



Governança Universitária: Criação, Contribuições e Desafios da Secretaria de Governança na Universidade Federal do Ceará

LARISSA FIDÉLIS SOARES

Universidade Federal do Ceará

MARINA MIRANDA FELISMINO

Universidade Federal do Ceará

CLEYTON BONILHA BRAVO

Universidade Federal do Ceará

ANA PAULA SILVA DOS SANTOS NOBRE

Universidade Federal do Ceará

ALESSANDRA CARVALHO DE VASCONCELOS

Universidade Federal do Ceará

Resumo

O presente artigo tem por objetivo descrever o processo de criação da Secretaria de Governança (SECGOV), da Universidade Federal do Ceará (UFC), e as contribuições e desafios de sua implantação segundo a percepção de gestores e servidores. Trata-se de pesquisa qualitativa, com base em entrevistas semiestruturadas com gestores e servidores que desempenham ou desempenharam funções na unidade, e em análise documental, por meio de registros extraídos do website da instituição. Os principais resultados mostram que a criação da SECGOV se deu com a finalidade de concentrar em um órgão o foco para a implantação e disseminação da governança na UFC, e que esse processo sofreu resistências: primeiramente, no entendimento do que é governança universitária e seu papel dentro da UFC; e, posteriormente, na burocracia e discussões alongadas. No sentido de avançar sobre as dificuldades, a SECGOV criou o grupo de interlocutores de governança, que constituiu fator essencial para amenizá-las e fazer evoluir o processo de implementação da governança. A criação da SECGOV trouxe contribuições relevantes para a UFC, como, por exemplo, a elaboração dos normativos necessários para cumprimento da legislação, o suporte à criação da estrutura de governança universitária pretendida e o início da mudança de cultura na gestão da universidade. Com base na percepção de gestores e servidores, conclui-se que os desafios futuros são, principalmente, a finalização dos normativos necessários e que ainda se encontram em discussão e a manutenção da motivação dos gestores e atores de governança para que não se esvazie o processo de adaptação e de aprimoramento da cultura de governança universitária.

Palavras-chave: Administração pública, Gestão universitária, Governança universitária.



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

1 Introdução

A governança no sentido amplo trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa está relacionada à forma como as companhias são administradas. Dessa forma, a governança pública diz respeito à administração das agências governamentais, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis ao setor geral do Estado (Bhatta, 2003). De acordo com Matias-Pereira (2010), nos últimos anos o tema “governança no setor público” vem ganhando crescente destaque na literatura.

Segundo o Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (2014), a boa governança pública tem por objetivo conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de mecanismos eficientes, com o intuito de assegurar que as ações implementadas sejam sempre alinhadas com o interesse público.

A administração pública deve repensar a sua gestão com o objetivo de reavaliar os seus processos e resultados. Dessa forma, a nova gestão pública tem se pautado em uma gestão por resultado, levando a perseguir melhores índices de desempenho, buscando uma maior eficiência no emprego dos recursos públicos e incremento na *accountability* governamental (Escola Nacional de Administração Pública & Abrúcio, 2011).

Segundo Lugoboni et al. (2020), o segmento educacional não está alheio a essa discussão, sendo indispensável a compreensão de como a gestão de Instituições de Ensino Superior (IESs) do setor público e a área de governança estão relacionadas.

Na mesma linha, Frost et al. (2016) ensinam que a construção de um modelo de governança nas universidades públicas requer um processo de interação e negociação, que pode ajudar a melhorar o processo decisório e o desempenho das IESs. A adoção desse novo modelo acarreta a construção de variadas formas de coordenação e cooperação interna e externa. Foletto e Tavares (2013) afirmam que após a abertura do segmento de ensino superior privado, fez-se necessária a adaptação da cultura organizacional a uma nova forma de pensar a gestão das instituições, pois, assim como no setor privado, as IESs do setor público também enfrentam um mercado internacional altamente competitivo, bem como um mercado nacional que precisa de fortalecimento e expansão.

Devido às novas demandas da sociedade, a expansão do Ensino Superior tomou grandes proporções no Brasil, conduzindo a uma crescente descentralização do ambiente administrativo nas universidades. Com essas novas dimensões, emergiu um conseqüente aumento da exigência de um sistema de planejamento e controle, tornando indispensável um acompanhamento mais focado nas decisões. Destarte, importa considerar que não constitui tarefa simples introduzir inovações para o aperfeiçoamento da gestão pública, com destaque para a implementação de instrumentos de governança universitária. Assim, ante à necessidade de se repensar a gestão, merece destaque a criação de um setor responsável por gerir a implementação das práticas e princípios da boa governança em uma universidade pública.

Fundada em 1954, a Universidade Federal do Ceará (UFC), autarquia sediada em Fortaleza, é um braço do sistema de Ensino Superior do estado, com atuação em todo o território cearense, de forma a atender às diferentes exigências da sociedade, mantendo o compromisso de servir à região, sem esquecer o caráter universal de sua produção (UFC, 2020b). Nesse contexto, a Secretaria de Governança (SECGOV), órgão suplementar de assessoria direta ao reitor, de natureza técnica e consultiva, responsável por propor ações e políticas institucionais ao Comitê de Governança da UFC (UFC, 2020a), destaca-se como relevante unidade de análise para o presente estudo.

Dessa forma, surgem duas questões de pesquisa, a saber: a) Como se deu o processo de criação da Secretaria de Governança (SECGOV) da UFC?; b) Quais as contribuições e desafios de sua implantação para a gestão universitária? O estudo tem como objetivo geral,



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

portanto, descrever o processo de criação da SECGOV e as contribuições e desafios de sua implantação para a gestão universitária.

Trata-se de pesquisa descritiva com enfoque qualitativo, baseada em um estudo de caso único. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores da UFC e servidores que já desempenharam e/ou desempenham funções na SECGOV, e também analisados documentos disponibilizados no *website* da instituição.

A governança corporativa tem sido bastante implementada nas organizações, o que fez impulsionar a discussão desse tema em ambientes acadêmicos. As abordagens, em sua maioria, são voltadas para a governança em instituições privadas. Contudo, há também estudos abordando essa prática em organizações públicas, tais como: governança no âmbito da área de tecnologia da informação em universidades (Almeida & Souza, 2019; Ceratti et al., 2019; Medeiros et al., 2012); uso do princípio da transparência na fiscalização dos recursos públicos (Moreira & Palmisano, 2016); identificação das relações existentes entre os mecanismos de governança pública e a gestão de processos (Costa et al., 2018); a relação entre os indicadores de desempenho e o processo de governança nas universidades públicas federais brasileiras (Lobato et al., 2019); e a atuação da auditoria no âmbito da governança em universidades públicas federais brasileiras (Pinheiro & Oliva, 2020).

Diante do exposto, e considerando-se que a estrutura de governança é componente fundamental para a gestão universitária (Lugoboni et al., 2020), a presente pesquisa se justifica pelo fato de o tema carecer de maior aprofundamento e detalhamento, conforme indicado por Ramírez e Tejada (2018).

Nessa perspectiva, o presente estudo se torna relevante, pois as IESs públicas constituem um segmento importante para a expansão e a inclusão social da educação superior do país. Ademais, por ter sido criada em 20 de janeiro de 2017, a SECGOV ainda se encontra em processo de introdução das práticas de governança universitária. Assim, havendo ainda poucos estudos empíricos sobre o tema no Brasil, este artigo pode contribuir para que os gestores atuais e futuros da UFC e de outras IESs obtenham informações sobre as dificuldades, contribuições e desafios acerca da implementação de um setor de governança em uma universidade. Evidenciam-se, portanto, a relevância e a atualidade deste estudo, o qual contribui para ampliar a discussão e a compreensão sobre a governança no setor público.

2 Referencial teórico

2.1 Governança pública

A crise fiscal ocorrida nos anos 1980 exigiu um novo arranjo econômico e político internacional, com o intuito de garantir maior eficiência ao Estado. Consequentemente, esse novo contexto ensejou a ampla discussão da governança corporativa no setor público, resultando em princípios que norteiam as boas práticas de governança nas organizações governamentais (TCU, 2014).

