



PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA SE ANALISAR GOVERNANÇA PÚBLICA EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

THEORETICAL ASSUMPTIONS TO ANALYZE PUBLIC GOVERNANCE IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Nicolas Rufino dos Santos¹

Rafael Pereira Ocampo Moré²

Resumo

Este ensaio teórico objetiva sumarizar pressupostos teóricos norteadores para se analisar a governança pública em instituições de ensino superior. Para isso foi necessário referenciar as principais publicações nacionais e internacionais sobre governança universitária e estruturar três dimensões de análise: *accountability*; gestão do conhecimento e desenvolvimento local e regional. Foi delimitado um conceito de governança universitária e sistematizados três pressupostos teóricos para observar a governança em instituições de ensino superior. Como resultado conclui-se que as instituições de ensino superior se encontram mais envolvidas sob os ditames econômicos do *New Public Management* e do Neoliberalismo; que as crescentes tecnologias de gestão pública impactaram de maneira profunda a percepção e estruturação da governança nas IES; que, se por um lado as universidades gozam de uma maior autonomia financeira, gerencial e administrativa, por outro, ficam expostas a sistemas de controle mais rigorosos, implicando também num maior arcabouço de responsabilidades; e finalmente, que há uma maior complexidade das atividades da universidade mas, por outro lado, uma estrutura de governança sustentável e eficiente que pode contribuir com a heterogeneidade das atividades institucionais da universidade. A contribuição teórica deste estudo está no avanço na discussão sobre governança universitária no âmbito das instituições de ensino superior, aspecto que contribui para uma gestão universitária transparente, democrática e inovadora, e que enxergue o cidadão enquanto agente protagonista dos processos políticos.

Palavras-chave: Governança Pública; Universidade; *Accountability*; *Gestão do Conhecimento*.

ABSTRACT

This theoretical essay aims to summarize guiding theoretical assumptions for analyzing public governance in higher education institutions. For this, it was necessary to reference the main national and international publications on university governance and structure three dimensions of analysis: *accountability*; knowledge

¹ nicolasrufino4@gmail.com - Mestre do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina – ORCID 0000-0001-9628-2599 – <http://lattes.cnpq.br/6403932280635465>

² rafamore@gmail.com – Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina – ORCID 0000-0001-8841-2920 - <http://lattes.cnpq.br/4907351560496072>

Santos, N.R., Moré, R.P.O.; Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior. Revista de Empreendedorismo e Gestão de Micro e Pequenas Empresas V.5, Nº2, p.1-29, Mai/Ago. 2020. Artigo recebido em 10/06/2020. Última versão recebida em 02/07/2020. Aprovado em 25/08/2020

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

management and local and regional development. A concept of university governance was delimited and three theoretical assumptions were systematized to observe governance in higher education institutions. As a result, it is concluded that higher education institutions are more involved under the economic dictates of New Public Management and Neoliberalism; that growing public management technologies have a profound impact on the perception and structuring of governance in HEIs; whereas, on the one hand, universities enjoy greater financial, managerial and administrative autonomy, on the other, they are exposed to more rigorous control systems, also implying a greater framework of responsibilities; and finally, that there is a greater complexity of the university's activities but, on the other hand, a sustainable and efficient governance structure that can contribute to the heterogeneity of the university's institutional activities. The theoretical contribution of this study is to advance the discussion on university governance in the context of higher education institutions, an aspect that contributes to a transparent, democratic and innovative university management, and which sees the citizen as the protagonist of political processes.

Keywords: Public Governance; University; *Accountability*; Knowledge management.

RESUMEN

Este ensayo teórico pretende resumir los supuestos teóricos orientadores para analizar la gobernanza pública en las instituciones de educación superior. Para ello, fue necesario hacer referencia a las principales publicaciones nacionales e internacionales sobre gobernanza universitaria y estructurar tres dimensiones de análisis: responsabilidad; gestión del conocimiento y desarrollo local y regional. Se delimitó un concepto de gobernanza universitaria y se sistematizaron tres supuestos teóricos para observar la gobernanza en las instituciones de educación superior. Como resultado, se concluye que las instituciones de educación superior están más involucradas bajo los dictados económicos de la Nueva Gestión Pública y el Neoliberalismo; que las crecientes tecnologías de gestión pública tienen un profundo impacto en la percepción y estructuración de la gobernanza en las IES; Considerando que, por un lado, las universidades disfrutaban de una mayor autonomía financiera, administrativa y administrativa, por otro, están expuestas a sistemas de control más rigurosos, lo que también implica un mayor marco de responsabilidades; y, por último, que existe una mayor complejidad de las actividades de la universidad pero, por otro lado, una estructura de gobierno sostenible y eficiente que puede contribuir a la heterogeneidad de las actividades institucionales de la universidad. La contribución teórica de este estudio es avanzar en la discusión sobre la gobernanza universitaria en el contexto de las instituciones de educación superior, un aspecto que contribuye a una gestión universitaria transparente, democrática e innovadora, y que ve al ciudadano como protagonista de los procesos políticos.

Palabras clave: Gobernanza pública; Universidad; *Accountability*; Gestión del conocimiento.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira, composta por um conjunto de agentes, instituições, mecanismos e recursos disponíveis para que o Estado satisfaça o interesse coletivo, encontra-se em um dilema: apesar dos avanços conquistados pelo Brasil nas últimas décadas em função da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da consolidação do regime democrático, seu papel diante da sociedade no século XXI tem sido repensado e questionado, haja vista as crescentes demandas apresentadas pela sociedade no que diz respeito à reavaliação de formas mais eficientes e eficazes de gestão pública.

É crescente a necessidade de repensar o papel do Estado e sua relação com a sociedade do século XXI, uma sociedade composta de múltiplos atores que coexistem em uma mesma arena pública e que demandam mecanismos capazes de desenhar soluções para problemas complexos. Evidencia-se, dessa forma, a necessidade de se instrumentalizar o Estado a partir de um modelo de gestão que seja fruto do desenvolvimento coletivo e que viabilize uma nova relação com a sociedade (DIAS e CARIO, 2014).

Dentre as instituições fundamentais para o funcionamento da sociedade estão as universidades, um conjunto de instituições originárias do século XI responsáveis pela transmissão do conhecimento, pelo processo da formação e que são essenciais na atualidade, uma vez que tanto revelam sua responsabilidade frente a sociedade quanto se apresentam como instituição fundamental para o funcionamento do regime democrático (CHAUÍ, 2003). As universidades não se constituem somente como uma organização operacional voltada para si enquanto estrutura de gestão, mas como uma instituição social complexa e composta de uma pluralidade de atores sociais capazes de desencadear transformações políticas, econômicas e sociais em uma região.

