

# Princípios de governança corporativa para gestão administrativa e acadêmica de uma Instituição Pública de Ensino Superior

## Autores:

### Aline Wrege Vasconcelos

*Doutoranda em Engenharia, Gestão e Mídia do Conhecimento na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)*

### Francisco Robson da Silva Vasconcelos

*Mestre em Administração pela Universidade Federal de Rondônia*

DOI: 10.58203/Licuri.22494

#### Como citar este capítulo:

VASCONCELOS, Aline Wrege; VASCONCELOS, Francisco Robson da Silva. Princípios de governança corporativa para gestão administrativa e acadêmica de uma Instituição Pública de Ensino Superior. In: OLIVEIRA, Hilderline Câmara (Org.).

**Revelando culturas: inovação, desafios e horizontes nas Ciências Sociais.** Campina Grande: Licuri, 2024, p. 53-63.

ISBN: 978-65-85562-24-9

## Resumo

O presente artigo traz como objetivo discutir as possibilidades de aplicação dos princípios de governança corporativa para o aperfeiçoamento e inovação das práticas de gestão administrativa e acadêmica na Universidade Federal de Rondônia - UNIR (Amazônia - Brasil). Foram tratados alguns conceitos nesta construção textual de Governança Corporativa, como base para este estudo. Outro conceito utilizado foi o de inovação. Ainda utilizou-se o conceito de Teoria da Representação ou Agency Theory. Utilizou-se da pesquisa bibliográfica, a partir de materiais já elaborados e do levantamento de conteúdos teórico-conceituais, com intuito de obtenção de informações acerca das visões conceituais sobre o tema. Como complemento ao estudo bibliográfico, utilizou-se a análise do discurso. Como resultado, percebeu-se resistência por parte dos gestores e coordenações acadêmicas da UNIR, quando se trata de utilização de práticas oriundas do setor privado. Não estão preocupados com planejamentos concatenados, baseados nos princípios da governança, que permitam à gestão alcançar resultados satisfatórios. Constatou-se, portanto, que práticas de gestão apresentam características da administração clássica, onde prevalece uma organização linear caracterizada pela centralização da autoridade, pela cadeia de comando, desenhada dentro da premissa de que o indivíduo no topo possui a autoridade maior. Tais práticas, de modo geral, não corroboram para inovação, não atendendo, sobretudo, aos princípios da governança corporativa. Foi proposta criação de mecanismos de planejamento com perspectivas inovadoras, voltadas para o futuro, visando novas possibilidades, a partir da formação de relacionamentos entre os setores público e privado.

**Palavras-chave:** Educação. Universidade. Governança. Inovação. Gestão pública.

## INTRODUÇÃO

A educação superior no contexto atual caracteriza-se pela expressão quantitativa. Essa tendência pode ser explicada por alguns fatores: aumento demográfico, crescimento econômico, expansão de acesso às novas tecnologias, crescimento no atendimento à educação básica e ao aumento da consciência de que o desenvolvimento socioeconômico e cultural está relacionado ao investimento no ensino.

Diante do desafio de se aliar quantidade com qualidade, instituições têm procurado realizar uma série de mudanças estruturais. No entanto, essas não têm produzido transformações conceituais efetivas, relacionadas à gestão administrativa e acadêmica. Segundo Fonseca (2012) a gestão educacional tem se utilizado pouco dos avanços alcançados pelas modernas teorias das organizações, como modelo de gestão.

As instituições federais de ensino superior deparam-se com questões relacionadas à eficiência, governança e, sobretudo, inovação. A sociedade exige destas uma governança eficiente, criativa e inovadora. Do ponto de vista social, exige-se um setor público inovador que ofereça produtos e serviços de qualidade, que garanta relacionamentos eficazes com os cidadãos. (Brandão e Bruno- Faria, 2013).

O conceito de inovação, normalmente, é relacionado às pesquisas que envolvem conexões entre ciência e tecnologia, máquinas e equipamentos, produtos e processos. No entanto, para uso do presente trabalho, entendemos inovação como, conjunto de alterações que afetam eixos constitutivos da organização do ensino universitário, provocadas por mudanças na sociedade ou por reflexões sobre concepções intrínsecas à missão da educação superior. (FONSECA, 2012).

Corroborando com essa perspectiva, Mota (2011) argumenta que a inovação implica em mudanças incrementais, criação de novas funcionalidades, bem como melhorias na gestão, associadas à conquista e criação de novos espaços de atuação. Portanto, é possível a utilização da concepção de inovação na gestão administrativa e acadêmica da instituição de ensino superior.