Segundo Oliveira e Pisa (2015), as práticas da gestão privada repercutiram de forma favorável em outros setores, contribuindo para a discussão do tema “governança pública”. Rodrigues (2010) ressalta que a diferença entre governança no setor privado e governança no setor público se encontra na forma de utilização do conceito e dos seus princípios na prática, e não apenas no conceito em si. No setor público, busca-se a conformidade diante da vasta diversidade de *stakeholders*, enquanto no setor privado o principal objetivo é a competitividade para obtenção de resultados.

Devido à vasta diversidade conceitual na abordagem do termo “governança pública”, tornou-se importante reunir, na Figura 1, algumas das suas principais abordagens, tanto por algumas entidades, bem como por diferentes estudiosos, de modo a auxiliar na percepção de sua variedade conceitual e aplicabilidade.

Autoria (ano)	Conceito de governança pública
Bevir (2010)	Governança pública é um movimento que busca novas formas de fazer e legitimar as políticas públicas por uma perspectiva mais democrática, de maneira que esse movimento traz à administração pública a ideia de que a ciência política e a administração caminham juntas e são interdependentes
International Federation of Accountants (2013)	Compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal etc.) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados
Kettl (2002)	Governança pública implica o compartilhamento e responsabilização de diversos atores na busca por satisfazer as necessidades públicas, envolvendo, o setor empresarial, as organizações sem fins lucrativos e a sociedade, além do Estado e do governo
Oliveira e Pisa (2015)	O conceito de governança pública envolve transparência, prestação de contas (<i>accountability</i>), ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões, além de outros aspectos da gestão
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2004)	Governança diz respeito aos arranjos formais e informais que asseguram como as decisões públicas são tomadas e como são implementadas as ações respectivas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes
TCU (2014)	Governança no setor público constitui um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade

Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 1. Definições de governança pública

Devido à grande diversidade conceitual apresentada na Figura 1, a definição proposta pelo IFAC (2013) revela-se a mais adequada para o fim da presente pesquisa, já que a SECGOV compreende uma estrutura administrativa posta em prática para garantir que os resultados almejados pelas partes interessadas fossem definidos e alcançados.

Segundo Matias-Pereira (2010), a boa governança no setor público requer uma gestão estratégica, política e a gestão da eficiência, eficácia e efetividade, entre outras ações. É essa gestão estratégica que viabiliza a criação de um valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender efetivamente às demandas e carências da população, e, dessa forma, requisitar mudanças sociais que modifiquem os aspectos da sociedade. Com a gestão política, busca-se a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e à população. Já a gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para viabilizar uma boa governança.

É importante reconhecer que o atendimento das demandas sociais e, conseqüentemente, a criação de um valor público tornam indispensável o acentuado fortalecimento dos mecanismos de governança, com o objetivo de reduzir ainda mais o distanciamento entre Estado e sociedade. Dessa forma, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético e profissional, de maneira que os resultados estejam alinhados com as expectativas da sociedade (TCU, 2014).

No Brasil, foi publicada uma vasta diversidade de leis e decretos, de modo a institucionalizar direta e indiretamente as estruturas de governança (TCU, 2014). A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016 dispõe que os órgãos e entidades do poder executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança, possuindo como finalidades fortalecer a gestão, aperfeiçoar os processos e alcançar os objetivos organizacionais. Segundo essa norma, cabe aos agentes internos a responsabilidade pela efetividade da implementação dos controles da gestão e da política de gestão de riscos.



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

No que tange ainda a essa norma, definem-se como princípios da boa governança: liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability*, a ser aplicados de forma integrada, como um processo, e não apenas individualmente, devendo ser compreendidos por todos na organização para uma efetiva governança (Controladoria Geral da União [CGU], 2016). Ademais, o Decreto nº 9.203/2017 traz diretrizes sobre a política de governança da administração pública federal.

2.2 Governança em instituições de ensino superior

Além de suas atividades seminais de ensino, pesquisa e extensão, as IESs possuem uma responsabilidade organizacional perante a sociedade, seus servidores (docentes e técnicos), outras IESs e órgãos reguladores e fiscalizadores. Acrescenta-se ainda o fato de que, como quaisquer organizações, as IESs precisam dedicar-se aos seus processos internos de organização, como aquisição de bens junto a fornecedores, contratação de serviços junto a prestadores e administração patrimonial, requerendo, assim, estruturas e mecanismos de governança que garantam eficiência na gestão universitária.

Nas palavras de Klein et al. (2018, p. 459), “a compreensão do conceito de governança universitária envolve a percepção de que, diferentemente de outras instituições, a universidade se caracteriza por apresentar uma intensa concentração de autoridade e autonomia nas suas unidades básicas”.

Segundo Teixeira et al. (2018), em decorrência da expansão do ensino superior, houve no país um conseqüente aumento e descentralização do ambiente administrativo das universidades, que levaram a um aumento da exigência de um sistema de planejamento e controle interno e externo e um acompanhamento mais acurado das decisões tomadas nos diversos níveis hierárquicos. Ademais, Sedrez e Fernandes (2011) destacam que as IESs estão cada dia mais inseridas em um mercado altamente competitivo e dinâmico, e que, devido a suas características e seus riscos, necessitam de sistemas de controle e gestão de riscos de acordo com suas peculiaridades, com o objetivo de obter um melhor planejamento de suas metas e, conseqüentemente, aumentar as chances de atingir seus propósitos e, dessa forma, melhorar a segurança da gestão.

De acordo com Trakman (2008), os assuntos relacionados à boa governança representam para as IESs uma importante estratégia para o cumprimento de sua missão de interesse público, mediante atingimento das suas metas. Segundo o citado autor, para se conseguir uma boa estrutura de governança universitária, faz-se necessária a adoção de medidas envolvendo modificações e reestruturações nessas IESs (Trakman, 2008). Silva (2016) menciona que algumas IESs adotaram a governança pública com o intuito de aumentar sua eficiência nos serviços prestados à sociedade, já que são bastante demandadas devido ao fato de concentrar 53,4% das matrículas, de acordo com o Censo da Educação Superior de 2013.

Dessa forma, Ferreira, Baidya e Dalbem (2018) ressaltam que os princípios e práticas de governança preconizados pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa [IBGC] (2015) aplicam-se às IESs, já que o seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa menciona o termo “organização” a fim de torná-lo o mais abrangente possível. Assim, os princípios transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa são pertinentes aos atos de governança universitária, assim como a implantação de uma estrutura organizacional que materialize esses princípios e que crie instâncias hierárquicas de decisão e para fiscalização e controle.

Portanto, os princípios aplicados com boas práticas de governança contribuem para a melhoria do desempenho dos processos e controle da gestão, assim como da imagem institucional perante a sociedade e o mercado, alinhando importantes orientações estratégicas



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

organizacionais. Nos últimos anos, essa busca pelo aprimoramento dos instrumentos de governança universitária tem proporcionado retornos bem significativos, embora ainda haja muito a se fazer (Ferreira et al., 2018).

Nesse sentido, as IESs devem dispor de estruturas adequadas para propagar a educação. Destarte, para atingir esse objetivo, a governança constitui uma ferramenta fundamental para a expansão e aperfeiçoamento da gestão dos conflitos de interesse, de forma a implementar políticas para aperfeiçoar as relações entre governança, prestação de contas e responsividade, mediante uma estrutura apropriada às condições contemporâneas (Anastasia, 2000).

2.3 Estudos empíricos correlatos

A governança corporativa tem sido implementada e debatida desde a década de 1990 (Souza & Borba, 2009), principalmente em pesquisas nas organizações privadas. Entretanto, é crescente o número de estudos na área pública acerca desse tema, destacando-se o de Buta e Teixeira (2020), que identificaram e avaliaram comparativamente iniciativas de definição e mensuração de governança pública, concluindo que há uma grande diversidade de conceitos e instrumentos de governança pública. Ademais, apesar de existirem diversas pesquisas sobre governança no setor público, ainda é incipiente o debate nacional de sua aplicabilidade em IESs.

