, houve, portanto, a transição da Administração Pública Burocrática para a *New Public Management* - Nova Gestão Pública – NGP, que aqui no Brasil recebeu o nome de Administração Pública Gerencial, pelo seu idealizador no País, Bresser Pereira.

No Brasil, o modelo de Administração Pública Burocrática sequer chegou a ser

completamente implantado, pois a Administração Pública em nenhuma fase deixou de ser permeada por características patrimonialistas, como o clientelismo, a corrupção, o corporativismo, tão presentes até hoje na sociedade brasileira. Pode-se dizer, inclusive, que há modelo híbrido de burocracia patrimonial (GOMES; CORREIA, 2019).

Atualmente, novos modelos vêm ganhando destaque, sobretudo em função das transformações sofridas pela sociedade, bem como pela forma como ela passou a se relacionar com o Estado. Esses fatores foram responsáveis pelo gradual enfraquecimento do modelo burocrático weberiano. E, ainda que os modelos burocráticos ou gerenciais não sejam mais capazes de atender os anseios da sociedade, as suas características não deixam de existir completamente, havendo sempre uma simbiose dessas características em cada modelo, ou seja, diversos modelos administrativos coexistindo (GOMES; CORREIA, 2019).

Assim, as práticas administrativas do setor público, nas últimas três décadas, percorreram o caminho do modelo tradicional hierárquico pautado no governo, para um modelo gerencial caracterizado por práticas de mercado, orientado pela Nova Gestão Pública, para finalmente chegar no estágio atual onde a Administração Pública tem buscado atender aos anseios da sociedade civil fortemente vinculada à ideia de governança pública (GOMES; CORREIA, 2019).

## 2.2 GOVERNANÇA

As reformas ocorridas na administração pública, entre os anos de 1980 e 1990, tiveram motivações, essencialmente econômicas e fiscais, já as transformações ocorridas após esse período são marcadas pela busca do desenvolvimento, pela tentativa de combate à pobreza e às grandes desigualdades sociais, bem como, o fortalecimento do Estado e do terceiro setor. Alguns autores argumentam que esse período após os anos 1990 está relacionado a um novo modelo de administração, que eles denominam de Nova Governança pública ou *New Public Governance* - NPG (NARDES et al., 2016).

Entretanto, o termo Governança é muito amplo, comporta vários conceitos e pode ser abordado de diversas maneiras, como por exemplo: governança corporativa;

governança enquanto *New Public Management* – NPM; boa governança; governança sociocibernética; governança de redes organizadas. (MATIAS-PEREIRA, 2014, RHODES, 1996).

Vários e antigos são os motivos que concorreram para que o conceito de governança adquirisse relevância na administração pública, entretanto a posição de destaque desse conceito na Administração Pública é recente e o seu significado ainda é alvo de acalorada discussão entre os teóricos.

O surgimento da *New Public Management* – NPM, parecia ter conquistado um espaço duradouro na administração pública, todavia várias eram as limitações a que estava sujeito esse modelo, como por exemplo: a falta de preocupação com vários tipos de valores e não apenas com o “valor para os usuários”, tendo em vista a existência de diferentes valores afetando de forma diferente os variados grupos; a existência de “diferentes tipos de organização e partes interessadas”; a diversidade pela qual pode ser dada a elaboração das políticas públicas. Todas essas limitações acabaram por demonstrar que esse tipo de modelo era inadequado para explicar e satisfazer o processo complexo e dinâmico que levam à tomada de decisão pública contemporânea (BOVAIRD, 2005).

Contudo, o interesse inicial pelo tema foi manifestado pela iniciativa privada, nos movimentos de governança corporativa, iniciados no final da década de 1980, motivados e impulsionados, principalmente, pela preocupação dos acionistas das grandes corporações com o controle delas, que em função das transformações da tradicional estrutura societária, impostas pela evolução do mundo econômico, passaram a ter modelos complexos, nos quais os detentores do capital – proprietários – não eram mais os responsáveis pela administração dessas corporações (BOVAIRD, 2005, NARDES et al., 2016).

### **2.2.1 Governança corporativa**

A perda, pelos proprietários, do controle administrativo das grandes corporações, aliado aos escândalos que eclodiram na década de 1990 e abalaram tanto as grandes organizações como as economias às quais elas estavam atreladas, desencadearam o movimento de governança corporativa, tendo em vista a

necessidade de um maior acompanhamento das ações dos gestores, fortalecendo, assim, a necessidade de mais governança corporativa (BOVAIRD, 2005).

A partir daí, foram criados em diversos países, várias comissões compostas por especialistas e técnicos, buscando desenvolver, discutir e criar estruturas e processos que fortalecessem a governança corporativa. Assim, surgiu em 1992 no Reino Unido o *Cardbury Report*, em 1994 no Canadá o *Relatório Day* e em 2000 na Alemanha o Painel Alemão sobre *Corporate Governance*, entre outros (BOVAIRD, 2005).

Portanto, a governança corporativa está relacionada ao modo como as empresas são dirigidas ou controladas, ou seja, refere-se ao poder de controle e direção de uma empresa, às diversas formas como esse poder é exercido e os vários interesses aos quais ele está ligado (MARQUES, 2007). Para Marques (2007), o conceito de governança pode ser delineado:

De maneira bastante genérica, a governança corporativa pode ser descrita como os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa. Governança corporativa é um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência. (MARQUES, 2007, p. 13).

Conceito esse que está intrinsecamente ligado à *accountability*, termo relacionado à responsabilidade da gestão. A teoria da agência foi desenvolvida a partir dos conflitos de interesses que existem em atividades de cooperação entre os indivíduos, independentemente de haver hierarquia entre o principal e o agente, onde o principal é o proprietário e o agente é o administrador a quem foi delegada a gestão. Portanto, para regular essa relação, a teoria da agência desenvolveu mecanismos de monitoramento e incentivos para garantir um alinhamento entre os interesses dos acionistas e de seus executivos.

Essa teoria possui como principais características a governança, cujas práticas garantem os interesses dos acionistas frente aos atos praticados pelos gestores, e a *accountability*, por meio da qual garantem um controle eficiente e um rigoroso sistema de transparência e prestação de contas por parte dos gestores (BRASIL, 2008).

Assim, torna-se evidente a necessidade de uma boa gestão, baseada nos

princípios e instrumentos de governança, com a finalidade de atenuar os impasses decorrentes do conflito de interesse entre os atores.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE elaborou princípios de governança que são amplamente utilizados como referência, e são aplicáveis, independente do grau de desenvolvimento de um país ou da estrutura organizacional da empresa. Esses princípios norteiam as práticas de governança corporativa e foram fundamentais para determinar quais práticas deveriam compor a boa governança corporativa (CLAUMANN, 2015).

Segundo a OCDE *apud* Marques (2007):

Governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades do sector público e privado são dirigidas e controladas. A estrutura da governança corporativa especifica a distribuição dos direitos e das responsabilidades entre os diversos actores da empresa, como, por exemplo, o Conselho de Administração, o Presidente e os Directores, accionistas e outros terceiros fornecedores de recursos. (MARQUES, 2007, p. 13).

Para proporcionar uma melhor compreensão acerca dessa temática, o quadro abaixo (Quadro 1) busca sintetizar alguns dos princípios da governança corporativa e suas finalidades:

### Quadro 1 - Princípios da governança corporativa e suas finalidades

PRINCÍPIOS	FINALIDADES
<i>Compliance</i>	Esse princípio foi implementado na gestão corporativa, buscando a conformidade legal e o cumprimento das normas reguladoras contidas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições do país.
<i>Disclosure</i>	A finalidade desse princípio é dar lisura e transparência na divulgação de dados e relatórios contábeis.
<i>Fairness</i>	Esse princípio busca implementar um senso de justiça entre os acionistas, buscando a equidade independentemente de serem acionistas majoritários ou demais <i>stakeholders</i> .
Transparência	A finalidade precípua desse princípio é criar uma cultura de disponibilização de informações às partes interessadas. Ela resulta em confiança tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros.
Equidade	O objetivo desse princípio é dispor de tratamento justo a todos os sócios e demais <i>stakeholders</i> envolvidos, sendo inadmissível quaisquer condutas políticas ou atos discriminatórios.
Prestação de contas ( <i>accountability</i> )	Esse princípio está fundamentado nas melhores práticas contábeis e de auditoria, e refere-se à responsabilidade por prestar contas. A sua finalidade é obrigar os agentes de governança a prestarem contas da sua atuação, sendo completamente responsáveis pelas consequências dos seus atos ou omissões.
Responsabilidade Corporativa	Esse princípio busca zelar pela sustentabilidade das organizações, impondo aos agentes de governança o dever de incorporar à organização a responsabilidade social e ambiental na condução dos negócios e operações.

**Fonte:** Adaptado de Oliveira e Pisa (2015)

Os processos de governança corporativa no Brasil, tiveram seu marco inicial a partir da criação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, em 1995, buscando atrair a atenção dos agentes econômicos para que aderissem às “práticas transparentes, responsáveis e equânimes na administração das organizações”, facilitando, assim, a superação do conflito de agência (MOTA et al., 2019).

Para o IBGC (BRASIL, 2014), os princípios básicos de boas práticas de

governança corporativa são: transparência, equidade, *accountability* e responsividade administrativa. A partir desses princípios são emitidas recomendações objetivas de boas práticas de governança corporativa, com a finalidade de garantir que as organizações otimizem e garantam o seu valor econômico no longo prazo e, auxiliando-as no alcance de uma gestão de qualidade, longa, que proporcione o bem comum. O IBGC (BRASIL, 2014) define a governança corporativa como sendo:

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a sua longevidade. (BRASIL, 2014, p. 12).

Assim, em virtude dos modelos de gestão adotados anteriormente à governança corporativa não terem sido satisfatórios para responder às demandas, pois em que pese a busca pela melhoria na eficiência e na qualidade de gestão, esses modelos não foram capazes de atender às questões sociais, visto que restringiam a participação dos cidadãos nos processos decisórios. Aliado a isso, as repercussões promissoras e prósperas das práticas de governança da gestão privada favoreceram a discussão do tema da governança no setor público (OLIVEIRA; PISA, 2015).

### **2.2.2 Governança pública**

O cenário político-econômico no Brasil tem sido marcado por várias denúncias de práticas patrimonialistas, corrupção e desajustes fiscal, social e político, gerando uma crise de confiança no papel do Estado, que remonta a crise econômico-financeira dos anos 1980 e a crise mundial de 2008. Pois bem, as citadas crises desencadearam a necessidade de se buscar soluções por meio da governança, transparência, *accountability* e eficiência, para uma gestão cuja finalidade precípua deve ser promover o bem comum. Assim, a Administração Pública foi impelida a priorizar uma gestão mais eficiente e que envolvesse o Estado, a sociedade e o mercado. Nesse contexto, foi divulgado, ainda, o Relatório do desenvolvimento humano 2016, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano – PNUD, que colocava o Brasil na posição 79 do ranking de 188 países e o seu Índice de

Desenvolvimento Humano – IDH estagnado no valor de 0,754, atribuindo ao Brasil uma falta de capacidade para realizar uma boa governança (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

A governança pública está intimamente relacionada à capacidade da administração em entregar serviços públicos que atinjam os interesses da coletividade. Buscando constantemente evoluir no atingimento desses objetivos, a administração pública, em algumas ocasiões, utiliza conceitos de modelos que já estão em uso e foram validados pela administração privada. Assim, buscando fortalecer alguns conceitos como a ética, *accountability*, transparência, equidade com o público ou partes interessadas, efetividade e o cumprimento das legislações, a Administração Pública inseriu na sua esfera alguns princípios utilizados pela governança corporativa (MOTA et al., 2019).

O TCU na busca por tornar o setor público mais efetivo e ético, traçou diretrizes básicas, com ênfase na eficiência e na eficácia para nortear a administração pública, definindo formas de melhorar a governança nas organizações públicas priorizando o atendimento dos interesses da sociedade, quais sejam: implementação de um código de conduta e valores éticos; garantia da transparência e efetividade das comunicações; observância e garantia da aderência das organizações às regulamentações, códigos e normas; balanceamento de interesses e envolvimento das partes interessadas (cidadãos, usuários de serviços, iniciativa privada) (BRASIL, 2020).

Várias definições surgiram para explicar a governança pública, como consequência do crescente interesse pelo tema e também da sua propagação. Entretanto, em função da diversidade de definições, não é possível uma definição com validade universal, todavia é possível destacar algumas características, referentes aos princípios da governança pública, que permeiam a maioria das definições, como por exemplo: tomada de decisão democrática; engajamento do cidadão e das partes interessadas; transparência; prestação de contas; Respeito pelo Estado de Direito (BOVAIRD, 2005).

Para Matias-Pereira (2014), existem quatro princípios nos quais estão apoiados a governança pública e que devem ser perseguidos incansavelmente pela gestão de

toda e qualquer instituição como condição indispensável ao progresso delas, são esses princípios: 'relações éticas; conformidade em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas.' Salienta também que é fundamental que haja uma participação proativa de todos os atores envolvidos e que tal atuação se dê de forma constante (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Em virtude da falta de consenso em torno do conceito de governança bem como pela multiplicidade de conceitos e temáticas que envolve referido conceito, demonstrando também múltipla aplicabilidade, foi elaborado um quadro, baseado nos estudos realizados, visando a dar mais clareza a esses conceitos, com algumas das temáticas mais encontradas durante essa pesquisa, conforme o Quadro 2:

**Quadro 2 - Conceitos e temáticas referentes ao conceito de Governança**

AUTOR	TERMO/CONCEITO
Matias-Perreira (2014)	Governança Pública é um conceito trazido do mundo empresarial, que requer participação proativa de todos os atores envolvidos, e as suas ações devem estar pautadas em quatro princípios fundamentais: relações éticas, conformidade em todas as suas dimensões, transparência e prestação responsável de contas.
Marques (2007)	Governança corporativa está relacionada à forma como as empresas são dirigidas e controladas, envolvendo também as diferentes esferas em que se dá o seu exercício e os interesses de todos os envolvidos.
IBGC (BRASIL, 2014)	Governança corporativa é o método por meio do qual se desenvolve o relacionamento entre as partes interessadas, o monitoramento e a gestão da organização, levando -se em conta os princípios que convergem das boas práticas de governança corporativa, com a finalidade de gerar valor à organização.
Bovaird (2005)	Governança consiste na forma pela qual as partes interessadas interagem umas com as outras com a finalidade de influenciar os resultados de políticas públicas.
<i>International Framework: Good Governance In The Public Sector</i> (IFAC, 2014)	Governança engloba mecanismos socioambientais, administrativos, jurídicos, econômicos e políticos que devem ser postos em prática para garantir que os resultados previamente definidos pelas partes sejam alcançados.

Banco Mundial (1994) <i>apud</i> Teixeira e Gomes (2019)	Governança é a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais buscando o desenvolvimento do país.
TCU (BRASIL, 2020)	“Governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (BRASIL, 2020, p. 36).
<i>Australian National Audit Office</i> (ANAO, 2010)	Governança pública abarca os princípios de liderança, compromisso, integridade, <i>accountability</i> , transparência e integração, indispensáveis para boas práticas de governança pública.
Koheler e Koch (1998) <i>apud</i> Couto (2018)	Governança Multinível é um sistema utilizado na União Europeia que possui como características principais as redes, em vez de autoridades hierárquicas, essas redes são compostas por representantes do estado e são responsáveis por interligar decisões nacionais com as europeias, estabelecendo redes que interligam atores públicos e privados.
Osborne (2010) <i>apud</i> Gomes e Correia (2019)	Nova Governança Pública - NPG é uma ferramenta conceitual com a finalidade de auxiliar os gestores a enfrentar os desafios e complexidades da gestão nas organizações, não se tratando de um novo paradigma normativo para substituir a NPM.
Rhodes (2017)	Governança de Redes são redes auto-organizacionais e interdependentes, que trocam recursos dinheiro, informação, etc. com a finalidade de maximizar os resultados pretendidos.

**Fonte:** a autora (2021)

A partir do Quadro 2, torna-se relevante para a presente pesquisa tecer alguns comentários acerca da governança segundo a ANAO (2010), a IFAC (2014) e governança de redes.

Segundo Souza (2018), o arcabouço teórico da governança corporativa, passou a ter destaque na gestão pública a partir da atuação do Banco Mundial nos países em desenvolvimento, recomendando a adoção das práticas de boa governança, e, nesse contexto, algumas entidades internacionais, a exemplo da ANAO (2010), buscaram identificar as melhores práticas de governança (SOUZA, 2018).

*A Australian National Audit Office* – ANAO foi criada em 1901, como escritório

do auditor geral e, em 1997 transformou-se em um órgão independente de auditoria do parlamento da Austrália, cujos objetivos eram fornecer ao parlamento uma avaliação independente sobre a atuação da Administração Pública do país e auditar os relatórios financeiros. Esse órgão foi responsável por criar um guia de melhores práticas em governança que foi denominado de *Better Practice Guide* – BPG, esse guia estabeleceu o papel e as responsabilidades dos comitês de auditoria do setor governamental da Austrália. Nesse guia ficou estabelecido que as responsabilidades fossem determinadas de acordo com a área de atuação, dando ênfase aos aspectos de gestão de risco; estrutura de controle; *accountability* externa; conformidade de acordo com a legislação e auditorias internas e externas. Dessa forma, os principais princípios propostos por esse órgão foram liderança, compromisso, integridade, *accountability*, transparência e integração (SOUZA, 2018).

No que se refere à *International Federation of Accountants* – IFAC, trata-se de uma organização mundial direcionada aos profissionais contábeis, que assumiu como compromisso proteger o interesse público, desenvolvendo padrões e práticas internacionais de alta qualidade, promovendo valores éticos e dando suporte ao exercício da profissão em todos os setores. A IFAC, por meio do seu comitê do serviço público publicou o *study 13*, no qual define princípios e recomendações sobre a governança das entidades do setor público. Nesse documento estabeleceu como princípios da governança pública a transparência, integridade e responsabilidade, essa última está relacionada à responsabilidade de prestar contas.

Ainda, de acordo com aquele documento, as dimensões da governança são: padrões de comportamento, estrutura e processos organizacionais, controle e relatórios externos. A dimensão “controle” comporta a gestão de risco, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno e orçamento, administração financeira e treinamento de pessoal. Já a dimensão “estrutura e processos organizacionais” engloba as áreas *accountability* estatutária, prestação de contas do dinheiro público, comunicação com os *stakeholders*, funções e responsabilidades (SALES et al., 2020).

A governança de redes tem entre os seus maiores expoentes W. Rhodes, para quem o termo rede pode ser descrito como sendo os vários atores que interagem, de forma interdependente e que, de alguma maneira, estão envolvidos na entrega de

algum serviço. Detalhando um pouco mais o conceito de governança de redes, podemos dizer que ela se refere às ligações Interorganizacionais, existentes entre governo, setores privados, organizações que prestam serviços voluntários, e outros, ou seja, vários atores interligados entre si, que estão envolvidos com a entrega de algum serviço público e que necessitam trocar recursos como dinheiro, experiência, informações, para maximizarem a possibilidade de alcançarem os objetivos almejados (RHODES, 1996).

Existem algumas críticas à governança de redes, entre elas os argumentos de que a “governança de rede poderia aumentar o controle público sobre a sociedade”, os instrumentos regulatórios e coercitivos se tornaram “mais suaves”, e que os instrumentos adotados serviram para aumentar a quantidade de controles sobre a sociedade civil. Rhodes entende que tais críticas são fruto da incompreensão do funcionamento das estruturas da governança de redes. Para ele, a coordenação entre as redes ocorre à “sombra da hierarquia”, cujo foco é encontrar estruturas e estratégias de gerenciamento, e que não se trata do Estado ocupar uma “posição soberana privilegiada”, mas sim de uma relação assimétrica em que devem coexistir a centralização e a interdependência (RHODES, 2017).

No Brasil, o Referencial Básico de Governança – RGB, elaborado pelo TCU, tem ganhado destaque desde a sua primeira versão publicada em 2013, esse referencial foi responsável por sistematizar as práticas de governança pública. A confecção desse referencial foi inspirada nos princípios e experiências difundidos por diversos órgãos e entidades internacionais, a exemplo da *Good Governance in the Public Sector*; Código das melhores práticas de governança corporativa, entre outras. (IFAC, 2014, IBGC, 2009 *apud* BRASIL, 2020, 2021).

### **2.2.3 Boa governança segundo o TCU**

O Tribunal de contas da União - TCU, órgão de controle externo no Brasil, responsável por analisar e aprovar as contas das organizações pública federais, com poder, inclusive, para determinar o ressarcimento ao erário, caso verifique ilegalidade ou descumprimento de governança pública, elaborou um manual sobre boas práticas de governança, no qual incorporou os conceitos e princípios recomendados pelas

principais organizações internacionais. Esse manual contém os princípios e diretrizes básicas para a boa governança no serviço público, recomendando que as organizações implementem práticas de governança, cujo formato e a complexidade devem se adequar à realidade de cada organização (BRASIL, 2021).

Diante do exposto, torna-se imperioso, trazer as principais diretrizes e princípios das boas práticas de governança, preconizados por aquele instrumento, bem como as práticas de boa governança por ele estabelecidas, visto que tais práticas contribuem para gerar ambientes favoráveis à entrega dos resultados almejados pelos cidadãos.

Governança não se confunde com a gestão, enquanto essa está relacionada à função de planejar, implementar as diretrizes estabelecidas e realizar, pôr em prática, aquela compete estabelecer a direção a ser tomada, levando em consideração os interesses das partes envolvidas, fundamentado em evidências, como está demonstrado na figura que segue.

**Figura 1 - Relação entre Governança e Gestão**



Fonte: Brasil (2020).

Segundo o TCU (BRASIL, 2021):

Governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2021, on-line).

Os princípios de governança para o setor público representam valores interdependentes que devem pautar toda a atuação das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, buscando alcançar os objetivos pretendidos, além de contribuir para o fortalecimento da confiança da sociedade nessas organizações.

O quadro abaixo (Quadro 3) lista esses princípios:

### Quadro 3 - Princípios de Governança para o Setor Público

PRINCÍPIOS	DEFINIÇÕES
Capacidade de resposta	Corresponde à habilidade das organizações públicas em atender às necessidades das partes interessadas de forma eficiente e eficaz. Esse princípio está intimamente relacionado ao princípio da participação, visto que a colaboração entre entes estatais, não estatais e a sociedade civil, colaboram para que haja maior entendimento acerca das demandas da sociedade, priorização no atendimento das necessidades e aumento da confiança das partes interessadas, nas instituições públicas.
Integridade	Esse princípio está relacionado ao cumprimento, pelas organizações e agentes públicos, das normas éticas, princípios e valores pautados no interesse público.
Transparência	Por meio desse princípio pretende-se desenvolver uma cultura em que a sociedade tenha acesso às informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público. Inclusive disponibilizando essas informações na forma de dados abertos como preconizado nos arts. 3º, I e II, 5º, 8º e 10 da Lei 12.527/2011.
Equidade e participação	Esse princípio está em sintonia com os princípios do Governo Aberto – OGP e visa a garantir que as partes interessadas, efetivamente, façam parte da tomada de decisão e formulação de políticas públicas, assim como assegurar que essas partes tenham um tratamento justo.
<i>Accountability</i>	Tem a finalidade de garantir que pessoas ou entidades que geriram recurso, prestem contas desses recursos e sejam responsabilizadas por eventuais ilegalidades cometidas.
Confiabilidade	Esse princípio está coadunado com o Decreto 9.203/2017 e busca dar segurança à sociedade, garantindo que as instituições se mantenham fieis em perseguir os objetivos e diretrizes que foram previamente definidas.

Melhoria regulatória	Esse princípio, também previsto no Decreto 9.203/2017 e nesse manual, reflete a necessidade de que o desenvolvimento e avaliação dos atos normativos ocorra orientado para atender às necessidades dos cidadãos e sejam embasados em evidências.
----------------------	--

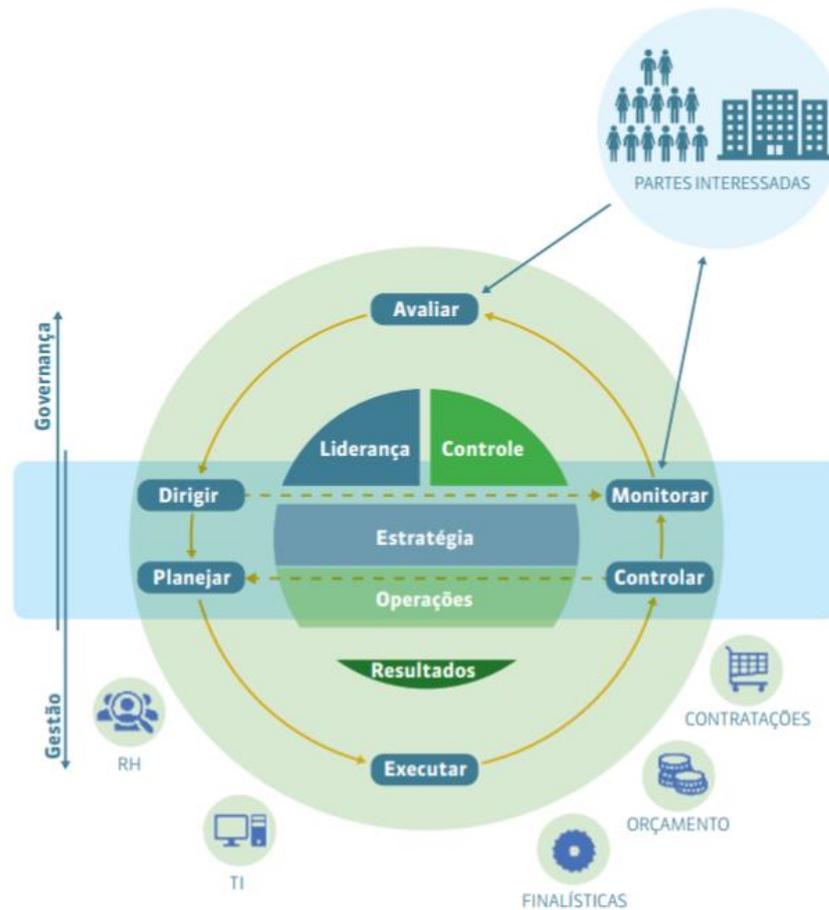
**Fonte:** Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2020) adaptado pela autora (2021).

Diante do exposto, a governança pública ao desempenhar as três atividades básicas que lhe são inerentes, devem orientá-las pautadas nos princípios acima explicitados. Dito de outra forma, a atividade de avaliação precisa estar pautada em evidências; a atividade de monitoramento deve ser guiada pelo cumprimento de políticas e objetivos previamente estabelecidos, com participação e em atendimento às expectativas das partes interessadas, bem como pelos resultados e desempenhos esperados; e a atividade de direcionamento tem que assegurar que os objetivos estabelecidos sejam alcançados, sendo responsável por articular a coordenação das políticas e planos, compatíveis com as necessidades das partes interessadas.

Dito isso, percebe-se que o modelo de governança na gestão pública é caracterizado por um sistema que permite a existência de uma região em que, eventualmente, se sobrepõem as atividades de governança e as atividades de gestão. Esse sistema proporciona interação entre as funções de gestão e de governança, permitindo que cada função se alimente e retroalimente a outra função, propiciando, por exemplo, que o controle exercido pela gestão gere informações que vão subsidiar a atividade de monitoramento praticado pelas instâncias de governança; assim como a atividade de direcionamento exercida pelas instâncias de governança são indispensáveis às atividades de planejamento desempenhadas pela gestão.