Percebe-se certa resistência na recepção de concepções de gestão baseadas no setor privado. Ou seja, visões de governança corporativa são entendidas, de certo modo, pelas organizações públicas, como desnecessárias. Destarte, pontamos a seguinte questão a ser discutida neste trabalho: é possível a aplicação dos princípios da Governança Corporativa na gestão administrativa e acadêmica de uma Instituição Federal de Ensino

Superior? Destarte, o presente texto pretende discutir possibilidades de inovação para um ensino superior de qualidade, sobre o aspecto da gestão educacional.

Para composição do trabalho foram tratados alguns conceitos que serviram de base para a compreensão acerca dos princípios da governança corporativa, úteis ao debate envolvendo sua aplicação na gestão administrativa e acadêmica em uma instituição federal de ensino superior.

Este estudo tem como objetivo analisar a aplicação dos princípios da governança corporativa na gestão administrativa e acadêmica da Universidade Federal de Rondônia. Para alcançar os resultados foram propostos como objetivos específicos levantar as práticas prioritárias na gestão na instituição em estudo (1), analisar o desempenho das práticas de gestão em face aos princípios da governança corporativa (2) e propor a inovação requerida para a melhoria na eficiência institucional da organização estudada (3). O texto é constituído de tópicos e subtópicos que propõem uma revisão teórica e conceitual, a metodologia, os resultados, a conclusão e as referências utilizadas.

## METODOLOGIA

Utilizou-se para construção do presente ensaio o método de pesquisa bibliográfica, a partir da leitura de materiais publicados, representados por livros e artigos científicos. Gil (2010) sugere que há vantagem nessa providência, pois o apanhado bibliográfico permite ao investigador, dispor de uma gama de fenômenos tratados e publicados por variados autores, e em variadas linhas de pesquisa.

No primeiro momento, realizou-se levantamento de conteúdos teórico-conceituais sobre Governança Corporativa, com intuito de se obter informações acerca das visões conceituais sobre Governança. Realizou-se análise documental, sob a perspectiva de Flick (2009) que entende o documento como uma forma de contextualização da informação. Representam uma versão específica de realidades construídas para objetivos específicos.

Os conteúdos documentais devem ser analisados por meio de questionamentos, tendo o pesquisador a obrigação de considerar quem os produziu, com que objetivo e quem os utilizam. Deve-se, portanto, evitar manter o foco somente nos conteúdos dos documentos sem levar em conta o contexto, a utilização e a função dos documentos. (FLICK, 2009).

Como complemento, foi significativo o método da análise do discurso, que,

conforme Gerhardt e Silveira (2009) tratam, é uma reflexão sobre a apreensão do significado de textos produzidos em diferentes campos. O entendimento de que um texto não expressa um sentido em si mesmo, mas ao contrário, expressa posições ideológicas, torna imprescindível na perspectiva da análise de discurso.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para Silveira (2015) a governança corporativa está relacionada à forma com que as organizações são dirigidas e controladas, visa criar um ambiente no qual as pessoas procurem voluntariamente cumprir as regras e tomar decisões que sejam melhores para o interesse comum de longo prazo para a organização.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), adota quatro princípios de governança em seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa: transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa. Na Tabela 1 são descritos abordagens sobre governança.

Outro conceito utilizado no trabalho foi o *Behavioral Public Choice Theory* ou Teoria da Escolha Pública Comportamental, conforme Viscusi (2015) essa corrente de pensamento estuda o comportamento dos agentes públicos diante das tomadas de decisões. Como os agentes públicos, políticos e os reguladores estão sujeitos aos mesmos preconceitos psicológicos e limitações dos demais indivíduos da sociedade. A Teoria da Escolha Pública Comportamental reconhece que os agentes do governo são humanos e sujeitos a anomalias comportamentais e aos incentivos da escolha pública que podem levar a políticas de redução de bem-estar.

Estudiosos da Teoria da Escolha Pública têm procurado demonstrar o quanto, em muitos casos, os gastos públicos e os procedimentos burocráticos crescem de maneira significativa e ineficiente tornando a empresa pública ineficaz e ineficiente. Isso acontece devido o fato de que o comportamento individual no âmbito público e privado se baseia na mesma hipótese, ou seja, na maximização do autointeresse em detrimento do interesse público.

A Teoria da Agência pressupõe a possibilidade de um relacionamento de cooperação poder tomar diferentes atitudes no processo de tomada de decisão. Visa compreender o relacionamento entre duas pessoas: o principal, que delega trabalho, e o agente, que recebe determinada tarefa.

Tabela 1 - Abordagens Teóricas sobre Governança.

Conceito
<p>Autor: <b>Peters (2013)</b></p> <p>1.1 Governança significa direção. Seu significado fundamental é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos. O processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas.</p> <p>1.2 São quatro, as funções fundamentais da Governança: <b>estabelecimento de metas; coordenação das metas; implementação e avaliação.</b></p>
<p>Autor: <b>Matias-Pereira (2010; 2014)</b></p> <p>2.1 Governança Pública está associada a uma mudança na gestão política. Sob a perspectiva da Ciência Política, refere-se às formas de interação nas relações de poder entre Estado, o governo e a sociedade, sobretudo, acerca dos processos de cooperação em face aos mecanismos utilizados para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor.</p> <p>2.2 À semelhança da governança corporativa, a governança pública está apoiada em quatro princípios: <b>relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas.</b> Como condição indispensável para o desenvolvimento de uma instituição, tem-se a busca permanente da prática desses princípios, de forma permanente, considerando todos os atores envolvidos.</p>
<p>Autor: <b>Silveira (2015)</b></p> <p>3.1 Governança Corporativa é o conjunto de atividades de acultramento e mecanismos - internos e externos, de incentivo ou controle. Do ponto de vista interno: visa influenciar pessoas a tomarem decisões no melhor interesse de longo prazo da organização, cumprindo as regras e se comportando de forma ética; do ponto de vista externo: influenciar as empresas a serem transparentes com seus <i>stakeholders</i>, assegurando direitos plenos a todos os seus acionistas de forma equitativa.</p> <p>3.2 O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) adota quatro princípios de governança em seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa: <b>transparência; prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa.</b></p>
<p>Aitor: TCU (2014)</p> <p>4.1 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.</p>

A eficiência da Administração Pública depende do comportamento do agente que nem sempre é controlado ou supervisionado. Conforme Matias Pereira (2014) esses agentes que representam o governo perante a sociedade devem estar condicionados ao controle eficiente do poder público.

No setor público o principal é entendido como o cidadão, o contribuinte, o eleitor que por meio do voto nomeia o agente, o governante, para gerenciar o serviço público. A relação agente-principal é uma questão contratual, onde os agentes atuam de modo desalinhado com os interesses do principal. Há um conflito de interesse, um trade-off entre funções e objetivo do agente e do principal.

O conceito de inovação, normalmente, é relacionado às pesquisas que envolvem

conexões entre ciência e tecnologia, máquinas e equipamentos, produtos e processos. No entanto, para uso do presente trabalho, entendemos inovação como um conjunto de alterações que afetam eixos constitutivos da organização do ensino universitário, provocadas por mudanças na sociedade ou por reflexões sobre concepções intrínsecas à missão da educação superior. (FONSECA, 2012).

Corroborando com essa perspectiva, Mota (2011) argumenta que a inovação implica em mudanças incrementais, criação de novas funcionalidades, bem como melhorias na gestão, associadas à conquista e criação de novos espaços de atuação.

As perspectivas teóricas possibilitaram entendimento das práticas encontradas na organização em estudo. Percebeu-se que há comportamentos que expressam certa resistência por parte das coordenações de cursos e coordenações acadêmicas da UNIR, quando se trata de utilização de práticas de gestão oriundas do setor privado.

Na Tabela 2 descrito abaixo demonstra implicações dos princípios da governança corporativa que possibilitarão um comparativo com práticas levantadas na organização em estudo. Esta apresenta algumas características que fogem às práticas e princípios da governança, tendo práticas, prioritariamente, baseadas em concepções patrimonialistas, bem como, na concepção da administração clássica.

Tabela 2. Comparativo fundamental entre teoria e prática na organização pesquisada.

Princípios da Governança Corporativa	Práticas comparadas na organização pesquisada
1. Estabelecimento de metas; coordenação das metas; implementação e avaliação. PETERS (2013)	Apesar da presença de metas, estabelecidas no PDI, não foram constatadas coordenação para cumprimento destas, ou planejamento institucional para tal. Foi constatada na instituição implementação do processo de avaliação institucional ainda que em fase de teste.
2. Relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas. MATIAS-PEREIRA (2010; 2014)	Há presença de relações éticas, porém não se percebeu conformidade em todas as suas dimensões. Ou seja, ainda encontram-se ações e atitudes que contradizem tais princípios. Em alguns setores há pouca transparência, no que se refere às emissões de Atas de reunião de Conselhos. Por outro lado há prestação responsável de contas, mesmo que de forma incipiente.
3. Transparência; prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa. SILVEIRA (2015)	Não se percebe nos agentes, nos gestores dos diversos setores, ações efetivas que caracterizem responsabilidade corporativa. Ou seja, como há fragmentação na Organização, as ações são pulverizadas, não sendo possíveis ações efetivas de responsabilidade corporativa e social, conseqüentemente.

Durante a pesquisa, foram levantadas algumas práticas de gestão, que serão analisadas posteriormente. Por um lado, ausência de direcionamento por parte da gestão superior; falta de delineamentos e discussões que possibilitem o cumprimento do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI; ausência de reuniões periódicas voltadas para monitoramento dos planos de trabalho das unidades; ausência de relacionamento entre núcleos acadêmicos, pró-reitoria e reitoria.

Por outro lado, notou-se que em algumas unidades da organização, há práticas como: proatividade de alguns servidores; busca por capacitação e preocupação em atingir as metas estabelecidas no PDI. Essas atitudes são individualizadas, setorializadas, sem qualquer planejamento estrutural, que possa caracterizar práticas de governança.

Estas práticas observadas e demonstradas na Tabela 3 abaixo corroboram para o entendimento acerca do comportamento dos agentes públicos diante das tomadas de decisões. Demonstra como os agentes públicos estão sujeitos aos mesmos preconceitos psicológicos e limitações dos demais indivíduos da sociedade. Pois, estes são humanos e sujeitos a anomalias comportamentais e aos incentivos da escolha pública que podem levar a políticas de redução de bem-estar.

Tabela 3. Confronto entre a Teoria da Escolha Pública Comportamental e as práticas usuais.

Teoria da Escolha Pública Comportamental VISCUSI (2015)	Práticas usuais na organização pesquisada
1. Gastos públicos e procedimentos burocráticos crescem de maneira significativa e ineficiente tornando a empresa pública ineficaz e ineficiente.	Percebe-se na organização pesquisada que muitas atitudes e procedimentos são extremamente burocráticos. O uso e os trâmites de documentos por meio da emissão de papel são ainda comuns entre os diversos setores da organização. Desse modo, tais procedimentos tornam os processos ineficientes e ineficazes.
2. Comportamento individual no âmbito público e privado se baseia na mesma hipótese, ou seja, na maximização do autointeresse em detrimento do interesse público.	Comportamentos que expressam o autointeresse são perceptíveis, inclusive no discurso de diversos agentes públicos, sejam docentes ou técnicos administrativos. Por se tratar de uma instituição pública de ensino superior, que guarda visões de gestão baseadas em concepções ora tradicional, patrimonialista, de uma administração clássica e por vezes burocrática, a organização em estudo demonstra comportamentos individuais em detrimento ao coletivo.

O desconhecimento dos gestores acerca das regulamentações e do regimento interno da organização tem dificultado a concretização de definições e encaminhamentos de ações e práticas de gestão eficazes.

Dentre as práticas que podem ser consideradas como baseadas na Teoria da Escolha Pública Comportamental se pode citar a falta de pensamento e ações que expressem o desejo da coletividade. Como por exemplo, a realização de algumas coordenações de curso com vistas a minimizar a evasão, com ações de nivelamento, ainda não foram institucionalizadas, sendo objeto de discussão entre a comunidade acadêmica.

A proatividade de alguns servidores; a busca por capacitação mesmo sem o direcionamento da liderança; a preocupação de alguns servidores do setor em atingir as metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Diante do exposto, as práticas e ações de gestão pública, levantadas na unidade organizacional pesquisada mostram-se insuficientes para o atendimento aos princípios de eficiência. Servidores proativos têm trabalhado para a criação de normas e procedimentos internos, porém a quantidade de demandas e a falta de planejamento tem impossibilitado o avanço do processo de inovação de boas práticas.

Práticas patrimonialistas e disfunções burocráticas são percebidas nas ações de gestão quando a legislação se sobrepõe a eficiência, processos são analisados com ou sem rigor legal, dependendo de sua origem e interesse, quando servidor concentra informação, serviços e documentações, que deveriam ser compartilhados, demonstrando autointeresse em detrimento do serviço público.

Como não há periodicidade de reuniões para planejamento e verificação das práticas de gestão, servidores aparentam-se desmotivados, sem direcionamento, com ações não padronizadas, baseadas em visões individualizadas em detrimento da coletividade.

O desconhecimento acerca da ciência da administração, bem como das práticas e princípios de governança têm mantido, em certa medida, as ações da organização, isolada da sociedade. Sua produção intelectual, científica, por vezes, não tem contemplado e atingido a quem de direito.

Isso acontece pelo fato de haver nítida fragmentação das ações. Ou seja, não há ações concatenadas, direcionadas nem dialogadas, que possam ensejar um resultado satisfatório, em termos de melhoria da qualidade do ensino, por exemplo. As ações de ensino, pesquisa e extensão são desconectadas. Existem na organização, mas atingem seus

resultados individualizados, sem perspectiva de política de gestão. Há ações isoladas, mas não há políticas acadêmicas e administrativas consistentes e eficazes.

Diante disso, propomos à organização mecanismos baseados nos princípios da governança corporativa, admitindo a necessidade de se atingir resultados satisfatórios, propostos no PDI, mas até então, sem qualquer menção de efetividade.

Aquelas, por questões diversas, não estão preocupadas com planejamentos concatenados, baseados nos princípios da governança, que permitam à gestão o sucesso esperado. Constatou-se, portanto, que práticas de gestão apresentam características da administração clássica, onde prevalece uma organização linear caracterizada pela centralização da autoridade, pela cadeia de comando, desenhada dentro da premissa de que o indivíduo no topo possui a autoridade maior. Tais práticas, de modo geral, não corroboram para inovação, não atendendo, sobretudo, aos princípios da governança corporativa.

Propõem-se a criação de mecanismos de planejamento com perspectivas inovadoras, voltada para o futuro, visando novas possibilidades de gestão, levando em conta os princípios da governança pública, de forma a incentivar os agentes envolvidos a compreenderem a importância da missão e da visão da organização e que, a partir da formação de relacionamentos entre os setores público e privado, consiga-se alavancar a organização, colocando-a no patamar desejado, mais próxima da sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algumas instituições públicas ainda se utilizam de práticas baseadas em princípios tradicionais, sobretudo, na visão burocrática. Há uma visão estabelecida de que os serviços públicos são totalmente burocráticos, com servidores atuando com má vontade, ausência de qualidade no atendimento, havendo em muitos casos, desconhecimento dos agentes para exercer determinadas funções.

Durante a pesquisa, se constatou que as práticas de gestão apresentam características da administração clássica, onde prevalece uma organização linear caracterizada pela centralização da autoridade, pela cadeia de comando, desenhada dentro da premissa de que o indivíduo no topo possui a autoridade maior. Foi constatada presença de ações e atitudes previstas na Teoria da Escolha Pública Comportamental. Onde a dicotomia entre os interesses de agentes públicos e os interesses da organização

não são, muitas vezes, os mesmos.

As práticas de gestão na organização estudada não atendem aos princípios da governança corporativa. A falta de planejamento e reuniões sistemáticas, as ausências de políticas acadêmicas e administrativas claras têm corroborado para a predominância de ações burocráticas, para o cumprimento de normas com impessoalidade com ênfase nos processos. Ou seja, uma gestão sem foco nos resultados previstos no PDI.

Foi proposta criação de mecanismos de planejamento com perspectivas inovadoras, voltadas para o futuro, visando novas possibilidades, a partir da formação de relacionamentos entre os setores público e privado.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. *Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração*. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro 47(1):227-248, janeiro/fevereiro de 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. *Referencial Básico de Governança*. Aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília. TCU, 2014.

BURIGO, Carla Cristina Dutra; PERARDT, Susany. A concepção de universidade e a inter-relação com o processo da gestão universitária. *Rev. FAE, Curitiba*, v. 19, n. 1, p. 80- 93, jan. / jun. 2016.

FONSECA, Sônia. *Modelos de gestão como estratégia de sucesso nas instituições de ensino superior*. IN: *Inovação no Ensino Superior*. MASETTO. Marcos. Loyola. 2012.

FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*; tradução Joice Elias Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. *APGS*. Viçosa, v. 2, n. 1, pp.109-134, Janeiro a Março de 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2014.

MOTA, Ronaldo. *O papel da inovação na sociedade e na educação*. IN: Os desafios da gestão universitária contemporânea. COLOMBO, Sônia Simões; RODRIGUES, Gabriel Mario. Artmed. 2011.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? *Revista do TCU*. Maio/ Agosto, 2013.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL - PDI: 2014-2018/ Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR-RO. Porto Velho, 2014.

SILVEIRA, Alexandre de Miceli da. *Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: Teoria e Prática*. Riode Janeiro: Elsevier, 2015.

VISCUSI, W. Kip; GAYER, Ted. *Behavioral Public Choice: The Behavioral Paradox of Government Policy*. Mercatus Working Paper, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, March 2015.