Musse et al. (2015) discutiram sobre o processo de implantação de um novo serviço, e demonstraram a necessidade de mudança na estrutura organizacional do centro de processamento de dados da Universidade Federal do Rio Grande de Sul, detalhando todo o processo dessa mudança, o envolvimento dos servidores e o alinhamento com a governança.

Castro e Silva (2017) avaliaram a prestação de contas de cinco universidades federais com base nas boas práticas da governança pública, e concluíram que essas instituições apresentaram uma aderência média de 47% ao quadro-síntese proposto. Diante desse resultado, os autores indicaram a maior necessidade de investimento na adoção de boas práticas de governança e também na sua divulgação.

Alguns estudos mais recentes também trazem proximidade com o tema em análise. Costa et al. (2018) identificaram as relações entre os mecanismos de governança pública e a implementação de uma gestão de processos na Universidade Federal do Amapá, e concluíram que há uma correlação entre os processos ali adotados e os mecanismos de governança pública apresentados pelo TCU (2014), possibilitando, assim, maior transparência.

Almeida e Souza (2019) investigaram a implementação dos mecanismos de governança de Tecnologia da Informação (TI) na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, visando a indicar quais mecanismos necessitam de melhorias. Os resultados indicam que a implementação dos mecanismos investigados ainda se encontra em estágio embrionário, e apontam para a inércia das estruturas de decisão estratégica, além da ausência de definição de princípios, políticas e modelos de TI, comprometendo, assim, as demais categorias de mecanismos de governança universitária.

Lobato et al. (2019) analisaram a relação entre a utilização dos indicadores de desempenho e de qualidade e o processo de governança em quatro universidades federais, concluindo que a governança influencia a forma como a gestão conduz seus trabalhos, pois a gestão das universidades avaliadas, com uma maior maturidade do processo de governança, compreende melhor a importância dos indicadores e das informações, e os utilizam de forma estratégica.

Kato et al. (2020) analisaram as repercussões da adoção do modelo de governança corporativa para o trabalho docente em uma IES do Pará. Esse estudo de caso foi realizado através de análise documental e entrevistas para entender as mudanças introduzidas no



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

trabalho docente, nas condições de trabalho, nas atividades de ensino e na gestão universitária, a partir da venda da instituição para uma organização privada. Os resultados demonstram que a gestão profissional orientada pelo modelo de governança corporativa trouxe mudanças na cultura pedagógica, na gestão colegiada e nas condições de trabalho dos docentes.

Lugoboni et al. (2020) compararam se os aspectos de governança corporativa utilizados pelas IESs que são fundações diferem das demais IESs, vindo a constatar que há diferenças entre as IESs fundações e IESs não-fundações no que tange ao número de elementos de governança que são evidenciados e ao de aspectos que não são evidenciados.

Diante do exposto, observa-se que diversos estudos investigam a governança destacando o assunto como um tema relevante na medida em que procura garantir uma gestão transparente, equitativa, com prestação de contas e responsabilidade corporativa. Entretanto, é importante destacar que a aplicabilidade desse tema em IESs do setor público ainda é incipiente, e que os estudos tendem a avaliar pontos específicos da governança universitária.

3 Metodologia

A pesquisa descritiva empregou a estratégia de estudo de caso único, que, segundo Ventura (2007), procura definir um caso específico para análise, visando à sua investigação para obtenção de mais informações acerca do tema, contribuindo para sua compreensão. O presente estudo de caso tem como objeto a Universidade Federal do Ceará (UFC), e como unidade de análise a Secretaria de Governança da UFC (SECGOV), criada em 2017.

Com vistas ao alcance do objetivo estabelecido, procedeu-se a uma pesquisa com abordagem qualitativa, que, segundo Yin (2016), possui como característica a apresentação do significado da realidade social na perspectiva dos participantes de um estudo, abrangendo o contexto social, cultural, relacional e econômico em que as pessoas vivem.

Para melhor entendimento do objeto estudado, foi realizada, de forma preliminar, uma pesquisa documental, que serviu como ponto de partida para o entendimento das ações, dados e informações eletronicamente disponibilizados pela instituição. Para o presente estudo, foram utilizados os seguintes documentos disponíveis no *website* da SECGOV: i) resoluções do Conselho Universitário (CONSUNI) que tratam da criação da SECGOV, do Comitê de Governança e da política de gestão de riscos; ii) portarias internas que tratam da política de governança e do plano de integridade da UFC; iii) regimento interno do Comitê de Governança da UFC; e iv) relatórios semestrais de atividades da SECGOV e outros documentos, todos coletados e analisados no bimestre agosto-setembro/2020.

A análise documental teve por finalidade possibilitar um entendimento prévio sobre a instituição e a unidade de análise, a fim de serem conduzidas, posteriormente, as entrevistas junto aos gestores e servidores, obtendo-se um melhor conhecimento do contexto a ser investigado. A etapa seguinte incorporou o processo de entrevistas semiestruturadas, por meio de reuniões *online* na plataforma Google Meet. Dessa forma, as opiniões e os relatos dos entrevistados complementam a análise documental.

Atualmente, a equipe da SECGOV possui cinco integrantes: o diretor (docente) e quatro servidores de apoio administrativo (duas assistentes em administração, uma analista de TI e um bibliotecário-documentalista). Entretanto, desde sua constituição, houve rotatividade entre seus integrantes. A unidade está no seu quarto diretor, e sete servidores técnico-administrativos já fizeram parte de seu quadro funcional, além dos quatro que ali se encontram atualmente. A seleção dos gestores e servidores entrevistados na pesquisa, portanto, justifica-se pelo tempo de permanência e função na gestão da UFC e na SECGOV, respectivamente.

São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

Assim, a seleção dos gestores e servidores para as entrevistas compreendeu: os diretores da SECGOV que exerceram a função por pelo menos seis meses (dois docentes e uma servidora técnico-administrativa); os servidores de apoio administrativo que exerceram a função por pelo menos um ano (quatro servidoras técnico-administrativas); o reitor da UFC à época da criação e implantação da SECGOV; o pró-reitor de planejamento e administração à época da implantação da SECGOV, que permanece no cargo atualmente; e o atual reitor da UFC. Cabe informar que uma servidora técnico-administrativa que exerceu a função de diretora da unidade exerce atualmente a função de apoio administrativo, tendo sido selecionada e entrevistada, e, portanto, contabilizada em ambas as funções na Tabela 1, a qual apresenta a delimitação da quantidade de pessoas selecionadas e entrevistadas.

Tabela 1. Seleção dos gestores e servidores entrevistados

Função na gestão	Número de profissionais na função entre fevereiro/2017 e setembro/2020	Número de profissionais selecionados e convidados para entrevista	Número de profissionais entrevistados
Diretor da SECGOV	4	3	2
Apoio administrativo da SECGOV	11	4	2
Reitor	2	2	2
Pró-Reitor de Planejamento e Administração	1	1	1

Fonte: Elaborada pelos autores.

Dentre as pessoas convidadas, seis confirmaram a participação nas entrevistas, sendo três com atuação interna na SECGOV e três gestores externos. Esses foram, portanto, os sujeitos sociais da pesquisa, cujos perfis, com respectivas durações das entrevistas (em minutos), são apresentados na Figura 2.