Ademais, dependendo da estrutura da instituição pública, as atividades desempenhadas pela gestão e pelas instancias de governança, que fazem parte dessa região onde elas se sobrepõem, podem estar mais próximas ou distantes uma da outra. Entretanto é fundamental que essas atividades sejam identificadas de maneira distintas dentro da organização, para que consigam cumprir suas finalidades. A figura abaixo (Figura 2) busca facilitar o entendimento no que se refere ao sistema de governança dentro de uma organização.

**Figura 2 - Modelo de Governança e Gestão**



Fonte: Brasil (2021)

Entre as diretrizes que segundo o TCU (BRASIL, 2021) devem orientar a boa governança, cabe ressaltar e tecer comentários acerca de algumas delas, as quais foram julgadas possuir maior relevância para o presente trabalho, conforme o Quadro 4:

#### Quadro 4 - Diretrizes que Orientam uma Boa Governança

DIRETRIZES	CARACTERÍSTICAS
Estabelecer processos decisórios transparentes	Deve ser movido pela equidade e atendimento do interesse público.
Promover valores de integridade	Estabelecer padrões de comportamento e apoiar as políticas e programas de integridade.
Aprimorar a capacidade da liderança da organização	Desenvolver em seus membros habilidades e conhecimentos para o desempenho de suas funções.
Desenvolver continuamente a capacidade da organização	Promover continuamente a eficácia e eficiência na gestão dos recursos da organização.
Estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público	Os propósitos da organização devem estar estabelecidos de forma clara, facilitando o alcance dos seus objetivos.
Monitorar o desempenho da organização	Buscar a melhoria da organização por meio da avaliação de seus resultados.
Considerar os interesses	Procurar atender às expectativas das partes interessadas.
Prestar contas às partes interessadas	Elaborar mecanismos eficazes de prestação de contas.
Apoiar o uso das ferramentas digitais	Promover a participação das partes interessadas na tomada de decisão.

**Fonte:** Brasil (2021).

As boas práticas de governança pública, assim como os seus mecanismos devem ser desempenhadas nas organizações, conforme sintetizados na figura abaixo (Figura 3):

**Figura 3 - Boas Práticas de Governança Pública**



Fonte: Brasil (2020)

Essas práticas referidas na figura não exaurem todas as práticas que podem ser aplicadas à governança organizacional, configuram, apenas o conjunto mínimo de práticas que podem ser aplicadas a quaisquer organizações públicas.

Cumprir destacar também que o TCU, desde 2017, realiza anualmente, levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança. A partir da análise desses levantamentos, desenvolveram-se índices que visam a dar um panorama da governança dentro das organizações avaliadas e, assim, contribuir com aquelas organizações que desejam melhorar sua governança (BRASIL, 2021).

Entre esses índices está o IGG - Índice integrado de governança e gestão públicas, ele é produzido a partir das respostas das próprias organizações e não passa por um processo que verifique a totalidade das informações fornecidas, estando, portanto, sujeito a imprecisões. O principal propósito desse índice é auxiliar o seu usuário a identificar aspectos de governança e gestão com maiores riscos e oportunidades de melhoria, em sua área de jurisdição, influência ou estudo (BRASIL, 2021).

## 2.3 GOVERNANÇA E UNIVERSIDADES

### 2.3.1 Educação Superior no Brasil

A educação superior no Brasil passou por um período de expansão no período do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em função das políticas públicas de educação priorizadas pelo seu governo, entre elas estão o PROUNI e o REUNE, programas com a finalidade de contribuir para atendimento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE, Lei 10.172 aprovada em janeiro de 2001 e possuía entre outras metas, a de ofertar educação superior para, pelo menos, 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos até 2010 (MANCERO; VALE; MARTINS, 2015, ARRUDA, 2011, CUNHA et al., 2014).

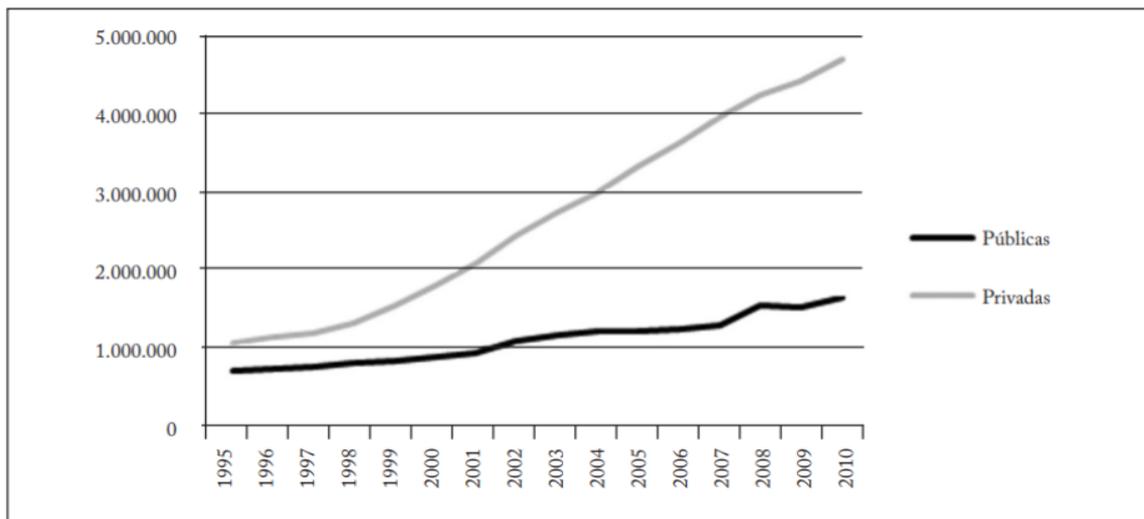
O PROUNI, instituído por meio da Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005, tinha como finalidade conceder bolsas integrais e parciais, para estudantes de baixa renda, oriundos da rede de ensino pública, nos cursos de graduação das instituições privadas, assim, na visão do Governo, esse programa serviria também para democratizar o acesso à educação superior. O REUNI, Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, fez parte das medidas denominadas de Plano de Desenvolvimento da Educação e foi instituído por meio do Decreto Presidencial nº 6096/2007 e teve a adesão voluntária de todas as universidades federais (MANCERO; VALE; MARTINS, 2015, ARRUDA, 2011, CUNHA et al., 2014).

Em que pese as discussões que se estabeleceram acerca da democratização ou massificação da educação, é inegável a vitória dos movimentos sociais na luta pela garantia de direitos e de uma sociedade mais igualitária (ARRUDA, 2011).

Segundo Mancebo, Vale e Martins (2015), a expansão da educação superior no Brasil ocorreu especialmente a partir da década de 1980, embalada pela reestruturação produtiva, reflexo das mudanças contemporâneas ocorridas na produção e valoração do capital, entretanto, foi a partir da reforma gerencialista do Estado Brasileiro, posta em movimento em 1995, por Bresser Pereira, que ela ganhou impulso e organicidade. Como consequência dessa expansão foram impelidas

alterações significativas no trabalho do docente, tanto no que concerne à formação, quanto à produção do conhecimento (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015).

**Gráfico 1 - Evolução das matrículas dos cursos de graduação presenciais e a distância no Brasil, por organização acadêmica (1995-2010)**



**Fonte:** Mancebo, Vale e Martins (2015).

A expansão da educação superior no Brasil foi acompanhada por uma forte privatização desse ensino, que segundo Mancebo, Vale e Martins (2015), Arruda (2011), fez parte do lado negativo dessa expansão uma vez que os cursos e carreiras criadas pelas instituições privadas o são em função das demandas mercadológicas, o principal objetivo dessas instituições com fins lucrativos é o lucro, contexto que aponta para graves consequências na formação superior, na produção do conhecimento e cultura, e para o trabalho do docente. Era grande também a preocupação com a qualidade do ensino ofertado, com a concentração desses cursos nas regiões mais ricas do país e também uma possível restrição das possibilidades de desenvolver diferentes áreas de conhecimento, tendo em vista o caráter mercadológico dessas instituições (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015). ARRUDA, 2011).

O ensino superior também apresentou um forte crescimento no mesmo período, cuja oferta de vagas cresceu exponencialmente, na modalidade à distância – EAD, esse incremento se deu tanto nas instituições privadas como públicas, essa modalidade foi implementada com o objetivo de promover a democratização, a

expansão do ensino e até para alavancar a transformação social via educação. Esse movimento de expansão foi experimentado também pelas Pós-graduações do Brasil e dos conhecimentos decorrentes delas, gerando uma grande corrida por produtividade e competição por recursos (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015).

Com relação ao acesso dos jovens entre 18 a 24 anos, ao ensino superior, durante esse período de expansão compreendido entre os anos 2000 e 2010, constatou-se que, apesar do crescimento ter-se dado de forma mais intensa nas regiões norte e nordeste, em função do crescimento ter sido mais intenso entre as regiões que se encontravam em situação de maior precariedade, esse acesso estava intimamente relacionado a condições socioeconômicas, especialmente à renda, pois o acesso era maior quanto maior fosse a renda per capita da família desses jovens. A desigualdade de acesso pode ser verificada e torna-se ainda mais profunda quando se utiliza a variável étnica, onde os jovens pardos e pretos têm desvantagem de 60% a 65% em relação a brancos, no que concerne ao acesso à educação superior (CORBUCCI, 2014).

**Tabela 1 - Taxas de frequência à educação superior da população de 18 a 24 anos, segundo a cor/etnia (2010)**

	a) Branca	b) Preta	c) Parda	b/a	c/a
Taxa de frequência líquida	20,8	7,3	8,4	35,3	40,7
Taxa de frequência progressa	7,4	2,6	2,6	35,5	35,7
Taxa de acesso à educação superior	28,1	9,9	11,1	35,4	39,4

Fonte: microdados do censo demográfico (IBGE, 2010).  
Elaboração: Disoc/lpea.

**Fonte:** Corbucci (2014)

Várias foram as políticas públicas de ação afirmativa, adotadas para conceder igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior no Brasil, como por exemplo: programa universidade para todos – PROUNI, Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, as cotas, entre outros. Apesar dos inegáveis avanços dessas ações afirmativas na direção de um sistema mais equitativo nas IES públicas, elas atendem a um universo reduzido dos alunos matriculados no ensino superior, apenas cerca de

17% em 2012, pondo em dúvida o seu impacto na redução da desigualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior (ROSSETTO; GONÇALVES, 2015).

Junto com o processo de expansão do ensino superior no Brasil, foram desenvolvidos e aprimorados mecanismos para avaliar a educação superior, por meio de avaliações que respeitam as diversidades e as especificidades das Instituições de Educação Superior – IES, sendo instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Em seu projeto, o SINAES entende que as avaliações das IES precisam passar por um ciclo completo, esse ciclo envolve três pilares do Sistema: a avaliação institucional, a avaliação de cursos e a avaliação de desempenho dos estudantes, sem perder de vista seu maior princípio que é respeitar as diferenças e as especificidades de cada IES (POLIDORI, 2009).

Toda essa expansão da educação superior no Brasil, tanto no setor público como no privado, só foi possível em função do aumento progressivo dos financiamentos governamentais, que foram executados por meio de isenções fiscais associados a programas como FIES e PROUNI. A partir de 2015 houve uma redução desse financiamento público, que levou as Instituições de ensino da iniciativa privada a implementarem de forma mais intensa a educação à distância, como alternativa para baratear seus custos (SCHWARTZMAN; SILVA FILHO; COELHO, 2021).

Um dos fatores que chama a atenção é que apenas 41,1% dos alunos que ingressaram no ensino superior em 2010 tinham concluído seus cursos em 2018, demonstrando uma grande ineficiência do sistema, bem como um grande prejuízo aos cofres públicos, pois com os gastos despendidos poderia estar formando o dobro de alunos, se todos concluíssem seus cursos (SCHWARTZMAN; SILVA FILHO; COELHO, 2021).

A Tabela 2 demonstra a expansão no ensino superior público e privado, bem como o baixo índice de conclusão nos cursos.

**Tabela 2 - Número de Cursos, Matrículas, Concluintes e Ingressos Total na Educação Superior (Graduação e Sequencial), por Nível Acadêmico - Brasil - 2009-2019**

Tabela A – Número de Cursos, Matrículas, Concluintes e Ingressos Total na Educação Superior (Graduação e Sequencial), por Nível Acadêmico – Brasil – 2009-2019												
Ano	Total Geral				Nível Acadêmico							
					Graduação				Sequencial de Formação Específica			
	Cursos	Matrículas	Ingressantes	Concluintes	Cursos	Matrículas	Ingressantes	Concluintes	Cursos	Matrículas	Ingressantes	Concluintes
2009	28.966	5.985.873	2.081.382	967.558	28.671	5.954.021	2.065.082	959.197	295	31.852	16.300	8.361
2010	29.737	6.407.733	2.196.822	980.662	29.507	6.379.299	2.182.229	973.839	230	28.434	14.593	6.823
2011	30.616	6.765.540	2.359.409	1.022.711	30.420	6.739.689	2.346.695	1.016.713	196	25.851	12.714	5.998
2012	32.050	7.058.084	2.756.773	1.056.069	31.866	7.037.688	2.747.089	1.050.413	184	20.396	9.684	5.656
2013	32.197	7.322.964	2.749.803	994.812	32.049	7.305.977	2.742.950	991.010	148	16.987	6.853	3.802
2014	33.010	7.839.765	3.114.510	1.030.520	32.878	7.828.013	3.110.848	1.027.092	132	11.752	3.662	3.428
2015	33.607	8.033.574	2.922.400	1.152.458	33.501	8.027.297	2.920.222	1.150.067	106	6.277	2.178	2.391
2016	34.440	8.052.254	2.986.636	1.170.960	34.366	8.048.701	2.985.644	1.169.449	74	3.553	992	1.511
2017	35.443	8.290.911	3.226.906	1.201.145	35.380	8.286.663	3.226.249	1.199.769	63	4.248	657	1.376
2018	38.007	8.451.748	3.446.328	1.264.778	37.962	8.450.755	3.445.935	1.264.288	45	993	393	490
2019	40.463	8.604.526	3.633.644	1.250.239	40.427	8.603.824	3.633.320	1.250.076	36	702	324	163

Fonte: Mec/Inep; Tabela elaborada por Inep/Deed

Fonte: INEP (2020)

A Lei nº 9.394 que foi promulgada em 20 de dezembro de 1996 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e descreve as Universidades como “instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano” (BRASIL, 2021). Ela também estabelece em seu art. 43 que as finalidades da educação superior são:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

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

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

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

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

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

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

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

VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (BRASIL, 2021, on-line).

Portanto, as Universidades são organizações voltadas para a transmissão e também produção de conhecimento, razões pelas quais elas não podem ser vistas pelo mesmo enfoque racionalista das iniciativas empresariais, elas configuram um padrão típico para a estruturação de suas atividades, trazendo em sua essência, características importantes como:

[...] um elevado profissionalismo domina a tarefa; as operações habituais devem ser preparadas por especialistas; isto significa que os profissionais demandam autonomia no trabalho e liberdade de supervisão; os professores escolhem o que investigar e como ensinar, influenciam nas decisões coletivas e desenvolvem lealdades interinstitucionais; as decisões são descentralizadas; em conseqüência, diferentes partes da organização podem progredir de forma diversa, com ritmos próprios obedecendo a circunstâncias específicas; coexistem concepções distintas de universidade, em função de fatores culturais, históricos e ambientes diferente, presente nas unidades que compõem a instituição; a multiplicidade de concepções traz dificuldades para a definição da missão, dos objetivos e das metas; o poder é ambíguo e disperso; pelo fato de existirem concepções distintas, os indivíduos lutam internamente para fazer prevalecer suas orientações; há reduzida coordenação de tarefas; as estruturas são debilmente articuladas, com a participação de muitos atores distintos (BORGES; ARAÚJO, 2001, p. 65).

Tendo em vista essas características, Borges e Araújo (2001), classificam as Universidades como estruturas muito complexas, contendo em suas estruturas um centro científico, uma academia, um sistema político, uma estrutura administrativa, um foco cultural e uma fonte de valores, ou seja, são instituições fragmentadas em grupos com aspirações, expectativas, crenças e valores diferentes. Essa compreensão sobre suas complexidades é fundamental para a concepção e implementação de ações de planejamento, dado que esses processos teriam forte repercussão na estrutura e na definição dos arranjos institucionais. Portanto, os autores destacam a urgência e importância no desenvolvimento de estudos que contribua para o aperfeiçoamento da capacidade de gestão dessas instituições.

### **2.3.2 Governança Universitária**

O conceito de governança aplicado às instituições de ensino superior pode ser entendido a partir de duas perspectivas distintas, podendo ser focada nos mecanismos de ajustamentos internos à instituição ou em estruturas de coordenação desenvolvida com atores externos. Internamente, dois aspectos precisam ser levados em conta, primeiro o fato de as universidades serem caracterizadas por forte poder decisório e autonomia nas suas unidades básicas, e segundo que parte expressiva das suas “estruturas de recompensa que condicionam a atividade dos seus professores encontra-se sob o controle de coletivos fora da instituição” (BALBACHEVSKY; KERBAUY; FABIANO, 2015, p. 6).

Fielden (2008) compreende a governança nas Instituições de Ensino Superior – IES sob uma perspectiva mais estruturalista. Segundo o autor (2008), governança refere-se ao conjunto de atividades e processos orientados para o planejamento e a gestão das instituições, e também para as pessoas que trabalham nessas organizações.

Nessas instituições complexas como são as IES, a governança ganha especial importância, se apresentando como um modelo de organização na definição dos seus processos de decisão, de sua estrutura e dos seus mecanismos de planejamento, gestão e controle. Ademais, para que as universidades cumpram sua missão de interesse público, os assuntos relacionados à boa governança representam uma importante estratégia, pois para alcançar uma boa estrutura de governança é fundamental o emprego de medidas voltadas a mudanças e reestruturações nessas instituições (TRAKMAN, 2008).

Um elemento muito importante na gestão das universidades diz respeito a sua autonomia, tendo em vista que, para que as mudanças possam ser implementadas, é necessário que haja liberdade acadêmica. Assim, o Quadro 5 apresenta 4 modelos de controle sobre as universidades, utilizados em alguns países (FIELDEN, 2008).

**Quadro 5 - Modelos de Controle para Autonomia Institucional**

MODELO DE GOVERNO INSTITUCIONAL	STATUS DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS	PAÍSES
Controle Estatal	Pode ser uma agência do Ministério ou uma empresa propriedade do Estado.	Malásia
Semi-autônomo	Pode ser a agência do Ministério, uma empresa estatal ou um órgão estatutário.	Nova Zelândia, França
Semi-independente	Corpo legal, uma instituição de caridade ou uma corporação sem fins lucrativos sujeitos a controle do Ministério.	Singapura
Independente	Um órgão estatutário, de caridade ou sem fins lucrativos; as sociedades sem a participação do governo e controle, relacionadas com estratégias nacionais e relacionadas apenas com financiamento público.	Austrália, Reino Unido

Fonte: Fielden (2008, p. 9).

Segundo o autor (2008), levando-se em consideração os quatro modelos expostos acima, as universidades do Reino Unido e as australianas possuem maior capacidade empreendedora e são mais competitivas, dado que cabe a universidade definir diferentes estratégias para atender às finalidades estabelecidas pelas políticas e diretrizes nacionais de ensino, de maneira a tornarem-se mais inovadoras (FIELDEN, 2008).

Alguns modelos de governança adotados por instituições de nível superior, são apresentados por Trakman (2008), em sua publicação intitulada *Modelling University Governance*. Segundo o autor (2008), é necessário levar em consideração o contexto em que esse tipo de instituição está inserido, para que seja adotado algum modelo de governança no âmbito acadêmico. Desse modo, o quadro abaixo (Quadro 6) apresenta um resumo de tipologias de governança trazidas por Trakman (2008):

**Quadro 6 - Modelos de governança no ensino superior segundo Trakman**

MODELO	CARACTERÍSTICAS
Governo da Universidade pelo Corpo Docente	Modelo mais tradicional de governança universitária. Assenta na colegialidade, em que os poderes de decisão são atribuídos ao Senado ou órgãos de gestão. Processo de Tomada de decisão e de gestão centralizado, em sua maioria, nas mãos dos docentes.
<i>Trustee Governance</i>	Baseia-se na noção de que as universidades deveriam ser geridas pelo conselho de curadores, responsável pela gestão da Universidade. Caracteriza-se por conceitos como prestação de contas e responsabilização
<i>Corporate governance</i>	Modelo atualmente predominante nas Universidades. Fundamentado na lógica de mercado da eficiência empresarial; as universidades devem ser regidas por profissionais treinados e experientes na política corporativa e no planejamento e capazes de gerir com eficiência. Caracteriza-se por conceitos como planejamento estratégico, responsabilidade fiscal e eficiência.
<i>Shared Governance</i>	A responsabilidade de tomada de decisão é partilhada entre os envolvidos no processo decisório (SCHUETZ,1999). Esse modelo de governança compartilhada exige o esforço concentrado de todos os participantes, incluindo o conselho de curadores, administradores, docentes, funcionários e alunos (LAU, 1996; WILLIAM, 2001)
<i>Stakeholder governance</i>	A governança é compartilhada entre as partes interessadas, incluindo, entre outros, estudantes, docentes, técnicos administrativos, parceiros corporativos, o governo e a comunidade em geral. Caracteriza-se por conceitos como gestão eficiente e responsabilidade fiscal. A dificuldade consiste em determinar quais os stakeholders serão representados nos órgãos da Universidade, a forma como serão representados e o grau de autoridade.
Anarquia organizada	Uma combinação dos modelos anteriores consolidados na Declaração de Responsabilidade de Governança, tendo como principais focos a transferência e a geração de conhecimento, o aumento do lucro, a boa gestão dos recursos disponibilizados pelo governo, o estímulo ao desenvolvimento científico e a vocação para inovação. Caracteriza-se por conceitos como planejamento estratégico, responsabilidade fiscal, eficiência, participação e inovação.

Fonte: Trakman (2008)

Para Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2015), com relação ao ambiente externo, a governança das universidades públicas brasileiras tem sofrido mudanças relevantes, em função das conexões complexas que são impelidas a estabelecer com seu entorno social, fruto de mudanças no próprio modo de produção do conhecimento e de pressões internas. Para os autores, o modelo de governança da universidade brasileira está alicerçado na combinação do modelo de governança baseado na representação de interesses, com o modelo da universidade como instrumento de política nacional. O primeiro assenta-se no dinamismo interno das instituições, fruto da acomodação de interesses divergentes, e o segundo modelo assenta-se na capacidade do Estado e sua burocracia para dar direção e sentido à mudança institucional.

### 3 GOVERNANÇA NA UFS

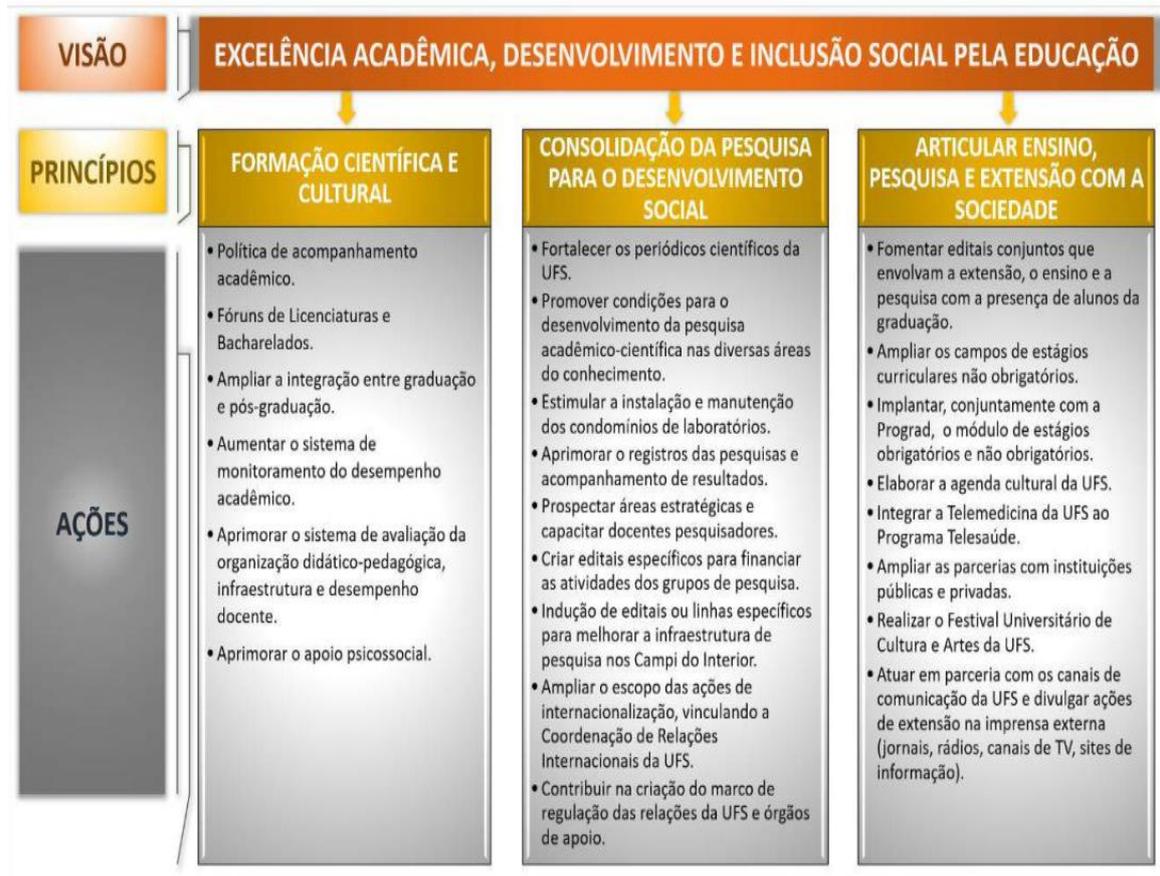
A Universidade Federal de Sergipe – UFS foi criada em 28 de fevereiro de 1967, por meio do Decreto-Lei nº 269, sob a forma de fundação, no Município de São Cristóvão em Sergipe. Hoje, além do campus universitário de São Cristóvão, conta com mais 5 campi, nos Municípios de Aracaju, Itabaiana, Laranjeiras, Lagarto e Nossa Senhora da Glória. A universidade é mantida com recursos da União, mas possui autonomia administrativa, pedagógica e disciplinar, sendo regida pela legislação federal, pelo seu Estatuto, pelo Regimento Geral e por outros atos normativos internos. Nos últimos 10 anos passou por enorme e intensa reestruturação, potencializada após sua adesão ao REUNI.

Nessa direção, a fundação da Universidade, é uma instituição que já conta com 52 anos e é a única universidade pública do Estado de Sergipe. Hodiernamente, a UFS oferece educação de nível médio e fundamental, por meio do seu colégio de aplicação – CODAP, está presente em mais de cinco campi, com ensino de graduação e de pós-graduação na modalidade presencial, tendo sua atuação ampliada com a oferta de educação a distância – EAD, desenvolvendo atividades em polos de apoio presencial de 13 municípios do estado, conta ainda com 58 programas de pós-graduação - PPGs stricto sensu: 20 doutorados, 46 mestrados acadêmicos e 11 profissionais, sendo a universidade, segundo dados do GeoCAPES, responsável por cerca de 90% dos mestres e doutores formados no Estado de Sergipe. Cadastrado no Diretório do Grupo de Pesquisas do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, a UFS possui 302 grupos nas diversas áreas do conhecimento humano que desenvolvem trabalhos e pesquisas que colocam o estado em destaque no cenário nacional.

