



GOVERNANÇA EM UNIVERSIDADES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE CONCEITUAL E CRÍTICA

Eixo temático: 6 - Novos modos de regulação e as tendências em construção no campo da produção do conhecimento

Mirella Guimarães Badarane, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, e-mail: guimaraes.badarane.045@ufrn.edu.br

Profa. Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, e-mail: castroalda02@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este trabalho, fundamentado em uma investigação teórica em desenvolvimento, analisa criticamente a governança no contexto das universidades públicas, inserindo-se no eixo temático 6, com o objetivo de ampliar a reflexão sobre regulação e organização institucional.

O conceito de governança passou a integrar o campo educacional a partir da década de 1990, consolidando-se com a disseminação dos princípios propostos pelo Banco Mundial no documento Governance and Development (World Bank, 1992).

Na educação superior pública, a governança pode ser compreendida como um conjunto de mecanismos de regulação, controle e direcionamento das universidades, articulado às transformações do Estado. Nessa perspectiva, conforme argumenta Delvaux (2007), a governança corresponde a uma noção fluida, apropriada ideologicamente por governos neoliberais para formular e difundir prescrições associadas à chamada “boa governança”.

Nesse contexto, compreender a complexidade do campo da governança na universidade pública, bem como identificar os interesses predominantes dos diferentes agentes que nele atuam, constitui um desafio analítico relevante, sobretudo por se tratar de um espaço de contradições que produz consequências significativas para a educação.



Foi nesse cenário que emergiram iniciativas institucionais direcionadas à efetivação da governança no setor público. Em função disso, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, em 2013, um levantamento com o objetivo de avaliar a governança e a gestão de pessoas em 337 unidades da Administração Pública Federal, configurando-se marco inicial de uma iniciativa estruturada de mensuração, baseada em indicadores padronizados, orientados à comparabilidade entre órgãos.

METODOLOGIA

O percurso metodológico orienta-se pelo materialismo histórico-dialético, mobilizando suas categorias analíticas na análise da governança nas universidades públicas, a partir de suas contradições e determinações político-institucionais. Nessa perspectiva, o trabalho buscou articular fundamentação teórica e análise documental, com ênfase nos conflitos entre autonomia universitária e mecanismos de controle, evidenciados nos resultados.

Como procedimentos, realizou-se pesquisa documental, com análise de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), compreendidos como expressões das estratégias de regulação da governança no setor público. Essa análise foi articulada à pesquisa bibliográfica e ao levantamento de teses e dissertações na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), a partir dos descritores “Governança” e “Educação superior pública”.

O recorte temporal (2000–2025) justifica-se pelas transformações no cenário político e institucional brasileiro, que incidem sobre o financiamento, a gestão e a autonomia das universidades públicas, elementos centrais às análises desenvolvidas.

REFERENCIAL TEÓRICO

O pensamento marxista, na contemporaneidade, constitui um referencial que possibilita compreender a realidade em uma perspectiva de transformação social, orientando a construção de uma consciência crítica. Nesse sentido, o materialismo



histórico dialético fundamenta esta análise ao apreender a realidade social em sua totalidade, historicidade e contradições. A partir desse referencial, a governança nas universidades públicas é compreendida não como um arranjo técnico neutro, mas como expressão de relações sociais mais amplas, mediadas por estruturas da sociedade capitalista. Gamboa (2008) afirma que a pesquisa educacional de base dialética busca apreender os nexos entre o particular e o universal, bem como entre o subjetivo e o objetivo, superando análises fragmentadas e descoladas da realidade concreta.

Consideram-se, neste trabalho, como marcos regulatórios a Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016 e o Decreto nº 9.203/2017, compreendidos como expressões das transformações nas formas de regulação estatal. Busca-se, assim, compreender como esses instrumentos materializam mudanças estruturais na educação superior pública, articuladas às reconfigurações do Estado e à difusão de racionalidades gerenciais no âmbito da governança pública.

A análise orienta-se pelas categorias de totalidade, contradição e mediação, com vistas a identificar as formas de racionalidade institucional e os modos pelos quais esses elementos contribuem para a (re)produção das contradições inerentes à governança pública.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

É importante ressaltar que apenas a partir de 2016 o termo governança foi formalmente incorporado ao conjunto normativo da Administração Pública Federal por meio da Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016, passando a ser compreendido como a “combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos” (Controladoria-Geral, 2016b).