Entrevistado	Cargo	Função na gestão	Período na função	Duração da entrevista (min.)
Entrevistado 1 (E1)	Docente	Diretor da SECGOV	Fevereiro/2017 a dezembro/2018	32
Entrevistado 2 (E2)	Técnico em Contabilidade	Apoio administrativo da SECGOV	Junho/2017 a julho/2020	54
Entrevistado 3 (E3)	Analista de TI	Diretor da SECGOV Apoio administrativo da SECGOV	Janeiro/2019 a setembro/2019 Desde outubro/2019	43
Entrevistado 4 (E4)	Docente	Reitor	Agosto/2015 a agosto/2019	64
Entrevistado 5 (E5)	Docente	Pró-Reitor de Planejamento e Administração	Desde fevereiro/2017	24
Entrevistado 6 (E6)	Docente	Reitor	Desde agosto/2019	41

Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 2. Perfis dos gestores entrevistados



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

As entrevistas seguiram um roteiro de perguntas elaborado a partir das questões propostas por Dedonatto (2005), cuja dissertação culminou na publicação do artigo de Dedonatto e Beuren (2010), as quais também foram adaptadas e utilizadas por Beuren e Silva (2013). As referidas pesquisas abordaram governança corporativa em empresas privadas listadas na Bovespa (atual B3). Assim, foram feitas as adaptações necessárias à realidade estudada. As perguntas foram direcionadas a cada respondente de acordo com o respectivo período de atuação junto à SECGOV na gestão da UFC.

Dessa forma, foram elaboradas doze questões, sendo cinco (1, 2, 4, 5 e 6) relacionadas à criação da SECGOV; três (3, 7 e 8) correspondentes às contribuições da implantação da unidade; três (10, 11 e 12) abordando os desafios da implantação da unidade; e uma (9) relacionada tanto à criação da unidade quanto aos seus desafios na percepção dos gestores e servidores participantes da pesquisa. Cabe informar que nem todas as perguntas foram direcionadas a todos os entrevistados, e que a redação de algumas precisou ser adequada aos respondentes segundo os respectivos períodos de atuação. Ademais, alguns questionamentos adicionais foram realizados durante as entrevistas, para melhor compreensão da percepção sobre o assunto em questão.

As entrevistas foram realizadas em setembro de 2020, por dois dos pesquisadores envolvidos, com a participação de ambos em todas elas, sendo uma servidora da UFC e outro não pertencente aos quadros da instituição. Cada uma das entrevistas foi audiogravada com o consentimento do entrevistado, e, posteriormente, foi analisada, retratando a percepção dos respondentes em relação à SECGOV. Como forma de transcrição das entrevistas, elaborou-se um instrumento de coleta das principais informações e percepções com base nas questões.

Cada um dos autores assistiu às reuniões *online* na plataforma Google Meet e tabulou dados de três entrevistas diferentes, de maneira que cada entrevista fosse abordada por pelo menos dois autores distintos. As entrevistas foram distribuídas entre os autores do estudo mediante sorteio realizado com o auxílio de um *website* direcionado para essa finalidade. Tal procedimento metodológico foi adotado no intuito de minimizar a subjetividade inerente a esse tipo de pesquisa.

Diante do exposto, ressalta-se que a abrangência da pesquisa está delimitada considerando-se o recorte dos seis entrevistados, haja vista não se ter conseguido entrevistar todos os nove selecionados habilitados segundo os critérios estabelecidos. Além disso, acrescenta-se que os achados da pesquisa são baseados na percepção individual de cada entrevistado sobre os fatos ocorridos, e que, portanto, fornecem uma visão limitada sobre o que aconteceu. Duarte (2004) alerta que o conteúdo das entrevistas é profundamente subjetivo, pois trata-se do modo como cada sujeito observa, vivencia e analisa seu tempo histórico, seu momento, seu meio social etc., tornando-se um ponto de vista entre muitos outros possíveis.

4 Análise dos resultados

4.1 Processo de criação da SECGOV

Em parceria com a Controladoria Geral da União (CGU), em 10 de maio de 2016 o Ministério de Planejamento editou a Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016, que, de forma geral, dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no poder executivo federal. Essa IN determina que cada órgão e entidade deve implementar controles internos, o gerenciamento de riscos e uma política de governança.

Em decorrência dessa norma, com prazo de doze meses para implementação, o então reitor da UFC decidiu que um órgão técnico e executivo era mais adequado para dar início ao processo e atender de forma mais ágil às exigências normativas. Essa decisão foi subsidiada,



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

principalmente, pelo assessoramento da auditoria interna, que já funcionava plenamente na instituição, e pelo auxílio de servidores desse órgão (Santiago, 2015). Analisando os mecanismos de governança da UFC, Santiago (2015) constatou que, à época, os normativos internos e a própria estrutura organizacional a que a entidade estava sujeita careciam de uma reformulação, para que houvesse adequação entre os objetivos institucionais e as necessidades de uma sociedade cada dia mais exigente.

Destarte, em 20 de janeiro de 2017 foi criada a SECGOV por meio da Resolução nº 01/2017 do Conselho Universitário (CONSUNI). Nesse processo, segundo o entrevistado E1:

Houve um empenho quase que pessoal do reitor, tanto é que quando criou a secretaria, ele a criou como órgão suplementar subordinado à reitoria, até porque poucas pessoas tinham uma consciência do que realmente seria a governança. Então ele tomou muito para si. E criou a secretaria como um órgão ligado a ele, para que tivesse não só o prestígio necessário para fazer o trabalho, como também estivesse diretamente sendo orientado por ele.

Devido ao fato de o tema se encontrar em pleno desenvolvimento e prioridade pelo governo federal, e, principalmente, por ser foco de implantação da alta gestão da UFC, a criação de um órgão traria uma maior dedicação o processo que se iniciava, pois, apesar de já haver na instituição focos e ações isoladas de governança universitária, controles internos e gerenciamento de riscos, esse processo demandaria uma mudança na forma de sua gestão e na dinâmica de trabalho de todos os envolvidos. Segundo o entrevistado E4:

[...] era um conceito muito novo na UFC, e implicaria mudanças profundas, uma transformação da maneira de fazer; isso a gente sabia, que quando você tem a governança, você muda o fazer da instituição, e para isso a gente precisava de pessoas dedicadas a isso todo o tempo, para estar disponíveis, para ir nos lugares, conversar, explicar, sensibilizar. Então, toda vez que você faz uma mudança de paradigma, tem que trabalhar muito, e eu acho que foi uma medida muito feliz, porque nós não teríamos tido o mesmo sucesso se não tivéssemos implantado uma secretaria de governança.

Iniciado com a criação da SECGOV, esse processo de implantação da governança na UFC gerou uma resistência inicial, sendo essa opinião unânime entre os entrevistados. Houve dificuldade de mudança da cultura, no entendimento do que é governança universitária e nas atribuições da SECGOV. O entrevistado E4 endossa o entendimento geral de que havia uma grande dúvida e receio quanto ao acerto desse processo, principalmente pela dificuldade de entender o papel da SECGOV:

Achavam que ia haver uma confusão com a secretaria de governança, que iria tomar ações da auditoria, por exemplo. Então as pessoas não viam que há uma diferença entre elas? E caminharam muito próximos, SECGOV e Auditoria. A Auditoria tem um outro poder. A Secretaria de Governança não tem, não busca punir ninguém. Quer dizer, não busca não, não tem nem mecanismos para fazer isso.

Num primeiro momento, a concepção que se teve sobre o conceito de governança foi equivocada. Havia uma confusão quanto à diferença entre gestão e governança universitária. Como relata o entrevistado E5, “[...] houve uma dificuldade muito intensa para a gente conseguir institucionalizar a governança na UFC, pela razão que eu já mencionei, ou seja, as pessoas entendiam que governança era controle, e as pessoas normalmente não gostam de controle”. A resistência fica ainda mais evidente quando, ainda segundo o entrevistado E1, o “[...] pensamento comum passa a ser de que esse processo seria uma ingerência dos órgãos de controle e conseqüentemente mais controle e mais trabalho”.

Havia um incipiente processo de divulgação, e isso contribuiu para uma difusão de ideias que causaram dúvidas e resistências. O entrevistado E5 sintetiza esse momento, afirmando que:

[...] no início houve inclusive a divulgação de algumas cartilhas, de alguns filmetes, mas, como eu disse, a coisa era um pouco precária no início, a comunicação foi



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

ruim, e isso dificultou e levou algum tempo para que a gente pudesse efetivamente institucionalizar a governança dentro da universidade.