A Missão da UFS é “Contribuir para o progresso da sociedade por meio da geração de conhecimento e da formação de cidadãos críticos, éticos e comprometidos com o desenvolvimento sustentável” (UFS, 2020, on-line).

A Figura 4 abaixo traz um resumo da missão, princípios e visão estratégica da UFS, e a sua busca por excelência acadêmica à luz do desenvolvimento social e inclusão pela educação.

**Figura 4 - Visão, Princípios e Ações estratégicas da UFS**



Fonte: COPAC/PROPLAN, 2021; baseado no Plano de Gestão 2016-2020.

Fonte: UFS (2020)

A administração da UFS é realizada por meio de um Conselho Diretor, conforme estabelecido pelo Decreto Lei nº 269/1967 (BRASIL, 1967), sua finalidade é a execução da administração e a superintendência das atividades financeiras da Instituição. Organicamente a UFS é constituída por dois subsistemas interdependentes: Subsistema de Administração Geral, composto por órgãos da direção geral da Universidade, e Subsistema de Administração Acadêmica, composto por órgãos orientados para as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Da mesma forma, dispõe o Estatuto da UFS em seu art. 5º:

Art. 5º A Universidade Federal de Sergipe é organicamente constituída pelos seguintes subsistemas interdependentes:

I. subsistema de Administração Geral, composto por aqueles órgãos voltados para a direção geral da Universidade e para a implementação dos meios necessários à consecução de seus objetivos, e,

II. subsistema de Administração Acadêmica, composto pelos órgãos orientados para as atividades de ensino, pesquisa e extensão. (UFS, 1999).

O Subsistema de Administração Geral é integrado pelos Conselhos Superiores e pela Reitoria, órgão diretivo e executivo máximo da Universidade. Os conselhos superiores são dois: o Conselho Universitário – CONSU, órgão máximo de natureza normativa, consultiva e deliberativa da Universidade em matéria administrativa e de política universitária, e o Conselho do Ensino, da Pesquisa e da Extensão – CONEPE, órgão normativo, deliberativo e consultivo superior da Universidade em matéria de ensino, pesquisa e extensão.

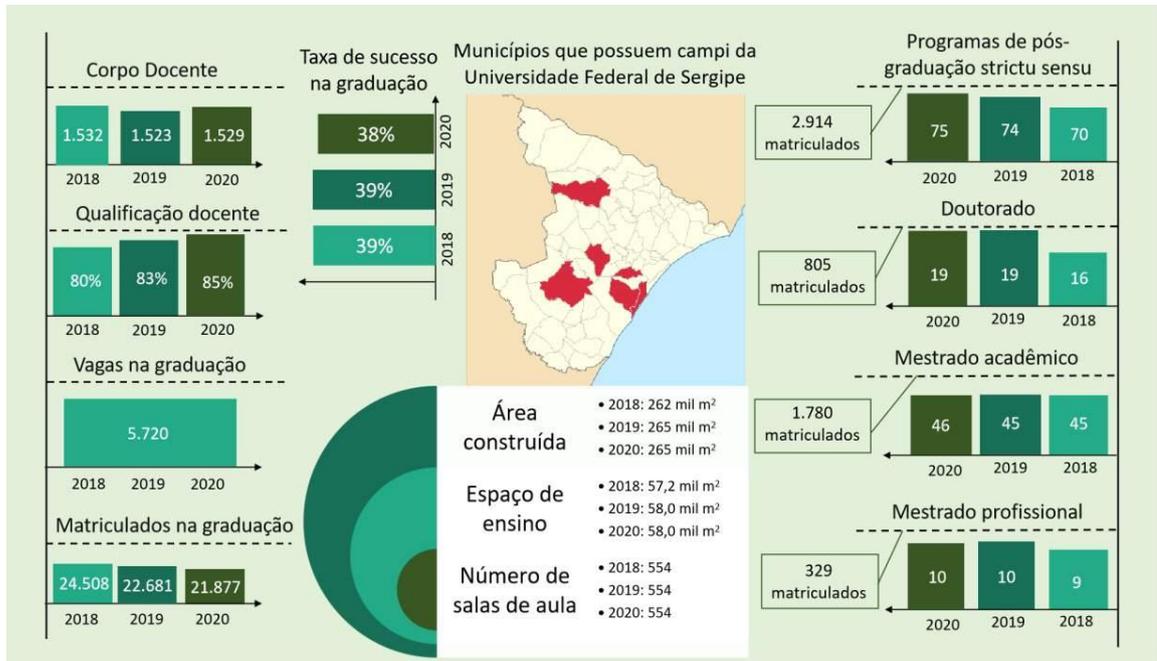
A UFS, buscando atingir sua missão e seus objetivos na área de ensino, pesquisa e extensão, planeja suas ações pautadas nos princípios da gestão pública – economicidade, eficácia, eficiência e efetividade – e em conformidade com seu planejamento estratégico, no intuito de alcançar metas e resultados satisfatórios.

Durante a implementação dessas estratégias, praticamente todas as ações contam com indicadores, monitoramento e avaliação. Nesse sentido os indicadores podem ser usados como bússolas, indicando se está trilhando o caminho correto. Além disso, o desempenho da educação superior brasileira também é acompanhado pelo INEP/MEC por meio de importantes indicadores de qualidade, como por exemplo: Conceito Preliminar de Curso – CPC, Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado – IDD, Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição – IGC e Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE.

Com base nesses indicadores, podemos dizer que a UFS ganha relevância no cenário educacional, considerando que seus índices têm melhorado paulatinamente ao decorrer dos anos. Exemplo disso é que entre 2010 e 2018 a sua avaliação no ENADE aumentou de 59 para 68, o CPC passou de 34 para 87 e, desde 2011, a UFS vem integrando o grupo de universidades com conceito 4 no IGC, na escala de 1 a 5.

A Figura 5 oferece uma visão geral dos dados da gestão UFS, referentes ao período compreendido entre 2018 e 2020.

**Figura 5 - Gestão UFS 2018 - 2020**



Fonte: UFS (2020)

O Governo Federal Brasileiro, em novembro de 2017, por meio do Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), instituiu a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, com o propósito de contribuir para a melhoria das instituições públicas federais, estando a UFS adstrita a tal normativo. Tal norma atribui à alta administração dos órgãos e das entidades a competência para implementação e manutenção de mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos por ela.

O decreto define governança pública como: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, on-line). Ele também define quais princípios devem orientar a governança nessas instituições, conforme dispõe em seu art.3º:

Art. 3º São princípios da governança pública:  
I - capacidade de resposta;  
II - integridade;

- III - confiabilidade;
- IV - melhoria regulatória;
- V - prestação de contas e responsabilidade; e
- VI - transparência (BASIL, 2017, on-line).

A partir daí, a Universidade Federal de Sergipe estruturou a sua governança por meio de diversos documentos normativos que foram responsáveis por criar e definir as atribuições das unidades administrativas e acadêmicas da Instituição. A resolução nº 15/2020 CONSU instituiu a política de governança da UFS e criou o Comitê Institucional de Governança da Universidade Federal de Sergipe – CIG, órgão colegiado responsável pelo estabelecimento, condução e avaliação das políticas de governança, integridade, gestão de riscos, controles, comunicação, transparência e governança digital (UFS, 2020).

O CIG é presidido pelo Reitor. Dentre os seus integrantes estão os pró-reitores e superintendentes da UFS. A coordenação executiva compete ao Vice-Reitor. Para construir seu processo deliberativo, o CIG poderá convidar servidores da Instituição ou representantes da sociedade civil para participar de reuniões ou mesmo para o desenvolvimento de diversos trabalhos, no intuito de contribuir para o desenvolvimento de ações que favoreçam a Governança da Universidade.

O CIG possui quatros comitês temáticos de governança vinculados a ele e estão descritos a seguir:

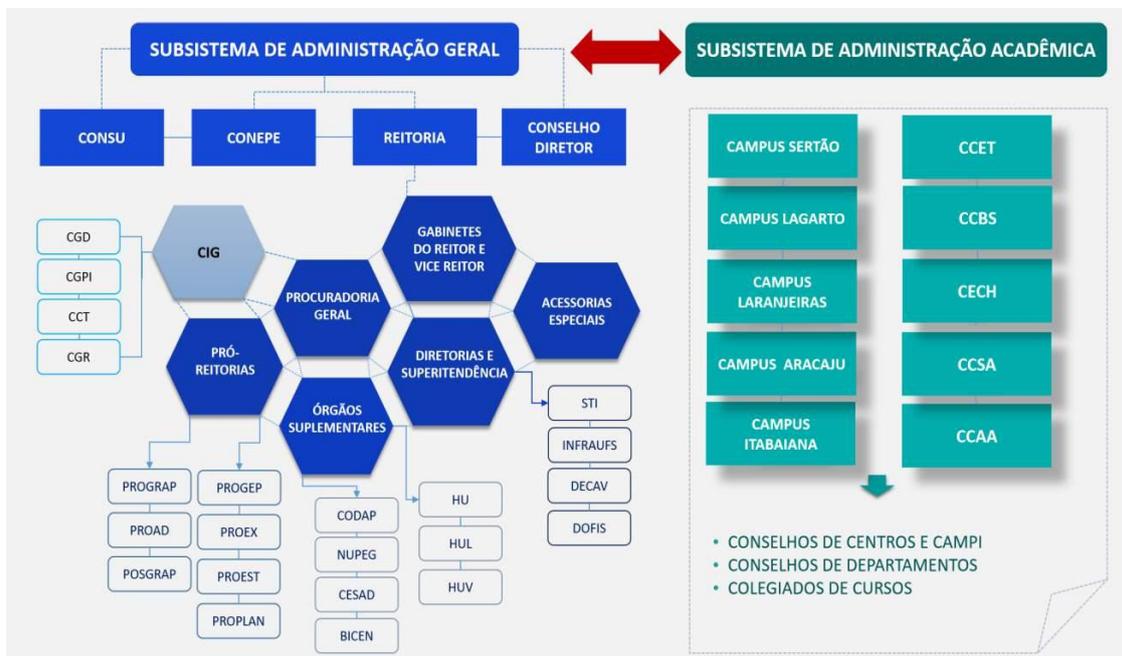
- a) Comitê de Integridade – CI, responsável por avaliar a execução da Política de Integridade e do Plano de Gestão da Integridade da Universidade Federal de Sergipe – UFS;
- b) Comitê de Gestão de Riscos e Controles – CGRC, responsável por auxiliar o Comitê Institucional de Governança – CIG da UFS na condução da Política de Gestão de Riscos e Controles;
- c) Comitê de Governança Digital – CGD, responsável por desenvolver e monitorar políticas e diretrizes estratégicas transversais relativas à governança de tecnologia da informação e comunicação, bem como à segurança da informação na UFS;
- d) Comitê de Comunicação e Transparência – CCT, responsável por elaborar o Plano de Comunicação e Transparência da Universidade e

prestar apoio e orientação técnica às unidades administrativas da UFS.

Os Comitês Temáticos atuam como instâncias de apoio e execução das políticas de governança, tendo competência para propor políticas e diretrizes transversais no âmbito da UFS e promover iniciativas integradas entre os setores da instituição relativas as suas áreas de atuação, observada a legislação vigente (UFS, 2020).

A Figura 6 mostra a estrutura de governança na UFS:

**Figura 6 - Estrutura de Governança da UFS**



Fonte: COPAC/PROPLAN (2021)

Recentemente, em 05 de julho de 2021, foi instituída a Secretaria de Governança da Universidade Federal de Sergipe, por meio da Portaria nº 784/2021/GR (UFS, 2021a). Trata-se de uma unidade de assessoramento ao Reitor e de apoio ao Comitê Institucional de Governança – CIG.

A Secretaria de Governança Institucional – SGI possui suas atribuições designadas pela portaria acima citada, em seu art. 2º:

Art. 2º A SGI possui as seguintes atribuições:

I - auxiliar no monitoramento da execução da Política de Governança da UFS;

- II - acompanhar o cumprimento das ações propostas pelo CIG;
- III - auxiliar a coordenação executiva do CIG;
- IV - prestar apoio técnico aos comitês temáticos de governança, com foco na eficiência de suas atividades, comunicação eficaz com o CIG e obtenção de resultados;
- V - promover a transparência e a divulgação das ações desenvolvidas pelo CIG;
- VI - propor e desenvolver ações que estimulem o conhecimento sobre governança pública e disseminem os princípios da boa governança junto à comunidade acadêmica;
- VII - prestar orientação aos gestores da Universidade em matéria de governança institucional;
- VIII - propor normas ou ações que visem a melhoria e eficácia das ações dos comitês temáticos de governança;
- IX - facilitar a comunicação no âmbito do CIG e dos comitês temáticos;
- X - organizar as reuniões e as matérias submetidas ao CIG;
- XI - exercer outras atividades que lhe forem designadas pelo Reitor ou pelo Comitê Institucional de Governança (UFS, 2021a, on-line).

Além dessas atribuições, compete à SGI apoiar as Pró-Reitorias, Superintendências, Diretorias e Auditoria Interna no desenvolvimento de atividades de implantação, monitoramento e gerenciamento de políticas institucionais, tais como:

- a) Identificação e fortalecimento dos mecanismos de liderança, gestão e controle, com vistas a consolidar as políticas de governança da Universidade;
- b) Revisão de atos normativos institucionais de governança, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico interno;
- c) Verificação de conformidade das ações de governança da Universidade com relação à legislação em vigor;
- d) Promoção de atividades de capacitação para os agentes de governança; aprimoramento do fluxo de comunicação das ações de governança, sob a ótica da clareza e objetividade das informações, para assegurar tempestividade e equidade (UFS, 2021a).

#### 4 OBSERVATÓRIOS DE GOVERNANÇA

As primeiras experiências de observatórios no Brasil remontam a década de 1990 e estão associadas ao processo de redemocratização da época. Eles coincidem com o surgimento de instituições cuja finalidade era a manutenção e fortalecimento da democracia, focando na participação da sociedade civil e no controle social dos governos municipais (BRAZ, 2015).

Contudo, foi durante os séculos XVIII e XIX que surgiram os primeiros observatórios astronômicos, em Greenwich, Paris, Cape Town e Washington D. C., sendo esses, os precursores de todas as modalidades de observatório. Nos últimos anos foi presenciado o aparecimento de observatórios abordando uma enorme variedade de temáticas, tais como observatório do meio ambiente, da imigração, da tecnologia, do racismo e xenofobia, de políticas públicas, entre outros. Eles vêm sendo explorados por jornalistas, políticos, pesquisadores sociais da Europa e da América Latina, por organizações de caráter supranacional – como a União Europeia e Mercosul –, por Administrações Públicas locais, regionais e nacionais, por instituições acadêmicas e fundações, com a finalidade de monitorar e sistematizar o funcionamento do setor ao qual se refere (ALBORNOZ; HERSCHMANN, 2006).

Inicialmente os observatórios surgiram tradicionalmente ligados ao estudo de fenômenos naturais e, na sociedade do conhecimento, posteriormente, tornaram-se patrimônio de outras disciplinas. Logo, no final do século XX na Europa e em outros continentes, surgiram vários observatórios culturais, com a finalidade de compreender a evolução de certos fenômenos e eventos culturais, estimulados, sobretudo, por instituições públicas, universidades e organizações (Ortega e Del Valle, 2010).

A partir do século XX, com os grandes avanços da tecnologia, vimos o surgimento da sociedade da informação, que trouxe consigo a necessidade de desenvolver mecanismos de monitoramento de setores, atores e diversos segmentos de atividade econômica.

Essas transformações serviram de gatilho para utilização do termo observatório, que deixou de ser uma definição exclusiva da ciência da astronomia, passando a denominar ferramentas, processos, ou até mesmo unidades

organizacionais concebidas para apoiar as organizações nas tomadas de decisão, auxiliando-as em suas atividades de planejamento e gestão. Outro motivo pelo qual os observatórios se multiplicaram foi a necessidade de sistematizar as diversas fontes de informação em uma fonte que servisse de referencial, atendendo à crescente demanda por dados acessíveis e confiáveis (BATISTA et al., 2016).

Segundo Ortega e Del Valle (2010), os observatórios despontam em virtude da necessidade de uma sistematização das diversas fontes de informações existentes para proporcionar uma fonte global de informação. Portanto, os observatórios surgem para atender essa demanda, sendo necessário criar fontes abrangentes, confiáveis, integradas e acessíveis de dados, implementando sistemas completos, permitindo uma análise sistemática, facilitando o acesso à informação e ao conhecimento e favorecendo no auxílio à tomada de decisão.

Por outro lado, essas demandas por informações estruturadas são bem variadas e exigidas em diferentes contextos, exigindo soluções diversas. Dessa forma, existem diversas maneiras de delinear o que se entende por um observatório, não existindo um referencial de consenso na literatura (BATISTA et al., 2016). Entretanto, é bom atentar para o que nos alerta, Estivil (2007), no sentido de que a área temática que o observatório deseja abordar é uma questão complexa, visto que existe o risco de não se tratar com atenção e objetividade as áreas de interesse do tema, pois temas muito amplos tendem a ser analisados de forma superficial e temas muito restritos, podem ser reduzidos à apresentação anedótica.

Estivil (2007), entende que a definição de observatório está delimitada pelos sinônimos de observar – “olhar, atender, contemplar, advertir, considerar, por os olhos, vigiar, espiar...” (ESTIVIL, 2007, p. 3-4) – concebendo observatório como um local apropriado para observar. Dito de outra maneira, olhar algo com uma atenção especial. A palavra observatório é utilizada para designar o instrumento que permite observar; nas palavras do autor: “o instrumento é tão importante que acabou por ser ele quem deu sentido ao conceito de observatório” (ESTIVILL, 2007, p. 3-4).

Não é possível uma definição exata para conceituar observatórios, pois se tratam de organismos heterogêneos com propósitos, objetivos, funções, e estruturas diferentes. O contexto, temática e todos os elementos citados anteriormente

condicionam o modelo do observatório, de modo que a ausência de uma definição amplamente aceita de observatório, dificulta a sua identificação e limita a análise do fenômeno (ORTEGA; DEL VALLE, 2010).

Assim, em virtude da dificuldade de consenso em torno da definição do termo observatório, bem como da variedade de foco atribuído a esse termo, existem diversas definições e visões de observatórios como demonstrado no Quadro 7:

**Quadro 7 - Definições e Visões de Observatórios**

AUTORES	DEFINIÇÃO	COMO VÊM OBSERVATÓRIOS
Maioriano (2003)	Organismos auxiliares, colegiados e de integração plural, que devem facilitar uma melhor informação à opinião pública e propiciar a tomada de ações concretas por parte das autoridades responsáveis.	Estrutura com missão voltada ao apoio à tomada de decisão
Köptcke (2007)	Dispositivos de reunião, produção e compartilhamento de informação e conhecimento que permitem, aos diferentes atores sociais, melhor compreender, avaliar e participar da transformação e do debate acerca de certo fenômeno ou dimensão da cultura.	Dispositivos para melhor compreender e atuar sobre um fenômeno.
Patiño (2007)	Local ou instância que serve para fazer observações por meio do estudo e aplicação de indicadores de medição de situações e contextos específicos; é um mecanismo que serve para estudar, a partir de observações sistemáticas, o comportamento e a evolução de fatos ou atos, com vista a influenciá-los de alguma maneira no futuro. Também é concebido como uma instância que examina e avalia o desenvolvimento de determinadas ações, visando à sua comparação com expectativas, finalidades ou padrões definidos para tal questão.	Tanto local como mecanismo ou instância de análise e observação de fatos ou atos.
Phelan (2007)	Unidade encarregada de seguir, de maneira permanente e ampla, a evolução do território, cidade, município ou comunidade, com o objetivo de oferecer informação e conhecimento, tanto aos atores que tomam decisões como àqueles que estão envolvidos no desenvolvimento local	Unidade organizacional que monitora território, cidade, município ou comunidade e oferece informação para tomada de decisão.

Walteros Ruiz (2008)	Instrumentos que abordam o caráter complexo e multifacetado dos fenômenos sociais. Concentram-se na análise, acompanhamento e fiscalização de situações políticas e públicas.	Instrumento de análise de fenômenos sociais.
Odam (2009)	Interação e interesse de reflexão entre os atores estratégicos, com a finalidade de executarem ações ou apoiarem as políticas públicas em uma área do desenvolvimento.	Sistemática de interação e reflexão entre atores (coprodução)
Trzeciak (2009a)	Dispositivo de observação criado por um ou vários organismos, para acompanhar a evolução de um fenômeno, de um domínio ou de um tema estratégico, no tempo e no espaço.	Dispositivos para acompanhar fenômenos ou setores
Trzeciak (2009b)	Mecanismo que fornece informações estratégicas para auxiliar na identificação de ameaças, oportunidades e tendências, além de oferecer subsídios à tomada de decisão de um determinado setor.	Mecanismo de oferta de informações.
Botero e Quiroz (2010)	Espaços, instrumentos, meios, formas de organização ou técnicas cuja finalidade é observar, registrar e analisar um fenômeno da realidade, seja social, político ou econômico, de um território nacional, regional ou local, com a finalidade de produzir informação para que seja levada em conta ou discutida em um cenário de incidência em políticas públicas.	Tanto instrumentos como espaços ou unidades organizacionais que analisam e geram informações de apoio à decisão.
Enjuto (2010)	Processo de construção de informação e conhecimento sobre a própria realidade e campo de ação.	Processo de informação e conhecimento
Silva et. al. (2013)	Centros de observação, monitoramento e análise da realidade de um tema, reunindo informações, produzindo conhecimentos, reflexão crítica e disseminando o resultado de tais ações para um determinado público.	Unidade organizacional de monitoramento.

**Fonte:** Botero e Quiroz (2010), Enjuto (2010), Köptcke (2007), Maioriano (2003), Odam (2009), Patiño (2007), Phelan (2007), Silva et. al. (2013), Trzeciak (2009a), Trzeciak (2009b), Walteros Ruiz (2008) *apud* Batista et al. (2016, p. 8).

A partir da análise do Quadro 7 é possível perceber que, apesar da variedade de conceitos, a maioria dos autores partilham da mesma visão de que o objetivo precípua dos observatórios é subsidiar as tomadas de decisão.

Batista et al. (2016) identificaram três classes de concepções de observatórios, são elas: unidade organizacional, que tem por objetivo dar suporte à tomada de decisão; ferramentas, cujo objetivo é apoiar a tomada de decisão baseado no monitoramento dos atores; um processo ou uma ferramenta de apoio estratégico à decisão (BATISTA et al., 2016).

Ainda que haja uma grande variedade de definições, é possível identificar algumas características comuns aos observatórios, segundo Ortega e Del Valle (2010), em que pese a enorme heterogeneidade dos observatórios e a indefinição do seu conceito, é possível identificar certa generalização de produtos e processos, ou seja, são produzidas análises por meio de observações, bem como o reconhecimento da importância da comunicação.

Os observatórios podem possuir, como missão, tanto uma função analítica, colaborando com estudos e pesquisas detalhadas e transformando-se em um referencial do tema ou do setor em que atua, quanto uma função informativa, em um modo passivo. Para o autor, é de suma importância a objetividade, atuação imparcial e de um trabalho metodológico que preserve a legitimidade da informação e consequentemente a longevidade do próprio observatório (ESTIVILL, 2007).

Para Vessuri (2002), os observatórios são novas instâncias organizacionais, cujo objetivo é estar apto a responder e adaptar-se melhor aos novos desafios. Segundo a autora, o observatório é estruturado por meio de pequenas equipes, que trabalham articuladas e com uma grande rede de colaboradores externos, com a finalidade de gerar um conjunto de dados específicos voltados para projetos setoriais. Utilizam metodologias avançadas para coleta, processamento e disseminação de dados.

Em que pese a grande diversidade temática dos observatórios, para Albornoz e Herschmann (2006), inicialmente eles podem ser classificados em dois grandes grupos: “observatório fiscal”, cujo modelo é concebido como espaços articuladores da cidadania e o “observatório *think tank*”, que correspondem a modelos capazes de contribuir na formulação de políticas públicas por meio de suas intervenções e reflexões (ALBORNOZ; HERSCHMANN, 2006).

O observatório fiscal foi muito difundido nos últimos anos, tanto dentro da

comunidade científica quanto fora, possibilitando à sociedade civil um grande protagonismo em fiscalizar e denunciar, chegando a ser considerada de um “quinto poder”. Já os observatórios *think tank* não são tão voltados a fiscalizar ou denunciar, sua missão maior é orientar, com a finalidade de elaborar ideias e propostas que possam contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas, eles são considerados organismos com aptidão para intervir na elaboração de políticas públicas (ALBORNOZ; HERSCHMANN, 2006).

Para Ortega e Del Valle (2010), a principal finalidade de um observatório é facilitar a transferência e o acesso à informação e ao conhecimento, contudo é possível observar outros objetivos como: contribuir para o processo de tomada de decisão, apoiar políticas culturais, intervenção direta no processo por meio de apresentação de propostas a partir do desenvolvimento de estudos consultivos, elaboração de estratégias e programas de intervenção.

Segundo Testa (2002), o observatório é um sistema organizado e estruturado, para detectar e analisar o ambiente e monitorar as informações relacionadas a um determinado setor de atuação, com a finalidade de promover o surgimento de estratégias que convertam informações em oportunidades, fortalecendo o setor, incentivando a inter-relação e participação entre privado e público.

A finalidade do “observatório ideal” não é criar dados, mas sim de gerar indicadores, análises e relatórios mediante abordagem prospectiva, demonstrando uma concepção de observatório que não está apenas restrito a informações do presente e do passado, mas ao papel de interlocutores com o futuro. Ademais, os observatórios não podem ser vistos apenas como fornecedores de informação, sendo também espaços de debates e fórum de discussão (PLAN BLEU, 1999).

Braz (2015) classificou os observatórios segundo a institucionalidade deles e associou a ela outras características como, por exemplo, finalidade da sua atuação, composição, agenda, entre outros. Como demonstrado na Figura 7:

**Figura 7 - Modelos segundo Institucionalidade**

Modelos segundo institucionalidade						
Modelo	Orientação	Equipe	Sociedade Civil	Agenda	Sustentabilidade	Intervenção
<b>Modelo universitário - acadêmico</b>	Formação e aprendizado de seus integrantes	Relativo desenvolvimento de um corpo profissional especializado	Pouca inclusão	Ampla - Pouca convergência de objetivos	Sustentabilidade limitada - associada a programas de bolsa de pesquisa e projetos de extensão	Possível intervenção em longo prazo
<b>Modelo público - institucional</b>	Monitoramento das ações públicas inicialmente e posteriormente, produção de diagnósticos ou prognósticos	Alto desenvolvimento de um corpo profissional especializado	Potencial empoderamento da sociedade civil	Foco na validação da tomada de decisões	Sustentabilidade institucional no setor público	Intervenção a curto prazo
<b>Modelo iniciativa local</b>	Formação e aprendizado de seus integrantes, com desdobramento para atividades de fiscalização	Desenvolvimento profissional variável, com tendência à cooperação informal	Composta fundamentalmente por membros da sociedade civil	Foco em fiscalização e monitoramento dos serviços públicos à sociedade civil	Sustentabilidade partilhada entre os membros e apoio institucional	Intervenção em curto e longo prazo
<b>Modelo rede global</b>	Formação da sociedade civil	Desenvolvimento de uma rede internacional de profissionais, com atuação descentralizada	Presença relativa da sociedade civil – nível local.	Agenda ampla, voltada para o monitoramento internacional e cruzamento global de dados locais	Internacionalmente, sustenta-se institucionalmente, mas em nível local, sustentabilidade partilhada com a soc. civil	Pouca intervenção local. Se existente, é a longo prazo

Fonte: Braz (2015).