As universidades carregam a responsabilidade de repensar seu papel frente à sociedade do século XXI: seu o desafio é de interpretar as transformações e demandas crescentes da sociedade contemporânea (RIBEIRO, 2014). Essas demandas provêm de recomendações de organismos nacionais, tais como o Tribunal de Contas da União - TCU, e internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI, sendo que ambas apresentam uma característica em comum: a emergência para que as organizações públicas constituam modelos de gestão que potencializem a capacidade de articulação com outras estruturas.

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

Trata-se de uma série de desafios no que se refere à elaboração de mecanismos político-administrativos inovadores no contexto universitário, o que exige tanto práticas de gestão que transcendam as estruturas mecanicistas tradicionais quanto uma mudança de paradigma acerca de práticas diárias de gestão em relação ao exercício do poder.

Para encarar esses desafios, podem-se identificar dois componentes. O primeiro deles é o gestor universitário, que possui o papel de estimular transformações na universidade por meio da elaboração de estratégias que promovam a eficiência, a transparência, a responsividade e a participação do cidadão durante o ciclo da política pública de Educação Superior. Esse conjunto de ações, se adequadamente aplicáveis, resultará não apenas na eficiência, que também é essencial, mas na construção conjunta de uma relação de confiança e cooperação entre cidadãos e o Estado, contribuindo para a consolidação do caráter participativo na gestão pública universitária.

Como segundo componente temos a governança pública (*public governance*), definida por Heidemann e Kissler (2006) como uma mudança na gestão política, tendo como cuidado um novo arranjo de formas de gestão que sejam paralelas à hierarquia e ao mercado, baseando-se em elementos abstratos, como negociação, comunicação, confiança, alianças e acordos que se expressam através da representação física de uma vontade política de articulação em rede. Entende-se que a governança pública é um instrumento fundamental quanto ao exercício compartilhado do poder, uma vez que se trata de um movimento que transcende o tradicional modo da sociedade se relacionar com o Estado, no qual o próprio Estado é o meio, e não o fim no processo relacional (DIAS, 2012).

Os crescentes desafios de articular ações para tornar os serviços públicos mais eficientes e eficazes, de promover a transparência e *accountability* e de aperfeiçoar mecanismos de comunicação nas instâncias decisórias das universidades abrem a seguinte questão: quais são as implicações básicas para se analisar o fenômeno da governança pública em uma instituição de ensino superior?

Com base nessa breve contextualização, define-se como objetivo deste estudo sumarizar princípios teóricos norteadores para se analisar a governança pública em instituições de ensino superior.

A justificativa para a realização deste ensaio se manifesta através da oportunidade de compreender como o fenômeno da governança pública e a

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

universidade se inter-relacionam e de que maneira o tema vem sendo discutido em diferentes estudos nacionais e internacionais. Pretende-se contribuir, a partir do mapeamento e análise das principais publicações científicas referentes ao assunto, com o desenvolvimento de pressupostos teóricos para se pensar governança pública em instituições de ensino superior, de modo que se estabeleça, em estudos posteriores, a eficiência, a *accountability*, o controle e a dinâmica social na gestão universitária, focando o cidadão como protagonista das decisões políticas.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Embora ainda inconclusiva, mas num processo de maturação, o desenvolvimento da ciência administrativa não se deu por meio de uma única visão, de um único pensador, tampouco numa única ocasião, mas a partir do advento de discursos fragmentados e heterogêneos que buscavam responder as necessidades organizacionais em diferentes regiões do mundo. Nesse sentido, o agrupamento, seja dos contextos históricos, ideológicos e epistemológicos, não só foi responsável pela difusão da ciência administrativa, como ofereceu condições para ela se desenvolver (LOSCHACK; CHEVALLIER, 1980).

A ciência administrativa busca abranger variados tipos de organizações, como igrejas, hospitais e prisões, e se constitui como uma ciência social ainda em gestação. Seu desenvolvimento ocorre de maneira lenta, e situa como objeto não as particularidades de cada organização, mas as características comuns a todas elas (LOSCHACK; CHEVALLIER, 1980). Além disso, os próprios autores evidenciam o caráter heterogêneo da ciência administrativa, visto que ela recai tanto em relação a diferentes problemáticas, como também essas mesmas problemáticas são vistas com interpretações distintas.

Essa ressalva acerca da heterogeneidade da ciência da administração se justifica em razão deste trabalho científico se alicerçar, dentre outros meios, em conceitos estudados por diferentes campos da ciência - como o Direito, a Ciência Política e a História. Não apenas no que diz respeito à Governança Pública, objeto central deste estudo, mas como conceitos considerados essenciais para se estudar a esfera pública em geral.

Alvo de diversos entendimentos e aplicações, e ainda que não se apresente em uma área de conhecimento, mas em diferentes delas, o conceito de governança

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

pública (*public governance*) não é uno, mas multidimensional. Podendo ser sinônimo de vários fenômenos, a governança pública se manifesta nas mais diversas áreas do conhecimento, tais como relações internacionais, teorias do desenvolvimento, administração privada, ciências políticas e na administração pública (SECCHI, 2009; DIAS; CARIO, 2014).

Diferentes autores concebem maneiras distintas pelas quais a governança pública surgiu. Para Secchi (2009), a governança se apresentou primeiramente a partir do século XVII, marcado pelo declínio do modelo estatal vigente de relações internacionais, de modo que se percebe a constituição de mecanismos horizontais de colaboração entre atores estatais e não estatais para a solução de problemas públicos³, tais como terrorismo e o tráfico de drogas. Independentemente do conflito conceitual sobre o modo pela qual a governança surgiu no campo científico das relações internacionais, certo é que suas demandas e efeitos têm sido potencializados a partir do aumento da exigência de novos padrões de relações econômicas mundiais (DIAS; CARIO, 2014).

O Banco Mundial, no documento *Governance and Development*, define a governança pública como o exercício da autoridade, controle, administração, e poder de governo. Refere-se à maneira pelo qual o poder é exercido na administração com o objetivo de desenvolver um território nacional. Nesse sentido, o conceito de governança pública transita pela capacidade dos governos em planejar, formular e implementar as políticas públicas. O relatório demonstra ainda que as políticas públicas devem levar em consideração os fatores de distribuição do poder no processo de negociação e barganha, elementos informais presentes nas instituições e que são determinantes no sucesso ou fracasso da implementação das políticas. Para o Banco Mundial, a governança é o processo por meio do qual os atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo exercício do poder. Dessa forma, a depender do contexto, os atores estatais desempenharão um papel de maior ou menor importância que atores não estatais, tais como organizações da sociedade civil ou de *lobby* empresarial.

³ O problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública. Para que o problema seja considerado “público”, é preciso que haja um conjunto de consequências relevante para uma quantidade ou qualidade de indivíduos, variável que depende de certas interpretações do formulador de políticas públicas (SECCHI, 2013).

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

Denhardt e Denhardt (2015) definem Governança Pública como:

A governança pode ser definida como as tradições, instituições e os processos que determinam o exercício do poder na sociedade, incluindo como se toma decisões sobre questões do interesse público e como os cidadãos conseguem ter voz nas decisões públicas. A governança trata do modo pelo qual a sociedade de fato faz escolhas, aloca recursos e cria valores compartilhados; aborda a tomada de decisão societária e a criação de conteúdo na esfera pública (DENHARDT; DENHARDT, 2015, p. 134).

Por sua vez, Ronconi (2011) conceitua Governança Pública como:

Um tipo de arranjo institucional governamental que, ao articular as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica e estabelecer parcerias com sociedade civil e mercado, busca soluções inovadoras para os problemas sociais e o aprofundamento da democracia. (RONCONI, 2011, p. 22).

Para Bliacheriene (2013) a governança pública é encarada como um processo de gestão que privilegia servir aos cidadãos em vez de transformá-los em clientes, característica que exige determinadas circunstâncias para sua consolidação: participação social nas etapas decisórias, executórias e de controle das políticas públicas; legitimidade do exercício do poder; e *accountability*.

Para Heidemman e Kissler (2006) a governança pública se constitui a partir da priorização de determinados elementos abstratos, como a cooperação, a negociação, a comunicação, a confiança, as alianças e os acordos, nos quais se expressam através da representação física de uma vontade política de articulação em rede a partir da articulação de novas formas de engajamento entre cidadãos e o Estado.

A governança pública exige mecanismos de revisão do modelo vigente de atuação do Estado na solução dos problemas públicos, de modo que se desenvolva um modelo menos hierárquico e burocrático e mais descentralizado para a entrega de serviços públicos. Dessa forma, a governança pública se atenta em elevar a importância de mecanismos participativos de deliberação para a solução de problemas públicos, de modo que se constitua uma nova forma de potencializar as capacidades do Estado em se articular com a própria sociedade (SECCHI, 2009; DIAS; CARIO, 2014).

O conceito de governança pública requer um desdobramento em determinadas estruturas de análise: administrativa, política, econômica, social,

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

ambiental e legal, de tal sorte que há a busca pelo consenso em garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

A governança pública refere-se ao sistema que condiciona a gestão de uma organização, abrangendo dimensões formais e informais, além de determinar o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Quando analisada sob a ótica das políticas públicas, a governança pública adquire uma nova dimensão em sua definição. O Tribunal de Contas da União, por meio do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2018, p. 32), define governança como:

Um conjunto de arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. Esses arranjos institucionais se constituem a partir das estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas definidas pela organização e que influenciam a governança em política pública (TCU, 2018, p. 32).

O TCU (2018) define governança como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. O órgão, além disso, define as funções da governança. São elas: (a) definir o direcionamento estratégico; (b) supervisionar a gestão; (c) envolver as partes interessadas; (d) gerenciar riscos estratégicos; (e) gerenciar conflitos internos; (f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e (g) promover a *accountability* e a transparência.

Segundo Alcântara, Pereira e Silva (2015) a governança pública é encarada como um modelo de gestão capaz de superar o modelo de administração pública gerencial. Entretanto, Dias e Cario (2014) propõem uma nova perspectiva: a governança pública enquanto movimento, haja vista a imaturidade teórico-conceitual em seus pressupostos:

(...) reconhecemos que a governança pública é algo ainda imaturo para poder ser considerado um novo modelo de administração pública. Por dar sinais de ser uma tendência, entretanto, cabe ser reconhecida ainda apenas enquanto movimento, uma vez que seu debate aponta para pressupostos que ainda

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

estão em amadurecimento, tentando evitar, dessa forma, que sua adoção venha a sustentar mais um modelo puramente teórico e estético (DIAS E CARIO, 2014, p. 93).

Dias e Cario (2014) não reconhecem a governança pública como um modelo de gestão, mas como um movimento, tendo em vista que as discussões a respeito do tema são recentes. Para os autores, a governança pública se atenta em envolver o público na construção da estratégia de desenvolvimento entre Estado e sociedade, se utilizando de mecanismos democráticos para implementar soluções para as crescentes demandas atuais.

Trata-se, para Dias (2012), de um movimento, e não de um modelo de gestão, que se apresenta em diferentes níveis e escalas de poder, desde órgãos internacionais até associações comunitárias, criando uma rede complexa de relações entre os atores sociais.

Diante disso, Dias e Cario (2014) propõem um conjunto de características que caracterizam a mudança de governo para governança:

Figura 01: matriz de elementos que caracterizam a gênese do movimento de mudança para Governança Pública.

	Elementos de Governança Pública
E1	Coprodução do desenvolvimento por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.
E2	Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações.
E3	Delegação da autoridade estatal em três direções: <i>downward</i> , <i>outward</i> e <i>upward</i> , reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes.
E4	Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos.
E5	Planejamento para o desenvolvimento baseado em critérios de equidade.

Fonte: Dias e Cario (2014).

Bonavides (2000) afirma que:

as formas de governo se constituem como a organização e o funcionamento do poder estatal, consoantes determinados critérios adotados para a determinação de sua natureza. São eles: (a) o número de titulares do poder soberano; b) o da separação de poderes, com rigoroso estabelecimento ou

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

fixação de suas respectivas relações; (c) o dos princípios essenciais que animam as governativas e consequente exercício limitado ou do poder estatal. (BONAVIDES, 2000, P. 247).

Dallari (2005) afirma que o conceito de governo é de tamanha importância que o autor o considera como o núcleo da ideia de Estado Democrático.

As diferenças teórico-conceituais aqui expostas relevam, portanto, que a governança pública difere do conceito de governo, visto que este não é mais suficiente para encarar as complexas questões da gestão pública contemporânea. Por consequência, a eficiência das políticas públicas requer cada vez mais mecanismos de articulação conjunta entre atores públicos e privados no processo de coordenação e cooperação.

2.2 A Exigência de Mecanismos de Governança nas Organizações Públicas

O Banco Mundial, por meio do Relatório de Desenvolvimento Mundial: Governança e a Lei (2017), sustenta que são frequentes situações nos quais os governos se mostram incapazes de formular políticas públicas que sejam capazes de atingir um nível de desenvolvimento econômico aceitável, e uma das razões pelas quais as políticas fracassam é a governança. O relatório afirma que a história é repleta de exemplos de sociedades que aprimoraram suas normas, instituições e mecanismos para atingir os objetivos propostos pelas políticas públicas de desenvolvimento.

As políticas públicas são construídas dentro de determinados contextos políticos e sociais, e uma das razões pelas quais elas fracassam se dá pelo fato de que indivíduos e grupos com poder desigual interagem dentro da arena pública a partir de regras que se modificam à medida que eles buscam alcançar interesses conflitantes. Cabe ressaltar que o poder, naturalmente, sempre foi distribuído de maneira desigual nas sociedades, e que ocorrências assimétricas de poder não necessariamente significam relações prejudiciais. Colocar a governança no centro do debate sobre desenvolvimento é, portanto, indispensável para se promover o crescimento econômico sustentado e estimular sociedades mais equitativas e pacíficas (BANCO MUNDIAL, 2017).

A arena de negociação de políticas públicas, denominado por Dias e Cario (2014) como espaços de articulação em que diversos interesses coexistem e se

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

engajam para a formação de uma agenda para a sociedade, assumem diversas formas:

Desde arenas formais (parlamentos, tribunais, organizações intergovernamentais, agências governamentais), passando por arenas tradicionais (conselhos de anciãos) até arenas mais informais (acordos de bastidores, redes de influência ou clubes de conhecidos de longa data) (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 1).

Por consequência, os atores que se articulam e participam das instâncias decisórias são de crucial importância, visto que isso determina não apenas o sucesso da seleção e implementação das políticas, como também seus impactos no desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2017).

O próprio Banco Mundial, no documento "*Governance and Development*", reforça essa ideia, afirmando que, se por um lado, o crescimento e a produtividade globais estão em um processo de desaceleração, por outro, tem sido identificado um aumento de exigências de melhoria de serviços, infraestruturas e instituições. No entanto, dada a escassez de recursos para a disponibilização de tais serviços, é exigido das instituições uma análise sobre os processos e mecanismos de articulação entre atores estatais e privados para a execução de políticas públicas. Dessa forma, o documento conclui que é imprescindível posicionar a governança no centro das políticas de desenvolvimento.

Para Secchi (2009), a boa governança consiste na combinação de um conjunto de boas práticas de gestão pública que são exigidas e fomentadas por instituições internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Tais práticas são vistas por essas instituições não apenas como fundamentais, mas como "[...] requisitos para que países em desenvolvimento recebam recursos econômicos e apoio técnico" (SECCHI, 2009, p. 358).

O Decreto nº 9.203, publicado pelo Governo Federal no dia 22 de novembro de 2017, no qual dispõe sobre a política de governança para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e fixa o conceito de governança pública, além de estabelecer princípios, diretrizes e mecanismos para seu exercício. A norma estabelece ainda que os órgãos e entidades integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional devem executar a política de governança pública, de maneira a incorporar os princípios e as diretrizes nela definidos e as recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções.

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

Após a análise de seus conceitos e sua importância na atualidade, observa-se que a governança como alternativa viável para as instituições, no qual se apresenta em diferentes níveis e escalas de poder, desde órgãos internacionais até associações comunitárias, criando uma rede complexa de atores sociais.

3 DIMENSÕES DA GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA

As universidades são sistemas complexos que apresentam deficiências em suas articulações com outras estruturas (STEFANO, 2016; SARTORI et al, 2016). Diante deste contexto de crescentes desafios quanto a incorporação de mecanismos de governança nas Instituições de Ensino Superior, faz-se necessário sumarizar um conjunto de pressupostos teóricos para que posteriormente venham a se propor recomendações na construção de políticas de governança para cada IEs. Esses pressupostos teóricos são fundamentais, visto que nos auxiliam no processo de análise de possíveis existências e ausências de mecanismos de governança nas IEs brasileiras.

Entretanto, é preciso desenvolver um delineamento do conceito de governança pública que seja aplicável às IES. A governança em instituições de ensino superior, também intitulada de governança universitária, é aqui compreendida como um sistema de princípios, estratégias, e mecanismos, abrangendo os aspectos formais e informais da instituição, situa o equilíbrio de poderes dos atores que se articulam na arena pública no eixo central da elaboração e execução das políticas públicas de ensino superior.

O conceito de instituição de ensino superior pressupõe a interlocução entre os atores políticos na arena pública. O cerne da estrutura universitária encontra ligação com elementos essenciais da governança. Isso porque o exercício da governança nas IES é previsto pelo fato de as instituições de ensino superior gozarem de autonomia administrativa, didático-científica e financeira.

Todavia, a aplicação da governança no âmbito dessas instituições é dificultada, pois as instituições de ensino superior são grandes, complexas e heterogêneas em sua estrutura. A quantidade e tipologia de atores é ampla, portanto, diversos são os interesses a serem analisados para resolver os problemas das políticas públicas de ensino superior com presteza.

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

Foletto e Tavares (2013) resumizam dimensões necessárias que uma estrutura de governança universitária deve abranger. São prismas que o gestor universitário deve considerar no processo de construção de uma política de governança em uma instituição de ensino superior:

Figura 02: Dimensões de uma estrutura de governança universitária.



Fonte: Foletto e Tavares (2013) (adaptado).

A primeira dimensão refere-se ao processo decisório na gestão universitária. Segundo os autores, a participação deve se dar por meio dos colegiados representativos, de forma descentralizada. A estruturação do processo decisório universitário deve balancear uma série de elementos, dentre eles o poder, a responsabilidade e o gerenciamento de riscos (FOLLETO e TAVARES, 2013).

A autonomia universitária, segundo os autores, surge como consequência da missão da universidade para com a sociedade, ou seja, como "essência do cumprimento da missão institucional e a transparência com que a gestão precisa demonstrar" (FOLETTTO e TAVARES, 2013, p. 160).

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

As dimensões "autonomia universitária" e "dimensão política da universidade" têm relação direta entre si. Enquanto que a dimensão política da universidade refere-se a um conjunto de características históricas que requerem especial atenção, e que diferenciam a universidade das demais organizações na esfera pública.

A performance institucional, ao contrário do que se possa pensar, não se limita à mera busca pela eficiência na universidade, mas abrange a necessidade da sociedade em observar que os serviços prestados pela universidade de fato atendam às suas reais demandas. Essa dimensão se relaciona com os indicadores qualitativos e quantitativos, tendo em vista que "a governança universitária precisa também estar pautada em apresentar números que demonstrem a dimensão de sua gestão". (FOLETTTO e TAVARES, 2013, p. 161).

O chamado "controle institucional e social" se relaciona com alguns princípios citados neste capítulo, como *accountability*, isto é, cabe à universidade apreciar as responsabilidades à comunidade universitária, composta pelos "gestores, colaboradores, docentes, discentes, pessoas da sociedade que farão parte dos diversos órgãos institucionais que mostrarão a diversidade desses agentes" (FOLETTTO e TAVARES, 2013, p. 150). Trata-se de uma dimensão que transcende a transparência na gestão, e alcança a responsabilidade dos atores no exercício dos atos de gestão universitária.

O financiamento também se constitui como uma dimensão da governança universitária, e refere-se à necessidade da universidade em recorrer a distintos meios de financiamento ou de parcerias que consigam suprir, financeiramente, os serviços públicos que atendem as demandas de interesse público, incluindo "as classes menos favorecidas sem que isso impacte no equilíbrio econômico-financeiro que a instituição precisa demonstrar, inclusive para atender à décima dimensão da Lei do SINAES" (FOLETTTO e TAVARES, 2013, p. 150).

Essa dimensão dialoga com a perspectiva de longo prazo, que diz respeito às atividades administrativas universitárias e gestão de risco apontadas para médio e longo prazo, fundamentadas em planejamento que envolvam a governança universitária. Essas dimensões se relacionam com a indissociabilidade, ou seja, "a sintonia do trabalho entre as áreas acadêmica e administrativa" (FOLETTTO e TAVARES, 2013, p. 160).

Trata-se, portanto, do sincronismo entre duas grandes áreas da universidade, "afinal, o acadêmico é o fim de determinado objetivo maior institucional; porém, não

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

se chega a esse objeto sem saúde administrativa e processos" (FOLETTTO e TAVARES, 2013, p. 150).

A penúltima dimensão, intitulada "diferença e diversidade", dialoga diretamente com os moldes democráticos envolvidos na universidade. Segundo Foletto e Tavares (2013), cabe aos gestores universitários reconhecerem que os atores que compõem a comunidade universitária terão muitas vezes pensamentos e opiniões distintas sobre um mesmo objeto.

Diante disso, "a universidade é um *lócus* de conflito, pois a produção do saber exige o cultivo de ideias que transmitem entre a dúvida e o dogma" (FOLETTTO e TAVARES, 2013, p. 150). Cabe ao gestor, portanto, desenvolver a capacidade de resolução de problemas originárias de conflitos organizacionais.

A formação de gestores universitários é a última e mais complexa dimensão proposta por Foletto e Tavares (2013) e está vinculada à dimensão anterior, pois atenta para a emergência de desenvolvimento constante de indivíduos que sejam capazes de orientar a universidade para uma direção baseada em boas práticas, "desde os membros dos conselhos de administração até mesmo as lideranças acadêmicas e administrativas que compreendam o cotidiano universitário e tenham competência acadêmica e científica" (FOLETTTO e TAVARES, 2013, p. 163). Essas competências abrangem, ainda, capacidades de articulação política e habilidades sociais para o atingimento das finalidades da governança universitária.

Por fim, Foletto e Tavares (2013) afirmam que a governança universitária não deve se constituir isoladamente, mas como componente da alta estratégia da gestão universitária.

4 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS NORTEADORES PARA ANÁLISE DA GOVERNANÇA PÚBLICA EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Este referencial se apresenta como um conjunto contribuições teóricas para o aprofundamento da discussão sobre governança nas instituições de ensino superior, de modo que se identifiquem as implicações essenciais dos atuais estudos que envolvem a governança na universidade expressas por diferentes áreas do conhecimento. Por consequência, as publicações nacionais e internacionais definidas para análise foram selecionadas a partir da representatividade em seus respectivos campos científicos.

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

Os pressupostos teóricos norteadores apresentados neste trabalho buscam investigar o fenômeno da governança nas instituições de ensino superior a partir três dimensões de análise: (a) governança universitária e *accountability*; (b) governança universitária e seus impactos na gestão do conhecimento; (c) e governança universitária quanto seu papel no desenvolvimento local e regional.

Os pressupostos teórico-conceituais procuram responder a seguinte questão: em que medida a governança universitária se relaciona com essas três dimensões de análise?

3.1. As Exigências de Mecanismos de *Accountability* nas Estruturas de Governança das Instituições de Ensino Superior

Shore (2008), em seu estudo “Cultura de Auditoria e Governança Iliberal: Universidades e a Política da Responsabilização” avalia determinados fenômenos econômico-sociais e seus efeitos sobre as universidades britânicas contemporâneas a partir de 1990, além de analisar novos mecanismos de governança que estão sendo construídos sob a perspectiva de sistemas de auditoria e *accountability* nas universidades do Reino Unido, no que resulta no advento de um conceito denominado de "cultura de auditoria".

O termo “cultura de auditoria” surgiu recentemente e não busca designar uma sociedade, mas uma "condição moldada pelo uso de técnicas e princípios modernos de auditoria financeira, mas em contextos muito distantes do mundo da contabilidade financeira" (SHORE, 2008, p. 27). As técnicas da contabilidade, como “benchmarking” e “indicadores de desempenho”, que antes eram detalhes nos ambientes de trabalho, passaram a atingir um novo patamar nas atividades intraorganizacionais da administração pública, se tornando “um princípio organizador central da governança e da conduta humana, o que cria novos tipos de relacionamento, hábitos e práticas sociais” (SHORE, 2008 p 27).

O termo "auditoria" manifestou-se primeiramente na contabilidade e logo se expandiu para diversas áreas do conhecimento, e hoje existem "auditorias ambientais", "auditorias de gestão de resíduos", dentre outros, aspecto que impacta diversas organizações públicas, o que incluem as universidades públicas. Significa dizer que a auditoria não consiste numa simples técnica, mas numa ideia, num

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

processo, num conjunto de técnicas de gestão. Segundo Shore (2008, p. 29), “as auditorias estão sendo usadas para medir e monitorar virtualmente todos os aspectos da vida social e profissional”. A cultura de auditoria serve, então, para elevar a transparência e a *accountability*, e as universidades, por terem sofrido reformas após a década de 1990, são alvos deste contexto. Por consequência, hoje se constitui como um conjunto de técnicas de gestão “que são instrumentos eficientes para prevenir fraudes, más gestões e desperdício de dinheiro público” (SHORE, 2008, p. 45), enquanto pressuposto basilar da governança na universidade.

As auditorias, assim como indicadores de desempenho, gestão por metas e revisões periódicas de qualidade de ensino, são tecnologias que contribuem para a expansão de novos métodos de gestão pública na governança das universidades.

Shore (2008) situa as universidades dentro de um contexto em que o neoliberalismo se mescla com as ferramentas características da Nova Gestão Pública, cada vez mais utilizadas nas organizações públicas:

No Reino Unido, hoje, mais de 600.000 sociedades anônimas, além de hospitais, universidades, autoridades locais, fundos de pensões, escolas, sindicatos, associações de habitação e instituições de caridade precisam ter suas demonstrações financeiras auditadas por auditores profissionalmente qualificados. A “missão destes órgãos de auditoria é promover a prestação de contas, transparência e “boa governança” (SHORE, 2008, p. 287).

Shore (2008) afirma que *accountability* implica em transparência e responsabilização e responsabilidade na prestação de contas. Por sua vez, Campos (1990) observa que a qualidade das relações entre agências governamentais, burocracia e usuários do serviço determinam a prática da *accountability*. Além disso, Campos (1990) analisa que a prática da *accountability* não é definida apenas pela organização do Estado e do seu modo de exercer o poder para com os cidadãos, mas pelo modo como os cidadãos se definem perante o Estado:

Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor” (CAMPOS, p. 6, 1990).

Consoante a autora, a possibilidade de a administração pública se tornar menos propensa a controles políticos estaria relacionada às chances das seguintes ocorrências: organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo;

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

descentralização e transparência do aparato governamental; substituição dos valores tradicionais por valores sociais emergentes (CAMPOS, p. 48, 1990).

No que tange ao controle institucional e social de uma estrutura de governança universitária, Foletto e Tavares (2013) sustentam que "a instituição deve aferir responsabilidades legítimas aos gestores, colaboradores, docentes, discentes, pessoas da sociedade que farão parte dos diversos órgãos institucionais que mostrarão a diversidade desses agentes. (...) Essa colegialidade faz-se necessária não somente para a transparência da gestão, mas também para comungar a responsabilidade como os agentes envolvidos" (FOLLETO, TAVARES, 2013, p. 161).

Diante dos aspectos teóricos apresentados, considera-se a seguinte questão-problema: de que maneira a governança universitária se relaciona com os mecanismos de *accountability*? Para responder essa pergunta, apresenta-se o Primeiro Princípio de aspectos teóricos norteadores.

Pressupostos teóricos norteadores do relacionamento da governança universitária com mecanismos de *accountability*.

A administração universitária se encontra envolvida sob os ditames econômicos do *New Public Management* e do Neoliberalismo. As crescentes tecnologias de gestão pública impactaram de maneira profunda a governança das instituições de ensino superior com a finalidade de profissionalizar a gestão universitária a partir de ferramentas de gestão que satisfaçam os critérios definidos por organismos de auditoria e por sistemas de *accountability*.

Se por um lado a cultura de auditoria implica em uma maior exigência para que as organizações públicas constituam ferramentas de gestão que tornem as atividades intraorganizacionais da administração pública mais eficazes, por outro, a adoção e a aplicação dessas ferramentas implicam num aumento da transparência, da responsividade e da *accountability*.

A *accountability* é considerada um princípio norteador da governança nas instituições de ensino superior. Uma estrutura de governança universitária deve considerar, primeiro, que a arena de negociação de políticas públicas no âmbito das

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

instituições de ensino superior é plural, heterogênea e composta por diversos atores que se articulam e apresentam interesses conflitantes entre si. Em segundo, que a governança é um dos motivos principais pelos quais as políticas públicas não estão atingindo um grau satisfatório de desenvolvimento. Por último, que haja previsão da responsabilização legítima dos gestores, colaboradores, docentes, discentes e pessoas da sociedade que compõem a comunidade universitária.

No que diz respeito às dimensões de uma estrutura de governança universitária proposta por Foletto e Tavares (2013), as exigências de mecanismos de *accountability* na estrutura de governança universitária se encaixam com a quinta dimensão, denominada "Controle institucional e social". Os autores afirmam que "essa colegialidade se faz necessária não somente para a transparência da gestão, mas também para comungar a responsabilidade com os agentes envolvidos" (FOLLETO E TAVARES, 2013, p. 161).

Uma estrutura de governança em instituição de ensino superior deve, além de outros fatores, cumprir as exigências de mecanismos de *accountability*, no sentido de se adaptar aos ditames do *New Public Management* e do Neoliberalismo, visto que são requisitos fundamentais para o atingimento da eficiência das políticas públicas.

3.2. Governança Universitária e seu Papel no Desenvolvimento Local e Regional

Ka-Ho Mok (2005) identifica uma mudança de um modelo de governança de ensino superior, denominado intervencionista, para um modelo aceleracionista a partir do estudo de um macroprocesso de mudança estrutural das instituições de ensino superior chinesas no sentido de adaptação ao fenômeno da globalização, tendo em vista as crescentes pressões sofridas pelos governos para aderir às demandas provenientes desses fenômenos. O macro desafio era tornar as organizações públicas mais eficientes e eficazes diante de demandas complexas e urgentes, tendo em vista que o mundo se tornou mais competitivo e com recursos escassos.

O governo chinês identificou a globalização como um conjunto de fenômenos geopolíticos e condutores para que os Estados nacionais modernos reestruturem seu aparato administrativo, o que incluem, para além de outras estruturas, os seus

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

sistemas de governança. A partir de então iniciou-se uma série de reformas administrativas profundas em sua educação superior por meio de determinadas técnicas: a reestruturação (*huazhuan*), o desenvolvimento (*goingjian*), alianças (*hebing*) e cooperação (*hezuo*).

Assim sendo, foi estabelecido um sistema de governança com base na divisão do trabalho entre os governos central e provinciais a partir da implementação de um conjunto de políticas de descentralização das universidades chinesas, de modo que elas, anteriormente sob o comando dos Ministérios Centrais, foram transferidas para Departamentos de Educação a nível provincial e regional.

Segundo Ka-Ho Mok (2005), em 1998, a administração de 151 universidades originalmente comandadas pelo Ministério Central do Conselho de Estado Chinês foi transferida para governos locais, e 81 deles foram transferidas para a administração central e local, em conjunto. Isso permitiu uma maior aproximação das universidades com as esferas privadas da sociedade, dentre elas o mercado, indivíduos, famílias e comunidades locais, o que gerou uma interdependência de organismos do Estado para com os atores não-estatais e um maior envolvimento dos acadêmicos para pesquisa e financiamento. Dessa forma, o governo chinês utilizou de outras determinadas técnicas, como a cooperação (*hezuo*), para aperfeiçoar seus sistemas de governança. Conforme o autor, em 1995, em Pequim, a Universidade de Pequim e a Universidade de Pequim Medical chegaram a um acordo para um projeto de cooperação. Com isso, os alunos passaram a poder escolher livremente seus cursos e os créditos são reconhecidos mutuamente. Os estudantes de ambas as universidades compartilham também recursos de biblioteca e outras instalações. Esses projetos de cooperação são encontrados em outras partes do país.

Ka-Ho Mok (2005) afirma que a reestruturação das instituições de ensino superior indicou uma mudança fundamental nos sistemas de governança de educação chinesas. Houve, desse modo, uma modificação de um Estado Intervencionista para um Estado Aceleracionista, sendo o primeiro caracterizado pela forte centralização e controle monopolizado pelo Governo Central, e o segundo focado na universidade empreendedora, flexível e competitiva, fortemente adaptado aos ditames exigidos pelo fenômeno da globalização.

Christensen (2011) afirma que as reformas de governança nas universidades são um reflexo de outras mais amplas originárias do *New Public Management*, no qual enfatizam a busca por maior eficiência nas organizações públicas. Seus estudos

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

demonstram que as universidades estão utilizando de reformas em suas estruturas de governança para garantir mais autonomia e flexibilidade, se desintegrando de seus ministérios superiores e centrais. Entretanto, ainda há questões não resolvidas em relação à autonomia universitária e os impactos que as novas estruturas de governança atingem na dimensão dessas instituições.

Os elementos teóricos apresentados procuram responder a seguinte questão-problema: de que maneira a governança universitária se relaciona com os processos de desenvolvimento regional e local? Para responder essa pergunta, apresenta-se o Segundo Princípio de aspectos teóricos norteadores.

Pressupostos teóricos norteadores do relacionamento da governança universitária com os processos de desenvolvimento regional e local.

A passagem do Estado Intervencionista para o Aceleracionista, fenômeno impulsionado pelos fenômenos da globalização e do Neoliberalismo, instituiu uma conjuntura que envolveu profundas mudanças nas estruturas de governança nas universidades, o que não se confunde com o descarte do papel do Estado na deliberação dos processos políticos de educação superior.

As universidades se encontram em um contexto de adaptação no que diz respeito à elaboração de mecanismos eficientes e eficazes de gestão universitária provenientes das demandas exigidas pelo fenômeno da globalização e do Neoliberalismo, portanto, se veem mais desprendidas de seus Ministérios Superiores, ou seja, de seus financiadores centrais.

Uma estrutura de governança universitária sustentável e alinhada ao contexto geopolítico atual permite que o Estado passe a se retirar gradual, e não totalmente, do seu papel centralizador dos processos políticos de educação superior. Isso permite maior aproximação dos problemas públicos a partir de enfoques regionais e locais por meio de delegação de poderes e por uma maior apreciação da dinâmica entre os atores e forças sociais que atuam em um determinado contexto socioeconômico.

Se por um lado esse contexto permite que as universidades gozem de maior autonomia financeira, gerencial e administrativa – e, portanto, se tornem mais empreendedoras, flexíveis e menos dependentes de seus financiadores centrais -, por outro, ficam expostas a sistemas de controle mais rigorosos, implicando num maior arcabouço de responsabilidades para atingir o desenvolvimento social e regional com eficiência.

Dessa forma, as universidades podem ser vistas enquanto atores fundamentais nos processos de desenvolvimento local e regional.

O presente princípio teórico norteador procurou responder à questão da relação entre governança universitária e o papel das universidades frente aos desafios crescentes no que tange ao desenvolvimento regional e local. Trata-se, portanto, de pressupostos que devem compor uma política de governança no que diz respeito aos processos de desenvolvimento regional e local.

3.3. Governança Universitária e seus Impactos na Gestão do Conhecimento das Universidades

Os últimos 30 anos foram marcados por um contexto de valorização das instituições universitárias em função da crescente importância do conhecimento como requisito para a produção de bens e serviços eficientes (GEUNA E MUSCIO, 2009). Dessa forma, a referida autora se preocupa em analisar a urgência para a criação de uma estrutura de governança focada em transferência de conhecimento (KT) a partir da relação universidade-indústria.

Existem três razões que justificam o aumento da importância das universidades na sociedade contemporânea: (a) a massificação/popularização do ensino superior; (b) o aumento do escopo e da abrangência da pesquisa universitária; (c) o crescente papel do conhecimento no processo de produção de bens e serviços (GEUNA E MUSCIO, 2009).

Geuna e Muscio (2009) avaliam que a governança no processo de gestão e transferência de conhecimento nas universidades são um fenômeno novo na medida em que as relações universidade-empresas se tornam cada vez mais institucionalizadas e exigidas no contexto do Reino Unido, o que traz a necessidade

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

de criação de um sistema de governança capaz de lidar com o aumento da complexidade das funções e atividades da universidade.

Blackman e Kennedy (2009) afirmam que é possível identificar relações entre governança e gestão do conhecimento no sentido de que uma governança eficaz depende de atividades de manipulação do conhecimento. A autora enfoca a importância de se entender o papel dos conselhos diretivos e o compartilhamento de conhecimento.

Já Antonelli (2008) afirma que a universidade tem um papel central nesse contexto, visto que se trata de uma pedra angular no novo modo de como a governança impacta na disseminação do conhecimento. Dessa forma, um dos desafios é identificar modelos de governança da interação entre universidade-empresa, o que não é um desafio simples.

Para Geuna e Muscio (2009), existem várias formas de KT, desde projetos colaborativos de pesquisa envolvendo universidades e empresas, como formas mais "suaves", como participações em conferências, palestras e cursos. Existe, então, uma diversidade na forma de transferir conhecimento entre as áreas da sociedade.

As universidades contemporâneas têm o desafio de expandir suas atividades para um nível mercadológico e industrial. Trata-se de um conjunto de desafios que exigem que se pensem modelos de governança focados para a transferência de conhecimento (KT) entre universidade-empresa. Se por um lado a heterogeneidade das universidades dificulta este processo, por outro, há enormes ganhos caso seja efetivado, tais como o próprio desenvolvimento econômico regional.

Por fim, os aspectos teóricos identificados buscam responder a seguinte questão-problema: de que maneira a governança universitária se relaciona com os processos de gestão do conhecimento?

Pressupostos teóricos norteadores do relacionamento da governança universitária com os processos de gestão do conhecimento.

As universidades têm um papel central enquanto agentes produtores e disseminadores de conhecimento na contemporaneidade, visto que o conhecimento,

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

no século XXI, é considerado um capital essencial para a produção de bens e serviços eficientes.

Dessa forma, as instituições de ensino superior estão se tornando cada vez mais importantes nas sociedades contemporâneas em função de três justificativas: a popularização do ensino superior; o aumento do escopo e da abrangência da pesquisa universitária e o crescente papel do conhecimento no processo de produção de bens e serviços.

A governança nas instituições de ensino superior também se alinha no processo de transferência de conhecimento (*Knowledge Transfer – KT*). Se por um lado há uma maior complexidade das atividades da universidade - sobretudo em função da abertura do escopo das pesquisas universitárias - por outro, uma estrutura de governança sustentável e eficiente pode contribuir com a heterogeneidade das atividades institucionais da universidade.

A partir da análise do fenômeno da governança nas Instituições de Ensino Superior - o que envolveu estudar seus conceitos, elementos formadores, princípios fundamentais – e a fim de que se elaborem novos modelos de gestão capazes de trazerem soluções inovadoras para as crescentes demandas da sociedade civil, buscou-se responder a seguinte questão: de que maneira a governança universitária se relaciona com essas três dimensões propostas?

Tomando-se por princípio a atividade de repensar novas formas de articulação dos diferentes atores sociais no sistema político-administrativo e da própria posição da universidade frente aos diversos stakeholders com ela conectados, buscou-se compor um conjunto de pressupostos teóricos norteadores de uma estrutura de governança, que possam compor uma política de governança no âmbito de uma Instituição de Ensino Superior (IEs), de modo que possa contribuir tanto para o desenvolvimento do conhecimento científico quanto para a consolidação da eficiência, da transparência e da responsividade, de modo que se estabeleça a *accountability*, o controle e a dinâmica social em um modelo de gestão universitária.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste ensaio teórico foi apresentar um conjunto de pressupostos teóricos norteadores da governança nas instituições de ensino superior. Embora

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

reconheçamos que esse conjunto de pressuposições não estejam finalizados, concebemos que se trata de uma importante etapa de pesquisa para o avanço da discussão sobre o tema da governança nas IES.

Chamou-nos atenção que, além de se articular com diversas áreas do conhecimento, a governança se apresenta como um movimento inacabado, gradativamente emergente e demandado por diversos organismos internacionais. Se por um lado as instituições de ensino superior gozem de maior autonomia financeira, gerencial e administrativa, por outro, ficam expostas a sistemas de controle mais rigorosos, implicando também num maior arcabouço de responsabilidades, muitas delas podendo ser atendidas por estruturas de governança sustentáveis e eficientes.

Se existe, além disso, um aspecto dificultador para a incorporação da inovação na prática da gestão universitária – o fato de historicamente a universidade possuir deficiências em suas articulações com outras estruturas – há, por outro, um aspecto facilitador da inovação nas universidades: o fato de haver notória concentração de capital intelectual dentro da estrutura da universidade, produzida e disseminada pelos potenciais empreendedores presentes na comunidade universitária: discentes, docentes, gestores universitários, colaboradores e representantes da sociedade civil (RIBEIRO, 2014).

A incorporação da governança na gestão universitária pode contribuir para que a instituição universitária apresente um modelo de gestão mais transparente, democrático e inovador, que enxergue o cidadão enquanto agente protagonista dos processos políticos e cada vez mais próximo das instâncias decisórias.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, ? A. F. Gestão Social e Governança Pública: Aproximações e (De)Limitações Teórico-Conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. Ed. Especial, p. 11-29, 2015.

ANTONELLI, Cristiano. The new economics of the university: A knowledge governance approach. **The Journal of Technology Transfer**, v. 33, n. 1, p. 1-22, 2008.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2017: Governance and the Law**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 2 dez. 2019

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. 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, Brasília, DF, 22 nov. 2017. Seção 1, p. 1.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BLACKMAN, Deborah; KENNEDY, Monica. Knowledge management and effective university governance. **Journal of Knowledge Management**, 2009.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte**, v. 12, n. 133, jan. 2013. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/52513>>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan-abr 1996.

BÚRIGO, C. C. D.; JACOBSEN, A.L.; WIGGERS, L. Mestrado Profissional em Administração Universitária: desafios e perspectivas no processo da gestão universitária. **Navus Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 06, p. 68-78, 2016.

BÚRIGO, C. C. D.; RAMOS, C.N.S. O processo de gestão de desenvolvimento do espaço público na universidade: uma prática educativa e social. **Revista Gestao Universitaria na America Latina - GUAL**, v. 7, p. 43, 2014.

BÚRIGO, C. C. D.; PERARDT, S. A concepção de universidade e a inter-relação com o processo da gestão universitária. **Revista da FAE**, v. 19, p. 80-93, 2016.

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

CAMPOS, A.M. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**. vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CHAUÍ, Marilena. A universidade sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n.24, p. 5-15, set./dez. 2003.

CHEVALLIER, Jacques. LOSCHAK, Danièle. **A Ciência Administrativa**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1980.

CHRISTENSEN, Tom. University governance reforms: potential problems of more autonomy? **Higher education**, v. 62, n. 4, p. 503-517, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2005.

DIAS, T. **Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. 2012. 356 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

_____; CARIO, Silvio Antonio Ferras. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**. V. 17. n. 3, 2014.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. TheNew Public Service: Servin g Rather than Steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, Nov./Dec. 2000.

_____. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

_____. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2004

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service: serving, not steering**. Nova Iorque: M. E. Sharp, 2003.

_____; DENHARDT, J. V. **The New Public Service: serving, not steering**. Nova Iorque: M. E. Sharp, 2015

FOLETTTO, Paulo Renato; TAVARES, Sergio Marcus Nogueira. Especificidades da governança universitária: alguns aspectos. In: COLOMBO, Sonia Simões. **Gestão Universitária: os Caminhos para a Excelência**. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 153-166.

GAVENTA, John. Towards participatory local governance: Six propositions for discussion. **Currents**, v. 28, p. 29-35, 2002.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel, SALM, José Francisco (orgs.), **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

GEUNA, Aldo; MUSCIO, Alessandro. The governance of university knowledge transfer: A critical review of the literature. **Minerva**, v. 47, n. 1, p. 93-114, 2009.

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2006, vol.40, n.3, pp.479-499.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. São Paulo, Método, 2007;

LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modernisierung**. Verwaltung + Management, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010

MOISÉS, José Alvaro. Democratização e cultura política de massas no Brasil. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, N. 26, p. 03-03, 1992.

MOISES, J.A. A desconfiança das instituições democráticas. **Opinião Pública**, vol. XI, n 1, p.33-63, 2005a.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n.66, p. 11-43, 2008

MOK, Ka-ho. Globalization and educational restructuring: University merging and changing governance in China. **Higher education**, v. 50, n. 1, p. 57-88, 2005

MORÉ, Rafael Pereira Ocampo.; GONÇALO, C. R. ; VARGAS, S. M. L. ; BUCCIOR, E. R. ; CEMBRANEL, P. . **Capacidade absorptiva no contexto da inovação: Um estudo bibliométrico**. *Desenvolve - Revista de Gestão do Unilasalle*, v. 3, p. 113-126, 2014.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. **Os desafios contemporâneos da gestão universitária: discursos politicamente construídos**. IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação dias 14, 15 e 16 de abril de 2014.

RONCONI, L. F. A. **Governança pública**: um desafio à democracia. *Revista Emancipação*. Universidade Estadual de Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, v. 1, n. 1, 2011, p.21-34

ROSENAU, James N. "Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial". In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2009, vol.43, n.2, pp.347-369. ISSN 0034-7612.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos**. 2.ed São Paulo: Cengage, 2013.

Pressupostos Teóricos Para se Analisar Governança Pública Em Instituições De Ensino Superior

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloísa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SHORE, Cris. **Audit culture and Illiberal governance Universities and the politics of accountability**. *Anthopological Theory*: p. 278-298. 2008.

SOUSA, Ana Maria Costa de. Gestão acadêmica atual. IN: COLOMBO, Sonia Simões e RODRIGUES, Gabriel Mario. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 97-110.

STEFANO, N. M.; SARTORI, S.; LAUX, R. O. Elementos da inovação e empreendedorismo na gestão universitária: portfólio bibliográfico e análise bibliométrica da literatura. **Revista ESPACIOS**, Vol. 38, N. 14, 2017.

SPELLER, Paulo, ROBL, Fabiane; MENEGHEL, Stela Maria. **Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década**. Brasília: UNESCO, CNE, MEC, 2012. 164 p.

TAVARES, Sergio Marcus Nogueira. Governança no ensino superior privado. IN: COLOMBO, Sonia Simões e RODRIGUES, Gabriel Mario. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 175-190.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. 1. Ed. Brasília. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>>. Acesso em: 25 abr., 2018.

TRIVINÕS, A. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação**: O positivismo, a fenomenologia, o Marxismo. São Paulo: Atlas, 1989.