Nos primeiros meses após a implantação, os servidores não mediram esforços para promover a estruturação física e organizacional da SECGOV, como afirma o entrevistado E4. Segundo informações disponíveis no *website* da SECGOV, a unidade foi criada com amplos objetivos, e estes têm sido desenvolvidos de acordo com sua natureza e finalidades, conforme demonstrado na Figura 3.

Objetivo	Estágio de realização do objetivo
I – Propor plano estratégico de governança e gestão de riscos na UFC	Atingido – O Plano Operacional foi apresentado pela SECGOV e aprovado nas Câmaras de Atividades-meio e de Atividades-fim do Comitê de Governança
II – Mapear áreas, processos de trabalho e situações que apresentem incidência de risco relevante que possa vir a afetar os resultados e metas institucionais de cada área	Atingido – Como continuidade e desenvolvimento desse projeto, a SECGOV planeja elaborar uma síntese com os resultados obtidos pelo mapeamento e matriz de riscos das unidades-piloto para publicação no seu <i>website</i>
III – Alinhar as estratégias de atuação com o Comitê de Planejamento Estratégico e o Comitê Administrativo de Tecnologia da Informação (CATI), com a finalidade de subsidiar as ações e diretrizes para implantar um sistema de gestão de riscos e institucionalizar os controles internos setoriais nas áreas acadêmica e administrativa	Contínuo – As reuniões com o CATI são periódicas. Estabelecimento de parceria entre a SECGOV e a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD) para análise dos relatórios semestrais de acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), e as reuniões serão permanentes também, até a plena implantação da gestão de riscos
IV – Propor métodos avaliativos para mensurar de quais mecanismos de controle cada área dispõe e os respectivos riscos das ações desenvolvidas	Atingido – Questionário elaborado pela SECGOV, apreciado e aprovado nas Câmaras de Atividades-meio e de Atividades-fim do Comitê de Governança e submetido ao reitor para aprovação final
V – Estabelecer indicadores e metas para promover o monitoramento dos resultados das ações de risco, observando a peculiaridade de cada área	Atingido – Implantação vinculada à aprovação da Política de Gestão de Riscos
VI – Elaborar proposta de normatização de gestão de riscos que discipline as responsabilidades e competências nas áreas afins	Atingido – Aprovada pelo CONSUNI em julho de 2020
VII – Propor a implantação do plano de continuidade e monitoramento relacionado aos elementos críticos que venham a impactar as metas e objetivos institucionais	Contínuo – Essa ação é realizada por meio da participação da SECGOV em reuniões e da análise de relatórios de acompanhamento do PDI elaborado pela PROPLAD
VIII – Instituir sistema de avaliação e monitoramento dos resultados das ações, diretrizes e estratégias implantadas	Não atingido – Em planejamento/execução
IX – Gerenciar a implantação de políticas de melhoria, com base nos resultados das avaliações institucionais	Contínuo – Participação da SECGOV em reuniões com os gestores e na reunião plenária do Comitê de Governança
X – Responsabilizar-se pela guarda de dados institucionais obtidos por meio do processo de gestão de riscos, assim como pela sua disponibilização para uso da administração superior e da administração acadêmica da UFC	Não atingido – Aguardando definição do Sistema de Gestão de Riscos, que ainda se encontra em desenvolvimento
XI – Desenvolver ações que disseminem os princípios da boa governança no âmbito da UFC, propiciando uma cultura institucional que estimule a confiança e reduza as incertezas da sociedade quanto à forma de governo da instituição	Contínuo
XII – Exercer outras atividades	Contínuo

Fonte: Elaborada pelos autores, com base em UFC (2020a).



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

Figura 3. Estágios de realização dos objetivos da SECGOV

Segundo informações disponíveis no *website* da SECGOV, para a obtenção de resultados positivos e o atingimento dos objetivos, a unidade, após sua estruturação física, focou suas atenções no processo de elaboração dos documentos que iriam subsidiar as resoluções a serem tomadas, inclusive para a criação do Comitê de Governança da UFC. Aos poucos o conceito de governança universitária foi ficando mais claro, conforme explicou o entrevistado E4: “[...] à medida que foi ficando mais claro o que a gente queria, o que a gente estava buscando foi sendo assimilado. E as pessoas também passaram a falar uma linguagem muito parecida!”.

Contudo, segundo o entrevistado E2, houve e ainda há muita dificuldade política, pois a governança foi implantada na época de transição da gestão da UFC, cujo reitor à época não queria desagradar ninguém ao implantar algo muito trabalhoso, razão pela qual inicialmente a SECGOV teve amplos poderes, conforme explicita a Resolução de sua criação, os quais viriam a ser cerceados após a instituição do Comitê de Governança. O entrevistado E2 ressaltou que o comitê é um órgão colegiado grande, com quase a mesma configuração do CONSUNI e visões muito díspares da UFC e de gestão, sendo difícil reunir todos os membros para falar de governança universitária, apetite a risco, matriz de riscos e outros temas com pessoas que nunca ouviram falar sobre esses assuntos:

Quando entrou a nova gestão, ele sempre se dispôs a trabalhar muito pela governança, e eu acredito que, comparado à gestão passada, a gente está avançando muito mais. Mas, mesmo assim, a governança sempre foi um acessório; nunca foi a prioridade a ser trabalhada. Mas, na verdade, a nossa maior dificuldade é realmente a política, e de se fazer entender. Eu não sei se o problema é que a gente não está sabendo comunicar ou se as pessoas não querem ser comunicadas.

Afirmou, ainda, o entrevistado E2 que outro problema na implantação da governança na UFC é que há muitas instâncias de discussão, pois o Comitê de Governança, como está mudando a estrutura da UFC (estruturas normativas e físicas), precisa submeter suas deliberações ao CONSUNI. Assim, as matérias são discutidas e deliberadas na SECGOV, nas Câmaras do Comitê, no Plenário do Comitê e no Plenário do CONSUNI.

4.2 Contribuições e papel da SECGOV para a governança na UFC

A SECGOV foi criada para promover a governança no âmbito da UFC (Universidade Federal do Ceará [UFC], 2020a). Esse órgão tem por finalidade trabalhar em articulação com o Comitê de Governança e envolver toda a comunidade acadêmica, com o objetivo de fortalecer os mecanismos de governança universitária (liderança, estratégia e controle) nas unidades administrativas e acadêmicas, por meio da divulgação de boas práticas. Segundo o entrevistado E2, foi fundamental a criação de um órgão que realmente execute as funções necessárias para a implantação dos mecanismos de governança, e não que só delibere, que fique em volta das discussões.

Para atingir os objetivos institucionais, a SECGOV deu diversas contribuições. De acordo com o entrevistado E1, um dos principais frutos da SECGOV foi a participação na criação de todos os documentos que eram necessários para operacionalizar a governança no âmbito da UFC, destacando-se a Resolução de criação do Comitê de Governança, a Política de Governança, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), a Cartilha de Governança, a Política e o Plano de Gestão de Riscos e o Programa e o Plano de Integridade.

A SECGOV participou da elaboração da Resolução nº 34/CONSUNI, de 19 de maio de 2017, que criou o Comitê de Governança. Além disso, de acordo com o entrevistado E1:

A SECGOV foi a grande articuladora do Comitê de Governança, pois, claro, ele foi criado pelo reitor, porém nós fazíamos toda a articulação, e do qual fazíamos parte,



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

como também articulávamos as pautas, as reuniões, para que o colegiado, que funcionava em duas câmaras (atividades-meio e atividades-fim), atingisse o objetivo de criar todas as condições necessárias para a instalação da governança na UFC.

Instituída pela Portaria nº 4.117/Reitoria, de 27 de setembro de 2017, a política de governança da UFC foi elaborada pela SECGOV, e tem por objetivo implantar uma gestão moderna, transparente e participativa, que seja capaz de garantir o cumprimento eficaz das ações previstas no PDI (UFC, 2020a).

