

TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO PÚBLICA UNIVERSITÁRIA: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)

Autoria

Jeová Torres Silva Júnior - jeova.torres@ufca.edu.br

Prog de Pós-Grad em Admin - PPGA/UECE - Universidade Estadual do Ceará

Centro Interd de Desenv e Gestão Social – CIAGS/UFBA - Universidade Federal da Bahia

Francisco Raniere Moreira da Silva - raniere.moreira@ufca.edu.br

Tiago de Alencar Viana - tiago.alencar@ufca.edu.br

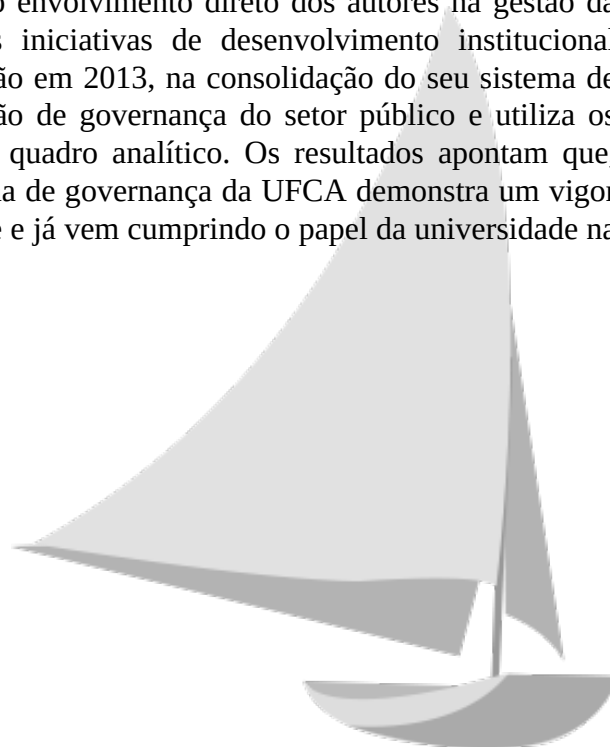
LIEGS/UFCA

Agradecimentos

A Pro-reitoria de Planejamento e Orçamento da Universidade Federal do Cariri (Proplan/UFCA) pelo apoio com informações e orientações para a realização deste trabalho.

Resumo

Este artigo investiga os impactos da estruturação do sistema de gestão e governança públicas da Universidade Federal do Cariri (UFCA), no sul do Estado do Ceará/Brasil. Trata-se de uma análise do processo de criação da universidade e de elaboração dos seus dispositivos de planejamento e gestão realizados a partir do envolvimento direto dos autores na gestão da instituição. São apresentadas as principais iniciativas de desenvolvimento institucional empreendidas pela UFCA desde a sua criação em 2013, na consolidação do seu sistema de governança. O estudo ancora-se na discussão de governança do setor público e utiliza os mecanismos de governança do TCU como quadro analítico. Os resultados apontam que, embora ainda esteja em fase inicial, o sistema de governança da UFCA demonstra um vigor e um forte caráter democrático e transparente e já vem cumprindo o papel da universidade na promoção do desenvolvimento do território.



TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO PÚBLICA UNIVERSITÁRIA: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)

Resumo: Este artigo investiga os impactos da estruturação do sistema de gestão e governança públicas da Universidade Federal do Cariri (UFCA), no sul do Estado do Ceará/Brasil. Trata-se de uma análise do processo de criação da universidade e de elaboração dos seus dispositivos de planejamento e gestão realizados a partir do envolvimento direto dos autores na gestão da instituição. São apresentadas as principais iniciativas de desenvolvimento institucional empreendidas pela UFCA desde a sua criação em 2013, na consolidação do seu sistema de governança. O estudo ancora-se na discussão de governança do setor público e utiliza os mecanismos de governança do TCU como quadro analítico. Os resultados apontam que, embora ainda esteja em fase inicial, o sistema de governança da UFCA demonstra um vigor e um forte caráter democrático e transparente e já vem cumprindo o papel da universidade na promoção do desenvolvimento do território.

Palavras-chave: Gestão democrática. Gestão social. Governança. Transparência. Planejamento estratégico institucional.

Introdução

As discussões sobre a necessidade de melhorar o desempenho das organizações na administração pública, sobretudo tendo em vista a crescente escassez de recursos experimentada nas últimas décadas, tem fomentado mudanças na forma como as instituições públicas são geridas. Requisitos como eficiência, eficácia e efetividade passaram a fazer parte do rol de indicadores centrais para a mensuração do desempenho e aferição de resultados dos órgãos públicos. Esse fenômeno se insere num contexto mais amplo de mudanças e reformas administrativas ao redor do mundo, e que chegaram com mais força no Brasil a partir da primeira metade dos anos 1990. Conforme afirma Bresser-Pereira (1998), entre as questões que ocupavam o centro da agenda de mudanças na forma de atuação do Estado estava a recuperação do sentido de governança, em relação a capacidade de planejar, implementar, acompanhar e avaliar as decisões tomadas pelo governo. Este movimento deu origem a uma série de modificações nas formas de gestão do Estado, baseadas sobretudo na adaptação de ferramentas de gestão estratégica empresarial, como o planejamento estratégico para a administração pública.