A partir da figura acima, Braz (2015) conceitua observatório como:

[...] uma entidade de corpo técnico mais ou menos especializado que se dedica a uma temática de atuação e realiza acompanhamento de fenômenos do tempo presente para produção de informação/conhecimento, com diferentes níveis de abertura para a sociedade civil, a fim de influenciar ações e decisões e/ou para antecipação de cenários, produzindo algum tipo de intervenção (BRAZ, 2015, p. 6).

O autor (2015) buscou em sua pesquisa, por meio de associações de temáticas semelhantes, determinar um conceito para observatório de governança, assim chegou a seguinte definição:

Consiste em um dispositivo que gera conhecimento, monitora as ações dos serviços (no caso, municipais) e responsabiliza-se também por comunicar seus resultados ou efeitos. A partir do monitoramento dos serviços prestados à sociedade, analisa a efetividade dessas ações e desenvolve diagnósticos e/ou prognósticos. A produção do conhecimento é voltada, fundamentalmente, para a ação e inovação em políticas públicas. Além disso, deve dispor também de ferramentas e produtos que deem melhores condições à gestão para a tomada de decisões. Nesse sentido, a antecipação de cenários associa-se a uma indicação de situações de alerta e formas de evitá-las um gerenciamento de crises, mas não só; também pode ser

associada a uma atuação propositiva, identificando cenários desejáveis e traçando formas de alcançá-los (BRAZ, 2015, p. 10).

Por todo o exposto, os observatórios por meio de metodologias de investigação e processos de observação e análise, têm potencial para fornecer conhecimento e reflexão crítica acerca da temática investigada (BATISTA et al., 2016).

Cumprindo observar que para Estivill (2007), a natureza e o regimento do observatório definem a maneira pela qual ele se desenvolve. Porém, chama a atenção ao fato de que se o observatório estiver vinculado a uma instituição pública, pode estar sujeito às conjunturas do momento e a um viés político, além de terem suas atividades atreladas a ritos burocráticos. Por outro lado, quando se vincula às entidades privadas, apesar de poder ser mais ágil, corre-se o risco de se priorizar interesses particulares, sendo assim, como meio termo, recomenda-se o estabelecimento de sistemas híbridos ou mistos, onde haja o envolvimento de entes públicos e privados, universidades, institutos e associações.

Para Ortega e Del Valle (2010), como exposto anteriormente, os observatórios são organismos voltados para promover a conversão de informações em conhecimento. A partir disso, os autores (2010) entendem que o processo de implantação desses observatórios passa por duas etapas; a primeira consiste em implementar nos observatórios um sistema de informação a partir da realização de auditorias da informação existente, modelagem da informação de interesse, definição das sistemáticas adotadas e identificação das fontes da informação necessária, a etapa seguinte está relacionada ao processo por meio do qual as bases de dados são desenvolvidas e a integração de dados é feita para dar suporte à estatística, gerando indicadores para, assim, subsidiar a elaboração de informes, estudos, boletins, dentre outros tipos de conteúdo informativo.

O propósito essencial de um observatório, independentemente de sua natureza, é investigar e informar bem como, de maneira comum, monitorar situações problemáticas e analisar temas de interesse público, utilizar sistemas de informações e desenvolver espaços pedagógicos, visando a fomentar reflexões e difundir o conhecimento, em geral sustentados por trabalhos em rede (RODRIGUES et al., 2017).

Os temas complexos tratados pelos observatórios devem ser abordados com o emprego de múltiplas metodologias. Para tratar os dados provenientes de diversas fontes, de maneira a agregar valor e proporcionar qualidade à informação produzida, devem-se aplicar conjuntamente métodos quantitativos e qualitativos no tratamento desses dados. No âmago das suas funções, o observatório é canal de obtenção, tratamento e difusão de informa, de modo que haja coerência entre essas três operações e os objetivos que se busca. As fontes de dados que são utilizadas pelo observatório podem ser de estatísticas nacionais e regionais, séries temporais de dados, oriundas de produtores e/ou operadores que atuam diretamente na área do tema ou no setor que o observatório explora, bem como a partir de pesquisas, entrevistas e grupos de expressão (ESTIVILL, 2007).

Para Hellmann (2014), os indicadores são a principal ferramenta dos observatórios, todavia observa que, como reflete dimensões da realidade, precisam ser transformados em soluções factíveis. Portanto, o observatório tem a função de reunir e consolidar os dados que dão suporte aos indicadores, esses dados encontram-se dispersos em vários tipos de base de dados e por diversas instituições. Os dados consolidados devem ser abrigados em uma estrutura lógica, seguindo uma sistemática definida e que permita a compreensão de seu significado.

Entre as ações mais comumente atribuídas aos observatórios estão “informar”, “fiscalizar”, “monitorar” “incidir”, “mobilizar”, “articular”, “debater”, “educar” e “participar”. Assim, inicialmente, a ideia de observatório remete à finalidade exclusiva de geração de informações, de indicadores, de análises e de monitoramento de alguma realidade, entretanto sua atuação vai além disso, possibilitando mobilização, articulação e capacitação (MORGADO, 2014).

Ainda segundo Estivill (2007), diversos são os produtos que podem ser gerados pelos observatórios, desde uma página web de internet, até complexos relatórios, além de informações em geral, documentos, estudos específicos, inventários, guias, entre outros. Em meio a essa diversidade de produtos, o observatório também pode exercer um pape proativo, por meio da promoção de fóruns, debates, seminários, congressos, incentivando discussões sobre o tema ou sobre o setor, e que promove a sua atuação.

Os observatórios podem contar com uma equipe reduzida de pessoas, sendo possível encontrar variação no tamanho de um observatório para outro, mas deve ser comum a todos eles que tenham um caráter especializado com formação, experiência e domínio teórico e empírico sobre o tema que o observatório versa. As equipes que atuaram no observatório podem ter dedicação exclusiva ou compartilhadas com outras atividades da Instituição em que o observatório se vincula. O tamanho e o nível de dedicação da equipe, no geral, estão relacionados com o trabalho e com o nível de informações tratadas pelo observatório (VESSURI, 2002).

Para Lima et al. (2021), os observatórios são em sua maioria, baseados em modelos decisórios descentralizados, permitindo a criação de espaços de articulação e sinergia entre as organizações participantes com o propósito de tornar a tomada de decisão mais ágil, propiciando organizações mais responsivas aos desafios e necessidades do mercado. Portanto, os observatórios podem ser caracterizados como espaços destinados a trocas de experiências e informações, aumentando a legitimidade para realizar interlocução com outros atores (LIMA et al., 2021).

## 5 METODOLOGIA

### 5.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

De acordo com Gil (2017), pesquisa pode ser definida como processo cujo objetivo é fornecer respostas ao problema formulado. Elas surgem quando não há informações capazes de responder aos problemas ou quando essas informações estão muito desordenadas, impossibilitando uma resposta adequada e eficiente ao problema.

Comumente as pesquisas são classificadas em dois grandes grupos: “Puras” ou “Aplicadas”. As primeiras referem-se às pesquisas que possuem, no seu ponto de partida, razões de cunho intelectual, ou seja, sua motivação é desejo de conhecer mais sobre o tema. Já o segundo grupo diz respeito às pesquisas de ordem prática, que buscam encontrar uma forma mais eficiente ou eficaz de aplicação de determinado tema (GIL, 2017).

Esta pesquisa tem como objetivo principal caracterizar um mecanismo de governança eficiente e eficaz, para auxiliar a gestão da Universidade Federal de Sergipe – UFS, na sua estrutura de governança.

Portanto, o presente estudo classifica-se como pesquisa aplicada, considerando que além de buscar um conhecimento que agregue mais eficácia e eficiência ao tema da governança, busca também propor um mecanismo com essa finalidade, por meio de uma proposta para criação de um observatório de governança, imprimindo uma aplicação prática ao tema.

As pesquisas qualitativas buscam estudar os fenômenos, procurando tanto dar sentido para eles, quanto interpretar os significados que as pessoas atribuem a esses fenômenos. A partir do compartilhamento dos diversos objetos dessa pesquisa busca-se retirar conceitos e características que só se tornam explícitos a partir de uma apreciação mais acurada do fenômeno estudado, e após toda essa preparação, o autor da pesquisa interpreta e demonstra os resultados obtidos. (CHIZZOTTI, 2006).

Para Minayo (1994), a natureza qualitativa da pesquisa valoriza o contato do autor com o objeto do estudo, proporcionando a ampliação da compreensão sobre o fenômeno, a partir de diversas perspectivas. Por meio dela, busca-se entender a realidade constituída de fenômenos socialmente construídos cujas transformações sócio-históricas assumem aspectos que não podem ser representados apenas pelos números da estratégia quantitativa (MINAYO, 1994; LAKATOS, 1992).

Dessa forma, para atender aos objetivos da pesquisa, entende-se que seu processo de desenvolvimento se deu, predominantemente, por meio da abordagem qualitativa, pois ela busca investigar, analisar e interpretar textos que identifiquem as melhores práticas de governança e de que forma mecanismos como observatório podem ser estruturados para fortalecer a governança, ou seja, elaborar uma minuta de criação de um observatório de governança na Universidade Federal de Sergipe – UFS.

As pesquisas qualitativas possuem um enfoque interpretativista, sendo diferente da ênfase positivista tradicionalmente adotada pela pesquisa quantitativa. A ênfase na interpretação é considerada de suma importância, pois permite que o mundo seja observado sob a ótica social, possibilitando que sua construção se dê a partir da visão dos atores que a vivenciam (GIL, 2017). Na mesma linha Triviños (1994) argumenta que pesquisas qualitativas não precisam ser baseadas em informação estatística, e que, apesar disso, elas não se transformam em especulativas e garantem uma validade conceitual capaz de contribuir para o pensamento científico.

A presente pesquisa utiliza o método de análise definido como dedutivo, “pois consiste numa construção lógica de acordo com a qual, a partir de duas proposições chamadas premissas, extrai-se uma terceira, logicamente necessária, chamada conclusão” (BÊRNI; FERNADEZ, 2012, p. 48)

Quanto aos objetivos, a presente dissertação consolidou-se por meio de uma pesquisa que, considerando a conceituação apresentada por Triviños (1987), pode caracterizar-se como descritiva, visto que o estudo descritivo tem por foco conhecer as características, as informações e os fatos sobre o que se deseja pesquisar (TRIVIÑOS, 1987). Isso foi realizado ao definir como objetivos específicos identificar as práticas da boa governança dentro da Universidade Federal de Sergipe e descrever

os elementos essenciais para construção de um observatório de governança, o que culminou no objetivo geral de propor a criação de um observatório de governança na UFS.

Quanto aos meios de investigação, refere-se a um estudo de caso (YIN, 2010) referente à Universidade Federal de Sergipe. O fenômeno pesquisado nesse estudo foi encaminhado no sentido de verificar a estrutura de governança na Instituição e de que forma um novo mecanismo poderia auxiliar no amadurecimento dessa estrutura.

Triviños (1987) enfatiza as características do estudo de caso de natureza qualitativa como uma ferramenta para compreender a forma como o fenômeno investigado se manifesta, uma vez que possibilita descrever, interpretar e explicar o conteúdo onde está inserido. Contudo, o autor alerta que os resultados são válidos somente para o caso que se estuda. Apesar disso, o grande valor do estudo de caso é fornecer, de forma aprofundada, o conhecimento de uma realidade cujos resultados podem permitir o encaminhamento de outras pesquisas. O estudo de caso foi um dos caminhos que subsidiaram essa pesquisa, nesse sentido espera-se que os resultados atingidos possam contribuir na formulação de hipóteses para futuras investigações (TRIVIÑOS, 2001).

No que se refere aos procedimentos técnicos a pesquisa foi realizada a partir da revisão de literatura, caracterizando-se como pesquisa bibliográfica. “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2012, p. 44). Foi utilizada, também, a pesquisa documental, buscando, por meio de fontes primárias, documentos escritos, a fonte para a coleta dos dados e posterior análise. (MARCONI; LAKATOS, 2003; GIL, 2017).

É válido ressaltar que segundo Gil (2017):

[...] fontes documentais são muito mais numerosas e diversificadas, já que qualquer elemento portador de dados pode ser considerado documento. As fontes documentais clássicas são: os arquivos públicos e documentos oficiais, a imprensa e os arquivos privados (de igrejas, empresas, associações de classe, partidos políticos, sindicatos, associações científicas etc.) (GIL, 2017, p. 53).

Sintetizando, a presente pesquisa possui natureza aplicada, propondo a criação de um observatório de governança na UFS que confere uma aplicação prática

ao tema. Sua abordagem é qualitativa, procurando identificar as melhores práticas de governança e os elementos estruturantes de um observatório, por meio de investigação, análise e interpretação de textos. O método utilizado foi o dedutivo, caracterizando o estudo como descritivo quanto aos seus objetivos, cujo cerne da pesquisa está centrado nas informações, fatos e características relacionadas às boas práticas de governança e aos observatórios. Esse estudo também foi classificado como estudo de caso, pois foi orientado buscando identificar as práticas de boa governança que estavam sendo adotadas pela Universidade Federal de Sergipe, aprofundando os estudos sobre o andamento da governança na instituição e sobre como um observatório poderia tornar esse sistema de governança ainda mais robusto, e, no que diz respeito aos procedimentos técnicos, a pesquisa caracteriza-se como pesquisa bibliográfica e documental, procurando por meio de fontes escritas, a fonte para coleta de dados e posterior análise.

## 5.2 DADOS UTILIZADOS NA PESQUISA

A presente pesquisa buscou traçar as linhas gerais que compõem um observatório de governança num primeiro momento, para, em seguida, adaptar esse modelo a um observatório de governança alinhado com as boas práticas de governança preconizadas pelo TCU e que se coadunasse a realidade da governança na UFS.

Portanto os dados da pesquisa estão estruturados conforme a Figura 8:

**Figura 8 - Dados da pesquisa**



**Fonte:** a autora (2021)

Assim, por meio de pesquisa bibliográfica, buscaram-se pesquisadores nacionais e internacionais que possuíssem produção bibliográfica sobre o tema de observatórios de governança, investigando seu constructo teórico-empírico. Ainda sobre observatórios de governança, foi feita uma pesquisa bibliográfica em dados do portal de periódicos e chegou-se a uma amostra intencional de 3 especialistas que produziram sobre o tema.

Para Triviños (1994), a pesquisa qualitativa, de fundamentação teórica, pode usar recursos intencionais para fixar a amostra, ou seja, esse tipo de pesquisa não se preocupa com a quantificação da amostragem, ela busca uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participarão do estudo. Para tanto, buscou-se os indivíduos que apresentavam vinculação mais significativa com o problema investigado. Diante do exposto, demonstrou-se que a estratégia para definição da amostra intencional desta pesquisa foi a “amostragem por critérios” (GRAY, 2012). Para o autor, a amostragem por critérios faz com que a amostra seja selecionada considerando o foco principal do estudo que, neste caso, consiste no mapeamento da estrutura para um observatório de governança na UFS. Na

amostragem por critérios, todos os casos escolhidos da amostra devem respeitar determinado critério que atenda ao foco de estudo (GRAY, 2012). Neste trabalho, o critério utilizado na formação da amostra intencional foi o fato de serem estudiosos do tema de Observatório de Governança.

Na pesquisa Bibliográfica foram selecionadas quatro bases de dados, escolhidas em função de sua importância acadêmica e de seus periódicos. O termo pesquisado para a coleta dos trabalhos foi “*governance observatory*” ou “*observatory*” e os demais filtros foram selecionados considerando as opções oferecidas pela base e as áreas relacionadas ao estudo.

*Web of Science* foi uma delas. Segundo informações do Portal de Periódico da CAPES (CAPES, [s.d.]), ela é uma base multidisciplinar que indexa somente os periódicos mais citados em suas respectivas áreas. É também um índice de citações, informando, para cada artigo, os documentos por ele citados e os documentos que o citaram. Possui hoje mais de 9.000 periódicos indexados.

Na *Web of Science*, o termo pesquisado foi “*observatory*”. O resultado apresentou 95 trabalhos, os quais traziam observatórios relativos a diversas temáticas, entretanto após a verificação dos títulos desses trabalhos, em que pese a quantidade, não foi encontrado nenhum que contivesse no título “*governance observatory*”. Isso porque como exposto no referencial teórico existe uma variedade muito grande de foco atribuído ao termo “observatório”.

SCOPUS também fez parte da base de dados utilizada na pesquisa, pois ela contém dados de resumos e de citações da literatura científica e de fontes de informação de nível acadêmico na Internet. Indexa mais de 15 mil periódicos, cerca de 265 milhões de páginas da Internet, 18 milhões de patentes, além de outros documentos. Nessa base de dados, foi pesquisado o termo “*governance observatory*”, que não retornou nenhum resultado. O termo “*observatory*”, também foi pesquisado e apareceu um único resultado, citado a seguir: *Observatory*, cuja área de atuação é *Astronomy and Astrophysics*, não tendo relação com a temática pesquisada.

Outra base pesquisada foi a SciELO.Org com o intuito de abranger, também, os trabalhos acadêmicos sobre observatório de governança desenvolvidos no Brasil. A *Scientific Electronic Library Online* - SciELO é uma biblioteca eletrônica que abrange

uma coleção selecionada de periódicos científicos, com textos completos e sites com periódicos de acesso gratuito da rede Scielo que congrega produções da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Espanha, Portugal e Venezuela.

Nessa base de dados, também só foi possível encontrar resultado quando o termo da pesquisa foi unicamente “observatório”. A pesquisa retornou com 21 resultados, entretanto, mais uma vez, entre esses trabalhos não foi encontrado nenhum que tratasse simultaneamente de observatórios e governança.

Por fim, foi feita uma busca na base de dados dos periódicos da CAPES, essa base de dados reúne diversos tipos de conteúdo científico, sejam artigos, resumos, referências, estatísticas, teses, dissertações, material audiovisual, entre outros. Foi feita uma busca na sua base de dados de teses e dissertações, e o resultado retornou apenas cinco trabalhos, dentro os quais o único que continha no tema as duas palavras “governança” e “observatório” foi a seguinte dissertação: CARBONERA, Jakeline. Observatório de Governança Social na Gestão Universitária. 2018. 182f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária). Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, 2018. Orientador: Prof. Dr. Alexandre Moraes Ramos<sup>1</sup>.

Continuando a busca na mesma base de dados da CAPES, em seus periódicos, foram encontrados 19 artigos, entretanto, ao ler os resumos, constatou-se que apenas um tinha relação com a temática pesquisada: “A Governança das Águas no Brasil: uma análise sobre o papel da universidade em redes e observatórios”.

Após a pesquisa bibliográfica, foi efetuada uma busca no Google Scholar, com a finalidade de encontrar mais alguns observatórios que tivesse a temática da governança no seu objeto, e, para tanto, foi utilizado o termo “observatório de governança”. Como resultado dessa pesquisa retornaram 52 resultados. Após a leitura de todos os resultados, apenas três observatórios tinham relação com a temática estudada. São eles: “A Governança das Águas no Brasil: uma análise sobre o papel da universidade em redes e observatórios”, “Observatório de governança social na gestão universitária” e “Observatórios - modos de conhecer”.

---

<sup>1</sup> Ver em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/205969/PPAU0185-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>

Assim, baseando-se na pesquisa acima, a partir de uma fase mais analítica na qual foi feito o reconhecimento e leitura do material coletado, verificando quais estavam alinhados à temática pesquisada “observatório de governança”, foi construída uma tabela contendo esses trabalhos, e que, portanto, fizeram parte dos dados da pesquisa, como pode ser observado na tabela a seguir:

**Quadro 8 - Resultado das pesquisas na base de dados**

<b>BASE PESQUISADA</b>	<b>TEMA</b>	<b>AUTOR(S)</b>	<b>TIPO DE TRABALHO</b>
CAPES	Observatório de Governança Social na Gestão Universitária	Carbonera, Jakeline Becker	Dissertação
CAPES	A Governança das Águas no Brasil: uma análise sobre o papel da universidade em redes e observatórios	André Munhoz de Argollo Ferrão; Ayri Saraiva Rando; Luci Merhy Martins Brag	Artigo
Google Scholar	Observatórios - modos de conhecer	BRAZ, Paula Bessa	Artigo

Fonte: a autora (2021)

A partir desses trabalhos, dos documentos coletados baseados nesses trabalhos e do referencial teórico, foram construídas, por meio de categorização, as principais estruturas, comuns a todos os observatórios de governança, encontrados nessa literatura.

Também fez parte dos dados dessa pesquisa o Comitê de Governança da UFS, por ser tratar, também, de um estudo de caso. Sendo a amostra intencional cujo critério está relacionado ao problema da pesquisa, buscou-se identificar a estrutura de governança na instituição e quais as práticas de boa governança preconizadas pelo TCU estavam sendo adotadas. De acordo com Yin (2008), existem quatro possibilidades de desenvolvimento de estudos de caso. O autor propõe duas dimensões de estudo: a primeira está relacionada à quantidade de casos a serem trabalhados (único ou múltiplos), ao passo que a segunda está relacionada com a

quantidade de unidades de análise (holístico, com apenas uma unidade de análise; ou enraizado, com múltiplas unidades de análise).

Assim, também, fez parte dos dados da presente pesquisa a estrutura da UFS responsável pela governança na instituição, tratando-se, portanto, de um único estudo de caso e com uma única unidade de análise, o Comitê de Governança da UFS.

Somando-se a esses dados, estão os documentos institucionais relacionados a ele, selecionados levando-se em consideração, sobretudo, as dimensões práticas de um observatório de governança na UFS.

### 5.3 COLETA DE DADOS

A coleta de dados utilizou-se das técnicas julgadas mais apropriadas para a presente pesquisa. Essa coleta, a partir dessas técnicas, se adequam às circunstâncias e aos objetivos da pesquisa.

Para sua construção foram consideradas algumas etapas importantes que, de acordo com Flick (2006) *apud* Gray (2012) são “tipos de literatura” sugeridas na pesquisa qualitativa. Inicialmente foi utilizada pesquisa bibliográfica para construção do referencial teórico, que envolveu a análise da evolução da administração pública, os conceitos e princípios da governança pública, as práticas de boa governança preconizadas pelo TCU, a governança universitária e também a construção do referencial teórico sobre observatório, trazendo o seu conceito.

Em um segundo momento, foram obtidos dados a partir da pesquisa bibliográfica que, além da definição da amostra utilizada neste estudo, resultou em uma importante fonte que subsidiou a elaboração dos elementos essenciais para construção de um observatório de governança.

Posteriormente, esse trabalho utilizou-se também da pesquisa documental como técnica para obtenção dos dados analisados e, com base nas etapas anteriores, foram coletados documentos, considerando, sobretudo, as dimensões práticas de um observatório de governança, a estrutura de governança na UFS e as práticas de boa governança. Os documentos utilizados na pesquisa estão relacionados abaixo:

- a) 10 Passos para a Boa Governança, 2ª edição, 2021 – TCU;
- b) Resolução nº 15/2020 da UFS – Institui a Política de Governança na Universidade Federal de Sergipe e dá outras providências;
- c) As atas das reuniões do Comitê de Governança da UFS;
- d) IGG – Índice de Governança aplicado a UFS.

Portanto, os dados foram coletados diretamente pela pesquisadora, por meio de fontes secundárias públicas, disponíveis nos websites das instituições supracitadas. Considerando as etapas apresentadas, a coleta de dados secundários foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica, em teorias concernentes aos temas envolvidos na pesquisa, e documental em estudos que apresentem características semelhantes ao proposto (TRIVIÑOS, 1987).

Assim, uma das técnicas para obtenção dos dados analisados nesse trabalho foi a pesquisa documental. A importância da pesquisa documental para o estudo de caso, de acordo com Yin (2015), se dá pela função da colaboração e ampliação de evidências vindas de outras fontes. De certa forma, comparado ao acesso a documentações internas nas instituições, o acesso de dados disponíveis em websites é dado de maneira relativamente fácil.

A não utilização de entrevistas ou questionários para essa pesquisa se justifica pela necessidade de encontrar evidências documentais sobre os pilares estruturantes de um observatório de governança e a forma pela qual ele se adequaria à estrutura de boas práticas de governança pela UFS, e nesse caso entrevista ou questionários não contribuiriam para responder ao objetivo de elencar os elementos essenciais para a construção de um observatório de governança na UFS, com base nas boas práticas de governança.

#### 5.4 TRATAMENTO DE DADOS

No tocante ao tratamento e análise de dados, existem diferentes técnicas que podem ser utilizadas na execução de pesquisas, especialmente as qualitativas,

segundo Chizzotti (2006):

A decodificação de um documento pode utilizar-se de diferentes procedimentos para alcançar o significado profundo das comunicações nele contidas. O que implica considerar que a seleção do procedimento ideal ao tipo de estudo realizado depende do material a ser analisado, assim como dos objetivos da pesquisa e da posição ideológica e social do avaliador (CHIZZOTTI, 2006, p. 98).

A análise dessa pesquisa restringe-se aos dados coletados e não possui o intuito de generalização. O que se obteve com a pesquisa foi considerando os dados pesquisados, um panorama mais profundo a respeito das características e elementos estruturantes de um observatório de governança e das boas práticas de governança da UFS. Isso se torna possível por se tratar de uma pesquisa, como dito anteriormente, de abordagem qualitativa em que, conforme Gray (2012), o pesquisador tem o papel de obter um panorama profundo, intenso e holístico do contexto em estudo.

Gray (2012) ressalta, ainda, que, apesar de não existirem regras rígidas na análise qualitativa, algumas etapas são essenciais para orientar a análise. São elas: transcrever os dados, codificar os dados, familiarizar-se com os dados, fazer a leitura dirigida deles e, por fim, interpretá-los, procurando conexões entre seus significados e os conceitos a serem analisados. Partindo dessas orientações, fez-se, então, o tratamento inicial dos dados coletados e, posteriormente, a análise dos dados por meio de categorias identificando, de forma sistemática e objetiva, os elementos essenciais necessários para estruturação de um observatório de governança na UFS, segundo os dados coletados nesse estudo.

De acordo com Bardin (2004), a análise categorial temática é uma das formas de análise de conteúdo. Complementando, Minayo (1994) escreve que trabalhar com categorias significa agrupar elementos em torno de um conceito. Portanto, esse trabalho optou pela análise categorial, em que cada categoria teve sua operacionalização formulada a partir da fundamentação teórica (BARDIN, 2004; MINAYO, 1994).

A associação utilizada na categorização fundamenta-se em uma ideia de comparação, na ligação entre categorias, que para Kerlinger (1980), ocorre, por meio

de uma esquematização, onde se fez a correlação dos dados com a teoria. Dessa forma, os dados foram tratados a partir de registro, categorização e interpretação, tendo como balizador principal o referencial teórico estudado e o objetivo do estudo em termos de conteúdo e estrutura.

Considerando o problema de pesquisa – Como um observatório pode contribuir para fortalecimento da Governança da Universidade Federal de Sergipe - UFS? – pode-se observar, enquanto categorias de análise central, a estrutura de um observatório de governança e os pilares da boa governança na UFS. A seguir, retomam-se as definições apresentadas na fundamentação teórica de forma a consolidar a definição constitutiva da categoria.