O PDI é o documento em que se concentram os objetivos e metas definidos no processo de planejamento estratégico, com o objetivo de estabelecer diretrizes de trabalho para a contínua melhoria dos resultados e cumprimento da missão institucional. A SECGOV participou ativamente da sua elaboração e das reuniões de divulgação, garantindo a presença de atividades e ações de governança universitária em cada um dos seus eixos temáticos (UFC, 2020a).

Nesse ínterim, a Cartilha de Governança foi lançada no *website* da UFC em 13 de outubro de 2017, com o objetivo de difundir a cultura da governança e apresentar à comunidade universitária seu processo de implantação, esclarecendo o leitor sobre seus propósitos e explicando de forma clara os principais temas ligados à governança e à gestão de riscos na instituição (UFC, 2020a).

Mais recentemente, a Política de Gestão de Riscos, instituída pela Resolução n.º 15/CONSUNI/2019, de 29 de julho, tem por objetivo estabelecer princípios, diretrizes e responsabilidades, visando à adoção e sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos na instituição. Em 29 de julho de 2020, foi aprovado o Plano de Gestão de Riscos, com o objetivo de fortalecer a governança, facilitando o processo decisório e dando mais segurança e amparo aos servidores na execução de suas atividades cotidianas. De maneira mais ampla, a UFC, por meio da elaboração da Política e do Plano de Gestão de Riscos, procurou melhorar o desempenho enquanto entidade de ensino, ciência e tecnologia (UFC, 2020a).

Segundo a Portaria nº 65/Gabinete do Reitor, de 9 de maio de 2018, a SECGOV foi instituída como unidade responsável pela coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito da UFC, conforme a Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019, da CGU. O programa compreende um conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta.

A SECGOV participou ativamente para a elaboração e aprovação, em 30 de novembro de 2018, do Plano de Integridade da UFC, documento que torna público o compromisso da alta administração e que organiza as medidas de integridade a serem adotadas em 2019. Em reunião de 4 de março de 2020, o Comitê de Governança prorrogou a vigência do plano para o exercício de 2020.

O entrevistado E3 destacou a criação do grupo de interlocutores de governança ante à dificuldade de se dialogar com a alta administração sobre determinados temas:

[...] quando se percebeu que por mais que a gente apresentasse esses temas no comitê, por mais que a gente tentasse capacitar os gestores, o diálogo era muito difícil, era sempre como se a gente ficasse sempre voltando para o zero, dava um passo para frente e dois para trás. A partir disso, surgiu internamente essa ideia de trazer servidores técnicos para esse processo.

Nessa perspectiva, os interlocutores são servidores (docentes ou técnico-administrativos) integrantes do quadro funcional da UFC, indicados pelos dirigentes das unidades acadêmicas e administrativas (gestores) para participar de encontros permanentes com a equipe técnica da SECGOV. A ideia de criar um grupo técnico para difundir os temas relativos à governança universitária surgiu a partir da constatação da necessidade de a UFC



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

avançar na disseminação das boas práticas de governança. O grupo foi formalmente aprovado nos colegiados do Comitê de Governança em 2018, bem como pelo reitor (UFC, 2020a).

De acordo com o entrevistado E3, o interlocutor deve ser um servidor que tenha acesso ao gestor e amplo conhecimento da unidade de atuação, para ajudar a SECGOV a construir materiais técnicos que sejam aplicáveis às diversas realidades da UFC. O entrevistado E3 afirmou ainda que se trata de um grupo mais maduro do que os próprios gestores em relação ao tema; são pessoas que têm mais tempo para se apropriar dos assuntos e participar das capacitações, e que são capazes de influenciar os gestores, por serem de confiança. Destacou, ainda, o entrevistado E3 que “esse grupo foi um diferencial para avançar nos temas relativos à governança universitária, e que, ao se discutir os assuntos com esses atores antes de levar para discussão no Comitê de Governança, chega-se no comitê com material bem amadurecido, o que gera confiança dos gestores”. Alinhados a isso, Klein et al. (2018) ressaltam que a governança envolve as estruturas de influência e organização que se constituem em meio aos atores.

A criação do grupo de interlocutores de governança na UFC foi uma ação para o fortalecimento do mecanismo de liderança. Cada interlocutor desempenha o importante papel de agente que trabalha em articulação com o gestor da unidade e se torna o caminho de acesso à disseminação das boas práticas de governança pelos demais servidores da equipe. O resultado esperado é possibilitar a celeridade de intervenções mais eficazes, para que os objetivos setoriais e os institucionais sejam alcançados, culminando na melhoria dos serviços ofertados à sociedade (UFC, 2020a). Conforme relatado pelo entrevistado E3, os interlocutores têm a responsabilidade de disseminar os assuntos sobre governança na unidade e dar *feedbacks* para a SECGOV.

Dentre os diversos papéis dos interlocutores de governança, destacam-se: 1) ser canal de comunicação entre a SECGOV e o seu setor; 2) ser participativo e comunicativo, ajudando a dirimir dúvidas pertinentes à governança no seu setor, em articulação com a SECGOV; 3) ser multiplicador do conteúdo da governança dentro da sua unidade; 4) participar dos cursos de capacitação promovidos pela SECGOV em parceria com a Divisão de Formação Profissional, da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), ou divulgá-los, dando ciência à chefia e aos demais servidores da unidade sobre cursos ofertados; 5) ser propositivo e instigador, sugerindo ao gestor novas ferramentas e boas práticas para que a governança aconteça efetivamente na sua unidade; 6) colaborar com a Política de Governança, com a Política de Gestão de Riscos e com o Programa de Integridade; e 7) ser um forte aliado do gestor de sua unidade na promoção das ações de governança na UFC (UFC, 2020a).

Segundo os entrevistados, a SECGOV também colaborou na elaboração do painel de ações estratégicas, na discussão de boas práticas de gestão, na sistematização das ações de governança universitária, na mudança de cultura, na transparência e na equidade. Destarte, seu surgimento teve papel fundamental na consolidação da governança na UFC, conforme assevera o entrevistado E1:

Além de abrir os caminhos para a mudança de cultura, outro aspecto importante foi que nós criamos os paradigmas necessários para que a governança se consolidasse onde já tinha sido iniciada, que ela se aprimorasse, e também para instaurar ou iniciar onde ainda não tinha acontecido. Então, foi mais do que mudar a cultura; alguns locais precisavam se consolidar e aprimorar, enquanto em outros precisava ainda a coisa começar.

Segundo o entrevistado E3, a maior contribuição da SECGOV foi o avanço na implantação dos processos, com a introdução de mapeamentos de rotina, com o entendimento da responsabilidade de cada setor, que contribuiu para um grande amadurecimento na gestão, na profissionalização e na padronização das rotinas, trazendo um maior entendimento para a UFC sobre o controle.



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

Segundo o entrevistado E5, a SECGOV se destaca por ser uma unidade de referência própria dentro da UFC, e por ter a atribuição de levar adiante alguns planejamentos próprios da ação de implantação da governança universitária. O entrevistado E6, por seu turno, enfatiza que a SECGOV se sobressai por ter independência, não estando subordinada e não podendo sofrer nenhuma ação restritiva por parte de qualquer outra autoridade da administração superior, conseguindo, portanto, cumprir suas funções sem sofrer restrições.

4.3 Desafios da SECGOV na implementação e disseminação da governança na UFC

Considerando-se que a aplicação da governança em qualquer organização constitui um processo de contínuo aprimoramento e avanço para novas frentes de trabalho, nas entrevistas realizadas procurou-se saber quais eram os desafios da SECGOV na implementação e disseminação da governança na UFC.

Na percepção do entrevistado E1, o desafio maior da SECGOV consiste em cumprir o papel de motivar as pessoas na UFC a continuar mantendo as bases de governança universitária já criadas, bem como aprimorar as práticas e mecanismos pelos quais a governança é aplicada na instituição. Ressalta ainda o entrevistado E1 que “é preciso haver um crescimento equilibrado, pois não adianta a UFC avançar muito em termos de produção científica e não ter uma gestão preocupada com os aspectos principais de governança”.