Este contexto e o seu conjunto de alterações da prática de gestão e governança também chegaram nas instituições públicas de ensino superior (IES), como as universidades do sistema federal de ensino. A partir da Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que estabelece o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, o Ministério da Educação (MEC) introduziu como parte integrante do processo avaliativo das IES a prática do planejamento destas instituições, por meio da exigência de um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) visando à melhoria da educação superior brasileira. O PDI consiste em um documento em que se definem a missão da IES, suas políticas, seu projeto de desenvolvimento pedagógico, seus projetos estratégicos e as suas estratégias para atingir suas metas e objetivos institucionais. Abrangendo geralmente um período de cinco anos, deve contemplar cronograma, metodologia de implementação dos objetivos, a relação dos principais indicadores de desempenho, ações, metas, e, quando pertinente, o orçamento.

O PDI deve estar intimamente articulado com a prática e os resultados da avaliação institucional, realizada tanto como procedimento auto-avaliativo como pelos *stakeholders*

externos a universidade. Como ferramenta de planejamento e gestão institucional adotado pelas IES, o PDI deve ainda fomentar boas práticas de liderança e controle, prezando por um caráter transparente e democrático no seu modelo de governança. Alinhar planejamento estratégico participativo, controle e acompanhamento de desempenho compartilhado e distribuição de recursos orçamentários de modo criterioso e transparente foi um dos caminhos assumidos pela gestão superior da Universidade Federal do Cariri (UFCA) para construir, executar e monitorar o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI/UFCA - 2016-2020). Com apenas cinco anos de constituição (criada pela Lei Ordinária Federal Nº 12.826, de 5 de Junho de 2013), a UFCA tem buscado estruturar seu modelo de gestão de maneira integrada à promoção do desenvolvimento local e a integração com a cultura diversificada e representativa da região onde se insere. Localizada na Região do Cariri, formada por 29 municípios no Sul do Estado do Ceará, a universidade tem construído um relacionamento com a sociedade local e com os diversos atores governamentais, privados e do terceiro setor, contribuindo para o desenvolvimento do território. A UFCA possui Campus em 04 deste municípios (Brejo Santo, Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte, onde fica a sede da Universidade), mas consegue atrair discentes da maioria dos municípios da Região, alcançando ainda o norte de Pernambuco, o sudeste do Piauí e o oeste da Paraíba. Esta representativa de alcance, a proximidade e comunicação com diversos públicos exigiram da UFCA o estabelecimento da transparência e a oportunidade de fortalecer uma gestão participativa e atuante para a consolidação da sua estratégia, em cumprimento ao seu PDI 2016-2020.

Com um sistema de governança sendo implantado, a gestão superior da UFCA tem monitorado e avaliado sua estrutura, desenvolvendo e constituindo ferramentas de controle, investigado as melhores práticas de liderança e buscado boas práticas de governança em outras IES. Como peça fundamental do sistema e com o objetivo de promover a execução, supervisão e controle de atividades, projetos, programas, ações e políticas, foi instituindo o Comitê de Governança. Após a estruturação administrativa deste comitê, iniciou-se duas frentes investigativas na instituição. A primeira, o Diagnóstico de Governança, que consistiu na aplicação de um questionário com todos os entes da gestão superior, visando avaliar a estrutura administrativa e aspectos relacionados a governança anterior a reestruturação e assim construir um estudo comparativo após a implantação das alterações. A segunda ação foi o Diagnóstico de Transparência, com toda a comunidade acadêmica, buscando coletar informações sobre a qualidade das informações e dados divulgados pela transparência ativa e passiva da UFCA, como também identificar possíveis pontos de melhoria na comunicação e qualidade das informações.

Além destas duas ações internas, o modelo de gestão, governança e transparência da UFCA esteve, nos últimos anos, sob acompanhamento do Tribunal de Contas da União (TCU), através de levantamentos e relatórios de gestão solicitados por este órgão. Os resultados divulgados, em 2018, no Ranking da Transparência nas Universidades Federais elaborado pelo Jornalista Cristiano Alvarenga¹, além do iGG (Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas)², do Mapa de Exposição da Administração Pública à Fraude e Corrupção³ construídos pelo TCU ajudam a atestar que a UFCA tem executado bem seu modelo de gestão, transparência e governança públicas. No Ranking da Transparência de 2018, a Universidade Federal do Cariri (UFCA) ficou na liderança entre as 63 universidades públicas federais do país, medindo o acesso à informação e o tempo para as respostas solicitadas no

Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)⁴, da Controladoria-Geral da União (CGU).

Já o Mapa de Exposição da Administração Pública à Fraude e Corrupção, construído por meio de auditorias do TCU, buscou estimar em que medida os órgãos da Administração Pública Federal se encontram expostos aos riscos de fraude e corrupção. Para o mapa foram avaliadas 287 instituições, todas do Poder Executivo Federal, e a UFCA se encontrou em um nível intermediário de fragilidade, considerando que este mapa estabeleceu 4 níveis em caráter crescente: Baixa, Intermediária, Alta e Muito Alta Fragilidade de Controles de Fraude e Corrupção. Tomando em conta os 5 critérios que foram considerados para denotar esta fragilidade (forma designação de dirigentes, a gestão de riscos e controles internos, a gestão da ética e o programa de integridade, a auditoria interna, a transparência e *Accountability*), a UFCA apresenta baixa fragilidade em relação a dois deles: transparência e *Accountability* e a forma designação de dirigentes, destacando mais uma vez seu modelo de gestão da transparência e governança.