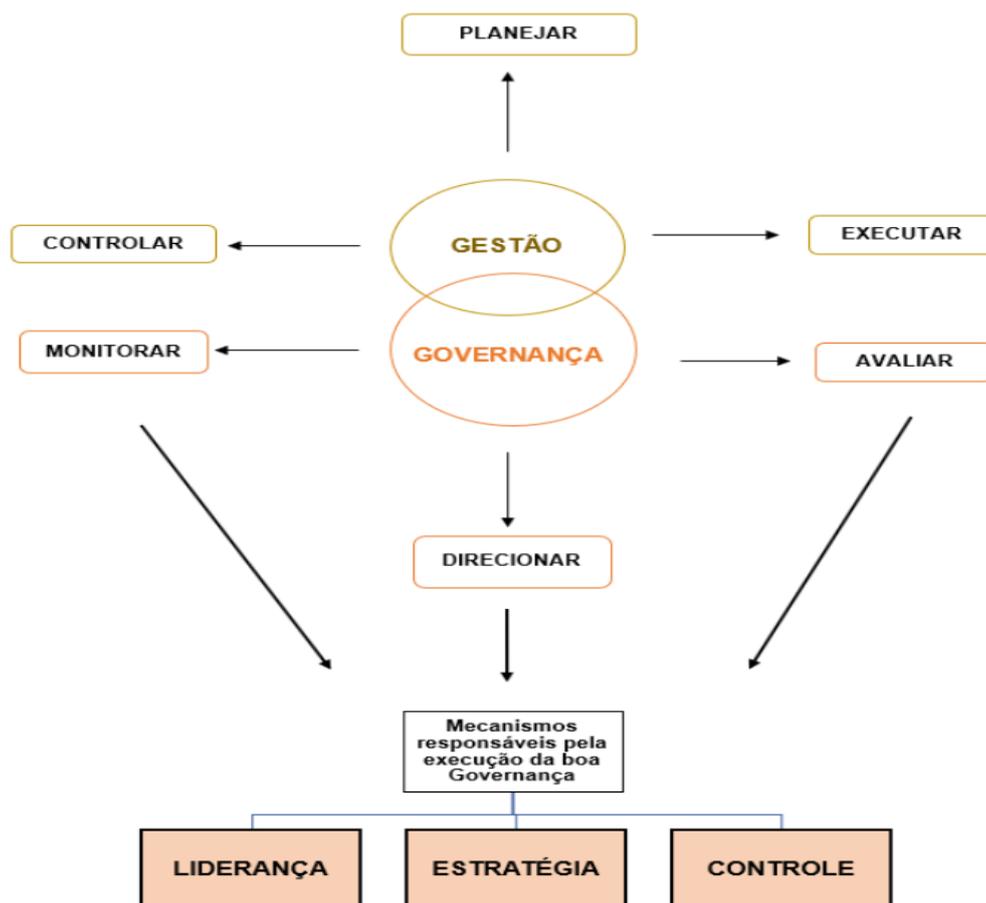
Segundo Lakatos e Marconi (1985), a “pesquisa deve conter as premissas ou pressupostos teóricos sobre os quais o pesquisador fundamentará sua interpretação” (LAKATOS; MARCONI, 1985, p. 199-200) Essas definições dos termos, escrevem os autores, “esclarece e indica o emprego dos conceitos na pesquisa”. Por esse motivo, apresentam-se as definições constitutivas e operacionais das categorias de análise tanto dos elementos essenciais para construção de um observatório de governança, quanto para os pilares da boa governança na UFS.

As categorias referem-se a conceitos que abrangem elementos comuns ou que se relacionam entre si. São empregadas para se estabelecer classificações, por isso demandam o agrupamento de elementos e ideias em torno de um conceito único (MINAYO, 1994). Segundo o autor (1994) “esse tipo de procedimento, de um modo geral, pode ser utilizado em qualquer tipo de análise em pesquisa qualitativa” (MINAYO, 1994, p. 70).

## **6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS**

Considerando o referencial teórico e o modelo de boa governança preconizado pelo TCU, que estabelece uma diferenciação entre gestão e governança, no sentido de esclarecer que esses dois conceitos não são sinônimos, convém diferenciá-los. A gestão compreende a função realizadora, sendo responsável por planejar, executar e controlar, enquanto a governança compreende a função direcionadora, sendo responsável por avaliar, direcionar e monitorar. Com o intuito de executar de forma satisfatória as atividades relacionadas à boa governança, é necessário que sejam adotados mecanismos de liderança, estratégia e controle. Para facilitar o entendimento do que foi dito, a autora, a partir das fontes citadas, elaborou a figura abaixo (Figura 9):

**Figura 9 - Atividades de gestão e de governança**



**Fonte:** a autora (2021) adaptado do manual TCU

Assim, em vista do que foi dito e a partir dos dados da pesquisa, eles foram coletados e categorizados, num primeiro momento, conforme o quadro abaixo:

**Quadro 9 - Dimensões para alcançar a boa governança institucional**

DIMENSÕES	FUNÇÕES	AÇÕES
Liderança	Adaptar o modelo de governança ao contexto e objetivos da instituição;	Definir e implantar um modelo de governança ajustado ao contexto e objetivos da instituição;  Comunicar de forma adequada às partes interessadas.
	Fomentar a cultura de integridade na instituição;	Refere-se às ações da instituição e ao comportamento do agente público alinhado aos valores, princípios e normas éticas.
	Assegurar que os líderes da instituição tenham, coletivamente, competências adequadas ao desempenho das atribuições.	Todos os dirigentes e assessores devem ser nomeados por meio de processo transparente e baseados em mérito;  É necessária a responsabilização deles por meio de desempenho;  Deve ser disponibilizado a eles oportunidades de desenvolver suas capacidades de liderança.
Estratégia	Viabilizar direcionamento estratégico à instituição, alinhado aos objetivos;	Executar o direcionamento estratégico e monitorá-lo;  Avaliar periodicamente o direcionamento estratégico, por meio da mensuração de desempenho institucional;  Acompanhar mudanças no ambiente interno e externo;  Identificar as expectativas das partes interessadas.
	Manejar adequadamente os riscos;	A gestão de risco deve identificar, entender e manter as instâncias responsáveis informadas, para que possam dar respostas apropriadas aos riscos;  Implantar estrutura de gestão de risco compatível com as necessidades da instituição;

		Definir processo de gestão de risco e integrá-lo à gestão e à tomada de decisão.
	Monitorar os resultados da instituição;	Definir rotinas de monitoramento relacionados ao progresso no alcance das metas;  Determinar a quem cabe as responsabilidades pela execução dessas rotinas, a periodicidade e aferição dos indicadores.
Controle	Transparência;	Disponer de serviços eficazes de acesso a informações confiáveis, claras, íntegras e tempestivas;  Aferir a satisfação das partes interessadas com a transparência da instituição.
	<i>Accountability</i> ;	O modelo de governança implantado deve incluir mecanismos de prestação de contas e responsabilização coadunados com as ações de transparência.
	Efetividade da Auditoria Interna.	A auditoria interna deve, além dos seus objetivos e responsabilidades, proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação e assessoria com a finalidade de aprimorar os processos de governança.

**Fonte:** a autora (2021), a partir dos dados da pesquisa

Com o intuito de responder ao objetivo específico – “Identificar as boas práticas de governança dentro da Universidade Federal de Sergipe” – e baseando-se na categorização acima, a seguir será feita uma análise acerca das práticas de boa governança da UFS, segundo cada dimensão. Para tanto foi elaborado um novo quadro acrescentando quais práticas devem ser adotadas para conquistar a boa governança institucional. Serão analisadas essas práticas, iniciando pelas que estão relacionadas à “dimensão” da “Liderança”.

**Quadro 10 - Práticas de Liderança para boa governança**

DIMENSÃO	FUNÇÃO	PRÁTICAS
Liderança	Adaptar o modelo de governança ao contexto e objetivos da instituição	<p>Definir as instâncias internas de governança e avaliar se são suficientes e apropriadas;</p> <p>Designar a responsabilidade de mais alta instância na consolidação da política de governança, que será responsável pela aprovação e avaliação da estratégia organizacional, políticas internas, supervisão da gestão e <i>accountability</i>;</p> <p>Identificar as principais partes interessadas, definir diretrizes de comunicação, transparência e prestação de contas;</p> <p>Assegurar o balanceamento de poder e segregação de funções na tomada de decisões críticas.</p>
	Fomentar a cultura de integridade na instituição	<p>Corroborar, formalmente, políticas de integridade, dando suporte às ações de detecção, investigação e sanção;</p> <p>Orientar e monitorar a gestão da integridade com base nos riscos de integridade;</p> <p>Definir mecanismos de controle no intuito de evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse, influenciem as decisões e ações da liderança.</p>
	Assegurar que os líderes da instituição tenham, coletivamente, competências adequadas ao desempenho das atribuições.	<p>Estabelecer e divulgar as competências desejáveis da liderança e os critérios para sua seleção;</p> <p>Assegurar que o processo de seleção ou escolha seja transparente, pautado por critério e competências previamente definidos;</p> <p>Determinar diretrizes para o preenchimento de lacunas de liderança;</p> <p>Determinar procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão da liderança;</p> <p>Indicar diretrizes para avaliação de desempenho desses membros, bem como indicadores e metas de desempenho.</p>

Fonte: a autora (2021)

Tendo em vista o Decreto Federal nº 9.203 de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, que em seu art. 6º determinou que a alta administração desses órgãos e entidades implementassem e mantivessem mecanismos, instâncias e práticas de governança de acordo com os princípios e diretrizes por ele estabelecidos. Desse modo, em 28 de setembro de 2020, por meio da resolução nº 15/2020/ CONSU (UFS, 2020a), a UFS instituiu a sua política de governança.

Por meio de referido documento, também foram instituídos o Comitê Institucional de Governança – CIG e os comitês temáticos de governança da UFS, sendo esses comitês temáticos instâncias de apoio e execução às políticas de governança da instituição. O art. 6º desse dispositivo determina a mais alta instância responsável pela consolidação da política de governança, o art. 9º, descreve suas competências e os arts. 3º e 4º definem seus princípios e diretrizes.

Dessa forma, pode-se verificar que a UFS, definiu as instâncias internas de governança e designou a responsabilidade de mais alta instância na consolidação da política de governança. Entretanto, não é possível identificar, na política de governança da UFS, nas atas de reunião do Comitê Institucional de Governança – CIG, no período de 05 de outubro de 2020 a 09 de junho de 2021 e nas páginas da web da instituição relacionadas à governança, a identificação das principais partes interessadas, bem como não foi possível visualizar que foi assegurado o balanceamento de poder e segregação de funções na tomada de decisões críticas, vistos que as funções relativas à governança estão todas concentradas nos servidores que já desempenham outras atribuições de gestão.

No que diz respeito ao fomento à cultura de integridade na instituição, por meio das atas de reunião do CIG, foi possível identificar sucessivas ações que culminaram na aprovação, no dia 21 de maio de 2021, da política de integridade da instituição, no plano de gestão da integridade para o período de 2021 a 2024, também foi possível observar a busca pela implementação, orientação e monitoramento da gestão da integridade com base nos riscos de integridade, bem como a definição de mecanismos no intuito de evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse,

influenciem as decisões e ações da liderança. Sendo possível verificar que boa parte desse caminho já se encontra pavimentado para possibilitar a sua efetiva implantação.

### Quadro 11 - Quadro técnico-Administrativo da UFS

Unidade	2020						Total
	Outros níveis	Médio	Superior	Especialização	Mestrado	Doutorado	
Campus de São Cristóvão	52	104	223	205	180	28	792
Campus de Aracaju	4	63	84	143	67	22	383
Campus de Itabaiana	-	9	17	13	12	2	53
Campus de Laranjeiras	-	2	2	8	4	-	16
Campus de Lagarto	-	19	43	54	28	5	149
Campus do Sertão	-	2	9	7	12	3	33
<b>Total geral da UFS</b>	<b>56</b>	<b>199</b>	<b>378</b>	<b>430</b>	<b>303</b>	<b>60</b>	<b>1.426</b>

Fonte: Microdados de Pessoal, 2021 (COPAC/PROPLAN, dezembro/2020)

**Fonte:** Microdados de Pessoal, 2021 (COPAC/PROPLAN, 2020)

Contudo, no que se refere à função de assegurar que os líderes da instituição tenham, coletivamente, competências adequadas ao desempenho das atribuições, por meio dos documentos analisados, não foi possível identificar nenhuma dessas práticas na direção da boa governança relacionada a essa função. Fato que chama a atenção por se tratar de uma instituição de educação superior, por possuir no quadro docente altamente qualificado, bem como do seu corpo técnico administrativo.

Como se pode ver a partir do Quadro 11, a UFS possui 1.426 técnicos administrativos, sendo que apenas 255 desses servidores não possuem nível superior, e 793 servidores, ou seja, a maioria de servidores do seu quadro possui especialização, mestrado ou doutorado.

Continuando a análise, a seguir serão apresentadas as boas práticas que devem ser adotadas para se atingir a boa governança no que concerne à “Dimensão” da “Estratégia”.

### Quadro 12 - Práticas de Estratégia para boa governança

DIMENSÃO	FUNÇÃO	PRÁTICAS
----------	--------	----------

Estratégia	Viabilizar direcionamento estratégico à instituição, alinhado aos objetivos;	<p>Estabelecer o modelo de gestão estratégica, considerando riscos, transparência e o envolvimento das partes interessadas;</p> <p>Definir estratégias, objetivos, indicadores e metas de desempenho;</p> <p>Estipular o modelo de gestão das unidades finalísticas e de suporte;</p> <p>Determinar objetivos, indicadores e metas para cada unidade;</p> <p>Definir o modelo de monitoramento da estratégia, de forma que seja possível o acompanhamento contínuo da evolução dos indicadores e dos planos de ação.</p>
	Manejar adequadamente os riscos;	<p>Estabelecer e implementar a estrutura de gestão de riscos;</p> <p>Garantir que o processo de gestão de riscos seja incorporado aos demais processos organizacionais;</p> <p>Implementar processos de gestão de continuidade para reduzir efeitos de possíveis incidentes.</p>
	Monitorar os resultados da instituição;	<p>Instituir indicadores de desempenho;</p> <p>Definir rotinas com a finalidade de gerar informações necessárias ao monitoramento da execução dos planos no alcance de metas estabelecidas;</p> <p>Estabelecer o formato e periodicidade dos relatórios de gestão;</p> <p>Determinar o formato e periodicidade dos relatórios destinados às partes interessadas e publicação desses na internet.</p>

Fonte: a autora (2021)

Analisando as práticas de boa governança que se referem à primeira função dessa dimensão, foi possível identificar por meio do relatório de gestão 2020 da UFS, que o planejamento estratégico da instituição está estabelecido em dois documentos formais, o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, 2016 a 2020, e em um segundo documento de caráter político-institucional, o Plano de Gestão 2016-2020. O PDI da UFS referente ao período 2021-2025, até o início das análises desse trabalho, ainda não havia sido aprovado. E como dito anteriormente, a política de governança da instituição foi aprovada em setembro de 2020, sendo assim, as análises serão apoiadas a partir do que foi estabelecido pela estrutura de governança implantada a partir dessa data.

Diante disso, não foi possível identificar um modelo de gestão estratégica, considerando riscos, transparência e o envolvimento das partes interessadas na UFS, em que pese a existência de uma política de integridade e de gestão de riscos instituída por meio da resolução nº9/2021CONSU (UFS, 2021b). As estratégias, objetivos, indicadores e metas de desempenho foram estabelecidos pelo PDI 2016-2020, não sendo possível verificar se, após a aprovação da política de governança, foram adaptados ao novo contexto. Não foi possível identificar se existe um modelo de gestão das unidades finalísticas e de suporte, assim como também não foi possível identificar se existem indicadores, objetivos e metas estabelecidos para cada unidade, de forma que, conseqüentemente, não pode ser identificado um modelo de monitoramento da estratégia, de maneira que seja possível o acompanhamento contínuo da evolução dos indicadores e dos planos de ação.

No que se refere às práticas relacionadas ao manejo adequado dos riscos, verifica-se por meio da resolução nº9/2021CONSU (UFS, 2021b) – Política de Integridade e Gestão de Riscos da UFS e da Metodologia de Gestão de Riscos da UFS, aprovado em 18 de maio de 2021, que foi estabelecida a estrutura da gestão de riscos, entretanto, no tocante à implementação do processo de gestão de riscos, sua incorporação aos demais processos organizacionais, bem como à sua continuidade não foi identificada.

As práticas relacionadas ao monitoramento dos resultados da instituição, em certa medida, já se encontram institucionalizadas. Segundo o relatório de gestão 2020 da UFS, o PDI 2016-2020 (UFS, 2020b), estabeleceu metas e indicadores julgados

relevantes ao alcance dos objetivos institucionais, contudo, no que se refere à definição de rotinas com a finalidade de gerar informações ao monitoramento, formato e periodicidade dos relatórios de gestão, bem como formato e periodicidade dos relatórios destinados às partes interessadas, não foi possível identificar.

Prosseguindo, a seguir serão analisadas as práticas referentes à última Dimensão apresentada no quadro: “Dimensões para alcançar a boa governança institucional”.

### Quadro 13 - Práticas de Controle para boa governança

DIMENSÃO	FUNÇÃO	PRÁTICAS
Controle	Transparência;	<p>Garantir transparência ativa e passiva às partes interessada, preservando o sigilo como exceção e conforme estabelecido na lei;</p> <p>Propiciar a disponibilização dos dados coadunados aos princípios de dados abertos, facilitando o manuseio e análise das informações.</p>
	<i>Accountability</i> ;	<p>Prestar contas a respeito da atuação da instituição, garantindo que as informações de interesse geral estejam disponíveis em locais de amplo acesso, possibilitando, dessa forma, avaliação do valor que a instituição está entregando à sociedade;</p> <p>Determinar as instâncias que serão responsáveis por apurar e tratar desvios éticos e infrações disciplinares;</p> <p>Padronizar os procedimentos voltados para apuração e tratamento de desvios éticos, ilícitos administrativos e atos lesivos à instituição, provocados por pessoas jurídicas;</p> <p>Capacitar as equipes que compõem as comissões processantes, de sindicância e de investigação.</p>
	Efetividade da Auditoria Interna.	Assegurar que a auditoria interna seja informada acerca das estratégias, objetivos e prioridades da instituição, dos riscos

		<p>relacionados, das expectativas das partes interessadas e dos processos e atividades relevantes, de maneira que essas informações possam ser consideradas quando da elaboração dos planos de auditoria interna;</p> <p>Garantir que as recomendações da auditoria interna sejam acompanhadas e adotadas as providências necessárias;</p> <p>Registrar formalmente eventual decisão de não implementar determinada recomendação da auditoria interna;</p> <p>Apoiar o programa de avaliação e melhoria da qualidade da auditoria interna.</p>
--	--	--

**Fonte:** a autora (2021)

Essa dimensão está relacionada às funções de transparência, *accountability* e efetividade da auditoria interna. Por meio de consultas às páginas web da UFS e ao plano de dados abertos da UFS referente ao período 2021 a 2023, foi observado que a maior parte das práticas preconizadas para se obter uma boa governança na instituição, está implementada. Assim, por meio da página web de acesso à informação da UFS, é possível verificar a prestação de contas a respeito da atuação da instituição e da disponibilização dos dados coadunados aos princípios de dados abertos.

No plano de gestão da integridade da UFS foi possível encontrar diversas ações que contribuem para o fortalecimento da auditoria interna, determinando “Aprimoramento da integração da AUDINT com os gestores da UFS, para definição dos macroprocessos que serão auditados”, assim como “Implementação de acompanhamento das recomendações das auditorias realizadas.”, contribuindo para uma auditoria interna efetiva (UFS, 2021c, p. 36).

Também no plano de gestão da integridade da UFS foi encontrado formalmente qual é a instância responsável por apurar e tratar desvios éticos e infrações disciplinares, determinando que cabe:

[...] à CPSPAD a apuração de irregularidades praticadas pelos servidores técnico-administrativos, docentes e o pessoal terceirizado no exercício de suas funções, além da apuração de faltas praticadas por alunos que não possam ser resolvidas no âmbito do Departamento [cabendo também a essa

a Comissão Permanente de Sindicância e de Processo Administrativo Disciplinar – CPSPAD, a função de conduzir os inquéritos administrativos] (UFS, 2021c, p. 31, interpelação nossa).

Ainda nesse documento é informado o procedimento para formalização da denúncia:

De modo geral, a denúncia é encaminhada ao Magnífico Reitor, a quem cabe proceder ao juízo de admissibilidade e, se for o caso, posteriormente, a portaria de instauração institui a comissão que deverá apurar a ocorrência; em qualquer caso, comprovada ou não a irregularidade, a emissão do Relatório Conclusivo pela comissão apuradora é exigência do § 1º do art. 165 da Lei 8.112/90 (UFS, 2021c, p. 31).

Não foi possível identificar procedimentos padronizados voltados para apuração e tratamento de desvios éticos, ilícitos administrativos e atos lesivos a instituição, provocados por pessoas jurídicas, bem como se há capacitação às equipes que compõem as comissões processantes, de sindicância e de investigação.

Após analisadas as práticas de boa governança adotadas na estrutura da UFS, também é possível verificar, por meio do relatório do TCU (2021), o desempenho da instituição segundo o IGG - Índice integrado de governança e gestão públicas.

Segundo esse relatório (2021), a “dimensão” liderança na instituição encontra-se no nível aprimorado, assim como a sua capacidade em promover a liderança, estando, portanto, numa faixa de classificação entre 70 a 100%, enquanto as práticas de estabelecer o modelo de governança e promover a integridade estão classificados numa faixa intermediária, entre 40% a 69,9%. Com relação à “dimensão” estratégica, essa se encontra numa faixa intermediária, assim como a gestão de riscos e o monitoramento do desempenho das funções de gestão. No tocante à promoção da gestão estratégica e no estabelecimento da estratégia, ambas se encontram no nível aprimorado, ou seja, com a classificação entre 70 a 100%, no entanto, no que diz respeito ao monitoramento dos resultados organizacionais, a instituição está na faixa inicial, cuja classificação é entre 15 a 39,9% (TCU, 2021).

Ainda segundo o relatório do TCU (2021), no que concerne à “dimensão” do controle, ele encontra-se no nível intermediário, assim como as práticas de assegurar

a efetividade da auditoria interna e de monitoramento da satisfação dos usuários, estando sua classificação na faixa de 40% a 69,9%. Já a garantia da *accountability* e a promoção da transparência pela instituição estão no nível aprimorado, fazendo parte da faixa de classificação entre 70 a 100% (TCU, 2021).

Dito isso, cumpre registrar que o maior propósito do IGG é auxiliar a instituição a identificar aspectos de governança e gestão com maiores riscos e oportunidades de melhoria, e que como o indicador é produzido a partir das respostas da própria instituição e não passa por um processo que verifique a totalidade das informações fornecidas, está obviamente sujeito a imprecisões, ademais o IGG é mensurado a partir de um conjunto mínimo de controles internos considerados pelo TCU como convenientes para conter riscos comuns em organizações públicas (TCU, 2021).

Por todo o exposto, o TCU vem, há vários anos, estimulando as organizações a avaliarem seus riscos reais, com o auxílio do IGG, e, a partir daí, implementarem seus controles, assim o TCU sinaliza a necessidade de que sejam desenvolvidos outros índices, alguns mais específicos, e dessa forma possibilitar o monitoramento mais adequado para cada função (TCU, 2021).

Dando continuidade às análises e considerando os dados da pesquisa, assim como buscando atender ao objetivo específico: “Descrever os elementos essenciais para construção de um observatório de governança”, os dados foram categorizados a partir de dimensões características e seus elementos estruturantes, segundo a tabela abaixo.

**Quadro 14 - Categorização de elementos estruturantes de um observatório**

DIMENSÃO	DESCRIÇÃO	ELEMENTOS ESTRUTURANTES
Natureza	Define qual a natureza e vinculação administrativa	Instituições públicas, privadas ou híbridas;
Organização e gestão	Define qual a localização, organizacionalmente do observatório e os seus responsáveis	Definição de equipe multidisciplinares com conhecimento especializado e detalhamento da estrutura para gestão, coordenação e operação;  Trabalho articulado entre as equipes;  Implantação de regimento ou estatuto.
Funções	Define a missão do observatório, o que ele irá executar.	Coletar, sistematizar, analisar e produzir dados e informações;  Gerar fonte de informação confiável;  Construir e utilizar indicadores;  Monitorar informações e converter informações em oportunidades;  Assessorar a tomada de decisões estratégica.
Funcionamento	Define os processos, métodos e procedimentos	Método científico de investigação;  Utilização conjunta de métodos quantitativos e qualitativos para análise e interpretação dos dados;  Procedimentos específicos para integração e tratamento de dados de diversas fontes.
Produtos	Define os principais produtos que serão desenvolvidos para que o observatório atinja seu objetivo	Publicações de relatórios, análises, boletins e estudos;  Banco de dados e sistema de informação;  Portal WEB;  Painéis analíticos de dados e de indicadores.

**Fonte:** a autora (2021)

De posse dessa visão geral fornecida pelo quadro acima, e segundo Plan Bleu (1999), a concepção inicial de um observatório deve ser pautada pela resposta a quatro questões fundamentais:

- a) “Por quem” – qual o capital humano e institucional envolvido na atividade;
- b) “Como” – recursos, processos e metodologias que serão adotadas;
- c) “Para que” – quais são os objetivos, finalidades do observatório;
- d) “Para quem” – qual o público-alvo e usuários em geral (PLAN BLEU, 1999).

Considerando a temática envolvida, o quadro acima e as respostas a essas questões, foi possível chegar aos resultados expostos a seguir. Dessa forma, os elementos mínimos que devem ser considerados para a estrutura de um observatório de governança, são: os agentes, a estrutura, o processo, a finalidade, os produtos e seu público-alvo.

Os agentes referem-se ao capital humano e institucional envolvido, e, no caso dessa pesquisa, desenvolvida com a finalidade de oferecer mecanismos alternativos que possam contribuir com a gestão da Universidade Federal de Sergipe, o capital humano deve ser composto por servidores do quadro da instituição, discentes e representantes da comunidade, de maneira que seja constituída uma equipe multidisciplinar, respeitadas as competências adequadas para o desempenho das funções.

Segundo Vessurri (2002), a dedicação exclusiva da equipe ao observatório ou compartilhada com outras atividades vai depender do tamanho e do nível de informações que serão tratadas pelo observatório (VESSURI, 2002).

A estrutura será no âmbito das instalações da UFS, que deverá disponibilizar espaço físico e capital humano para constituir a equipe, sendo gerida com recursos públicos por se tratar de uma instituição de natureza pública. Estrutura essa que deve ser inserida, organizacionalmente, no contexto da governança da instituição.

No que concerne aos processos, eles serão responsáveis por coletar, armazenar e tratar dados, utilizando métodos quantitativos e qualitativos para análise e interpretação dos dados.

Segundo Batista et al. (2016), a observação por meio de metodologias de investigação e análise tem potencial para fornecer conhecimento e reflexão crítica acerca da temática investigada (BATISTA et al., 2016).

O observatório terá como finalidades gerar fonte de informação confiável, construir e utilizar indicadores de governança, monitorar informações provenientes da política de governança na UFS e converter essas informações em oportunidades e assessorar a tomada de decisões estratégica, especialmente no que concerne à governança.

Os produtos que serão gerados pelo observatório de governança são: relatórios, análises, boletins e estudos; um banco de dados e sistema de informação; portal WEB e painéis analíticos de dados e de indicadores.

O público a quem se destina as atividades do observatório é a comunidade em geral, pois segundo Sales et al., o maior compromisso que norteia as atividades das instituições de ensino superior é, entre outros, a prestação de serviços à comunidade (SALES et al., 2020).