Na visão do entrevistado E2, as ações futuras da SECGOV devem ser direcionadas para contribuir para a implantação da gestão por competência, em articulação com a PROGEP, e do trabalho remoto na UFC (intensificado com a pandemia da COVID-19), os quais, na sua percepção, requerem melhoria da eficiência da gestão e implantação de boas práticas de governança. O entrevistado E2 complementa ainda que “teletrabalho e gestão por competência bebem da fonte da governança”.

O entrevistado E3 entende que os esforços da SECGOV precisam ser orientados para a operacionalização das práticas inicialmente introduzidas, mas que, num primeiro momento, permaneceram no nível de explicação e sensibilização para as pessoas aderirem à governança. Além disso, acredita ser necessária a implantação de um plano de ações de governança (já que existe apenas a política de governança), a criação de matriz de riscos, a melhoria dos objetivos estratégicos de governança e o fortalecimento do aspecto da integridade, por meio da Comissão de Ética e da Ouvidoria.

O entrevistado E4, por sua vez, acredita ser necessário qualificar ainda mais as práticas de governança, principalmente expandindo o gerenciamento de riscos para todas as unidades da UFC, pois atualmente há diferentes níveis de aplicação de governança nas áreas da instituição. Ademais, o entrevistado E4 argumenta ser necessária a sensibilização do corpo técnico-administrativo da instituição, para que esta se mantenha com o foco em governança universitária. No mesmo sentido, o entrevistado E5 destaca ser preciso que a SECGOV alcance um nível mais avançado de governança, em que haja uma aplicação uniforme em todas as unidades da UFC, e em que todo o corpo funcional esteja envolvido e exercendo a governança em suas atividades, seja em unidades acadêmicas, administrativas ou de gestão. O entrevistado E5 destaca, ainda, ser necessária a implantação de um processo de avaliação dos resultados da governança na instituição.

Na visão do entrevistado E6, os desafios da SECGOV se resumem em dar transparência à gestão, pois se trata do principal problema de qualquer organização que presta serviços públicos, e, segundo ele, a governança desempenha papel muito importante nesse caminho. Contudo, assevera: “Eu acho que não há nenhum órgão público hoje no Brasil com o nível de transparência da UFC. Se você entrar nos nossos painéis, vai ver onde está cada centavo”.



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

Feita a exposição dos relatos dos entrevistados e dos resultados da análise documental realizada, a Figura 4 apresenta uma síntese da percepção dos entrevistados sobre os desafios da SECGOV na implementação e disseminação da governança na UFC.

Entrevistado	Percepção sobre os desafios da SECGOV
E1	Manter a motivação das pessoas para continuarem com foco em governança Aprimoramento da governança
E2	Implantar a gestão por competência e o teletrabalho
E3	Operacionalizar as práticas de governança inicialmente introduzidas Implantar um plano de governança Criar matriz de riscos Fortalecimento da Comissão de Ética e da Ouvidoria
E4	Implantação do gerenciamento de riscos em todas as unidades Sensibilização do corpo funcional para manter o foco na governança
E5	Evoluir para um nível avançado de governança Implantação de um processo de avaliação por resultado
E6	Dar transparência à gestão

Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 4. **Síntese da percepção dos entrevistados sobre os desafios da SECGOV**

A partir da síntese dos argumentos dos entrevistados (Figura 4), visualiza-se que as suas percepções sobre os desafios futuros da SECGOV possuem alguns pontos em comum: a visão de que é necessário avançar nas ações de governança universitária, operacionalizar o que já foi desenvolvido em termos de política, promover ações de envolvimento dos servidores com a governança e avançar na implantação do gerenciamento de riscos em todas as unidades da UFC.

No que tange à necessidade percebida pelo entrevistado E3 de operacionalizar os conceitos de governança, tem-se que esse resultado se assemelha ao que foi encontrado por Lobato et al. (2019) ao examinar a qualidade do processo de governança em universidades federais. No citado estudo empírico, os autores verificaram a necessidade de institucionalização de procedimentos a fim de dar aos setores responsáveis pela governança universitária uma certa independência dos demais setores, de modo a garantir uma governança institucional.

Destaca-se também o fato de o entrevistado E2 mencionar a importância da governança para a implantação da gestão por competência e do trabalho remoto na UFC. Isso pode evidenciar que a governança na instituição tem se tornado um mecanismo de integração com os diversos atos de gestão da sua administração.

Ademais, os entrevistados E3 e E4 percebem ser necessário expandir o gerenciamento de riscos de forma ampla para todas as unidades da UFC. Isso vai ao encontro do que consta nos relatórios da SECGOV disponibilizados no *website* da instituição, os quais mencionam que a política de gestão de riscos foi criada, mas que ainda se faz necessário implementar o plano de ação de gestão de riscos e um sistema informatizado para esse fim.

Por fim, ressalta-se que os relatórios da SECGOV também apontam como desafio o desenvolvimento de um plano de capacitação voltado para a formação dos servidores e docentes nos conceitos e práticas de governança universitária.

5 Considerações finais

A pesquisa teve por objetivo descrever o processo de criação da SECGOV e as contribuições e desafios de sua implantação. Para tanto, consideraram-se o conceito de governança pública proposto pelo IFAC (2013) e a criação da SECGOV em 2017 como os



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

primeiros passos, tendo sido concebida como órgão técnico e executivo criado para operacionalizar e disseminar boas práticas de governança na UFC.

Para se desenvolver o estudo, foram coletadas informações no *website* da SECGOV e realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores que participaram da criação e desenvolvimento da unidade, assim como outros gestores da UFC que também fizeram ou fazem parte desse processo.

Em linhas gerais, os resultados da análise documental e da percepção dos entrevistados (gestores e servidores) possibilitaram constatar que a SECGOV foi fundamental na articulação inicial para introduzir o conceito de governança, promover discussões sobre o tema, disseminar boas práticas e operacionalizar a criação e o estabelecimento da estrutura de governança na UFC, bem como dos principais documentos necessários à sua institucionalização.

Apesar de os entrevistados apresentarem opiniões semelhantes quanto às dificuldades enfrentadas para esclarecer o conceito de governança e o papel da SECGOV, percebeu-se que há discordâncias quanto às motivações que levaram à sua criação e ao estabelecimento da governança na UFC. Contudo, independentemente de o processo ter-se iniciado por exigência normativa (IN MP/CGU nº 01/2016) ou por iniciativa própria da UFC, entende-se que a necessidade de sua consecução e consolidação tem sido cada dia mais compreendida pelos atores que compõem e fazem a instituição.

Ademais, com base nas informações coligidas, admite-se que há uma lentidão no processo de discussão e aprovação de ações de governança na UFC. Como sugestão para amenizar essa dificuldade, o entrevistado E2 propôs uma melhoria da estrutura de governança da instituição, mediante enxugamento das instâncias de discussão e deliberação, de maneira a dar mais celeridade aos trâmites de aprovação de assuntos relacionados a governança. Com base na prática vivenciada pelo entrevistado E2 e no entendimento de que o Comitê de Governança possui praticamente a mesma composição do Conselho Universitário, propõe-se que, em substituição ao comitê, seja criada uma Câmara de Governança no CONSUNI, na qual sejam realizadas as discussões, e que, em seguida, estas sejam encaminhadas para deliberação e votação do plenário.

Todavia, essa sugestão esbarra na determinação da IN MP/CGU nº 1/2016, que obriga a instituição do Comitê de Governança. Portanto, como forma de mitigar essa dificuldade, verifica-se na pesquisa a importância do aprimoramento do grupo de interlocutores de governança, pois esses atores possibilitam um melhor canal de comunicação com os gestores e a elaboração de documentos mais consistentes pela SECGOV, o que contribui para discussões mais ágeis nas instâncias deliberativas. De toda sorte, os achados da presente pesquisa estão alinhados com as recomendações de Klein, Pizzio e Rodrigues (2018) sobre universidades federais, já que se verifica que a estrutura de governança da UFC não tende à neutralidade, porquanto as políticas e práticas universitárias encontram-se mediadas por ações interessadas de atores tanto internos como externos.