Finalmente, no **iGG** (Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas), levantamento realizado pelo TCU, com 498 órgãos públicos federais brasileiros, acerca das práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações, a UFCA está na faixa acima da média das IES federais. A Universidade Federal do Cariri se encontra-se no nível intermediário em relação ao **iGovPub** (Índice de Governança Pública)⁵, um dos componentes do **iGG**. O **iGovPub** é formado pelo índice de capacidade em liderança e estabelecimento do modelo de governança da organização, pelo índice de capacidade em estratégias e gestão dos riscos da organização) e pelo índice de capacidade em *accountability*, promoção da transparência, responsabilidade e prestação de contas. O **iGG** e o **iGovPub** é apresentado em 4 faixas de classificação das instituições (inexpressivo, inicial, intermediário e aprimorado), a UFCA encontra-se no limite para a faixa intermediária no iGG, mas a sua pontuação já a coloca entre as 10 melhores universidades federais do país em Governança e Gestão Públicas, segundo o Tribunal de Contas da União.

Além deste resultados, a construção deste artigo, foi realizada considerando a integração de um conjunto de resultados de estudos de observação, experimentos práticos, investigações, pesquisas e intervenções por meio de envolvimento em trabalhos na gestão superior, participando de grupos técnicos de trabalho e dos setores envolvidos nas mudanças responsáveis pela reestruturação administrativa.

2. O debate sobre governança

O construto governança remete a uma polissemia de conceitos e multiplicidade de abordagens, algumas delas complementares, outras nem tanto. Seu uso permeia ainda diversos campos de conhecimento, dentro e fora das Ciências Sociais. Seu primeiro registro é encontrado na obra de Coase (1937), *The Nature of the Firm*, sendo retomado posteriormente por Williamson (1970), para tratar das decisões e operações empresariais relacionadas à hierarquização e terceirização. No campo da ação pública estatal, a noção clássica de governança estava quase sempre relacionada à ação do Estado e aos processos de decisão dos governos. Todavia, os estudos contemporâneos, sobretudo a partir dos anos 1990, reconhecem que a concepção de governança extrapola o ato de governar e está para além da ação dos governos, envolvendo sua articulação e compartilhamento de decisões com outros atores sociais.

Governa (2010) chama atenção para as diferenças significativas entre as concepções tradicionais e as novas formas de governança. A autora afirma que, nas concepções

tradicionais, ainda que haja participação de outros atores, o poder de decisão deles é relativo, estando subordinado à ação do Estado. O Estado figura como coordenador das interações entre os atores, definindo as prioridades e as formas de relação entre os diferentes atores e interesses (Governa, 2010:676). As novas formas de governança se distinguem deste modelo tradicional, tanto pela pluralidade das relações entre atores quanto pela coexistência de formas de interação formais e informais entre atores públicos e privados, muitas das quais travadas fora da arena estatal.

Rosenau (2000, apud Dallabrida & Becker, 2003:80) faz uma diferenciação entre governo e governança. Para o autor, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, de poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Para Hatchuel (2000) governança pode ser entendida como o poder compartilhado ou a ação coletiva gerenciada, deliberada e sistemática. A natureza horizontal, democrática e participativa da governança passa a ser valorizada.

Milani e Solinís (2002:273) elencam alguns aspectos frequentemente evidenciados na literatura sobre governança, entre eles: a legitimidade do espaço público em constituição; a repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; os processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e mecanismos de coordenação) e a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar. Nesta mesma linha, Fischer (1996:19), afirma que *governance* é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes no processo. Um destes papéis, e que ganha destaque na fala da autora, é o da liderança.

Complementando a ideia, Villela e Pinto (2009) acrescentam o caráter participativo da governança, e afirmam que a governança se dá por uma liderança que ultrapasse as características hierárquicas tradicionais e concilie estruturas capazes de promover o compartilhamento dos processos decisórios, na busca de consensos. Para os autores, a tarefa da liderança é conseguir a afetiva participação dos distintos atores, grupos de interesse e comunidades nas decisões. De acordo com Tenório (2007) este caráter participativo da governança destaca o papel da cidadania e enfatiza a inserção dos cidadãos no processo decisório. Como conceito polissêmico, a governança é apropriada e qualificada de diferentes formas e em diferentes campos. Surgem então qualificativos como: Governança Corporativa (Williamson, 1991); Governança Social (Knopp & Alcoforado, 2010); Governança Democrática (Carrion & Costa, 2010) Governança Urbana (Harvey, 1989; Pierre, 1999; Governa, 2010), Governança Territorial (Dallabrida & Becker, 2003; Dallabrida, 2007; 2013), Governança Pública (Kissler & Heidemann, 2006), dentre outros. A pretensão aqui não é discutir em detalhes as várias concepções, mas apresentar um breve panorama do estado da arte do tema. Em virtude dos objetivos propostos, este trabalho busca uma aproximação das definições de governança no setor público.