Superada essa etapa, a seguir será demonstrado o último objetivo específico da pesquisa e em seguida será oferecido o modelo para um observatório de governança na UFS. Assim, para apresentar os benefícios que um observatório, alicerçado nos princípios da boa governança, podem trazer para a Universidade Federal de Sergipe, a análise será pautada, especialmente, nos objetivos e produtos que se pretende com a implantação do observatório e no relatório 2021 do TCU avaliando o desempenho da instituição segundo o IGG.

Durante as análises dos dados nesse capítulo, foram explicitadas algumas práticas necessárias para tornar possível o alcance da boa governança organizacional. Entre essas práticas podemos citar:

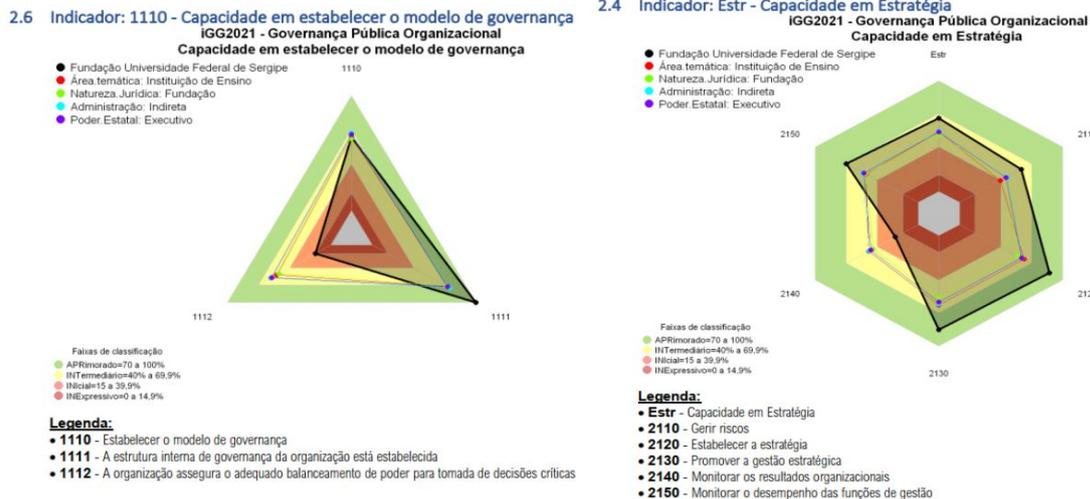
- a) Assegurar o balanceamento de poder e segregação de funções na tomada de decisões críticas;

- b) Orientar e monitorar a gestão da integridade com base nos riscos de integridade;
- c) Indicar diretrizes para avaliação de desempenho dos líderes da instituição, bem como indicadores e metas de desempenho;
- d) Determinar objetivos, indicadores e metas para cada unidade;
- e) Definir o modelo de monitoramento da estratégia, de forma que seja possível o acompanhamento contínuo da evolução dos indicadores e dos planos de ação;
- f) Definir rotinas com a finalidade de gerar informações necessárias ao monitoramento da execução dos planos no alcance de metas estabelecidas;
- g) Estabelecer o formato e periodicidade dos relatórios de gestão.

Dito isso, ao analisar os resultados apresentados pelo TCU em seu relatório 2021, no que se refere a algumas dessas práticas, temos os dados a seguir. Assim, segundo esse relatório, a capacidade estratégica da UFS de monitorar os resultados organizacionais encontra-se em um nível inicial, na faixa de classificação que está de 15 a 39,9%. Chama a atenção, também, a avaliação no que se refere à capacidade da instituição em assegurar o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas, chegando a ser quase inexpressiva a classificação desse índice, cuja faixa está entre 0 a 14,9%, como demonstram as figuras abaixo (TCU, 2021).

## Figura 10 - Capacidade em estabelecer o modelo de governança

## Figura 11 - Capacidade em Estratégia



Fonte: TCU (BRASIL, 2021).

Ao avaliar os índices que se referem à capacidade da UFS de monitorar os resultados organizacionais, os resultados são ainda mais críticos. Segundo o relatório, a avaliação da eficiência dos principais processos, pelos quais a estratégia é implementada, e a avaliação dos efeitos dessa estratégia, que fornece dados sobre a efetividade, são praticamente inexpressivos na instituição. E o monitoramento dos resultados organizacionais, bem como o monitoramento da execução da estratégia que aponta a sua eficácia estão no nível inicial, na faixa de classificação entre 15 a 39,9% (TCU, 2021).

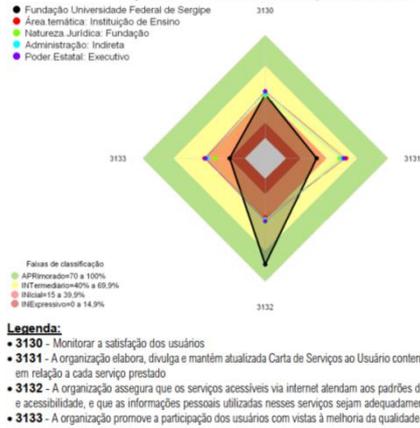
Prosseguindo, pode-se, ainda, destacar os índices relativos à capacidade de monitorar a satisfação dos usuários, como apresentado no relatório. A participação dos usuários visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados é praticamente inexpressiva. Quanto ao monitoramento da satisfação dos usuários e à divulgação de informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado, encontram-se no nível inicial, fazendo parte da classificação entre 15 a 39,9% (TCU, 2021).

Esses dados são apresentados conforme as figuras abaixo.

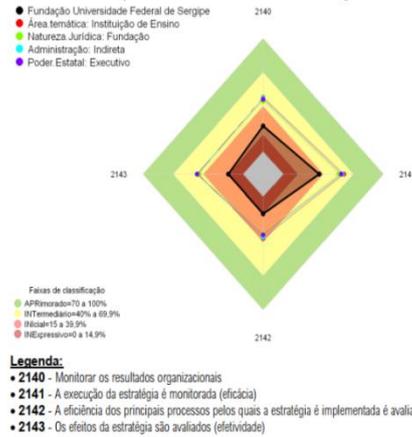
## Figura 12 - Capacidade em monitorar a satisfação dos usuários

## Figura 13 - Capacidade em monitorar os resultados organizacionais

2.16 Indicador: 3130 - Capacidade em monitorar a satisfação dos usuários  
IGG2021 - Governança Pública Organizacional  
Capacidade em monitorar a satisfação dos usuários



2.12 Indicador: 2140 - Capacidade em monitorar os resultados organizacionais  
IGG2021 - Governança Pública Organizacional  
Capacidade em monitorar os resultados organizacionais



Fonte: TCU (BRASIL, 2021).

De uma maneira geral, a partir desses dados, é possível identificar uma grande deficiência da Universidade Federal de Sergipe em assegurar que haja um balanceamento adequado de poder para tomada de decisões críticas, desenvolver indicadores específicos, monitorar todas as ações relacionadas à estrutura de governança institucional, bem como gerar relatórios e informações relativos à temática em questão.

Diante desse quadro e apoiado nas principais finalidade e produtos que se pretende com a implantação do observatório de governança na instituição, pode-se constatar a enorme contribuição que essa estrutura pode agregar à política de governança da UFS, permitindo a formação de uma equipe multidisciplinar, composta por todos os atores interessados e baseada em suas competências, com a finalidade de coletar, tratar e analisar os dados referentes à governança na instituição, possibilitando, a partir das informações coletadas, gerar indicadores específicos baseados na realidade da instituição. Ademais, os produtos gerados nesse processo, que, entre outros, consiste na elaboração de relatórios, geração de conhecimento, banco de dados e sistema de informação, contribuem para a avaliação das atividades que estão sendo desenvolvidas, podendo se antecipar a eventuais dificuldades, além de permitir que os usuários, por meio do conhecimento das ações desenvolvidas e implementadas, possam ter capacidade para avaliar os serviços que estão sendo entregues à sociedade.

## 7 MODELO PARA UM OBSERVATÓRIO DE GOVERNANÇA NA UFS

Após analisados os dados referentes às boas práticas de governança na UFS, os elementos essenciais para construção de um observatório de governança e os benefícios que esse observatório pode trazer para a instituição, será dado início ao modelo para estruturação de observatório de governança na Universidade Federal de Sergipe, objetivo geral desse estudo.

A proposta de estruturação desse observatório está baseada na teoria estudada que, junto com as análises dos dados desse estudo, trouxe subsídios para o entendimento de alguns pontos estruturantes, fundamentais para a operacionalização do observatório de governança na UFS.

Aliado a esses elementos, importa salientar o conceito de observatório de governança, anteriormente citado:

Consiste em um dispositivo que gera conhecimento, monitora as ações dos serviços (no caso, municipais) e responsabiliza-se também por comunicar seus resultados ou efeitos. A partir do monitoramento dos serviços prestados à sociedade, analisa a efetividade dessas ações e desenvolve diagnósticos e/ou prognósticos. A produção do conhecimento é voltada, fundamentalmente, para a ação e inovação em políticas públicas. Além disso, deve dispor também de ferramentas e produtos que deem melhores condições à gestão para a tomada de decisões. Nesse sentido, a antecipação de cenários associa-se a uma indicação de situações de alerta e formas de evitá-las um gerenciamento de crises, mas não só; também pode ser associada a uma atuação propositiva, identificando cenários desejáveis e traçando formas de alcançá-los (BRAZ, 2015, p. 67).

Nesse contexto, é importante destacar também o modelo de governança da UFS, que segundo o relatório de gestão 2020, é composto pelo Comitê Institucional de Governança – CIG, “órgão colegiado responsável pelo estabelecimento, condução e avaliação das políticas de governança, integridade, gestão de riscos, controles, comunicação, transparência e governança digital” (UFS, 2020, p. 36). A essa estrutura somam-se quatro comitês vinculados ao CIG com competências para “propor políticas e diretrizes transversais no âmbito da UFS e promover iniciativas integradas entre os setores da instituição relativas às suas áreas de atuação” (UFS, 2020, p. 36).

Ainda segundo o relatório de gestão 2020 da UFS, são objetivos institucionais:

- a) Formar profissionais cidadãos, produzir, difundir e conservar conhecimentos de forma interativa com a sociedade, visando contribuir, assim, para o fortalecimento da democracia e a melhoria da qualidade de vida da população;
- b) Cultivar o saber em suas várias formas de conhecimento puro e/ou aplicado, propondo-se a:
  - I. Formar recursos humanos de nível superior, em graduação e pós-graduação, para atender às necessidades locais, regionais e nacionais;
  - II. Realizar pesquisas e incentivar atividades criadoras nos campos do conhecimento filosófico, científico, técnico e artístico;
  - III. Estender à comunidade, com a qual deverá manter permanente intercâmbio, os programas de ensino e pesquisa, através de cursos ou atividades similares, e da prestação de serviços especiais;
  - IV. Investigar e oferecer soluções para os problemas relacionados com o desenvolvimento socioeconômico e cultural do estado, da região Nordeste e do país;
  - V. Manter a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão;
  - VI. Estimular a elevação do desempenho institucional, alocando e valorizando recursos humanos e viabilizando recursos materiais para isso necessários;
  - VII. Ser instrumento de equidade social, ofertando vagas indistintamente às diferentes camadas da população (UFS, 2020, p. 46).

Assim, baseados na revisão teórica, na análise dos dados, na definição de observatório de governança, no modelo de governança da UFS, e alinhados a sua missão, visão e objetivos institucionais, abaixo será descrito, segundo essa pesquisa, os elementos essenciais para a construção de um observatório de governança na UFS.

A justificativa que norteia tal proposta é a possibilidade de poder contribuir para que mais formas de conhecimento sejam criadas e difundidas e estimular a elevação do desempenho institucional, reforçando seus objetivos, proporcionando acesso a informações de qualidade e confiáveis.

Constituem etapas necessárias a serem adotadas para implantação de um observatório: o seu planejamento, a definição da sua estrutura e a definição de aspectos institucionais.

A seguir foi traçado um modelo para o observatório de governança na Universidade Federal de Sergipe.

#### Quadro 15 - Proposta para criação do observatório de governança na UFS

<b>CRIAÇÃO</b>	
Sua criação foi proposta a partir da pesquisa de mestrado, baseada no aprofundamento teórico sobre boas práticas de governança e em como contribuir para o aprimoramento delas no âmbito da UFS.	
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>ELEMENTOS ESTRUTURAIS</b>
Para quê:	Essa proposta tem a finalidade de colocar à disposição dos gestores mecanismos que podem contribuir para tornar a instituição mais eficiente, propiciando o acompanhamento de metas, permitindo a antecipação de cenários difíceis e no que concerne à política de governança da UFS.
Para quem:	Esse observatório tem como público toda a sociedade, alinhado à missão da UFS de “Contribuir para o progresso da sociedade por meio da geração de conhecimento e da formação de cidadãos críticos, éticos e comprometidos com o desenvolvimento sustentável” (UFS, 2020).
Por quem:	Essa proposta sugere que a estrutura do observatório seja composta por uma equipe multidisciplinar, e que entre os seus integrantes, estejam representados todos os atores envolvidos, respeitando-se as competências necessárias para o desenvolvimento das respectivas atribuições.
Como:	Será necessário que seja determinado, por meio de resolução, os membros que irão atuar na equipe, bem como suas atribuições.

#### ASPECTOS INSTITUCIONAIS

Esses aspectos referem-se à constituição do observatório, enquanto estrutura, relacionando-se a sua manutenção, funcionamento, entre outros.	
Vinculação	O observatório de governança da UFS deve ser composto por uma estrutura que esteja vinculada ao Comitê Institucional de Governança da Universidade Federal de Sergipe – CIG.
Regimento	Elaboração do regimento interno, estabelecendo, entre outras coisas, a missão e as diretrizes para o observatório.
Recursos	A Universidade Federal de Sergipe, por meio de recursos já disponíveis, tanto humanos como físicos, será responsável por disponibilizar esses recursos, para que seja possível a consecução dos objetivos do observatório.
Estrutura física	Será destinado um espaço físico, dentro das instalações da UFS, para que sejam desenvolvidas as atividades do observatório de governança.
Estrutura humana	A estrutura humana adequada para realização dos trabalhos, depende do volume de dados e informações que serão colhidos e tratados, entretanto sugere-se que haja, no mínimo, uma equipe interdisciplinar de especialistas em governança, área de atuação do observatório, em tecnologia da informação, contribuindo para montar e operar os sistemas de informação, redes e base de dados, bem como conhecimento e suporte à estatística. Portanto, por se tratar de instituição complexa como são as IES, os recursos humanos apropriados para o observatório são compostos por uma equipe de direção encarregada da atividade executiva, um grupo científico, composto por especialistas para apoiar e assessorar as atividades do observatório oferecendo rigor acadêmico, um grupo técnico, responsável pelas atividades operacionais e finalísticas do observatório, uma assessoria de comunicação e demais colaboradores.

<b>OBJETIVOS</b>	
Coletar, sistematizar, analisar e produzir dados e informações	A coleta dos dados para posterior análise e sistematização ocorrerá por meio de procedimentos qualitativos e quantitativos, relacionados à política de governança da UFS.
Construir e utilizar indicadores	Esses indicadores serão construídos a partir do recolhimento dos dados, do cruzamento desses dados e da análise e discussão dessas informações

Monitorar informações e converter informações em oportunidades	A partir dos indicadores, é possível executar o monitoramento das práticas de governança na UFS, realizando periodicamente reuniões, bem como análises in locu.
Gerar fonte de informação confiável	Criar uma página web, na internet, destinada a fornecer todas as informações geradas a partir da atuação do observatório de governança da UFS.

<b>PRODUTOS</b>	
Banco de dados e sistema de informação	A partir desse banco de dados é possível viabilizar a transformação deles em conhecimento.
Publicações de relatórios, análises, boletins e estudos	O conhecimento gerado por meio dessas informações será disseminado com a disponibilização de relatórios, boletins, artigos, treinamentos e capacitações.
Painéis analíticos de dados e de indicadores	Devem ser disponibilizados por meio de uma página web e divulgados também por meio da publicação de relatórios.

**Fonte:** autora (2021)

Posto isso, cumpre salientar que a eficácia desse mecanismo, que ora está sendo proposto, está relacionada ao entendimento, por parte dos gestores da instituição, do que efetivamente é um observatório e do que se deve esperar dele, assim como de seu engajamento nas ações de implementação e continuidade do observatório na instituição.

O observatório de governança da Universidade Federal de Sergipe, aqui concebido como uma unidade organizacional, desempenhando a função de centro de conhecimento, ou seja, centro de monitoramento, observação e análises das práticas de governança na instituição, por meio dessas atividades, se propõe a produzir informações confiáveis, gerando também conhecimento, reflexão crítica e disseminação dos resultados por meio de relatórios, boletins informativos e treinamentos.

Além das atividades já citadas, o observatório poderá desenvolver indicadores específicos, adequados à realidade da UFS sobre a temática da governança, assim como poderá contribuir para melhora dos índices de governança analisados pelo TCU, principalmente por meio da sua atividade de monitoramento das práticas que já foram adotadas pela instituição, bem como daquelas que ainda carecem de implantação em virtude da recente introdução da política de governança na UFS.

Ademais, as atividades desenvolvidas pelo observatório serão capazes de viabilizar a agregação, sistematização e tratamento do enorme volume de dados, gerados por uma instituição complexa, como o são as IES, possibilitando, assim, uma melhor coordenação entre os dados.

Dessa forma, o observatório, por meio da coleta, tratamento, análise e processamento adequado das informações, será capaz de produzir indicadores com potencial para monitorar as atividades relacionadas à governança na instituição. E, a partir de uma análise sistêmica, será permitida a elaboração de ideias e propostas que podem contribuir para o aperfeiçoamento da política de governança, convertendo informações em oportunidades, na medida em que possibilita antever cenários, podendo gerar alertas que evitarão possíveis crises e permitindo, assim, uma atuação proativa da gestão da governança na UFS, projetando os cenários almejados e procurando formas para alcançá-los.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a desenvolver uma versão preliminar de um modelo que colabore para o desenvolvimento da implementação da política de governança na Universidade Federal de Sergipe. Para alcançar esse objetivo, foram traçadas algumas etapas, sendo a primeira delas a construção do referencial teórico, que serviu para embasar a presente pesquisa, em um segundo momento buscou-se identificar as práticas de governança que estavam sendo adotadas pela instituição, e posteriormente, a partir da compreensão do funcionamento dos observatórios, identificando suas estruturas e objetivos, descrever o modelo para um observatório de governança na UFS.

Para percorrer o caminho definido para a realização dessa pesquisa, foi necessária a construção de categorias de análise tendo como base o conteúdo investigado. A categorização dos dados permitiu sistematizar práticas relacionadas à boa governança organizacional, e após a identificação dessas práticas pela UFS, foi possível detectar, por meio do índice geral de governança IGG, levantado pelo TCU, uma visão geral da implementação da governança na Universidade Federal de Sergipe.

No plano específico em relação aos achados da pesquisa, foi possível compreender, a partir do atendimento dos objetivos específicos, como estão sendo implementadas as práticas de governança na Universidade Federal de Sergipe, segundo as dimensões preconizadas na categorização dos dados, sendo possível constatar que a UFS precisa avançar na construção de mecanismos capazes de auxiliá-la nessa tarefa.

Nesse sentido foi possível identificar que a implantação da política de governança na UFS é muito recente, tendo seu início em 28 de setembro de 2020 por meio da resolução nº 15/2020/ CONSU (UFS, 2020a) e em que pese o pouco tempo de sua implantação, constatou-se um grande empenho da gestão em implantar e fortalecer a política de governança na instituição, podendo ser percebido diante de tantas práticas já adotadas, como por exemplo, definição e implantação de um modelo de governança ajustado ao contexto e objetivos da instituição; plano de gestão da integridade; políticas de gestão de riscos e controles.

Todavia, especialmente em função da complexidade que é uma instituição pública de ensino superior, existe um longo caminho a percorrer na direção da implantação efetiva de boas práticas de governança na instituição evidenciados pelas análises do presente trabalho, especialmente no que se refere ao monitoramento das ações relacionadas à estrutura de governança institucional, bem como a atividade de gerar relatórios e informações relativos à temática em questão.

Assim, com a implementação do observatório de governança e a produção, por ele, de indicadores específicos a partir da coleta, tratamento dos dados, será possível auxiliar a gestão nessa jornada por meio do monitoramento desses dados.

Por tudo que foi exposto, e ainda levando-se em consideração todo o aparato legal sobre governança e a necessidade em fortalecê-la, entende-se como relevante buscar iniciativas, a exemplo dessa pesquisa, de propor um modelo para implantação de um observatório de governança na Universidade Federal de Sergipe - UFS, com a finalidade de ser mais uma ferramenta à disposição da gestão, auxiliando-a na tomada de decisões

Essa pesquisa não tem o intuito de esgotar as medidas e iniciativas a serem adotadas para a construção de um observatório de governança na Universidade Federal de Sergipe, pelo contrário, constitui-se em passos iniciais, visando a futuras e profundas reflexões necessárias a serem empreendidas. Os passos produzidos aqui são reflexo de um arcabouço teórico, que, entre outras coisas, buscou apresentar elementos essenciais para a estruturação de um observatório.

Espera-se, com este estudo, estar apresentando uma melhor compreensão do tema de observatórios, compreendendo as suas funções desejáveis que podem ser desenvolvidas por suas estruturas e de como o seu campo de atuação pode desempenhar um efeito catalisador, por meio do acompanhamento de boas práticas de governança na UFS, possibilitando que os objetivos propostos pela presente pesquisa sejam alcançados.

Assim, em face dos resultados obtidos, espera-se que a reflexão concebida a partir desse estudo, suscite novas discussões sobre a temática da governança nas instituições públicas de ensino superior, com a finalidades de repensar o desenvolvimento das políticas institucionais das universidades públicas. O

aprofundamento das práticas de governança consiste num processo fundamental para o aprimoramento e fortalecimento de ações de curto, médio e longo prazos, direcionadas para o alcance das metas voltadas aos objetivos estratégicos das instituições públicas.

Com relação aos trabalhos futuros, espera-se que essa pesquisa venha a contribuir para que a teoria e a prática se aproximem através da orientação conceitual e que possam trabalhar outros desafios, além de propor soluções baseadas em conhecimento para outros aspectos de observatórios de governança em universidades. Espera-se que os trabalhos futuros também possam avançar no método de sistemática de adoção de observatórios de governança, estabelecendo indicadores, além da condução de pesquisas que busquem compreender melhor as relações de observatórios como ferramenta de auxílio na execução dos objetivos organizacionais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP. Brasília: ENAP, 1997.

ABRUCIO, Fernando. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas – RAP.** Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa, 1967-2007.

ALBORNOZ Luís; HERSCHMANN Micael. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação – e compôs**, Brasília, v. 7, n. 1, pp. 1-20, 2006.

ANAO – Australian National Audit Office. **The Auditor-General Annual Report 2009-2010**, 2010. Disponível em: <<https://www.anao.gov.au/work/annual-report/auditor-general-annual-report-2009%E2%80%932010>>. Acesso em: 4 fev. 2021.

ARRUDA, Ana Lúcia. Políticas da Educação Superior no Brasil: Expansão e Democratização: Um Debate Contemporâneo. **Espaço do Currículo**, v. 3, n. 2, pp.501-510, 2010-2011.

BALBACHEVSKY, Elizabeth; KERBAUY, Maria Teresa; FABIANO, Neylor. **A Governança Universitária em Transformação: A experiência das Universidades Públicas brasileiras.** 2015

BARBOSA, Clêuber. **Governança em Universidades Federais brasileiras – uma contribuição a partir do IG-SEST.** 2019. 282f. Tese (Doutorado em Administração). CEPEAD – Centro de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, Faculdade Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, 2019. Orientador: Prof. Dr. Francisco Vidal Barbosa. Coorientador: Prof. Dr. Helton Cristian de Paula.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BATISTA, Alessandra et al. Observatórios de Competência. In: **Conference VI Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação.** Bogotá, 2016.

BÊRNI, Duilio; FERNANDEZ, Brena. **Métodos e técnicas de pesquisa: Modelando as ciências empresariais.** São Paulo: Saraiva, 2012.

BORGES, Djalma; ARAÚJO, Maria Arlete. Uma experiência de planejamento estratégico em universidade: o caso do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRN. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, pp. 63-76, 2001.

BOVAIRD, Tony. **Public governance: balancing stakeholder power in a network**

**Society.** International Review of Administrative Sciences. Publications London, Thousand Oaks, CA, v. 71, n. 2, pp. 217-222, 2005.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 269, de 28 de fevereiro de 1967.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal de Sergipe e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. IBGP. **Fórum IBGP – Teoria da Agência.** Instituto Brasileiro de Governança Pública – IBGP, 2008.

BRASIL. IBGP. **Fórum IBGP – Princípios para Boa Governança.** Instituto Brasileiro de Governança Pública – IBGP, 2012.

BRASIL. IBGC. **Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa Para Empresas de Capital Fechado.** Instituto Brasileiro de Governança Pública – IBGC, 2014.

BRASIL. **Cadernos do Observatório da Governança Municipal de Fortaleza – Volume I.** Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016.** Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF, maio 2016.

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

BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável à organização pública e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília: TCU, Secretária de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdministração, 2020. 242 p.

BRASIL. TCU - Tribunal de Contas da União. **Entenda o que é governança pública organizacional.** Portal TCU, 2021. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu/>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BRAZ, Paula. Observatórios: modo de conhecer. Observatório de Governança Municipal de Fortaleza. **Repositório Unisinos**, V Seminário Observatórios, pp. 1-18, 2015.

BRESSER, Luiz. Da administração Pública Burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, pp. 7-40, 1996.

BRESSER, Luiz. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, 1998.

BRESSER, Luiz. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: ENAP, 2001a.

BRESSER, Luiz. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras 2001b.

CAMPELO, Graham. Administração Pública no Brasil: Ciclos entre Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo, uma Simbiose de Modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, n. 1, pp. 101-127, 2010.

CARBONERA, Jakeline. **Observatório de Governança Social na Gestão Universitária**. 2018. 182f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária). Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Universidade Federal de Santa Catarina, 2018. Orientador: Prof. Dr. Alexandre Moraes Ramos.

CASULA, Mattia. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 51, n. 6, 2017, pp. 1122-1138.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

CLAUMANN, Ricardo. **OCDE e Governança Corporativa: Construção e Legitimação de um Modelo**. 2015. 180f. Dissertação. (Mestrado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Santa Catarina, 2015. Orientador: Prof. Dr. Ary Cesar Minella.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. CAPES. **Portal de Periódicos da CAPES**, [s.d.]. Disponível em: <<https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?>>. Acesso em: 26 out. 2021.

CORBUCCI, Paulo. EVOLUÇÃO DO ACESSO DE JOVENS À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Org.). **1950 Texto para discussão**. Brasília, 2014.

COUTO, Rogéria. **Governança nas Instituições de Ensino Superior**: Análise dos Mecanismos de Governança na Universidade Federal de Santa Catarina à Luz do Modelo Multilevel Governance. 2018. 137f. Dissertação. (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento). Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2018. Orientadora: Profa. Dra. Patrícia de Sá Freire. Coorientadora: Profa. Dra. Gertrudes Aparecida Dandolini.

CUNHA, Luís et al. Políticas públicas de incentivo à educação superior brasileira: acesso, expansão e equidade. **Iniciação - Revista de Iniciação Científica, Tecnológica e Artística**, v. 4, n. 4, pp. 1-14, 2014.

ESTIVILL, Jordi. **Panorama dos Observatórios de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social** – Contributos para o Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa. Rede Europeia Anti-pobreza (REAPN), Barcelona, pp. 1-20, 2007.

