

PERSPECTIVAS SOBRE A GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA

Graziele Alano Gesser
Thuine Lopes Cardoso
Clésia Maria de Oliveira

RESUMO

As universidades têm um importante papel na Sociedade, dado sua função como produtora e difusora de conhecimentos e seu papel como agente de debate e pensamento crítico. Este trabalho teve como objetivo compreender o fenômeno da governança universitária a partir de pesquisas científicas reconhecidas sobre o tema. Para tanto, com base no critério de número de citações, foram selecionados dois artigos publicados em 2010, identificados por meio de busca na Base de Dados Scopus em setembro de 2020. Como resultados, verificou-se que os artigos selecionados possuem paradigmas bastante divergentes: enquanto um dos trabalhos apresentou uma visão reducionista e unilateral das universidades, o outro buscou enfatizar a universidade como uma instituição plural e desvendar os aspectos negativos gerados por essa pluralidade. Contudo, ambos deixam subentendida a definição de governança, o que pouco contribui para a construção do conceito da governança universitária.

Palavras-chave: Gestão universitária. Governança universitária. Análise de pesquisa científica.

1 INTRODUÇÃO

Desde seu surgimento, as universidades tiveram um relevante papel na sociedade no que se refere à geração e transmissão do conhecimento e à formação do pensamento crítico. Estas são caracterizadas como organizações complexas, portadoras de peculiaridades, em relação aos seus valores, objetivos e finalidades, o que as diferenciam do ambiente das demais organizações (MEYER JÚNIOR, 2014, NOGUEIRA; GARCIA; RAMOS, 2012). Entre os elementos do ambiente universitário estão: a diversidade e ambiguidade de objetivos; “processamento” de pessoas; tecnologia problemática; atividades econômicas dominadas por um alto profissionalismo; corpo profissional fragmentado; e vulnerabilidade ao ambiente (ESTRADA, 2000).

Conquanto tenham suas peculiaridades, para Nogueira, Garcia e Ramos (2012), as universidades possuem responsabilidades sociais que não diferem muito das de outras instituições, no que se refere às obrigações de seus administradores, ao planejamento e à estrutura organizacional. Assim, devido à inexistência de modelos próprios de gestão

(MEYER JÚNIOR; SERMANN; MANGOLIM, 2004; MEYER JÚNIOR, 2014), as universidades tomam emprestados modelos e paradigmas criados para outros contextos organizacionais (MEYER JÚNIOR, 2014), embora as suas especificidades justifiquem a estruturação de um modelo próprio adequado a sua realidade.

Por outro lado, ressalta-se que quando se trata das universidades públicas, estas fazem parte da estrutura da Administração Pública e, mesmo tendo as suas particularidades, devem, na sua gestão, preocupar-se com mecanismos como governança, transparência, *accountability*, *compliance* e integridade, além do controle social e do combate à corrupção no setor público, o que as diferencia ainda mais das demais instituições.

Quanto à governança, Virgili Lillo, Ganga Contreras e Figueroa Aillañir (2015), a consideram um conceito multifacetado que pode ser compreendido em termos de como o poder do governo é exercido e, por consequência, como ocorre a tomada de decisões. A governança também pode ser entendida como “o processo de governar do qual outros grupos e indivíduos – a sociedade civil – participam” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 35, nota de rodapé).

Conceitualmente, a definição de governança universitária forma-se a partir da aplicação da abordagem da governança ao contexto universitário. Assim, o conceito de governança universitária é formado sob as bases da governança corporativa e da governança pública, a depender da organização administrativa da IES (VIRGILI LILLO; FIGUEROA AILLAÑIR, 2016).

Neste contexto, este estudo apresenta como pergunta de pesquisa: Qual a contribuição para a governança universitária das publicações cientificamente reconhecidas? Para atender ao problema, este trabalho tem como objetivo compreender o fenômeno da governança universitária a partir de pesquisas científicas reconhecidas sobre o tema.

Esta pesquisa justifica-se pela geração de novos conhecimentos e pela ampliação do arcabouço teórico no campo de estudo de gestão universitária sob o viés da governança universitária. O estudo mostra-se relevante na medida em que contribui com a compreensão do fenômeno da governança nas universidades e com a percepção de lacunas e contradições nas teorias sobre gestão e governança universitária.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Epistemologia e conhecimento em gestão universitária

Para Japiassu (1991), a epistemologia tem origem na filosofia da ciência e é um campo dedicado ao conhecimento sobre a ciência. O autor define epistemologia como “o estudo metódico e reflexivo do saber, de sua organização, de sua formação, de seu desenvolvimento, de seu funcionamento e de seus produtos intelectuais” (JAPIASSU, 1991, p. 16). A função essencial da epistemologia, segundo Japiassu (1991), é submeter a prática dos cientistas a uma reflexão que reconhece a ciência e o conhecimento como provisórios, em processo de elaboração.

O campo de pesquisa da epistemologia se estende sobre as diversas áreas das ciências. Serva (2013) avalia que uma epistemologia específica da administração ainda é recente. Chevallier e Loschak (1980) consideram a ciência administrativa uma ciência social ainda em gestação, cujo objeto é uma realidade que necessita ser reconstruída à luz de uma problemática teórica específica. Segundo Meyer Júnior (2014), a administração tem como objeto de estudo as organizações sociais e as inter-relações humanas ocorridas em seu interior e, enquanto ciência, a administração carece de uma base teórica, a qual ainda encontra-se em formação.

Neste sentido, a inexistência de uma “teoria de administração universitária” é um desafio crítico para a gestão das instituições universitárias (MEYER JÚNIOR, 2014). Por falta de base teórica, a gestão das universidades tem se valido de modelos e paradigmas criados para outros contextos organizacionais (MEYER, 2014). Segundo Meyer Júnior (2014), isso decorre do entendimento disseminado de que o emprego de abordagens praticadas nas empresas pode aumentar a produtividade e melhorar o desempenho das universidades, como se houvesse “uma teoria geral da administração aplicável a distintos contextos organizacionais” (p. 18).

Entretanto, “as universidades constituem-se em organizações atípicas, sistemas complexos, cujas características especiais requerem uma abordagem própria” e a adoção de modelos de outros contextos organizacionais, pouco contribuem com o desempenho organizacional das IES, além de descaracterizar a natureza educacional das organizações acadêmicas (MEYER JÚNIOR, 2014, p. 18).

Por outro lado, embora tenham suas particularidades, no que tange às universidades públicas há a necessidade de abordar dimensões e mecanismos como controle social, governança, transparência, *accountability*, *compliance* e integridade no seu processo de gestão, o que justifica a necessidade de teorias e modelos próprios de gestão.

2.2 Governança Universitária

No que tange às universidades públicas um dos aspectos que deve ser considerados na gestão é a governança, o que torna os modelos de gestão desenvolvidos para outros contextos de pouca contribuição. Segundo Virgili Lillo, Ganga Contreras e Figueroa Aillañir (2015), governança é um conceito multifacetado que pode ser compreendido em termos de como o poder do governo é exercido e, por consequência, como ocorre a tomada de decisões. A governança também pode ser entendida como “o processo de governar do qual outros grupos e indivíduos – a sociedade civil – participam” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 35, nota de rodapé).

Assim, a governança pública regula as relações entre o agente público e o cidadão, por meio de seus princípios: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade (SLOMSKI, 2009), além de possibilitar a participação de múltiplos *stakeholders* no processo decisório e o compartilhamento de poder (NOGUEIRA; GARCIA; RAMOS, 2012).

Quanto a conceituação, Virgili Lillo e Figueroa Aillañir (2016) ressaltam que definição de governança universitária forma-se a partir da aplicação da abordagem da governança ao contexto universitário. Assim, o conceito de governança universitária, ainda pouco explorado na literatura, é formado sob as bases da governança corporativa e da governança pública, a depender da organização administrativa da IES.

3 METODOLOGIA

Para atender ao objetivo deste estudo, buscou-se identificar produções científicas sobre governança universitária, para posterior seleção de publicações a analisar. A busca foi realizada na Base de Dados *Scopus* em setembro de 2020. Nesta base, realizou-se a busca por Documentos e foram utilizados os seguintes termos e operadores booleanos: *Governance*

(Título/Resumo/Palavras-chave) AND (“universities” OR “university” OR “higher education institution” OR “higher education institutions” OR “institution of higher education” OR “institution of higher learning” OR “institutions of higher education” OR “institutions of higher learning”) (Título). Após, foram adicionados os filtros *Article* e *Journals*. A busca resultou em 1.174 documentos. Aplicou-se, então, como filtro a seleção dos mais citados. Assim, o portfólio desta pesquisa foi composto pelos artigos apresentados no Quadro 1:

Quadro 1 - Informações sobre os artigos

Título	Autor/Autores	Ano	Journal	País
Beyond the multiversity: Neoliberalism and the rise of the schizophrenic university	Cris Shore	2010	Social Anthropology	United Kingdom
The governance and performance of universities: Evidence from Europe and the US	Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell, André Sapir	2010	Economic Policy	United Kingdom

Fonte: Elaborado pelas autoras

Conforme informações do *Scopus*, ambos os artigos possuem mais de 150 citações, o que demonstra seu reconhecimento científico. Afortunadamente, os artigos selecionados possuem paradigmas bastante divergentes, enriquecendo essa análise.

A avaliação dos artigos considerou potenciais contribuições das respectivas pesquisas científicas realizadas acerca do tema governança universitária. Os resultados são apresentados a seguir.

4 ANÁLISE DA DISCUSSÃO DOS TEXTOS

Beyond the multiversity: Neoliberalism and the rise of the schizophrenic university

Slomski et al. (2008) relatam que na década de 1970, países como Reino Unido, Estados Unidos e Nova Zelândia iniciaram reformas administrativas que ficaram conhecidas como *New Public Management* (NPM) – ou Nova Gestão Pública (NGP) – caracterizada, sobretudo, pelo emprego de práticas e modelos gerenciais do setor privado na administração pública. A Nova Zelândia teria sido a pioneira na introdução de técnicas associadas à Nova

Gestão Pública e, no contexto das universidades, à privatização e comercialização de ensino e pesquisa (SHORE, 2010).

Segundo Shore (2010) em todo o mundo, as universidades têm sido submetidas a um processo contínuo de reforma neoliberal, percebida, sobretudo, mediante corte de gastos por parte dos governos. Neste sentido, segundo o autor e, seguindo o intento neoliberal, que se tornou a visão hegemônica, os governos introduziram novos sistemas de financiamento e novos mecanismos para tornar as universidades mais econômicas, *accountables* (responsáveis) e responsivas.

Neste contexto, a pesquisa realizada por Shore (2010) trata-se de um estudo de caso na Universidade de Auckland, a maior da Nova Zelândia, cujo propósito foi analisar a reforma universitária ocorrida no país sob a égide do neoliberalismo. Em sua pesquisa, o autor realizou um estudo etnográfico de dois anos e baseou-se em entrevistas com quarenta *stakeholders*-chave e em observações empíricas dos comportamentos cotidianos e das reações particulares às iniciativas política, buscando avaliar os impactos da reforma sobre a prática acadêmica (SHORE, 2010).

Na perspectiva do autor, essas mudanças remodelaram dramaticamente o funcionamento das universidades e aumentaram os instrumentos de monitoramento e avaliação, levando-as a uma “cultura de auditoria” e ênfase no desempenho. Assim, introduziu-se, no contexto universitário, conceitos e metáforas de linguagem gerencial como: qualidade, gestão de desempenho, indicadores de desempenho, planejamento estratégico e *benchmarking*, o que provocou mudanças significativas (SHORE, 2010).

Acentuando a necessidade de mudança organizacional, os cortes de gastos por parte dos governos, característicos das reformas neoliberais, induziram as universidades a buscarem novas formas de financiamento, o que abriu caminho para a comercialização do ensino e pesquisa universitários na chamada “economia do conhecimento” (SHORE, 2010).

Em outras palavras, a principal pretensão das universidades deixou de ser a busca do conhecimento *per se* e passou a ser o encontro de melhores maneiras de obter recursos. Para Shore (2010), na prática, isso significa um redirecionamento do financiamento da pesquisa para áreas alinhadas às agendas políticas dos governos. Assim, os governos procuram explorar o valor comercial das universidades e redirecionam o financiamento para pesquisas

que consideram que terão maior impacto positivo no desempenho social e econômico nacional (SHORE, 2010).

Neste contexto, segundo Shore (2010), as reformas neoliberais no âmbito das universidades acarretaram duas tendências principais: i) a “massificação” das universidades combinada com um declínio no financiamento governamental; e ii) a mudança da visão de universidades como locais de reflexão e pensamento crítico para uma nova visão de universidades como corporações de negócios e competição global.

A tendência à massificação, marcada pelo extraordinário aumento no número de alunos, e a simultânea redução acentuada no financiamento governamental sugerem, que na atualidade, o papel da universidade foi ampliado e, ao mesmo tempo, questionado, uma vez que em que estudantes são tratados como consumidores para obtenção de renda, o que corrobora com a concepção da Nova Gestão Pública e com o modelo de universidade vista como corporação (SHORE, 2010).

Entretanto, para Shore (2010), a grande repercussão das reformas neoliberais nas universidades não significa que estas tenha suplantado a ideia tradicional de universidade. Para o autor, houve uma mudança para uma concepção multifacetada de universidades na qual se espera que as instituições sirvam a uma ampla gama de funções diferentes, muitas vezes contraditórias. Neste sentido, o autor questiona se essa concepção multifacetada de universidades permite seu funcionamento equilibrado e saudável ou se a leva à perda de sua identidade e fragmentação.

Shore (2010) ainda questiona que tipos de universidades, docentes e estudantes essas mudanças provocadas pela reforma universitária estão criando. Assentado nas reformas neoliberais, existe uma tendência para a desprofissionalização e precarização dos contratos dos professores universitários, além de uma mudança no caráter das relações, antes baseadas na cooperação e confiança e agora em desempenho, medição e supervisão (SHORE, 2010).

Considerando que as universidades se caracterizam como instituições profissionais (MEYER JÚNIOR, 2014), a desprofissionalização do trabalho docente é um fator preocupante, pois justamente “descaracteriza” as universidades. A ênfase no desempenho, por sua vez, como consequência: desestimula alguns docentes a buscar financiamentos para suas pesquisas, porque muitas vezes, para se “enquadrar” nas regras competitivas, o docente se envolve em tarefas que tomam tempo que poderia ser utilizado para pesquisar; estabelece uma

cultura de “performatividade” e uma obsessão institucional com ranqueamentos e classificações em listas internacionais de excelência; essa cultura de “performatividade”, por sua vez, em vez de promover a transparência, pode produzir o oposto, a opacidade: “jogar o jogo das classificações’, tornou-se cada vez mais predominante na vida universitária” (SHORE, 2010, p. 28) (tradução das autoras).

Entretanto, embora as universidades sejam cada vez mais centrais para as visões de futuro dos governos, eles aparentemente abstiveram-se de interferir diretamente na gestão das instituições: teoricamente concederam-lhes mais liberdade e autonomia institucional. Apesar do discurso, os governos mantêm controle sobre elas por meio de regulamentações e mecanismos de desempenho e financiamento, apenas mascarando a intervenção do governo (SHORE, 2010, p. 21).

Na Nova Zelândia, os vice-reitores universitários reclamam que o novo mecanismo de financiamento do governo está ameaçando a liberdade acadêmica e a autonomia institucional (SHORE, 2010). Isso porque as universidades devem comprovar que suas pesquisas possuem “relevância” e que estão explicitamente vinculadas a objetivos específicos dos governos, fato esse que deixa pouca margem para o financiamento de pesquisas básicas, sem finalidade imediata. Shore (2010) critica que essa avaliação do valor das pesquisas com base em noções instrumentais e de “relevância” de curto prazo pode levar a pesquisas de má qualidade além de prejudicar o papel dos pesquisadores enquanto “crítica e consciência” da sociedade.

Não obstante, acompanhando essa nova lógica de governança, foram introduzidas novas técnicas de *accountability* e controle de desempenho destinadas a suscitar práticas de competição e autodisciplina nas universidades e a tornar os acadêmicos mais responsáveis (*accountable*) perante o governo e os gestores. Desde então, as universidades estão sujeitas a muitas formas de *accountability* e de controle por meio de agências governamentais, inspetores de garantia de qualidade, avaliadores internos, examinadores externos, comunidades profissionais e internacionais de pesquisa, entre outros usuários de informação (SHORE, 2010).

The governance and performance of universities: Evidence from Europe and the US

Já o artigo *The governance and performance of universities: Evidence from Europe and the US* teve como finalidade examinar “como a governança universitária afeta a produção de pesquisa, medida pelos *rankings*, patentes e publicações da universidade” (AGHION et al., 2010, p. 46) (tradução das autoras). A pesquisa se fundamenta na hipótese de que universidades mais autônomas e que enfrentam mais concorrência externa por recursos são mais produtivas. Os autores enfatizam, entretanto, que a hipótese causal testada foi a de que a combinação de autonomia com competição aumenta a produtividade das universidades.

O estudo consiste em uma análise empírica e correlacional, que busca identificar evidências causais, por meio de análise fatorial e estatística descritiva. O estudo baseou-se em 196 universidades da Europa (embora somente 71 tenham respondido) e em universidades de 48 estados dos Estados Unidos (AGHION et al., 2010).

Uma das medidas de produtividade utilizada pelos autores, tanto para as universidades europeias quanto para as estadunidenses, foi o *Academic Ranking of World Universities*, publicado pela Universidade de Xangai, o qual mede seis índices, entre os quais destaca-se o número de professores ou egressos da universidade que ganharam o Prêmio Nobel e quantidade de artigos de autoria de docentes da universidade publicados em revistas renomadas, e a classificação do *Higher Education Evaluation and Accreditation Council of Taiwan* (HEEACT) que, por sua vez, pontua as universidades por área com base em três critérios relacionados ao número de citações e publicações de pesquisa na área, a quantidade de artigos muito citados e o número de artigos publicados em periódicos de alto impacto (AGHION et al., 2010).

Em relação às universidades dos EUA, para análise da autonomia, competição e produtividade foram examinadas informações disponíveis em fontes administrativas e em pesquisas anteriores. O grau de autonomia foi medido com base em critérios produzidos por um estudo realizado na década de 1950 sobre a governança das universidades públicas americanas. Este estudo, conduzido pelo *Committee on Government and Higher Education*, definiu três variáveis de autonomia e competição: i) a liberdade de uma universidade em relação as suas compras; ii) a necessidade de uma universidade de obter aprovação de seu orçamento; e iii) o nível de liberdade de uma universidade em contratar e pagar pessoal (docente ou não) sem controle ou regulamentação do governo (AGHION et al., 2010).

A fim de mensurar a produtividade, além das classificações em rankings, foram analisadas informações sobre patentes e publicações de pesquisa produzidas nos 48 estados americanos relativas ao período de 1947 a 1973 e disponibilizadas em dados de painel, nos estados (AGHION et al., 2010).

Para avaliar a autonomia e competição nas universidades europeias, Aghion et al. (2010) realizaram um levantamento entre as 196 universidades desse continente classificadas entre as 500 melhores no *ranking* da Universidade de Xangai e encaminharam aos seus líderes, um questionário com questões relacionadas à autonomia, competição e governança. Das 196, apenas 71 responderam.

Para mensurar a correlação entre autonomia e competição e produtividade das universidades da Europa foram avaliados nove fatores: 1) necessidade do governo de aprovar o orçamento da universidade; 2) independência na seleção de alunos de bacharelado; 3) flexibilidade no pagamento do corpo docente; 4) independência nas contratações; 5) nível de endogamia; 6) propriedade de seus edifícios; 7) decisão sobre seu próprio currículo; 8) parcela de seu orçamento proveniente de financiamento governamental fixo; e 9) percentual do orçamento proveniente de bolsas de pesquisa competitivas (AGHION et al., 2010).

Para as universidades estadunidenses, a avaliação das correlações entre autonomia e competição e produtividade baseou-se em dados semelhantes, exceto que as variáveis sobre a propriedade do edifício e a estruturação do currículo foram descartadas, uma vez que, as instituições do país têm autonomia para definir seus currículos e possuem seus próprios edifícios. Além disso, como as universidades privadas dos Estados Unidos não necessitam que o governo aprove seu orçamento, gerenciam sua própria seleção de alunos e contratação do seu corpo docente e obtêm uma parcela insignificante de seus orçamentos de fundos governamentais, para não comprometer os resultados, estas não foram consideradas na análise sobre autonomia e competição (AGHION et al., 2010).

Assim, considerando as diferenças entre as universidades públicas e as universidades privadas estadunidenses, Aghion et al. (2010) calcularam a parcela das universidades privadas de cada estado e avaliaram os fatores de autonomia e competição das suas universidades públicas.

Com base nos dados sobre autonomia e competição, os autores parametrizaram um índice de autonomia e competição – índice AC, denominado de *autonomy and competition*

index. Este é o principal coeficiente de autonomia e competição das universidades estadunidenses e relaciona-se com os fatores compras, pessoal e pré-auditoria (AGHION et al., 2010). Os autores, então, buscaram estimar como o índice AC da década de 1950 de um estado, a parcela de suas universidades que são privadas e sua proximidade com a fronteira tecnológica impactam sua produtividade medida em número de patentes e publicações de pesquisa. Os estudiosos buscaram, ainda, avaliar se os impactos dos investimentos em educação superior sobre a produtividade (patentes e publicações) aumentam ou diminuem conforme variações nos três fatores (AGHION et al., 2010).

Aghion et al. (2010) também buscaram avaliar se e como os processos de nomeação política alteram arbitrariamente os gastos com educação superior entre os estados americanos e ao longo do tempo. Os pesquisadores buscaram, assim, avaliar como a representação de cada estado no Comitê de Dotações modifica o financiamento federal para instituições de educação superior dos estados americanos.

Quanto aos resultados da pesquisa, em relação às universidades europeias, identificou-se que a classificação média no *Academic Ranking of World Universities* (Xangai) é melhor quando: a) não há necessidade de aprovação orçamentária; b) há liberdade e flexibilidade salarial; c) é possível realizar a seleção dos próprios alunos; e d) é maior a parcela do orçamento da universidade proveniente de bolsas competitivas. Ressalta-se ainda como resultado que quanto maior a parcela do orçamento da universidade proveniente de fundos governamentais, pior a sua classificação (AGHION et al., 2010).

Segundo Aghion et al. (2010), as correlações encontradas para as universidades estadunidenses foram similares às encontradas nas universidades europeias. Os pesquisadores realizaram a regressão das classificações das principais universidades públicas dos estados americanos e concluíram que a classificação média no *ranking* de Xangai diminui quando não há liberdade de flexibilidade salarial e aumenta quanto maior a parcela do orçamento da universidade proveniente de bolsas competitivas.

Com base nos dados da década de 1950, usados no intuito de eliminar a possibilidade de causalidade reversa, Aghion et al. (2010) alegam que os índices de autonomia e competição dos *colleges* (faculdades) e universidades cujas compras não dependam de controle centralizado, que não precisam de aprovação orçamentária, que têm controle sobre a contratação de pessoal e liberdade salarial são maiores.

Em relação aos aumentos exógenos nos gastos, alocados ou por meio de indicação política ou por bolsas competitivas baseadas em mérito, os resultados medidos em número de patentes são melhores para as universidades mais autônomas e que enfrentam mais competição, sendo que os recursos provenientes de bolsas geram impactos positivos também quando há universidades ou *colleges* privados locais, o que fomentaria a competição entre os setores privado e público, e quando a universidade ou *college* está próximo à fronteira tecnológica, pois essa proximidade tenderia a amplificar os resultados dos investimentos (AGHION et al., 2010).

Resumidamente, os aumentos dos gastos tendem a refletir em aumento de patentes e essa tendência é mais forte nos estados caracterizados por mais autonomia universitária, maior proporção de universidades privadas e maior proximidade com a fronteira tecnológica (AGHION et al., 2010). Os pesquisadores relatam resultados similares em relação às publicações, exceto que a proporção de universidades privadas não tem efeitos significativos.

De acordo com a pesquisa, em ambos os continentes, houve correlações positivas entre os índices de autonomia e competição (AC) e múltiplas medidas de produção universitária, uma vez que universidades que têm maior autonomia e que atuam em um ambiente de pesquisa competitivo obtêm melhores classificações em *rankings* como os da Universidade de Xangai ou o HEEACT e possuem melhor produtividade. Além disso, os autores identificaram que nas universidades mais autônomas e que enfrentam mais concorrência por bolsa, um aumento exógeno de investimento as torna ainda mais produtivas. Esse aumento de produtividade também é percebido nas universidades com elevado nível de financiamento proveniente de bolsas de pesquisa recebidas com base no mérito.

Somado a isso, Aghion et al. (2010) constataram que o aumento de recursos federais disponíveis para competições por bolsas tem efeito sobre gastos, autonomia e competição das universidades; que fatores como inflexibilidade salarial e necessidade de aprovação orçamentária governamental estão correlacionados negativamente com a produtividade; e que, aparentemente, as diferenças nos gastos entre as universidades europeias e americanas afetam sua produção.

Diante deste último ponto, os autores defendem reformas na educação superior europeia mediante uma combinação de maior autonomia e maior *accountability*, entretanto, relacionam a maior *accountability* com a maior dependência por bolsas competitivas, maior

competição por alunos e professores e mais participação em competições de avaliação e justificam que o controle por meio de concorrência por recursos e prêmios pode ser mais eficaz que o controle governamental centralizado.

Entretanto, como salientado por Shore (2010), embora teoricamente o governo tenha concedido mais liberdade e autonomia às universidades, mantiveram controle sobre elas por meio de regulamentações e mecanismos de desempenho e financiamento. Neste contexto, conforme destacado por Santos (2008), o discurso de maior autonomia das universidades que acompanhou a privatização da educação superior, trata-se, na verdade, de uma autonomia precária ou mesmo falsa, justamente porque sujeitou as universidades a controles e regulações pelo Estado. Em outras palavras, a competição por recursos diminuiu a autonomia universitária, ao invés de aumentar, como alegado.

Nesse contexto, ao passo que Aghion *et al.* (2010) acreditam na complementaridade entre autonomia e disciplina externa, Shore (2010) reclama da intervenção estatal dissimulada empreendida por órgãos intermediários subordinados ao governo.

5 CONCLUSÃO

As universidades têm um importante papel na Sociedade, dado sua função como produtora e difusora de conhecimentos e seu papel como agente de debate e pensamento crítico. Tendo em vista suas características, destaca-se que as universidades se tratam, na verdade, de instituições “multi”: são instituições multifacetadas, como múltiplos membros e grupos de interesses (*stakeholders*), múltiplos objetivos e metas, múltiplos interesses e papéis. Trata-se de instituições marcadas pela diversidade e complexidade. É dentro dessa complexidade e multiplicidade que a universidade atua e se governa.

O presente trabalho buscou compreender o fenômeno da governança universitária a partir das pesquisas científicas reconhecidas sobre o tema. A análise do campo científico da governança universitária foi realizada mediante a análise de dois artigos publicados em 2010 que, conforme informações da base de dados *Scopus*, são os escritos mais referenciados no momento. Metodologicamente, o artigo de Shore (2010) baseou-se em um estudo de caso realizado em uma universidade neozelandesa. Seu estudo foi realizado por meio de entrevistas com atores-chave e o pesquisador teve contato direto com seu objeto de pesquisa, não

somente mediante as entrevistas, como também por participação observante. Por sua vez, para seu estudo, Aghion e parceiros (2010) utilizaram-se de levantamentos por questionário e também de dados secundários disponíveis em arquivos e pesquisas anteriores. Sua análise se baseou em mais de 100 universidades localizadas em diversos países da Europa e nos Estados Unidos.

Enquanto Shore (2010), em seu artigo, buscou avaliar criticamente os impactos das reformas neoliberais sobre a universidade, Aghion et al. (2010) avaliaram a relação entre aspectos da governança e medidas quantitativas de produção. Enquanto um autor, Shore (2010), critica o produtivismo e a economia do conhecimento, o financiamento visando lucros ou retornos econômicos, o outro grupo, os defende. Aghion e parceiros (2010) apregoam uma maior *accountability* combinada com maior competitividade por bolsas, alunos e professores. Além disso, acreditam que autonomia e competitividade devem andar juntas. Inversamente, Shore (2010) critica a falsa autonomia e considera que a competição por recursos diminui a autonomia universitária.

Além disso, Shore (2010) demonstrou preocupar-se com os efeitos da corrida pela produtividade sobre os profissionais. No artigo de Aghion et al. (2010) não houve menção ao assunto e somente os aspectos positivos relacionados à busca por melhorar a produção foram mencionados. Tendo em vista os aspectos observados no texto de Aghion et al. (2010), pode-se considerar que os autores tiveram uma visão reducionista e unilateral das universidades. Shore (2010), ao contrário, buscou enfatizar que a universidade é uma instituição plural, assim como buscou desvendar os aspectos negativos gerados por essa pluralidade.

Assim, embora com contribuições significativas para o conhecimento sobre as universidades, sobretudo nos aspectos relacionados a autonomia, pluralidade, competitividade, medidas de desempenho e produtivismo, formas de controle e modelos decisórios, aspectos relevantes para o campo científico da gestão universitária, destaca-se que ambos deixam subentendido a definição de governança, o que pouco contribui para a construção do conceito da governança universitária. Por todos os aspectos discutidos, demonstrou-se que, com formações e estratégias de divulgação muito divergentes, os autores tratam do mesmo tema, governança, com o mesmo foco, autonomia, mas os tratam sob um prisma absolutamente diferente.

REFERÊNCIAS

- AGHION, Philippe et al. The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US. **Economic policy**, v. 25, n. 61, p. 7-59, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2009.00238.x>
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Globalização e catching up. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e competição**: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier p. 19-50, 2009.
- CHEVALLIER, Jacques; LOSCHAK, Danièle. Uma ciência social em gestação. In: CHEVALLIER, Jacques; LOSCHAK, Danièle. **A ciência administrativa**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1980.
- ESTRADA, Rolando Juan S. **Os rumos do planejamento estratégico na universidade pública**. 2000. 206 f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Centro Tecnológico, UFSC. Florianópolis, 2000.
- JAPIASSU, Hilton. Alguns instrumentos conceituais; O que é a epistemologia ? In: JAPIASSU, Hilton. **Introdução ao pensamento epistemológico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.
- MEYER JÚNIOR, Victor; SERMANN, Lúcia IC; MANGOLIM, Lúcia. **Planejamento e gestão estratégica**: viabilidade nas IES. 2004.
- _____. A prática da administração universitária: contribuições para a teoria. **Revista Universidade em Debate**, v. 2, n. 1, p. 12-26, 2014.
- NOGUEIRA, Maria da Graça Saraiva; GARCIA, Tania Elisa Morales; RAMOS, Maria da Graça Gomes. Governança corporativa, responsabilidade social corporativa: a visão de atores de uma Instituição de Ensino Superior – IES Federal. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 5, n. 3, p. 222-244, dez. 2012.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar de. **A Universidade no século XXI**: para uma Universidade Nova. Coimbra, 2008. p. 13-106.
- SERVA, Maurício. O surgimento e o desenvolvimento da epistemologia da administração: inferências sobre a contribuição ao aperfeiçoamento da teoria administrativa. **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 3, 2013.
- SHORE, Cris. Beyond the multiversity: neoliberalism and the rise of the schizophrenic university. **Social anthropology**, v. 18, n. 1, p. 15-29, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1469-8676.2009.00094.x>
- SLOMSKI, Valmor et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.
- _____. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2009.
- VIRGILI LILLO, Mariol; GANGA CONTRERAS, Francisco; FIGUEROA AILLAÑIR, Katherine. Gobernanza universitaria o cogobierno: El caso de la Universidad de Concepción de Chile. **Última década**, Santiago, v. 23, n. 42, p. 187-216, jun. 2015.
- _____; FIGUEROA AILLAÑIR, Katherine. Formas de elección de rectores en las universidades tradicionales privadas chilenas: una propuesta de investigación. **Educación, Ciência e Cultura**, Canoas, v. 21, n. 2, p. 75-102, dez. 2016.