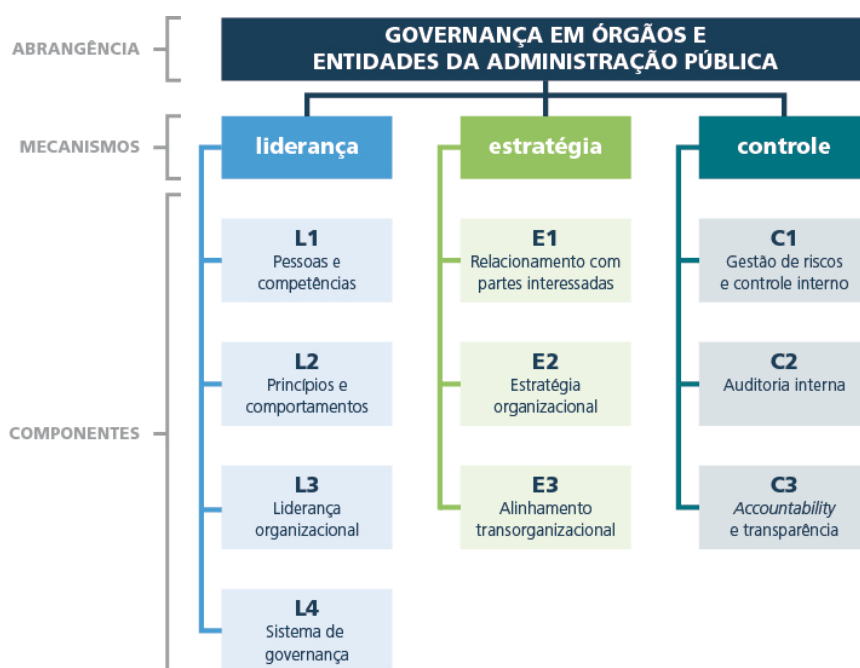
2.1 Governança no Setor Público

O conceito e prática da Governança no setor público tem se tornado um grande desafio nos últimos anos, tanto do ponto de vista da compreensão de suas funções e mecanismos, do real

sentido de sua construção pela gestão e pelos beneficiários do sistema, mas também em termos de implementação de práticas diante de barreiras já existentes que geram resistência a mudança. A governança tem estimulado ricos debates e estudos visando uma melhor e mais clara compreensão, assim como um consenso sobre sua definição e aplicabilidade.

De acordo com o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União do Brasil (TCU) de 2014, a governança tem seu surgimento no setor privado, no momento em que as organizações deixam de ter interferência direta de seus proprietários na gestão e passam a administração para terceiros, delegando poder e autoridade para que os mesmos administrem os recursos e operações. A figura 1, a seguir, sintetiza o modelo de governança proposto pelo TCU. Visando reduzir divergências de interesses e conflitos, elevar o desempenho da organização, alinhar ações e proporcionar segurança aos proprietários, foram desenvolvidas múltiplas estruturas de governança. Partindo da mesma lógica, o Estado administra os recursos públicos para prover a sociedade de benefícios que satisfaçam suas necessidades, mas o que se constata é uma luta de séculos entre Estado e sociedade em função do volume de impostos pagos e do retorno em benefícios (Slomski et al., 2010). A tensão gerada entre burocracia e democracia e atendimento da sociedade pelos seus anseios, contribuiu para a construção de novos modelos de burocracias gerenciais e novos modelos de governança na produção de políticas públicas (Rezende, 2009).

Figura 01 – Mecanismos de governança e seus componentes



Fonte: TCU (2014)

Nesse contexto, as etapas do processo de implementação da governança pública se caracterizam como mais que uma evolução buscando a modernização da burocracia, mas um conceito de democracia, onde a sociedade pressiona o Estado por mudanças positivas e transparência, exercendo seu direito e obrigação para com o controle social (Matias-Pereira, 2010). Assim sendo, para a efetiva prática da governança pública, torna-se relevante a construção da democracia participativa, em que o Estado promove o empoderamento da sociedade e fornece os instrumentos necessários para que exista um controle da administração pública pela sociedade civil (Linczuk, 2012).