Considerando-se que foram entrevistadas seis pessoas que tiveram ou têm atividades relacionadas à SECGOV, dentro do conjunto de nove servidores selecionados pelos critérios estabelecidos, entende-se que houve uma limitação quanto à amplitude de entrevistados e suas percepções sobre o desenvolvimento do processo de criação, implantação e desafios da unidade. Recomenda-se, portanto, que sejam realizados novos estudos envolvendo mais pessoas, não somente relacionadas à SECGOV, mas também outros *stakeholders* que fazem parte da comunidade acadêmica da UFC (docentes, discentes e servidores técnico-administrativos) e do público externo, os quais também são atores do processo de implementação e disseminação da governança na instituição.

Referências

- Almeida, R. S., & Souza, W. A. (2019). Implementação dos mecanismos de governança de tecnologia da informação em uma universidade pública. *Revista de Gestão e Tecnologia*, 9(1), 136-149.
- Anastasia, F. (2000). Responsabilização por controle parlamentar. *Trabalho apresentado ao GT Instituições Políticas da ANPOCS*, Petrópolis.
- Beuren, I. M., & Silva, G. P. (2013). Reflexos na controladoria com a adesão da empresa à governança corporativa. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 12(36), 70-82.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. New Jersey: Princeton.
- Bhatta, G. (2003). Post- NPM themes. In *Public sector governance*, Wellington: State Services Commission. Working Paper n° 17.
- Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27(94), 370-395.
- Castro, C. J., & Silva, G. V. (2017). Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Espacios*, 38(17).
- Ceratti, S. A., Bertolini, C., & Silveira, S. R. (2019). Um estudo sobre governança de tecnologia da informação no campus de Frederico Westphalen-RS da Universidade Federal de Santa Maria. *Revista de Gestão e Tecnologia*, 9(4), 10-29.
- Controladoria Geral da União. (2016). *Instrução normativa conjunta CGU/MP n° 001*. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do poder executivo federal.
- Costa, A. C. P., Leal, A. F. P., Nascimento, L. C. B., Mendonça, C. M. C., & Guerra, L. C. B. (2018). Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma Universidade Federal da Amazônia Oriental. *Revista do Serviço Público*, 69(3), 741-772.
- Dedonatto, O. (2005). *Análise dos impactos para a contabilidade no processo de implantação da governança corporativa* [Dissertação de mestrado, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau].
- Dedonatto, O., & Beuren, I. M. (2010). Análise dos impactos para a contabilidade no processo de implantação da governança corporativa em uma empresa. *Revista de Contabilidade e Controladoria*, 2(3), 23-38.
- Duarte, R. (2004). Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em Revista*, 24, 213-225.
- Escola Nacional de Administração Pública, & Abrúcio, F. L. (2011). *Disciplina 3.1: debate contemporâneo da gestão pública*. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1021>
- Ferreira, D., Baidya, T. K., & Dalbem, M. C. (2018). Governança corporativa (GC) nas instituições de ensino superior: um mapeamento sistemático da produção científica nacional. *Revista de Administração da UFSM*, 11(4), 921-941.
- Foletto, P. R., & Tavares, S. M. N. (2013). Especificidades da governança universitária: alguns aspectos. In Colombo, S. S. (Org). *Gestão universitária: os caminhos para a excelência*. Penso.
- Frost, J., Hattke, F., & Reihlen, M. (Eds.). (2016). *Multi-level governance in universities: strategy, structure, control*. Springer.
- Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2015). *Código das melhores práticas de governança corporativa*.
- International Federation of Accountants. (2013). *International framework: good governance in the public sector*. <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf>

São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

- Kato, F. B. G., Chaves, V. L. J., & Meguins, R. C. (2020). O modelo de governança corporativa na educação superior e as repercussões no trabalho docente: um estudo de caso. *Education Policy Analysis Archives*, 28(6-16), 1-24.
- Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance: public administration for twenty-first century America*. Johns Hopkins University Press.
- Klein, K., Pizzio, A., & Rodrigues, W. (2018). Governança universitária e custos de transação nas universidades da Amazônia Legal Brasileira. *Educação & Sociedade*, 39(143), 455-474.
- Lobato, J. O., Andrade, E. F. S., Maccari, E. A., & Mazieri, M. R. (2019). Performance and quality indicators and the governance process in Brazilian federal universities: a multi-case study. *Revista de Administração da UFES*, 12(3), 594-609.
- Lugoboni, L. F., Sousa, F. L. S., Silva, L. M., & Nakamura, W. T. (2020). Governança corporativa em instituições de ensino fundações e não-fundações. *Revista Universo Contábil*, 15(3), 114-132.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 9-135.
- Medeiros, M. F. M., Diniz, I. J. D., & Sousa, M. V., Neto. (2012). Governança de TI: teoria e prática sob a ótica dos discentes. *Revista Eletrônica do Mestrado Profissional em Administração da Universidade Potiguar*, 5(1), 45-58.
- Moreira, P. A., & Palmisano, A. (2016). Transparência: um princípio de governança corporativa na auditoria de recursos públicos federais. *Revista Metropolitana de Governança Corporativa*, 1(1), 3-25.
- Musse, J. I., Araújo Neto, A. C., Ahlert, H., Rey, L. F., Ignácio, M. C., & Motta, T. S. (2015). Impactos estruturais da implantação da governança de TI em uma universidade pública. *Anais da 5ª Conferencia de Directores de Tecnología de Información*. Viñadel Mar.
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 263-290.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2004). *OCDE principles of corporate governance*.
- Pinheiro, D. R., & Oliva, E. C. (2020). A atuação da auditoria interna na governança pública: Um estudo baseado na visão da alta administração das universidades públicas federais brasileiras. *Contabilidade Vista & Revista*, 31(2), 46-67.
- Ramírez, Y., & Tejada, Á. (2018). Corporate governance of universities: improving transparency and accountability. *International Journal of Disclosure and Governance*, 15(1), 29-39.
- Rodrigues, J. G. L. (2010). *Diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da teoria institucional* [Dissertação de mestrado, Universidade Católica de Brasília].
- Santiago, M. G. C. (2015). *Análise da adequação dos mecanismos de governança utilizados para a gestão da Universidade Federal do Ceará (UFC)* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará].
- Sedrez, C. S., & Fernandes, F. C. (2011). Gestão de riscos nas universidades e centros universitários do Estado de Santa Catarina. *Revista GUAL*, Edição Especial), 70-93.
- Silva, M. C. C. (2016). *A governança nas instituições de ensino superior: o caso da Universidade Federal de Pernambuco* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Pernambuco].
- Souza, F. C., & Borba, J. A. (2009). Governança corporativa e remuneração de executivos: uma revisão de artigos publicados no exterior. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(2), 35-48.



São Paulo 28 a 30 de julho 2021.

- Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, 70(4), 519-550.
- Teixeira, L. I. L., Almeida, A. J. B., Paiva, S. C. Q., & Rodrigues, M. V. (2018). Governança em IFES do Nordeste: concepção, execução e monitoramento da gestão estratégica. *Revista Organizações em Contexto*, 14(28), 265-291.
- Trakman, L. (2008). Modelling university governance. *Higher Education Quarterly*, 62(1/2), 63-83.
- Tribunal de Contas da União. (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*.
<https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>
- Universidade Federal do Ceará. (2020a). *Secretaria de governança*.
<https://secretariadegovernanca.ufc.br/pt/>
- Universidade Federal do Ceará. (2020b). *Universidade Federal do Ceará*.
<http://www.ufc.br/a-universidade>
- Ventura, M. M. (2007). O estudo de caso como modalidade de pesquisa: pedagogia médica. *Revista da Sociedade de Cardiologia do Estado do Rio de Janeiro*, 20, 383-386.
- Yin, R. K. (2016). *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Penso.