FIELDEN, John. **Global Trends in University Governance**. [S.l.]: The World Bank, 2008.

GIL, Antonio. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antonio. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GOMES, Camila; CORREIA, Mauricio. **O Estado da Arte da Governança Pública: a Construção da Trajetória das Discussões a partir da Literatura Internacional**. In: XLIII Encontro da ANPAD – ENANPAD. São Paulo, 2019.

GRAY, David. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HELLMANN, Gilmar. O Observatório Regional como ferramenta de gestão nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: o caso do Instituto Federal do Paraná. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 2, n. 2, pp. 153- 184, 2014.

IFAC – INTERNATIONAL OF ACCOUNTANTS. **Framework: Good Governance in The Public Sector**. Nova York: Guidance & Support Tools, 2014. 83p.

KERLINGER, Fred. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: EDUSP, 1980.

LAKATOS, Eva; MARCONI, Marina. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1985.

LAKATOS, Eva; MARCONI, Marina. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAKATOS, Eva; MARCONI Marina. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: atlas, 2003.

LIMA, Angelo et al. **A construção do Observatório da Governança das Águas – desafios e oportunidades**. In: XXIV Simpósio Brasileiro De Recursos Hídricos. Belo Horizonte – MG, pp. 1-11, 2021.

MANCIBO, Deise; VALE, Nadréa; MARTINS, Tânia. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 60, 2015.

MARCONI, Maria; LAKATOS, Eva. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1982.

MARQUES, Maria. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **RAC**, v. 11, n. 2, pp.11-26, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração pública** – Foco nas Instituições e Ações Governamentais. 4. ed.. São Paulo: Atlas, 2014.

MELLO, Maria; SILVA, Realdo. Práticas de governança corporativa em instituições de ensino superior: um estudo de caso em uma universidade de Santa Catarina. **Revista de Administração e Contabilidade - RAC**, v. 33, n. 17, pp. 68-80, 2018.

MINAYO, Maria. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MORGADO, Renato. **Observatórios de Meio Ambiente e Sustentabilidade: Novos instrumentos de promoção da transparência da participação social**. 2014. 59f. Monografia (Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais). Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, 2014. Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer. Co-orientador: Prof. Dr. Wendell Ficher Teixeira Assis.

MOTA, Antônio. **Gestão do Conhecimento e Governança: Para uma Qualidade na Gestão Universitária**. In: XIX Colóquio Internacional de Gestão Universitária, Florianópolis, SC, UFSC, pp. 1-16, 2019.

MOTTA JR., Fernando; VASCONCELOS, Isabella. **Teoria geral da administração**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 2006.

NARDES, João et al. **Governança Pública – o Desafio do Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

NEVES, Glaucio; GUIMARÃES, Aluísio; MENESES JR., Avilton. **As Bases para um Novo Modelo de Administração Pública Orientada para Resultados: Evolução dos Paradigmas, Novos Princípios e Dimensões Operacionais de Funcionamento**. In: X Congresso de Gestão Pública – CONSAD; Brasília, DF, pp. 1-23, 2017.

OLIVEIRA, Antonio; PISA, Beatriz. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, pp. 1263-1290, 2015.

ORTEGA, Cristina; DEL VALLE, Roberto. Nuevos retos de los observatorios culturales. **Boletín Gestión Cultural**, v. 19, n. 1, pp. 1-15, 2010.

PLAN BLEU. Regional Activity Centre. **Workshop on Environment and Development “Observatories” in the Mediterranean Countries: Summary and Conclusions**. Tunis, Tunísia: Plan Bleu, 1999.

POLIDORI, Marlis. **Políticas de Avaliação da Educação Superior Brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. Avaliação, Campinas; Sorocaba**, v. 14, n. 2, pp. 267-290, 2009.

RHODES, Roderick. The New Governance: Governing without Government. **Politico1 Stidia**, v. 44, n. 2, pp. 652-667, 1996.

RHODES, Roderick. **Understanding governance: 20 years on**, 2017. Disponível em: <<http://www.raw-rhodes.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/National-Governance-Review.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

RODRIGUES, Luis et al. Observatorio de prácticas comunicativas: un escenario para la construcción colectiva. **Comunicación**, v. 37, n. 1, 2017, pp. 89-111.

ROSSETTO, Cristina; GONÇALVES, Flávio. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 3, pp. 791- 824, 2015.

SALES, Elana et al. Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas Universidades Federais Brasileiras. **Brazilian Journal of Business**, v. 2, n. 2, pp. 1477-1495, 2020.

SCHWARTZMAN, Simon; SILVA FILHO, Roberto; COELHO, Rooney. Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. **Estudos Avançados**, v. 35, n. 101, 2021.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**, pp. 347-369, 2009.

SILVA, Antônio et al. **Observatório de Informação e Conhecimento: Discutindo Bases Conceituais e Perspectivas de Efetividade**. In: IX Congresso Nacional de Excelência Em Gestão, 2013.

SOUZA, Amâncio. **A Política de Governança nas Instituições Federais de Ensino Superior: um estudo da percepção dos gestores do IF sertão pernambucano**. 2018. 160f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia - UFBA, 2018. Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro.

TEIXEIRA, Alex; GOMES, Ricardo. Governança Pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público- RSP**. Brasília, v. 70, n. 4, pp. 519-550, 2019.

TESTA, Pablo. Indicadores científicos y tecnológicos en Venezuela: de las encuestas de potencial observatorio de Ciencia, Tecnología e Innovación. **Cuadernos Del Cendes**, v. 51, n. 1, pp. 43-64, 2002.

TRAKMAN, Leon. Modelling university governance. **Higher Education Quarterly**, Medford, v. 62, n. 1/2, pp. 63-83, 2008.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1994.

TRIVIÑOS, Augusto. Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais: ideias gerais para a elaboração de um projeto de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa Ritter dos Reis**, v. 4, n. 151, Porto Alegre: Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS. **Estatuto (Edição 2010)**. Estatuto da Universidade Federal de Sergipe - Resolução nº 21/99/CONSU. Sala das Sessões, 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS. **Resolução nº 15/2020/CONSU**. Institui a Política de Governança da Universidade Federal de Sergipe – UFS e dá outras providências. Sala das Sessões, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS. **Portaria nº 784 de 5 de julho de 2021**. Institui a Secretaria de Governança. Atos da Reitoria, 2021a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS. **Resolução nº 09/2021/CONSU**. Institui as Políticas de Integridade e de Gestão de Riscos e Controles da Universidade Federal de Sergipe – UFS e dá outras providências. Sala das Sessões, 2021b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS. **Relatório de Gestão 2020**. In: OLIVEIRA, Kleber et al. (Org.). São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe, 2021c. 545p.

VESSURI, Hebe. El ejercicio de la observación sociotécnica... a propósito de los observatorios de ciencia y tecnología. **Cuadernos del Cendes**, v. 19, n. 51, pp. 1-17, 2002.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e método**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## APÊNDICES E ANEXOS

### APÊNDICE A – QUADRO 16 - PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA E SUAS FINALIDADES

PRINCÍPIOS	FINALIDADES
<i>Compliance</i>	Esse princípio foi implementado na gestão corporativa, buscando a conformidade legal e o cumprimento das normas reguladoras contidas nos estatutos sociais, nos regimentos internos e nas instituições do país.
<i>Disclosure</i>	A finalidade desse princípio é dar lisura e transparência na divulgação de dados e relatórios contábeis.
<i>Fairness</i>	Esse princípio busca implementar um senso de justiça entre os acionistas, buscando a equidade independentemente de serem acionistas majoritários ou demais stakeholders.
Transparência	A finalidade precípua desse princípio é criar uma cultura de disponibilização de informações às partes interessadas. Ela resulta em confiança tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros.
Equidade	O objetivo desse princípio é dispor de tratamento justo a todos os sócios e demais stakeholders envolvidos, sendo inadmissível quaisquer condutas políticas ou atos discriminatórios.
Prestação de contas ( <i>accountability</i> )	Esse princípio está fundamentado nas melhores práticas contábeis e de auditoria, e refere-se à responsabilidade por prestar contas. A sua finalidade é obrigar os agentes de governança a prestarem contas da sua atuação, sendo completamente responsáveis pelas consequências dos seus atos ou omissões.
Responsabilidade Corporativa	Esse princípio busca zelar pela sustentabilidade das organizações, impondo aos agentes de governança o dever de incorporar à organização a responsabilidade social e ambiental na condução dos negócios e operações.

**Fonte:** a autora (2021), adaptado de Oliveira e Pisa (2015)

APÊNDICE B – QUADRO 17 - CONCEITOS E TEMÁTICAS REFERENTES AO  
CONCEITO DE GOVERNANÇA

AUTOR	TERMO/CONCEITO
Matias-Perreira (2014)	Governança Pública é um conceito trazido do mundo empresarial, que requer participação proativa de todos os atores envolvidos, e as suas ações devem estar pautadas em quatro princípios fundamentais: relações éticas, conformidade em todas as suas dimensões, transparência e prestação responsável de contas.
Marques (2007)	Governança corporativa está relacionada à forma como as empresas são dirigidas e controladas, envolvendo também as diferentes esferas em que se dá o seu exercício e os interesses de todos os envolvidos.
IBGC (BRASIL, 2014)	Governança corporativa é o método por meio do qual se desenvolve o relacionamento entre as partes interessadas, o monitoramento e a gestão da organização, levando -se em conta os princípios que convergem das boas práticas de governança corporativa, com a finalidade de gerar valor à organização.
Bovaird (2005)	Governança consiste na forma pela qual as partes interessadas interagem umas com as outras com a finalidade de influenciar os resultados de políticas públicas.
<i>International Framework: Good Governance In The Public Sector</i> (IFAC, 2014)	Governança engloba mecanismos socioambientais, administrativos, jurídicos, econômicos e políticos que devem ser postos em prática para garantir que os resultados previamente definidos pelas partes sejam alcançados.
Banco Mundial (1994) <i>apud</i> Teixeira e Gomes (2019)	Governança é a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais buscando o desenvolvimento do país.
TCU (BRASIL, 2020)	“Governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (BRASIL, 2020, p. 36).
<i>Australian National Audit Office</i> (ANAO, 2010)	Governança pública abarca os princípios de liderança, compromisso, integridade, <i>accountability</i> , transparência e integração, indispensáveis para boas práticas de governança pública.
Koheler e Koch (1998) <i>apud</i> Couto (2018)	Governança Multinível é um sistema utilizado na União Europeia que possui como características principais as redes, em vez de autoridades hierárquicas, essas redes são compostas por representantes do estado e são responsáveis por interligar decisões

	nacionais com as europeias, estabelecendo redes que interligam atores públicos e privados.
Osborne (2010) <i>apud</i> Gomes e Correia (2019)	Nova Governança Pública - NPG é uma ferramenta conceitual com a finalidade de auxiliar os gestores a enfrentar os desafios e complexidades da gestão nas organizações, não se tratando de um novo paradigma normativo para substituir a NPM.
Rhodes (2017)	Governança de Redes são redes auto-organizacionais e interdependentes, que trocam recursos dinheiro, informação, etc. com a finalidade de maximizar os resultados pretendidos.

**Fonte:** a autora (2021)

**APÊNDICE C – QUADRO 18 - PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA PARA O SETOR PÚBLICO**

<b>PRINCÍPIOS</b>	<b>DEFINIÇÕES</b>
Capacidade de resposta	Corresponde à habilidade das organizações públicas em atender às necessidades das partes interessadas de forma eficiente e eficaz. Esse princípio está intimamente relacionado ao princípio da participação, visto que a colaboração entre entes estatais, não estatais e a sociedade civil, colaboram para que haja maior entendimento acerca das demandas da sociedade, priorização no atendimento das necessidades e aumento da confiança das partes interessadas, nas instituições públicas.
Integridade	Esse princípio está relacionado ao cumprimento, pelas organizações e agentes públicos, das normas éticas, princípios e valores pautados no interesse público.
Transparência	Por meio desse princípio pretende-se desenvolver uma cultura em que a sociedade tenha acesso às informações atualizadas sobre operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público. Inclusive disponibilizando essas informações na forma de dados abertos como preconizado nos arts. 3º, I e II, 5º, 8º e 10 da Lei 12.527/2011.
Equidade e participação	Esse princípio está em sintonia com os princípios do Governo Aberto – OGP e visa a garantir que as partes interessadas, efetivamente, façam parte da tomada de decisão e formulação de políticas públicas, assim como assegurar que essas partes tenham um tratamento justo.
<i>Accountability</i>	Tem a finalidade de garantir que pessoas ou entidades que geriram recurso, prestem contas desses recursos e sejam responsabilizadas por eventuais ilegalidades cometidas.
Confiabilidade	Esse princípio está coadunado com o Decreto 9.203/2017 e busca dar segurança à sociedade, garantindo que as instituições se mantenham fieis em perseguir os objetivos e diretrizes que foram previamente definidas.
Melhoria regulatória	Esse princípio, também previsto no Decreto 9.203/2017 e nesse manual, reflete a necessidade de que o desenvolvimento e avaliação dos atos normativos ocorra orientado para atender às necessidades dos cidadãos e sejam embasados em evidências.

**Fonte:** a autora (2021), adaptado de Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2020).

## APÊNDICE D – FIGURA 14 - DADOS DA PESQUISA



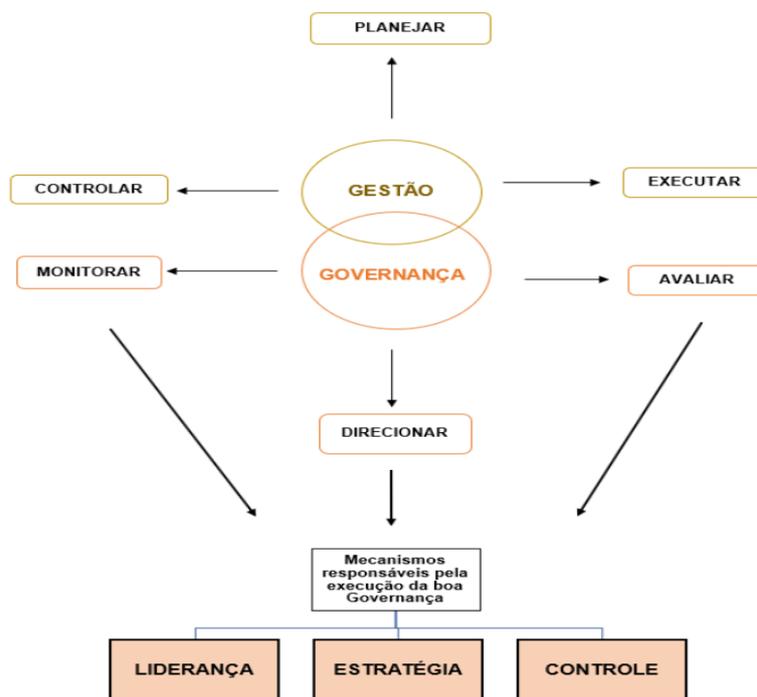
**Fonte:** a autora (2021)

APÊNDICE E – QUADRO 19 - RESULTADO DAS PESQUISAS NA BASE DE  
DADOS

<b>BASE PESQUISADA</b>	<b>TEMA</b>	<b>AUTOR(S)</b>	<b>TIPO DE TRABALHO</b>
CAPES	Observatório de Governança Social na Gestão Universitária	Carbonera, Jakeline Becker	Dissertação
CAPES	A Governança das Águas no Brasil: uma análise sobre o papel da universidade em redes e observatórios	André Munhoz de Argollo Ferrão; Ayri Saraiva Rando; Luci Merhy Martins Brag	Artigo
Google Scholar	Observatórios - modos de conhecer		Artigo

Fonte: a autora (2021)

## APÊNDICE F – FIGURA 15 - ATIVIDADES DE GESTÃO E DE GOVERNANÇA



Fonte: a autora (2021) adaptado do manual TCU

**APÊNDICE G – QUADRO 20 - DIMENSÕES PARA ALCANÇAR A BOA  
GOVERNANÇA INSTITUCIONAL**

DIMENSÕES	FUNÇÕES	AÇÕES
Liderança	Adaptar o modelo de governança ao contexto e objetivos da instituição;	Definir e implantar um modelo de governança ajustado ao contexto e objetivos da instituição;  Comunicar de forma adequada às partes interessadas.
	Fomentar a cultura de integridade na instituição;	Refere-se às ações da instituição e ao comportamento do agente público alinhado aos valores, princípios e normas éticas.
	Assegurar que os líderes da instituição tenham, coletivamente, competências adequadas ao desempenho das atribuições.	Todos os dirigentes e assessores devem ser nomeados por meio de processo transparente e baseados em mérito;  <b>É necessário a responsabilização deles por meio de desempenho;</b>  Deve ser disponibilizado a eles oportunidades de desenvolver suas capacidades de liderança.
Estratégia	Viabilizar direcionamento estratégico à instituição, alinhado aos objetivos;	Executar o direcionamento estratégico e monitorá-lo;  Avaliar periodicamente o direcionamento estratégico, por meio da mensuração de desempenho institucional;  Acompanhar mudanças no ambiente interno e externo;  Identificar as expectativas das partes interessadas.
	Manejar adequadamente os riscos;	A gestão de risco deve identificar, entender e manter as instâncias responsáveis informadas, para que possam dar respostas apropriadas aos riscos;

		<p>Implantar estrutura de gestão de risco compatível com as necessidades da instituição;</p> <p>Definir processo de gestão de risco e integrá-lo à gestão e à tomada de decisão.</p>
	Monitorar os resultados da instituição;	<p>Definir rotinas de monitoramento relacionados ao progresso no alcance das metas;</p> <p>Determinar a quem cabe as responsabilidades pela execução dessas rotinas, a periodicidade e aferição dos indicadores.</p>
Controle	Transparência;	<p>Disponer de serviços eficazes de acesso a informações confiáveis, claras, íntegras e tempestivas;</p> <p>Aferir a satisfação das partes interessadas com a transparência da instituição.</p>
	<i>Accountability</i> ;	O modelo de governança implantado deve incluir mecanismos de prestação de contas e responsabilização coadunados com as ações de transparência.
	Efetividade da Auditoria Interna.	A auditoria interna deve, além dos seus objetivos e responsabilidades, proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação e assessoria com a finalidade de aprimorar os processos de governança.

**Fonte:** a autora (2021), a partir dos dados da pesquisa

**APÊNDICE H – QUADRO 21 - PRÁTICAS DE LIDERANÇA PARA BOA GOVERNANÇA**

DIMENSÃO	FUNÇÃO	PRÁTICAS
Liderança	Adaptar o modelo de governança ao contexto e objetivos da instituição	<p>Definir as instâncias internas de governança e avaliar se são suficientes e apropriadas;</p> <p>Designar a responsabilidade de mais alta instância na consolidação da política de governança, que será responsável pela aprovação e avaliação da estratégia organizacional, políticas internas, supervisão da gestão e <i>accountability</i>;</p> <p>Identificar as principais partes interessadas, definir diretrizes de comunicação, transparência e prestação de contas;</p> <p>Assegurar o balanceamento de poder e segregação de funções na tomada de decisões críticas.</p>
	Fomentar a cultura de integridade na instituição	<p>Corroborar, formalmente, políticas de integridade, dando suporte às ações de detecção, investigação e sanção;</p> <p>Orientar e monitorar a gestão da integridade com base nos riscos de integridade;</p> <p>Definir mecanismos de controle no intuito de evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse, influenciem as decisões e ações da liderança.</p>
	Assegurar que os líderes da instituição tenham, coletivamente, competências adequadas ao desempenho das atribuições.	<p>Estabelecer e divulgar as competências desejáveis da liderança e os critérios para sua seleção;</p> <p>Assegurar que o processo de seleção ou escolha seja transparente, pautado por critério e competências previamente definidos;</p> <p>Determinar diretrizes para o preenchimento de lacunas de liderança;</p> <p>Determinar procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão da liderança;</p> <p>Indicar diretrizes para avaliação de desempenho desses membros, bem como indicadores e metas de desempenho.</p>

Fonte: a autora (2021)

**APÊNDICE I – QUADRO 22 - PRÁTICAS DE ESTRATÉGIA PARA BOA GOVERNANÇA**

<b>DIMENSÃO</b>	<b>FUNÇÃO</b>	<b>PRÁTICAS</b>
Estratégia	Viabilizar direcionamento estratégico à instituição, alinhado aos objetivos;	<p>Estabelecer o modelo de gestão estratégica, considerando riscos, transparência e o envolvimento das partes interessadas;</p> <p>Definir estratégias, objetivos, indicadores e metas de desempenho;</p> <p>Estipular o modelo de gestão das unidades finalísticas e de suporte;</p> <p>Determinar objetivos, indicadores e metas para cada unidade;</p> <p>Definir o modelo de monitoramento da estratégia, de forma que seja possível o acompanhamento contínuo da evolução dos indicadores e dos planos de ação.</p>
	Manejar adequadamente os riscos;	<p>Estabelecer e implementar a estrutura de gestão de riscos;</p> <p>Garantir que o processo de gestão de riscos seja incorporado aos demais processos organizacionais;</p> <p>Implementar processos de gestão de continuidade para reduzir efeitos de possíveis incidentes.</p>
	Monitorar os resultados da instituição;	<p>Instituir indicadores de desempenho;</p> <p>Definir rotinas com a finalidade de gerar informações necessárias ao monitoramento da execução dos planos no alcance de metas estabelecidas;</p> <p>Estabelecer o formato e periodicidade dos relatórios de gestão;</p> <p>Determinar o formato e periodicidade dos relatórios destinados às partes interessadas e publicação desses na internet.</p>

**Fonte:** a autora (2021)

**APÊNDICE J – QUADRO 23 - PRÁTICAS DE CONTROLE PARA BOA GOVERNANÇA**

DIMENSÃO	FUNÇÃO	PRÁTICAS
Controle	Transparência;	<p>Garantir transparência ativa e passiva às partes interessada, preservando o sigilo como exceção e conforme estabelecido na lei;</p> <p>Propiciar a disponibilização dos dados coadunados aos princípios de dados abertos, facilitando o manuseio e análise das informações.</p>
	<i>Accountability;</i>	<p>Prestar contas a respeito da atuação da instituição, garantindo que as informações de interesse geral estejam disponíveis em locais de amplo acesso, possibilitando, dessa forma, avaliação do valor que a instituição está entregando à sociedade;</p> <p>Determinar as instâncias que serão responsáveis por apurar e tratar desvios éticos e infrações disciplinares;</p> <p>Padronizar os procedimentos voltados para apuração e tratamento de desvios éticos, ilícitos administrativos e atos lesivos à instituição, provocados por pessoas jurídicas;</p> <p>Capacitar as equipes que compõem as comissões processantes, de sindicância e de investigação.</p>
	Efetividade da Auditoria Interna.	<p>Assegurar que a auditoria interna seja informada acerca das estratégias, objetivos e prioridades da instituição, dos riscos relacionados, das expectativas das partes interessadas e dos processos e atividades relevantes, de maneira que essas informações possam ser consideradas quando da elaboração dos planos de auditoria interna;</p>

		<p>Garantir que as recomendações da auditoria interna sejam acompanhadas e adotadas as providências necessárias;</p> <p>Registrar formalmente eventual decisão de não implementar determinada recomendação da auditoria interna;</p> <p>Apoiar o programa de avaliação e melhoria da qualidade da auditoria interna.</p>
--	--	--

**Fonte:** a autora (2021)

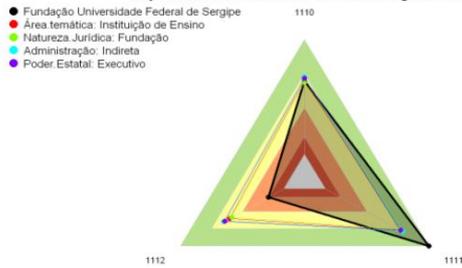
**APÊNDICE K – QUADRO 24 - CATEGORIZAÇÃO DE ELEMENTOS  
ESTRUTURANTES DE UM OBSERVATÓRIO**

<b>DIMENSÃO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>ELEMENTOS ESTRUTURANTES</b>
Natureza	Define qual a natureza e vinculação administrativa	Instituições públicas, privadas ou híbridas;
Organização e gestão	Define qual a localização, organizacionalmente do observatório e os seus responsáveis	Definição de equipe multidisciplinares com conhecimento especializado e detalhamento da estrutura para gestão, coordenação e operação;  Trabalho articulado entre as equipes;  Implantação de regimento ou estatuto.
Funções	Define a missão do observatório, o que ele irá executar.	Coletar, sistematizar, analisar e produzir dados e informações;  Gerar fonte de informação confiável;  Construir e utilizar indicadores;  Monitorar informações e converter informações em oportunidades;  Assessorar a tomada de decisões estratégica.
Funcionamento	Define os processos, métodos e procedimentos	Método científico de investigação;  Utilização conjunta de métodos quantitativos e qualitativos para análise e interpretação dos dados;  Procedimentos específicos para integração e tratamento de dados de diversas fontes.
Produtos	Define os principais produtos que serão desenvolvidos para que o observatório atinja seu objetivo	Publicações de relatórios, análises, boletins e estudos;  Banco de dados e sistema de informação;  Portal WEB;  Painéis analíticos de dados e de indicadores.

**Fonte:** a autora (2021)

APÊNDICE L – FIGURA 10 - CAPACIDADE EM ESTABELECEER O MODELO DE GOVERNANÇA E FIGURA 11 - CAPACIDADE EM ESTRATÉGIA

2.6 Indicador: 1110 - Capacidade em estabelecer o modelo de governança  
 IGG2021 - Governança Pública Organizacional  
 Capacidade em estabelecer o modelo de governança

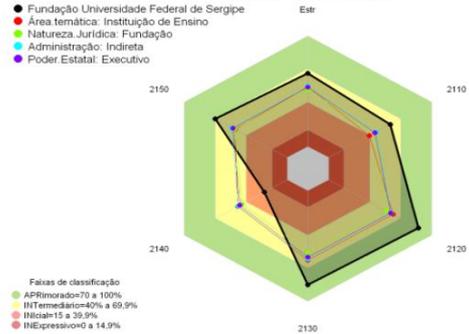


Faixas de classificação  
 APrimorado=70 a 100%  
 INTermediário=40% a 69,9%  
 INICIAL=15 a 39,9%  
 INEExpressivo=0 a 14,9%

**Legenda:**

- 1110 - Estabelecer o modelo de governança
- 1111 - A estrutura interna de governança da organização está estabelecida
- 1112 - A organização assegura o adequado balanceamento de poder para tomada de decisões críticas

2.4 Indicador: Estr - Capacidade em Estratégia  
 IGG2021 - Governança Pública Organizacional  
 Capacidade em Estratégia



Faixas de classificação  
 APrimorado=70 a 100%  
 INTermediário=40% a 69,9%  
 INICIAL=15 a 39,9%  
 INEExpressivo=0 a 14,9%

**Legenda:**

- Estr - Capacidade em Estratégia
- 2110 - Gerir riscos
- 2120 - Estabelecer a estratégia
- 2130 - Promover a gestão estratégica
- 2140 - Monitorar os resultados organizacionais
- 2150 - Monitorar o desempenho das funções de gestão

Fonte: TCU (BRASIL, 2021).