No Brasil, a Controladoria Geral da União (CGU) vem incentivando a implementação e fortalecimento dos sistemas de governança pública nas instituições federais de ensino. O objetivo é promover uma gestão responsável, democrática, ética, que atenda as necessidades da sociedade e tenha controle e transparência no uso dos recursos públicos, revertendo todos os investimentos em ensino, pesquisa e extensão de qualidade. De forma geral os mecanismos de governança podem ser aplicados a qualquer uma das esferas de ação e decisão pública (sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais), devendo, no entanto, estarem alinhados a fim de garantir que direcionamentos de altos níveis se reflitam em ações práticas pelos outros níveis. Para que se tenha uma governança universitária sólida, alguns pontos devem ser contemplados: o processo decisório e a forma de participação na gestão; autonomia universitária; a dimensão política da universidade; a performance institucional; o controle institucional e social; indicadores qualitativos e quantitativos; financiamento; perspectivas de longo prazo; indissociabilidade, diferença e diversidade; e formação de gestores universitários (Foletto & Tavares, 2013). Acredita-se que através dos colegiados representativos, a participação na gestão deva ocorrer, garantindo aos canais de participação na gestão, que haja um processo de tomada de decisão descentralizado. Desenvolver ferramentas e mecanismos, assegurando equilíbrio entre poder e responsabilidade, autonomia, gestão de riscos, fortalecimento da comunidade acadêmica, proximidade com a comunidade externa, burocracia e agilidade (Foletto & Tavares, 2013). Dessa forma, a governança é uma nova realidade que chega ao universo das universidades públicas, onde para muitas são conceitos relativamente novos que tornam ainda mais rica a gestão, em tempos de intensas transformações na sociedade, avanços e inovações no conhecimento.

3. O contexto histórico de criação da UFCA e a estruturação do seu sistema de governança

A partir da apresentação pelo poder executivo do Projeto de Lei 2.208 em agosto de 2011, que previa a transferência do campus da UFC no Cariri, e seus cursos, equipamentos e servidores docentes, discentes e técnicos administrativos, da UFC para uma nova universidade a ser criada na região, iniciou-se a mobilização da comunidade acadêmica local, no sentido de discutir e planejar a implantação desta nova instituição. Em setembro de 2011 foram constituídos, pela Direção do campus Cariri da UFC, sete grupos de trabalhos – GTs sobre os aspectos Acadêmicos, Organizacionais, Físicos, Desenvolvimento Institucional, Assistência à Comunidade, Tecnologia da Informação e Consolidação do campus, formados por representantes docentes, técnicos e discentes do próprio campus para conduzirem a discussão junto à comunidade acadêmica e colaborarem com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI da UFCA. Ao longo do ano de 2012 e início do ano de 2013 foram realizadas pelos grupos de trabalho várias reuniões e atividades técnicas com o objetivo de pesquisar, discutir, elaborar e apresentar para a comunidade, propostas para cada um dos aspectos tratados.

Neste período, os dois primeiros Seminários de Implantação da UFCA foram realizados com o objetivo de informar e envolver a comunidade do campus aos trabalhos dos GTs, nivelar os conhecimentos sobre o que já fora discutido e produzido, alinhando e integrando o planejamento de atividades entre os grupos. Em junho de 2013, após aprovação pelo Congresso Nacional e sanção presidencial do PL 2.208/2011, passou a vigorar a Lei Ordinária Nº 12.826, de 5 de Junho de 2013, que criou a Universidade Federal do Cariri – UFCA, por desmembramento da Universidade Federal do Ceará – UFC. Conforme previsto na lei de

criação e implementada através de termo de cooperação entre as instituições, a UFC foi eleita a tutora responsável pela UFCA, até que a nova universidade construa uma estrutura acadêmica e administrativa autossuficiente e desenvolva seu próprio planejamento institucional e outros instrumentos normativos como o PDI, o Estatuto e o Regimento. A partir de julho de 2013, com a nomeação da Reitora e a constituição do Conselho Superior – CONSUP, foi formalizada – através da Resolução Nº 10/2013-CONSUP, de 31 de outubro de 2013 - a criação da estrutura administrativa inicial da UFCA, composta, em caráter Pro Tempore, pela Reitoria, as Pró-reitorias, os Órgãos Suplementares e os Órgãos de Assessoramento à Reitoria.

No decorrer dos anos de 2014 e 2015, a gestão da universidade trabalhou enfatizando a estruturação dos setores administrativos e dos órgãos acadêmicos, definindo suas atribuições, atividades, serviços e operações para o atendimento das necessidades da comunidade universitária. Como instrumentos orientadores e normativos para as atividades acadêmicas e administrativas, a UFCA aprovou pelo CONSUP, resolução que viabilizava a adoção do Estatuto e Regimento Geral da UFC até que a universidade estabelecesse duas próprias normas. A organização administrativa de setores e suas atribuições constituintes inicialmente proposta pela Reitoria foi definida levando-se em consideração o teor e resultados das discussões e pesquisas realizados pelos grupos de trabalhos, junto à comunidade acadêmica da própria UFCA, a sociedade regional, a UFC e outras instituições federais de educação superior. Já no segundo nível de gestão superior da universidade, a criação de uma Pró-reitoria de Cultura e a incorporação explícita da Inovação à Pró-reitoria de Pesquisa, são notadamente, algumas das características da estrutura administrativa que definem elementos importantes da identidade institucional.

Também a partir das discussões e trabalhos produzidos pelos grupos temáticos, os gestores nomeados para os órgãos, setores e subsetores até então criados, conduziram um processo interno de elaboração e descrição das principais atividades desenvolvidas e planejadas. Desde então, os trabalhos de condução das discussões e elaboração do PDI foram designados à Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN), como órgão executivo, e à Comissão do PDI da UFCA como colegiado de articulação e discussão junto à comunidade universitária. Logo em seguida, a Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento propôs a condução de um processo bem definido de PEI - Planejamento Estratégico Institucional. Como desdobramento desta iniciativa foi organizado um grupo de estudos em Planejamento Estratégico, chamado GEPE, composto por gestores, técnicos e docentes de áreas acadêmicas e setores administrativos, com o objetivo de elaboração e de um plano de trabalho para o PEI que contemplasse a contratação de uma empresa para consultoria e assessoria especializada, o aproveitamento e consideração de todo o conteúdo e discussões sobre o planejamento institucional realizado até agora, e a participação ativa e do seu corpo gestor e funcional.