O cenário evidenciado pelo Tribunal de Contas da União, no levantamento de governança nas Instituições Públicas de Ensino Superior, revela fragilidades em



dimensões como liderança, alinhamento estratégico, gestão de talentos e accountability, além da predominância de organizações em estágio inicial de governança.

A partir dessas diretrizes, observa-se a crescente incorporação de instrumentos normativos e estruturas formais de governança nas instituições federais de ensino superior, sobretudo sob indução de órgãos de controle. No entanto, a implementação dessas orientações ocorre de forma contraditória, refletindo diferentes condições institucionais e níveis de maturidade organizacional, o que revela avanços, mas também limites concretos à consolidação da governança.

Quanto à produção acadêmica, a revisão da literatura permitiu mapear 11 (onze) trabalhos na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), sendo 5 (cinco) teses e 6 (seis) dissertações, publicados no período de 2000 a 2025, os quais demonstram que a governança nas universidades públicas brasileiras constitui um processo ainda em consolidação, marcado por maturidade organizacional reduzida. Ainda que se verifiquem avanços na adoção de normas e instrumentos de avaliação, esses processos ocorrem de forma desigual e frequentemente incompleta.

Os resultados apontam contradições entre autonomia universitária e mecanismos de controle estatal, bem como entre a missão acadêmica e a incorporação de lógicas gerenciais orientadas por desempenho, avaliação e accountability. Essas dinâmicas são intensificadas por restrições orçamentárias e por formas de regulação que, sob linguagem técnica, expressam decisões políticas sobre a alocação de recursos públicos.

Nesse cenário, o Estado emerge como agente estruturante da governança universitária, tanto pela definição de marcos normativos quanto pela indução de práticas de gestão baseadas em indicadores e rankings, o que contribui para a expansão de uma racionalidade avaliativa no setor público.

Apesar disso, os estudos também indicam a presença de estratégias institucionais híbridas, combinando adaptação às exigências externas e formas de resistência interna, o que reforça a compreensão da universidade como espaço de disputas políticas.



Assim, a literatura evidencia que a governança universitária deve ser compreendida como um processo histórico e contraditório, atravessado por políticas de governo e pela crise do capital, no qual se articulam formas de controle e regulação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas universidades públicas, a governança se configura como uma estrutura organizacional tendenciosa, uma vez que expressa relações de poder e interesses institucionais. Ainda que frequentemente associada à promoção da eficiência e da transparência, a governança também implica a adoção de mecanismos de controle.

A incorporação da governança ao marco normativo da Administração Pública Federal, especialmente a partir da Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016, evidencia a consolidação de uma racionalidade gerencial orientada por resultados e responsabilização. Esse movimento insere-se no contexto de reconfiguração do Estado brasileiro marcado pelo golpe parlamentar de 2016, que resultou no afastamento da presidenta Dilma Rousseff, e pelo consequente avanço no desmonte das políticas públicas, intensificado durante os governos Temer e Bolsonaro.

Nesse cenário, observa-se o aprofundamento de medidas de ajuste fiscal e de reestruturação institucional que afetaram diretamente o financiamento e os modelos de gestão das instituições públicas de ensino superior.

Dessa forma, conclui-se que a governança nas universidades públicas constitui um processo complexo e contraditório, atravessado por conflitos entre autonomia e controle, bem como entre participação democrática e formas crescentes de regulação gerencial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016.** Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa->



conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 02 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de governança e gestão de pessoas: ciclo 2013.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/egov/levantamentos-de-governanca-e-gestao-1/gestao-de-pessoas-2013-ciclo-2013>. Acesso em: 02 dez. 2025.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental.** Brasília: Ipea, julho de 2018 (Nota Técnica, n. 24).

DELVAUX, Bernard. **L'action publique, ou analyser la complexité: revue de la littérature (partie 4).** Knowledge and Policy in Education and Health Sectors. Brussels, 60-88, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (org.). **Metodologia da pesquisa educacional.** São Paulo, p. 71-90, 1991.

GAMBOA, Silvio Sanches. A dialética na Pesquisa em Educação: elementos de contexto. In: FAZENDA, Ivani (org.). **Metodologia da pesquisa educacional.** São Paulo: Cortez, p. 91-115, 2008.

WORLD BANK. **Governance and development.** Washington, DC: World Bank, 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 2 dez 2025.