## APÊNDICE M – FIGURA 12 - CAPACIDADE EM MONITORAR A SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS E FIGURA 13 - CAPACIDADE EM MONITORAR OS RESULTADOS ORGANIZACIONAIS

2.16 Indicador: 3130 - Capacidade em monitorar a satisfação dos usuários

IGG2021 - Governança Pública Organizacional

Capacidade em monitorar a satisfação dos usuários



Faixas de classificação  
 Aproximado=70 a 100%  
 Intermediário=40% a 69,9%  
 Insuficiente=15 a 39,9%  
 Inexpressivo=0 a 14,9%

**Legenda:**

- Fundação Universidade Federal de Sergipe
  - Área temática: Instituição de Ensino
  - Natureza Jurídica: Fundação
  - Administração: Indireta
  - Poder Estatal: Executivo
- **3130** - Monitorar a satisfação dos usuários
  - **3131** - A organização elabora, divulga e mantém atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado
  - **3132** - A organização assegura que os serviços acessíveis via internet atendam aos padrões de interoperabilidade, usabilidade e acessibilidade, e que as informações pessoais utilizadas nesses serviços sejam adequadamente protegidas
  - **3133** - A organização promove a participação dos usuários com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados

2.12 Indicador: 2140 - Capacidade em monitorar os resultados organizacionais

IGG2021 - Governança Pública Organizacional

Capacidade em monitorar os resultados organizacionais



Faixas de classificação  
 Aproximado=70 a 100%  
 Intermediário=40% a 69,9%  
 Insuficiente=15 a 39,9%  
 Inexpressivo=0 a 14,9%

**Legenda:**

- Fundação Universidade Federal de Sergipe
  - Área temática: Instituição de Ensino
  - Natureza Jurídica: Fundação
  - Administração: Indireta
  - Poder Estatal: Executivo
- **2140** - Monitorar os resultados organizacionais
  - **2141** - A execução da estratégia é monitorada (eficácia)
  - **2142** - A eficiência dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada é avaliada
  - **2143** - Os efeitos da estratégia são avaliados (efetividade)

Fonte: TCU (BRASIL, 2021).

**APÊNDICE N – QUADRO 25 - PROPOSTA PARA CRIAÇÃO DO OBSERVATÓRIO  
DE GOVERNANÇA NA UFS**

<b>CRIAÇÃO</b>	
Sua criação foi proposta a partir da pesquisa de mestrado, baseada no aprofundamento teórico sobre boas práticas de governança e em como contribuir para o aprimoramento delas no âmbito da UFS.	
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>ELEMENTOS ESTRUTURAIS</b>
Para quê:	Essa proposta tem a finalidade de colocar à disposição dos gestores mecanismos que podem contribuir para tornar a instituição mais eficiente, propiciando o acompanhamento de metas, permitindo a antecipação de cenários difíceis e no que concerne à política de governança da UFS.
Para quem:	Esse observatório tem como público toda a sociedade, alinhado à missão da UFS de “Contribuir para o progresso da sociedade por meio da geração de conhecimento e da formação de cidadãos críticos, éticos e comprometidos com o desenvolvimento sustentável” (UFS, 2020).
Por quem:	Essa proposta sugere que a estrutura do observatório seja composta por uma equipe multidisciplinar, e que entre os seus integrantes, estejam representados todos os atores envolvidos, respeitando-se as competências necessárias para o desenvolvimento das respectivas atribuições.
Como:	Será necessário que seja determinado, por meio de resolução, os membros que irão atuar na equipe, bem como suas atribuições.

<b>ASPECTOS INSTITUCIONAIS</b>	
Esses aspectos referem-se à constituição do observatório, enquanto estrutura, relacionando-se a sua manutenção, funcionamento, entre outros.	
Vinculação	O observatório de governança da UFS deve ser composto por uma estrutura que esteja vinculada ao Comitê Institucional de Governança da Universidade Federal de Sergipe – CIG.

Regimento	Elaboração do regimento interno, estabelecendo, entre outras coisas, a missão e as diretrizes para o observatório.
Recursos	A Universidade Federal de Sergipe, por meio de recursos já disponíveis, tanto humanos como físicos, será responsável por disponibilizar esses recursos, para que seja possível a consecução dos objetivos do observatório.
Estrutura física	Será destinado um espaço físico, dentro das instalações da UFS, para que sejam desenvolvidas as atividades do observatório de governança.
Estrutura humana	A estrutura humana adequada para realização dos trabalhos, depende do volume de dados e informações que serão colhidos e tratados, entretanto sugere-se que haja, no mínimo, uma equipe interdisciplinar de especialistas em governança, área de atuação do observatório, em tecnologia da informação, contribuindo para montar e operar os sistemas de informação, redes e base de dados, bem como conhecimento e suporte à estatística. Portanto, por se tratar de instituição complexa como são as IES, os recursos humanos apropriados para o observatório são compostos por uma equipe de direção encarregada da atividade executiva, um grupo científico, composto por especialistas para apoiar e assessorar as atividades do observatório oferecendo rigor acadêmico, um grupo técnico, responsável pelas atividades operacionais e finalísticas do observatório, uma assessoria de comunicação e demais colaboradores.

<b>OBJETIVOS</b>	
Coletar, sistematizar, analisar e produzir dados e informações	A coleta dos dados para posterior análise e sistematização ocorrerá por meio de procedimentos qualitativos e quantitativos, relacionados à política de governança da UFS.
Construir e utilizar indicadores	Esses indicadores serão construídos a partir do recolhimento dos dados, do cruzamento desses dados e da análise e discussão dessas informações
Monitorar informações e converter informações em oportunidades	A partir dos indicadores, é possível executar o monitoramento das práticas de governança na UFS, realizando periodicamente reuniões, bem como análises in locu.
Gerar fonte de informação confiável	Criar uma página web, na internet, destinada a fornecer todas as informações geradas a partir da atuação do observatório de governança da UFS.

<b>PRODUTOS</b>	
Banco de dados e sistema de informação	A partir desse banco de dados é possível viabilizar a transformação deles em conhecimento.
Publicações de relatórios, análises, boletins e estudos	O conhecimento gerado por meio dessas informações será disseminado com a disponibilização de relatórios, boletins, artigos, treinamentos e capacitações.
Painéis analíticos de dados e de indicadores	Devem ser disponibilizados por meio de uma página web e divulgados também por meio da publicação de relatórios.

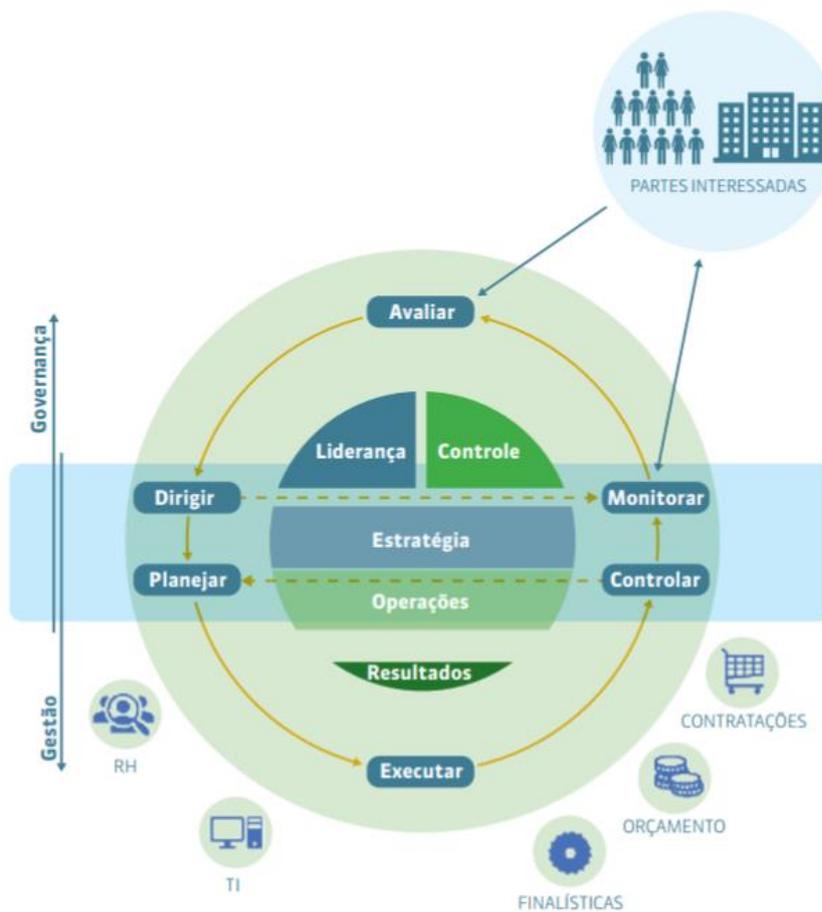
**Fonte:** autora (2021)

ANEXO A – Figura 16 - Relação entre Governança e Gestão



Fonte: Brasil (2020).

## ANEXO B – FIGURA 17 - MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO



Fonte: Brasil (2021)

**ANEXO C – QUADRO 26 - DIRETRIZES QUE ORIENTAM UMA BOA  
GOVERNANÇA**

<b>DIRETRIZES</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
Estabelecer processos decisórios transparentes	Deve ser movido pela equidade e atendimento do interesse público.
Promover valores de integridade	Estabelecer padrões de comportamento e apoiar as políticas e programas de integridade.
Aprimorar a capacidade da liderança da organização	Desenvolver em seus membros habilidades e conhecimentos para o desempenho de suas funções.
Desenvolver continuamente a capacidade da organização	Promover continuamente a eficácia e eficiência na gestão dos recursos da organização.
Estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público	Os propósitos da organização devem estar estabelecidos de forma clara, facilitando o alcance dos seus objetivos.
Monitorar o desempenho da organização	Buscar a melhoria da organização por meio da avaliação de seus resultados.
Considerar os interesses	Procurar atender às expectativas das partes interessadas.
Prestar contas às partes interessadas	Elaborar mecanismos eficazes de prestação de contas.
Apoiar o uso das ferramentas digitais	Promover a participação das partes interessadas na tomada de decisão.

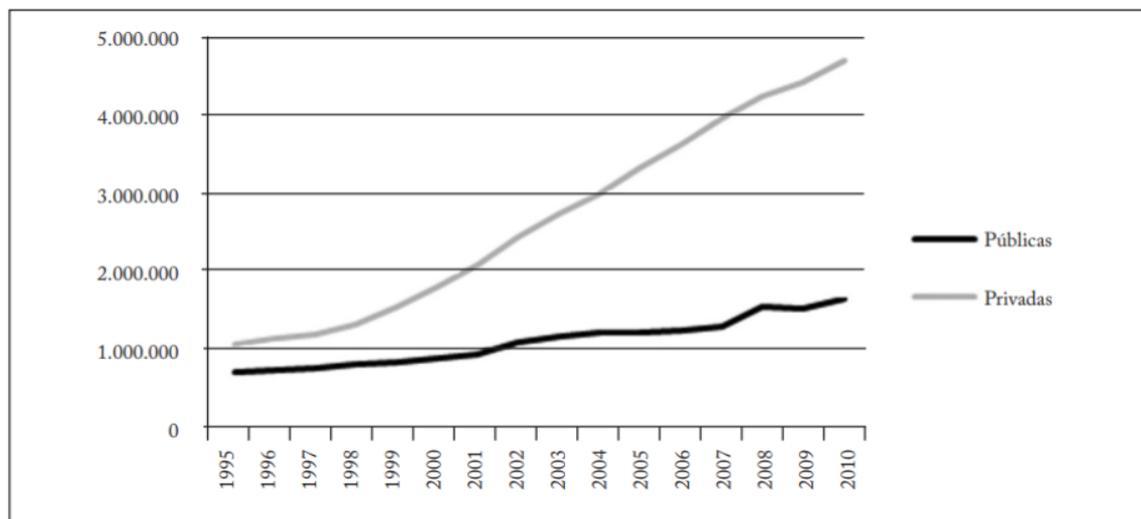
**Fonte:** Brasil (2021).

## ANEXO D – FIGURA 18 - BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA



Fonte: Brasil (2020)

ANEXO E – GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO PRESENCIAIS E A DISTÂNCIA NO BRASIL, POR ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA (1995-2010)



Fonte: Mancebo, Vale e Martins (2015).

ANEXO F – TABELA 3 - TAXAS DE FREQUÊNCIA À EDUCAÇÃO SUPERIOR DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS, SEGUNDO A COR/ETNIA (2010)

	a) Branca	b) Preta	c) Parda	b/a	c/a
Taxa de frequência líquida	20,8	7,3	8,4	35,3	40,7
Taxa de frequência progressa	7,4	2,6	2,6	35,5	35,7
Taxa de acesso à educação superior	28,1	9,9	11,1	35,4	39,4

Fonte: microdados do censo demográfico (IBGE, 2010).  
Elaboração: Disoc/lpea.

**Fonte:** Corbucci (2014)

**ANEXO G – TABELA 4 - NÚMERO DE CURSOS, MATRÍCULAS, CONCLUINTES E INGRESSOS TOTAL NA EDUCAÇÃO SUPERIOR (GRADUAÇÃO E SEQUENCIAL), POR NÍVEL ACADÊMICO - BRASIL - 2009-2019**

Tabela A – Número de Cursos, Matrículas, Concluintes e Ingressos Total na Educação Superior (Graduação e Sequencial), por Nível Acadêmico – Brasil – 2009-2019												
Ano	Total Geral				Nível Acadêmico							
					Graduação				Sequencial de Formação Específica			
	Cursos	Matrículas	Ingressantes	Concluintes	Cursos	Matrículas	Ingressantes	Concluintes	Cursos	Matrículas	Ingressantes	Concluintes
2009	28.966	5.985.873	2.081.382	967.558	28.671	5.954.021	2.065.082	959.197	295	31.852	16.300	8.361
2010	29.737	6.407.733	2.196.822	980.662	29.507	6.379.299	2.182.229	973.839	230	28.434	14.593	6.823
2011	30.616	6.765.540	2.359.409	1.022.711	30.420	6.739.689	2.346.695	1.016.713	196	25.851	12.714	5.998
2012	32.050	7.058.084	2.756.773	1.056.069	31.866	7.037.688	2.747.089	1.050.413	184	20.396	9.684	5.656
2013	32.197	7.322.964	2.749.803	994.812	32.049	7.305.977	2.742.950	991.010	148	16.987	6.853	3.802
2014	33.010	7.839.765	3.114.510	1.030.520	32.878	7.828.013	3.110.848	1.027.092	132	11.752	3.662	3.428
2015	33.607	8.033.574	2.922.400	1.152.458	33.501	8.027.297	2.920.222	1.150.067	106	6.277	2.178	2.391
2016	34.440	8.052.254	2.986.636	1.170.960	34.366	8.048.701	2.985.644	1.169.449	74	3.553	992	1.511
2017	35.443	8.290.911	3.226.906	1.201.145	35.380	8.286.663	3.226.249	1.199.769	63	4.248	657	1.376
2018	38.007	8.451.748	3.446.328	1.264.778	37.962	8.450.755	3.445.935	1.264.288	45	993	393	490
2019	40.463	8.604.526	3.633.644	1.250.239	40.427	8.603.824	3.633.320	1.250.076	36	702	324	163

Fonte: Mec/Inep; Tabela elaborada por Inep/Deed

Fonte: INEP (2020)

**ANEXO H – QUADRO 27 - MODELOS DE CONTROLE PARA AUTONOMIA  
INSTITUCIONAL**

<b>MODELO DE GOVERNO INSTITUCIONAL</b>	<b>STATUS DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS</b>	<b>PAÍSES</b>
Controle Estatal	Pode ser uma agência do Ministério ou uma empresa propriedade do Estado.	Malásia
Semi-autônomo	Pode ser a agência do Ministério, uma empresa estatal ou um órgão estatutário.	Nova Zelândia, França
Semi-independente	Corpo legal, uma instituição de caridade ou uma corporação sem fins lucrativos sujeitos a controle do Ministério.	Singapura
Independente	Um órgão estatutário, de caridade ou sem fins lucrativos; as sociedades sem a participação do governo e controle, relacionadas com estratégias nacionais e relacionadas apenas com financiamento público.	Austrália, Reino Unido

**Fonte:** Fielden (2008, p. 9).

ANEXO I – QUADRO 28 - MODELOS DE GOVERNANÇA NO ENSINO SUPERIOR  
SEGUNDO TRAKMAN

MODELO	CARACTERÍSTICAS
Governo da Universidade pelo Corpo Docente	Modelo mais tradicional de governança universitária. Assenta na colegialidade, em que os poderes de decisão são atribuídos ao Senado ou órgãos de gestão. Processo de Tomada de decisão e de gestão centralizado, em sua maioria, nas mãos dos docentes.
<i>Trustee Governance</i>	Baseia-se na noção de que as universidades deveriam ser geridas pelo conselho de curadores, responsável pela gestão da Universidade. Caracteriza-se por conceitos como prestação de contas e responsabilização
<i>Corporate governance</i>	Modelo atualmente predominante nas Universidades. Fundamentado na lógica de mercado da eficiência empresarial; as universidades devem ser regidas por profissionais treinados e experientes na política corporativa e no planejamento e capazes de gerir com eficiência. Caracteriza-se por conceitos como planejamento estratégico, responsabilidade fiscal e eficiência.
<i>Shared Governance</i>	A responsabilidade de tomada de decisão é partilhada entre os envolvidos no processo decisório (SCHUETZ, 1999). Esse modelo de governança compartilhada exige o esforço concentrado de todos os participantes, incluindo o conselho de curadores, administradores, docentes, funcionários e alunos (LAU, 1996; WILLIAM, 2001)
<i>Stakeholder governance</i>	A governança é compartilhada entre as partes interessadas, incluindo, entre outros, estudantes, docentes, técnicos administrativos, parceiros corporativos, o governo e a comunidade em geral. Caracteriza-se por conceitos como gestão eficiente e responsabilidade fiscal. A dificuldade consiste em determinar quais os stakeholders serão representados nos órgãos da Universidade, a forma como serão representados e o grau de autoridade.
Anarquia organizada	Uma combinação dos modelos anteriores consolidados na Declaração de Responsabilidade de Governança, tendo como principais focos a transferência e a geração de conhecimento, o aumento do lucro, a boa gestão dos recursos disponibilizados pelo governo, o estímulo ao desenvolvimento científico e a vocação para inovação. Caracteriza-se por conceitos como planejamento estratégico, responsabilidade fiscal, eficiência, participação e inovação.

Fonte: Trakman (2008)

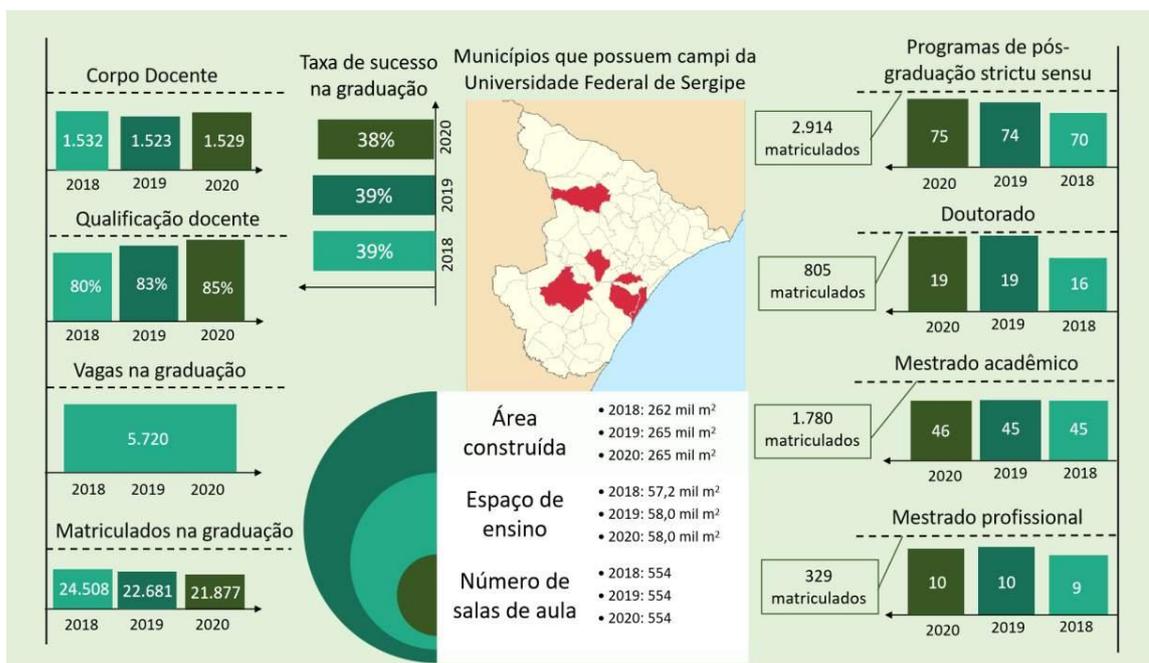
## ANEXO J – FIGURA 19 - VISÃO, PRINCÍPIOS E AÇÕES ESTRATÉGICAS DA UFS



Fonte: COPAC/PROPLAN, 2021; baseado no Plano de Gestão 2016-2020.

Fonte: UFS (2020)

## ANEXO K – FIGURA 20 - GESTÃO UFS 2018 - 2020



Fonte: UFS (2020)

## ANEXO L – FIGURA 21 - ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA UFS



Fonte: COPAC/PROPLAN (2021)

## ANEXO M – QUADRO 29 - DEFINIÇÕES E VISÕES DE OBSERVATÓRIOS

AUTORES	DEFINIÇÃO	COMO VÊM OBSERVATÓRIOS
Maioriano (2003)	Organismos auxiliares, colegiados e de integração plural, que devem facilitar uma melhor informação à opinião pública e propiciar a tomada de ações concretas por parte das autoridades responsáveis.	Estrutura com missão voltada ao apoio à tomada de decisão
Köptcke (2007)	Dispositivos de reunião, produção e compartilhamento de informação e conhecimento que permitem, aos diferentes atores sociais, melhor compreender, avaliar e participar da transformação e do debate acerca de certo fenômeno ou dimensão da cultura.	Dispositivos para melhor compreender e atuar sobre um fenômeno.
Patiño (2007)	Local ou instância que serve para fazer observações por meio do estudo e aplicação de indicadores de medição de situações e contextos específicos; é um mecanismo que serve para estudar, a partir de observações sistemáticas, o comportamento e a evolução de fatos ou atos, com vista a influenciá-los de alguma maneira no futuro. Também é concebido como uma instância que examina e avalia o desenvolvimento de determinadas ações, visando à sua comparação com expectativas, finalidades ou padrões definidos para tal questão.	Tanto local como mecanismo ou instância de análise e observação de fatos ou atos.
Phelan (2007)	Unidade encarregada de seguir, de maneira permanente e ampla, a evolução do território, cidade, município ou comunidade, com o objetivo de oferecer informação e conhecimento, tanto aos atores que tomam decisões como àqueles que estão envolvidos no desenvolvimento local	Unidade organizacional que monitora território, cidade, município ou comunidade e oferece informação para tomada de decisão.
Walteros Ruiz (2008)	Instrumentos que abordam o caráter complexo e multifacetado dos fenômenos sociais. Concentram-se na análise, acompanhamento e fiscalização de situações políticas e públicas.	Instrumento de análise de fenômenos sociais.
Odam (2009)	Interação e interesse de reflexão entre os atores estratégicos, com a finalidade de executarem ações ou apoiarem as políticas públicas em uma área do desenvolvimento.	Sistemática de interação e reflexão entre atores (coprodução)
Trzeciak (2009a)	Dispositivo de observação criado por um ou vários organismos, para acompanhar a evolução de um	Dispositivos para acompanhar fenômenos ou setores

	fenômeno, de um domínio ou de um tema estratégico, no tempo e no espaço.	
Trzeciak (2009b)	Mecanismo que fornece informações estratégicas para auxiliar na identificação de ameaças, oportunidades e tendências, além de oferecer subsídios à tomada de decisão de um determinado setor.	Mecanismo de oferta de informações.
Botero e Quiroz (2010)	Espaços, instrumentos, meios, formas de organização ou técnicas cuja finalidade é observar, registrar e analisar um fenômeno da realidade, seja social, político ou econômico, de um território nacional, regional ou local, com a finalidade de produzir informação para que seja levada em conta ou discutida em um cenário de incidência em políticas públicas.	Tanto instrumentos como espaços ou unidades organizacionais que analisam e geram informações de apoio à decisão.
Enjuto (2010)	Processo de construção de informação e conhecimento sobre a própria realidade e campo de ação.	Processo de informação e conhecimento
Silva et. al. (2013)	Centros de observação, monitoramento e análise da realidade de um tema, reunindo informações, produzindo conhecimentos, reflexão crítica e disseminando o resultado de tais ações para um determinado público.	Unidade organizacional de monitoramento.

**Fonte:** Botero e Quiroz (2010), Enjuto (2010), Köptcke (2007), Maiorano (2003), Odam (2009), Patiño (2007), Phelan (2007), Silva et. al. (2013), Trzeciak (2009a), Trzeciak (2009b), Walteros Ruiz (2008) *apud* Batista et al. (2016, p. 8).

## ANEXO N – FIGURA 22 - MODELOS SEGUNDO INSTITUCIONALIDADE

Modelos segundo institucionalidade						
Modelo	Orientação	Equipe	Sociedade Civil	Agenda	Sustentabilidade	Intervenção
<b>Modelo universitário - acadêmico</b>	Formação e aprendizado de seus integrantes	Relativo desenvolvimento de um corpo profissional especializado	Pouca inclusão	Ampla - Pouca convergência de objetivos	Sustentabilidade limitada - associada a programas de bolsa de pesquisa e projetos de extensão	Possível intervenção em longo prazo
<b>Modelo público - institucional</b>	Monitoramento das ações públicas inicialmente e posteriormente, produção de diagnósticos ou prognósticos	Alto desenvolvimento de um corpo profissional especializado	Potencial empoderamento da sociedade civil	Foco na validação da tomada de decisões	Sustentabilidade institucional no setor público	Intervenção a curto prazo
<b>Modelo iniciativa local</b>	Formação e aprendizado de seus integrantes, com desdobramento para atividades de fiscalização	Desenvolvimento profissional variável, com tendência à cooperação informal	Composta fundamentalmente por membros da sociedade civil	Foco em fiscalização e monitoramento dos serviços públicos à sociedade civil	Sustentabilidade partilhada entre os membros e apoio institucional	Intervenção em curto e longo prazo
<b>Modelo rede global</b>	Formação da sociedade civil	Desenvolvimento de uma rede internacional de profissionais, com atuação descentralizada	Presença relativa da sociedade civil – nível local.	Agenda ampla, voltada para o monitoramento internacional e cruzamento global de dados locais	Internacionalmente, sustenta-se institucionalmente, mas em nível local, sustentabilidade partilhada com a soc. civil	Pouca intervenção local. Se existente, é a longo prazo

Fonte: Braz (2015).

## ANEXO O – QUADRO 30 - QUADRO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DA UFS

Unidade	2020						Total	
	Técnico-Administrativos	Outros níveis	Médio	Superior	Especialização	Mestrado		Doutorado
Campus de São Cristóvão		52	104	223	205	180	28	792
Campus de Aracaju		4	63	84	143	67	22	383
Campus de Itabaiana		-	9	17	13	12	2	53
Campus de Laranjeiras		-	2	2	8	4	-	16
Campus de Lagarto		-	19	43	54	28	5	149
Campus do Sertão		-	2	9	7	12	3	33
<b>Total geral da UFS</b>		<b>56</b>	<b>199</b>	<b>378</b>	<b>430</b>	<b>303</b>	<b>60</b>	<b>1.426</b>

Fonte: Microdados de Pessoal, 2021 (COPAC/PROPLAN, dezembro/2020)

**Fonte:** Microdados de Pessoal, 2021 (COPAC/PROPLAN, 2020)