Dando continuidade ao processo democrático, transparente e participativo iniciado nas discussões da comunidade acadêmica para criação da UFCA, o Planejamento Estratégico Institucional e o Plano de Desenvolvimento Institucional da universidade foram elaborados e desenvolvidos com o envolvimento da comunidade. Por meio destes dois instrumentos de planejamento e gestão, é possível visualizar a integração das diversas ações, programas e projetos, com o objetivo de cumprir a missão e alcançar a visão da instituição nos próximos dez anos. Para obter maior segurança e controle no desenvolvimento das ações estabelecidas no Planejamento Estratégico Institucional, alcançar as metas e atingir os objetivos propostos,

foi elaborado o Painel de Indicadores e Metas para acompanhamento dos programas e projetos estratégicos e o Painel de Desdobramentos e Ações Estratégicas.

Recentemente foi institucionalizado o Comitê de Governança, composto por todos os gestores acadêmicos e administrativos da UFCA, tendo como atribuições não somente a implantação e monitoramento de boas práticas de governança, mas atuando também no estabelecimento de estratégias e ferramentas de controle, e assim em seu primeiro, instituindo a Política de Gestão de Riscos da UFCA e promovendo ações para execução da mesma na instituição. Em 2018, após cinco anos de criação, a UFCA demonstra avanços e superação de barreiras, demonstrando sua influência regional e consolidando-se como peça relevante e positiva para o desenvolvimento do Cariri através do fortalecimento de seus eixos de atuação: ensino, pesquisa, extensão e cultura.

4. Caracterização do sistema atual de Governança

Tomando como base os conceitos e publicações sobre governança pública do Tribunal de Contas da União do Brasil (2014), que considera a liderança, controle e estratégia como os três mecanismos da boa governança pública para o desempenho das funções de avaliação, monitoramento e direcionamento, foi abordada a caracterização do sistema atual de governança da UFCA. Cada mecanismo foi analisado separadamente com o intuito de verificar com tem sido pensado na estrutura da universidade. Vale ressaltar, todavia, que aqui não foram trabalhados os componentes da governança, conforme propostos pelo TCU para cada um dos mecanismos. Em que pese a importância e pertinência dos componentes, optou-se por realizar uma análise mais abrangente, no nível dos três mecanismos.

4.1 Liderança

Ao longo de seus quatro anos de existência, a UFCA moldou sua estrutura administrativa e acadêmica, assim como as bases de sua liderança e gestão. Uma liderança pautada no diálogo e que busca uma aproximação e transparência com a comunidade acadêmica e sociedade, prezando pelo caráter democrático e participativo para sua tomada de decisão. A fim de que todo o processo de liderança e gestão possa ocorrer de maneira sólida e efetiva, tendo clareza de seus objetivos e seguindo o Planejamento Estratégico Institucional definido para longo prazo e assim alcançar as metas propostas, toda uma estrutura organizacional foi criada e implementada, sendo que, no caso da UFCA, houve uma definição de quatro anos e ainda assim passando por reestruturação para melhor adequação de sua realidade operacional, orçamentária e financeira.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCA, a administração e a coordenação das atividades universitárias estão estruturadas em dois níveis: I - Administração Superior; II - Administração Acadêmica. A Administração Superior é composta pelo Conselho Universitário, Conselho de Curadores e pela Reitoria. Os órgãos acadêmicos e setores administrativos da Administração Acadêmica são vinculados hierarquicamente à Reitoria, aos seus respectivos Órgãos de Deliberação Coletiva, e em última instância ao Conselho Universitário, o qual é o órgão máximo de caráter normativo, deliberativo e consultivo. Os Órgãos de Deliberação Coletiva (Câmaras de Assessoramento do Conselho Universitário, Conselhos de Unidades Acadêmicas e Comissões e Comitês Permanentes) são componentes ou vinculados superiormente ao Conselho Universitário, assim como os órgãos e setores da Gestão Universitária são componentes ou vinculados administrativamente à Reitoria. Os Órgãos de Deliberação Coletiva concretizam o caráter democrático, participativo e representativo da gestão da Universidade e são, segundo o Estatuto da UFCA, as instâncias para a tomada de decisões acadêmicas e administrativas na instituição.

4.2 Estratégia

A construção e consolidação do referencial estratégico da UFCA, elaborado a partir do envolvimento de representantes de toda a comunidade universitária, são apresentados à sociedade por meio do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) e do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). O Planejamento Estratégico Institucional, construído com base na metodologia do Balanced Score Card (BSC), compreende a formulação e o processo de acompanhamento e revisão da estratégia de atuação da UFCA ao longo dos próximos dez anos. O objetivo principal do PEI é produzir conhecimento sobre o ambiente no qual a instituição está inserida, e conferir maior racionalidade às ações da universidade no alcance da sua visão de futuro e no cumprimento da sua missão institucional.

