

O que se Entende por Governança Universitária?

Autoria

GRAZIELE ALANO GESSER - graziele.alano@gmail.com

PPGADM / UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

Rafael Pereira Ocampo Moré - rafamore@gmail.com

Pedro Antônio de Melo - pedro.inpeau@gmail.com

15 / UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo

O tema governança tem se tornado cada vez mais relevante tanto academicamente quanto nas práticas das organizações e instituições. Embora tenham suas particularidades, as universidades não prescindem de mecanismos eficazes de gestão, entre os quais a governança, transparência, accountability, compliance e integridade se inserem. Este estudo teve como objetivo analisar o estado da arte dos estudos sobre governança universitária publicados no Brasil. Trata-se de um estudo predominantemente qualitativo, descritivo e bibliográfico que utilizou a técnica de Revisão Sistemática da Literatura, realizada após seleção do portfólio bibliográfico na base Scielo. Nove artigos fizeram parte desse portfólio. Nem todos os artigos declararam claramente seus objetivos ou questões de pesquisa e nem todos trazem o termo governança em seus objetivos ou questões. Muitos dos artigos não apresentam definição ou conceito de governança, embora alguns deles relacionem governança a elementos, tais como estrutura, arranjos, tipos de universidade/IES, redes, mecanismos, coordenação, autonomia, autoridade, medição.

O que se Entende por Governança Universitária?

RESUMO

O tema governança tem se tornado cada vez mais relevante tanto academicamente quanto nas práticas das organizações e instituições. Embora tenham suas particularidades, as universidades não prescindem de mecanismos eficazes de gestão, entre os quais a governança, transparência, *accountability*, *compliance* e integridade se inserem. Este estudo teve como objetivo analisar o estado da arte dos estudos sobre governança universitária publicados no Brasil. Trata-se de um estudo predominantemente qualitativo, descritivo e bibliográfico que utilizou a técnica de Revisão Sistemática da Literatura, realizada após seleção do portfólio bibliográfico na base Scielo. Nove artigos fizeram parte desse portfólio. Nem todos os artigos declararam claramente seus objetivos ou questões de pesquisa e nem todos trazem o termo governança em seus objetivos ou questões. Muitos dos artigos não apresentam definição ou conceito de governança, embora alguns deles relacionem governança a elementos, tais como estrutura, arranjos, tipos de universidade/IES, redes, mecanismos, coordenação, autonomia, autoridade, medição e avaliação de desempenho, transparência, *accountability*, controle, participação e processo decisório. Conclui-se que nos estudos sobre governança nas IES há ausência de uma definição clara de governança.

Palavras chave: Governança universitária; Gestão universitária; Análise de publicações.

1 INTRODUÇÃO

O tema governança tem se tornado cada vez mais relevante, tanto nos debates acadêmicos, como nas agendas dos gestores públicos ou privados (ZORZA; RODRIGUES, 2016; ROCZANSKI; TOMASI; MELO, 2018).

A governança transmite a ideia de que além do governo, a sociedade como um todo participa do processo de tomada de decisão, adotando uma nova forma de controle e responsabilização (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Embora, tanto na gestão pública quanto na gestão empresarial, o relacionamento entre as partes interessadas (*stakeholders*) tenha um papel de destaque na governança, seus objetivos diferem: a finalidade da governança pública é alcançar objetivos coletivos e garantir o bem comum (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO [TCU], 2014; TIMMERS, 2000).

Relacionamento entre as partes interessadas, participação, poder e tomada de decisão são elementos comuns nas diversas concepções de governança pública e a compreensão do conceito passa pela compreensão dos princípios que o permeiam.

As universidades são organizações complexas que divergem enormemente de outros tipos de organização no que diz respeito aos seus valores, objetivos e finalidades (MEYER JÚNIOR, 2014; NOGUEIRA; GARCIA; RAMOS, 2012). Entretanto, essas instituições, embora tenham suas particularidades, não prescindem de mecanismos eficazes de gestão. Ressalta-se ainda que as universidades públicas fazem parte da estrutura da Administração Pública e, mesmo tendo as suas particularidades, devem se preocupar com mecanismos como governança, transparência, *accountability*, *compliance* e integridade e, também, devem se preocupar com mecanismos que fomentem o controle social e previnam a corrupção no setor público.

Neste contexto, o objetivo desse artigo é analisar o estado da arte dos estudos sobre governança universitária publicados no Brasil. Este estudo contribui com o arcabouço teórico na área de governança universitária e amplia os estudos sobre as universidades e 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 o tema.

Este estudo está estruturado em cinco seções, contados a partir dessa introdução, na qual consta a contextualização do tema e é apresentado o objetivo da pesquisa. A segunda seção traz os fundamentos teóricos do estudo com a discussão sobre a governança universitária, a partir das abordagens da governança e da governança pública, e sobre os modelos de governança universitária. A terceira seção relata a metodologia utilizada e a quarta apresenta os resultados obtidos com o presente estudo. Por fim, a quinta seção traz as considerações finais da pesquisa.

2 GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA

O tema governança tem se tornado cada vez mais relevante, tanto nos debates acadêmicos, como nas agendas dos gestores públicos ou privados (ZORZA; RODRIGUES, 2016; ROCZANSKI; TOMASI; MELO, 2018).

Embora, tanto na gestão pública quanto na gestão empresarial, o relacionamento entre as partes interessadas (*stakeholders*) tenha um papel de destaque na governança, diferente da governança corporativa, que visa maximizar os resultados econômicos e o valor da organização (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA [IBGC], 2015; SLOMSKI et al., 2008), na gestão pública a finalidade da governança é alcançar objetivos coletivos e garantir o bem comum (TCU, 2014; TIMMERS, 2000).

O tema Governança Pública tem sido estudado por diversas organizações nacionais e internacionais, como o *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIFPA), a *International Federation of Accountants* (IFAC), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, *Australian National Audit Office* (ANAO), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), entre outras, que têm incentivado a adoção de boas práticas de governança e têm apontado princípios de governança.

Dentre as múltiplas concepções do termo, o Tribunal de Contas da União (TCU) define Governança Pública como um conjunto de “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014, p. 25).

Com o intuito de melhorar a gestão da organização ou instituição, a governança envolve diversos princípios (SLOMSKI et al., 2008). Na gestão pública, a governança tem o intuito de garantir a maximização do bem-estar da sociedade, com base em um conjunto de princípios e elementos comuns, tais como liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, transparência (SLOMSKI et al., 2008), equidade e prestação de contas (SLOMSKI, 2009). Princípios semelhantes foram apresentados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em parceria com a Controladoria Geral da União, por meio da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016. Conforme essa portaria, os princípios da boa governança pública são: liderança, responsabilidade, compromisso, integridade, transparência e *accountability* (BRASIL, 2016). Por intermédio desses princípios, a governança pública consiste em um modelo que regula as relações entre o agente público e o cidadão (SLOMSKI, 2009).

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 o processo de tomada de decisões. Desta forma, a governança pública possibilita a participação de múltiplos *stakeholders* no processo decisório caracterizando-se, assim, pelo compartilhamento de poder (NOGUEIRA; GARCIA; RAMOS, 2012). Dito de outra forma, a governança pode ser entendida como “processo de governar do qual outros grupos e indivíduos - a sociedade civil - participam” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 35, nota de rodapé).

Assim, torna-se evidente que relacionamento entre as partes interessadas, participação, poder e tomada de decisão são elementos comuns nas diversas concepções de governança pública e que a compreensão do conceito passa pela compreensão dos princípios que o permeiam.

Em relação aos princípios da governança, Barrett (2002) considera que integridade, transparência e *accountability* são resultados de estratégias, sistemas, políticas e processos. Para o autor, a integridade se alicerça na honestidade, na objetividade, na probidade administrativa e em altos padrões de propriedade. Baseada neste princípio, a entidade precisa gerenciar eficazmente seus recursos para poder prestar serviços de qualidade à sociedade, respeitando leis e regras (SOBREIRA; JÚNIOR, 2017). Assim, é essencial o desenvolvimento de mecanismos que reforcem a adesão a valores éticos, respeitando o estado de direito (SOBREIRA; JÚNIOR, 2017).

O termo *accountability* está relacionado à responsabilidade (HEIDEMANN, 2009) em sua versão objetiva (CAMPOS, 1990). A responsabilidade objetiva vem de fora da pessoa e implica na obrigação de alguém em responder por algo diante de outra pessoa (CAMPOS, 1990; ROCHA, 2011). Nesse sentido, a *accountability* relaciona-se à responsabilidade objetiva tendo em vista que as organizações públicas estão sujeitas à prestação de contas de suas ações à sociedade e também à responsabilização dos seus agentes (CAMPOS, 1990).

A *accountability* tem uma relação estreita com o princípio da transparência. Conforme Pacheco (1998, apud ROCZANSKI, 2009), a transparência é um dos elementos básicos da *accountability*, capaz de melhorar a confiança entre governantes e governados. Para Pacheco (1998, apud ROCZANSKI, 2009) e Sacramento e Pinho (2007), bem como para outros autores, a transparência governamental ajuda a reduzir a corrupção no espaço público e a ampliar a democracia nas relações entre o Estado e a sociedade civil.

Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 7-8) afirmam que a transparência “é requisito fundamental para a *accountability*, permitindo ao cidadão monitorar a qualidade do serviço público, o que, como consequência, encoraja os governos a melhorarem a qualidade dos gastos e dos serviços prestados aos cidadãos”. Desta forma, a transparência pública vai além da mera publicação de informações sobre a gestão, sendo necessária a existência de mecanismos de evidenciação para que a sociedade possa avaliar e julgar a ação dos gestores (SACRAMENTO; PINHO, 2007).

Para Speck (2002, apud ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019), a importância da transparência decorre do fato de esta: a) ser a base da *accountability*; b) ser uma ferramenta para combater tanto a corrupção quanto a má gestão no serviço público; c) promover a confiança pública; e d) possibilitar o acesso dos cidadãos às informações da gestão pública.

Diversos autores apontam que a universidade é uma organização complexa (MEYER JÚNIOR, 2014; NOGUEIRA; GARCIA; RAMOS, 2012). Em relação a outros tipos de organização, as instituições de educação superior divergem enormemente no que diz respeito aos seus valores, objetivos e finalidades (NOGUEIRA; GARCIA; RAMOS, 2012). As universidades, pois, “constituem-se em organizações atípicas, sistemas complexos, cujas características especiais requerem uma abordagem própria” (MEYER JÚNIOR, 2014, p. 18).

Entretanto, essas instituições, embora tenham suas particularidades, não prescindem de mecanismos eficazes de gestão. Isso porque, conquanto tenham suas peculiaridades, as universidades caracterizam-se como instituições que possuem responsabilidades sociais que

não diferem muito das de outras instituições, em especial no que se refere às obrigações de seus administradores, ao planejamento e à estrutura organizacional (NOGUEIRA; GARCIA; RAMOS, 2012).

Além disso, as universidades públicas fazem parte da estrutura da Administração Pública e, mesmo tendo as suas particularidades, devem se preocupar com mecanismos como governança, transparência, *accountability*, *compliance* e integridade e, também, devem se preocupar com mecanismos que fomentem o controle social e previnam a corrupção no setor público.

Assim, com a devida consideração às peculiaridades das universidades, algumas contribuições podem ser feitas à gestão universitária, como a adoção de conceitos provenientes da gestão empresarial e da gestão pública (no caso das universidades públicas), no qual a governança se insere.

Para Virgili Lillo e Figueroa Aillañir (2016), 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.

Desta forma, governança universitária pode ser entendida como a associação dos conceitos “*Governança*” e “*Universitária*”, onde *Governança* refere-se ao processo que envolve diversos atores e *Universitária* expressa o campo de aplicação da governança (nas universidades e demais IES). Diante disso, governança universitária é definida como um conjunto de atividades da universidade, que envolve processos de tomada de decisões e que considera os seus diversos *stakeholders* (GANGA CONTRERAS; ABELLO ROMERO; QUIROZ CASTILLO, 2014).

Levando em conta a diversidade de grupos de interesse, de objetivos, de valores e finalidades e a considerável autonomia das diversas unidades institucionais, o que requer mecanismos de ajustes entre os diferentes micro-ambientes gerados, Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2015) consideram que a gestão da instituição universitária é necessariamente um exercício de governança. Conclui-se assim, que a governança é um fenômeno que existe desde que surgiram as primeiras universidades autônomas e livres.

No campo prático, é necessário que as IES “passem a considerar a governança como parte integrante das suas ações” (GESSER; OLIVEIRA; MACHADO; MELO, 2021, p. 7). Em termos acadêmicos, a falta de uma definição clara e uma carência de estudos científicos sobre governança universitária foi constatada por Gesser (2018).

Corroborando com a declaração, em um estudo de caso desenvolvido posteriormente sobre a historicidade da governança nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFSC, do período de 2004 a 2024, Santos e Moré (2021) constataram que: no primeiro PDI analisado (2004-2009) não havia nenhuma menção ao termo governança; no segundo (2010-2014), houve apenas uma menção; no terceiro (2015-2019), houve nove menções; e no último PDI, ainda vigente, (2020-2024), houve 38 menções. Os autores constataram que o sentido por trás do termo também foi se modificando ao longo do tempo, ganhando papel de destaque para o cumprimento da missão e visão da instituição. Assim, o conceito de governança “está situado de forma inseparável da ideia de uma administração universitária de qualidade e transparente, vinculada a objetivos institucionais da UFSC” (SANTOS; MORÉ, 2021, p. 12).

2.1 Modelos de governança universitária

A diversidade e multiplicidade de visões das universidades, que “vem, então, desde sua concepção, [...] terminou por gerar muitos modelos organizacionais e, muitas formas de gestão” (REBELO; COELHO; ERDMANN, 2004, p. 156).

Com base nas estruturas, critérios de avaliação, autonomia universitária e dinâmica de mudança nas instituições, Olsen e Massen (2007) definem quatro modelos de governança universitária. Segundo Balbachevsky (2017), a tipologia de Olsen e Massen (2007) busca distinguir as instituições de educação superior levando em conta duas dimensões: 1) o nível de compartilhamento de normas e objetivos pelos diferentes atores internos; e 2) o grau de relevância dos fatores externos na dinâmica das mudanças nas universidades. Conforme a tipologia proposta, os quatro modelos de governança universitária são: modelo *humboldtiano* (governos de pares); modelo instrumental (instrumento das políticas nacionais); modelo democrático (democracia representativa interna); e modelo empreendedor (corporação envolvida em mercados competitivos) (OLSEN; MASSEN, 2007; BALBACHEVSKY, 2017). Segundo Castro (2011), os modelos *humboldtiano* e democrático são tipos autogovernados de universidade, enquanto os modelos instrumental e empreendedor consistem em universidades sem autonomia em relação às forças externas.

Conjuntamente “os quatro modelos nos permitem explorar a importância relativa da autoridade baseada no mérito acadêmico, democracia representativa, democracia no local de trabalho e recursos internos de energia e desempenho no mercado” (OLSEN; MAASEN, 2007, p. 20) (tradução dos autores).

3 METODOLOGIA

Esse artigo teve como objetivo analisar o estado da arte dos estudos sobre governança universitária publicados no Brasil. Trata-se de um estudo predominantemente qualitativo, descritivo e bibliográfico (GIL, 2008; VERGARA, 2010) que utilizou, para seleção de um portfólio de publicações, a técnica de Revisão Sistemática da Literatura (FERENHOF; FERNANDES, 2016).

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 *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), em 01 de janeiro de 2022. Essa base foi utilizada porque se identificou na literatura trabalhos realizados em outras bases de pesquisa, tais como *Web of Science e Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL®). Foi necessário desmembrar a estratégia de pesquisa em três e, como a base SciELO não possui uma opção que agregue os campos título, resumo e palavra-chave (esse último sequer aparece separado), os termos foram buscados somente no resumo.

Assim, para identificação de artigos que tratam do tema governança universitária, foram utilizados os termos, operadores booleanos e filtros indicados no quadro 1:

Quadro 1 - Busca por artigos sobre governança universitária na base SciELO

Termos e operadores	Filtros	Resultados
Governança (Resumo) AND universidade (Resumo)	Brasil e Artigo	11
Governança (Resumo) AND universitári* (Resumo)		09
Governança (Resumo) AND IES (Resumo)		03
Total		23

Elaborado pelos autores (2022)

Não foi definido limite temporal para a busca. Inicialmente, a busca retornou um portfólio bibliográfico composto por 23 artigos. Após análise dos resultados duplicados (06), restaram 17 artigos. Para verificar a aderência dos trabalhos à presente pesquisa, foi realizada a leitura de seus resumos. Realizada essa leitura, 09 artigos foram selecionados para análise posterior. Os artigos selecionados constam no quadro 2:

Quadro 2 - Portfólio bibliográfico

Título	Autores	Ano
Governança universitária e custos de transação nas universidades da Amazônia legal brasileira	Klein, Karla; Pizzio, Alex; Rodrigues, Waldecy.	2018
Governança na pesquisa científica: reflexões sobre a prática da pesquisa contemporânea e a experiência brasileira	Balbatchevsky, Elizabeth.	2017
Rankings acadêmicos e universidades de classe mundial: relações, desdobramentos e tendências	Thiengo, Lara Carlette; Bianchetti, Lucídio; Mari, Cezar Luiz De.	2018
Internacionalización y gestión integral en la institución superior: visión actual e implicaciones	Pulido, Josefa Rodriguez.	2018
Governança universitária: um panorama dos estudos científicos desenvolvidos sobre a governança em instituições de educação superior brasileiras	Gesser, Grazielle Alano; Oliveira, Clésia Maria de; Machado, Marília Ribas; Melo, Pedro Antônio de.	2021
Universidades e inovação: configurações institucionais & terceira missão	Castro, Maria Helena de Magalhães.	2011
University management: the lean production allied to the program quality of life at work	Ribeiro, Débora Veber; Silva, Taís Oliveira da; Güths, Henrique; Fossati, Paulo; Oliveira, Rafael Pieretti; Ames, Douglas.	2019
Unidade de gestão de dados e de indicadores críticos para avaliação de desempenho institucional	Souza Filho, Antonio Gomes; Pinheiro, Carlos Basílio; Domingues, Marcus Vinicius; Fernandes, Vivian Duarte Couto; Leite, Yuri Luiz Reis.	2021
Governança e estratégia de cursos de graduação em administração na perspectiva da teoria ator-rede	Montenegro, Ludmilla Meyer; Bulgacov, Sergio.	2015

Elaborado pelos autores (2022)

Os textos selecionados foram lidos integralmente e sua análise focou nos seguintes aspectos: objetivos e questões de pesquisa, apresentação ou não de conceitos de governança e/ou governança universitária e apresentação ou não de modelos de governança universitária.

4 RESULTADOS

Nessa seção, discutem-se os resultados do presente trabalho com base nos seguintes aspectos: objetivos e questões de pesquisa dos artigos analisados, conceitos de governança e/ou governança universitária discutidos e apresentação ou não de modelos de governança universitária.

4.1 Objetivos e questões de pesquisa

Embora nem todos os artigos sobre governança universitária analisados indicassem os termos “objetivo” ou “questão de pesquisa”, o quadro 3 ilustra os objetivos ou questões de pesquisa identificados durante a análise dos trabalhos:

Quadro 3 - Objetivos e questões de pesquisa

Pesquisa/autor	Objetivo ou questão de pesquisa
Klein, Pizzio e Rodrigues (2018)	“lançar um olhar sobre a governança universitária à luz da teoria da Economia dos Custos de Transação (ECT)” (p. 455).
Balbatchevsky (2017)	“investigar a interação entre as mudanças experimentadas na governança universitária, as alterações recentes no modo de produção do conhecimento, e os novos modelos de governança da ciência” (p. 76).
Thiengo, Bianchetti e Mari (2018)	“analisamos as relações entre os <i>rankings</i> acadêmicos internacionais e o modelo de UCM, assim como buscamos compreender os principais desdobramentos e tendências que se afiguram em termos de políticas, planejamento e gestão” (p. 1043).
Pulido (2018)	“tentamos responder às seguintes questões: Que implicações a internacionalização tem na instituição superior? Existem diferentes modalidades de internacionalização? O que significa gestão integral para a universidade?” (PULIDO, 2018, p.651) (tradução dos autores).
Gesser, Oliveira, Machado e Melo (2021)	“apresentar um panorama dos estudos científicos desenvolvidos acerca da governança nas Instituições de Educação Superior e identificar as lacunas no conhecimento sobre essa área” (p.7).
Castro (2011)	“apresento resultados intermediários de uma investigação sobre o que mudou em termos do lugar e papéis que as políticas de Ciência, Tecnologia & Inovação (C,T&I) vêm atribuindo à universidade de pesquisa brasileira, desde o final dos anos 90. Início também uma discussão sobre o quanto as configurações institucionais das universidades liberam ou entram o seu potencial para responder efetivamente a essas políticas e também aos desafios da nova realidade econômica e científica” (p. 556).
Ribeiro, Silva, Güths, Fossati, Oliveira e Ames (2019)	“sob os princípios da produção enxuta, identificar como se comportam as avaliações de qualidade de vida e qualidade de vida no trabalho dos funcionários do setor de assistência estudantil de uma IES Comunitária” (RIBEIRO; SILVA; GÜTHS; FOSSATI; OLIVEIRA; AMES, 2019, p. 8) (tradução da autores).
Souza Filho, Pinheiro, Domingues, Fernandes e Leite (2021)	“discutir as bases conceituais para um sistema de gestão de dados unificado entre as IFES” (p. 162)
Montenegro e Bulgacov (2015)	“delinear como a articulação do <i>strategizing</i> , como processo de translação, com a teoria das redes de governança, configura a governança e os resultados estratégicos de cursos de graduação em Administração de IES particulares de Curitiba” (p. 214).

Elaborado pelos autores (2022)

Embora tenham sido identificados na busca por publicações sobre governança universitária, no quadro acima, nota-se que nem todos os artigos do portfólio trazem o termo governança em seus objetivos: somente quatro dos nove artigos possuem o termo governança em seus objetivos ou questões de pesquisa.

4.2 Conceitos de governança e/ou governança universitária

Governança é um conceito multifacetado (VIRGILI LILLO; GANGA CONTRERAS; FIGUEROA AILLAÑIR, 2015), complexo e que possui uma multiplicidade de definições (SANTOS; MORÉ, 2021). Entretanto, como argumenta Fonseca (2014, p. 67), embora “nenhum conceito [seja] definitivo, por outro, tampouco deles se pode prescindir: sem categorias teóricas não é possível o trabalho científico”. Desta forma, essa subseção buscou analisar as definições, conceitos ou relações da governança presentes nos estudos incluídos no portfólio bibliográfico.

Para Klein, Pizzio e Rodrigues (2018), a estrutura de governança é a forma como uma instituição se organiza para oferecer um bem ou serviço. Tal estrutura envolve os modos de influência e organização que se formam entre os atores. De acordo com os autores, a governança abrange diferentes tipos de ajuste e, no setor público, sua compreensão requer a reflexão sobre as peculiaridades do segmento, tais como dificuldade na definição de objetivos, no estabelecimento de meios mais eficientes de alcançá-los e de métricas de mensuração dos resultados. Quando se trata do conceito de governança universitária, deve-se ainda levar em conta que “a universidade se caracteriza por apresentar uma intensa concentração de autoridade e autonomia nas suas unidades básicas” (KLEIN; PIZZIO; RODRIGUES, 2018, p. 459).

Balbachevsky (2017) não apresenta um conceito ou definição de governança, somente menciona que as reformas nas universidades ocorridas nas últimas décadas “focam o modelo de governança das universidades, e têm como objetivo redefinir a autonomia universitária como autonomia organizacional” (p. 84). Menciona também que Polanyi (1962) descreveu o modo clássico de organização da governança da ciência:

Polanyi apontava os mecanismos sutis que coordenam a atividade profissional de cientistas trabalhando em diferentes locais: os sinais sob a forma de publicações, que alimentam a convergência dos pesquisadores em torno dos padrões profissionais reconhecidos por uma área do conhecimento (p. 85).

E acrescenta: “Nesse modelo de governança, a ciência caminha bem, se deixada nas mãos da própria comunidade científica” (p. 85). E ainda:

desde pelo menos meados dos anos oitenta do século passado, esse modelo de governança vem sofrendo repetidos e bem-sucedidos assaltos. Em primeiro lugar, temos as tentativas de orientar a pesquisa científica em direção a questões que são consideradas econômica ou socialmente relevantes (BALBACHEVSKY, 2017, p. 86).

Apesar da ausência de uma definição clara de governança universitária, fica subtendido das palavras da autora, que a governança se trata de mecanismos para coordenação ou orientação das atividades realizadas nas IES.

Ao analisar os *rankings* acadêmicos, Thiengo, Bianchetti e Mari (2018) admitem que a governança envolve diversos atores e que, com a formação de redes globais, “cada vez mais agentes passam a fazer parte da governança educacional” (p. 1043). Segundo os autores, os *rankings* acadêmicos interferem na governança universitária e, além disso, funcionam

como mecanismos de controle que substituem os modos tradicionais de controle (prescrição e intervenção) pela prestação de contas e pela comparação de desempenho (*benchmarking*).

Com base em Azevedo (2016), Thiengo, Bianchetti e Mari (2018) trazem à discussão o termo “governança por *benchmarking*”, conceito esse, segundo os autores, importante para a compreensão da “expressividade dos *rankings* na produção de um consenso acerca da excelência acadêmica” (THIENGO; BIANCHETTI; MARI, 2018, p. 1044). Em outras palavras, essa forma de governança seria uma estratégia de produção de consenso.

Ao defender a gestão integral da instituição de educação superior e a convergência de critérios entre os “responsáveis pela governança”, Pulido (2018) defende igualmente que a gestão das universidades permita a participação de todos os seus membros “por meio da governança universitária, ou seja, por meio do desenvolvimento de boas práticas de governança e do uso de técnicas de gestão” (PULIDO, 2018, p. 654 - tradução dos autores). Para o autor, a internacionalização requer que o processo decisório nas instituições de educação superior seja participativo e compartilhado. Nesse sentido, as tomadas de decisão relativas à internacionalização são influenciadas por aspectos como autonomia universitária, desenvolvimento de processos decisórios mais democráticos e melhoria da qualidade de ensino.

Segundo Gesser, Oliveira, Machado e Melo (2021), a governança pública preceitua uma orientação e aproximação com os cidadãos e demais atores envolvidos. Com base em ampla literatura (BRASIL, 2014; DIAS, 2012; RAQUEL, 2012; DIAS; CÁRIO, 2014; SECCHI, 2009), os autores afirmam que esse modelo contrasta com a forma burocrática de gestão, pois se caracteriza pela organicidade, flexibilidade, orientação para resultados, desenvolvimento de mecanismos de *accountability* e controle e pela participação de múltiplos atores na gestão de políticas públicas e, até mesmo, no provimento de serviços.

Para Gesser et. al (2021), a governança diferencia-se da gestão pelo fato dessa última ser responsável pelo planejamento, execução, controle e ação no uso de recursos e poder, tendo como finalidade o alcance dos objetivos da instituição pública, enquanto a primeira “se ocupa em monitorar, supervisionar e avaliar a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas” (GESSER et. al, 2021, p. 13).

A aplicação da governança ao contexto universitário é a origem do conceito de governança universitária (VIRGILI LILLO; FIGUEROA AILLAÑIR, 2016). Como base na afirmação de que “o governo da universidade é, forçosamente, um exercício de governança” (BALBACHEVSKY; KERBAUY; FABIANO, 2016, p. 128), Gesser et. al (2021, p. 14) reconhecem que “a governança universitária descreve a complexidade dos mecanismos de ajuste mútuo presentes nas IES”.

Castro (2011) não apresenta definição alguma de governança, embora o termo seja uma das palavras-chave de sua pesquisa e embora a autora apresente a tipologia de governança universitária desenvolvida por Olsen (2005), a qual denomina de configurações ou tipos de universidade.

Da mesma forma, Ribeiro, Silva, Güths, Fossati, Oliveira e Ames (2019) não apresentam definição de governança. O estudo desenvolvido pelos autores não foca a governança, embora seja um recorte de uma pesquisa maior intitulada “Modelo de Gestão Universitária: um olhar para a governança a partir do *Balance Scorecard* (BSC) de uma IES comunitária do Sul do Brasil” (RIBEIRO et. al 2019). Ainda que não abordem a governança, os autores afirmam que com a criação das IES comunitárias “formaliza-se um terceiro modelo de IES, de natureza distinta das IES públicas e privadas com fins lucrativos” (RIBEIRO et. al 2019, p. 4 - tradução dos autores).

Se, com base em Castro (2011) e Balbachevsky (2017), entender-se que os tipos de IES tratam-se, com efeito, de modelos de governança universitária, a discussão sobre o novo

modelo de instituição de educação superior destacado por Ribeiro et. al (2019) é pertinente aos estudos sobre governança universitária.

O estudo de Souza Filho, Pinheiro, Domingues, Fernandes e Leite (2021) também não apresenta uma definição de governança, embora o termo governança seja uma das palavras-chave da pesquisa e o trabalho tenha uma seção intitulada “A importância da governança”. Nessa seção, os autores tratam da avaliação das instituições de educação superior brasileiras. Segundo os autores:

uma série de instrumentos é utilizada para tornar possível a atribuição de conceitos para cada uma dessas dimensões [a serem avaliadas], possibilitando um panorama da qualidade dos cursos e das instituições de educação superior no Brasil. Existe uma complexidade inerente aos princípios e técnicas de medição, classificação e auditoria do desempenho institucional dessa governança educacional decorrentes dos mecanismos de *compliance*, que é o alinhamento entre a legislação e a sua execução (SOUZA FILHO et. al, 2021, p. 162).

Nessa mesma seção, os autores enfatizam a necessidade de transparência e *accountability* nas universidades que, como visto na fundamentação teórica, são dois dos princípios da governança: “[No Brasil] tem sido observado uma pressão social por divulgação de resultados e mensuração de qualidade deste investimento” (SOUZA FILHO et. al, 2021, p. 162). Com base em Ranieri (2018), Souza Filho et. al (2021) argumentam ainda que “os *rankings* se tornaram um estímulo à transparência e à melhoria nos padrões de ensino/pesquisa, impelindo todo o sistema universitário planetário a buscar novas e melhores formas de gestão” (p. 162). Assim, os autores defendem a necessidade do sistema universitário brasileiro de ser transparente.

Montenegro e Bulgacov (2015) agregam os termos “redes” e “mecanismos” ao termo “governança”. Para os autores, “redes dizem respeito a (sic) interação, atividade, processo; portanto, à participação ativa dos atores envolvidos” (MONTENEGRO; BULGACOV, 2015, p. 215). Entretanto, não ficou claro no artigo a diferença entre redes de governança e mecanismos de governança. Às vezes, os termos parecem distinguir-se, por exemplo, quando os autores mencionam que “Quanto à governança, no que se refere aos mecanismos internos, foi possível identificar uma grande rede [...]” (p. 220) ou que “Com relação aos mecanismos de governança atrelados a questões externas, há uma rede fortemente construída” (MONTENEGRO; BULGACOV, 2015, p. 220).

Em outros trechos, os termos parecem igualar-se, tais como na passagem “A governança, no que se refere aos mecanismos internos (redes de governança internas), acontece de forma clara e integrada” (MONTENEGRO; BULGACOV, 2015, p. 224). Ou quando os autores afirmam que as redes de governança são formadas por múltiplos atores e posteriormente afirmam que a governança, em relação aos mecanismos internos, é formada por diversos autores como “direção, coordenação, docentes e discentes” (MONTENEGRO; BULGACOV, 2015, p. 222).

Por outro lado, os autores buscaram associar a governança universitária à estratégia ou planejamento estratégico:

Ao falar em governança numa organização educacional, aspectos estratégicos entram no escopo como elementos importantes a serem investigados, pois muito do que é decidido (e do que não é) terá impacto direto nas estratégias traçadas e executadas e nos seus resultados estratégicos [...]. Assim, acredita-se que ao mapear os mecanismos e as redes de governança, identificar e compreender a ação dos atores envolvidos e, com isso, trazer à tona explicações sobre

essas questões, também estar-se-á tratando de questões estratégicas (MONTENEGRO; BULGACOV, 2015, p. 216).

Por fim, os autores enfatizam a importância dos múltiplos atores e salientam que todos os participantes influenciam, em diferentes graus, a governança e a estratégia das IES. Assim, inferem que “o movimento dessas redes e dessas relações se configura como algo importante para compreender a governança das instituições” (MONTENEGRO; BULGACOV, 2015, p. 220).

4.3 Modelos de governança universitária

Somente três dos nove artigos apresentaram modelos de governança universitária: Governança universitária e custos de transação nas universidades da Amazônia legal brasileira (KLEIN; PIZZIO; RODRIGUES, 2018), Governança na pesquisa científica: reflexões sobre a prática da pesquisa contemporânea e a experiência brasileira (BALBACHEVSKY; 2017) e Universidades e inovação: configurações institucionais & terceira missão (CASTRO; 2011). Nas três pesquisas foi apresentada a tipologia elaborada por Olsen, em trabalho solo ou associado (OLSEN, 2005; OLSEN; MAASEN; 2007). Conforme a tipologia de governança universitária de Olsen (2005) e Olsen e Maasen (2007), as três pesquisas classificaram a universidade pública brasileira como um modelo democrático de universidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema governança tem se tornado cada vez mais relevante tanto academicamente quanto nas práticas das organizações e instituições. Embora as universidades sejam organizações muito diferentes dos demais tipos de organização, elas não prescindem de mecanismos eficazes de gestão, entre os quais a governança, transparência, *accountability*, *compliance* e integridade se inserem.

Este estudo teve como objetivo analisar o estado da arte dos estudos sobre governança universitária publicados no Brasil. Nem todos os artigos declararam claramente seus objetivos ou questões de pesquisa. Além disso, nem todos os artigos do portfólio trazem o termo governança em seus objetivos ou questões: somente quatro dos nove artigos possuem o termo governança em seus objetivos ou questões de pesquisa.

Muitos dos artigos não apresentam definição ou conceito de governança, embora alguns deles façam relações entre governança e outros elementos, tais como estrutura, tipos de universidade/IES, coordenação, autonomia, medição e avaliação de desempenho e *accountability*. De modo global, os artigos relacionam governança com estrutura, arranjos, tipos de universidade/IES, redes, mecanismos, coordenação, autonomia, autoridade, medição e avaliação de desempenho, transparência, *accountability*, controle, participação e processo decisório. Conclui-se, entretanto, que nos estudos sobre governança nas IES há ausência de uma definição clara de governança.

Conforme a tipologia de governança universitária de Olsen (2005) e Olsen e Maasen (2007), a universidade pública brasileira se classifica como um modelo democrático de universidade.

Como nem todos os artigos analisados possuíam seções de fundamentação, metodologia e resultados separados, a primeira limitação desse estudo foi a falta de padronização na organização dos textos, fato esse que dificultou um pouco a análise. A segunda limitação é que se analisaram somente os objetivos e questões de pesquisa, os

conceitos de governança e/ou governança universitária discutidos e a apresentação ou não de modelos de governança universitária. Desta forma, e considerando que mesmo com o aumento da relevância da governança, conclui-se que a produção científica no Brasil acerca da governança universitária ainda é incipiente, como recomendações para estudos futuros sugere-se a realização de uma pesquisa semelhante focando, entretanto, nos principais resultados e conclusões das pesquisas e nas lacunas na teoria apontadas pelos autores.

REFERÊNCIAS

- BALBACHEVSKY, Elizabeth. Governança na pesquisa científica: reflexões sobre a prática da pesquisa contemporânea e a experiência brasileira. **Sociologias**, v. 19, n. 46, p. 76-101, set./dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/15174522-019004603>
- BALBACHEVSKY, Elizabeth; KERBAUY, Maria Teresa; FABIANO, Neylor de Lima. **A Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras**. 2015.
- BARRETT, Pat. **Achieving better practice corporate governance in the public sector**. Austrália: 2002. Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net3176/f/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf. Acesso em: 25 jul. 2021.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, 2014.
- _____. **Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 001, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Controladoria Geral da União: DF, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, 2008.
- 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.
- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 30-50, fev./abr. 1990.
- CASTRO, Maria Helena de Magalhães. Universidades e inovação: configurações institucionais & terceira missão. **Caderno CRH**, v. 24, p. 555-574, dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792011000300007>
- FERENHOF, Helio Aisenberg; FERNANDES, Roberto Fabiano. Desmistificando a revisão de literatura como base para redação científica: método SFF. **Revista ACB**, São José, v. 21, n. 3, p. 550-563, 2016.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimento a construção do conceito. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **Presente e futuro do desenvolvimentismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.
- GANGA CONTRERAS, Francisco; ABELLO ROMERO, Juan; QUIROZ CASTILLO, Juan. Gobernanza universitaria: una mirada histórica y conceptual. In: GANGA, Francisco; ABELLO, Juan; QUIROZ, Juan. **Gobernanza universitaria: aproximaciones teóricas y empíricas**. Santiago de Chile: Cedac: Universidad de Los Lagos, p. 11-20, 2014.
- GESSE, Grazielle Alano. **Accountability e transparência como elementos de governança nas universidades públicas brasileiras**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Florianópolis, 2018.

- GESSER, Grazielle Alano; OLIVEIRA, Clésia Maria de; MACHADO, Marília Ribas; MELO, Pedro Antônio de. Governança universitária: um panorama dos estudos científicos desenvolvidos sobre a governança em instituições de educação superior brasileiras. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 26, p. 5-23, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1414-40772021000100002>
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HEIDEMANN, Francisco. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 301- 9.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.
- KLEIN, Karla; PIZZIO, Alex; RODRIGUES, Waldecy. Governança universitária e custos de transação nas universidades da Amazônia Legal Brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 143, p.455-474, abr./jun. 2018.
- MEYER JÚNIOR, Victor. A prática da administração universitária: contribuições para a teoria. **Revista Universidade em Debate**, v. 2, n. 1, p. 12-26, 2014.
- MONTENEGRO, Ludmilla Meyer; BULGACOV, Sérgio. Governança e estratégia de cursos de graduação em administração na perspectiva da Teoria Ator-Rede. **RAC-Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, jan./abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac20151667>
- 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.
- OLSEN, Johan; MAASSEN, Peter. European debates on the knowledge institution: The modernization of the university at the European level. In: MAASSEN, Peter; OLSEN, Johan. **University dynamics and European integration**, Netherlands: Springer, 2007. p. 3-22.
- PULIDO, Josefa Rodriguez. Internacionalización y gestión integral en la institución superior: visión actual e implicaciones. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 99, n. 253, p. 649-658, set./dez. 2018.
- REBELO, Luiza Maria; COELHO, Christianne; ERDMANN, Rolf Hermann. Contribuições da Teoria da Complexidade ao Processo de Planejamento Estratégico em Universidades. In: MELO, Pedro Antônio de; COLOSSI, Nelson. **Cenários da gestão universitária na contemporaneidade**. Florianópolis: Insular, 2004.
- RIBEIRO, Débora Veber; SILVA, Taís Oliveira da; GÜTHS, Henrique; FOSSATI, Paulo; OLIVEIRA, Rafael Pieretti; AMES, Douglas. University management: the lean production allied to the program quality of life at work. **Gestão & Produção**, v. 26, n. 4, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-530x2259-19>
- ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai./ago. 2011.
- ROCZANSKI, Carla Regina Magagnin. **Universidade pública e accountability: o caso da Universidade do Estado de Santa Catarina UDESC**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2009.
- _____; TOMASI, Marcus; MELO, Pedro Antônio de. A governança pública na gestão universitária no Brasil e em Portugal: evolução e desafios. In: CONFERÊNCIA FORGES, 8, 2018, Lisboa. **Anais**. 2018.

- SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1 n. 1, p. 48-61, 2007. DOI: <https://doi.org/10.9771/rcufba.v1i1.2579>
- SANTOS, Nicolas Rufino dos; MORÉ, Rafael Pereira Ocampo. Governança pública e autonomia universitária na Universidade Federal de Santa Catarina: percepção dos gestores universitários e desenvolvimento histórico dos conceitos nos planos de desenvolvimento institucionais. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 20, 2021. **Anais**, Florianópolis, 2021.
- SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro; SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabricio de Queiroz. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.
- _____. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2009.
- SOBREIRA, Karoline Rodrigues; JÚNIOR, Manuel Salgueiro Rodrigues. Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n.1, p. 166-194, jan./jun., 2017.
- SOUZA FILHO, Antônio Gomes; PINHEIRO, Carlos Basílio; DOMINGUES, Marcus Vinicius; FERNANDES, Vivian Duarte Couto; LEITE, Yuri Luiz Reis. Unidade de gestão de dados e de indicadores críticos para avaliação de desempenho institucional. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 26, n. 1, p. 157-173, jan./mar. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-5344/32490>
- THIENGO, Lara Carlette; BIANCHETTI, Lucídio; MARI, Cezar Luiz de. Rankings acadêmicos e universidades de classe mundial: relações, desdobramentos e tendências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 1041-1058, out./dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018193956>
- TIMMERS, Hans. **Government Governance**: corporate governance in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of Finance. 2000.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- VIRGILI LILLO, Mariol; GANGA CONTRERAS, Francisco; FIGUEROA AILLAÑIR, Katherine. Gobernanza universitaria o cogobierno: El caso de la Universidad de Concepción de Chile. **Ultima 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, Ciencia e Cultura**, Canoas, v. 21, n. 2, p. 75-102, dez. 2016.
- ZORZA, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e boas práticas de governança: análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 17, 2016, Salvador. **Anais**. Salvador, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31622/1/EVENTO_Transpar%20aanciaeboaspraticasdegovernanca7a.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019.