Foi a partir do estudo realizado, do conhecimento produzido e das ações propostas durante o projeto de construção do PEI, que foram elaborados os livros Plano estratégico Institucional - PEI UFCA 2025 e o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI UFCA 2020, que juntos, fornecem o direcionamento a ser seguido por toda a universidade, identificando responsabilidades, garantindo alinhamento e oferecendo meios para medição do sucesso da estratégia de modo focado, visando o alcance dos objetivos institucionais. De uma maneira geral, toda a instituição conheceu, participou e legitimou o processo de mudança que foi proposto. Para isso, as competências em gestão estratégica foram desenvolvidas por meio de instrumentos que permitiram que todos conhecessem os benefícios de um processo de gestão. A capacitação “Gestão Orientada para Resultados”, realizada ainda no primeiro semestre do ano de 2015, abordou o tema do projeto e a metodologia a ser implantada possibilitando o adequado alinhamento junto aos principais interlocutores do projeto.

Nesse contexto, o Referencial Estratégico da UFCA corresponde aos elementos fundamentais que dão base ao seu Planejamento Estratégico, sendo eles: missão institucional; valores ou princípios organizacionais; e visão de futuro. Esse conjunto de definições direcionou as atividades de elaboração dos demais documentos e planos da estratégia institucional. A elaboração deste Referencial Estratégico iniciou com as primeiras discussões e resultados de planejamento institucional da UFCA, como a Carta de Princípios, e teve continuidade com a realização das primeiras fases e atividades do PEI. As etapas de Revisão Documental, Análise de Ambiente e Visão das Lideranças, bem como seus respectivos resultados (Catálogo de Documentos, Modelos SWOT e Canvas, e Entrevistas com Líderes) foram essenciais para subsidiar as pesquisas, discussões e diagnósticos que resultaram na definição do Referencial Estratégico.

A Missão, a Visão, os Valores e os Objetivos Estratégicos que compõem o Mapa Estratégico da UFCA, foram definidos por meio de dinâmicas de apresentações, discussões, proposições e validação consensual de cada um desses resultados. Essas dinâmicas ocorreram em oficinas de gestão realizada nos dias 16 e 17 de abril de 2015 na cidade de Juazeiro do Norte – CE, com a participação de todos os gestores e lideranças da instituição. A UFCA, como uma instituição pública, tem o desempenho no cumprimento da sua missão como critério definitivo de sucesso, e assumiu a missão de: *"Promover conhecimento crítico e socialmente comprometido para o desenvolvimento territorial sustentável."* (UFCA, 20017). A visão adotada pela UFCA foi a de *"Ser uma universidade de excelência em educação para a sustentabilidade por meio de ensino, pesquisa, extensão e cultura."* (UFCA, 20017), indicando o que a instituição gostaria de se tornar e como pretende ser reconhecida. A visão deve sensibilizar as pessoas que atuam na instituição, assegurando a sua mobilização e alinhamento aos temas estratégicos.

4.3 Controle Interno

Visando atingir as metas e alcançar os objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico Institucional e Plano de Desenvolvimento Institucional, a UFCA definiu indicadores estratégicos que devem ser monitorados para correção de possíveis falhas e retomada da produtividade. O acompanhamento dos indicadores permite aos gestores uma tomada de decisão mais segura e uma melhor alocação de recursos, tempo e pessoas. A gestão superior instituiu a Auditoria Interna da universidade e a formação de uma equipe capacitada e com estrutura, permitindo a UFCA construir mais uma camada de defesa e controle interno para assegurar que as ações, decisões e planejamentos possam ser desempenhados dentro dos parâmetros e normas corretas, atendendo de forma correta as orientações dos órgãos de controle externo.

Com o Planejamento Estratégico Institucional, Plano de Desenvolvimento Institucional, Auditoria Interna, indicadores, projetos, programas, ações e atividades instituídas, houve a necessidade de um monitoramento mais efetivo, com análise de fatores internos da universidade e ambientais (externos) que possam de alguma maneira impedir ou apresentar barreiras ao alcance dos objetivos estratégicos, táticos e operacionais. Para que a gestão possa ter ações constantes e de longo prazo no monitoramento e controle interno, foi instituída a política de gestão de riscos, estabelecendo etapas para que os setores possam avaliar fatores internos e externos a organização e assim identificar, avaliar, classificar e tratar possíveis eventos de riscos para a gestão. Para que os setores possam ter clareza ao identificarem riscos, todo um trabalho de mapeamento e definição de objetivos estratégicos, táticos e operacionais é realizado com o intuito de gerar identidade e permitir que possa ser realizado um mapeamento de processos e posterior aplicação de ferramentas de controle e tratamento de riscos.

5. Considerações finais

A partir da análise do percurso histórico de criação da Universidade Federal do Cariri e da elaboração e implementação dos seus dispositivos de planejamento e gestão estratégica e dos instrumentos normativos constitutivos da universidade, notadamente o PDI, Estatuto e Regimento, foi possível observar a forma como o sistema de governança vem se consolidando como efetivo norteador da ação da universidade.

Em que pese o fato de o sistema de governança estar ainda em sua fase inicial de implementação, pode-se afirmar a sua pertinência e relevância para orientar as práticas de gestão universitária na direção de uma atuação eficiente e eficaz, mas sem perder de vista o compromisso social assumido pela instituição, de contribuir para o desenvolvimento sustentável do território em que está inserida. A forma como a sociedade local foi envolvida na discussão da universidade e o referencial estratégico da universidade são demonstrativos do enraizamento cultural da instituição e do seu comprometimento com as demandas locais.

Em virtude da implementação recente, alguns desafios ainda se colocam à maturidade e consolidação do sistema de governança da UFCA, estando relacionados sobretudo ao necessário controle e mitigação de riscos inerentes às diversas atividades, bem como à efetiva integração das ações de gestão administrativa e acadêmica. Embora estejam previstos um conjunto de indicadores de desempenho estratégico institucional, ainda não é possível avaliar a pertinência dos mesmos para dar conta da complexidade do fazer universitário.

Observa-se, todavia, que as experiências acumuladas, tendo como referência a instituição que lhe deu origem, a Universidade Federal do Ceará, e com quem, na condição de campus avançado e, mais recentemente, como universidade, manteve fortes vínculos institucionais

nos últimos dez anos, proporcionaram a necessária maturidade acadêmica e administrativa para aceitar o desafio, levando à reflexão sobre erros e acertos e à proposição das diretrizes, estratégias e os avanços constantes nos documentos institucionais da UFCA.

O alerta que se faz é de que cabe agora aos envolvidos o compromisso para materializar em ações aquilo que está delineado no sistema de governança. Isso se constituirá no maior desafio para os próximos anos. Faz-se necessário, portanto, que uma forte decisão de contribuir efetivamente para o alcance dos objetivos estratégicos coletivamente postos nesses Planos acompanhem o cotidiano da universidade e se torne tarefa de todos.

Referencias

- Bogoni, N. M et al. 2010. “Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação no 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública”. RAP, Rio de Janeiro 44(1):119-42
- Brasil. Tribunal de Contas da União. 2014. “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública” Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
- Carrion, Rosinha & Costa, Pedro. 2010. “Governança Democrática, Participação e Solidariedade: Entre a Retórica e a Práxis”. Espacio Abierto, 19, 4:621-640
- Coase, Ronald. 1937. “The Nature of Firm”. Economica, New Series, 4, 16:386-405
- Dallabrida, Valdir Roque. 2013. “Governança no/do Território, Logo, Governança Territorial: Distância Entre Concepções Teóricas e a Prática”. In: XV Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. (Anais).
- Dallabrida, Valdir & Becker, Dinizar. 2003. “Governança Territorial um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica”. Desenvolvimento em Questão, 1, 2:73-97.
- Fischer, Tânia. 1996. “Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e configurações do local”. In: Fischer, T. Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: FGV.
- Governa, Francesca. 2010. “Competitiveness and cohesion: urban government and governance’s strains of Italian cities”. Análise Social, 45, 197:663-683.
- Hatchuel, A. 2000. “Prospective et gouvernance: quelle théorie de l’action collective”. In: HEUGEON, E.; LANDRIEU, J. (coord.) Perspective pour une gouvernance démocratique. Colloque de Cerisy: Éditions de l’aube.
- Kissler, Leo. & Heidemann, Francisco. 2006. “Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?” Rev. Adm. Pública, 40:479-499.
- Knopp, g. Alcorofado, F. 2010. “Governança Social, Intersetorialidade e Territorialidade em Políticas Públicas: O Caso da OSCIP Centro Mineiro De Alianças Intersetoriais (CEMAIS)”. III Congresso CONSAD de Gestão Pública.
- LINCZUK, L. M. W. 2012. “Governança aplicada à administração pública – a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais”. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR
- Milani, Carlos & Solinís, Germán. 2002. “Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro”. In: Milani, Carlos; Arturi, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs).

Democracia e governança mundial – que regulações para o século XXI. Porto Alegre: UFRGS/Unesco.

Pereira, José Matias. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. Capa. 2010. 2:1.

Rezende, F. C. 2009. “Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira”. Sociologias, Porto Alegre, 21:344-365

Slomski, V. et al. 2010. “A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidencição do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo”. Rap, Rio de Janeiro 44(4):933-57

Tenório, Fernando. 2007. Cidadania e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí,

Villela, Lamounier; Pinto, Mario. 2009. “Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro”. RAP - Rio de Janeiro, 43: 1067-1089.

Williamson, Oliver, 1991. “Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives”. Administrative Science Quarterly, 36:269-296.

¹ Dados disponíveis em: <https://cristianoalvarenga.com/pesquisa/ranking-da-transparencia-2018/>

² Dados disponíveis em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>

³ Dados disponíveis em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-do-tcu-mapeia-exposicao-a-fraude-e-corrupcao-na-administracao-publica-e-sugere-melhorias.htm>

⁴ Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>

⁵ Dados disponíveis em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm>