

**ISABELLA STROPPA RODRIGUES**

**O UNIVERSO FRAGMENTADO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA: explorando a relação entre governança, tomada de decisão e autonomia sob a perspectiva política**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientador: Rodrigo Gava

Coorientador: Angelo Brigato Ésther

**VIÇOSA – MINAS GERAIS  
2022**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

R696u  
2022

Rodrigues, Isabella Stroppa, 1987-

O universo fragmentado da universidade pública:  
explorando a relação entre governança, tomada de decisão e  
autonomia sob a perspectiva política / Isabella Stroppa  
Rodrigues. – Viçosa, MG, 2022.

1 tese eletrônica (194 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndices.

Orientador: Rodrigo Gava.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa,  
Departamento de Administração e Contabilidade, 2022.

Referências bibliográficas: f. 174-189.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.239>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Autonomia universitária - Brasil. 2. Universidades e  
faculdades - Brasil - Política e governo. 3. Governança pública.  
I. Gava, Rodrigo, 1970-. II. Universidade Federal de Viçosa.  
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de  
Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 378.1


**ISABELLA STROPPIA RODRIGUES**

**O UNIVERSO FRAGMENTADO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA: explorando a relação entre governança, tomada de decisão e autonomia sob a perspectiva política**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.


APROVADA: 15 de agosto de 2022.

Assentimento:

Documento assinado digitalmente  
 ISABELLA STROPPIA RODRIGUES  
Data: 15/05/2023 13:41:00-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Isabella Stroppa Rodrigues  
Autora

Documento assinado digitalmente  
 RODRIGO GAVA  
Data: 15/05/2023 12:21:47-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Rodrigo Gava  
Orientador

Ao meu filho, Lorenzo,  
que me faz a cada dia conhecer o maior amor do mundo!

## AGRADECIMENTOS

Se de algo posso ter certeza na vida, é que meu Deus sempre me ampara! O caminho para chegar até aqui foi de incontáveis desafios, mas Ele me sustentou em todos eles. Me deu coragem, força, constância e alegria para seguir. Obrigada, meu Deus, minha querida amiga Santa Teresinha do Menino Jesus e meu Anjo da Guarda companheiro!

Aos meus imensamente amados Pai e Mãe, sempre faltarão palavras para agradecer. Presentes em todos os momentos, desde a maquete de domingo à noite na infância até as viagens para Viçosa já adulta, sempre me apoiaram e acompanharam, confiando plenamente em meus esforços e escolhas. Zoca e Papi, vocês são minhas pilstras: me sustentam, são fortes, infalíveis, únicos. Obrigada de todo o meu coração! Eternamente agradecerei a Deus por ter vocês!

Ao Ewerton, companheiro de mais de dezessete anos. Passamos por todos os níveis acadêmicos juntos! Meu Amor, você que me apoiou e torceu por mim, nesta longa jornada, muitas vezes me levou no colo para superar os obstáculos que surgiram. Se revelou um paizão coruja e me deu segurança, cuidando do nosso filho com tanto amor e dedicação nos vários momentos que precisei me ausentar. Amo você! Que venham as nossas novas jornadas!

Meu filho Lorenzo, meu Príncipezinho amado, amor de vida da Mamãe, agora você ainda não saberá ler esse agradecimento que faço a você, mas logo logo estará se familiarizando com as letrinhas. A você, meu grande amor, dedico esta tese e todo o esforço que fizemos para essa conquista. Mamãe tantas vezes disse que tinha que estudar, e você já até se acostumou a brincar no computador. Quando o cansaço tomava conta, você surgia com um sorriso, uma gracinha, uma habilidade nova, que me traziam novo ânimo. Saiba que os momentos de ausência serão compensados com muita brincadeira, colo, beijinhos e abraços. Mamãe te ama infinito!

Jaci, minha irmã, obrigada por todas as conversas, a presença intensa mesmo na distância, as trocas com tanto amor, carinho e afeto. É chegada a hora daquela comemoração que tanto planejamos!

Ao meu orientador, Rodrigo, agradeço pelas orientações e também pela confiança que depositou em mim e no meu trabalho. Obrigada pela compreensão, disponibilidade e por muitas vezes me oferecer palavras de conforto diante das dificuldades.

Ao Angelo, meu coorientador nesta tese, mas companheiro de jornada acadêmica desde quando eu ainda era aluna de graduação e tive oportunidade de ser sua bolsista de iniciação científica. Foi lá que tudo isso começou, e a você devo um agradecimento especial. Desde então,

pude contar com sua orientação e, ainda mais, sua amizade e da tão querida Regina. Angelo, obrigada por ser um exemplo de profissional e amigo, e estar sempre disposto a me acompanhar e orientar. Obrigada por me mostrar que a jornada pode ser mais leve e feliz com as piadas e trocadilhos de sempre, e por me acolher nos momentos mais desafiadores. Sempre serei imensamente grata!

Agradeço pelos presentes que Viçosa me deu em forma de amigos!

Luiza, amiga tão querida, companheira de todas as horas, sempre disponível e pronta para ajudar. Lu, você me mostrou o quanto é bom se sentir acolhida e amada em um lugar novo. Obrigada por toda a generosidade e carinho!

Ivy, minha dupla inseparável em todos os trabalhos, caminhadas de ida e volta à UFV, almoços e viagens semanais. Sou muito feliz por ter te encontrado, amiga!

Deia, minha amada Desequilíbrio, amizade com encontro de almas. Obrigada por fazer minha vida mais feliz! Amo você!

Carol, nós duas saímos de Juiz de Fora para nos encontrar em Viçosa. Obrigada por sua generosidade, pelas nossas conversas nas viagens e pelas trocas de tanta sinceridade!

Lelin, o tio querido do Lorenzo! Obrigada por estar sempre presente, e me proporcionar essa amizade genuína e sincera! É muito bom sempre ter com quem contar e comemorar!

Dani, o amigo reaçã, obrigada por tantas trocas, risadas e construções conjuntas. Você é um profissional promissor. Alegria ter trabalhado com você!

Karina, que maravilha termos nos reencontrado nesse percurso. Sempre tão generosa e de energia contagiante, espero que continuemos nos tendo por perto.

Nuno e Nay, mais caminhos que voltaram a se cruzar. Que bom poder contar com vocês! Sigamos juntos!

Às minhas amigas e amigos da vida inteira: família Addams, Vivi, Diogão, obrigada por sempre acreditarem em mim e estarem comigo!

Agradeço especialmente à minha madrinha, Tia Te. Minha companheira de conversas, forte intercessora nas orações, presente em todos os momentos da minha vida, apoiando, comemorando e oferecendo palavras de amor. Obrigada, Tia Te! Você é muito importante na minha vida! Assim como você, vivi muitos momentos felizes em Viçosa! Obrigada por sempre me dar forças para continuar!

E ao meu querido e eterno mestre Tio Fred, obrigada por ser minha inspiração. Sei o quanto foi importante para mim fechar minha jornada de graus acadêmicos na universidade onde você foi um professor tão querido. Você sempre será meu eterno professor!

Agradeço a todos os professores e professoras do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa pelos ensinamentos e disponibilidade.

Agradeço a todos que participaram desta pesquisa, por dedicarem uma parcela importante do seu tempo para as entrevistas.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), pela concessão da bolsa de estudos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de estudos.

Viver é um ato político!

## RESUMO

RODRIGUES, Isabella Stroppa, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, agosto de 2022. **O universo fragmentado da universidade pública: explorando a relação entre governança, tomada de decisão e autonomia sob a perspectiva política.** Orientador: Rodrigo Gava. Coorientador: Angelo Brigato Ésther.

A universidade brasileira, mesmo após mais de cem anos de sua criação, ainda hoje encontra-se inserida em um contexto de incerteza e questionamento quanto ao seu papel e atuação. Cumulada a este cenário, observamos a restrição crescente de recursos públicos para a educação, que denota um dos impactos dos direcionamentos políticos que historicamente atingem a universidade pública brasileira. Com o decorrer do tempo, as universidades passaram a ser cada vez mais demandadas a interagir e a atender às condições, necessidades e propostas dos numerosos atores que com ela se relacionam. A governança pode ser entendida como um caminho que possibilita a compreensão e a estruturação destas relações de forma planejada, com estabelecimento de critérios, normas e limites que favoreçam elos capazes de conectar a universidade com os diversos sujeitos, entidades e níveis governamentais, assegurando sua autonomia e resultando em efeitos positivos não somente para os diretamente envolvidos, como também para a sociedade como um todo. O foco majoritário dos estudos sobre governança recai na estrutura, sendo perceptível uma lacuna com relação a explorar o processo considerando elementos formais e informais, formação das decisões, e aspectos como grupos de interesse, e dinâmicas de articulação e negociação. A abordagem política considera que o comportamento e desempenho das instituições pode ser compreendido a partir dos seus processos decisórios, e que estas decisões resultam mais das negociações e conflitos de interesses do que das ações racionais. O intuito com esta tese é contribuir para a compreensão da governança universitária no contexto da universidade pública brasileira, para o que buscamos captar elementos essenciais da abordagem política no âmbito interno da instituição, como também as interfaces com a política em nível macro. Assim, esta pesquisa explora a questão: como se articulam a autonomia e a governança nas decisões no âmbito da universidade numa perspectiva política? Para respondê-la, a abordagem metodológica desta tese considerou a combinação de métodos e fontes de dados em busca de obter um panorama holístico de estudo. Visamos compreender, a partir das evidências documentais e dados primários obtidos a partir de entrevistas, como se articulam a autonomia e a governança nas decisões de uma universidade federal brasileira, dedicando especial atenção aos fatores de cunho político que o perpassam. As entrevistas foram

semiestruturadas e partiram de questões previamente elaboradas que foram oportunamente complementadas quando da interação direta com os entrevistados. Para análise dos dados primários e secundários foi utilizada a técnica da Análise Temática, uma das formas possíveis de análise de conteúdo, com o objetivo de identificar os “núcleos de sentido” da fala dos entrevistados. Os resultados obtidos a partir da pesquisa conduzida demonstraram a influência dos fatores políticos na governança da universidade, sendo intimamente conectados à sua tomada de decisão e influentes em sua autonomia. Consideramos que a partir do olhar diferenciado direcionado à governança universitária, esta tese pode contribuir para que estas instituições comecem a visualizar seu processo de governança a partir de outros prismas, que se revelaram tanto ou mais importantes do que o estabelecimento de uma estrutura formal de governança.

Palavras-chave: Universidade pública brasileira. Governança universitária. Tomada de decisão. Autonomia universitária. Abordagem política.

## ABSTRACT

RODRIGUES, Isabella Stroppa, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, August, 2022. **The fragmented universe of the public university: exploring the relationship between governance, decision-making and autonomy from a political perspective.** Adviser: Rodrigo Gava. Co-adviser: Angelo Brigato Ésther.

The Brazilian university, even after more than one hundred years of its creation, is still inserted in a context of uncertainty and questioning regarding its role and performance. Cumulated to this scenario, we observe the increasing restriction of public resources for education, which denotes one of the impacts of the political directions that historically affect the Brazilian public university. Over time, universities have become increasingly required to interact and answer the conditions, needs and proposals of the numerous actors that relate to them. Governance can be understood as a path that enables the understanding and structuring of these relationships in a planned way, with the establishment of criteria, norms and limits that favor links capable of connecting the university with the various subjects, entities and governmental levels, ensuring its autonomy and resulting in positive effects not only for those directly involved, but also for society as a whole. The majority focus of studies on governance is on structure, with a noticeable gap in terms of exploring the process considering formal and informal elements, decision making, and aspects such as interest groups, and articulation and negotiation dynamics. The political approach considers that the behavior and performance of institutions can be understood from their decision-making processes, and that these decisions result more from negotiations and conflicts of interest than from rational actions. The aim of this thesis is to contribute to the understanding of university governance in the context of the Brazilian public university, for which we seek to capture essential elements of the policy approach within the institution, as well as the interfaces with politics at a macro level. Therefore, this research explores the question: how are autonomy and governance articulated in decisions within the university in a political perspective? The methodological approach of this thesis considered the combination of methods and data sources in order to obtain a holistic study panorama. We aim to understand, based on documentary evidence and primary data obtained from interviews, how autonomy and governance are articulated in the decisions of a Brazilian federal university, dedicating special attention to the political factors that permeate it. The interviews were semi-structured and started with questions previously prepared that were opportunely complemented when interacting directly with the interviewees. For the analysis of primary and secondary data,

the thematic analysis technique was used, one of the possible forms of content analysis, with the objective of identifying the “nucleus of meaning” of the interviewees' speech. The results obtained from the research conducted showed the influence of political factors on university governance, being intimately connected to its decision-making and influencing its autonomy. We consider that from the different perspective directed at university governance, this thesis can help these institutions begin to visualize their governance process from other prisms, which have proved to be as important or more important than the establishment of a formal governance structure.

Keywords: Brazilian public university. University Governance. Decision making. University autonomy. Political approach.

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Modelo genérico de sistema aberto .....	49
Figura 2 - A universidade como sistema aberto .....	50
Figura 3 - Interações e resultados esperados da universidade .....	52
Figura 4 - Regimes básicos de governança segundo Brunner (2011) .....	59
Figura 5 - Esquema conceitual .....	88
Figura 6 - Categorias do eixo “Compreensão da universidade pública” .....	89
Figura 7 - Categorias do eixo “Governança na universidade pública” .....	90
Figura 8 - Categorias do eixo “Tomada de decisão na universidade pública” .....	92
Figura 9 - Categorias do eixo “Autonomia da universidade pública” .....	93
Figura 10 - Vista aérea do campus da UFV – Viçosa .....	95
Figura 11 - Vista aérea do campus da UFV – Viçosa .....	95
Figura 12 - Organograma sintético da UFV .....	96
Figura 13 - As quatro pilastras da UFV .....	103
Gráfico 1 - Financiamentos concedidos pelo governo federal ao Fies .....	110

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Elementos da Governança Pública.....	38
Quadro 2 - Comparativo entre modelos de decisão aplicáveis à universidade .....	47
Quadro 3 - Tipos de grupos de interesse .....	55
Quadro 4 - Codificação dos entrevistados .....	87
Quadro 5 - Síntese das respostas dos entrevistados.....	169

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do número de instituições e de matrículas na matriz público-privada da educação superior brasileira entre 1964 e 1994.....	26
Tabela 2 - Evolução do número de instituições e de matrículas na matriz público-privada da educação superior brasileira entre 1994 e 2019.....	32
Tabela 3 - Comparativo entre as dez primeiras instituições no iGG 2018 e no iGG 2021 .....	84
Tabela 4 - O papel da educação superior.....	99
Tabela 5 - Diferenças entre os papéis do ensino superior público e privado .....	107
Tabela 6 - Relação de matrículas em cursos presenciais de instituições do ensino superior em 2020 .....	109
Tabela 7 - Percepção sobre quais são os públicos atendidos pela universidade pública.....	112
Tabela 8 - Verbas destinadas ao PNAES Nacional de 2008 a 2021.....	115
Tabela 9 - Compreensão do conceito de governança .....	117
Tabela 10 - Objetivos percebidos da governança.....	121
Tabela 11 - Estrutura percebida de governança.....	122
Tabela 12 - Visão sobre aplicação da governança na universidade .....	124
Tabela 13 - Relações percebidas entre universidade e outras instituições .....	130
Tabela 14 - Participação percebida da universidade na construção de políticas.....	136
Tabela 15 - Relações percebidas entre diferentes níveis decisórios.....	144
Tabela 16 - A tomada de decisão no CONSU .....	146
Tabela 17 - A potencial influência das relações informais sobre a tomada de decisão.....	147
Tabela 18 - Participação da comunidade universitária nas decisões .....	153
Tabela 19 - Situação percebida de exercício da autonomia.....	156
Tabela 20 - Resposta da universidade a políticas que afetam sua autonomia .....	158
Tabela 21 - Autonomia percebida para obtenção de financiamento .....	160
Tabela 22 - A proposição de autonomia ideal para a universidade.....	164

## LISTA DE SIGLAS

ACF – *Advocacy Coalition Framework*

ADE – Arranjos de Desenvolvimento da Educação

Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

Cepe – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNE – Conselho Nacional da Educação

Consu – Conselho Superior

DCE – Diretório Central dos Estudantes

DGI – Diretoria de Governança Institucional

Esav – Escola Superior de Agricultura e Veterinária

Fies – Fundo de Financiamento Estudantil

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IES – Instituições de Ensino Superior

IFAC – International Federation of Accountants

iGG – Índice integrado de Gestão e Governança Públicas

IGP-M – Índice Geral de Preços do Mercado

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOA – Lei de Orçamento Anual

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NGP – Núcleo de Gestão Pública

NPM – New Public Management

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

PAD – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PEC – Pró-Reitoria de Extensão e Cultura

PGP – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

PIB – Produto Interno Bruto

PNAES – Plano Nacional de Assistência Estudantil

PNE – Plano Nacional da Educação

PPG – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

PPO – Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento

PRE – Pró-Reitoria de Ensino

ProUni – Programa Universidade para Todos

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU – Tribunal de Contas da União

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFV – Universidade federal de viçosa

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Uremg – Escola Superior de Agricultura e Veterinária

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2. GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1. Compreendendo a universidade pública brasileira .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2. Governança da universidade pública brasileira .....</b>	<b>37</b>
<b>2.3. A política nas dinâmicas de decisão e governança da universidade pública .....</b>	<b>43</b>
<b>2.4. Propostas de governança universitária.....</b>	<b>57</b>
<b>2.5. Perspectiva Histórico do Quadro Normativo da Autonomia Universitária Brasileira .....</b>	<b>65</b>
<b>3. ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>82</b>
<b>4. A UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA .....</b>	<b>95</b>
<b>5. COMPREENDENDO A TOMADA DE DECISÃO NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA .....</b>	<b>99</b>
<b>5.1. Compreensão da universidade pública .....</b>	<b>99</b>
<b>5.2. Governança na universidade pública.....</b>	<b>116</b>
<b>5.3. Tomada de decisão na universidade.....</b>	<b>142</b>
<b>5.4. Autonomia da universidade pública .....</b>	<b>155</b>
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>170</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>174</b>
<b>APENDICE A – Roteiro das Entrevistas .....</b>	<b>190</b>
<b>APENDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....</b>	<b>192</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A universidade brasileira, cuja criação<sup>1</sup> ocorreu há mais de 100 anos, ainda hoje encontra-se inserida em um contexto de incerteza e questionamento quanto ao seu papel e atuação. Cumulada a este cenário, observamos a restrição crescente de recursos públicos direcionados para a educação (BRASIL, 2019, 2022; UFV, 2022c), os quais, já em 2015, teriam que, no mínimo, ser triplicados para se equiparar aos investimentos realizados por outros países (CHAVES; AMARAL, 2015).

Ao invés de observamos mudanças no sentido de aumentar o apoio à educação no país, a realidade oferece projeções cada vez mais restritivas. Em 15 de dezembro de 2016, iniciou a vigência da Emenda Constitucional 95, decorrente da proposta de Emenda Constitucional 55 (BRASIL, 2016), determinando o congelamento das despesas sociais, que incluem as áreas de Saúde e Educação, pelos próximos vinte anos, o que contempla até o exercício fiscal de 2037.

Esta Emenda Constitucional, através da adição de nove artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitória (ADCT), estabeleceu a aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino público, o que inviabilizou inclusive o alcance da meta 20 do Programa Nacional de Educação (PNE), que objetivava, até 2024, aplicar 10% do Produto Interno Bruto (PIB) na educação (BRASIL, 2014; SAVIANI, 2014).

Observamos recentemente inúmeras outras medidas de redução orçamentária. Em 2021, o recurso previsto para as universidades e institutos federais foi 18,16% menor em comparação a 2020<sup>2</sup> (ANDIFES, 2021). Em 2022, dos R\$5,3 bilhões projetados para serem direcionados às universidades federais, já foram bloqueados 14,5% das verbas de custeio e investimento (BRASIL, 2022; g1, 2022).

Assim como se manifesta na conjuntura do financiamento da universidade atualmente, desde o princípio da sua história, as universidades foram submetidas a condições e reformas que eram e continuam sendo conectadas aos direcionamentos políticos de cada época. Impactos

---

<sup>1</sup> A primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro, URJ, foi criada em 1920 pelo Decreto 14.343, de 7 de setembro de 1920, agregando as escolas que já existiam (Politécnica, Medicina e Direito) (ÉSTHER, 2015).

<sup>2</sup> Segundo a Andifes (2021), “O orçamento das universidades federais em 2014 foi de R\$ 7,4 bilhões. Supondo a correção apenas pela inflação, a expectativa para 2021 seria de R\$ 10,4 bilhões, mas a realidade é de R\$ 4,5 bilhões. No caso dos institutos, voltou-se em 2021 aos patamares de 2010, quando o número de estudantes era metade do atual”.

diretos ocorreram em sua organização interna, capacidade de financiamento e atuação, o que atingiu também a autonomia da universidade pública brasileira.

Apesar da autonomia ser reconhecida antes mesmo da formalização da primeira universidade no Brasil, sendo legalmente estabelecida desde 1911 (BRASIL, 1911), data da promulgação da Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República, e posteriormente integrar dispositivo constitucional (BRASIL, 1988), a análise do instituto da autonomia nos permite afirmar que ela nunca foi efetivamente garantida em sua integralidade.

Ainda que formalmente seja conferida à universidade a autogestão e a autonomia didático-científica, a natureza jurídica desta instituição educacional ceifa sua própria autonomia (MELLO, 1985, RANIERI, 1994). Sendo categorizada como autarquia, a ela não se confere a prerrogativa de autonormação, a qual é componente fundamental da autonomia. Além desta incongruência na própria figura jurídica da universidade, a análise do contexto em que ela se insere, cercada por dificuldades de financiamento e por direcionamentos da sua atividade em torno de critérios que, por vezes, valorizam aspectos como produtividade e impacto imediato, fazem com que a autonomia seja uma possibilidade longínqua.

Considerando que, com o decorrer do tempo, as universidades passaram a ser cada vez mais demandadas a interagir e a atender às condições, necessidades e propostas dos diversos e numerosos atores que com ela se relacionam, a segurança acerca de sua autonomia é fundamental para que estes vínculos sejam construídos de forma a não prejudicar a própria instituição. A governança pode ser entendida como um caminho que possibilitaria a compreensão e a estruturação destas relações de forma planejada, com estabelecimento de critérios, normas e limites que favoreçam elos capazes de conectar a universidade com os diversos sujeitos, entidades e níveis governamentais de forma a resultar em efeitos positivos não somente para os diretamente envolvidos, como também para a sociedade como um todo.

No Brasil, existem direcionamentos legais quanto à governança pública e o que dela se espera, incluindo princípios, mecanismos e diretrizes para a administração direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017), o que se aplica às universidades públicas federais, uma vez que são qualificadas juridicamente como autarquias de regime especial (BRASIL, 1967; BRASIL, 1968), ainda que já tenhamos destacado a incongruência desta caracterização com o exercício efetivo da instituição.

Nas instituições públicas, os objetivos da governança são diferentes daqueles perseguidos no âmbito privado, primariamente porque o propósito das próprias instituições é diferente: enquanto uma foca nos resultados para a sociedade, a outra foca na obtenção de lucro. A complexidade também é um fator preponderante neste contexto: quando analisamos o

ambiente em que se inserem as instituições públicas, identificamos que as interações são numerosas, ocorrem de forma independente umas das outras, envolvem diversos atores e o controle e a ordem não são elementos encontrados sempre (YATES, 1978). Assim, a governança pública traz consigo um sistema complexo, o que igualmente caracteriza a governança universitária.

A universidade é considerada uma das estruturas sociais mais complexas (LEITÃO, 1993), o que significa dizer então que sua governança é exponencialmente mais complexa. A temática de governança universitária é campo de necessária construção no contexto brasileiro. Apesar de estar presente em discussões internacionais (MARTINEZ, 2012; BRUNNER, 2011; BLEIKIE; KOGAN, 2007; LOCKE; CUMMINGS; FISHER, 2011; PUSSER; ORDORIK, 2001; KEZAR; ECKEL, 2004), abordando modelos de universidades europeias, norte-americanas, com contribuições pontuais referentes à dinâmica na América Latina, o tema é escassamente debatido em nossa realidade nacional (GESSER et al., 2021; SARTORI, 2011), cujo aparato legal, institucional, econômico e social que permeia estes estudos é muito distante dos demais.

Poucos são os estudos sobre governança universitária que apresentam definições precisas. Dentre as que são encontradas, a governança é entendida como o processo multinível de tomada de decisões em âmbito macro e de formulação de políticas, sendo atribuídas determinadas categorias de tomada a decisão a sujeitos ou grupos específicos, como, por exemplo, currículos a cargo de conselhos superiores (BOTELLA, 2011; BRUNNER, 2011; CASTELLO; VIDAL, 2018; KEZAR; ECKEL, 2004; MARTINEZ, 2012).

No entanto, a governança universitária vem sendo estudada quase que exclusivamente a partir de teorias relacionadas à estrutura. A crença de que ela pode ser gerenciada ou alterada mais facilmente e exercer influência sobre as interações sociais foram os grandes motivadores destes esforços (KEZAR; ECKEL, 2004). A principal premissa destes estudos, em oposição ao conceito que atualmente é encontrado, é de que o desenho de uma determinada estrutura é capaz de otimizar o funcionamento e aumentar a eficácia do arranjo de governança

O foco na estrutura gera modelos generalistas, prescritivos e ideais de governança com o intuito de aplicação indiscriminada, como se o contexto, os fatores humanos e políticos não exercessem influência sobre a governança das instituições. Quando partimos para compreender a governança a partir de outros prismas a não ser o estrutural, passamos a considerar os elementos que podem influenciá-la, e um deles, de grande relevância, porém pouco explorado, é o fator político.

Alguns poucos autores iniciaram trabalhos pontuais na década de 1970 considerando os aspectos humano e político, até então relegados neste campo de estudo, mas a esta linha de estudo não foi dada continuidade (BALDRIGE, 1971; MORTIMER; McCONNEL, 1979). Assim, é perceptível uma lacuna importante nos estudos da governança universitária de forma a explorar o processo considerando elementos formais e informais, formação das decisões, e aspectos como liderança e influências externas, que também são elementos inerentes à governança (SANTOS, 1997).

Frente a esta escassez, optamos por trabalhar com a compreensão da governança universitária a partir da abordagem política. Grupos de interesse, conflitos, negociação, barganha, poder e influência serão elementos considerados neste estudo que abrangerá a complexidade da governança além do que a estrutura formal é capaz de apresentar.

Ainda que aparentemente isto se assemelhe à uma dicotomia, a estrutura, entendida como uma manifestação do modelo burocrático, pode ser uma das consequências do exercício do poder político, que, com o decorrer do tempo, sutilmente se legitima e se formaliza através de normas, regras e estruturas (PFEFFER; SALANCIK, 1974).

A abordagem política considera que o comportamento e desempenho das instituições pode ser compreendido a partir dos seus processos decisórios, e que estas decisões resultam mais das negociações e conflitos de interesses do que das ações racionais (LEITÃO, 1993). A estrutura social é vista de forma plural, composta por grupos fragmentados a partir de seus interesses e subculturas, sendo as decisões influenciadas pelo poder dos indivíduos (LEITÃO, 1993; LOUSADA; VALENTIM, 2011; SASSAKI, 2016). A adoção desta abordagem é condizente com o objetivo proposto, uma vez que ela auxilia a compreender a influência destes no âmbito da governança.

Considerando este quadro teórico, entendemos que as interações e interferências internas e externas, as sistemáticas de tomada de decisão, o contexto local, a história e os valores das instituições levam a formas de governança peculiares a cada uma das instituições e, assim, não há como delimitar eficiência desejada quanto a fatores políticos na governança, ao contrário do que se pode observar nos trabalhos que priorizam aspectos estruturais.

A pesquisa é essencial para que as instituições consigam minimizar os impactos de tempos de transição. Diante do quadro que desvelamos sobre a escassez de esforços no sentido de compreender a governança a partir da perspectiva política nas universidades, consideramos que esta tese pode contribuir para que estas instituições comecem a visualizar seu processo de governança a partir de outros prismas, que se revelaram tanto ou mais importantes do que o estabelecimento de uma estrutura formal de governança.

O intuito com esta tese é contribuir para a compreensão da governança universitária no contexto da universidade pública brasileira, para o que pretendemos captar elementos essenciais da abordagem política no âmbito interno da instituição, como também as interfaces com a política em nível macro, o que contribuirá para alcançar o propósito aqui definido. Assim, esta pesquisa explorará a questão: como se articulam a autonomia e a governança nas decisões no âmbito da universidade numa perspectiva política?

Para responder esta questão, este trabalho buscará, como objetivo geral, analisar como atores-chave da universidade escolhida compreendem a relação entre governança, autonomia e tomada de decisão a partir das experiências vividas e percepções construídas. Para tanto são estabelecidos os seguintes objetivos específicos que visam, a partir da perspectiva dos entrevistados:

- a) Identificar o papel da universidade pública;
- b) Compreender no que consiste a governança no contexto da universidade federal brasileira;
- c) Compreender o processo de tomada de decisão na universidade;
- d) Compreender como lidam com a autonomia universitária.

A tese que defendemos é que o sistema de governança da universidade depende da habilidade dos atores institucionais, em todos os níveis, mas com proeminência daqueles que ocupam os cargos hierarquicamente mais altos, de lidar com a dinâmica relacional que circunda as decisões na universidade pública. Esta dinâmica não é característica exclusiva da universidade, mas a alcança enquanto elemento indissociável da nossa sociedade brasileira. Assim, para além da preocupação com a estrutura, a construção ou revisão da governança na universidade pública brasileira necessariamente perpassa pela capacidade de articulação, negociação de interesses e construção de vínculos de confiança, o que se aplica tanto no âmbito das relações internas quanto externas. Tais habilidades são igualmente influentes na autonomia da universidade, porém neste âmbito, seus efeitos são estrangulados pelas limitações de ordem orçamentária impostas pelo governo federal, capazes de afetar diretamente o alcance da atuação da universidade e sua manutenção.

Além desta introdução, a tese apresenta outros cinco capítulos. O próximo capítulo aborda a governança universitária, iniciando com a apresentação da universidade pública brasileira, para depois adentrar em sua governança e nas dinâmicas de decisão que a envolvem, considerando a abordagem política. Em seguida, a autonomia universitária é tratada sob uma

visão dos caminhos traçados pela legislação que atinge a universidade brasileira. O quarto capítulo descreve a metodologia escolhida para realização desta pesquisa, para, no quinto, abordarmos a análise dos resultados e finalizarmos com as considerações finais.

## **2. GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA**

A governança universitária ocupa papel central nesta tese. Com o intuito de compreender o caminho da universidade pública no Brasil e como a governança foi sendo constituída no decorrer deste processo, iniciamos o referencial abordando pontos considerados essenciais no percurso da instituição. Em seguida, partimos para a governança da universidade, apresentamos a abordagem política especificamente como perspectiva de estudo da decisão e da governança e demonstramos algumas das propostas de análise existentes sobre o tema. A autonomia universitária, enquanto elemento intimamente conectado à governança, foi também abordada enquanto parte do nosso referencial, no próximo capítulo.

Esta base teórica é imprescindível para que se compreenda a construção da tese e os resultados alcançados, uma vez que eles foram analisados à luz dos conceitos apresentados neste referencial. A estruturação desta pesquisa foi construída neste processo de mão dupla: a visita à realidade com as teorias existentes e o retorno às teorias a partir da realidade permitiu a formação de um referencial capaz de abarcar os achados obtidos na parte empírica deste trabalho, visto que as entrevistas abriram novas perspectivas de reflexão e análise do tema.

A temática da governança universitária não pode ser desenvolvida sem que se considere o contexto em que ela se insere. Sendo assim, percebemos a importância de contextualizar o desenvolvimento deste tema considerando os caminhos percorridos pela universidade pública brasileira, o que será abordado na seção seguinte.

### **2.1. Compreendendo a universidade pública brasileira**

As universidades públicas brasileiras, hoje inseridas em um contexto de crescente tensão e desinvestimento público, iniciaram sua história formalmente em 1920 (ÉSTHER, 2015). Neste ano, foi criada a Universidade do Rio de Janeiro, primeira universidade do país, que reuniu, em forma de Universidade, a escola de Medicina, a escola Politécnica e uma faculdade de Direito, a partir de uma possibilidade oferecida pelo Código Civil então vigente (BRASIL, 1916).

Posteriormente, o decreto-lei 19.851/1931 estabeleceu como modelo desejado uma universidade multi-cursos, o que significa que uma instituição de ensino superior deveria

“congregar em unidade universitária pelo menos três dos seguintes institutos do ensino superior: Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina, Escola de Engenharia e Faculdade de Educação, Ciências e Letras” (BRASIL, 1931).

Nesta época, havia um robusto sistema burocrático nas universidades e a gestão universitária era ligada ao recém-criado Ministério da Educação, responsável por controlar e regular as atividades universitárias. Existia também o Conselho Nacional de Educação<sup>3</sup>, criado em 1931 como órgão consultivo do ministro da Educação e Saúde Pública, que atuava supervisionando as políticas educacionais e as instituições de ensino superior (MEC, 2022). O controle e monitoramento eram realizados de forma intensa pois a lei determinava que as universidades agiam em nome do Estado ao emitir os diplomas (BRASIL, 1931). A elaboração de regulamentos que compõem o numeroso corpo de instrumentos normativos que atingem as universidades denota este controle<sup>4</sup>.

A partir da Lei 4.024/1960, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, um modelo nacional de condução da educação começou a ganhar forma. Em 1968, ocorreu uma grande reforma do ensino superior, formalizada pela Lei 5.540/1968 (BRASIL, 1968), visando direcionar o sistema universitário brasileiro a seguir o modelo norte-americano de universidades.

Esta reforma, denominada como “reforma modernizadora”, trouxe o sistema de organização interna por departamentos, a divisão em institutos especializados conforme as áreas de conhecimento com autonomia entre si, substituiu o sistema convencional de curso sequencial pelo sistema de créditos e regulamentou os programas de graduação (CHAUÍ, 2001; BALBACHEVSKY; SCHWARTZMAN, 2011).

A reforma de 1968 ocorreu em um cenário de vultoso aumento da demanda pelo ensino superior. O crescimento abrupto do ensino superior neste período ocorreu com a inversão da matriz público-privado, como podemos observar na Tabela 1. O governo relaxou as restrições e foram criadas inúmeras faculdades privadas, com fins lucrativos e orientadas para o ensino, sendo negligenciadas, em seu âmbito, as atividades de pesquisa e extensão (CHAVES, AMARAL, 2015).

---

<sup>3</sup> O Conselho Nacional de Educação (CNE) foi criado pelo Decreto nº 19.850 de 1931, como um órgão consultivo, diferente do CNE atual, que consiste em um órgão colegiado que integra o MEC, e foi instituído pela Lei nº 9.131/1995, com o intuito de assessorar o MEC e colaborar para a elaboração da Política Nacional da Educação (MEC, 2022).

<sup>4</sup> “De 1996 a 2007, o governo federal decretou 2.297 leis, regulamentos e decretos. A maioria das normas é direcionada para regular pequenos detalhes da vida cotidiana das instituições de ensino superior” (BALBACHEVSKY; SCHWARTZMAN, 2011, p. 37 - tradução nossa).

**Tabela 1 - Evolução do número de instituições e de matrículas na matriz público-privada da educação superior brasileira entre 1964 e 1994**

Ano	Número de Instituições					Número de Matrículas (em mil)				
	Total	Públ.	%	Priv.	%	Total	Públ.	%	Priv.	%
1964	372	129	34,7	243	65,3	142	87	61,6	54	38,4
1974	860	215	25	645	75	937	341	36,4	596	63,5
1984	847	238	28,1	609	71,9	1.399	571	40,9	827	59,1
1994	851	218	25,6	633	74,4	1661	690	41,6	970	58,4
1964-1974%	131,2	66,7	...	165,4	...	559,9	292,0	...	1.003,7	...
1974-1984%	-1,5	10,7	...	-5,6	...	49,3	67,4	...	38,8	...
1964-1984%	127,7	84,5	...	150,6	...	885,2	556,3	...	1.431,5	...
1984-1994%	0,5	-8,4	...	3,9	...	18,7	20,8	...	17,3	...

FONTE: 1964 a 2010 (CHAVES; AMARAL, 2015).

Constatamos nos anos 1964 e 1974 a inversão da matriz da educação superior brasileira. Inicialmente com proeminência do setor público quanto ao montante de matrículas, na primeira década do regime militar é possível ver um crescimento de 165,4% na quantidade de instituições privadas frente a 66,7% no número de instituições públicas, enquanto no que concerne às matrículas, houve um incremento de 1.003,7% na rede privada contra 292% na rede pública.

Em 1964, 61,6% das matrículas se efetivaram em instituições públicas. Já em 1974, 63,5% do total de matrículas foi realizado no setor privado. Considerando a composição do ensino superior no Brasil em todo o período da Ditadura Militar (1964-1984), as matrículas tiveram um aumento de 885,2%, sendo 556,3% no setor público e 1.431,5% no setor privado.

O golpe de 1964 promoveu o reforço do insulamento burocrático, do poder do Executivo, e da negociação direta entre elites empresariais e poder Executivo, trazendo à tona discussões sobre o patrimonialismo e o clientelismo (DINIZ, 2000; NUNES, 2010; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

Ao patrimonialismo atribuímos premissas importantes para compreender a gestão pública no Brasil. Enquanto antigamente, ele surgia na figura de súditos de confiança dos nobres para proteger os territórios a partir de critérios subjetivos de julgamento, em nossa sociedade, mesmo diante da tentativa de criação de procedimentos universais e impessoalidade através da burocratização,

(...) fortes referências culturais tornam tais práticas toleráveis. Num sistema que se retroalimenta ou seja, onde o patrimonialismo opera para a ineficiência

estatal e onde a ineficiência impede a universalização dos serviços públicos, há um novo “rei” (o corpo político-burocrático que conduz o aparato público) e novos “amigos do rei” (as clientelas políticas). (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2011, p. 952).

Podemos entender que os processos eleitorais ora tendem a favorecer uma clientela ora outra a depender do governante eleito. O clientelismo, por sua vez, é identificado nas dinâmicas de apoio político em troca de benefícios públicos, como “informações privilegiadas, viabilização de serviços, vantagens fiscais” (OLIVEIRA; OLIVEIRA, SANTOS, 2011, p. 956), acesso a verbas específicas, dentre outras possibilidades.

Neste contexto, o personalismo também se faz inerente à lógica das negociações, onde as leis gerais curvam seus efeitos a depender dos sujeitos a quem se aplicam. A propensão ao personalismo na sociedade brasileira é ilustrada pelo “jeitinho” e pela expressão “você sabe com quem está falando?”, como manifestação da autoridade pessoal se sobrepondo às leis gerais (DAMATTA, 1997).

Chauí (2014), ao analisar o percurso da universidade brasileira, apresenta um panorama de três fases: i. universidade funcional; ii. universidade pautada em resultados; iii. universidade operacional. A universidade funcional data da década de 1970 e é caracterizada por ser uma promessa do regime da ditadura de ascensão e prestígio para a classe média através do diploma universitário.

Com a adoção da política de substituição de importações frente ao esgotamento do plano de industrialização até então adotado, começaram a surgir pressões no sentido de promover a abertura da economia, a desregulamentação, a redução da atuação do Estado e as reformas com orientação para o mercado (DINIZ, 2000). Assim, a universidade neste período é denominada como funcional por ter sido entendida como um instrumento de formação de mão de obra para atender as necessidades do mercado (CHAUÍ, 2014).

A universidade pautada em resultados dos anos 1980 se insere em um cenário de ampliação ainda maior do montante de instituições privadas que, proporcionalmente, se multiplicavam mais do que as universidades públicas. Nesta fase, introduziu-se a “ideia de parceria entre as universidades públicas e as empresas privadas” (DINIZ, 2000).

Já no período do governo Collor ocorreu uma forte centralização de poder na tecnocracia, inclusive com a criação de um superministério da Economia<sup>5</sup>, que abarcou três ministérios e algumas secretarias que compunham o governo anterior. Nesse contexto do início dos anos 1990 é que foram criadas as Câmaras Setoriais, campos para negociação direta de

---

<sup>5</sup> O ministério da Economia, no governo Collor, resultou da fusão das pastas de Planejamento, Fazenda, Indústria e Comércio (CASARÕES, 2008).

políticas setoriais entre governo, empresariado e lideranças sindicais. Sob influência das conjunturas internacionais, observamos a lógica do Estado afetada pelos interesses corporativos organizados, caracterizando-se o corporativismo e originando a “privatização do Estado” (NUNES, 2010; DINIZ, 1998, 2000).

O corporativismo é um traço importante na organização da nossa sociedade, onde “(...) a dinâmica da estratificação da estrutura de classes deixa espaço para a existência de uma multiplicidade de grupos de interesses”. A ação destes grupos pode ser afetada por inúmeros fatores, dentre os quais ressaltamos a “(...) posição do grupo na matriz da estratificação social, acesso ao uso de recursos políticos, grau de satisfação das necessidades econômicas, arranjos dominantes para a agregação e intermediação de interesses (...)” (NUNES, 2010, p. 22).

A abertura econômica brasileira dos anos 1990, protagonizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, trouxe novos desafios para a educação superior. Maiores exigências de controle da qualidade e a pressão para um sistema científico mais orientado para as demandas externas direcionaram o governo a estimular o estreitamento de relações entre as universidades e o setor produtivo e a implementar medidas de avaliação que cobrassem desempenhos melhores, tanto das instituições públicas quanto privadas, sendo que estas continuavam crescendo numericamente devido à abertura do governo para isto a fim de atender as pressões de acesso à educação superior (BALBACHEVSKY; SCHWATZMAN, 2011).

No período de 1994 a 2002, quando ganham força as orientações para uma administração pautada por princípios típicos da dinâmica privada, a denominada Nova Administração Pública (New Public Management – NPM), houve uma queda de 10,6% na quantidade de instituições públicas, enquanto as particulares cresceram 127,8%. Foram implementadas ações que estimulavam a articulação do poder público com a iniciativa privada, tais como os Fundos Setoriais e flexibilização de parcerias que oportunizavam as empresas a utilizarem as instalações de laboratórios universitários, bem como aos pesquisadores a atuação em projetos inovativos comercializáveis (TORGAL; ÉTHER, 2014).

Estas medidas são coerentes com a fase denominada de “universidade operacional”, que se faz ainda presente e vem como uma forma de organização “Regida pelos contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível” (CHAUÍ, 2014, p. 5-6). Percebemos na universidade operacional a articulação com a reforma gerencial que transmitiu para a administração pública a lógica de gestão privada, instituindo avaliação de desempenho com indicadores, análise de objetivos, satisfação de clientes e iniciativas relacionadas a “[...] estimular a criatividade, o trabalho em equipe, a cooperação e a participação dos servidores públicos” (PAULA, 2005, p. 131).

A década de 1990 correspondeu a um período de expansão do neoliberalismo, levando ao aprofundamento da perda de autonomia do Estado brasileiro frente à ordem internacional. No que tange ao relacionamento entre a esfera pública e a privada, os canais de negociação foram deslocados para o Congresso, o qual passou a receber e negociar as demandas dos grupos de interesse privados (DINIZ, 2000). Os princípios da Nova Gestão Pública passaram a se fazer presentes, levantando as figuras do Estado Eficiente e do Estado Avaliador (AFONSO, 2009), além da incorporação de mudanças da administração burocrática para a administração gerencial.

A denominada “Reforma Gerencial” foi iniciada por Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato, e teve duas frentes: a nova economia institucional e o gerencialismo. Enquanto a nova economia institucional direcionava seus esforços para as modificações interorganizacionais, o gerencialismo se dedicava a propor novos arranjos de funcionamento para o interior das organizações. Estes novos arranjos característicos da Administração Pública Gerencial eram basicamente direcionados para adoção no âmbito público das lógicas procedimentais e de controle de resultados adotados no âmbito privado (SEABRA, 2001; SILVA *et al*, 2013; RODRIGUES; GAVA, 2017).

Uma questão deixava de ser considerada neste processo: a diferença de *ethos* entre essas duas esferas que estavam sendo colocadas como semelhantes a ponto de tentar transladar a forma de gerir de uma para a outra, como um manual que pudesse ser aplicado a qualquer tipo de instituição (RODRIGUES; GAVA, 2017). Diefenbach (2009, p. 907 – tradução nossa) afirma que a visão acerca desta diferença é fundamental: “Tal repensar crítico tornou-se mais essencial hoje para desconstruir e neutralizar o domínio esmagador da ideologia de mercado sobre assuntos públicos (...), examinar a relevância das normas de negócios e articular um conjunto de padrões éticos apropriados para o serviço público”.

No entanto, à época o movimento que ocorreu foi justamente da busca por implementação no setor público das métricas e ferramentas de gestão provenientes do setor privado, vistas como uma solução para o alcance da eficiência que se esperava (RODRIGUES; GAVA, 2017).

No âmbito da universidade, analisamos que estas propostas contribuíram para a crise institucional, caracterizada por movimentos que colocam sua “especificidade organizativa” em pauta e “se lhe pretende impor modelos organizativos vigentes noutras instituições tidas por mais eficientes” (SANTOS, 1999, p. 166) e assim se instala a tensão entre a produtividade e a autonomia institucional.

Observamos iniciativas também no sentido de aproximar as duas esferas como se complementares fossem no sentido de garantia de direitos. Em 1995, o governo federal promulgou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que estimulou a formação de parcerias entre as esferas pública e privada para promoção de direitos sociais, colocando o setor privado não como um auxílio, mas como um substituto do Estado no campo desses direitos, dentre os quais incluía-se a educação (PERONI; CAETANO, 2012; PIRES, 2012). Neste período ocorreu uma modificação no papel do Estado, transmutado de Estado mínimo para Estado articulador, ao qual caberia administrar a crise inclusive injetando recursos públicos para atender as expectativas dos mercados (PERONI; CAETANO, 2012).

A reforma então implementada no ensino superior foi formalizada por atos normativos, dentre os quais destaca-se a chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) que legitimou as instituições privadas de ensino, tanto lucrativas (particulares em sentido estrito) quanto não lucrativas (comunitárias, confessionais e filantrópicas), como delimita o artigo 20 transcrito abaixo.

As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II – comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III – confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV – filantrópicas, na forma da lei. (BRASIL, 1996b)

A Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB) promulgada em 1996 (Lei nº 9.394/1996) permitiu a implementação de cursos mais curtos de graduação, os chamados “tecnólogos”, nos quais os alunos obtêm o diploma de ensino superior em dois anos, o que poderia contribuir de certa forma para atender as expectativas do mercado que seria abastecido mais rapidamente de profissionais se comparado ao tempo das graduações tradicionais. Ao mesmo tempo em que a LDB reconheceu a autonomia das instituições de ensino superior, havia pressões crescentes no sentido de aumentar o desempenho acadêmico, o que se traduzia também em exigências quanto à qualificação dos docentes a serem selecionados (ao menos um terço do corpo docente com nível de mestrado ou maior).

Desde essa época, têm sido adotados direcionamentos para ampliar a participação do setor privado, o que pode ser observado através de dois mecanismos: a privatização do ensino

superior público e a participação do Estado na rede privada através de subsídios, tanto diretos quanto indiretos.

A expansão do setor privado na educação foi intensificada através de subsídios governamentais, como transferência de recursos a fundo perdido e juros negativos. Além disso, a força política exercida pela significativa presença de partidários da causa do setor privado no Conselho Nacional de Educação atuou no sentido de flexibilizar regras para criação de cursos e ampliação de vagas nas faculdades privadas (CHAVES; AMARAL, 2015).

Tais medidas são coerentes com as orientações propagadas pelos organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e com o “Consenso de Washington”, os quais pregaram a supremacia do mercado frente à alegação da ineficiência estatal, bem como a abertura comercial, a desregulamentação e a reforma do Estado no sentido de consolidação do Estado mínimo (DINIZ, 2000; NEGREIROS, 2012).

No entanto, a partir de 2003, com o governo Lula, houve uma redução desta tendência, uma vez que o governo eleito tinha propostas que eram fortemente baseadas nas demandas públicas, o que incluiu aumento do acesso à educação superior e políticas para minorias.

As políticas de ensino superior tinham como componente a aversão a qualquer tipo de iniciativa que pudesse se assemelhar à privatização, que poderiam ser categorizadas em três frentes principais: cobrança de mensalidades em instituições públicas, avaliação externa e autorização para que as universidades angariassem e gerenciassem seus recursos financeiros de forma independente (BALBACHEVSKY; SCHWARTZMAN, 2011).

Entre 2003 e 2010, período do governo Lula, observamos uma retomada no crescimento do número de instituições públicas, para o que contribuiu o REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, instituído pela Lei 6.096/2007 (BRASIL, 2007). Ao mesmo tempo, foi instituído o programa “Universidade para todos”, o qual concedia benefícios fiscais em troca de isenção de mensalidades para estudantes de instituições privadas que fossem de baixa renda ou de grupos de minorias. Assim, ainda que o número de instituições públicas tenha voltado a crescer, o montante de matrículas na rede privada continuou a ocupar a maior parte do total, como podemos observar nos dados expostos na Tabela 02.

**Tabela 2 - Evolução do número de instituições e de matrículas na matriz público-privada da educação superior brasileira entre 1994 e 2019**

Ano	Número de Instituições					Número de Matrículas (em mil)				
	Total	Públ.	%	Priv.	%	Total	Públ.	%	Priv.	%
<b>1994</b>	851	218	25,6	633	74,4	1661	690	41,6	970	58,4
<b>2002</b>	1.637	195	11,9	1.442	88,1	3.479	1.051	30,2	2.428	69,8
<b>2010</b>	2.378	278	11,7	2.100	88,3	6.379	1.642	25,7	4.735	74,3
<b>2016</b>	2.407	296	12,3	2.111	87,7	8.049	1.990	24,7	6.059	75,3
<b>2017</b>	2.448	296	12,1	2.152	87,9	8.286	2.045	24,7	6.241	75,3
<b>2018</b>	2.537	299	11,8	2.238	88,2	8.450	2.077	24,6	6.373	75,4
<b>2019</b>	2.608	302	11,6	2.306	88,4	8.603	2.080	24,2	6.523	75,8
<b>1994-2002 %</b>	92,4	-10,6	...	127,8	...	109,5	52,3	...	150,3	...
<b>2002-2010 %</b>	45,3	42,6	...	45,6	...	83,4	56,2	...	95,0	...
<b>2010-2019 %</b>	9,7	8,6	...	9,8	...	34,9	26,7	...	37,8	...

FONTE: 1964 a 2010 (CHAVES; AMARAL, 2015); 2016 a 2019 (INEP, 2016, 2017, 2018, 2019).

As medidas de expansão e apoio ao ensino superior adotadas no governo Lula foram em certa medida continuadas pelo governo Dilma, criando novos cursos universitários nas regiões do interior do país, dentre outras medidas no sentido de buscar a democratização e universalização do ensino. Em 2012, houve uma importante iniciativa neste sentido: a aprovação da Lei 12.711/2012 (BRASIL, 2012), responsável pela instituição do sistema de cotas para ingresso nas instituições federais de educação.

Dilma permaneceu como presidenta de 2011 a 2016, quando foi destituída através de um processo de *impeachment*, que foi avaliado como uma manobra ilegal para retirá-la da presidência (ALTAFIN, 2016; SILVA, 2017). Michel Temer, seu vice, assume o governo e, dentre as primeiras medidas, aprova a Emenda constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016, que ficou conhecida como Teto de Gastos. Esta emenda foi responsável por instituir o “Novo Regime Fiscal” que determinou o congelamento dos investimentos em educação, saúde e seguridade social por 20 anos.

Posteriormente, Temer adota outras medidas de reforma do ensino, como a aprovação da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Infantil e do Ensino Fundamental, e também da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio, em conjunto com a Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017), que instituiu a reforma do ensino médio.

Ao contrário do que vinha ocorrendo no governo anterior, estas mudanças foram elaboradas privilegiando a participação dos setores do empresariado na arena decisória, e afastando a discussão no âmbito da sociedade civil e dos campos acadêmicos de conhecimento específicos, com cujas discussões poderiam contribuir. Tanto esta postura quanto o conteúdo das medidas aprovadas foram criticadas por várias partes da comunidade acadêmica, como a

Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), além de entidades sindicais e segmentos da própria sociedade (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2020; MORAIS; SANTOS; PAIVA, 2021).

Estas reformas implementadas no âmbito da educação desvelaram medidas intensamente voltadas para a valorização dos chamados “conhecimentos úteis”, que seriam aqueles que “o estudante deve adquirir para impulsionar a produtividade dos setores econômicos” (MOTTA; FRIGOTTO, 2017, p. 358), e assim denotaram um caminho de volta ao intenso ensino tecnicista e à valorização do gerencialismo na gestão do ensino.

Tais medidas podem ser diretamente associadas com a crise institucional da universidade, mas também com as denominadas crise de hegemonia e de legitimidade (SANTOS, 1999). A crise de hegemonia se instala quando se faz presente

(...) a contradição entre a produção de alta cultura e de conhecimentos exemplares necessários à formação das elites de que a universidade se tem vindo a ocupar desde a Idade Média, e a produção de padrões culturais médios e de conhecimentos úteis para as tarefas de transformação social e nomeadamente para a formação da força de trabalho qualificada exigida pelo desenvolvimento industrial (...) (SANTOS, 1999, p. 165)

Isto se configura em uma crise porque, dada a identidade construída historicamente da universidade a transição para esta atuação operacional, formativa, acaba por desafiar a própria identidade da instituição, e contribui para a crise de legitimidade “(...) no momento em que se torna socialmente visível que a educação superior e a alta cultura são prerrogativas das classes superiores, altas” (SANTOS, 1999, p. 183).

No entanto, esta mudança da universidade é necessária, já que não podemos deslocá-la da sociedade em que se insere e, assim, os governos devem trabalhar no sentido de contornar as tensões que surgem entre as demandas sociais e a atuação da universidade. Santos (1999) entende que essas condições latentes afetam em grande maneira as funções da universidade chamadas de “manifestas”, características de sua atuação. Assim, quando se percebe uma crise de estagnação econômica, a universidade pode atuar como um estacionamento de mão de obra, onde os alunos permanecem mais seguros do que fora da universidade, em um mercado subvalorizado. Outra situação por ele levantada são as pressões sociais para expansão do sistema universitário. Sobre isto, afirma que “(...) a universidade pode responder a essa pressão mediante o desempenho da função latente de ‘arrefecimento das aspirações dos filhos e filhas das classes populares’, ou seja, reestruturando-se de modo a dissimular, sob a capa de uma falsa

democratização, a continuação de um sistema selectivo, elitista” (SANTOS, 1999, p. 166). Ao lançar este olhar sobre iniciativas como o REUNI, entendemos como, mesmo diante de uma expansão da universidade, o acesso ainda permanece restrito, como observaremos nos dados expostos mais adiante na análise de resultados.

Com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, as medidas de “asfixiamento das políticas educacionais se intensificaram”, pois ele não somente “manteve a conservação do ideário neoliberal e neoconservador, como aprofundou esse processo com uma política de desvalorização da educação, de sucateamento das universidades, de restrição de recursos para ciência e tecnologia” (MORAIS; SANTOS; PAIVA, 2021, p. 14).

Assim, observamos o aprofundamento da crise institucional, que se manifesta pela crise do chamado Estado-Providência, observada através da deterioração progressiva de inúmeras políticas públicas e dos orçamentos destinados a áreas sociais essenciais, dentre as quais destacamos a de educação.

Santos (1999, p. 186) esclarece que os cortes orçamentários provocam três efeitos na universidade:

Porque são selectivos, alteram as posições relativas das diferentes áreas do saber universitário e das faculdades, departamentos ou unidades onde são investigadas e (ou) ensinadas e, com isto, desestruturam as relações de poder em que assenta a estabilidade institucional. Porque são sempre acompanhados do discurso da produtividade, obrigam a universidade a questionar-se em termos que lhe são pouco familiares a e a submeter-se a critérios de avaliação que tendem a dar do seu produto, qualquer que ele seja, uma avaliação negativa, por último, porque não restringem as funções da universidade na medida das restrições orçamentais, os cortes tendem a induzir a universidade a procurar meios alternativos de financiamento, para o que se socorrem de um discurso aparente contraditório que salienta simultaneamente a autônoma da universidade e a sua responsabilidade social.

No contexto brasileiro, observamos claramente estes efeitos no contexto do governo atual. De forma coerente com suas “ideias ultraliberais na economia” (AMARAL, 2020, p. 642), o governo Bolsonaro propôs a intensificação da aproximação do público com o privado no âmbito das universidades públicas através do “Programa Instituto e Universidades Empreendedoras e Inovadoras - Future-se”, presente no Projeto de Lei 3076/2020. O Future-se seria uma proposta de estabelecimento de “parcerias” entre as universidades públicas e organizações sociais, que seriam que seriam contratadas através do Ministério da Educação<sup>6</sup>. Intensamente criticado, o Future-se já está sendo debatido em sua quarta versão, e incita

---

<sup>6</sup> Para maiores discussões sobre o Future-se, consultar Amaral (2020).

questionamentos quanto à fuga do estado em sua obrigação de manter as universidades públicas, como é estabelecido em lei (BRASIL, 1996), e também quanto à fragilização da autonomia universitária.

Esta é mais uma situação em que percebemos que a dicotomização entre público e privado não se aplica ao Estado brasileiro e à sua forma de elaboração de políticas, uma vez que não alcança a complexidade da realidade caracterizada pela pluriparticipação, influências e regulação das políticas públicas (VISEU, 2014). A dicotomia divide a totalidade em dois campos que são mutuamente excludentes e, quando em conjunto, exaustivos (CORREIA, 2015). No entanto, diante do hibridismo na elaboração de políticas, claramente perceptível devido à forma de relacionamento das esferas pública e privada no Brasil, não podemos afirmar que as instituições são unicamente públicas ou unicamente privadas.

Uma nova configuração acerca do conceito do que seja público vem sendo construída, ultrapassando a noção de algo exclusivo do Estado para “um espaço decisório de um conjunto de interesses metaindividuais da sociedade compartilhado com o Estado, o que rompe um presumido monopólio estatal sobre inúmeras funções de interesse transindividual” (MOREIRA NETO, 2008, p. 113).

Um desses conjuntos de interesses configura o campo da educação, diretamente afetado pelas tendências neoliberais. Na visão de Rasco (2016), uma das piores consequências do neoliberalismo consiste na privatização de direitos e serviços públicos, como, por exemplo, a educação. A Constituição Federal de 1988 declara o direito à educação como um direito social (BRASIL, 1988). Quando se realiza este movimento de categorizar a educação como serviço e não como direito, se depõe também a universidade de seu papel de instituição social para uma organização prestadora de serviços (CHAUÍ, 2003).

A influência do setor privado mercantil sobre a política educacional tem sido observada de forma crescente, sendo um dos seus expoentes as parcerias entre instituições do terceiro setor e sistemas públicos de ensino (FERNANDES; BRITO; PERONI, 2012), além do direcionamento e/ou execução de políticas públicas educativas elaboradas sob a interferência de grupos de interesse privados (PERONI; CAETANO, 2015; ANTUNES, PERONI, 2017).

Podemos observar tal situação no Movimento Todos pela Educação e no Movimento pela Base (se referindo à Base Nacional Comum Curricular - BNCC), cujas instituições componentes são Instituto Natura, Fundação Lemann, Instituto Unibanco, Instituto Ayrton Senna, Fundação Roberto Marinho, dentre outras.

A modificação na execução dos direitos sociais, ao deixarem de ser uma responsabilidade exclusiva do Estado e passarem a ser executados em conjunto ou pelas esferas

privada ou pública não-estatal, leva à visualização deles não mais como direitos, mas sim como serviços. Esta postura contribui ainda para legitimar o mercado, para confirmar a gestão da educação conforme valores econômicos, e para a transição do indivíduo-cidadão para indivíduo-cliente (PIRES, 2012; RASCO, 2016).

Ao tratarmos o tema da relação entre público e privado na universidade brasileira, não nos referimos apenas às fontes de recursos que financiam as instituições e suas atividades, mas igualmente às políticas públicas que as afetam. Como consequência do alegado diagnóstico do Estado ineficiente, a interferência do setor privado mercantil tende a ser cada vez maior na formulação e na execução de tais políticas, bem como sobre as formas de gestão. (FERNANDES; BRITO; PERONI, 2012; CAETANO, 2018).

Os conceitos de privatização endógena e exógena também parecem adequados a este contexto. A privatização endógena define que tal processo envolveria a importação de lógicas e práticas do setor privado com o intuito de aproximar o setor público do setor privado e torná-lo mais mercadológico. A privatização exógena, por sua vez, se refere à abertura da prestação de serviços que seriam da educação pública para o setor privado, sendo possível o envolvimento deste desde o planejamento até a execução de tal atividade (BALL; YOUDEL, 2007).

Os rankings são um dos expoentes de tais tendências. É possível observar a lógica de mercado sendo induzida na dinâmica de competitividade e de métricas quantitativas de desempenho presentes nos rankings (AFONSO, 2009). Ao se ver inserida neste contexto, a universidade pública brasileira passa a ser tratada de maneira análoga à uma organização empresarial, sendo seus “produtos” avaliados de forma padronizada, o que, no entanto, não alcança a complexidade das atividades e produções geradas pela universidade (DIAS SOBRINHO, 1999), e nem as peculiaridades que a envolvem provenientes dos contextos discrepantes em que cada uma delas se insere e dos seus próprios processos históricos de fundação e implementação.

Ainda assim, os rankings “são assumidos muitas vezes de forma acrítica, como se fossem técnica, cultural e politicamente neutros e, em qualquer circunstância, comparáveis com outras realidades organizativas, culturais e educacionais independentemente das condições” (AFONSO, 2009, p. 24). Isto porque a pressão social é grande no sentido de existirem métricas comparativas que ofereçam base para a escolha educacional.

Percebemos então que o campo educacional não consiste mais em apenas um campo de escolhas, mas também de concorrências. Esta concorrência pode também se dar quanto à busca por fontes de recursos, que é o que ocorre frente às agências financiadoras de pesquisa e organizações privadas que desejam oferecer capital para financiamento de atividades na

universidade pública. Afonso (2009) ainda afirma que atrair capital educativo estrangeiro pode ser também uma estratégia para contribuir na redução de déficits fiscais e problemas na balança de pagamento dos países.

Tal prática é inclusive apoiada e estimulada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que considera a necessidade de eliminação progressiva de barreiras comerciais para a configuração desta comercialização. Diante da realidade atual, onde a universidade está inserida em uma economia baseada em conhecimento, entendemos que o setor que seria “mais permeável a este mercado global voltado para a comercialização dos serviços educativos é o ensino superior” (AFONSO, 2010, p. 1149).

A realidade é de que a universidade vem sendo considerada pacificamente como instituição que deve contribuir para o desenvolvimento. A sua permeabilidade, enquanto instituição social, permite que compreendamos este posicionamento (DURHAM, 2005). O problema agora não é refutar este entendimento, mas sim procurar compreender sobre como a universidade pode fazê-lo de forma a preservar sua autonomia nesta dinâmica de governança.

## **2.2. Governança da universidade pública brasileira**

Inicialmente, devemos ressaltar que a governança das instituições públicas contempla objetivos distintos da governança no contexto privado diante da distinção de propósito entre estes dois âmbitos. De um lado, se busca lucro, e do outro, visa-se os benefícios que podem ser proporcionados para a sociedade.

A complexidade também é um fator preponderante neste contexto. A complexidade é crescente a partir do momento em que identificamos um ou mais dos seguintes elementos: numerosas partes ou interações; interações significativas entre as partes; não-linearidade (denota uma grande dependência com relação ao estado inicial do sistema); assimetria e restrições não holonômicas (se referem à existência de um componente anárquico no sistema, como falta de integridade, falta de controle ou desordem) (YATES, 1978).

No ambiente em que se inserem as instituições públicas, identificamos interações independentes umas das outras, numerosas e onde o controle e a ordem não são elementos encontrados em todos os casos. Assim, a governança pública traz consigo um sistema complexo.

A governança pública pode ser considerada como um sistema relacional onde se encontram conexões sendo feitas entre o governo e o ambiente que o envolve (SECCHI, 2009).

Seus elementos foram levantados por Dias (2012) e seguem expostos no Quadro 01, com os respectivos autores que os abordam.

Quadro 1 - Elementos da Governança Pública

<b>Elementos da concepção da Governança Pública</b>	<b>Autores centrais na definição do elemento</b>
Co-produção do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil	Kooiman (2003); Pierre, Peters (2000)
Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações	Kooiman (2003); Pierre, Peters (2000); Rhodes (2010)
Delegação da autoridade estatal em três direções: <i>downward</i> , <i>outward</i> e <i>upward</i> , reconhecendo o potencial e incentivo ao papel das redes	Pierre, Peters (2000); Rhodes (2010)
Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos	Pierre, Peters (2000)
Planejamento, com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional	Kooiman (2003); Pierre, Peters (2000); Rhodes (2010)

FONTE: Adaptado de Dias (2012, p. 137)

Considerando estes elementos, percebemos que a governança pública deve ser exercida de forma a contribuir para o interesse público, seja estimulando a cooperação entre as diversas esferas da sociedade, seja estimulando o desenvolvimento. Neste sentido, a International Federation of Accountants (IFAC, 2013) definiu algumas funções-chave da governança pública que consideramos importantes para o alinhamento dela com os interesses da sociedade. São elas: integridade e valores éticos; abertura e engajamento das partes interessadas; definição de resultados e de benefícios sustentáveis econômica, social e ambientalmente; delimitação de intervenções necessárias para otimizar e potencializar resultados e benefícios; desenvolvimento da liderança e das capacidades organizacionais e individuais que favoreçam o alcance dos interesses públicos; gestão de desempenho e de riscos baseada em controles internos e instrumentos robustos de gestão de finanças públicas; e a transparência e *accountability*, valorizando práticas como responsabilização e prestação de contas.

No Brasil, existem direcionamentos legais quanto à governança pública e o que dela se espera, incluindo princípios, mecanismos e diretrizes para a administração direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017), o que se aplica às universidades públicas federais, uma vez que são qualificadas juridicamente como autarquias de regime especial (BRASIL, 1967; BRASIL, 1968).

Afora os questionamentos e críticas sobre a categoria jurídica da universidade pública brasileira e as consequências que isto traz, inclusive em termos de autonomia, cuja discussão será mais adiante aprofundada, o que temos hoje e desde a década de 1960 é uma instituição enquadrada como autarquia. Sendo assim, a ela aplica-se o disposto na Instrução Normativa Conjunta Nº 001/2016 da Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que determinou a obrigatoriedade de instituição de um Comitê de Governança, Riscos e Controles para órgãos federais, além do decreto nº 9.203/2017 que dispõe sobre governança pública.

Primeiramente, destacamos o conceito apresentado de governança pública neste decreto, que traduz formalmente o que se espera da administração direta e indireta quanto a esta capacidade. Considera-se governança pública “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017 - grifo nosso).

As palavras anteriormente grifadas são descritas no decreto como os mecanismos pelos quais a governança pública se exercerá: liderança, estratégia e controle. À liderança é atribuída a responsabilidade de criar condições favoráveis ao exercício da governança, enquanto a estratégia “compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido” (BRASIL, 2017). Ao controle cabe monitorar e garantir que as atividades da instituição sejam executadas de forma a contribuir para os objetivos pré-definidos, prezando pela ordem, ética, eficácia, economicidade e legalidade.

Percebemos pelos mecanismos propostos que a governança pública delineada pelo decreto tende a se aproximar significativamente do que se espera das empresas privadas em geral, inclusive em termos de métodos de gestão, valorizando líderes, estabelecimentos de objetivos considerando interesses externos, e mecanismos de controle para garantir a consecução dos objetivos pretendidos. Isto é um reflexo do que a NGP trouxe ao contexto da administração pública direta e indireta.

A diferença da governança pública proposta e da governança corporativa reside então não nos meios, mas nos fins. Segundo o conceito apresentado pelo decreto, a governança pública deve ser assim exercida com a finalidade de possibilitar a formulação de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse social, ou seja, aqui os objetivos visados devem ser direcionados conforme o interesse da sociedade e não em busca de fins lucrativos.

Como princípios da governança pública, o decreto destaca capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria da regulação, responsabilidade, prestação de contas e transparência (BRASIL, 2017). Às entidades abrangidas por este decreto, cabe “[...] implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes [...]” (art. 6º, BRASIL, 2017). Assim, é importante trazermos aqui quais são estas diretrizes da governança pública, as quais seguem literalmente transcritas a seguir:

- I – direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II – promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III – monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV – articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vista a gerar, preservar entregar valor público;
- V – fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- VI – implementar controles internos fundamentados na gestão do risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- VII – avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII – manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatórias, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX – editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- X – definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI – promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (BRASIL, 2017 - grifo nosso).

Dentre as diretrizes, destacamos alguns pontos. A participação da sociedade é um tema recorrente, sendo cogitada tanto internamente, como em consultas públicas e ainda como alvo dos resultados gerados pelas instituições, das quais se espera serem capazes de gerar valor público.

O valor público é um conceito presente no próprio decreto que o descreve como produtos ou serviços que são gerados ou preservados a bem do interesse público “[...] e

modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatário legítimos dos bens e serviços públicos” (BRASIL, 2017).

A modernização da gestão e o monitoramento das diretrizes são pontos que denotam a presença de iniciativas de cunho gerencial. A articulação de instituições e arranjos institucionais fazem transparecer a ideia dos órgãos públicos como sujeitos abertos à construção de vínculos externos, bem como a responsabilidade por avaliar políticas públicas e incentivos fiscais. A comunicação clara e transparente e as medidas contra corrupção, bem como os padrões de conduta da alta administração, induzem ao cumprimento dos princípios de integridade, transparência, prestação de contas e responsabilidade.

Assim, a governança não se refere somente aos procedimentos de gestão e de operacionalização de políticas, mas também atinge os “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, o que inclui “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (SANTOS, 1997, p. 342).

Tais critérios podem ser confundidos com a governabilidade. No entanto, esclarecemos que governabilidade se refere à “capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar” (PEREIRA, 1998, p. 50), e é uma dimensão que se localiza no âmbito do Estado.

O mínimo que o decreto exige das instituições quanto à governança pública é estabelecer maneiras de controle para monitoramento de resultados, propostas de melhoria de desempenho e fundamentação das decisões em evidências. Citam-se ainda Comitês Internos de Governança, que seriam instituídos nos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional para auxiliar e acompanhar os processos de governança pública, bem como para elaborar relatórios técnicos referentes aos temas de suas competências.

Ainda que a universidade pública esteja no rol das instituições públicas e assim seja submetida aos direcionamentos e controles do Estado sobre este tipo de entidade, em termos de gestão ela não pode ser equiparada a outras organizações, sejam elas públicas ou privadas (KOBAYAMA; SILVA; PERARDT, 2011), isto porque ela é uma instituição com diferenciado funcionamento, dinâmica e complexidade.

A governança também não pode ser replicada de outros órgãos ou entidades para a universidade, mas é o que frequentemente ocorre na realidade, tanto que foi capaz de gerar o entendimento de que governança universitária consiste na simples aplicação do conceito geral

de governança ao contexto universitário (LILLO, AILLAÑIR, 2016). Entendemos então a importância de explorar mais especificamente a arena da governança universitária e o que de fato se aplica a ela.

A governança universitária, ainda que seja debatida em outros contextos, como de universidades europeias, norte-americanas e até mesmo latino-americanas (MARTINEZ, 2012; BRUNNER, 2011; BLEIKIE; KOGAN, 2007; LOCKE; CUMMINGS; FISHER, 2011; PUSSER; ORDORIKI, 2001; KEZAR; ECKEL, 2004), é uma área de estudo ainda incipiente no Brasil (GESSER et al., 2021; SARTORI, 2011).

Além da lacuna relacionada ao nosso contexto, a análise do tema de governança em entidades públicas específicas também é uma carência já identificada (MONTENEGRO; BULGACOV, 2015), bem como a elaboração de um conceito direcionado para governança universitária (KEZAR; ECKEL, 2004).

Diante do contexto em que as instituições de ensino superior são cada vez mais demandadas a interagir e atender às condições, necessidades e propostas dos diversos e numerosos atores que com ela se relacionam, o tema é inegavelmente relevante. Kezar e Eckel (2004, p. 371) descreveram essa situação ressaltando que:

as instituições agora enfrentam prioridades e demandas competitivas ainda maiores para envolver a comunidade, os negócios e a indústria; resolver problemas sociais e melhorar as escolas; gerar pesquisas e inovações de ponta para impulsionar a economia; desenvolver uma sociedade mais justa e igualitária, preparando um corpo discente diversificado, tendo menos recursos, mais demandas dos alunos e um ambiente jurídico cada vez mais complexo. (tradução nossa - grifo nosso)

As estruturas tradicionais de governança são duramente criticadas quanto a sua eficiência e agilidade. O volume e a intensidade das demandas externas sobre as instituições de ensino superior são crescentes e acabam demandando a formulação de mudanças expressivas em sua forma de tomada de decisões, o que contribui para o redesenho da governança universitária para lidar com problemas sem precedentes. No lugar de decisões sobre orçamentos, modificações de currículo e questões docentes cotidianas, surgem decisões para formulação estratégica de políticas de maior complexidade e ainda agravadas pela dimensão de prazos e orçamentos reduzidos (KEZAR; ECKEL, 2004).

Com relação à carência de uma definição precisa para governança universitária, podemos identificar nas já existentes alguns pontos, como a caracterização da governança como multinível, sua aplicação no contexto das relações internas e externas das instituições, incluindo

formulação de políticas, além da destinação de papéis determinados a atores específicos. (BOTELLA, 2011; BRUNNER, 2011; CASTELLO; VIDAL, 2018; KEZAR; ECKEL, 2004; MARTINEZ, 2012). Sendo assim, é perceptível uma lacuna importante nos estudos da governança universitária, o que nos leva a considerar elementos formais e informais, grupos de interesse, formação das decisões, e aspectos como liderança e influências externas.

### **2.3. A política nas dinâmicas de decisão e governança da universidade pública**

Nas últimas décadas, a governança universitária vem sendo estudada quase que exclusivamente a partir de teorias relacionadas à estrutura. A crença de que ela pode ser gerenciada ou alterada mais facilmente e exercer influência sobre as interações sociais foram os grandes motivadores destes esforços. A principal premissa destes estudos é que o desenho de uma determinada estrutura é capaz de otimizar o funcionamento e aumentar a eficácia do arranjo de governança (BLEIKLIE; KOGAN, 2007).

Um dos primeiros estudos com foco estrutural foi realizado por Kerr (1963), onde ele descaracterizou a universidade e passou a considerá-la como multiversidade. Essa noção se faz presente muitas vezes até os dias atuais no estudo sobre a universidade, inclusive com significados distintos do qual ela foi originalmente elaborada. No contexto do estudo sobre governança com foco na estrutura, a universidade foi caracterizada como multiversidade por não considerar a instituição mais como um organismo com partes que funcionam de maneira intrincada, mas sim como um mecanismo composto por um conjunto tão numeroso de partes que elas podem ser incluídas ou retiradas gerando pouco ou nenhum efeito no todo, já que considerava-se que elas são mantidas unidas devido às regras administrativas.

Como Bleiklie e Kogan (2007) identificaram, numerosos estudos deste tipo se voltaram para descrever direcionamentos legais que se aplicam à governança e outros se dedicaram a reconhecer os envolvidos nas tomadas de decisão e sua proporção de autoridade no processo, como, por exemplo, presidentes, departamentos, programas e conselhos. Estes trabalhos acabaram por identificar a estrutura da burocracia das instituições, salientando as cadeias de comando e a sistematização de processos.

Esta opção de estudo da estrutura afastava dos trabalhos o aspecto da influência de processos sociais e informais no processo da governança. A dinâmica de interação social não é facilmente e nem diretamente modificada. O crescimento no nível de descentralização da tomada de decisão no âmbito universitário é um fator que complexifica ainda mais o estudo da

governança. Estruturas difusas de autoridade que abrangem conselhos de unidades, diretórios estudantis e conselhos superiores foram os caminhos tomados para distribuir e tornar mais eficaz a tomada de decisão nesta complexa e peculiar instituição que é a universidade. “Um único padrão integrado de decisões comuns a toda a organização perde muito significado dentro dessa estrutura” (MINTZBERG, 1979, p. 55 – tradução nossa).

Propostas e descobertas como novos regimes de governança e de tomada de decisão, como Anarquia Organizada<sup>7</sup>, Joint Big Decision Committees<sup>8</sup>, Teoria dos Sistemas Abertos<sup>9</sup>, Governança Participativa, dentre outras, surgiram. Novos elementos, como comunicação, canais de informação e liderança passaram a ser considerados nesta investigação, mas o foco permaneceu na estrutura. Os resultados de vários estudos (KELLER, 1983; SCHUSTER et al., 1994; YAMADA, 1991) demonstraram que o estudo da estrutura é insuficiente para compreender e igualmente para propor mudanças na governança das universidades.

As alterações estruturais permitiram aos campi mexer nos processos de tomada de decisão, mas não abordaram grandes desafios, como desenvolver conhecimentos necessários para lidar com decisões complexas, avaliar a viabilidade de políticas ou examinar como a eficiência e a eficácia seriam afetadas pela implementação (KEZAR; ECKEL, 2004, p. 379 – tradução nossa).

Diante da limitação das contribuições dos estudos de estrutura para a governança universitária, alguns autores iniciaram trabalhos pontuais considerando os aspectos humano e político, até então relegados neste campo de estudo. O primeiro trabalho com foco no aspecto humano foi de Baldrige (1971), no qual ele considerou as pessoas como elemento central no processo da governança, uma vez que os relacionamentos e processos informais foram percebidos como aspectos-chave. As premissas de que as decisões universitárias são baseadas na racionalidade e que a estrutura e processo formais as determinam foram completamente refutadas. O estudo de Baldrige (1971) demonstrou que as relações interpessoais desenham o processo da governança e não a estrutura formal. Segundo ele, o poder na universidade é tão disperso e difícil de identificar quanto a complexidade de sua estrutura: “O ponto crucial é este: porque a estrutura da universidade é dispersa, ambígua e instável, sem definição clara, o poder na estrutura da universidade é também disperso, ambíguo e pouco claro” (BALDRIGE, 1971, p. 107 – tradução nossa).

---

<sup>7</sup> Cohen; March (1986)

<sup>8</sup> Keller (1983)

<sup>9</sup> Mortimer; McConnell (1991)

Trabalhos desenvolvidos na década de 1980 (MORTIMER; McCONNEL, 1979) buscaram analisar a habilidade dos conselhos decisórios da universidade em influenciar fatores externos e forças capazes de impactar a tomada de decisão e as políticas delineadas para a universidade. Os resultados demonstraram que esta habilidade era mínima, e a universidade não exercia influência suficientemente importante para afetar os legisladores. Desde então, não há esforços de compreensão acerca desta dinâmica ou deste tema.

Diante destes resultados e da grande lacuna encontrada quanto ao processo político que ocorre dentro da governança universitária, nesta tese a governança universitária será estudada a partir da abordagem política. Grupos de interesse, conflitos, negociação, barganha, poder e influência serão elementos foco deste estudo, que, evoluindo a partir da perspectiva de Baldrige (1971), considerará a complexidade da governança além do que a estrutura formal é capaz de apresentar.

Não estamos aqui criando uma hierarquia de importância entre as formas de estudo da governança. A adoção da abordagem política é condizente com o objetivo proposto, uma vez que ela auxilia a compreender os fatores que afetam a governança. As interações nos ambientes interno e externo, além da história, dos valores e das dinâmicas de tomada de decisão criam formas peculiares de governança para cada instituição, o que nos afasta da possibilidade e do intuito de definir níveis de eficiência desejada quanto a fatores políticos na governança, ao contrário do que observamos nos estudos que priorizam aspectos estruturais.

O processo de tomada de decisão foi escolhido no âmbito da governança e sua perspectiva política porque ele é capaz de contribuir para a compreensão de uma instituição tão complexa quanto a universidade: “Se soubermos como uma organização toma suas decisões, saberemos como ela funciona” (LEITÃO, 1993, p. 72). O uso dos modelos de tomada de decisão auxilia na compreensão das estruturas e das relações inerentes aos processos que se inserem nas organizações (LOUSADA; VALENTIM, 2011).

Partindo do pressuposto de que o processo decisório é uma porta para compreendermos os modos de funcionamento e condutas das instituições, o consideraremos sob a perspectiva política, o que significa assumir que as decisões resultam mais de processos de negociação e conflitos entre grupos de interesse do que da ação racional.

A decisão é “um fenômeno complexo alicerçado em fatos e valores, sujeito a muitas influências que não podem ser reconhecidas através de pura mensuração. A aplicação dos princípios do reducionismo cartesiano, da ciência positiva no estudo da decisão (...) limitaria fortemente a compreensão do processo, deixando de captar todas as suas dimensões” (LEITÃO, 1993, p. 159). As decisões não podem então ser tomadas como processos lineares ou facilmente

compreensíveis a partir de relações de causa-efeito. Na verdade, compreender a decisão considerando uma visão integral do processo requer considerar que ela é influenciada por numerosas relações, cujas conexões são dinâmicas e complexas.

Diante disso, os modelos de referência teórica aqui apresentados não são considerados explicativos ou exaustivos frente à realidade decisória da universidade, mas são tomados basicamente como auxiliares à compreensão do fenômeno sob estudo, abrindo portas para alcançar na realidade as relações, interdependências e contradições que o compõem, as quais não são capazes de serem traduzidas por nenhuma teoria isoladamente. Assim, segue o Quadro 2 que sumariza características dos principais modelos de tomada de decisão.

Quadro 2 - Comparativo entre modelos de decisão aplicáveis à universidade

Fator de comparação	MODELO				
	Político	Colegial	Burocrático	Racional	Anarquia organizada
Imagem básica	Sistema político	Comunidade profissional	Burocracia hierarquizada	Organização eficiente	Sistema ambíguo
Processo de mudança	Preocupação principal	Preocupação menor	Preocupação menor	Preocupação menor	Preocupação menor
Conflito	Visto como normal: chave para análise da influência política	Visto como anormal: eliminado numa “autêntica comunidade de scholars”	Visto como anormal: para ser controlado por sanções burocráticas	Visto como anormal: para ser administrado com base nos objetivos da organização	Visto como anormal: numa organização de interesses e valores múltiplos e difusos
Visão da estrutura social	Pluralística, fracionada por subculturas e grupos de interesses diferentes. Redes de relacionamento e decisões influenciadas pelo poder dos indivíduos	Unitária, integrada pela comunidade de scholars	Unitária, integrada pela burocracia formal. Forte hierarquização	Unitária, integrada pelos objetivos e metas da organização. Sistemas fechados, com organização definida por regras formais	Pluralística, fracionada e fluida. Inexistência de sequência ou estrutura. Linhas de autoridade indefinidas.
Processo decisório	Negociação, barganha e processo de influência política	Compartilhado: decisões colegiadas	Racionalista, formal, procedimentos burocráticos	Racionalista, formal, procedimentos novos não-repetitivos	Anárquico, complexo, não-proposital, com desarticulação parcial entre problemas e escolhas, ausência de objetivos consistentes, claros e compartilhados

FONTE: Adaptado a partir de Leitão (1993, p. 76), Lousada e Valentim (2011) e Sasaki (2016).

Ao analisar o entendimento destes modelos acerca do processo decisório, percebemos que os modelos racional e burocrático consideram que ele ocorre de maneira formal e ponderada. Ainda que ambos valorizem o princípio da eficiência, no modelo burocrático um processo decisório eficiente significa que os procedimentos e regras estão devidamente definidos, enquanto o modelo racional associa com a maximização e otimização dos resultados (LEITÃO, 1993; ALLISON; ZELIKOW, 1999).

O modelo racional visualiza a decisão como consequência de escolhas feitas de forma plenamente consciente a partir de informações coletadas antecipadamente que permitem a elaboração de um leque de possíveis ações, procedimento denominado como *procedural rationality* (DEAN; SHARFMAN, 1993).

Por mais que aparentemente o modelo racional pareça ser uma solução efetiva para decidir de forma ponderada e consciente os melhores rumos de ação, diversos trabalhos empíricos demonstraram que as informações, essenciais para uma boa tomada de decisão por vezes são procuradas de forma enviesada e oportunista, a análise das alternativas pode ser um procedimento limitado, os próprios objetivos se modificam com o decorrer do tempo e não são claros, e, por fim, as próprias decisões frequentemente decorrem de padrões e não de análises realizadas de forma sistemática a partir das informações referentes a cada caso (EISENHARDT; ZBARACKI, 1992).

Diante disso, o modelo racional seria mais cabível em situações de decisões de rotina, onde há alto nível de burocratização, uma vez que seria previsível o comportamento dos decisores pelo fato de haver regras e direcionamentos formais previamente estabelecidos, assim como acontece com o modelo burocrático.

O modelo burocrático tem algumas características que podem ser encontradas nas universidades, como a presença visível de hierarquias e de procedimentos e regras formais. Por outro lado, seria simplificar a visão desta instituição complexa considerá-la completamente aderente a este modelo. O alto nível de descentralização associado à horizontalidade da estrutura, dentre outros fatores, como a presença de conflitos, grupos de interesse e questões políticas, nos faz compreender que a universidade ultrapassa qualquer modelo decisório único (BLAU, 1973; BALDRIDGE, 1982).

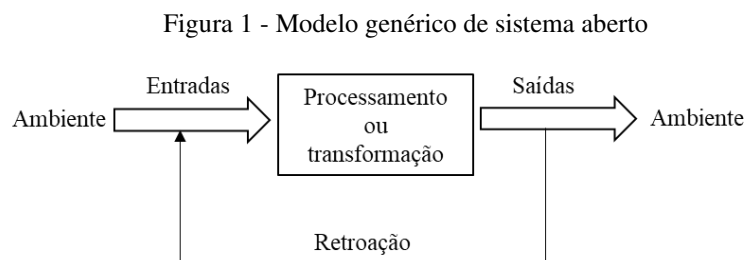
Entretanto, apesar da distância entre os modelos burocrático e político, as influências políticas e o poder podem chegar a tal ponto que passam a ser formalizados como normas e regras burocráticas, transformando estruturas de poder em processos políticos cristalizados na estrutura universitária. Assim, a decisão pautada em procedimentos, regras e prescrições, seria, na verdade, o resultado de aspectos estruturais do poder (PFEFFER; SALANCIK, 1974).

O modelo colegial surgiu como uma resposta à suposta inadequação do modelo burocrático para os contextos de decisões compartilhadas, tomadas com a participação de múltiplas partes. No entanto, aborda o conflito como anormal, aspecto que, no modelo político é visto como parte intrínseca das relações. No modelo colegial, são negligenciadas as discussões que antecedem o consenso e as decisões, mesmo que o consenso seja, na verdade, “a vitória efêmera de um grupo sobre o outro” (SALM; TOMASI; AMBONI, 2013, p. 234).

No âmbito da anarquia organizada, os processos são difusos, não há clareza nos objetivos das decisões e elas são tomadas à medida em que os problemas surgem. O elemento não-proposital da tomada de decisão no contexto do modelo da anarquia organizada se contrapõe ao contexto de negociações, barganhas e influências que se faz presente no modelo político de tomada de decisão.

Ao considerarmos a abordagem política para compreender a tomada de decisão na universidade, superamos a visualização do conflito como algo indesejável ou anormal para algo natural. Uma vez que a estrutura social é vista como plural, composta por grupos com interesses divergentes, compreendemos as bases teóricas deste modelo: teoria dos grupos de interesse, teoria do conflito, e teoria dos sistemas abertos (LEITÃO, 1993).

A teoria dos sistemas (BIRNBAUM, 1988) considera que um sistema é um conjunto organizado hierarquicamente de subsistemas compostos por sistemas ainda menores. Estes subsistemas se relacionam internamente e, na abordagem dos sistemas abertos, são separados do ambiente em que inserem por uma fronteira permeável, o que significa dizer que há um intercâmbio constante com o ambiente em que eles se inserem, através de entradas e saídas deste sistema. Sendo permeáveis, estão em um constante processo de aprendizagem e adaptação a partir das modificações que o ambiente demonstra. O modelo genérico de um sistema aberto se apresenta da seguinte forma (Figura 1).

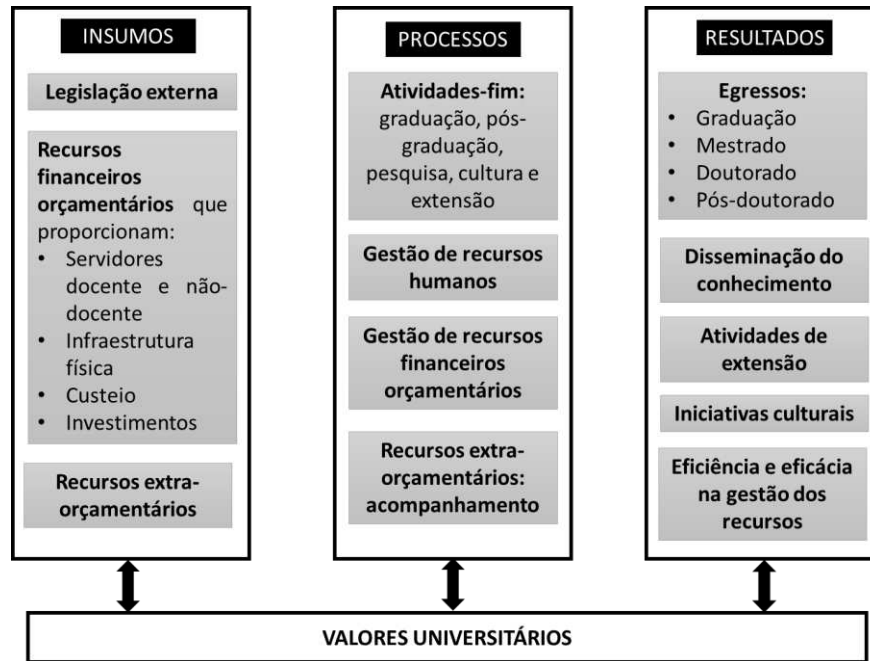


FONTE: Elaboração própria

Markovitch (2015) adapta o modelo dos sistemas abertos para o contexto da universidade, considerando as categorias de insumos (entrada), processos (processamento ou

transformação) e resultados (saídas), todos permeados pelos valores universitários, que seriam relacionados à promoção da dignidade humana, da autonomia da instituição com relação aos poderes políticos, além de princípios como pluralidade, probidade no uso de recursos e liberdade. A construção realizada para o contexto universitário segue na figura 2.

Figura 2 - A universidade como sistema aberto



FONTE: Adaptado de Markovitch (2015)

Ao visualizar a universidade a partir da Teoria dos Sistemas Abertos consideramos que ela é um todo integrado por várias partes, sendo influenciada e influenciando os diversos atores com os quais interage interna e externamente. O sistema aberto “pode ser compreendido como um conjunto de partes em constante interação e interdependência, constituindo um todo sinérgico (o todo é maior que a soma das partes), orientado para determinados propósitos (comportamento teleológico orientado para fins) e em permanente relação de interdependência com o ambiente (entendida como a dupla capacidade de influenciar o meio externo e ser por ele influenciado)” (NASCIMENTO, 1972, p. 34)

As interfaces da universidade com a sociedade, em seus múltiplos níveis e atores, são necessariamente consideradas quando tratamos de governança. A universidade é uma instituição social (CHAUI, 2003) e, como tal, entendemos que a participação da sociedade deva ser um de seus elementos integrantes. Este aspecto que vem sendo abordado para a boa governança desde a Teoria dos Sistemas Abertos até os dias atuais.

O problema fundamental da ausência de uma participação externa relevante está em que ela promove uma visão da universidade voltada exclusivamente para os interesses daqueles que estão dentro dela. Sua relação com as necessidades e as demandas da sociedade, que não tem representação organizada no encaminhamento das questões universitárias, torna-se abstrata, figurando apenas como elemento do discurso de legitimação das reivindicações (DURHAM, 2005, p. 44)

A democratização do ensino público superior inclui a ampliação de acesso, mas deve também levar em conta a participação da sociedade. Podemos elencar três frentes de participação: representantes da comunidade nos conselhos universitários, participação governamental na escolha do reitor e avaliação externa por comissões de pares. “Os novos modelos de governança redistribuem as responsabilidades, a prestação de contas e o poder de decisão entre os respectivos atores externos e internos” (CASTELLO, VIDAL, 2018, p. 5).

Há previsão formal nos estatutos das universidades federais para participação de representantes da comunidade no Conselho Superior (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2014), órgão deliberativo máximo destas instituições. A questão que levantamos é se de fato essa participação ocorre, se a comunidade tem ciência desta possibilidade, e se estas pessoas têm interesse e envolvimento suficiente para compreender os assuntos tratados nestes conselhos, de característica acadêmica, técnica ou administrativa, os quais são bastante específicos, uma vez que se referem à realidade da universidade (KEZAR; ECKEL, 2004).

A participação governamental na escolha do reitor vinha até então historicamente ocorrendo no sistema de listas tríplices, sendo esta inclusive uma previsão legal (BRASIL, 1995, 1996). Uma lista de três nomes era encaminhada ao Presidente da República que então nomeava um dos três para ocupar o cargo de reitor, posição de autoridade máxima nas universidades federais. Entendemos que estes três nomes escolhidos pela comunidade universitária são capazes de representá-la adequadamente, e têm legitimidade e apoio interno para governar a universidade. Sendo assim, é coerente a nomeação de um dos três para representar e gerir a instituição durante o tempo de mandato determinado, que é de quatro anos.

Entretanto, no governo vigente, vem se observando uma ruptura com este procedimento (BRASIL DE FATO, 2021; SALDAÑA, 2021; PALHARES, 2022). Esta postura do governo federal configura um problema adicional para a autonomia e gestão da universidade, o que é cumulado com a falta de apoio da comunidade universitária àqueles dirigentes que foram nomeados sem terem ocupado o primeiro lugar na lista tríplice.

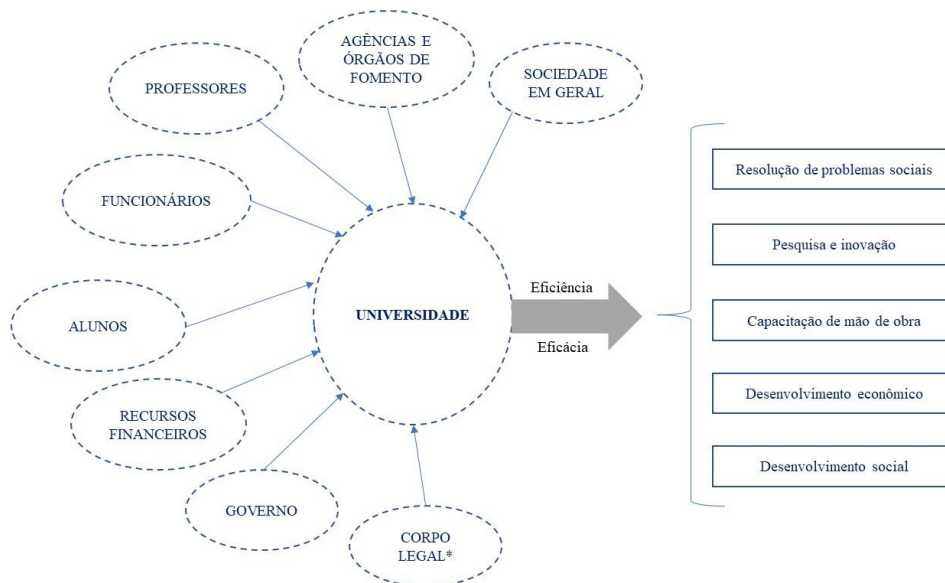
A terceira possibilidade de participação seria pelas avaliações externas, que são realizadas por comissões de pares e afetam diretamente a reputação da instituição, não somente perante a comunidade, mas também frente aos governos e agências reguladoras, orientando os

fluxos de recursos de financiamento. A transparência e a capacidade de gestão de recursos são dois aspectos que entram no rol de destaque nessas mudanças.

(...) as instituições têm agora de prestar contas da sua atuação de novas maneiras como, por exemplo: a) têm de provar que estão a responder de forma apropriada às necessidades da sociedade; b) têm de demonstrar que os fundos públicos que recebem estão a ser usados de forma responsável; c) e têm de conservar níveis de excelência no ensino e na investigação, pois estas constituem as missões essenciais das organizações educativas (CASTELLO; VIDAL, 2018, p. 5)

Percebemos que vem se esperando que a universidade atue como um processo que tem *inputs* e *outputs*: de um lado, entram todas as demandas internas e externas e do outro saem os resultados esperados para atender aos atores que com ela interagem, inclusive suas demandas próprias, tudo isso utilizando menos recursos de forma mais eficiente e transparente. A Figura 3 resume o que se coloca como atuação esperada da universidade e suas interações.

Figura 3 - Interações e resultados esperados da universidade



\*Corpo legal abrange leis, decretos, emendas constitucionais, regulamentos, estatutos, ou seja, todo o aparato legislativo e jurídico que afeta a atividade universitária.

FONTE: Elaboração própria

Ainda que a visualização da universidade desta forma considere o importante elemento de suas interrelações com outros agentes, desconsidera variáveis de grande importância, como as relações e influências políticas, as interações entre os próprios atores individuais que compõem cada uma dessas organizações, a via de mão dupla que pode existir em todas as interações, os obstáculos burocráticos e tantas outras variáveis invisíveis a um modelo linear de

processo. Sendo assim, percebemos que um modelo destes não seria capaz por si só, de representar a complexidade que abarca de fato a universidade, suas relações e realidade.

Outra base da abordagem política é a teoria dos conflitos. São diversas as definições existentes para conflitos, uma vez que o estudo deles perpassa desde investigações de cunho sociológico até psicológico. Pontos comuns que permeiam as definições de conflito são: existência de divergências, envolvimento de duas ou mais pessoas, algum tipo de relação de dependência entre os indivíduos envolvidos, percepção de limitação de acesso aos recursos ou objetivos que se contrapõem entre si.

Para o nosso âmbito de estudo, consideramos o conflito como algo eminentemente relacional, e assim inevitável nas relações humanas. As motivações do conflito podem ser de natureza material, em disputas por territórios ou bens, mas também pode ser de natureza ética, afetiva, jurídica, psicológica, ideológica, socioeconômica e política (PONIEMAN, 2005). Os conflitos que nos interessam nesta pesquisa são os chamados plurais ou coletivos, que são manifestamente conhecidos através dos processos de tomada de decisão e das tensões que se instalam nestes processos e nas condutas dos envolvidos (ENTELMAN, 1997; 2002).

As tensões entre diferentes interesses podem se manifestar por conflitos explícitos ou não, no entanto ambas as situações afetam condutas, relações e processos de tomada de decisão. A resolução de conflitos em meios institucionais, ou seja, em contextos profissionais, segundo a teoria sociológica clássica do conflito, ocorre frequentemente com a instauração de um mediador, caracterizado por ter boa capacidade de articulação política, negociação e conciliação. Esta intervenção realiza o manejo dos interesses envolvidos e gera dois possíveis resultados: um acordo em que ambos os envolvidos concordam em flexibilizar os termos iniciais de seu interesse, levando em conta a cooperação para um bem ou objetivo comum, ou a fixação de um compromisso capaz de preservar os interesses das partes envolvidas (BIRNBAUM, 1995).

A atuação de um mediador destaca a dimensão do poder na resolução dos conflitos. Entender o poder que está envolvido em situações de conflito perpassa por compreender os possíveis impactos e direções que este poder é capaz de causar. Quando há uma probabilidade maior que um determinado indivíduo “X” reaja positivamente aos direcionamentos de outro “Y”, maior será o poder de “Y” sobre “X”. Além disso, o poder pode ser direcionado a um ou mais indivíduos, sendo este último o caso de governantes e líderes, formais ou informais (ENTELMAN, 1997; 2002). As relações de poder ultrapassam a perspectiva meramente normativa de resolução de conflitos, o que pode ser ainda mais marcante no caso dos conflitos centrados nos atores.

Os conflitos possuem duas dimensões: centrados nos objetivos e centrados nos atores. Os conflitos centrados nos objetivos têm como foco o ponto ou temática de conflito, ao contrário dos que são focados nos atores. Nestes casos, os indivíduos envolvidos comparam o benefício que obtêm na situação em que saem ganhadores do conflito instaurado. Sendo assim, o custo próprio é um elemento diretamente considerado, ao contrário do que ocorre nos conflitos centrados nos objetivos. Os conflitos podem assumir as duas dimensões ou apenas uma delas, no entanto naqueles onde se faz presente a dimensão dos atores, a construção de um acordo ou solução é mais difícil (ENTELMAN, 1997; 2002).

Em conflitos centrados nos objetivos, a negociação perpassa pelo manejo de metas comuns ou discrepantes, mas há possibilidade de dividi-las ou redirecionar as que foram alvo de conflitos para que seja alcançada uma solução. Nos conflitos focados nos atores, cada grupo ou indivíduo envolvido tende a focar em uma meta, tema ou objetivo, sendo o redirecionamento uma possibilidade mais distante, já que cada ator tem seu foco definido e pessoalmente delimitado. Nestes casos, pode se fazer mais distante a capacidade de tomada de decisão racional, uma vez que as partes envolvidas podem valorizar mais o dano que foi causado ao oponente do que efetivamente o alcance do seu próprio objetivo, real ou aparente.

Uma vez que percebemos o conflito como algo inerente às relações humanas, podemos afirmar que a paz não corresponde à ausência de conflitos, mas sim à gestão, controle e resolução dos mesmos por meios que não envolvam nenhum tipo de violência (psicológica, patrimonial, sexual, física, moral ou estrutural) (MÜLLER, 2007).

Os conflitos podem se dar pela oposição de interesses defendidos por grupos diferentes e esta é mais uma base da abordagem política: a teoria dos grupos de interesse. A atuação de interesses organizados é um dos importantes fatores que devem ser levados em conta para compreender a ação dos indivíduos e a forma como as decisões são construídas.

Diversas são as possibilidades teóricas e analíticas para compreender os grupos de interesse. O próprio conceito comporta uma numerosidade de perspectivas, inclusive porque a temática é fortemente abordada no âmbito dos estudos da ciência política e da democracia. Aqui, adotaremos o conceito de grupo de interesse, também denominado como grupo de pressão, que considera sua atuação no sentido de defender determinadas reivindicações frente a outros grupos sociais, buscando obter a aceitação ou rejeição de decisões conforme seus interesses. Os indivíduos destes grupos se conectam por laços criados a partir dos seus interesses particulares (KEY, 1944; TRUMAN, 1951; ALMOND, POWELL, 1972).

Os grupos de interesse podem assumir diversas formas: organizações associativas, movimentos sociais, coalizões de instituições, categorias demográficas ou sociais da população,

indivíduos com influência política proeminentes como lobistas, além de qualquer conjunto de indivíduos que compartilhe interesses, crenças ou identificações de qualquer natureza (BAUMGARTNER; LEECH, 2003).

Dessa forma, grupos de interesse não serão necessariamente partidos políticos, movimentos sociais ou grupos formalmente constituídos. Eles podem ser formal ou informalmente organizados, sendo que, para que os caracterizemos desta forma, basta haver compartilhamento de identificações ou interesses entre seus membros (KEY, 1994; TRUMAN, 1951).

Uma tipologia amplamente utilizada para o estudo dos grupos de interesse é de Almond e Powell (1966), que considera quatro tipos de grupos: grupo anômico (*anomic group*), grupo não-associativo (*nonassociational group*), grupo institucional (*institutional group*) e grupo associativo (*associational group*). Suas características seguem resumidamente descritas no Quadro 03. Estes grupos de interesse podem se conectar com os sistemas políticos de várias formas, e exercem diferentes tipos e intensidades de influência frente às decisões (ALMOND; POWELL; DALTON; STROM, 2007).

Quadro 3 - Tipos de grupos de interesse

<b>Tipo</b>	<b>Descrição</b>
<b>Grupo anômico</b>	Grupos formados com forte componente emocional, em reação a situações de injustiça. Constituídos de forma espontânea e repetitiva a partir de reações individuais a uma questão específica. Ex.: protestos e manifestações.
<b>Grupo não-associativo</b>	Formados de maneira informal e pouco organizada, executam atividades esporádicas e se diferenciam dos grupos anômicos por seus membros terem interesses ou identificações comuns. Ex.: grupos religioso e étnicos.
<b>Grupo institucional</b>	Grupos constituídos formalmente, cujos membros exercem outras funções políticas ou sociais. Abrange grupos ligados a setores específicos do poder público e que por isto exercem forte influência ( <i>lobby</i> ). Ex.: bancadas suprapartidárias.
<b>Grupo associativo</b>	Especificamente constituídos para representar os interesses dos indivíduos que o compõe. Ex.: entidade representativa de trabalhadores.

FONTE: Almond; Powell (1966).

No âmbito de análise das políticas públicas, o modelo de Advocacia da Coalizão (*Advocacy Coalition Framework - ACF*) considera a existência e levam em conta na análise do processo político os diversos subsistemas políticos existentes, que correspondem a conjunto de indivíduos que têm interesse em determinada área de política e tentam influenciá-la. Todos que participam na elaboração, disseminação e a avaliação de ideias políticas relativas a temas específicos são considerados parte nestes subsistemas políticos. Assim, estes participantes

podem ser acadêmicos, analistas, políticos eleitos, membros do governo e grupos de interesse (SABATIER, 1998).

Os indivíduos se unem em cada subsistema político a partir do compartilhamento de sistemas de crenças comuns. A ação deles de maneira concertada com o intuito de alcançar objetivos políticos específicos caracteriza uma coligação de interesses (*advocacy coalition*). A competição ou associação entre diferentes coligações influenciam os rumos da tomada de decisão política. Este modelo, bem como citamos anteriormente no âmbito da teoria dos conflitos, prevê a atuação de mediadores, aqui denominados *policy brokers*, que buscam criar compromissos entre as diferentes coligações a fim de apresentar propostas e conseguir influenciar decisores políticos (SABATIER, 2007).

Na ACF, considera-se que há duas categorias de variáveis capazes de impactar a distribuição de recursos de influência e de poder nos subsistemas: as variáveis estáveis e as variáveis instáveis (SABATIER, 2007). As variáveis estáveis seriam aspectos como estrutura social, instituições, recursos e valores do sistema políticos. As variáveis instáveis são mais voláteis e se relacionam com eventos exteriores, como modificações nos sistemas de governos, no contexto socioeconômico, bem como em outros subsistemas políticos. A influência destas variáveis é considerada condição necessária, mas não suficiente, para que ocorram mudanças nas políticas.

Este entendimento difere da metáfora de fluxos múltiplos de Kingdon<sup>10</sup> (2011), que entende serem estas variáveis suficientes para suscitar tais modificações. Dentre estas variáveis, destacamos as mudanças governamentais (*governmental turnover*), caracterizadas por reconfigurações e mudanças de ciclos políticos, alterações nas hierarquias da administração, sendo considerada a mudança de governo como o fator com maior capacidade para alterar a agenda política. As coligações e seus intensos processos de negociação são considerados os responsáveis pelo alcance de consensos, assim como no ACF.

O modelo da advocacia de coalizão insere mais uma variável que elucida um pouco mais a relação entre os subsistemas políticos: o grau de abertura do sistema político. Este modelo considera que a situação em que há grande compartilhamento de informações, incentivo ao consenso e à participação na decisão, os conflitos têm seus riscos minimizados e o consenso entre as diversas coalizões de interesse é mais facilmente alcançado.

---

<sup>10</sup> O modelo de Kingdon (2011), denominado como Metáfora dos fluxos múltiplos, busca compreender como os problemas se transformam em problemas políticos. Para isto, considera que existem três fluxos (dos problemas, das políticas e da política) que fluem de forma autônoma no sistema político, com suas próprias dinâmicas e regras.

Compreendendo as bases da abordagem política, constatamos que o estudo da governança universitária sob a perspectiva política vem trazer outras perspectivas, outros prismas que enriquecem o conhecimento acerca da atividade da universidade e de suas relações e, a partir de agora, iremos explorar os diversos conceitos e definições que vêm sendo construídos sobre ela, em busca de contribuirmos para a construção de um capaz de abarcar nossa universidade pública.

O intuito é de fato contribuir para a formulação de um entendimento sobre a governança universitária no contexto da universidade pública brasileira, para o que pretendemos captar elementos essenciais das concepções atuais que contribuirão para o propósito aqui definido.

#### **2.4. Propostas de governança universitária**

A governança é frequentemente entendida como o processo de formulação de políticas e decisões estratégicas nas instituições de ensino superior, incluindo estudos sobre os conselhos docentes, conselhos superiores e associações estudantis. Dessa forma, é multinível já que envolve diversos órgãos e processos com diferentes funções decisórias (KEZAR; ECKEL, 2004).

Martinez (2012) aborda a governança no ensino superior como o exercício de autoridade, abrangendo regras, leis e políticas que delimitam as responsabilidades e os direitos dos atores envolvidos e as formas de interação entre eles, de modo a buscar alcançar da melhor forma os objetivos da instituição.

Castello e Vidal (2018, p. 20) realizam um levantamento dos conceitos de governança e, a partir deste mapeamento, constroem um conceito para a governança universitária: “a forma como as instituições de ensino superior, por meio das demandas do ambiente externo (*inputs*), se organizam e criam suas próprias estruturas (autoreferencialidade) de maneira a reduzir a complexidade do ambiente em que estão inseridas e assim garantir um ensino de qualidade para a sociedade (*outputs*)”.

A Comissão Técnica Espanhola de Governança Universitária (2011) entende a governança universitária como o conjunto de sistemas e procedimentos que delimitam as formas de direção e controle, de tomada de decisões, de prestação de contas e transparência da instituição, possibilitando altos níveis de eficiência. No contexto espanhol, são ainda estabelecidas quatro esferas dentro da governança universitária: “(i) financiamento e responsabilidade, (ii) estrutura organizacional, autonomia e credibilidade social, (iii) seus

órgãos de governo colegiado e unipessoal e (iv) interação institucional com atores públicos e privados do triângulo do conhecimento (educação, pesquisa e inovação)” (MARTINEZ, 2012, p. 120)

Segundo esta perspectiva, a governança universitária abarca ações transparentes voltadas para a sociedade, sendo os objetivos estratégicos institucionais delimitados levando em conta as necessidades sociais e do mercado. Há determinação própria das políticas de recrutamento docente e seleção discente. Os sistemas de avaliação são baseados em análise de desempenho e cumprimento de metas, e há mecanismos de responsabilização pelo uso dos recursos disponíveis. A estrutura organizacional e de governança, com descrição clara de funções e tarefas de órgãos e gestores, devem auxiliar para tomadas de decisões ágeis, e ocorre competição com instituições semelhantes a fim de ampliar qualidade, eficiência e eficácia (COMISSÃO TÉCNICA ESPANHOLA DE GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA, 2011).

Considerando estes “elementos”, percebemos que algumas premissas importantes estão presentes: autonomia institucional, organização interna de funções e recursos, liberdade acadêmica e dinâmicas de relacionamentos externos.

Botella (2011), ao levantar o que significaria governança universitária, encontra três blocos de propostas, sendo dois deles relacionados com a interação das universidades com o mundo empresarial, o que significaria trazer conteúdos de aplicação mais prática, rentabilizar pesquisas, dentre outras iniciativas; e um relacionado ao aprimoramento do autogoverno democrático das instituições, conectado à dimensão da autonomia universitária.

As propostas relacionadas à governança, segundo Botella (2011), se baseiam em argumentos considerados familiares: i. melhorar a eficiência no uso dos recursos públicos que mantêm as instituições de ensino superior; ii. melhorar a gestão interna para que elas sejam mais eficazes e reduzam custos, iii. aproximá-las das demandas da sociedade. Assim, se configura a governança no mesmo sentido utilizado pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 1992).

A estrutura de governança revela “de que maneira os atores envolvidos (incluindo o diretor executivo da instituição, o pessoal, os estudantes, os pais, os governos, leigos, etc.), comunicam entre si: quem presta contas a quem, como é que se prestam contas e para quê” (CASTELLO; VIDAL, 2018, p. 4).

Os conceitos até então difundidos sobre governança universitária apresentam alguns pontos comuns pacíficos que encontramos reunidos em um trecho de Brunner (2011, p. 137): “Governança é aqui entendida como a forma como as instituições se organizam e operam

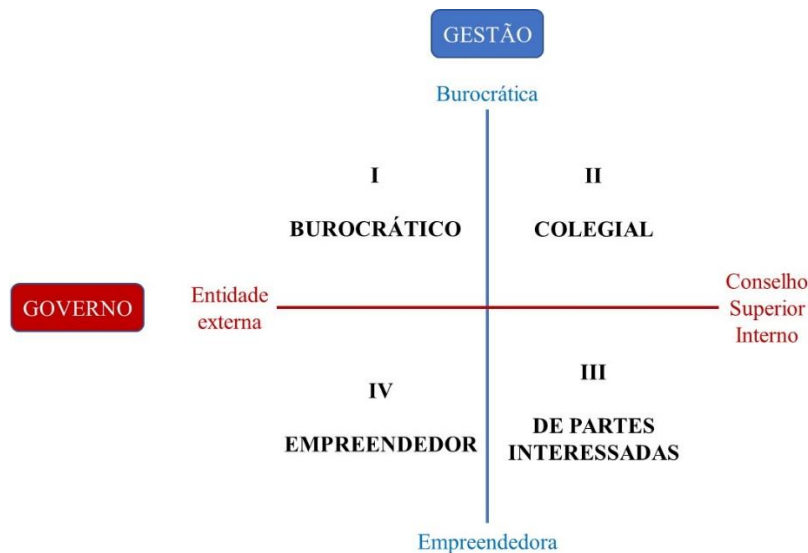
internamente - do ponto de vista da sua governança e gestão - e das suas relações com entidades e atores externos com vistas a assegurar os objetivos do ensino superior” (tradução nossa).

A governança gira em torno de um modo de organizar e assim destacamos dois elementos principais neste conceito: organização interna e relações externas. Independentemente do contexto em que se aborda a governança, estes são elementos que inevitavelmente fazem parte do conceito.

Percebemos que existem alguns esforços no sentido de sistematizar tipos de governança universitária, os trazemos aqui como forma de contribuir para a construção deste conceito.

Brunner (2011), considerando as dimensões de governo e gestão, constrói um panorama sobre regimes básicos desta governança a partir de quadrantes, como observamos na Figura 4.

Figura 4 - Regimes básicos de governança segundo Brunner (2011)



FONTE: Adaptado de Brunner (2011, p. 140)

Este quadrante com tipos de governança, ainda que apresente características no estilo dos tipos ideais, contribui para que compreendamos a existência de traços nos estilos de organizar e se relacionar das universidades. Brunner (2011) aloca no eixo vertical a dimensão de Gestão, variando de níveis entre Empreendedora e Burocrática. Na Gestão, o elemento buscado é a Efetividade, que “(...) garante a capacidade obtenção de recursos e administração cotidiana da instituição” (MARTINEZ, 2012, p. 125, tradução nossa).

O eixo horizontal comporta o Governo, cujo foco é a legitimidade que significa a crença na capacidade da instituição tomar decisões, se adaptar às demandas e impactar outros atores. O Governo pode variar desde direcionamentos completamente provenientes de Entidades

externas, como o Estado e agências reguladoras, operando de maneira *top-down*, até a composição de Conselhos Superiores Internos, órgãos colegiados constituídos pelas próprias universidades.

A depender da forma de Governo e do tipo de Gestão adotado pela universidade, é possível encontrar características que a assemelhem mais ou menos a cada um dos regimes de governança: burocrático, colegial, de partes interessadas ou empreendedor (BRUNNER, 2011).

Aqui, nos interessa ressaltar características que são atribuídas a cada um destes regimes, não no intuito de enquadrar qualquer universidade em algum deles, mas com o objetivo de proporcionar direcionadores para compreender melhor os sistemas de governança adotados, inclusive considerando que, em grande frequência, na análise da realidade, serão encontrados traços de dois ou mais regimes em uma mesma instituição.

Iniciando pelo regime do quadrante I, o Burocrático, encontramos as universidades que têm no Estado o papel de coordenação e controle de suas atividades. Estas instituições são consideradas como “(...) extensiones de los respectivos estados nacionales” (BRUNNER, 2011, p. 142) e remontam historicamente a origem da universidade moderna, sendo este o regime observado nas universidades de modelo humboldtiano e napoleônico. As instituições neste regime de governança são fortemente hierarquizadas, podem ter diferentes níveis de centralização de decisões, e os professores são funcionários públicos e participam da administração, inclusive acumulando tarefas e cargos administrativos. Internamente, em termos de organização no geral e ensino, há uma certa autonomia, enquanto externamente, a universidade é um instrumento do Estado.

Analisando os moldes do regime Burocrático de governança, percebemos que a autonomia interna a que se refere, na verdade, é bastante limitada e se refere à implementação dos direcionamentos externos provenientes do Estado, havendo pouco ou nenhum espaço para autogoverno ou autodeterminação da universidade. Isto é ainda mais presente porque, neste modelo, a dependência orçamentária da universidade com relação ao Estado é completa, o que a sujeita a um controle intenso. Além disso, há interferências externas sobre, por exemplo, a forma de recrutamento de professores e alunos, orientação das pesquisas acadêmicas, ainda que estas sejam questões entendidas como de foro interno da universidade (BRUNNER, 2011; GERBOD, 2004; MARTINEZ, 2012).

A adoção de burocracia crescente em algumas instituições ocorreu em busca de alcançar maior rapidez na tomada de decisão, considerando que, para isso, seria suficiente delimitar procedimentos claros. No entanto, o sistema mostra desvantagens, uma vez que essa busca por agilidade considera mais a velocidade do que a qualidade das decisões tomadas. Problemas

como conflitos interpessoais e organizacionais, moral baixa e perda da integridade dos valores institucionais também são encontrados com o sistema burocrático.

No quadrante II do modelo, temos o regime Colegial de governança, caracterizado pelo autogoverno universitário. Ainda que conte com uma estrutura de gestão burocrática, este regime apresenta características opostas ao regime de governança burocrático (quadrante I) quanto ao governo.

As universidades que adotam o regime colegial se colocam como entidades independentes, cuja autonomia perpassa desde decisões sobre formas de ingresso até a construção de seus próprios regulamentos. Assim, o modelo colegial contrasta com o burocrático por ter uma estrutura informal de tomada de decisão, com dinâmica de forte interação interpessoal em busca de formar consenso entre pares (KEZAR; ECKEL, 2004).

Os recursos para financiamento de suas atividades são obtidos a partir dos chamados *endowments*<sup>11</sup>, prática frequente nas universidades norte-americanas, o, neste modelo ideal, caracterizaria completa independência com relação aos financiamentos governamentais<sup>12</sup>.

Nestas universidades, o reitor é eleito internamente, mas a real autoridade é, de fato, da assembleia geral, também denominada como congregação ou conselho superior. Além disso, outras assembleias existem nos diversos níveis da universidade, no âmbito, por exemplo, de cada uma das faculdades.

Passando aos quadrantes inferiores dos regimes de governança, encontramos aqueles que se organizam a partir da gestão denominada como empreendedora. O regime de Partes Interessadas visualiza todos os atores, tanto internos quanto externos, que podem afetar e ser afetados pela universidade. Isto contempla desde alunos e professores até agências governamentais, movimentos da sociedade civil, empregadores, dentre tantos inúmeros outros que poderíamos enumerar.

Neste regime de governança, a universidade é vista como uma entidade aberta a quem cabe identificar os interesses dessas partes impactadas e se adaptar de forma a atendê-las da

---

<sup>11</sup> “*Endowments* são fundos patrimoniais, criados por doações privadas para o financiamento de diversas atividades e a sustentabilidade financeira de diferentes instituições. O objetivo principal desses fundos é gerir um patrimônio de duração perpétua, com rendimentos destinados à manutenção, divulgação e expansão de uma atividade específica” (TADEU, 2020, p. 3). Os fundos patrimoniais já foram também regulamentados no Brasil através da Lei 13.800/2019, que “dispõe sobre a constituição de fundos patrimoniais com o objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidades de interesse público” (BRASIL, 2019).

<sup>12</sup> Na prática, os casos de universidades completamente independentes do financiamento estatal são exceções. Nos Estados Unidos, a maior parte das universidades é majoritariamente financiada por recursos governamentais (MORAES; SILVA; CASTRO, 2018).

maneira mais competitiva possível, sendo os interesses acadêmicos apenas uma categoria dentre todos os outros (BRUNNER, 2011; MARTINEZ, 2012).

Analisando esta atuação esperada da universidade no regime de partes interessadas, podemos destacar duas perspectivas de análise da situação, como destaca Brunner (2011): por um lado, a universidade estaria cedendo ao capitalismo acadêmico (RHOADES; SLAUGHTER, 2004) e pode passar a ser vista como uma empresa prestadora de serviços, “cuya misión se vería reducida a la generación de ganancias” (OLSEN, 2005, p. 12).

Por outro lado, poderíamos entender que a universidade continua atuando a benefício do bem público, entretanto no contexto de mercados administrados ou quase-mercados, sendo estes são estruturados pelos governos com o intuito de fomentar a capacidade das instituições públicas buscarem fontes alternativas ao recurso público para o financiamento de suas atividades, além de estimular sua eficiência, reduzir seus custos e inclusive “generar excedentes utilizables em función de las políticas y planes de desarrollo de las instituciones” (BRUNNER, 2011, p. 145).

Neste último prisma de análise, percebemos um discurso condizente com as premissas da Nova Gestão Pública ou *New Public Management*. Essa nossa percepção se fortalece quando identificamos a forma esperada de gestão da universidade neste regime de governança de partes interessadas.

A participação do Estado se reduz fortemente, há o estímulo às fontes alternativas de recursos, e ele passa a atuar como o chamado Estado Avaliador, direcionando planos plurianuais para a universidade e controlando-a por avaliações e métodos cujo objetivo é de garantir a sua maior eficiência (AFONSO, 2009).

Espera-se que haja um Conselho de Governo composto por membros da própria universidade e por membros externos, sendo que estes podem estar inclusive em maior número. Este conselho é liderado por um presidente além do reitor, uma comissão jurídica, que pode ser decisória ou consultiva, e um corpo de burocratas, que seriam os administradores responsáveis pelas decisões ordinárias de gestão da instituição (MARTINEZ, 2012).

Percebemos uma brusca mudança de bases conceituais ao passar dos quadrantes I e II para o quadrante III. Isto é ainda mais intenso ao se tratar do quadrante IV do modelo de Brunner (2011) (Figura 1), onde se encontra o regime de governança Empreendedor. Neste âmbito, podemos encontrar aquelas empresas privadas que trabalham a educação universitária como um campo de mercado. São as instituições privadas que efetivamente buscam aferir lucro direto oferecendo seus serviços de ensino superior à sociedade, pelo qual elas recebem pagamento

direto e podem ainda ser beneficiadas por algum tipo de programa público de seleção de estudantes ou financiamento.

Este regime guarda coerência com a proposição de universidade empreendedora de Clark (1998), que se baseia em cinco dimensões: Núcleo de Direção Fortalecido, Periferia de Desenvolvimento Expandida, Base de Financiamento Diversificada, Centro Acadêmico Estimulado e Cultura Empreendedora Integrada.

O modelo de Universidade Empreendedora de Clark (1998) considera que é preciso haver capacidade administrativa robusta na universidade a fim de oferecer estrutura para a complexidade de relações que ela constrói com sua periferia, entendida como todos os entes externos que se relacionam com a universidade, com os quais ela se aproximaria mais e assumiria também o papel de solucionadora de problemas.

Esta proposta gira em torno de uma reestruturação interna da universidade, a qual não mais se organizaria em departamentos a partir das áreas de conhecimento, mas sim em centros de pesquisa interdisciplinares. A estrutura departamental, “embora permita concentrar o domínio sobre as áreas, não é suficiente para atender esta nova concepção de universidade, cuja força motriz reside em problematizações de ordem prática e, por si só, interdisciplinares” (RODRIGUES, 2016, p. 39).

Desta periferia viriam também os recursos para financiar as atividades da universidade, obtidos a partir de uma postura empreendedora adotada por todos, de todas as unidades acadêmicas, uma vez que se espera que a Universidade Empreendedora tenha diversas fontes de financiamento e não seja dependente do orçamento público.

Esse novo sistema de financiamento, além de possibilitar montantes significativos para subsidiar o desenvolvimento de pesquisas, garante também, pelo seu caráter discricionário, a possibilidade de acesso facilitado a recursos financeiros que, no modelo tradicional de financiamento, demandariam procedimentos burocráticos morosos devido à sua fonte ser estatal (RODRIGUES, 2016, p. 39).

A Universidade Empreendedora de Clark (1998) e o regime de governança Empreendedor de Brunner (2011) guardam características comuns e tratam a universidade como uma instituição que, ao adotar uma cultura empreendedora, fortalece seus relacionamentos externos, consegue novas fontes de financiamento e cria um projeto de longo prazo de consolidação.

Entretanto, a realidade pode se apresentar bastante distante de tais proposições. Com frequência, encontram-se instituições privadas com dificuldades para estabelecer um núcleo forte de liderança, há crises de legitimidade interna e externa, dificuldades para obter fontes de financiamentos diversas, bem como para implementar uma cultura empreendedora.

Brunner (2011, p. 137) afirma que

(...) las organizaciones universitarias exitosas son aquellas que logran modificar su gobernanza – esto es, el funcionamiento de su Gobierno y sus formas de gestión – para adaptarla a las cambiantes demandas del entorno em que se desenvuelven y a las transformaciones estructurales de aquel.

No entanto, qualquer modificação que se busque realizar nos modelos de governança é de grande complexidade, pois se está falando em modificar diversas práticas e áreas, como, por exemplo, organização interna e gestão, responsabilidade, financiamento das atividades, formas de avaliação, vínculos e relacionamentos internos e externos (MARTINEZ, 2012).

Autonomia universitária, organização e gestão econômico-financeira, divisão de funções e responsabilidades, organização de pesquisa e de inovação, relações interinstitucionais e relações internacionais são aspectos que percebemos recorrentemente sendo abordados no contexto da governança. No entanto, percebemos que a autonomia institucional é um elemento de destacada importância frente aos demais, pois, ao mesmo tempo que é o pano de fundo de muitos deles, também é capaz de influenciar a forma como eles serão exercidos.

Considerando o hibridismo público-privado existente no Brasil, e que atinge suas políticas públicas, não é incoerente que as mudanças ocorridas no que tange à educação superior pública, como as reformas educacionais e a redução de verbas provenientes do governo, tenham instaurado condições favoráveis à concretização de relações mais próximas com entes privados (SEVERINO, 2008).

Em termos de geração de inovação, atividades colaborativas características de iniciativas de pesquisa e extensão já realizadas não geram grandes modificações no *ethos* da universidade. Por outro lado, atividades caracterizadas como de cunho “comercial”, como as que passam a ser desenvolvidas a partir de financiamentos de pesquisas direcionadas por entes privados, requerem uma modificação substantiva do *ethos* da universidade, considerando inclusive a conduta dos professores, para aquisição das competências esperadas pelos “contratantes” (MACULAN; MELLO, 2009).

Esta tendência é coerente com a terceira fase anteriormente descrita por Chauí (2014) como a “universidade operacional”, onde se vê a mudança da própria natureza da atividade universitária buscando promover sua adequação à lógica capitalista, passando à comercialização de um serviço. Isto fortalece também a adoção da teoria do capital humano baseada na ideia do ensino como ferramenta de preparação de mão-de-obra para o mercado de trabalho (SEVERINO, 2008), legitimando movimentos no sentido de promover paulatinamente

a substituição do conhecimento acadêmico pelo conhecimento pragmático e operacional requerido pelo mercado (LEHER, 2004).

São observáveis os resultados destas modificações sob forma de fragilização da autonomia universitária. Ingerências externas sobre as agendas de pesquisa, com a proeminência de critérios mercantis e de curto prazo comprometem o desenvolvimento da pesquisa científica conforme sua natureza e tempo próprios. Além disso, ainda há a restrição de publicação dos resultados da pesquisa, especialmente quando financiada por agentes privados, que podem solicitar sigilo de resultados (CHAUI, 2003; SGUISSARDI, 2006).

Os sistemas de avaliação, que muitas vezes consideram critérios diretamente relacionados ao volume de produção, deixam em segundo plano o impacto sociocultural das atividades acadêmicas, e são ainda utilizados como instrumentos de controle sistemático, corroendo os princípios essenciais de produção de conhecimento. As penalidades aplicadas por resultados de avaliações em desconformidade com as expectativas se manifestam de forma material e simbólica, significando perda de recursos e prejuízos à imagem institucional. Estes mecanismos de direcionamento do financiamento para temas e áreas privilegiados vêm sendo empregados tanto pelo setor público quanto pelo privado para orientar as pesquisas nas direções desejadas, economicamente e estrategicamente (CHAUI, 2003; SGUISSARDI, 2006; VELHO, 2010; RHOADES; SLAUGHTER, 2004).

Como consequência destas modificações, os modelos de gestão universitária ajustados neste contexto podem promover um distanciamento cada vez maior com relação à liberdade acadêmica e à autonomia universitária, o que a afasta, sobretudo, de alcançar sua finalidade social.

Assim, diante de sua relevância e aderência com relação à governança universitária, a autonomia será especificamente abordada na seção a seguir.

## **2.5. Perspectiva Histórico do Quadro Normativo da Autonomia Universitária Brasileira**

A natureza jurídica da universidade pública brasileira permaneceu indeterminada até o final da década de 1960. Mesmo diante desta indefinição, um elemento se fez presente antes da existência da primeira universidade, na Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental da República (BRASIL, 1911), em 1911: a autonomia.

Esta lei foi decorrente da chamada Reforma Rivadávia, que buscou romper a rigidez com que se tratava o ensino desde a época do Brasil colônia, trazendo a concessão da autonomia

(CURY, 2009). Diante da suposta ineficácia da medida, quatro anos depois, o controle do ensino superior voltou a ser centralizado na União.

O Estatuto das Universidades Brasileiras (BRASIL, 1931), datado do 1931, e a Lei Orgânica (BRASIL, 1911) reconheceram a autonomia das universidades, mas de forma limitada ao âmbito dos professores e do ensino, o que seria posteriormente denominado como liberdade acadêmica.

O alcance do conceito foi expandido com a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (BRASIL, 1961) e a Lei da Reforma Universitária de 1968 (BRASIL, 1968). A redemocratização e a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) ampliaram de fato a autonomia universitária, garantindo inclusive dispositivo constitucional: “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”<sup>13</sup> (BRASIL, 1988). Tais atividades são consideradas essenciais para que as universidades consigam exercer suas competências, responsabilidades e capacidades. É preciso que a elas seja garantida a autonomia:

(i) para definir prioridades nos tipos e áreas de pesquisa que lhe são preferenciais, no ensino que oferecem e nos serviços que prestam; (ii) administrar e aprimorar seus recursos humanos; (iii) para definir seus currículos de acordo com os critérios de qualidade do estado [...] e (iv) gerir os seus equipamentos, instalações, recursos financeiros e imagem externa (marca). (MARTINEZ, 2012, p. 123 – tradução nossa).

Ao analisar a disposição da autonomia de forma sistemática com o restante do texto constitucional, percebemos pontos de importante destaque. A Constituição de 1988 delimita que é competência concorrente da União, estados, municípios e Distrito Federal legislar sobre “educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (inciso IX, art. 24, CF/88, BRASIL, 1988), sendo privativo à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (inciso XXIV, art. 22, CF/88, BRASIL, 1988).

Além disso, à universidade cabem ainda os princípios educacionais dispostos no artigo 206 da Constituição Federal. Juridicamente, os princípios são diretrizes que indicam a conduta a ser obrigatoriamente adotada. Além do princípio da indissociabilidade previsto no art. 207, a universidade, bem como todo o sistema de ensino, deve observar ainda:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;  
III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

---

<sup>13</sup> A autonomia é delimitada em norma de caráter coercitivo que é, conforme Ranieri (1994), aquela que impõe uma conduta positiva (ação) ou negativa (abstenção), independente da vontade das partes envolvidas.

- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
- IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (Artigo 206, BRASIL, 1988).

A Lei nº 9394/96, conhecida como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), complementa, em seus artigos 53 e 54, o direcionamento legal da autonomia apresentando orientações de caráter instrumental.

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

§ 1º Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;

III - elaboração da programação dos cursos;

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

§ 2º As doações, inclusive monetárias, podem ser dirigidas a setores ou projetos específicos, conforme acordo entre doadores e universidades.

§ 3º No caso das universidades públicas, os recursos das doações devem ser dirigidos ao caixa único da instituição, com destinação garantida às unidades a serem beneficiadas.

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público (BRASIL, 1996b - grifo nosso).

Ao incluir a autonomia na Constituição, uma significativa parte do debate sobre este valor inerente à universidade foi transferida para o campo jurídico, inclusive porque o próprio conceito de autonomia universitária não é claro. Requer ainda mais aprofundamento para compreender a autonomia ao considerarmos o regime jurídico autárquico das universidades públicas, assunto sobre o qual nos debruçaremos adiante.

A partir da interpretação inadvertida da letra da lei, seria factível depreender que a autonomia universitária brasileira é plena, uma vez que a instituição goza de inúmeros poderes para realizar a administração de sua atividade. No entanto, a autonomia é definida juridicamente como autogoverno, autogestão e autonormação, todos exercidos dentro dos limites do ordenamento superior que os originou, aspecto este destacado nos grifos dos artigos 53 e 54 da LDB (BRASIL, 1996b) supracitados. Esta subsunção ao poder originário significa que a autonomia é poder funcional derivado.

Assim, o entendimento de que autonomia seria soberania ou plena liberdade não se aplica quando tratamos de entidades do Estado ou da Sociedade Civil, uma vez que estas são criadas para cumprir fins sociais pré-definidos (DURHAM, 1989, 2005). A autonomia da universidade pública é condição essencial, mas não é um fim em si mesma. Ele é instrumento pelo qual devem ser assegurados os fins da universidade e o benefício da sociedade como um todo, sem prejuízo ou benefício de nenhuma de suas partes.

Dois elementos são inerentes ao conceito de autonomia. Enquanto poder derivado, o controle externo ao exercício da autonomia é intrínseco ao próprio instituto. Podemos inclusive afirmar que o ponto de consenso neste assunto é justamente que autonomia não é sinônimo de soberania, e assim não exclui controle pelo poder público (DURHAM, 2005). A autonomia da

universidade pública brasileira determina que a instituição “[...] é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício, mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade” (DURHAM, 1989, p. 2).

Além disso, a noção de autonomia tem conteúdo político (BOBBIO, 1991), tanto no sentido do sujeito ativo que tem poder para estabelecer os limites da autonomia do sujeito passivo que a recebe, quanto deste exercer sua capacidade de legislar, criar direito, ainda que dentro da sua esfera específica de atuação (MELLO, 1968). Esta capacidade do sujeito que recebe a autonomia é o grande ponto de contradição no entendimento da autonomia da universidade e se relaciona diretamente com a categorização jurídica das universidades públicas como autarquias.

Até 1960, as universidades federais não eram consideradas autarquias e, a bem dizer, sua figura jurídica não era assunto muito presente nas legislações. O Estatuto das Universidades Brasileiras, promulgado em 1931, versou sobre autonomia, mas não sobre autarquia. A lei nº 488/1948 (BRASIL, 1948), ao delimitar os princípios para o pagamento de pessoal trouxe claramente o enquadramento dos docentes e pessoal administrativo das universidades dentro do Ministério da Educação, sendo os institutos federais de ensino superior considerados órgãos do Ministério, ou seja, equiparados a repartições públicas.

Após 1969, as universidades foram qualificadas juridicamente como autarquias de regime especial (BRASIL, 1967; BRASIL, 1968). A figura jurídica da autarquia recebe a seguinte definição pelo Decreto 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal: “Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (BRASIL, 1967).

A autarquia decorre de descentralização administrativa, que é uma das possibilidades presentes no campo do direito público. A descentralização política ocorre para os entes federados presentes no *caput* do artigo 18 da Constituição (BRASIL, 1988): União, estados, Distrito Federal e municípios. Estes detêm autonomia de legislar. A descentralização administrativa que atinge as autarquias descentraliza a gestão administrativa e financeira, e este é o limite da sua autonomia, não sendo dotadas de capacidade legislativa. Pelo contrário, somente podem agir dentro dos limites já delimitados pelo legislador das pessoas políticas que sobre elas exercem responsabilidade. A autarquia consiste em uma

[...] afirmação de limitada independência consentida por um ordenamento jurídico, ao qual, no excedente, se subordina. As manifestações desse sujeito auxiliar do Estado,

portanto, serão autônomas no que tange à regulamentação de seus interesses próprios, devendo contudo estar harmonizadas, coordenadas, e mesmo subordinadas, aos interesses do Estado” (ROMANO, 1964, p. 44 – grifo nosso).

Os pontos que destacamos denotam a limitação da atuação da autarquia atribuindo a sua condição de auxiliar e, dessa forma, subordinada, ao Estado. No direito público, ente autônomo é aquele “órgão estatal qualificado pelo poder derivado de autonormação” (RANIERI, 1994, p. 30). Sendo assim, as autarquias não são dotadas de autonomia, uma vez que esta envolve poder político que elas não possuem. A autarquia exerce a autoadministração ou autogestão, e isto não é sinônimo de autonomia.

Às universidades públicas surge então o questionamento: sendo às mesmas indicado o regime jurídico de autarquia, como gozariam elas de autonomia? Como anteriormente citamos, as universidades são caracterizadas como “autarquias de regime especial”, e seria esta especificidade conferida para que elas, ainda que sejam autarquias, desfrutem da autonomia descrita no art. 207 da CF/88 e tenham liberdade na condução dos assuntos ali delimitados. Mello (1968) ressalta a incoerência nesta caracterização, uma vez que as autarquias, pela sua própria forma jurídica, já pressupõem gozar de regime especial, “adaptado à sua natureza e à finalidade que deve cumprir” (MELLO, 1968, p. 21).

Na verdade, a universidade pública ser configurada como autarquia ou fundação, os dois regimes permitidos por lei, não alcança as competências a ela atribuídas referentes à sua autonomia em termos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial. Para que elas possam de fato exercer o poder político e instrumental derivado, seria necessário pensar em formas institucionais mais coerentes (MELLO, 1968; RANIERI, 1994; MARTINEZ, 2012) que, até então, não foram elaboradas ou propostas.

Ainda que a descentralização pressuponha autonomia, ausência de subordinação hierárquica, e direitos e obrigações próprios àquelas pessoas jurídicas sujeitas de tal descentralização, não é exatamente o que se observa na realidade das universidades.

O dispositivo constitucional (artigo 207, CF/88) delimita as três frentes da autonomia: didático-científica, administrativa, e financeira e patrimonial. A primeira frente se refere à liberdade acadêmica, buscando assegurar liberdade na produção, sistematização, difusão e organização de conhecimento. Essa frente é que garante que a universidade possa delimitar seus objetivos científicos, pedagógicos e culturais, sendo estes atos, na verdade, inerentes a qualquer instituição de ensino superior. Historicamente, esta é a autonomia que vemos sendo mais debatida e garantida (DURHAM, 2005), estando prevista formalmente desde a Lei Orgânica de 1911 (BRASIL, 1911).

A autonomia didática pressupõe que a universidade tem capacidade de filtrar os conhecimentos que são relevantes o suficiente para serem transmitidos. Dessa forma, confere à universidade as competências de “I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos; II - ampliação e diminuição de vagas; III - elaboração da programação dos cursos; IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão; V - contratação e dispensa de professores; VI - planos de carreira docente” (Art. 53, BRASIL, 1996b).

A autonomia científica pode ser entendida como a autonomia relacionada à pesquisa, presente no art. 206 da Constituição (BRASIL, 1988): “II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”. Esta liberdade abrange tanto a liberdade do pesquisador, podendo ser chamada também de *academic freedom*, quanto a autonomia da universidade, relacionada à sua autogestão (RANIERI, 1994). No entanto, o contraponto desta liberdade vem na própria Constituição, em seu art. 218, que determina:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.

§2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional (BRASIL, 1988 – grifo nosso).

Percebemos a construção de uma hierarquia de importância da pesquisa, estando no topo aquelas que demonstrem relevância imediata em termos políticos ou econômicos. Ao imputar categorias de pesquisa, demonstra-se não somente um controle estatal sobre a autonomia científica, mas também uma valoração das pesquisas conforme critério de utilidade.

Enquanto a autonomia didático-científica aplica-se aos atores diretamente responsáveis pelo ensino e pesquisa, as demais se relacionam com o nível institucional. A autonomia administrativa e de gestão financeira-patrimonial podem ser consideradas como instrumentais à liberdade acadêmica, o que significa que elas devem oferecer as condições necessárias para que a autonomia didático-científica possa ser exercida.

A autonomia administrativa, no entanto, é intermediária entre a didático-científica e a financeira e patrimonial, e traz o poder de autodeterminação à universidade. A autodeterminação significa que a instituição goza da prerrogativa de elaborar suas próprias normas, sendo que elas têm incidência imperativa e devem estar em conformidade com os limites estabelecidos pela CF/88 e buscar contribuir para o desempenho dos fins da universidade – ensino, pesquisa e extensão.

Essas normas se sobrepõem à legislação exógena em assuntos que sejam peculiares à universidade. Sendo assim, “[...] integram a ordem jurídica como preceitos de valor idêntico ao

da lei formal na escala de suas fontes formais, e de idêntica hierarquia em relação às demais [...]” (RANIERI, 1994, p. 125). A universidade aprova internamente seus estatutos e regimentos, no entanto há a apreciação do Conselho Federal de Educação para controle de legalidade, podendo ser essa atuação considerada uma função ordenadora, uma ingerência externa que limita e fixa requisitos a partir de critérios formais externos. Segundo Florestan Fernandes (1980, p. 113),

Se a universidade não pode converter-se em agente de sua ordenação interna e das escolhas que devem prevalecer tanto em seu desenvolvimento quanto na contribuição positiva que ela dá à sociedade nacional, os elementos que compõem o seu pessoal – os professores, os estudantes e o corpo administrativo podem ser comparados a cavalos de corrida. Elas podem correr mais ou menos, melhor ou pior, ganhar ou perder prêmios, mas nunca de modo próprio: o seu élan é uma coisa, outra, a vontade que dirige e determina o aproveitamento de suas forças.

A universidade exerce sua autonomia administrativa ao firmar contratos, convênios, acordos, convenções coerentes com seus objetivos (BRASIL, 1996b). Também a observamos na escolha dos dirigentes da universidade, de forma que “[...] reflete o grau de independência e a forma de relacionamento da universidade com os interesses de grupos político-partidários, econômicos, religiosos e outros alheios à sua natureza específica [...]” (RANIERI, 1994, p. 126 – grifo nosso).

Ressaltamos estas partes na reflexão de Nina Ranieri sobre a autonomia administrativa, uma vez que esta influência de grupos de interesse na dinâmica da universidade, inclusive na indicação dos dirigentes, é um fator curiosamente inexplorado na literatura, ainda que seu impacto seja extremamente relevante.

Outro aspecto conflitante no âmbito da autonomia administrativa é a gestão de pessoal na universidade pública. O artigo 39 da Constituição prevê que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas” (BRASIL, 1988 – grifo nosso). Sendo assim, caberia às universidades simplesmente aquiescer às determinações da União neste âmbito.

No entanto, o artigo 54 da Lei 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, dispõe que “As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal” (BRASIL, 1996b – grifo nosso). Ao mesmo tempo que a Constituição submete a universidade ao regime único, sua autonomia administrativa em termos de gestão de pessoal parece estar presente pelo que a LDB dispõe, sendo este ponto um impasse.

Ao analisar juridicamente, considerando a hierarquia dos diplomas legais, a Constituição Federal se sobrepõe a qualquer outra lei (NALINI, 1998). Ainda que a LDB confira autonomia com relação aos planos de carreira e ao regime jurídico nas universidades públicas federais, a instituição dos mesmos ficaria, de fato, a cargo da União.

Há ainda o aspecto da folha de pagamento. Nas universidades públicas, o pagamento de pessoal representa em torno de 80% dos recursos recebidos diretamente do Poder Executivo. Estes valores são repassados de forma vinculada, o que significa que a universidade não possui discricionariedade para redirecionar tais recursos (ANDIFES, 2021).

A autonomia de gestão financeira e patrimonial da universidade consiste na sua capacidade de gerir e destinar os recursos em conformidade com a finalidade pública da instituição. Sendo assim, ao mesmo tempo que é uma gestão autônoma, ela é também vinculada. A dependência financeira com relação ao Estado é fato inequívoco, inclusive porque é consequência lógica da delegação.

É dever do Estado garantir a educação e incentivar a inovação, a capacitação e desenvolvimento científicos e a pesquisa (artigos 205 e 218, CF/88, BRASIL, 1988), o que justifica o repasse das verbas para as universidades, não sendo isto um favor governamental. O artigo 55 da Lei de Diretrizes e Bases prevê que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996b).

O montante aplicado pela União é previsto na LDB e na Constituição, sendo nunca inferior a dezoito por cento da receita auferida com a arrecação de impostos (BRASIL, 1988, 1996). Sobre a aplicação dos recursos recebidos, a universidade deverá prestar contas em conformidade com o previsto no artigo 70 da Constituição.

Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

O ponto de inflexão é como conciliar o controle, que entendemos ser necessário, com a autonomia, que entendemos ser inerente à universidade.

No âmbito dos cursos de graduação, este controle começa a ser exercido a partir da criação e exigência de cumprimento de diretrizes e currículos mínimos, o que não é facilmente

modificado devido ao fato da regulamentação do currículo estar conectada com “[...] a validade nacional de diplomas que dão direito ao exercício profissional em profissões regulamentadas” (DURHAM, 2005, p. 32).

O caráter nacional das estruturas dos cursos é vigente desde 1931, e “[...] deve ser compreendida frente ao fato de que no Brasil os diplomas outorgados por universidades locais têm validade nacional garantindo o exercício profissional em todo o território” (RANIERI, 1994, p. 63). Outro instrumento de controle é a autorização para abertura e posterior reconhecimento de cursos e instituições de ensino superior, regulados pelo Conselho Nacional da Educação (CNE) e pelo Ministério da Educação (MEC).

Historicamente, o ensino superior no Brasil foi controlado repressivamente e de forma centralizada pelo Estado por ser utilizado como instrumento de controle social e de concessão de privilégios de formação profissional às elites (CUNHA, 1986; MATTOS, 1985). Após a Proclamação da República, a Constituição Federal de 1891 abriu competência concorrente entre a União e os estados para criar instituições de ensino superior e assim começou um movimento expansionista, fortalecido pela alta demanda e pela pressão pelo ensino livre e acesso ao ensino superior. Entre 1890, ano em que ocorreu a Reforma Benjamin Constant<sup>14</sup>, e 1910, ano que antecedeu a Reforma Rivadávia, foram criadas vinte e sete instituições de ensino superior (CUNHA, 1986).

Esse movimento alterou a qualidade do ensino oferecido, uma vez que as instituições eram subordinadas a entes distintos, com diferentes critérios de qualidade. As distinções em termos de estruturas didáticas e administrativas das instituições de ensino superior, até então ainda não denominadas ou criadas sob a forma de universidades, levantaram a liberdade acadêmica e de pensamento como traço inerente das instituições, o que foi traduzido como “autonomia didática, administrativa e disciplinar”.

A Reforma Rivadávia em 1911 foi a que reconheceu pela primeira vez em documento legal a autonomia nas três dimensões: didática, administrativa e financeira. Ainda que reconhecida pela Lei Orgânica (BRASIL, 1911), era perceptível a lacuna entre a teoria e a prática da autonomia nas instituições de ensino superior. Havia limitações sobre a autonomia didática, de forma que a lei determinava a organização dos cursos oferecidos em termos de cronograma e seriação. A autonomia administrativa se restringia à administração do patrimônio e eleição do diretor internamente. Os docentes eram nomeados pelo governo e as funções do

---

<sup>14</sup> Esta reforma foi instituída pelo Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890, e teve como característica delimitar uma diretriz educacional para todos os níveis de ensino.

pessoal administrativo eram descritas detalhadamente entre os artigos 94 e 107 (BRASIL, 1911).

A autonomia financeira era estimulada, havendo inclusive a permissão para cobrança de taxas para matrícula, emissão de certificados, dentre outras possibilidades previstas na lei (BRASIL, 1911). A liberdade total e irrestrita da instituição de ensino superior estava vinculada à sua capacidade de arrecadação de recursos suficientes para sua subsistência, o que a desvincularia do controle do Estado, como podemos observar no corpo do artigo 140 da referida lei: “Aquelle ou aquelles dos institutos comprehendidos no art. 4º que, dispondo de recursos proprios e sufficientes, prescindirem de subvenção do Governo, ficarão, por esse facto, isentos de toda e qualquer dependencia ou fiscalização official, mediata ou immediata” (BRASIL, 1911 – grifo nosso). Dessa maneira se apresentava a questão da autonomia: nenhuma instituição seria de fato autônoma se não fosse independente financeiramente do governo.

Em 1915, ocorreu uma nova reforma e o princípio da autonomia foi fortemente prejudicado. Enquanto na Reforma Rivadávia houve desregulamentação e omissão do Estado com relação à educação, na Reforma Carlos Maximiliano de 1915, foi reestabelecida a interferência do Estado (BOMENY, 1993, 2014). O que restou de autonomia ficou restrita à regência das aulas, sendo que uma das grandes perdas se deu na eleição dos dirigentes das instituições de ensino superior. Elas não podiam mais elegê-los, pois eles passaram a ser nomeados diretamente pelo presidente da República. A esses diretores, passaram a caber estritamente funções de fiscalização (RANIERI, 1994).

O decreto nº 14.343/1920 (BRASIL, 1920), que criou a primeira universidade brasileira, a Universidade do Rio de Janeiro, determinou que o seu reitor fosse também presidente do Conselho Superior de Ensino e voltou a tratar sobre a autonomia didática e administrativa. Em 1925, a nova reforma<sup>15</sup> visou implementar um controle mais intenso sobre as instituições de ensino de todos os níveis no intuito de estabelecer domínio ideológico sobre as crises sociais e políticas que levaram à Revolução de 1930. Neste momento, foi criado o Departamento Nacional de Ensino e a estrutura de controle do ensino no Brasil se tornou ainda mais densa e hierarquizada.

Agiam em conjunto o Conselho Superior do Ensino e o Departamento Nacional de Ensino, este diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Os diretores e reitores das instituições de ensino estavam diretamente subordinados ao diretor geral do Departamento Nacional de Ensino, que era nomeado à escolha do presidente da República

---

<sup>15</sup> Reforma Rocha Vaz, aprovada pelo decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925.

(BRASIL, 1925). As Congregações, órgãos internos de decisão das universidades, perderam autonomia e tinham que fazer estritamente o que estava delimitado nos regimentos, e os diretores agiam como meros intermediários entre o governo e a Congregação, atuando nas demandas administrativas e repassando relatórios de desempenho, com suas atribuições minunciosamente descritas (BRASIL, 1925).

Observamos a acentuada e exaustiva descrição das atribuições do diretor, sendo a norma de forte caráter instrumental, e ao diretor cabia a responsabilidade de cumpri-la estritamente como um subordinado às determinações do governo. Em 1931, o controle federal sobre o ensino superior se tornou ainda mais intenso. O Estatuto das Universidades Brasileiras<sup>16</sup> (BRASIL, 1931), primeiro diploma legal direcionado ao sistema universitário brasileiro, determinou a subordinação hierárquica da universidade ao Conselho Nacional de Educação em continuidade às orientações anteriores, além do Ministério de Negócios Interiores da Educação e Saúde Pública, criado em 1930 (BOMENY, 1993). Toda e qualquer modificação de estatutos, organização didática ou administrativa requeria a sanção destes órgãos.

O Conselho Universitário era o órgão interno de deliberação máximo das universidades e um ponto interessante é que havia a previsão para participação de membros externos da universidade, que eram os ex-alunos da instituição. Os reitores e diretores da universidade eram escolhidos pelo governo a partir da lista tríplice indicada pela instituição.

Ainda que prevista legalmente, percebemos que a autonomia era bastante cerceada por mecanismos de controle burocrático e centralização, se fazendo presente um sistema de hierarquia *top-down* onde o poder da universidade era atribuído de cima para baixo (MATTOS, 1985). Na perspectiva de Francisco Campos, autor da reforma do ensino superior que originou o Estatuto, isso era coerente com a dinâmica de aprendizado pela qual a universidade deveria passar a fim de fazer jus, mais à frente, à real autonomia, consolidando a noção de que a autonomia não poderia ser adquirida repentinamente, mas somente mediante um processo paulatino. Assim ele expôs:

Embora não a consagrando em toda a sua latitude, o projeto, pelas tendências manifestas que revela, se deixa orientar pelo critério da autonomia administrativa e didática das universidades. Seria, porém, de todo ponto inconveniente e mesmo contraproducente para o ensino que, de súbito, por uma integral e repentina ruptura com o presente, se concedesse às Universidades ampla e plena autonomia didática e administrativa. Autonomia requer prática, experiência e critérios seguros de orientação. Ora, o regime universitário ainda se encontra entre nós na sua fase nascente, tentando os primeiros passos e fazendo os seus ensaios de adaptação. Seria de mau conselho que nesse período inicial e ainda embrionário e rudimentar da

---

<sup>16</sup> O chamado Estatuto das Universidades Brasileiras resultou da Reforma Francisco Campos, e foi aprovado através do decreto nº 19.851 de 11 de abril de 1925.

organização universitária, se tentasse, com risco de graves danos para o ensino, o regime da autonomia integral. [...]

A autonomia integral será, assim, obra de conquista do espírito universitário, amadurecido, experiente e dotado do seguro e firme sentido de direção e de responsabilidade, ao invés de constituir uma concessão graciosa e extemporânea, destinada antes a deseducar do que a formar, no centro universitário, o sendo de organização, de comando e de governo (FÁVERO, 2000, p. 23-24).

Posteriormente, em 1934, Getúlio Vargas, então presidente, sancionou um decreto que findou com a elaboração da lista tríplice para escolha de reitor, implementou a interferência direta do governo sobre a ocupação de cargos administrativos (BRASIL, 1934 – DECRETO 39/1934), dentre outras medidas que suprimiram o ainda incipiente processo de aquisição de autonomia da universidade.

A nova Constituição Federal promulgada em 1934 conferiu à União a competência sobre o plano nacional da educação, bem como sobre sua fiscalização e coordenação. Assim centralizava-se esta atribuição no governo federal. A Constituição de 1934 teve uma lacuna importante: ela não declarou a educação como um direito, o que comprometeu a elaboração de políticas nacionais da educação.

A Constituição de 1937 aprofundou a crise de estabelecimento da autonomia universitária, uma vez que veio com uma abordagem ainda mais intervencionista e centralizadora da União sobre a educação. Assim delimitou:

Art 15 - Compete privativamente à União:

[...]

IX - fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude;

[...]

Art 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

[...]

XXIV - diretrizes de educação nacional (BRASIL, 1937 – grifo nosso).

Neste período, as universidades foram tolhidas de qualquer autonomia, e o governo federal elegeu a Universidade do Brasil, antiga Universidade do Rio de Janeiro, como modelo padrão para o ensino superior, cuja autonomia foi figurativamente devolvida após o período do Estado Novo, através de decreto-lei nº 8.393/1945. Na realidade,

As normas, no geral, são prescritivas despidas de qualquer conteúdo autônômico em termos de oferecimento de critérios decisórios às universidades, assegurando o forte controle do Estado sobre as universidades, exercido diretamente pelo ministro da educação ou indiretamente pelo Conselho Nacional da Educação, este último sobrecarregado de consultas casuísticas à vista do rígido sistema estabelecido (RANIERI, 1994, p. 88 – grifo nosso).

Em 1961, a lei nº 4.024/1961 determinou as diretrizes e bases da educação nacional, e foi clara quanto à autonomia da universidade: “Art. 80 As universidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar, que será exercida na forma de seus estatutos” (BRASIL, 1961). Entretanto, a própria lei 4.024/61 restringia a autonomia universitária, condicionando a aprovação de estatutos e regimentos ao Conselho Federal de Educação, bem como delimitando que cabia a ele determinar o currículo mínimo e o tempo de duração dos cursos e a realização de fiscalização e sindicâncias necessárias para garantir o cumprimento das leis que se aplicavam às instituições de ensino superior.

Este controle foi intensificado no período da Ditadura Militar, passando a alcançar caráter sociopolítico, como observamos nos Decretos-Lei nº 228/1967 e nº 477/1969. O primeiro objetivou reformular a representação estudantil, e para isso, trouxe vedação expressa a “[...] qualquer ação, manifestação ou propaganda de caráter político partidário, racial ou religioso [...]” (Art. 11, BRASIL, 1967) e atribuiu as instruções específicas para cumprimento do decreto ao Ministro da Educação e Cultura.

O Decreto-Lei nº 477/1969 dispôs sobre as infrações disciplinares que seriam praticadas pelo corpo docente ou administrativo dos estabelecimentos de ensino. Diante da caracterização de tais infrações, o objetivo era exercer controle extremo sobre a conduta e punição caso se entendesse que, de alguma forma, estavam sendo incitados ou praticados “atos de subversão” (BRASIL, 1969).

Em 1968, foi aprovada a Lei nº 5.540, que vigeu até ser revogada pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (Lei nº 9.394/1996). A Lei 5.540 (BRASIL, 1968), consolidando as disposições da reforma do ensino superior iniciada em 1964, delimitou normas de funcionamento e organização do ensino superior brasileiro. Ela reconheceu a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, sendo ainda desconsiderada a extensão, contemplada posteriormente na Constituição Federal de 1988. Quanto à autonomia, ela trouxe as seguintes determinações:

Art. 3º As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.

[...]

Art. 5º A organização e o funcionamento das universidades serão disciplinados em estatutos e em regimentos das unidades que as constituem, os quais serão submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente.

[...]

Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades e Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias ou estabelecimentos isolados far-se-á com observância dos seguintes princípios:

I - O Reitor e o Vice-Reitor de universidade oficial serão nomeados pelo respectivo Governo e escolhidos de listas de nomes indicados pelo Conselho Universitário ou colegiado equivalente;

[...]

§1º Os Reitores, Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores das instituições de ensino superior, mantidas pela União, salvo o disposto no § 3º deste artigo, serão indicados em lista de seis nomes pelos respectivos colegiados e nomeados pelo Presidente da República (BRASIL, 1961 – grifo nosso).

Assim, formalmente, permanece o reconhecimento da autonomia, ainda que, na prática, ela seja duramente cerceada pelos atos de exceção do governo militar, destacando o Ato Institucional nº 5 de 1968 (AI 5), a Emenda Constitucional nº 1/1969 e o Decreto-Lei 477 anteriormente citado.

Permanece a ação do Conselho de Educação e a nomeação dos reitores pelo governo. A universidade não tem a prerrogativa de criar cargos, contratar serviços ou determinar sua forma própria de remuneração. Permanece também a previsão da forma de autarquia de regime especial ou fundação de direito público para as universidades públicas (Art. 4º, BRASIL, 1968), sendo que o modelo de autarquia de regime especial continua como uma lacuna no entendimento, uma vez que o parágrafo único do art. 4º da Lei 5.540/68 delimitou que “O regime especial previsto obedecerá às peculiaridades indicadas nesta Lei, inclusive quanto ao pessoal docente de nível superior”, mas a referida lei permaneceu omissa quanto ao assunto. Sendo assim, as características capazes de distinguir a universidade como autarquia de regime especial de outras autarquias de regime comum continuaram desconhecidas.

Fato é que o regime de autarquia dessa forma, sem se saber o que significa na prática o termo “especial” se constituiu como um empecilho para uma forma de organização mais dinâmica, flexível e capaz de abarcar as reais necessidades de funcionamento da universidade, inclusive no que se refere aos âmbitos financeiro e orçamentário.

A Constituição Federal de 1988 delimitou uma nova forma de tratar a autonomia da universidade brasileira. Até então anunciada como prerrogativa das instituições, na prática a autonomia não existia, já que a universidade era, na verdade, vista como mais uma repartição pública dentre as tantas outras existentes no âmbito do poder público (RANIERI, 1994). A inclusão da autonomia em dispositivo constitucional assegurou que somente poderá ser modificada por emenda constitucional, o que a resguardou de forma até então inexistente.

Em 1991, foi elaborada uma proposta de emenda ao art. 207 da Constituição (BRASIL, 1988) visando uma melhor adequação da figura jurídica à realidade da autonomia da universidade, o que é indispensável para alcançar a verdadeira autonomia (MELLO, 1985; DALLARI, 1985). A sugestão desta emenda incluía cinco parágrafos ao art. 207, incrementando não somente o sentido da autonomia, mas também a categorização jurídica da

universidade. Abaixo segue o texto na íntegra da emenda proposta, da forma como ficaria a redação do artigo 207.

Art. 207 – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, patrimonial e de recursos humanos, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§1º As universidades públicas serão entidades com natureza jurídica própria.

§2º Dos recursos destinados à educação, a União alocará parcelas fixas às universidades, que arcarão com as despesas de seu pessoal ativo, inativo e respectivos pensionistas.

§3º Nos orçamentos das universidades públicas, não poderão ser destinados mais de 80% às despesas com pessoal.

§4º No exercício de sua autonomia, as universidades públicas poderão admitir estrangeiros, nas mesmas condições que os brasileiros.

§5º A permissão de que trata o parágrafo anterior é extensiva às entidades e órgãos públicos de pesquisa e desenvolvimento científico, cultural ou tecnológico. (CONGRESSO NACIONAL, 1991)

Esta proposta, no entanto, não foi acolhida e assim o art. 207 permaneceu com a redação original. Considerando a atuação da universidade a favor dos fins sociais, como previsto constitucionalmente, sua autonomia deve ser garantida em todos os sentidos, em conformidade com esta finalidade. Assim, ela deve necessariamente abranger autogoverno e auto-organização, autonomia na docência, na pesquisa e na extensão (RANIERI, 1994; BERNASCONI, 2014).

As universidades deveriam possuir capacidade legislativa, mas a sua categorização como autarquia esvazia a autonomia universitária deste elemento essencial: a autonormação. Resta a questão: o que prevalece: a natureza jurídica ou a autonomia? Diante desse tipo de conflito, Mello (1985) aponta a necessidade de uma figura jurídica efetivamente capaz de contemplar a realidade da universidade pública, sendo a autarquia claramente incapaz de fazê-lo.

A busca por reconhecimento e garantia do devido exercício da autonomia universitária não significa que esteja sendo defendida ausência de regulamentação, liberdade absoluta ou independência completa com relação ao Estado. Na verdade, a autonomia efetiva contribuiria em grande monta para a universidade se inserir em um modelo de governança mais dinâmico, com maior aproximação da dinâmica social e quebrando o suposto isolamento social do qual é acusada, sendo recorrentemente denominada como torre de marfim, para se tornar uma instituição ofertante de pesquisa aplicada e ator ativo no sistema de inovação e de transferência de tecnologia (SILVEIRA; BIANCHETTI, 2016; VEUGELERS, 2016).

Para que estas relações não sejam capazes de multiplicar os efeitos negativos elencados pelos diversos autores apresentados, é preciso que a universidade delimite suas práticas e sua

forma de governança a fim de, mesmo diante das propostas para o ensino superior, manter e reforçar sua autonomia.

### 3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Frente à complexidade que o processo decisório na universidade pública apresenta, buscamos alcançar um conhecimento mais íntimo do fenômeno sob estudo. Assim, as escolhas que delimitaram o desenho metodológico desta pesquisa consideraram a necessidade de desenvolver uma abordagem ampla acerca do processo.

A construção da abordagem metodológica desta tese considerou a combinação de métodos e fontes de dados em busca de obter um panorama holístico de estudo (FLICK, 2009). Visamos compreender, a partir das evidências documentais e dados primários obtidos a partir de entrevistas, como se articulam a autonomia e a governança nas decisões de uma universidade federal brasileira, dedicando especial atenção aos fatores de cunho político que o perpassam.

Os passos percorridos para a construção desta tese se iniciaram com a realização de uma revisão da literatura disponível, considerando bases de artigos e livros publicados, o que permitiu identificar as perspectivas teóricas existentes sobre o tema de governança universitária no contexto brasileiro, especificamente no que se refere às universidades públicas. A governança é tangenciada em alguns estudos, no entanto, sua substância enquanto fenômeno é escassamente explorada. Ainda que sejam encontrados diversos estudos sobre gestão universitária, são raros os trabalhos que exploram a governança da universidade pública brasileira e, ainda mais, a dimensão política e sua relação com a autonomia (BARDIN, 2004; GRAY, 2012).

As lacunas reveladas nos orientaram na realização das escolhas metodológicas mais adequadas. Assim, destacamos que a definição da metodologia foi realizada a partir do tipo de fenômeno que está sendo investigado, buscando entender a realidade apresentada a partir das experiências dos atores que dela participam (LEITÃO, 1993; ALVESSON; SKÖLDBERG, 2000).

Considerando as particularidades e aspectos de natureza subjetiva que envolvem a governança universitária, privilegiaremos a abordagem qualitativa por sua capacidade de atuar de forma compreensiva, inclusive investigando fenômenos que não necessariamente se comportam conforme uma lei geral, mas sim como elementos originais e específicos (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1991).

O método aplicado considera a tomada de decisão e seu processo como integrantes de um todo composto por inúmeros fatores, condições e conexões. Incompatibilidades, rupturas e

inconsistências são tomadas como inerentes a este processo e exatamente por isto buscamos compreendê-lo a partir de uma visão ampla e não-linear, que privilegiou a análise da complexidade de atributos, confrontos e relações que compõem as decisões na universidade.

Entendemos que é primordial realizar sua observação a partir das mais variadas óticas para promover o enriquecimento da análise, não em busca de generalizações estatísticas mas sim de compreensão acerca do que se propôs estudar (YIN, 2015). Como afirma Gray (2012, p. 34), neste tipo de pesquisa “A generalizabilidade é menos importante do que entender os mecanismos reais que estão por trás da ‘realidade’”.

Partindo da concepção da governança como multinível, em busca de se compreender o emaranhado de relações, procedimentos e influências que a constituem, identificamos a necessidade de adentrar na dinâmica da governança de uma universidade, o que proporcionou um aprofundamento coerente com a busca por alcançar as diferentes facetas deste fenômeno a partir da ótica de atores-chave. Com a escolha da abordagem política, isto se fez ainda mais necessário, pois buscamos revelar dimensões não observáveis em primeiro plano, mas que se manifestam de forma subjacente nas relações. A abordagem qualitativa demonstra aqui novamente sua aderência à esta tese, por permitir compreender “o porquê de determinadas relações” (MAFFEZZOLLI; BOEHS, 2008, p. 109).

Uma vez que não há estudos numerosos sobre o tema da governança universitária das universidades públicas brasileiras e nem sobre o aspecto político nesse contexto, não há critérios construídos previamente em outros estudos que indiquem a maior ou menor relevância de uma ou outra universidade como unidade de análise, a fim de justificar o estudo de um caso específico.

Esclarecemos que, nesta pesquisa, o estudo da universidade escolhida não “representa um caso único ou extremo”, mas sim o “precursor de outros estudos” (GRAY, 2012, p. 209). Assim, buscamos desvelar e aprofundar os aspectos da governança sob a abordagem política no âmbito da Universidade Federal de Viçosa (UFV) a fim de contribuir para o estudo deste tema ao mesmo tempo incipiente e promissor (YIN, 2015; STAKE, 1995).

Neste sentido, adotamos como ponto de apoio os resultados obtidos a partir de uma análise da governança pública realizada por um órgão oficial, neste caso, o Tribunal de Contas da União (TCU), que realiza um acompanhamento da governança em organizações públicas através de análise de diversos aspectos, divididos em categorias de análise por tema. São eles: gestão orçamentária; gestão de contratações; gestão da segurança e da Tecnologia da Informação; gestão de pessoas e gestão organizacional. Todos estes são agrupados no

denominado “perfil integrado de Governança e Gestão”, que gera o Índice integrado de Gestão e Governança Públicas, chamado de iGG (TCU, 2014).

A utilização deste índice do TCU foi decorrente da análise de suas duas últimas edições (2018 e 2021), que demonstraram resultados fomentadores de reflexão. Enquanto em 2018, entre as 498 organizações respondentes, não havia nenhuma universidade dentre as dez instituições mais bem colocadas neste índice, em 2021, dentre as 378 organizações participantes, cinco das dez primeiras posições foram ocupadas por universidades, como podemos observar na Tabela 3.

**Tabela 3 - Comparativo entre as dez primeiras instituições no iGG 2018 e no iGG 2021**

POSIÇÃO	iGG 2018 (em %)		iGG 2021 (em %)	
	1	Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal de Sergipe	98,02	Indústria de Material Bélico do Brasil
2	BB Gestão de Recursos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.	94,28	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	96,34
3	Banco do Brasil S.A.	93,7	Caixa Econômica Federal	93,78
4	Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica	90,4	Universidade Federal de Itajubá	93,21
5	Hospital de Clínicas de Porto Alegre	86,54	Associação das Pioneiras Sociais	91,72
6	Conselho Federal de Contabilidade	85,65	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	91,26
7	Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha	85,10	Universidade Federal de Lavras	90,18
8	Petrobras Distribuidora S.A.	84,72	Fundação Universidade Federal de Viçosa	88,76
9	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União	83,61%	Empresa Gerencial de Projetos Navais	87,25
10	Liquigás Distribuidora S.A.	82,99%	Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A.	87,03

FONTE: Elaborada com base nos dados do TCU (2018; 2021)

Esta modificação no perfil de Governança e Gestão frente aos padrões analisados pelo TCU fortaleceu ainda mais a investigação da governança universitária no âmbito das universidades públicas.

Três das cinco universidades que se destacaram no iGG 2021 são mineiras, sendo assim localizadas no estado que concentra o maior número de universidades federais: 11 das 69 instituições estão em Minas Gerais. Dentre as três mineiras, Universidade Federal de Itajubá,

Universidade Federal de Lavras e Universidade Federal de Viçosa, a Universidade Federal de Viçosa se destaca por sua complexidade. Uma universidade que possui três campi (Florestal, Viçosa e Rio Paranaíba), mais de vinte mil alunos matriculados no ano de 2021 e mais de 3.700 servidores, entre professores e técnicos administrativos (CGU, 2022; UFV, 2021). Além disto, demonstrou um salto significativo na avaliação do iGG de 2018 para 2021: enquanto em 2018, ela ocupava a posição de número 282, em 2021 passou a ser a oitava colocada nesta avaliação do TCU sobre governança.

Dessa forma, consideramos que a instituição em questão seria um caso interessante para explorarmos a questão de pesquisa aqui proposta. Um ponto positivo adicional foi o acesso aos sujeitos de pesquisa nesta universidade, devido à inserção da pesquisadora na instituição.

As fontes secundárias foram captadas a fim de oferecer substrato para uma ampla compreensão do fenômeno da governança e seus contornos formais. Os documentos são importantes fontes de dados sobre a trajetória das decisões e assim constituíram parte importante desta pesquisa. A pesquisa documental abrangeu legislações de âmbito federal, de cunho constitucional e infraconstitucional, quais sejam leis ordinárias, medidas provisórias, emendas constitucionais, dentre outras, que tenham delimitado direcionamentos quanto a toda e qualquer dimensão da governança, autonomia e financiamento universitários.

Foram ainda considerados como fontes de evidência documentos internos de órgãos representativos da universidade, como regimentos e estatutos, atas de reuniões, além do Plano de Desenvolvimento Institucional. Publicações em jornais, revistas, diários, bem como relatórios e estatísticas, principalmente do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foram também considerados nesta análise.

As múltiplas fontes de dados empregadas nesta pesquisa constituem parte de nossa estratégia de triangulação (STAKE, 1995). A triangulação pode ser de quatro tipos: de dados, de investigadores, teórica e metodológica. Adotamos aqui a de dados e a metodológica, uma vez que, além de buscar múltiplas fontes de dados que convergem para os mesmos fatos, foram empregados complementarmente revisão documental e entrevistas. Além de robustecer as fontes de evidências, a triangulação contribuiu para ampliar o entendimento das diferentes maneiras pelas quais o fenômeno foi observado.

Considerando os objetivos do estudo, identificamos os sujeitos de pesquisa. Estes atores pertencem a três grandes grupos: ocupantes de cargos na alta administração da universidade, conselheiros do CONSU, e dirigentes de órgãos representativos. As entrevistas foram realizadas com quatro representantes da Administração Superior da universidade, contemplando

necessariamente um ocupante do cargo de pró-reitor em uma pró-reitoria de caráter de gestão e outro proveniente de uma pró-reitoria de âmbito acadêmico. Dentre as pró-reitorias voltadas para gestão, temos na UFV a Pró-Reitoria de Administração (PAD), a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PGP) e a Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO). As pró-reitorias de caráter acadêmico são a Pró-Reitoria de Ensino (PRE), Extensão e Cultura (PEC), e Pesquisa e Pós-Graduação (PPG). Incluímos também um assessor da reitoria e um assessor especial de pró-reitoria de âmbito de gestão da universidade.

Levando em consideração os integrantes do CONSU, foram entrevistados ainda um Diretor de Centro, um representante docente, um representante do corpo discente da graduação e um representante do corpo discente da pós-graduação, além de um representante dos servidores técnico-administrativos e um representante da comunidade.

Buscamos ainda entrevistar um representante da Secretaria de Órgãos Colegiados da universidade. Após dificuldades de disponibilidade, agendamos a entrevista que, por opção do entrevistado, foi conduzida por ligação telefônica. Mesmo diante da garantia de anonimato na pesquisa, não obtivemos consentimento para que a entrevista fosse gravada e assim foram registradas notas de campo. Entretanto, não houve contribuições com relação ao tema pesquisado, posto que o entrevistado ou se recusou ou afirmou não saber a resposta das questões. Assim, diante de tais restrições, a entrevista em questão não foi considerada para os resultados.

Além destes sujeitos, entrevistamos também o dirigente da Andifes, devido ao seu papel de representatividade frente ao todo de reitores e docentes das universidades brasileiras. Foi ainda entrevistada uma ex-deputada federal que participou de comissão temática relacionada ao tema da educação superior na Câmara dos Deputados, como contribuição devido ao conhecimento e atuação no campo de conhecimento objeto desta tese. Por serem sujeitos que não compõem o quadro decisório interno da universidade em questão, não incluímos suas respostas na contabilização que segue nas tabelas de categorização de respostas dos entrevistados, porém elas seguem pontuadas no decorrer das análises, conforme podemos observar pelos códigos atribuídos a cada entrevistado.

As entrevistas captaram as experiências e vivências dos sujeitos, trazendo à tona a percepção sobre os fatos que envolvem a governança da universidade e seus aspectos políticos. Enquanto o levantamento documental nos possibilita acesso aos fatos, as entrevistas nos permitem obter as percepções dos sujeitos que estavam envolvidos. “Percepção envolve seletividade e interpretação dos estímulos recebidos, e a interpretação é baseada em impressões correntes e experiências passadas” (LEITÃO, p. 162, 1993).

É através dos julgamentos dos indivíduos envolvidos que nos aproximamos da compreensão da complexidade da realidade que se apresenta nas decisões tomadas na universidade, procedimento indispensável para atender o que se delimitou como objetivo desta tese. Como foi possível observar pelo rol de entrevistados, nos preocupamos em selecionar de forma heterogênea os participantes deste processo de tomada de decisão na universidade, de forma a possibilitar a compreensão do fenômeno a partir de diversos prismas, o que nos aproxima mais da sua totalidade.

Em conformidade com os procedimentos éticos, a identidade dos indivíduos entrevistados foi mantida em sigilo. Este procedimento garante aos participantes maior confiança para compartilhar suas experiências e expressar suas opiniões. Todas as entrevistas foram transcritas na íntegra e sem correções de estilo, a fim de registrar as palavras e formas de se expressar de cada um dos indivíduos entrevistados. Foram utilizados fragmentos das transcrições das entrevistas na apresentação dos resultados da pesquisa, pois compreendemos a importância deles para apresentar as evidências.

Para viabilizar a utilização de excertos dos relatos preservando o sigilo dos entrevistados, os indivíduos participantes são identificados por códigos associados ao nível hierárquico que ocupam na universidade ou órgão representativo ao qual se vinculam, conforme segue no Quadro 4.

Quadro 4 - Codificação dos entrevistados

<b>Característica do entrevistado</b>	<b>Código</b>
Ocupante de cargo na Administração Superior	AS1, AS2, AS3 e AS4
Diretor de Centro	DC
Representante docente no Consu	DO
Representante dos servidores técnico-administrativos no Consu	TA
Representante discente da graduação no Consu	DÍg
Representante discente da pós-graduação no Consu	DÍpg
Representante da Comunidade no Consu	REPC
Assessor de pró-reitoria de âmbito de gestão	ASSP
Dirigente de órgão representativo de Reitores (Andifes)	REPR
Deputado(a) federal ocupante de cargo em comissão temática	DF

FONTE: Elaboração própria

Nas entrevistas, buscamos obter as percepções dos entrevistados sobre a evolução dos fenômenos, além de conteúdos latentes (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1991). As entrevistas foram semiestruturadas e partiram de questões previamente elaboradas que foram oportunamente complementadas quando da interação direta com os entrevistados (TRIVIÑOS, 1992), permitindo maior aprofundamento acerca das percepções e experiências deles conforme se percebeu esta necessidade no decorrer da entrevista (GRAY, 2012). Além disso, seguimos a técnica episódica, capaz de orientar a entrevista para narrativas pequenas e baseadas em situações, o que facilita a coleta de dados (FLICK, 2009).

Buscamos trabalhar com base nos elementos da governança aqui expostos para, no caminho teórico-empírico, considerar aspectos essenciais deste fenômeno, que já foram abordados no referencial e seguem expostos na Figura 5.

Figura 5 - Esquema conceitual



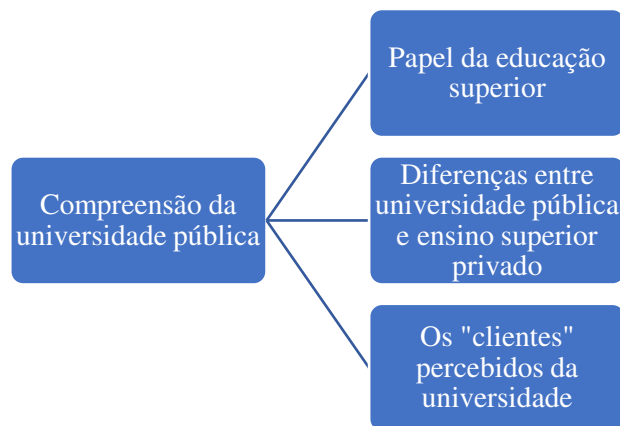
FONTE: Elaboração própria

Esta pesquisa abrange quatro grandes eixos cujo arcabouço teórico foi responsável por guiar a construção da parte empírica, instruindo tanto os procedimentos de coleta quanto os de análise de dados. As quatro grandes frentes estão representadas na figura 6 como um quebra-cabeça. A escolha desta imagem para demonstrar o esquema conceitual da pesquisa visa ilustrar que os quatro eixos se encaixam e se complementam, interagem entre si de forma imbricada e

recíproca. Ao mesmo tempo que a retirada de um dos eixos prejudica o sistema conceitual, ele também não é um sistema fechado. Percebemos que as peças contêm outros encaixes, o que simboliza a possibilidade de entrada de mais frentes de investigação, uma vez que esta pesquisa pretende ser a porta de abertura para que outras se relacionem ao tema e possam trazer contribuições adicionais, seja perante outros contextos, empregando outras abordagens metodológicas ou conceituais. Todo o quebra-cabeça está inserido no universo da Abordagem política, lente teórica que perpassou não somente a elaboração teórica, como também a realização da pesquisa em campo, sendo que neste segundo momento demonstrou com ainda mais vigor sua coerência para revelar a governança além do que a estrutura formal é capaz de demonstrar.

Cada um dos eixos segue com suas categorias específicas representadas nas figuras a seguir (6, 7, 8 e 9), que auxiliam na compreensão do corpo analítico construído para responder ao objetivo desta pesquisa.

Figura 6 - Categorias do eixo “Compreensão da universidade pública”



FONTE: Elaboração própria

Construímos como primeiro eixo a “Compreensão da universidade pública”. O objetivo de sua formulação e de sua posição na entrevista, antecedendo os demais eixos, foi desvelar as percepções e compreensões dos entrevistados sobre a atuação da universidade, possibilitando o alinhamento entre pesquisadora e entrevistado quanto a questões fundamentais que envolvem o conceito construído pelo sujeito sobre a universidade. Este alinhamento permitiu que a

pesquisadora pudesse compreender as noções e premissas das quais o entrevistado partia para desenvolver suas concepções sobre os três outros eixos da pesquisa.

Os três outros eixos da pesquisa (governança, tomada de decisão e autonomia) foram abordados de forma complementar e paralela nas entrevistas, conforme o entrevistado construía seus relatos de experiências. Fazendo com que a entrevista acompanhasse a cadência dos discursos e vivências dos entrevistados, a pesquisadora empregou a lógica de construção de narrativas anteriormente citada (FLICK, 2009), e conduziu as entrevistas como um espaço de diálogo construído na interação com cada um dos sujeitos de pesquisa, sendo cada abordagem única e diferenciada, porém contemplando todos os pontos necessários para abordar os quatro eixos desta pesquisa. As categorias específicas contempladas pelos eixos de Governança, Tomada de decisão e Autonomia seguem nas figuras 7, 8 e 9.

Figura 7 - Categorias do eixo “Governança na universidade pública”



FONTE: Elaboração própria

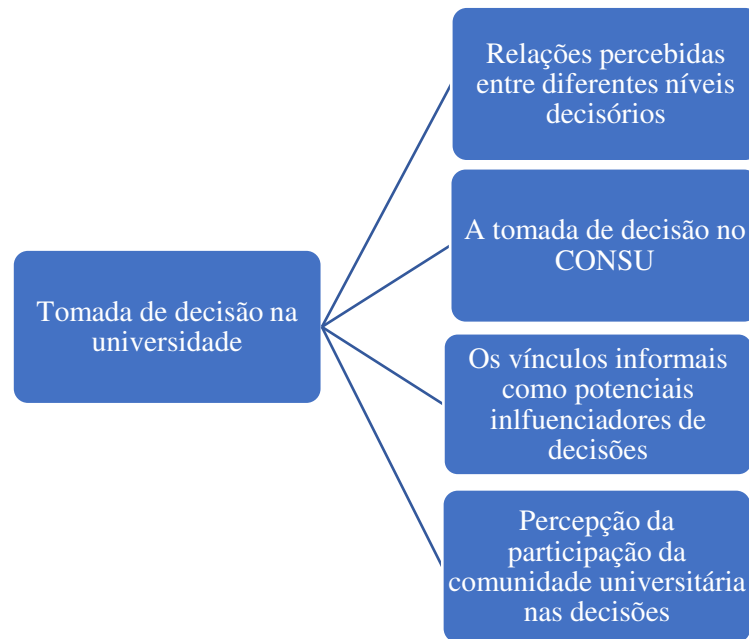
A compreensão da governança na universidade pública também perpassou por um momento semelhante ao que foi proposto no primeiro eixo. Antes de adentrar às lógicas, processos, estruturas e relações que buscávamos explorar no contexto da universidade pública, realizamos um mapeamento da percepção dos entrevistados sobre o conceito geral de governança. Desta forma, foi possível captar o que cada um entendia por governança a partir de seus próprios arcabouços teóricos e vivências.

Após este momento de identificação de conceitos, buscamos também alcançar a visão dos entrevistados com relação aos objetivos e estrutura percebida de governança na universidade, considerando a visão dos mesmos sobre a aplicação da governança na UFV. Para além do que usualmente se aborda neste sentido, consideramos não somente as estruturas formais, como também as estruturas informais, as relações de poder e formas de negociação que se estabelecem nas relações que a universidade constrói com diferentes níveis de governo, órgãos/entidades de outras naturezas e outras universidades, considerando também sua participação na elaboração de políticas. As relações internas à universidade foram movidas para o eixo específico de tomada de decisão, adequação realizada a partir da interação da pesquisadora em campo.

A construção de categorias de análise *a priori*, a partir das deduções suscitadas pelo referencial teórico desta tese, foi alcançada por contribuições *a posteriori*, a partir da interação da pesquisadora em campo. As categorias incluídas se referem especificamente ao eixo de Tomada de decisão na universidade pública.

Inicialmente, o eixo de tomada de decisão estava inserido no foco de análise da governança e constituía uma das categorias específicas na análise da governança. Com o andamento da aplicação da pesquisa, percebemos que a amplitude do tema da tomada de decisão deveria ter um foco exclusivamente designado a ele. Consideramos que este eixo foi fruto do profícuo processo natural de uma pesquisa com trabalho em campo: as categorias construídas *a priori* sendo revistas e complementadas a partir do que a realidade apresenta, permitindo o delineamento mais adequado do estudo ao contexto em que ele é aplicado. Assim, construímos as categorias específicas para o estudo da Tomada de decisão na universidade pública, expostas na Figura 8.

Figura 8 - Categorias do eixo “Tomada de decisão na universidade pública”

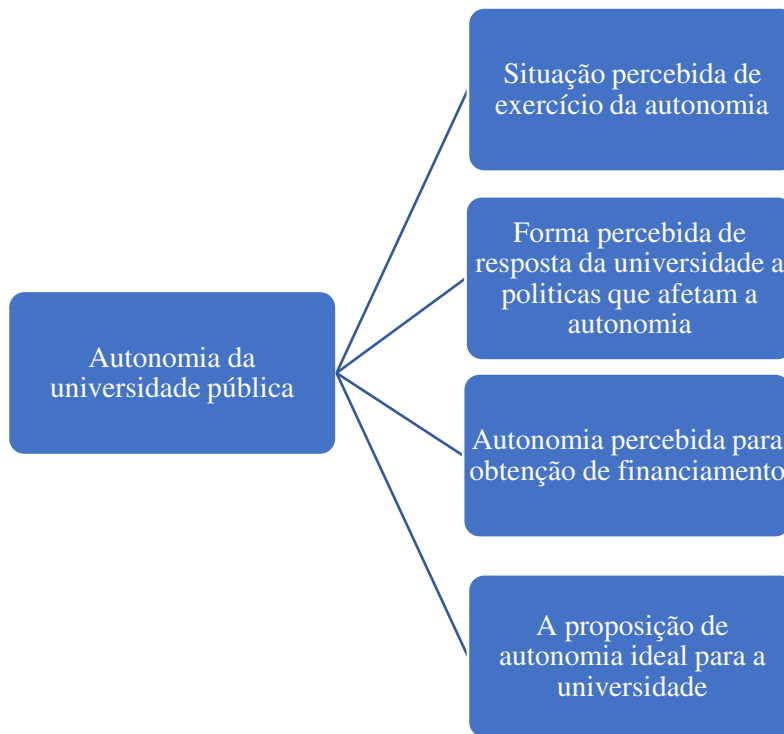


FONTE: Elaboração própria

O eixo de tomada de decisão foi direcionado para captar as percepções dos entrevistados sobre as dinâmicas decisórias da universidade, ultrapassando o que se vê nas atas de conselhos. Assim, o intuito foi desvelar as interações que acontecem até que uma decisão chegue a ser efetivamente tomada, levantando pontos cruciais neste processo sobre influência de vínculos informais, relações de hierarquia e precedência e as interferências de relacionamentos políticos. Sob a alçada do tema de tomada de decisão, buscamos alcançar pontos como a dinâmica de funcionamento do Conselho Superior, mais alta instância decisória da universidade; relações percebidas entre os diferentes níveis decisórios; formação e composição de grupos de interesse, relações de poder e sua influência nas decisões, e a percepção sobre a participação da comunidade universitária nas decisões.

A relação entre a tomada de decisão internamente na universidade e fatores externos é algo que consideramos a partir de dois núcleos: o núcleo da governança, já abordado, e o núcleo da autonomia. A autonomia ocupa o lugar do quarto eixo desta pesquisa, completando o quebra-cabeça do estudo da governança sob o olhar da abordagem política, e traz categorias essenciais para a compreensão das interfaces da universidade e como estas relações influenciam em seus limites de autodeterminação (Figura 9).

Figura 9 - Categorias do eixo “Autonomia da universidade pública”



FONTE: Elaboração própria

O eixo de “Autonomia da universidade pública” contemplou o levantamento da percepção dos entrevistados sobre o exercício desta autonomia, fomentando o compartilhamento de experiências vividas nas quais eles tenham percebido o efetivo exercício ou limitação sobre ela. A análise da visão acerca das políticas públicas que afetam a universidade foi outra frente construída a fim de buscar captar a percepção sobre o instituto da autonomia, e as possíveis contraposições entre a teoria e a prática. Nesta temática, foi também explorada a questão do financiamento da universidade, em busca de compreender como os indivíduos percebem o possível protagonismo ou a possível subordinação da universidade neste sentido. Por fim, sugerimos o esforço da reflexão sobre o que seria a autonomia ideal da universidade, a fim de colher o que os sujeitos percebem como as lacunas que afetam a universidade neste sentido.

As questões do roteiro, que segue no Apêndice A, foram formuladas buscando captar a governança universitária em seu contexto natural (BOGDAN; BIKLEN, 1991), sob a ótica da abordagem política. Algumas delas contemplaram mais de uma categoria temática, abrangendo um conjunto de conceitos subjacentes. As entrevistas foram realizadas por videoconferência a partir de agendamento prévio com os entrevistados, e ocorreram entre fevereiro e março de 2022.

Todos os entrevistados foram informados que sua identidade seria preservada, bem como sobre todas as outras condições presentes no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice B), e concordaram que os áudios das entrevistas fossem gravados.

Na análise das informações coletadas tanto a partir de dados primários quanto secundários, foi utilizada a técnica da Análise Temática, uma das formas possíveis de análise de conteúdo, com o objetivo de identificar os “núcleos de sentido” da fala dos entrevistados (BARDIN, 2004). A análise temática é estruturada em três etapas. Na primeira, é realizada a pré-análise, com o intuito de definir o que será analisado. Posteriormente, partimos para a exploração do material, sua codificação e categorização, onde as categorias temáticas foram construídas com base no critério de categorização semântica. A terceira etapa abrangeu o tratamento dos resultados e os processos inferencial e interpretativo. Nesta fase, foram realizadas as reflexões acerca dos resultados obtidos empiricamente, confrontando-os com o conhecimento acumulado e adquirido, apresentado no decorrer da base teórica da pesquisa.

Analisando os discursos individual e coletivo acerca do fenômeno aqui estudado, foram explicitadas não somente as congruências, mas igualmente as contradições e assim prevaleceu o esforço de captar o conjunto destes discursos, abordando as incoerências e coerências que expressam a realidade em si.

Contemplando os dados primários e secundários nesta análise, conduzimos ao próximo capítulo onde caracterizamos a universidade estudada e trazemos à tona os resultados desta pesquisa, com o intuito de, respondendo o problema de pesquisa proposto, contribuir para o campo de estudo da administração pública, especificamente no que concerne à universidade pública, sua autonomia e governança.

#### 4. A UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

A Universidade Federal de Viçosa (UFV) se localiza na Zona da Mata mineira e é uma das instituições de ensino mais antigas do país. Após ser inaugurada em 1926 como a Escola Superior de Agricultura e Veterinária (Esav), idealizada pelo então Presidente da República Arthur Bernardes, transformou-se em Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (Uremg) em 1948 e foi federalizada em 1969. Atualmente, a UFV é composta por três *campi*: Viçosa, Florestal e Rio Paranaíba, possui mais de vinte mil alunos matriculados entre os cursos de graduação e pós-graduação, e mais de 3.700 servidores. Nas figuras 10 e 11 é possível observar a amplitude do campus da UFV em Viçosa, onde se localiza a estrutura administrativa central.

Figura 10 - Vista aérea do campus da UFV – Viçosa



FONTE: UFV (2016, p. 52-53)

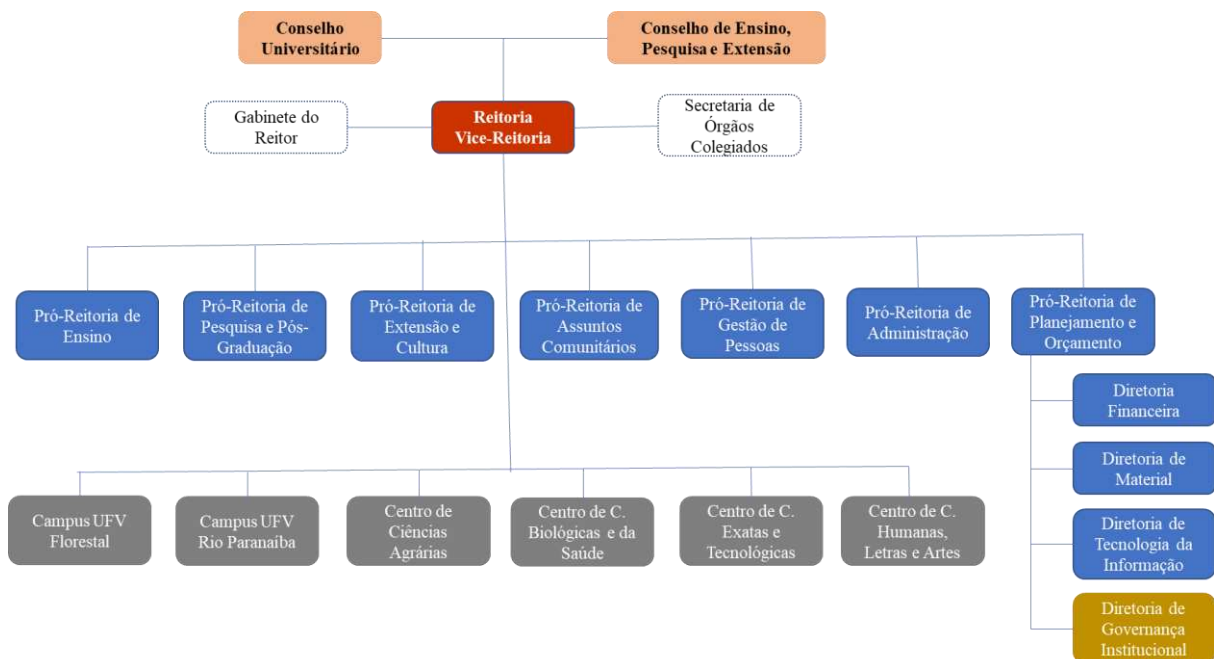
Figura 11 - Vista aérea do campus da UFV – Viçosa



FONTE: UFV (2016, p. 54-55)

A estrutura organizacional da UFV, no que se refere a cargos e conselhos, é bastante complexa, como podemos observar na Figura 12. Existem dois conselhos que ocupam a maior posição na hierarquia institucional: o Conselho Universitário (Consu), órgão superior de deliberação da administração, e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), responsável por supervisionar no âmbito didático-científico todas as questões relacionadas a assuntos das áreas de ensino, extensão e pesquisa.

Figura 12 - Organograma sintético da UFV



FONTE: Adaptado de UFV (2022b).

A Reitoria possui diversos órgãos de *staff*<sup>17</sup>, como diretorias e coordenadorias, dentre os quais destacamos a Secretaria de Órgãos Colegiados, responsável por congregar e organizar toda a parte burocrática associada a estes órgãos colegiados, como convocações, preparação de pautas e redação de atas e preparação de editais diversos, e o Gabinete do Reitor, que assessora diretamente o reitor em suas atividades.

Diretamente conectadas e imediatamente inferiores hierarquicamente à Reitoria, estão as Pró-Reitorias, que se dividem em: Pró-Reitoria de Ensino, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Pró-Reitoria de Extensão e Cultura, Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários, Pró-

<sup>17</sup> Os órgãos de *staff* que atualmente compõem a estrutura da UFV são Diretoria de Relações Internacionais, Diretoria de Comunicação Institucional, Gabinete do Reitor, Unidade Seccional de Correição, Secretaria de Órgãos Colegiados, Procuradoria Jurídica, Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa, Coordenadoria de Educação Aberta e à Distância, e Centro de Experimentação, Pesquisa e Extensão do Triângulo Mineiro.

Reitoria de Gestão de Pessoas, Pró-Reitoria de Administração e Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento. Cada uma das Pró-reitorias contempla divisões e diretorias diretamente afiliadas ao ocupante de cargo de pró-reitor. Para os fins desta tese, destacamos a estrutura da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO), onde se localiza a Diretoria de Governança Institucional (DGI).

A DGI foi criada durante a gestão do atual reitor da UFV, que se iniciou em 2019. Estruturalmente, esta diretoria é constituída por “I. Diretoria; II. Área de Expediente e Apoio Administrativo; III. Área de Integridade e Gestão de Riscos; IV. Área de Transparência Pública; V. Escritório de Processos; VI. Serviço de Gestão de Contratos; e VII. Serviço de Convênios e Parcerias” (UFV, 2020).

O objetivo da DGI declarado no regimento da PPO consiste em aprimorar o desempenho da Universidade Federal de Viçosa através do desenvolvimento de “(...) estruturas de governança, baseadas nos princípios da eficiência, transparência e prestação de contas” (UFV, 2020).

Suas competências perpassam desde a formulação e aprimoramento de políticas da instituição que versem sobre governança, gestão de riscos, controle e transparência, até a coordenação de processos cotidianos como formalização de convênios e parcerias firmadas entre a UFV e outras organizações públicas ou privadas (UFV, 2020). Compreendemos então que a DGI foi um órgão criado para efetuar o acompanhamento e melhoria dos processos em geral da universidade considerando critérios como formalização, segurança e transparência.

A gestão atual da universidade, cujo mandato iniciou em 2019 e tem duração prevista até 2023, foi antecedida por uma gestão que começou em 2011 e foi reconduzida, permanecendo até maio de 2019. A reitora deste período assumiu, logo após sair da reitoria, o cargo de Diretora-Presidente da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig).

Em termos financeiros, a UFV, bem como as outras universidades federais, está sendo atingida pela redução contínua de direcionamento de recursos por parte do governo federal. Em 2019, primeiro ano do atual governo, houve uma redução de R\$30,7 milhões do total aprovado pela Lei de Orçamento Anual (LOA) com relação a 2018. Em 2022, a LOA previu o direcionamento de R\$86.421.422,00 para a UFV, o que significa uma redução de 42,14%<sup>18</sup> comparado a 2019, último ano de funcionamento com atividades presenciais pré-pandemia. O orçamento inicialmente direcionado a todas as universidades federais em 2022 correspondeu a R\$5,3 bilhões, sendo que em 2019 foram repassados R\$6,1 bilhões (BRASIL, 2019, 2022;

---

<sup>18</sup> Esta redução considera os valores da LOA de 2019 corrigidos pelo índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M).

UFV, 2022c). Entretanto, em maio deste ano, o governo bloqueou 14,5% das verbas de custeio e investimento das universidades federais.

Considerando todo este cenário, partiremos para análise dos resultados da pesquisa de campo realizada no âmbito da UFV. Para fins de organização, dividimos o próximo capítulo conforme os quatro eixos apresentados na metodologia: compreensão da universidade pública, governança na universidade pública, tomada de decisão na universidade pública e autonomia da universidade pública.

## 5. COMPREENDENDO A TOMADA DE DECISÃO NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA EM UMA UNIVERSIDADE PÚBLICA

Os eixos de pesquisa foram abordados com os entrevistados em uma ordem lógica no sentido de inicialmente alcançarmos a compreensão da percepção acerca da universidade de forma ampla, para posteriormente adentrar nas temáticas específicas de governança, tomada de decisão e autonomia. Nesta sequência é que serão analisados os resultados alcançados com a pesquisa de campo realizada, apresentados a partir da próxima seção.

### 5.1. Compreensão da universidade pública

O primeiro núcleo de entendimento explorado foi a percepção geral dos entrevistados sobre a universidade pública enquanto entidade de forma ampla, sem restrição de pensamento a qualquer instituição em particular.

Iniciamos as entrevistas buscando obter a compreensão dos entrevistados acerca do papel do ensino superior no geral, sem categorizá-lo enquanto público ou privado. Diante da questão “O que significa educação superior e qual o seu papel na sociedade?”, obtivemos múltiplas respostas, as quais foram agrupadas, segundo nosso método de análise, em categorias que seguem discriminadas na Tabela 4. Ressaltamos que o total das frequências pode ultrapassar o número de entrevistados e, em seu total, também os cem por cento, pois cada entrevistado pode ter tido sua resposta incluída em mais de uma categoria temática.

**Tabela 4 - O papel da educação superior**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Formar as pessoas enquanto profissionais	5	45%
Ferramenta de transformação e mudança individual e social	5	45%
Ensino, pesquisa e extensão	4	36%
Formas as pessoas enquanto cidadãos visando impacto social	3	27%
Instrumento de geração de novos conhecimentos	3	27%

FONTE: Elaboração própria

As entrevistas demonstraram o entendimento do ensino superior como instrumento de formação de mão de obra, o que não difere do caminho percorrido pela educação superior no Brasil, que identificamos até hoje como a universidade operacional de Chauí (2014). Entretanto, com exceção de um entrevistado (AS4), nenhum outro tratou este como o único papel do ensino superior. Vários congregaram a formação profissional com a formação cidadã e o impacto social, como podemos observar nos estratos das entrevistas a seguir.

Então, a universidade ela tem uma atuação mais ampla em relação à capacitação e formação de profissionais que dê uma resposta à sociedade em seus principais problemas, principalmente os programas públicos né que geram uma necessidade política pública, mas a gente não pode também ter o olhar apenas para essa formação e capacitação, o que é muitas vezes o que das universidades acabam agindo mais. A gente precisa entender que, no tripé, a pesquisa ela é extremamente importante, a gente percebeu isso durante a COVID, que a ciência teve que dar uma resposta direta a um problema grave que a sociedade passou, mas também a gente precisa focar na cota da extensão que é onde a gente pega esse conhecimento que é gerado dentro da pesquisa que a gente vai, leva até a sociedade (...). Então fomentando isso de maneira estratégica e dando apoio que a sociedade precisa, então a universidade precisa se aproximar da cidade (...) (AS2)

(...) nós não focamos apenas no ensino de forma massiva, mas sim na formação do cidadão, na formação de profissionais capacitados a lidar com as demandas da sociedade e também do mercado. (AS1, grifo nosso)

Estas percepções coadunam o que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a LDB (BRASIL, 1996b) identificam como objetivos da educação, como podemos observar nos fragmentos abaixo retirados da Carta Magna e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Art. 205 A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988)

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

(..)

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição. (...) (BRASIL, 1996b)

A visão do ensino superior como uma ferramenta de transformação e mudança individual e social foi destacada por grande parte dos entrevistados, sendo que, dentre estes, vários citaram sua própria trajetória como exemplo deste papel do ensino superior na vida dos sujeitos.

Eu acho que eu não posso separar minha trajetória pessoal e individual desse contexto coletivo, porque é o que a gente estava conversando né, as pessoas, elas estão inseridas num contexto específico, um processo histórico específico, então a gente é atravessado por isso o tempo todo, não dá para desconsiderar. E a universidade para mim ela tem um papel, porque a minha mãe, ela foi a uma das poucas na família que concluiu ensino superior, então a minha mãe sempre valorizou isso, sabe? (...) A minha mãe era a única mãe dentre os meus amigos ali que tinha curso superior, então as mães das minhas amigas eram empregadas domésticas, trabalhava no caixa do supermercado, tinha esses empregos CLT e não tinham formação né. Era o salário mínimo básico, então eu vim de um contexto em que a minha mãe valorizava muito isso de estudos, de que eu tinha de estudar, que era o estudo que ia que ia me emancipar, era um estudo que ia me dar outras oportunidades. (...) Então assim, minha mãe foi uma pessoa beneficiada pelos governos Lula e Dilma no sentido de políticas de amparo do estado, bolsa família, bolsa escola e ela valorizava muito isso porque ela não tinha, apesar de ela ter formação superior, ela não tinha um emprego, quando ela teve os meus dois irmãos, ela teve que parar de trabalhar. Um marido muito machista, não a deixava trabalhar enfim. Então nesse sentido para minha mãe e os filhos que iam dar essa voz de liberdade que ela tanto queria. (REPC, grifo nosso)

Esta emancipação, tratando a educação como porta para novas oportunidades e para a aquisição da habilidade de pensar também surge em nossa LDB (BRASIL, 1996b), como uma finalidade da educação para “estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo”.

A busca por abrir novos horizontes a partir da formação universitária foi apresentada em conjunto com a preocupação por modificar supostas tradições de formação, que direcionariam historicamente os alunos para atuarem como funcionários. Nas palavras de um dos entrevistados:

(...) mas o nosso foco é principalmente o que? Na mudança da postura das universidades de simplesmente formar profissionais para serem empregados públicos. É um novo momento de formar pessoas, de formar empreendedores que tenham capacidade de atuar na iniciativa privada e também de empreenderem, de produzir seus próprios negócios, soluções tecnológicas inovadoras. Então eu acho que isso é fundamental. (AS1, grifo nosso)

Este discurso tem fortes marcas do que a Universidade Empreendedora de Clark (1998) propõe como Cultura Empreendedora Integrada e Centro Acadêmico Estimulado, que coaduna com a implementação de índices de análise da atuação da universidade como o Ranking das

Universidades Empreendedoras<sup>19</sup>. Este índice desde 2016 se propõe a avaliar o nível de empreendedorismo das universidades brasileiras, ainda que, para isto, incorra em inúmeras falhas metodológicas e conceituais (RODRIGUES; GAVA, 2017). Nele, a UFV ocupa o terceiro lugar em 2021, ao que podemos atribuir um alinhamento entre os critérios valorizados neste tipo de avaliação e o que a gestão vigente da universidade vem se propondo a fazer, como afirma o entrevistado acima pertencente à Administração Superior. A veia empresarial que observamos neste discurso também denota o alinhamento com as intenções do governo atual acerca do ensino superior.

Os papéis de ensino, pesquisa e extensão que também se fizeram presentes nas respostas são provenientes da própria previsão legal de atuação da universidade, que deve atuar nestas três frentes de forma indissociável, como estabelece a Constituição Federal em seu artigo 207, *caput* (BRASIL, 1988).

Apesar de seu papel social ter sido também citado pelos entrevistados, dois deles destacaram que, apesar das políticas hoje vigentes para acesso e permanência na universidade, como a política de cotas (Lei 12.711/2012) e os programas de assistência estudantil, que na UFV contemplam moradia estudantil, auxílio creche, bolsa alimentação, dentre outros, o ensino superior continua sendo um espaço, como historicamente o foi, de acesso e formação para as elites, questão que aprofundaremos oportunamente mais adiante.

Diante das percepções sobre o papel da universidade, surgiu nos discursos a discussão sobre a capacidade da sociedade compreender o que é a universidade e qual o seu papel. A distância entre a sociedade e a universidade, que um entrevistado (AS2) já havia identificado na primeira questão como um ponto sensível e de necessária melhoria, foi citada com exemplos bastante marcantes, observáveis nos relatos a seguir.

(...) uma cena que não me sai da minha cabeça. Foi uma vez que eu estava vindo pra UFV, a mochila nas costas, escutando música e parei naquele primeiro semáforo ali das quatro pilastras, e aí tinha um menino assim de uns treze, quatorze anos e ele estava super apreensivo. Aí ele me abordou: “aqui que é a UFV né?” Eu falei: “É”. “Ah, pode entrar aí?” E, tipo assim, você olhava para ele pelas roupas, pela pele, era uma pessoa bem de situação, com acesso à informação, com acesso à internet, provavelmente com pais que tinham dinheiro, mas que não sabia que podia entrar. Aí eu falei: “Não, você pode entrar, aqui é aberto, pode vir no final de semana, ficar no gramado, você pode visitar os laboratórios inclusive é só ir na recepção deles, conversar com alguém que você quer conhecer. É aberto, é público, é seu”. E aí isso ficou na

---

<sup>19</sup> Para mais informações sobre o ranking, visitar a página <https://universidadesempreendedoras.org/>, e para entender sobre suas limitações, consultar o artigo de Rodrigues e Gava (2017), intitulado “O uso de Rankings: uma nova versão do gerencialismo para as universidades públicas?”.

memória porque a questão que eu acho que era uma pessoa instruída e que não tinha essa percepção. (D1pg)

(...) você conversa com as pessoas ali na P H Rolfs<sup>20</sup>, conversei uma vez com manicure, literalmente na P H Rolfs ela não sabia que eu podia entrar na UFV sem pagar, ela achava que não podia ir passear na UFV, ela achava que pra estudar na UFV tinha que pagar. Então eu estou falando de um salão que está a cem metros das quatro pilastras (...) É a porta de entrada da UFV sem portão. Então tem um portão invisível e assim como essa pessoa, eu já ouvi isso de outras e já ouvi de outras me contando que ouviram a mesma coisa. (DO)

Notamos que a distância entre a sociedade e a universidade se manifesta a partir das questões mais simples e fundamentais, como o mero acesso físico de caminhar no *campus*. No caso da UFV, a entrada da universidade é composta por quatro pilastras abertas, sem portão ou qualquer outro tipo de barreira ou filtro de acesso, como mostra a figura 13. Ainda que não haja barreiras visíveis, há o impedimento invisível, decorrente do desconhecimento que a sociedade tem sobre a universidade, o que não pode ser atribuído a apenas uma das partes dessa relação. A via é de mão dupla e cabe também à universidade ampliar seu contato com a sociedade, a fim de permitir-se ser conhecida e reconhecida, visto que quem não entende o papel da universidade, não tem como legitimá-la. Assim, compreendemos a crise de legitimidade (SANTOS, 1999), que vem esvaziando com cada vez mais o papel da universidade frente à sociedade e fazendo com que a instituição perca forças importantes de apoio para agir contra as medidas que a atingem, tendendo a inviabilizar seu funcionamento, principalmente no que tange às questões orçamentárias, aprofundando também a crise institucional (SANTOS, 1999).

Figura 13 - As quatro pilastras da UFV



FONTE: UFV, 2022a

<sup>20</sup> A citada P H Rolfs é uma das principais avenidas da cidade de Viçosa, que perpassa toda a extensão da Universidade Federal de Viçosa e chega até o centro da cidade. Ao citar que uma profissional que trabalhava na PH Rolfs não tinha ciência de como funcionava a universidade, o entrevistado levanta a problemática de que nem a extrema proximidade física foi suficiente neste caso para promover conhecimento sobre a universidade.

Ainda que não houvesse nenhum tipo de abordagem neste momento por parte da pesquisadora quanto a questões políticas, o aspecto político-ideológico surgiu nas entrevistas como algo potencialmente influente para esse distanciamento entre a universidade e a sociedade, como podemos observar no fragmento a seguir.

Isabella: Você considera que a sociedade compreende a atuação da universidade, principalmente a universidade pública?

PRG: Ah, Isabella, eu acho que historicamente sim, mas num ambiente de polarização política e de criação de narrativas, isso se perdeu um pouco e também as universidades, eu acho que elas ficaram muito presas na sua excelência acadêmica e se esqueceram também de comunicar um pouco mais com a sociedade. Então isso gerou ruídos de que a universidade ela tem o viés ideológico da esquerda, que aqui a gente trata única exclusivamente de pautas voltadas para as minorias, o que a gente também trabalha e é nosso papel discutir todos os assuntos sem tabus. Mas não é só isso que a universidade se preocupa, ela tem vários trabalhos que são importantes em todas as áreas de conhecimento. Então eu acho que a pandemia, um dos reflexos importantes que ela gerou foi essa reaproximação da sociedade com as universidades federais que conseguiu compreender um pouco melhor como que as universidades podem contribuir no cenário onde a sociedade precisa dela. E as universidades também, eu acho que elas vendo o problema, elas conseguiram sair um pouco das suas divisas e ir até a sociedade para dar esse apoio. Então eu acho que assim, historicamente a sociedade sempre valorizou, eu acho que teve um ponto de ruptura lá do cenário político de narrativas contra as universidades por questões de interesse político, mas eu acho que agora essa reaproximação tem gerado efeitos positivos com a sociedade para as universidades. (PRG - grifo nosso)

Percebemos na fala deste entrevistado referências ao período do atual governo, onde a universidade vive uma crise de legitimidade agravada pelos discursos e divulgação de notícias falsas acerca das universidades públicas. A representante parlamentar entrevistada (DF) que já ocupou o cargo de coordenadora nacional da Frente Parlamentar em Defesa das Universidades Federais<sup>21</sup>, relatou situações vividas no âmbito da Câmara dos Deputados, onde o então ministro da Educação, Abraham Weintraub<sup>22</sup>, apresentava

(...) filmes de orgias, bacanais, praticadas nos CAs, no DCE, e isso é um desafio. Quando ele falou comigo, eu achei que estava brincando, tá certo? Mas ele estava falando sério, mas ele estava lá com o senador que era o relator do orçamento, mais o presidente da Andifes, mais uns dos outros dois reitores, eu fui como deputada, éramos duas deputadas, eu e a Alice Portugal. Aí ele nos recebeu e falou: o quê que vocês têm a dizer sobre as universidades federais serem lugares que sediam grandes plantações de maconha? Aí eu

<sup>21</sup> A Frente Parlamentar pela Valorização das Universidades Federais foi lançada em 24 de abril de 2019, por iniciativa da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (Andifes), reunindo ações conjuntas de parlamentares, de forma suprapartidária, com o objetivo de acompanhar, debater, avaliar e propor projetos voltados para os interesses das universidades federais (UFMG, 2019).

<sup>22</sup> Weintraub permaneceu como ministro da educação por 14 meses, entre 2019 e 2020.

achei que estava brincando, uma brincadeira assim estúpida. Mas não, era sério! (DF).

Este episódio ao qual a referida deputada se refere iniciou com uma entrevista concedida pelo então ministro ao *Jornal da Cidade Online* em 2019, quando afirmou sobre as universidades públicas:

Você tem plantações de maconha, mas não são três pés de maconha, você tem plantações extensivas de maconha em algumas universidades, a ponto de ter borrifador de agrotóxico, porque orgânico é bom contra a soja, pra não ter agroindústria no Brasil, mas na maconha deles, eles querem tudo que a tecnologia tá à disposição. Ou coisas piores, né? Você pega laboratório de química, uma faculdade de química num era um centro de doutrinação, desenvolvendo laboratório de droga sintética, de metanfetamina, porque a polícia num pode entrar nos *campi*. (WEINTRAUB, 2019).

Esta declaração gerou uma convocação para o então ministro se explicar frente à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em cuja audiência exibiu os vídeos citados pela entrevistada e não apresentou provas que pudessem suportar suas alegações sobre as universidades (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Um dos representantes da Administração Superior (AS2) cita também os ruídos ideológicos causados pela divulgação de que a universidade pública seria um instrumento da esquerda, se referindo à esquerda político-partidária do país. Isto também foi ponto de pauta a partir de falas de representantes do atual governo. Na entrevista anteriormente citada de Abraham Weintraub (2019), ele afirma que as universidades exercem uma doutrinação ideológica e reflete: “Como você se livra dessa doutrinação? Eu acho que diminuindo o poder absoluto, hegemônico, que hoje tem nessas madrastras de doutrinação, que são as universidades federais”.

Milton Ribeiro<sup>23</sup>, também ex-ministro da educação, dividiu as universidades federais entre esquerdistas e não-esquerdistas a partir dos posicionamentos que assumia de seus reitores,

---

<sup>23</sup> O referido ex-ministro foi preso em 22 de junho de 2022, durante a investigação na operação conduzida pela Polícia Federal denominada “Acesso pago”, que investiga a existência de um “gabinete paralelo” no Ministério da Educação, formado por pastores, incluindo Milton Ribeiro, que supostamente atuavam controlando a agenda do Ministério e o destino de recursos públicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em reuniões fechadas. O ex-ministro Milton Ribeiro é investigado pelos crimes de prevaricação, advocacia administrativa, corrupção passiva e tráfico de influência. Em março de 2022, quando as irregularidades no Ministério da Educação vieram à tona, o presidente da República, Jair Bolsonaro, em defesa de Milton Ribeiro, declarou que colocava “a cara no fogo” por ele, e o que estavam fazendo com o então ministro nesta investigação era uma “covardia”. No entanto, horas após a prisão de Milton Ribeiro, Bolsonaro mudou sua abordagem e afirmou que o ex-ministro é quem deve responder “pelos atos dele” (g1, 2022b; LEITE, 2022; SALATI, 2022).

fornecendo àqueles não-esquerdistas tratamentos diferenciados, como o próprio ex-ministro afirma:

De 69 universidades federais, 69 reitores, nós temos hoje, aproximadamente, eu converso com todos, tem alguns que são mais, olham mais de longe, mas eu tenho pelo menos uns 20 a 25 reitores que eu converso plenamente. 10 deles eu trouxe pra visitar aqui o senhor presidente da República, coisa inédita, um reitor de uma universidade federal que seja, eu num digo que ele precisa de ser bolsonarista, mas num pode ser esquerdista, num pode ser, já que falamos em nome, lulista. Eu acho que reitor tem que cuidar da educação e ponto final, e respeitar todos que pensam diferente. As universidades federais elas num podem se tornar um comitê político do partido A, nem de direita, mas muito menos de esquerda. (RIBEIRO, 2019 - grifo nosso)

Em sua fala, o ex-ministro Milton Ribeiro aponta que os reitores, para alcançar o tratamento diferenciado, por um lado, não precisariam ser necessariamente “bolsonaristas”, mas, por outro, não poderiam de forma alguma ser “lulistas”, construindo assim um discurso de aversão à esquerda. Ainda que ele tente defender a ideia de que os reitores não deveriam ter posicionamento político algum, os argumentos apresentados trazem à tona que, na verdade, o que se hostiliza é o posicionamento de esquerda: “as universidades federais, elas num podem se tornar um comitê político do partido A, nem de direita, mas muito menos de esquerda” (RIBEIRO, 2019).

A construção de uma imagem distorcida acerca das universidades federais como centros de doutrinação foi corroborada pelo próprio presidente da República, que declarou publicamente que

O ambiente acadêmico com o passar do tempo vem sendo massacrado pela ideologia de esquerda que divide para conquistar e enaltece o socialismo e tripudia o capitalismo. Neste contexto a formação dos cidadãos é esquecida e prioriza-se a conquista dos militantes políticos. (BOLSONARO, 2019)

Constatamos, dessa forma, a efetiva “construção de narrativas” (AS2) contra a universidade, desvelando desde já o aspecto político que, neste sentido, reforça a crise de legitimidade da universidade.

Percebemos diferenças importantes entre as instituições públicas e privadas de ensino superior, inclusive com relação a este contato com a sociedade. Esta percepção foi decorrente do questionamento que instigou os entrevistados a diferenciarem os papéis do ensino superior público e privado. As categorias das respostas obtidas seguem na Tabela 3.

**Tabela 5 - Diferenças entre os papéis do ensino superior público e privado**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
No ES público, o foco é na qualidade, enquanto o ES privado foca aspectos quantitativos, econômicos e financeiros	3	27%
ES privado é mais conectado com as exigências de mercado e critérios econômicos do que ES público	2	18%
ES privado não atua na pesquisa e extensão, ao contrário do ES público	2	18%
Os públicos atendidos são diferentes no ES público e privado	2	18%
ES público oferece mais oportunidades e estrutura do que ES privado	1	9%
ES privado busca suprir a lacuna de atendimento à demanda da ES público	1	9%
ES privado não contempla pesquisa e pós-graduação da mesma qualidade do público	1	9%
Protagonismo do público na geração de conhecimento, privado replica o existente	1	9%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

É perceptível a relação que os entrevistados fazem entre ensino público e qualidade e ensino privado e quantidade. O critério de resultados econômico-financeiros, segundo eles, é priorizado no âmbito do ensino superior privado, que visa lucros, com exceção das universidades confessionais<sup>24</sup>. Um dos entrevistados fez um trocadilho não-intencional, porém reconhecido por ele como correto: “Dinheiro para privada, olha que frase, mas é quase isso mesmo, foi sem querer, mas é isso mesmo. Se eu tivesse pensado, não teria feito uma frase tão boa” (DO). Esta fala denota a atribuição de qualidade inferior ao ensino superior oferecido pelas instituições privadas, sendo assim o recurso destinado a elas um desperdício.

O foco em formar mais pessoas em menos tempo estaria em consonância com os resultados buscados por estas instituições, que são também caracterizadas por não investir em pesquisa e extensão e serem exclusivamente concentradas nas atividades de ensino.

(...) a educação pública (...) ela traz mais esse contexto de olhar mais amplo e não tanto profissional, enquanto a privada, ela é o sistema mais capitalista. Então é produção, é tudo ligado à produção ou então normalmente caminha mais para a área profissional como centro de atuação. (...) Então o dinheiro ali vai falar mais alto né, você está formando para ganhar. (DIpg)

(...) são diplomas que não têm mérito em pesquisa, em extensão, porque não são universidades alocadas pra isso, é uma universidade alocada em entregar o diploma rápido pro estudante e abrir cadeira para o próximo. (DIg)

<sup>24</sup> As Instituições de Ensino Superior (IES) privadas podem ou não apresentar finalidade lucrativa. As IES sem fins lucrativos incluem as comunitárias, confessionais e filantrópicas. Estas instituições repassam os valores recebidos como investimento em organizações como escolas e hospitais universitários, além de direcionar atendimento à população necessitada (TORRES *et al*, 2016).

O direcionamento das instituições privadas para as exigências do mercado de trabalho não é visto exclusivamente de forma negativa pelos entrevistados. Isto também é analisado pelo prisma de uma maior aderência, o que, na visão de um dos entrevistados (AS4), poderia possibilitar maior inserção profissional dos estudantes.

Os diferentes papéis assumidos pelas instituições de ensino superior públicas e privadas perpassam, na perspectiva do entrevistado representante da reitoria, pela própria distinção de missão dessas duas organizações, como podemos observar no fragmento abaixo.

Então eu acredito que a gente tem que separar muitas coisas, é lógico que as missões são totalmente diferentes, nós fazemos parte de uma política de Estado e por isso que o papel das universidades públicas ela é muito importante porque você mantém universidades de qualidade custa realmente caro para a sociedade. Mas durante esses 2 últimos anos da pandemia, todos puderam perceber o diferencial (...). Mas a cidade de Viçosa, o papel que a UFV teve no enfrentamento da pandemia comparado com as outras instituições privadas de ensino na cidade que simplesmente se fecharam por dois anos para a comunidade e a UFV se abriu completamente e todos percebem hoje que as pesquisas envolvidas e a ação da viver no enfrentamento fez toda a diferença em relação à possibilidade de salvar vidas em nossa cidade e região. Então eu acho que esse é o diferencial, ou seja, numa situação de crise, de estresse, como nós vivenciamos é que se pode quantificar o papel o diferencial da universidade pública das instituições privadas que têm outras finalidades. Não aqui criticando, elas têm um papel importante, mas nós sabemos que a questão é mais econômico, financeiro e quantitativa e que no caso da UFV não é. Eu estive essa semana em Brasília na quarta-feira onde teve o selo OAB recomenda, onde a UFV foi agraciada, a maioria das universidades agraciadas eram públicas e não é por acaso, porque 95% da ciência no Brasil são feitas nas universidades e a qualidade, o nosso grande diferencial hoje é a qualidade. (AS1 - grifo nosso)

A diferença de “missão” entre as universidades pública e privada é destacada por este entrevistado. No entanto, legalmente, não há esta distinção: todas as instituições de ensino superior deveriam ter as mesmas finalidades, conforme declara a LDB (1996b), apenas variando sua categoria jurídica entre públicas e particulares, e as variações que ocorrem entre eles (fundações ou autarquias no caso das públicas, e particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas para as particulares).

Além disso, o entrevistado alega que as universidades públicas se diferenciam das particulares pelo fato de fazerem parte de uma política de Estado. Nossa seção teórica dedicada à compreensão da universidade pública (Seção 2.1) demonstrou não ser esta a realidade brasileira. As universidades públicas são diretamente atingidas pelos direcionamentos de cada governo, e, diante do que vimos, a depender das prioridades e bases ideológicas do governo, os

rumos da universidade são diretamente atingidos, sendo assim alvo de políticas de governo e não de Estado.

Os entrevistados destacaram a distinção entre os públicos-alvo do ensino superior público e privado, considerando as pessoas que precisam coordenar as demandas de trabalho e estudo como alunos potenciais das instituições privadas, devido à restrição de tempo e falta de conhecimento sobre os mecanismos de acesso à universidade pública. Esta seria outra dinâmica tida como excludente por parte da universidade pública, que a afastaria ainda mais da sociedade.

A realidade demonstrada pelos números do Censo do Ensino Superior, cuja última edição foi realizada em 2020 (INEP, 2020), aponta que, do total de matrículas efetuadas para cursos presenciais nas universidades públicas, apenas 35,8% foram para o turno noturno, como podemos observar na Tabela 4. Ao analisarmos o total de matrículas efetuadas em instituições públicas e privadas no turno noturno, as instituições privadas são responsáveis por 79,5% deste montante. Percebemos assim que de fato estas organizações concentram o público que procura os cursos noturnos.

**Tabela 6 - Relação de matrículas em cursos presenciais de instituições do ensino superior em 2020**

	PÚBLICA	% DO ES PÚBLICO COM RELAÇÃO AO TOTAL	PRIVADA	% DO ES PRIVADO COM RELAÇÃO AO TOTAL	TOTAL
DIURNO	1154136	47,4%	1279751	52,6%	<b>2433887</b>
%	64,2%		33,9%		
NOTURNO	644844	<b>20,5%</b>	2495820	<b>79,5%</b>	<b>3140664</b>
%	35,8%		66,1%		
<b>TOTAL</b>	<b>1798980</b>		<b>3775521</b>		<b>5574551</b>

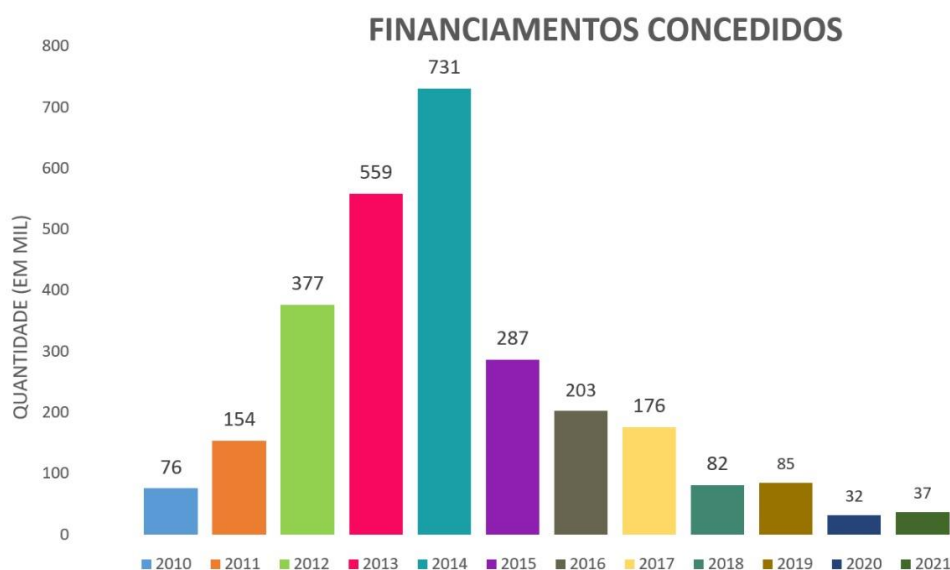
FONTE: Elaborada com base em dados do INEP (2020)

Ainda neste sentido de análise, foi levantada a percepção de que as IES privadas atuariam suprimindo uma lacuna das IES públicas que, além de, pelas próprias restrições de atendimento, oferecerem número de vagas inferior à demanda, de toda forma não seriam acessíveis ao mesmo público que busca as instituições privadas, segundo os entrevistados. Os financiamentos direcionados pelo governo federal, como o Programa Universidade para Todos

(ProUni<sup>25</sup>) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies<sup>26</sup>), seriam justificados neste prisma de análise por este papel suplementar exercido pelas IES privadas.

No entanto, como vem ocorrendo de forma generalizada no âmbito do financiamento do ensino superior, as restrições orçamentárias vêm crescentemente sendo impostas também no âmbito destes programas. O gráfico 01 apresenta os valores direcionados pelo governo federal ao Fies, desde 2010 até 2021.

Gráfico 1 - Financiamentos concedidos pelo governo federal ao Fies



FONTE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2022.

Em 2021, o montante de financiamento direcionado para o Fies correspondeu a 5% do valor do ano de 2014, período em que se observou a maior verba historicamente concedida para o programa. Durante os períodos dos governos Temer (2016-2019) e Bolsonaro (2019 até os dias atuais), observamos uma queda drástica nos valores concedidos, chegando ao seu menor valor em 2020 (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2022).

O ProUni também acompanha esta tendência de redução. De 2020 para 2021, houve redução de 29,5% no número de bolsas concedidas, sendo o total correspondente ao menor

<sup>25</sup> O ProUni oferta bolsas de estudo parciais e integrais para estudantes sem formação em curso superior e para professores de escola pública, ainda que já tenha formação anterior, para realizar cursos de graduação. As instituições que aderem ao ProUNI destinam parte de suas vagas aos alunos bolsistas do programa em troca de concessão de isenção de impostos pelo governo federal.

<sup>26</sup> O Fies é uma ação do Governo Federal que direciona financiamento de até 100% dos encargos educacionais para estudantes matriculados em cursos presenciais pagos. O montante do financiamento varia conforme a proporção entre a renda familiar mensal bruta do estudante e o comprometimento da mesma para arcar com a mensalidade do curso de graduação escolhido.

montante desde o ano de 2013 (AGÊNCIA ESTADO, 2021). Frente a questionamentos formulados ao governo atual sobre a redução de bolsas no ProUni e os impactos que causariam sobre o aumento das desigualdades, prejudicando os estudantes de baixa renda, a recomendação oferecida foi que os estudantes buscassem suprir esta necessidade no Fies, porém, como demonstramos, este programa também vem sendo vitimado por restrições orçamentárias.

Dessa forma, ainda que considerássemos a lógica do ensino superior privado como complementar ao público, este esforço não vem sendo acompanhado pelos investimentos do governo, o que, mais adiante, veremos que também está ocorrendo no âmbito do ensino superior público.

Na verdade, isto suscita uma discussão mais ampla que atinge a questão da educação como direito ou como serviço, levantada anteriormente no âmbito teórico e que agora surge também na pesquisa de campo. As influências dos direcionamentos neoliberais provocaram uma mudança na execução dos direitos sociais como a educação, os destituindo da exclusividade de prestação e responsabilidade por parte do Estado para o compartilhamento com a esfera privada, levando à transição de visão do indivíduo-cidadão para o indivíduo-cliente (PIRES, 2012; RASCO, 2016; WORLD BANK, 1992).

Como discutido em seção anterior, a modificação na execução dos direitos sociais, ao deixarem de ser uma responsabilidade exclusiva do Estado e passarem a ser executados em conjunto com ou pelas esferas privada ou pública não-estatal, leva à visualização deles não mais como direitos, mas sim como serviços. Esta postura contribui ainda para legitimar o mercado e para direcionar a gestão da educação conforme valores econômicos (PIRES, 2012; RASCO, 2016). O discurso de um dos entrevistados (REPC) traz isso de forma clara, ao mesmo tempo legitimando o processo como uma saída possível e questionando a transição do status da educação de direito para serviço.

A universidade pública, ela tem esse papel de direito à educação. Eu acho que é o básico, é o direito à educação assim como a escola pública básica, assim como as creches, a educação infantil, é o direito à educação sendo garantido de alguma maneira. Só que o que a gente tem visto é que isso não consegue abranger na totalidade da sociedade, com as desigualdades sociais muita gente fica de fora. Então a faculdade privada ela vem às vezes para, talvez né, a gente vive nessa sociedade que tem esse sistema muito individualista, então as faculdades privadas, ao meu ver, elas surgem também nessa lacuna do Estado né. O Estado não consegue garantir tudo pra todo mundo, então a iniciativa privada de alguma maneira coloca o seu papel ali, inclusive é muito complexo isso porque muitas vezes o Estado garante a manutenção das faculdades privadas com esse tipo de, com o ProUni, com esses programas de repasse às universidades privadas porque ele próprio não consegue garantir para todo mundo. É complexo sabe? Eu acho que o direito à educação tinha

que ser para todo mundo e eu tinha que ter universidade gratuita para todo mundo, e não ter desigualdade. (REPC - grifo nosso)

Observamos que esta percepção das faculdades privadas surgirem de uma lacuna do Estado não é o que de fato se configura na história da educação superior brasileira. Desde a sua criação, tais instituições foram estimuladas pelo governo. Observamos a inversão da matriz público-privada no período da ditadura (CHAVES; AMARAL, 2015) e, posteriormente, elas continuaram sendo estimuladas pelo governo federal, inclusive com o direcionamento de recursos públicos, como citamos através de programas como ProUni e Fies.

Aprofundando a percepção sobre os públicos atendidos pela universidade pública, questionamos os entrevistados: a quem a universidade atende? As respostas obtidas foram categorizadas e seguem apresentadas na Tabela 7.

**Tabela 7 - Percepção sobre quais são os públicos atendidos pela universidade pública**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Sociedade de forma ampla	5	45%
Ainda há o privilégio de atendimento para a parte da população com melhores condições financeiras	4	36%
As políticas de cotas contribuem para um acesso equitativo de todos os públicos	2	18%
Iniciativa privada	1	9%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

Ainda que vários entrevistados tenham afirmado que a universidade pública atende a sociedade de forma ampla, que é o que de fato se espera das instituições públicas, inúmeras ressalvas foram captadas no decorrer das narrativas, indicando que, ainda que tenham sido implementadas as políticas de cotas (BRASIL, 2012), tais iniciativas não foram suficientes para que a universidade ampliasse o acesso a ponto de deixar de privilegiar o acesso de determinados públicos.

Ainda que consideremos as contribuições da política de cotas, há a problemática da permanência. Nesse sentido, um dos entrevistados afirma: “(...) a gente ainda tem uma dificuldade de acesso muito grande para as classes mais baixas (...) teve a Lei de cotas, por exemplo, isso não se refletiu no PNAES, então a gente tem muita dificuldade de permanência” (DIg).

Um dos entrevistados, pesquisador da área de história da educação, realiza o percurso da universidade no Brasil, demonstrando este argumento fundamentado na própria história da instituição.

Sem entender a história da educação no Brasil, Isabella, a gente não entende o papel da universidade. A história da educação do Brasil é uma história de exclusão, desde quando os Jesuítas foram os primeiros a lidar com a educação institucionalizada é uma história de exclusão, por quê? Quem que tem acesso à educação? Rico. Rico ou alguém que tem uma mínima, uma condição, nem é mínima não, uma condição razoável. Como é que eu enxergo isso? (...) Essa universidade elitista, segregadora, porque não tem negro, não tem pobre, não tem mulher, deficiente nem pensar, né, isso é coisa dos anos noventa pra cá. Então essa universidade, ela é restritíssima para manutenção de uma ordem social capitalista, segregadora, excludente, machista, perversa. Porque é o que a gente ouve até hoje, quando se fala: “o quê que esse menino tá fazendo aqui? Isso aqui não é lugar para ele”. Essa fala, a universidade é para poucos e nós ouvimos isso do ministro da educação recentemente, né? Nós estamos falando século vinte e um, e aí hoje nós temos um percentual mínimo que chega na universidade pública. Porque nessa universidade privada que vende diploma, as pessoas acessam, mas isso é depois dos 24. Dos 18 aos 24, que é aquela idade onde naturalmente o sujeito sai do ensino médio, vai para universidade, é muito pouco, você não tem nem 18%, nem 20% dentro da escola pública no ensino superior dos jovens que saem do ensino médio (...) (DO – grifo nosso)

A fala do entrevistado sobre o acesso restrito da população ao ensino superior é confirmada por números de pesquisas atuais. Em 2021, somente 18,1% dos jovens de 18 a 24 anos estavam matriculados em cursos de ensino superior, sendo esta a faixa etária esperada de acesso após o ensino médio. O então ministro da educação, Milton Ribeiro, inclusive declarou em 2021 que o ensino superior de fato deve ser para poucos. Nas palavras de Ribeiro (2021),

(...) você está cansado de pegar, com todo respeito que tenho aos motoristas, profissão muito, muito digna, mas eu tenho muito engenheiro, muito advogado, dirigindo Uber porque não consegue a colocação devida, mas se ele fosse um técnico em informática, ele estaria empregado, porque há uma demanda muito grande. Então eu acho que o futuro é institutos federais, como é na Alemanha hoje. Alemanha ela dá atenção, são poucos os que fazem universidade. Universidade, na verdade, ela deveria ser pra poucos, nesse sentido de ser útil à sociedade.

Enquanto o ex-ministro da educação defende uma universidade segregadora, o Plano Nacional da Educação (PNE) vigente (BRASIL, 2014) projeta, em sua Meta 12, que ao menos 33% dos indivíduos na faixa etária entre 18 e 24 anos estejam matriculados no ensino superior

até 2024<sup>27</sup>. Enquanto o discurso sobre ensino superior contradiz o PNE, ao se referir ao curso técnico, o ministro se manifesta em conformidade com a reforma realizada na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (MEC, 2017), fortemente questionada<sup>28</sup> ao instituir o chamado “Novo Ensino Médio” (Lei 13.415/2017) que passa a estruturar o ensino médio a partir de itinerários formativos, dentre os quais conta o ensino técnico e profissionalizante, e a retirada de disciplinas formativas, como sociologia e filosofia da grade obrigatória.

Quanto ao ensino superior, a problemática se estende além das matrículas. Dos alunos matriculados, somente 17,4% com 25 anos ou mais concluíram algum curso. A evasão é uma realidade multifatorial: no ensino superior privado, o índice de desemprego a afeta diretamente, uma vez que há o pagamento de mensalidades e esta capacidade de solvência fica diretamente comprometida em um contexto de desocupação. Durante a pandemia, a taxa de desemprego alcançou 14,9% da população entre janeiro e março de 2021, maior patamar desde 2012 (IBGE, 2022). No setor privado, em 2021, a taxa de evasão no ensino superior chegou a 36,6% (SEMESP, 2021).

No ensino superior público, as políticas de assistência foram diretamente atingidas pelas restrições orçamentárias. A redução do orçamento destinado à Universidade Federal de Viçosa em 2022 retirou 11 milhões de reais dos programas de assistência estudantil (UFV, 2022c).

O PNAES é o Plano Nacional de Assistência Estudantil, instituído em 2008 (Portaria MEC nº 39/2007), que visa oferecer auxílio aos estudantes baixa renda que cursam o ensino superior de forma presencial em instituições federais, buscando contribuir para viabilizar seu acesso e permanência. As ações do PNAES contemplam auxílios para alimentação, transporte, moradia, saúde, cultura, esporte, inclusão digital, creche e apoio pedagógico.

As reduções que atingem o orçamento das universidades públicas federais afetam diretamente o PNAES. Desde sua implementação em 2008, as verbas do PNAES foram gradualmente sendo ampliadas, até que, em 2017 e 2018, o orçamento caiu significativamente. Em 2019 e 2020, houve uma retomada, seguida de uma brusca restrição em 2021, como podemos observar na Tabela 7.

---

<sup>27</sup> O Plano Nacional da Educação foi firmado pela Lei 13.005/2014, e tem vigência de dez anos, o que significa que as metas estabelecidas deveriam ser cumpridas até 2024.

<sup>28</sup> Para maior conhecimento acerca das críticas tecidas a este processo de reforma, visitar Zanatta *et al* (2019).

**Tabela 8 - Verbas destinadas ao PNAES Nacional de 2008 a 2021**

<b>Ano</b>	<b>Verba PNAES</b>
<b>2008</b>	R\$ 125.300.000,00
<b>2009</b>	R\$ 203.000.000,00
<b>2010</b>	R\$ 304.000.000,00
<b>2011</b>	R\$ 395.189.588,00
<b>2012</b>	R\$ 551.393.605,00
<b>2013</b>	R\$ 674.688.015,00
<b>2014</b>	R\$ 791.632.704,00
<b>2015</b>	R\$ 948.960.405,00
<b>2016</b>	R\$ 1.030.037.000,00
<b>2017</b>	R\$ 987.384.620,00
<b>2018</b>	R\$ 957.078.952,00
<b>2019</b>	R\$ 1.070.444.459,00
<b>2020</b>	R\$ 1.073.518.740,00
<b>2021</b>	R\$ 874.665.283,00

FONTE: 2008 a 2011 (PALAVEZZINI; ALVEZ, 2019); 2012 a 2021 (PAINEL DO ORÇAMENTO FEDERAL, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021).

Em 2022, continuamos observando o mesmo movimento de redução do direcionamento de verbas do governo federal para as universidades públicas federais. Assim, encontramos coerência entre a fala do entrevistado supracitado e o que vem sendo demonstrado pelos dados de custeio das universidades públicas federais, indicando a falta de sincronicidade entre o PNAES e a ampliação de acesso.

Como outros potenciais sujeitos atendidos pela universidade, foram citados a iniciativa privada e outros entes públicos, o que ocorreria através de vínculos de parcerias, que são inclusive indicados como fontes significativas de obtenção de recursos extraorçamentários para a universidade, o que, na verdade, é um caminho esperado diante dos cortes orçamentários, como afirma Santos (1999).

Neste sentido, um entrevistado que ocupa o cargo de diretor de um dos centros da UFV afirmou que:

Então nós temos um *know how*, nós temos os laboratórios, a pesquisa, a mão de obra capacitada, os alunos, os recursos humanos e os equipamentos, infraestrutura e isso também pode ser útil para gerar a pesquisa para a iniciativa privada, os municípios. A gente tá aí para resolver problemas, a gente também tem esse papel de oferecer essa infraestrutura para a sociedade. Então se essa infraestrutura é robusta, a gente tem condição de atender mais interesses da sociedade, melhor é para todo mundo. Então a gente também atua no sentido de a indústria ter um problema, ela traz pra gente, a gente desenvolve uma pesquisa pra tentar testar qual seria a melhor forma de amenizar esse problema (...) (DC)

Claramente, esta prestação de serviço à iniciativa privada seria devidamente remunerada, o que é inclusive uma possibilidade garantida legalmente, desde a sanção do novo Marco da Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei 13.243/16).

Diante destas questões sobre o papel da universidade, percebemos que, para os entrevistados, a universidade pública é uma instituição com foco social, destinada a formar as pessoas não somente como profissionais, mas também como cidadãos com potencial para contribuir para a sociedade. Ela se destaca no contexto do ensino superior devido à busca pela qualidade, enquanto as instituições privadas são vistas como fortemente voltadas para o mercado. Este entendimento levanta questionamentos sobre o isolamento da universidade com relação à sociedade, o que é visto como potencialmente prejudicial ao entendimento da sociedade sobre os papéis da universidade.

O distanciamento da universidade é ainda reforçado pela questão de que público se julga ser atendido pela instituição: o privilégio de acesso para a parcela da população com melhores condições financeiras ainda é tratada como uma problemática vigente, mesmo diante de iniciativas como a política de cotas e os programas de assistência estudantil.

Em seguida, buscamos aprofundar o conhecimento da universidade, mas agora voltado à compreensão da sua governança, segundo núcleo explorado na realização das entrevistas, cujos resultados são apresentados na próxima seção.

## **5.2. Governança na universidade pública**

Buscamos captar nas entrevistas a compreensão dos sujeitos sobre os conceitos associados à governança, bem como suas manifestações no cotidiano da universidade pesquisada. O primeiro núcleo abrangeu exclusivamente a compreensão acerca do conceito de governança. Sobre isto, obtivemos diversas respostas, que seguem categorizadas na Tabela 9.

**Tabela 9 - Compreensão do conceito de governança**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Implementação de mecanismos de controle, transparência e boas práticas de gestão	4	36%
Estrutura de coordenação de interesses para tomada de decisão de forma coletiva	3	27%
Gestão de recursos disponíveis para cumprir os objetivos institucionais	2	18%
Sinônimo de administração	2	18%
Ações implementadas para possibilitar a execução de políticas	1	9%
Ações implementadas para conferir governabilidade a algum órgão	1	9%
Criação de procedimentos, regras e padrões para gerar previsibilidade decisória	1	9%
É uma forma de proteger os servidores públicos, fazendo-os seguir os procedimentos legais, ainda que de forma extremamente burocrática	1	9%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

A dispersão das categorias por si só demonstra a dificuldade de encontrar um conceito comum de governança entre os entrevistados. O foco da governança, na perspectiva dos sujeitos, abrange desde noções sobre gestão e segurança jurídica até conciliação de interesses. Alguns deles se referiram especificamente à Pró-reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO) como responsável pela implementação e condução dos processos de governança na universidade.

De fato, à PPO cabe a maior parte de ações que dirigem a governança da universidade, no entanto, este discurso revela a fragilidade da governança, uma vez que ela efetivamente somente existe quando a administração compartilha amplamente sua lógica decisória com os integrantes da instituição.

Um dos membros da Administração Superior afirmou que a governança é um conceito polissêmico, e que, ao mesmo tempo que atua em busca de coordenar interesses diversos para tomada de decisão, foca também

numa perspectiva mais de controle e boa gestão dentro daquele modelo de Teoria da Agência, de você ter um agente, um principal e esse agente precisar ser controlado e ele precisar demonstrar que ele é contíguo, no sentido que ele dá respostas e ele cria iniciativas de demonstrar a transparência e as boas práticas de gestão (AS2 - grifo nosso)

Outro integrante da Administração Superior (AS3) coaduna com este entendimento afirmando que a governança universitária “é uma estrutura de contrapesos que permite o funcionamento da universidade, então é uma estrutura que possibilita sua autofiscalização e boa gestão” (AS3 - grifo nosso). Este entrevistado destaca que a governança atua como um sistema de formalização de relações e de autoridade, afastando lógicas de seletividade de benefícios.

“Então não existe nenhum rezinho ou alguém acima, cada um tem que prestar conta a um grupo de pessoas (...) Então eu acho que não tem instância nenhuma na universidade hoje que tenha flexibilidade, ela responde a alguém” (AS3).

O foco da governança na eficiência e eficácia no emprego de recursos públicos foi um ponto central nesta questão, que denota uma perspectiva coerente com a efetividade presente no modelo de governança de Brunner (2011). A boa gestão foi diretamente associada a esta capacidade, que, para os entrevistados, seria diretamente afetada pela adoção de ações e mecanismos de governança. Assim, a governança seria um meio para alcançar este fim, sendo diretamente associada com a gestão interna, o que desconsidera dois aspectos essenciais do conceito: a interrelação com outras entidades e a finalidade social que ela deve cumprir (BRUNNER, 2011).

As entrevistas corroboraram de certa forma a homogeneidade de conhecimento esperada por parte daqueles que têm maior proximidade com as dinâmicas de gestão da universidade. No entanto, isto também reforçou a percepção da governança como algo “de propriedade” ou “de conhecimento” de pessoas específicas dentro da instituição.

(...) a gente entende que eles têm que nos auxiliar a seguir a lei (...). Então eles nos protegem na verdade, porque se a gente não fizer desse jeito, a gente não vai estar fazendo da forma legal. (...) Eles que entendem, é a área de conhecimento deles, é especialidade deles e a gente tem que acatar o que é obrigado a fazer. Então a gente acha que é fundamental ter uma governança que nos auxilie né, eles são na verdade, eles nos protegem, é assim que a gente enxerga essa governança. (DC)

Por este prisma de análise, a governança se confirma na visão dos entrevistados não como uma dinâmica de funcionamento ou algo que se difunde dentro da organização, mas sim como processos executados por certos servidores capazes tecnicamente de orientar procedimentos e garantir sua legalidade.

Por mais que percebamos uma abordagem crítica por alguns entrevistados, questionando até mesmo a construção do conceito de governança e considerando-o como somente uma “(...) dessas palavras novas que se colocam na administração para falar de uma coisa que é administrar” (DO), o discurso como um todo é influenciado pela visão da Nova Gestão Pública, trazendo o entendimento que a governança é empregada em busca de eficiência e fazendo até mesmo com que a própria finalidade social da universidade pública seja preterida. Isto denotou uma contradição importante entre o que os entrevistados identificaram como o papel da universidade e o papel da governança. Houve somente uma manifestação no sentido de que

uma boa governança seria “(...) você estar cumprindo com o papel que a universidade precisa cumprir” (DO), o que, no âmbito do discurso deste entrevistado, se refere ao impacto social da universidade.

O entendimento da governança na universidade como “aquilo que é avaliado” também esteve presente, considerando que as sistemáticas de governança são criadas ou aprimoradas a partir do que se demanda externamente: “A governança hoje para os órgãos públicos é muito ligada à parte de controle, essa questão de prestação de contas, de fazer e demonstrar como foi feito” (ASSP).

Então esses para mim são os temas mais importantes, a liderança, a estratégia, a contabilidade, gestão de pessoas, gestão de tecnologia de informação e gestão de contratações são o foco principal inclusive da avaliação do Tribunal de Contas da União em relação à governança e gestão. São os itens que são avaliados, e isso foi a base que nós adotamos para tentar melhorar os procedimentos da governança. (AS1 – grifo nosso)

Tais posicionamentos trazem à tona a percepção da universidade como um ser passivo, que recebe direcionamentos, cobranças e regras e passa a aplicá-los, como posteriormente se demonstrará também no quesito de participação da universidade nas políticas públicas. No âmbito de análise da governança, esta forma de funcionamento aproxima a universidade da lógica burocrática de Brunner (2011), onde a instituição é apenas uma extensão do Estado e cumpre o que ele delimita, em um modelo de característica *top-down*.

Ademais, quando a universidade se submete ao mesmo "modelo de governança" proposto pelo TCU indiscriminadamente a todos os órgãos públicos, constatamos a manifestação da perspectiva de aplicação de manuais, na expectativa de que resultados sejam alcançados, ainda que fatores de grande importância, como o contexto, a natureza das instituições, além dos aspectos humanos e políticos, não sejam considerados para adequar tais avaliações elaboradas de forma padronizada pelos órgãos de controle.

Percebemos que a iniciativa da UFV implementar uma governança formal, inclusive com a criação da DGI, teve a intenção de definir procedimentos e regras, mas não como uma finalidade em si, congregando assim características dos modelos decisórios burocrático e racional (LEITÃO, 1993; LOUSADA; VALENTIM, 2011; SASSAKI, 2016). O objetivo seria de fato otimizar os processos e oferecer segurança e rastreabilidade da informação, uma lacuna identificada até a gestão anterior. No entanto, este discurso de eficiência e otimização de processos é diretamente conectado com as exigências decorrentes dos critérios do TCU, que se

identificam com as premissas da administração pública gerencial (SEABRA, 2001; SILVA *et al*, 2013).

À governança foi ainda conferido o caráter de governabilidade, o que denota, ao mesmo tempo, uma confusão de conceitos e uma associação da governança com características não somente de procedimentos operacionais, mas também de transações políticas e legitimidade. Entretanto, a própria governança abarca estes aspectos, uma vez que ela também alcança questões de articulação e arranjos institucionais (SANTOS, 1997).

Esta perspectiva de compreensão da governança considerando as articulações de interesses e influências de fatores informais se destacou no discurso um dos entrevistados. Na percepção dele, membro da Administração Superior, a universidade tem um protagonismo na criação de regras, padrões e procedimentos internos. O objetivo destes seria evitar “balcões”, termo usado para se referir a negociações pessoais baseadas em critérios individuais. Isto seria viabilizado através do esforço de promover previsibilidade nas decisões.

Entretanto, toda essa formulação passa pelos desafios do cotidiano da universidade, que cria pressões “medonhas”, e enfrenta “exatamente um grau de imprevisibilidade e de pressões pessoais, particulares, muito grande. Então é um esforço que tem poucos resultados. (...) é uma colheita difícil” (AS4). Assim, a governança seria algo que visa contribuir para a impessoalidade nas decisões na universidade, porém a resistência a ela prejudica o alcance de resultados neste sentido, chamado por ele de “colheita difícil”.

Há uma distância importante entre os discursos dos entrevistados, que demonstra a universidade variando de posição em um *continuum* entre os quadrantes burocrático e colegial de Bruner (2011). Observamos ainda que as visões reveladas foram parciais e insuficientes para alcançar o que a governança na universidade de fato significa, para o que, podemos considerar que a complexidade da instituição contribui. Os entrevistados foram então questionados sobre os objetivos da governança na universidade, e as respostas seguem agrupadas nas categorias da Tabela 10.

**Tabela 10 - Objetivos percebidos da governança**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Boa gestão	5	45%
Ação mais responsivas às demandas da sociedade	3	27%
Atender o que os órgãos superiores determinam	2	18%
Autofiscalização	2	18%
Estabelecer ordem	2	18%
Utilização mais eficiente e eficaz dos recursos públicos	2	18%
Garantir impessoalidade na tomada de decisão	1	9%
Gerar previsibilidade na tomada de decisão	1	9%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

Os objetivos percebidos da governança foram majoritariamente relacionados com a capacidade de gestão, controle, emprego eficiente de recursos públicos e atendimento de requisitos de órgãos superiores, o que está em consonância com as percepções encontradas com relação ao conceito de governança.

No entanto, a perspectiva social que havia sido praticamente suprimida quando da abordagem do conceito de governança, surgiu nos objetivos com mais representatividade.

(...) o principal objetivo [da governança] é eficiência do funcionamento, pelo menos nessa gestão eu vejo mais isso (...) Embora eu acho que possa ter também esse viés social que eu acho nessa gestão está um pouco mais focado em eficiência, acho que poderia melhorar um pouquinho nesse retorno. Não só uma eficiência de funcionamento, mas também aplicação à sociedade e trazer isso pra sociedade em si. (DÍpg - grifo nosso)

Esta falha em oferecer retorno à sociedade e considerar as demandas sociais foi anteriormente citada pelos entrevistados no núcleo de “compreensão da universidade pública”, e ressaltada como um fator agravante para a crise de legitimidade da universidade (SANTOS, 1999). Ao surgir também aqui, indica uma governança sendo aplicada de forma fechada com relação à sociedade, focada exclusivamente na eficiência da gestão da instituição, o que se distancia das propostas de participação pública e atendimento dos interesses públicos.

Ao mesmo tempo que os entrevistados identificaram esta lacuna quanto à interação de universidade com a sociedade, a permeabilidade com relação às determinações de órgãos superiores é novamente citada, e aqui localizada como um objetivo da governança. Neste caso, analisamos que, na percepção dos entrevistados, a universidade não teria opção de decidir ou não ser atingida por esta parcela de influências externas, uma vez que tais órgãos são os responsáveis pelo controle e fiscalização, impactando muitas vezes no direcionamento de

recursos que financiam a atividade da universidade. Por outro lado, a interface com a sociedade seria decorrente do esforço da universidade em se aproximar, o que parece não ser visto como algo compulsório e, assim, muitas vezes, não ocorre.

Considerando que nossa análise é focada nas universidades públicas, entendemos que sua própria identidade enquanto instituição pública indica sua finalidade: atender os interesses públicos, ou seja, da sociedade. Entretanto, ao ter seu *modus operandi* atingido pelas premissas da NGP, o foco da governança pode ser deslocado, sendo direcionado para lógicas de eficiência e eficácia internas na gestão e aplicação de recursos (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008), e pode ser exatamente esta modificação que está atingindo a sua imagem e identidade frente aos próprios atores internos.

Em busca de compreender mais profundamente a perspectiva dos entrevistados sobre a governança, questionamos acerca da existência de estruturas. As respostas obtidas seguem categorizadas na Tabela 11.

**Tabela 11 - Estrutura percebida de governança**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Conselhos no geral, Comissões e entidades	5	45%
Diretoria de Governança Institucional (DGI)	5	45%
Conselho Universitário	4	36%
Reitoria e Pró-Reitorias	4	36%
Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	1	9%
Procedimentos burocráticos	1	9%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

A percepção sobre a estrutura de governança presente na UFV revela a associação direta com as esferas formais de tomada de decisão da instituição. Todos os entrevistados citaram em alguma medida os conselhos que compõem a estrutura decisória formal da universidade: conselhos de unidade, conselhos departamentais, Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, e Conselho Universitário.

As respostas nesse sentido foram claras e diretas, denotando uma segurança de conhecimento por parte dos entrevistados com relação a esta parte estrutural, inclusive por aqueles que anteriormente declararam não conhecer ou não ter certeza sobre o conceito de governança. Podemos compreender isso à luz da história sobre os estudos conduzidos sobre governança, cujo foco é na estrutura (KERR, 1963; KELLER, 1983; COHEN, MARCH, 1986),

o que contribui para que noções sobre essa temática estejam de alguma forma já implícitas na percepção dos sujeitos.

Esta estrutura de governança baseada em conselhos que se difundem por toda a instituição como esferas colegiadas de decisão aproxima nossa análise de uma das características que Brunner (2011) e Martinez (2012) associam como o modelo colegial de governança.

Houve uma lacuna importante nesta questão sobre a Diretoria de Governança Institucional (DGI). Como destacamos, ela foi criada em 2019 pela gestão atual com objetivo direto de contribuir para a governança institucional. Entretanto, ao serem questionados, menos da metade dos entrevistados a citaram como um órgão integrante da estrutura de governança da UFV, o que pode ser um indicativo de falta de divulgação ampla desta iniciativa de criação de uma estrutura dedicada à governança dentro da instituição ou até mesmo do desconhecimento dos caminhos percorridos pelos processos dentro da universidade.

Às estruturas de governança na UFV são atribuídos o poder e a responsabilidade por procedimentos formais de tomadas de decisão, que podem envolver um ou mais níveis decisórios, e visam garantir que os processos na universidade sejam conduzidos de forma padronizada e dentro da legalidade. Há a alusão inclusive a uma hierarquia decisória dentro da universidade.

Se nasceu um processo dentro de um departamento, ele precisa ser aprovado pelo colegiado do departamento, então o colegiado avalia e depois ele vai pro conselho departamental do centro que também vai avaliar se aquela decisão realmente foi tomada da melhor maneira, e aí é bom que há uma relação um pouco mais próxima e mais distante, uma vez que ele consegue perceber se alguma decisão foi equivocada. E aí, uma vez que passa pelo conselho departamental, essa decisão também é homologada e identificada pelo CONSU que tem autonomia e soberania pra reverter qualquer decisão que ele julgar que foi tomada de maneira incorreta. Então ela é colocada em votação e pela maioria simples é deliberado se mantem aquilo que foi discutido no âmbito do colegiado e do conselho departamental. (AS2)

Após buscarmos identificar o que os entrevistados percebiam enquanto conceitos fundamentais e estrutura da governança, partimos para buscar captar como eles viam a aplicação da governança no cotidiano da universidade. Sobre isto, as respostas seguem categorizadas na Tabela 12.

**Tabela 12 - Visão sobre aplicação da governança na universidade**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Houve mudanças com a gestão atual	8	73%
Delineada conforme exigências externas de avaliação	4	36%
A governança lida com o universo fragmentado de grupos de interesse na universidade	3	27%
Contribui para rastreamento de informações e segurança de dados	3	27%
Oferece maior segurança para fazer os procedimentos formais de forma legal	3	27%
Centralização de procedimentos necessária, que melhorou e agilizou processos	2	18%
Escolha das pessoas certas para os cargos certos, conforme capacidade técnica e de articulação	2	18%
Excesso de burocracia que dificulta o cotidiano da universidade	2	18%
Foco em eficiência do funcionamento, com raro viés social	2	18%
Sua estrutura favorece a segurança e imparcialidade na tomada de decisões	2	18%
A abordagem tradicional de estruturas formais não é o que se encontra na realidade	1	9%
Crítica à visão de uma boa governança a partir somente de externalidades (ex.: obras)	1	9%
Discrepância entre o conhecimento de quem controla os processos e de quem é responsável por executá-los	1	9%
Existência de cobrança externa por governança, mas não são oferecidas condições adequadas para que ela ocorra	1	9%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

Como podemos perceber, grande parte dos entrevistados destacaram as mudanças que ocorreram no âmbito da governança sob a gestão atual. Estas mudanças foram atribuídas à maior formalização dos processos dentro da universidade e à busca por estabelecer critérios claros de decisão e condução nestes processos. Neste sentido, afirmam que:

(...) um dos grandes pontos que a gestão atual teve pra melhora na governança da universidade foi justamente isso, né, a formalização dessas tomadas de decisão, então assim, criação de comitê pós pandemia, então se vamos tomar essa decisão vamos criar um comitê. A decisão tomada pelo CEPE, que é realmente um espaço de decisão, não vai chegar a decisão pronta, não vai se atropelar (DÍg)

Tais mudanças foram reconhecidas como uma iniciativa de maior profissionalização da gestão da universidade e de promoção de garantia de legalidade nas condutas e processos, ainda que, como citamos anteriormente, a DGI não tenha sido identificada por mais da metade dos entrevistados como uma esfera presente neste movimento.

A criação ou reformulação de procedimentos foi também associada a um aumento da burocracia nos processos internos.

(...) o jeito certo ele é bem trabalhoso, ele é burocrático (...). Eles colocam a gente dentro das regras que às vezes a gente desconhece, às vezes eu faço uma parceria e não sabia que não podia fazer assim, mas a governança vai pedir quando a gente tramita esse projeto, se eles identificarem algo que não é compatível, vai falar isso aqui não é permitido, isso é assim. E padroniza para todo mundo, 1200 docentes, aí todo mundo tem que seguir uma regra única. Então eles têm essa função de ajudar nessa tramitação, nessa formalização dessas parcerias, pesquisas, das prestações que a gente faz. (DC)

A diferença de foco de conhecimento entre aqueles considerados como responsáveis pela governança da universidade e os pesquisadores foi colocado como um problema para a comunicação, relacionamento entre os servidores e agilidade dos processos.

Agora que eu acho que eles não são os pesquisadores, são ambientes diferentes, são administradores, então para eles pediram informação três vezes é normal, para mim que sou pesquisador já não gosto de informar a primeira vez, se você me perguntar segunda ou a terceira, eu já começo a ficar nervoso, porque a gente, não é a nossa área, a gente não tem a mesma vocação, não tem a mesma formação, a gente não é especialista em redigir contrato, a gente é especialista em olhar no microscópio e determinar tal coisa e saber como é que mistura tal coisa com tal coisa. Então são áreas do conhecimento diferentes, então a gente dá um choque, um conflitozinho, mas acho que eles também têm que entender essa parte nossa, que eles são fundamentais para diminuir essa carga de trabalho que não é a nossa especialidade e assumir o máximo que eles conseguirem assumir para nos permitir fazer mais dentro da nossa área de conhecimento. (DC - grifo nosso)

Além de associar a governança com excesso de burocracia, percebemos o reforço da ideia da governança como procedimentos de propriedade de pessoas específicas dentro da universidade, sendo estes de ordem estritamente técnica. Aqueles que localizam a DGI na estrutura de governança da universidade atribuem a ela a centralização desta capacidade técnica.

(...) então mais recentemente ainda houve mais essa camada [DGI]. O sistema é bem burocrático, então a centralização nesse aspecto, ela facilita porque são muitos documentos comuns pra gerir, já tendo essa documentação e não é só a questão de incorporar, você tem um checklist não precisa de fazer de novo. Então, dá pra dar uma otimizada e, é claro, o acúmulo de conhecimento com o tempo, aquilo vai permitindo um norteamento cada vez melhor por parte dessa estrutura. (AS3)

(...) a DGI assumiu um monte de funções importantes em auxiliar nessa tramitação, ser mais uma instância capaz de adequar os procedimentos necessários. É bom, a gente conta um suporte da DGI e a gente sabe que o que a gente está tramitando vai estar, passou na mão de pessoas que tem mais conhecimento jurídico de como tramitar determinadas parcerias que nos

protegem apesar de ser uma instância a mais. Mas acho que é uma instância fundamental, outras universidades fazem isso, determinada pró reitoria assume isso aí. Isso a UFV tem separado, uma diretoria diferente vinculada a PPO, mas que... passa além da DGI passa depois na PPO, né. Então auxilia a PPO na avaliação dos contratos, projetos pra adequar tudo aos nossos regimentos, quanto da universidade quanto às leis aí que a gente tem que seguir. (DC)

Os próprios envolvidos diretamente na criação e implantação da DGI têm ciência desta percepção dos servidores da universidade.

(...) em um primeiro momento igual, por exemplo, quando nós criamos a diretoria de governança funcional, em um primeiro momento soou para uma parte da comunidade como um aumento da burocracia, criou mais uma instância para os processos passarem porque as pessoas confundem a instituição com as pessoas. (AS1 - grifo nosso)

Mas ainda que associem inicialmente a DGI a uma instância burocrática, percebemos que, por parte daqueles que a conhecem, há o reconhecimento da importância dessa diretoria para a segurança dos processos, ganho de agilidade nos procedimentos com o decorrer do tempo de prática e a sua atuação para a formalização dos processos, o que impactou na avaliação da governança universidade frente ao TCU.

Como relatamos anteriormente, a universidade mudou radicalmente de posição no ranking de governança do TCU, saltando da posição 282 em 2018 para 8ª em 2021. Percebemos que a administração preza pela divulgação desta informação, que foi citada por vários entrevistados.

Um dos entrevistados ressaltou que a melhora na governança “Ainda é recente, mas já melhorou bastante em relação ao que era, refletindo inclusive nessas avaliações do TCU (...). A UFV estava lá, ducentésimo lugar e agora está no oitavo, subir aí mais de duzentas posições em dois anos não é pouca coisa” (AS3). Outro afirmou que “(...) recentemente saiu o ranking de governança aí que a UFV subiu de 200 e não sei quanto, está em oitavo lugar. Olha como a gente é ótimo, quer dizer, em plena crise realmente tem mérito de uma boa administração” (DO). Um dos entrevistados reitera que estão ocorrendo diversas mudanças na universidade, e uma delas envolve o “(...) próprio Índice de Gestão e Governança, a gestão atual é muito orgulhosa em ter melhorado esse índice. (...) eles falam bastante disso” (DIg).

Assim, percebemos que o fato da universidade ter galgado posições no referido índice é tratado como reflexo de uma melhora real na governança. Na realidade, a melhoria se deu diante dos critérios estabelecidos pelo TCU, que não necessariamente traduzem a governança universitária, uma vez que são padronizados para todos os órgãos públicos.

Tais critérios foram transpostos para a universidade como prioridades da gestão atual, sendo um dos motivos o potencial de impacto desta avaliação no montante de recursos direcionado pelo governo federal à instituição. Ainda que um entrevistado tenha citado que esta melhoria da UFV “(...) tem as suas recompensas, não chega a ser recompensa financeira” (AS3), outro afirma que:

(...) a melhoria no índice de governança de gestão do TCU, isso é importante porque existe uma tendência de que os recursos públicos sejam aportados em função desse índice de governança e gestão. Em tese você utiliza, tem chance de utilizar de maneira mais eficiente e eficaz os recursos públicos. (AS1 - grifo nosso)

Este foco no delineamento dos processos internos de governança em conformidade com os requisitos externos é percebido pelos entrevistados, no entanto as lógicas de avaliação externa são vistas por alguns de maneira crítica. Há a percepção de que o próprio governo esvazia as condições de uma boa governança e depois estabelece métricas cobrando por resultados inviabilizados por sua ação.

Quando a gente começa a ver as instituições sendo esvaziadas e sendo minadas né, aí eles [o governo] lançam um conceito novo para falar: olha, está vendo? Não tem governança, né. Então retira o dinheiro da universidade e fala que a governança está ruim. Claro que tá. (...) Mas eles minimizam essas condições concretas, porque aí o que acontece, você reduz quadro, extingue carreira, congela o salário e quer que a governança seja ótima. Aí faz um ranking de governança. (DO)

A questão das interfaces externas da governança surge assim tanto pelo lado de delimitação de métricas de governança, quanto pelo lado de restrições políticas e financeiras à implementação de iniciativas contundentes de governança nas instituições públicas, aqui tratando-se especificamente da universidade pública.

As conexões políticas internas surgem como elementos que não somente influenciam, mas também complicam a dinâmica da governança institucional. Uma vez que a universidade é reconhecida por sua estrutura de poder “muito mais difusa”, com grupos “dissonantes” (AS1), a governança dita como “dos manuais” (AS4) é algo extremamente distante da realidade.

Você tem vários universozinhos, dentro deles você já tem fragmentação, você tem vários grupos. Então são estruturas dentro de estruturas. A análise tradicional da governança, aquela coisa linda dos manuais (...) a visão estrutural, totalmente normativa da coisa, não se encaixa nesse tipo de análise,

agora é claro que existe um lado que você vai poder, analisar uma instituição envolve elementos normativos, como deve ser, o que fazer, etc. Olha, nós não partimos de uma avaliação idealista tá certo? Porque nós não apresentamos uma ideia de como a universidade deve ser de um ponto de vista romântico, “ah, todo mundo feliz, isso aqui é o paraíso”, não é isso. Só que a universidade seria muito mais uma instituição pública se houvesse a mínima possibilidade de cooperação, de diálogo e até de entendimento entre esses vários grupos que povoam essa constelação. (AS4 - grifo nosso)

Os conflitos presentes entre os diversos grupos que compõem o todo da universidade afastam ainda mais a possibilidade da análise da governança a partir de modelos estruturais e nos aproxima da lógica efetiva de funcionamento da instituição e de suas decisões: um todo complexo, imerso em dinâmica de interesses e articulações, que ultrapassam e desafiam o que a estrutura formal é capaz de definir ou representar.

A necessidade de visualizar a governança a partir do contexto em que ela ocorre impede a possibilidade de sucesso na transposição de modelos e manuais de governança externos para nossa realidade. Como um dos entrevistados afirma:

As pessoas pegam modelos estrangeiros, o sujeito vai fazer um estágio no instituto Goethe, e aí ele volta pra UFV e acha que aqui tem que ter metrô, cerveja sem substância exógena, isso aqui não é instituto Goethe. No Brasil, América do Sul, é outro ocidente. Como diria o Sérgio Buarque de Holanda, nós somos um outro ocidente. O Darcy falava muito isso, nós temos que herdar a realidade econômica do Atlântico, mas nós somos do balacobaco, isso aqui é outro lugar. Aí as pessoas pegam os manuais do não sei das quantas lá de Londres, (...) nós vamos colocar aqui agora no Brasil. Não é assim. Nós temos que compreender os nossos problemas, (...) Ver como o Brasil é uma sociedade relacional, como é que a nossa democracia tem caráter delegativo, é isso que nós temos que pensar! Por isso que as teses de governança são manuais completamente estranhos. Nós estamos onde? Em Helsinki? Não, isso vale para a teoria sociológica também viu? Eu falo isso com os meus alunos, vocês ficam pegando esses autores, tem que conhecer, mas qual é o nosso barato? Quê que é isso aqui? Não dá pra transpor simplesmente. Claro que existem estruturas teóricas importantes que você pode adaptar, que você pode até usar, mas a base do problema a resolver não é um problema de Helsinki. É o problema nosso! É isso. (AS4 - grifo nosso)

Em nossa sociedade do “balacobaco”, essencialmente relacional, não por acaso, a escolha das “pessoas certas” para os “lugares certos” surge na forma como se vê a governança dentro da UFV. A seleção dessas pessoas se daria para os cargos da administração superior e para a DGI, considerando tanto os critérios relacionados à capacidade técnica dos servidores quanto as suas habilidades políticas de articulação de interesses e solução de conflitos.

Estas habilidades foram ressaltadas no sentido de auxiliar no convencimento dos servidores sobre a mudança de cultura, a qual estaria acontecendo no sentido de superar a

informalidade e os privilégios individuais atuando sobre as decisões. No entanto, as próprias ações tomadas contradizem o discurso adotado, permanecendo o critério pessoal e político como influente no direcionamento de pessoas para ocupar de cargos dentro da universidade.

Melhorar a governança da instituição sempre foi um desejo muito grande do professor Demetrius, então logo que ele assumiu, nós começamos a estruturar uma série de situações para melhorar a governança institucional. E talvez a principal foi criar um órgão específico para isso dentro da PPO, então essa construção ela foi uma construção pensada em cada detalhe, nós pensamos lá nas competências adequadas trazer todos os processos-chave para dentro dessa nova diretoria e pessoas também, colocar a pessoa certa no lugar certo. (ASSP)

não adianta nada você ter uma estrutura maravilhosa do ponto de vista organizacional, falar uma beleza funciona, se você não coloca as pessoas certas nos lugares certos para exatamente quebrar barreiras, entendeu? (...) Porque senão você parte para a informalidade, é o que me incomodava, até hoje ainda tem aquela história da pessoa chegar com o documento na mão aqui na reitoria para o reitor assinar. Isso não funciona, não é porque o reitor é inacessível nada disso, mas é porque para o reitor assinar tem que seguir na estrutura de governança o rito e a burocracia muitas vezes mal falada, ela é fundamental, o que nós criticamos é o excesso de burocracia, mas as informações tem que ser rastreáveis. (...) botamos as pessoas certas no lugar certo, pessoas com capacidade de relacionamentos, de convencimento muito grande porque qualquer mudança ela acaba sendo cultural porque o que que acontecia, eu sempre falava o mesmo processo na universidade anteriormente ele poderia demorar três meses ou poderia demorar dois dias se a pessoa botasse mais o braço e começasse a procurar as pessoas certas nos lugares certos. Mas não pode ser dessa forma, o processo ele tem que ser apreciado de forma impessoal, independente de quem, e todos tendo o mesmo tratamento.

A dimensão desta multiplicidade interna da universidade foi aprofundada no âmbito da tomada de decisão, núcleo criado diretamente a partir da nossa interação com o campo e que será abordado na próxima seção. Devido à própria definição de governança (BRUNNER, 2011), considerar a universidade somente no âmbito de seu funcionamento interno não seria suficiente para compreendê-la. Assim, nos propusemos a entender a percepção dos entrevistados sobre a relação da universidade com entes externos, cujas respostas seguem categorizadas na Tabela 13.

**Tabela 13 - Relações percebidas entre universidade e outras instituições**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Estabelecimento de vínculo de confiança com governo federal	9	82%
Relação de subordinação com o governo federal, devido à dependência orçamentária	6	55%
Relação de subordinação com órgãos fiscalizatórios	5	45%
Desconhecimento da lógica de relações com determinados órgãos (ex.: Ministério Público)	1	9%
Relação positiva com o Ministério Público na atual gestão	1	9%
Relação de busca de parceria com governo estadual	3	27%
Construção de relações mais próximas com o município no período da pandemia	3	27%
Relação de busca de parceria com governo municipal	2	18%
Cobrança do município por contrapartidas por parte da universidade	1	9%
Relação de subordinação do município com relação à universidade	1	9%
Participação ativa no âmbito do município, integrando comissões municipais	1	9%
Relação de subordinação com agências de fomento, devido à dependência orçamentária	2	18%
Relações formais por meio de editais com agências de fomento	2	18%
Relações com órgãos de fomento contemplam fatores subjetivos	2	18%
Interação com a iniciativa privada como uma oportunidade de parcerias	2	18%
Participação e proximidade com a Andifes	2	18%
Troca de informações e vínculo decisório com outras universidades	1	9%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

Quase todos os entrevistados compartilham a percepção sobre o tipo de relacionamento que a universidade estabelece com o governo federal, localizando-o em duas esferas: vínculo de confiança e relação de subordinação, e podemos compreendê-las de forma complementar.

A gestão atual iniciou seu mandato em 2019, ano do princípio do governo de Jair Bolsonaro, atual presidente, cuja gestão vem sendo caracterizada pelos constantes cortes orçamentários nas universidades federais, como anteriormente apresentamos. A dependência orçamentária da Universidade Federal de Viçosa com o governo federal devido aos recursos repassados foi ganhando novos contornos, segundo os entrevistados, para tentar superar as dificuldades de financiamento de suas atividades por recursos federais.

O mecanismo que mais se destacou em nossa pesquisa foi a aproximação da reitoria com o governo federal, de forma a construir um vínculo denominado como “de confiança”, sobre o qual trazemos as percepções dos entrevistados nos fragmentos abaixo.

(...) eu sempre considerei que a UFV se relacionava de forma muito modesta com esses atores, acho que com uma postura muito mineira de ficar assim

muito mineirinho zona da mata, fica quietinho, trabalhando no seu canto sem mostrar o que estavam fazendo. E não adianta, você pode trabalhar demais, mas se você não tiver representação institucional fora daqui, as coisas não vão acontecer, eu não saio de Brasília porque é lá que as coisas acontecem. É lá que a gente consegue os recursos, Belo Horizonte a mesma coisa. (...) Mas sempre me incomodou muito essa falta de representação institucional da UFV em todas as esferas do poder, particularmente na esfera federal. Por isso inclusive eu tenho adotado uma estratégia de trazer muitas autoridades na UFV mesmo na pandemia, trouxemos vários ministros, por quê? Eu sempre digo: só conhece verdadeiramente hoje a UFV quem tem a oportunidade de estar aqui presente, não adianta falar o quê que é. Eu recebi dois ministros recentemente, da Educação e da Agricultura (...) E isso depois abre portas, todas aquelas pessoas que visitaram a UFV depois abriram portas de maneira muito efusiva para UFV, em Brasília, no estado, então eu acho que essa questão porque a gente sempre trabalhava muito, mas aparecia muito pouco. Por isso que eu tenho essa estratégia de dar mais visibilidade institucional na UFV. (AS1)

Esta aproximação mais intensa da administração superior da UFV com o governo federal é observada e relatada de diversas formas por todos os entrevistados, que ocupam os mais diversos cargos: membros da administração superior, técnico administrativo, docente, discentes. Todos identificam a gestão atual com este movimento de dar visibilidade à universidade e construir relações próximas com o governo federal, que são por eles denominados como “parcerias”, mas que nós poderíamos associar com movimentos personalistas de negociação de balcão, se distanciando da identidade de governança nos relacionamentos internos que vem tendo seu discurso pautado na impessoalidade.

Demetrius consegue fazer várias captações importantes. Aqui na [nome da Pró-reitoria a que pertence o entrevistado] as nossas captações ficam muito inerentes a uma ação direta com o MEC, que a gente tenha uma boa interlocução, tanto eu quanto o Demetrius e a Rejane<sup>29</sup>, a gente tem essa articulação direta. Mas o Demetrius está sempre em Brasília buscando essa interlocução, esse convite, por exemplo, a ministra da Agricultura veio na UFV para entender o que que a universidade pode trazer de retorno para o ministério, os principais problemas, e daqui surgiram várias parcerias. Então Demétrius também faz assim esse processo de visita ao Sebrae, visita o Ministério da Agricultura, Ministério do Desenvolvimento Regional, pra entender quais são os problemas e como que ele pode apresentar esses diversos docentes e pesquisadores que teriam potencial para estar à frente desse projeto. Então isso acontece sim. As pró-reitorias são muito ativas nesse processo, a própria CENTEV<sup>30</sup> também age muito mais voltado pra um ambiente empresarial. Então a administração superior participa disso, mas ela não executa, ela leva a execução a aquele grupo que a gente não celebra projetos dessa natureza e que não tem uma interface direta com ensino pesquisa e extensão ou inovação. (AS2)

<sup>29</sup> Rejane Nascentes é a vice-reitora da atual gestão.

<sup>30</sup> Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa.

Eu sei, eu sei o que o professor Demetrius sempre fala nas reuniões do CONSU, não tem problema de falar aqui, do empenho dele nesse período de corte de gastos em ter contato com os parlamentares, com o Ministério da educação, com o Ministério da agricultura, tudo pra equacionar os problemas da UFV. Então isso aí ele, talvez a gente possa falar que não tem uma semana que Demetrius não vá a Brasília, entendeu? Isso aí é algo que acontece muito, e a UFV é uma instituição muito respeitada. (DO)

Estes vínculos construídos com o governo federal perpassam por um movimento de aproximação individual do reitor com os ministérios e parlamentares, de forma a conseguir construir relações de “parceria” que favoreçam a visibilidade e reconhecimento da UFV, e que, conseqüentemente, geram possibilidades de captação de recursos. Neste processo, é aparente a preocupação com uma posição política que não demonstre antagonismo ao atual governo que, como disse um entrevistado, é a postura do reitor de “não pisar no calo do Bolsonaro” a fim de garantir a preservação da universidade por meio da “diplomacia”.

O Demetrius tá na gestão Bolsonaro. O que o Bolsonaro fez na primeira oportunidade que ele teve foi trocar os reitores que ele achava esquerdistas por interventores. O que o Demetrius está fazendo: eu não vou pisar no calo do Bolsonaro, então eu não vou me colocar como um reitor esquerdista, não que ele seja de esquerda ou direita, mas eu não vou dar motivos para ele achar que eu sou um reitor esquerdista, porque assim eu consigo agir preservando a universidade. Então assim, eu não acho que seja uma gestão tomada para corroborar a ideologia do governo, se se coloca contra, mas faz isso com muita prudência pra não cair lá nos holofotes e continuar com a preservação da UFV, e ele faz isso inclusive no sentido de conseguir emendas. (DIg)

Neste sentido, afirmam ainda que o reitor manifesta este entendimento.

se fosse um reitor mais politicamente, com posicionamento político muito claro, talvez a gente seria prejudicado. Então eu tenho muitas críticas quanto a alguns funcionamento da reitoria da UFV, muitas, muitas, mas eu acredito que, como ele mesmo reforça em muitas reuniões, se ele tivesse uma postura mais combativa, a UFV estava muito lascada. (DIpg - grifo nosso)

Percebemos que a gestão atual se preocupa em não declarar formalmente um posicionamento político-partidário e busca permanecer nesta posição supostamente neutra, como observamos no fragmento a seguir.

E obras com repercussão nacional, com presença de ministro da Educação e da Agricultura presente na inauguração. Então são obras de repercussão nacional que a gente está dando vazão, isso criou uma relação de confiança muito grande, eles sabem que aqui vai executar. Tem outras, (...), lá eu não ligo e não coloco dinheiro lá porque eu sei que não vai ser gasto. Então tem

isso. (...) as federais que são, vamos dizer assim mais vermelhas, tem muita dificuldade nesse governo, tem mesmo, tem sofrido muito em questão orçamentária. Não é questão de corte, o corte ele é isonômico, é pra todo mundo, mas nas oportunidades que existem, as oportunidades são muito seletivas (...) A gente não é vermelho nem é verde e amarelo, a gente tem uma política aqui que a gente é UFV. (ASSP)

Este discurso revela a adoção da dicotomia que vem sendo reforçada pelo governo brasileiro atual, opondo os ditos “comunistas”, que seriam os partidários da esquerda, e os apoiadores, que seriam os “verde-amarelos”, de direita. A suposta neutralidade político-partidária da gestão atual da UFV é questionada quando se encontra no cargo de maior hierarquia da instituição alguém que “se adequa” à atual conjuntura, como observamos na fala do entrevistado abaixo.

(...) nesse aspecto, eu vejo que a universidade hoje em dia ela se posiciona muito em questões não adotando uma visão tão militante, que não se comprometa como partidária, que não se comprometa como algo que está defendendo uma causa ideal própria. Então hoje as relações são baseadas principalmente em relações de confiança, então tem que passar uma confiança para pessoa e eu vejo muito isso, muitas questões sendo deixadas de lado. É claro que a gente tem um representante que se adequa muito ao cargo na atual conjuntura, porque eu acho que ele consegue passar uma imagem que eles gostariam de ter. Classe média alta, sem partidarismo, com o discurso sempre voltado para questões de produção, de retorno a curto prazo. Então isso agrada os órgãos, uma pessoa decidida, então acho que essas relações com esses órgãos têm muito que ser construído nesse aspecto pra não ter uma atitude repreensiva. (...) . Então acho que há uma diplomacia que é um jogo de cintura, eu acho que isso é muito esse posicionamento com o governo. (...) (DIpg)

Além dos discursos expostos, uma situação relatada faz com que questionemos a suposta neutralidade da gestão atual da universidade diante da postura tomada frente à uma manifestação contrária ao então ministro da educação, Abraham Weintraub, como o fragmentado transcrito a seguir demonstra.

E aí ele vai fazer esse movimento na preservação da universidade. Outro caso legal também é quando estava, nem era minha gestão do DCE ainda, a gente estava com a comissão interventora e aí teve festival de banda e o pessoal botou um “fora Weintraub” escrito na faixa. E aí tiram essa foto e a foto parou lá na mão do Weintraub, isso em um dia, numa tarde, aí o Demetrius ligou pro Pedro que estava na comissão gestora e falou: olha, vai ter que tirar! Aí o Pedro: tudo bem, eu vou escrever um censurado então, pode? Aí o Demetrius falou: pode, ok. Pegou o censurado e colocou. Então assim, são decisões que são de forma a não cair nos holofotes do MEC, que ele sabe que tá tendo essa perseguição, essas punições desses reitores que estão esquerdistas. Então ele toma essas decisões de forma a preservar. (DIg)

Interessante notar como, mesmo construindo essa aproximação forte com o governo e adotando estes tipos de conduta na universidade, os entrevistados não identificam formalmente uma posição partidária por parte do reitor e da universidade. Mesmo para aqueles que consideram que, para conseguir se manter na reitoria e conseguir estas captações de recursos, o reitor passa uma imagem coerente com os aspectos valorizados pelo governo federal, não há uma associação deste mecanismo com um alinhamento partidário, mas sim com uma postura de “jogo de cintura” do reitor frente à conjuntura desfavorável às universidades em que estamos inseridos.

Assim se manifesta a identidade do reitor como ator político, como já identificou Ésther (2007). Aqui destacamos os movimentos de aproximação e negociação junto ao governo federal que rompem com a posição passiva de aguardar o direcionamento de recursos para fazer um processo de busca ativa por oportunidades de obtenção de verbas extraorçamentárias.

Outras frentes das chamadas “parcerias” seriam a iniciativa privada e o governo estadual, também visualizados como fontes potenciais de recursos financeiros adicionais para a universidade. Sobre a iniciativa privada, as controvérsias quanto à busca de recursos deste setor surgiram de forma natural no discurso dos entrevistados, mesmo não tendo sido diretamente questionados sobre o assunto. As visões são antagônicas quanto à invasão do privado sobre o público, como podemos observar nos fragmentos de entrevistas abaixo.

(...) as pessoas confundem muito as coisas, por exemplo, você tem uma parcela da comunidade universitária que é contra qualquer tipo de parceria público-privada, qualquer tipo de interação entre a universidade e empresas privadas. E eu considero isso um equívoco (...) é inevitável também que nós temos interação com o meio produtivo até porque não existe, eu não tenho a visão de que iniciativa privada vai fomentar as universidades, até porque nós custamos muito caro para a sociedade. Nenhuma empresa vai nos financiar (...) (AS1)

Com a redução desse financiamento [público], a universidade, força a universidade a buscar financiamento em empresas privadas, e com o tempo gerar a privatização. E aí, é aquela história né, privatizou não tem mais essa liberdade nossa, essa autonomia da universidade, vira um setor mais para atender demandas pessoais. (D1pg)

Há ainda o entendimento de que a interação com o setor produtivo deva ser intensificada e flexibilizada, de forma a não somente captar recursos, mas também abrir possibilidades para futuras posições de emprego para os estudantes da UFV (DC). Assim como ocorre na construção da relação reitor-governo federal, no âmbito dos contatos com empresas privadas, a relação direta entre professores e empresas é fonte de inúmeras demandas e recursos (TA). A interface com o governo estadual também contempla fatores de aproximação, negociação e

construção de vínculos que ultrapassam mecanismos formais. “O governo estadual a gente tem ótimo relacionamento, a gente ano passado conseguiu alguns recursos importantes junto com o governo do estado. Mas a gente precisa garimpar as oportunidades (...)” (ASSP - grifo nosso).

Nesta dinâmica de interações externas da universidade, a habilidade política de negociação e construção de vínculos a partir de relacionamentos construídos individualmente e não institucionalmente é muito relevante. Constatamos então que a lógica de relações de poder que se manifestam na interação da universidade com entes externos é inversa à modificação que a atual gestão da UFV vem buscando implementar internamente, baseada na impessoalidade de procedimentos e formalização de processos de decisão.

Isso demonstra que, ainda que busquem suprimir as influências dos relacionamentos e negociações “extraoficiais”, esta dinâmica invade a universidade como mandatória na construção de relações com outras organizações e com as diversas instâncias de governo. E, ainda assim, no contexto das relações internas, a modificação também não é considerada como implementada, como poderemos constatar na seção dedicada às análises da tomada de decisão (6.3).

Quanto ao governo municipal, houve ainda outras análises sobre a interação da universidade e o município, as quais passaram a variável contextual relativa ao tamanho do município *versus* importância da universidade, como podemos observar nos fragmentos abaixo.

(...) a relação da universidade com o poder executivo municipal eu vejo mais claramente uma hierarquia, vejo que a universidade decide algumas questões na medida que ela tem mais estrutura a oferecer que o executivo municipal, na cidade de Viçosa. Por exemplo, em relação ao processo de vacinação a universidade decidiu, vocês querem a estrutura então vamos ceder a estrutura, mas foram então adotadas medidas sanitárias na cidade. Então essa imposição de condições. (DIg)

(...) eu percebo uma disposição muito grande da universidade, aí eu estou pensando aqui na pandemia, nas relações com a prefeitura durante a pandemia. Para vacinação, para teste, que a UFV fez muito teste. Há uma disposição muito grande dessa gestão, aí eu vou te falar da gestão do professor Demetrius, ter uma relação o mais favorável pra UFV pra que a UFV consiga sobreviver. E entendendo o seu papel social como uma instituição que deve uma resposta pra sociedade (...) Mas a impressão que eu tenho é que o mais difícil é lidar com a prefeitura de Viçosa. A gente percebe isso nos contatos que a gente faz (...). Mas é que a cidade espera que a UFV faça alguma coisa por ela, e existe isso, eu acho que é característica de cidade pequena. Claro que a prefeitura de Belo Horizonte não espera que a UFMG faça nada por ela, lógico que não. (DO)

Segundo os entrevistados, ao mesmo tempo que o município parece adotar uma posição de subordinação quanto à UFV, age também ativamente como um ator de cobrança quanto à atuação da universidade em consonância com seus interesses.

Percebemos que a análise das relações de poder da UFV com os órgãos, organizações e entes externos é permeada por uma ampla gama de naturezas de vínculos, mas o ponto central encontrado nesta questão foi a ação dos interesses e dinâmicas de negociação individuais sobrepondo as instâncias institucionais.

Além disso, constatamos que o discurso daqueles diretamente envolvidos com a implementação da governança institucional na UFV está alinhado com a perspectiva do Banco Mundial (WORLD BANK, 1992), também reafirmada por Botella (2011) e pela Comissão Técnica Espanhola de Governança Universitária (2011). Com isto, percebemos que as tendências de transferência de métodos de gestão privados para o setor público formalizados pela Reforma Gerencial ainda se fazem presentes e são continuamente reforçados, inclusive pelas métricas de avaliação do próprio governo, como observamos no iGG (TCU, 2014).

Buscamos captar a percepção dos entrevistados sobre a interface da universidade também no sentido de sua participação no desenho de políticas que a ela são direcionadas. Os resultados desta questão seguem na Tabela 14.

**Tabela 14 - Participação percebida da universidade na construção de políticas**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Historicamente existente, porém vulnerável às políticas de governo	5	45%
Não há participação, as políticas são construídas e repassadas para implementação	5	45%
Não há participação, as políticas são construídas a partir de interesses e influências de grupos específicos, nacionais e internacionais	3	27%
Há o espaço para participação, porém há pouca receptividade	2	18%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

Percebemos através das respostas que este ponto é significativamente problemático. Os entrevistados demonstraram que as universidades não têm espaço para participar das políticas e, quando o tem, não é algo estimulado ou bem recebido, além de ser extremamente volátil, acompanhando as políticas de cada governo, ao invés de ser uma política de Estado.

Ao serem questionados sobre a participação da universidade, os entrevistados afirmaram que as decisões de políticas públicas de educação superior ocorrem “de forma unilateral, de cima para baixo” (DIg). Mesmo o entrevistado que considera que os reitores têm acesso ao

Congresso, afirma que “hoje em dia, as instituições estão tendo que batalhar muito mais para estar nos espaços (...) a gente vê que o trabalho hoje está sendo dobrado, porque a gente tem essa receptividade como direito, a gente pode ocupar esse espaço, mas hoje não tem uma receptividade” (DIpg).

O afastamento da participação da universidade no delineamento de políticas, já constatado em estudos como o de Mortimer e McConnel (1979), é tratado como algo que vem se agravando nos últimos anos no contexto brasileiro com a vigência do governo Bolsonaro, inclusive contribuindo para o distanciamento das demandas sociais frente a essas políticas.

O que nos últimos anos você percebe que o governo trata de problemas extremamente complexos sem o apoio da ciência. Essa aproximação não vai acontecer, porque se a política pública nasce de um problema público e a universidade não participa, se essas decisões não são colegiadas, esse casamento entre o interesse da sociedade e o interesse individual da universidade, ele não acontece. (AS2)

Agravando esta situação, temos as influências de grupos de pressão no delineamento das políticas educacionais brasileiras, como observamos na fala dos entrevistados a seguir.

Nós não temos políticas educacionais decididas a partir dos interesses da base (...) o movimento Todos pela Educação é um grupo de empresários que se diz interessado na educação do país. (...) Esse grupo estava assessorando o Ministério da educação, sugerindo, tem um programa no MEC que eu acho que chama Acelerar para Vencer (...) que é financiado pela fundação Ayrton Senna. Material, tudo, atende na escola pública. Então quando eu deixo a fundação Ayrton Senna me ajudar na educação, o quê que a fundação Ayrton Senna quer para a classe trabalhadora? O quê que a fundação Bradesco quer para a classe trabalhadora? Manter ela na classe trabalhadora, ela não quer emancipar classe trabalhadora. O quê que é a Fundação Itaú quer pra classe trabalhadora? Essa aproximação que sempre vem é travestida de boa moça, é aquele que quer ajudar, o cidadão de bem (...) aí a gente tem outros agentes, por exemplo, as agências internacionais, Banco Mundial, FMI, UNESCO, CEPAM<sup>31</sup>, essas agências eles elaboram os documentos que vão ser os documentos que vão orientar as políticas. (...) Então é uma conjunção, é uma articulação entre os interesses da elite mundial com os interesses das elites locais. (...) por exemplo, aí vem o Cláudio Moura e Castro<sup>32</sup> que é um cara que é um agente do Banco Mundial, ele é o intelectual do Banco Mundial, escreve um artigo na Veja, ele não tá falando, aquele artigo dele não vai obrigar as pessoas a mudar a educação, mas ele escreve um artigo na Veja sentando o pau na educação pública. Então são vários os canais de influência, aí o cara é chamado para falar na Globo News, para falar no Jornal Nacional, entendeu? (...) esses intelectuais orgânicos ao capital para usar uma expressão,

<sup>31</sup> Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.

<sup>32</sup> Claudio de Moura e Castro já foi dirigente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), coordenou o Projeto Educacional de Desenvolvimento, trabalhou no Banco Mundial e atualmente é colunista da revista Veja e Conselheiro do Instituto Positivo, que foi criado pelo grupo Positivo e tem como principal foco a criação dos chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) (INSTITUTO POSITIVO, 2022).

eles vão financiar os projetos das universidades. Então são inúmeros os canais, os tentáculos que eles têm para alcançar a consolidação dessas políticas. (DO – grifo nosso)

Nossa, é muito complexo isso porque aquilo que eu estava te falando da composição do parlamento, as políticas educacionais elas são construídas ali no parlamento junto ao Conselho Nacional de Educação, junto ao executivo nacional e a gente vê muita influência dos lobbys das universidades privadas, dessa mercantilização da educação, dessa dinâmica da percepção individual de que é por mérito que as pessoas vão conseguir. Então é muito complexo a gente pensar a construção das políticas educacionais no Brasil porque envolvem todos esses mecanismos explícitos e implícitos das decisões. É um emaranhado. (REPC – grifo nosso)

O discurso do entrevistado supramencionado levanta a necessidade de compreender os fenômenos não apenas a partir do que se declara oficialmente, mas também considerando as tramas que os envolvem, alcançando os interesses e movimentos de articulação que não se apresentam à primeira vista, mas sim a partir de investigações mais aprofundadas (PINHEIRO, 2018).

O movimento Todos pela Educação (TPE), citado pelo entrevistado, foi criado em 2006 como uma organização do terceiro setor, e se apresentou como uma iniciativa que buscava a participação de todos os setores sociais. No entanto, na verdade, foi proveniente da coalizão entre grupos empresariais provenientes de diversos ramos, inclusive industrial e financeiro, como Gerdau, Grupo Pão de Açúcar, Cia. Suzano, Banco Santander, Grupo Itaú e Organizações Globo. Se envolveram ainda fundações e institutos ligadas ao mundo empresarial, como a Fundação Roberto Marinho, o Instituto Ayrton Senna, a Fundação Bradesco, o Instituto Ethos e o Grupo Abril (SAVIANI, 2014; MARTINS; KRAWCZYK, 2018; PINHEIRO, 2018).

Ainda que o TPE tenha sido juridicamente registrado em 2014 sob a figura de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), o que o habilita a receber diretamente recursos públicos dos entes federados, sua subsistência financeira é proporcionada por recursos privados provenientes de “(...) doações de importantes grupos empresariais e de organizações internacionais, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)” (MARTINS, KRAWCZYK, 2018, p. 07; PINHEIRO, 2018).

O financiamento do TPE é coerente com sua atuação. O TPE contribuiu para que a ação empresarial ganhasse “maior organicidade” e assim passasse a influenciar de maneira organizada e articulada a delimitação de políticas direcionadas ao campo educacional no Brasil. Logo após sua criação, obteve ampla participação no desenho do Plano de Desenvolvimento da educação (PDE) no ano de 2007, o qual foi “(...) traçado sem a participação ampla dos

educadores, sindicatos, universidades e representações históricas dos movimentos sociais organizados (...) (PINHEIRO, 2018, p. 63, 64).

O TPE passa a participar cada vez mais ativamente das deliberações sobre as formulações de políticas públicas, e sua intenção é atuar como corresponsável, pois, dessa forma, declara acreditar ser capaz de contribuir para a superação das supostas crises que ele mesmo indica estarem presentes na educação brasileira.

A pedra angular da ética do Compromisso Todos Pela Educação é a CORRESPONSABILIDADE PELO TODO, que se consubstancia na atuação convergente, intercomplementar e sinérgica entre as políticas públicas, o mundo empresarial e as organizações sociais sem fins lucrativos; [...] O Estado tem o dever e a obrigação de ser o detentor dos fins universais (atender a todos). O mundo empresarial destaca-se pela sua capacidade de fazer acontecer (lógica dos meios) com eficiência, eficácia e efetividade. As Organizações Sociais Sem Fins Lucrativos (Terceiro Setor) caracterizam-se pela sua sensibilidade, criatividade e espírito de luta (Todos Pela Educação, 2006, p. 7).

Assim, o TPE, a partir do que ele considera ser sua capacidade para “fazer acontecer”, se coloca como corresponsável por superar as crises de qualidade, responsabilidade e gerenciamento que identifica na educação brasileira, e propõe para isto a incorporação da lógica de racionalidade empresarial pautada na instituição de métricas e de controle de qualidade sobre o ensino.

Este discurso é coerente com a tensão nas relações entre os âmbitos público e privado no contexto brasileiro, que, no cenário da educação, utilizando do argumento da suposta ineficiência da administração pública, abre cada vez mais espaço como o setor privado, que surge como grande solucionador de problemas e promotor da eficiência de gestão (FERNANDES; BRITO; PERONI, 2012; CAETANO, 2018).

Na perspectiva de Almond e Powell (1966) sobre grupos de interesse, esse tipo de formação do Todos pela Educação seria um grupo institucional, categoria que descreve grupos formalmente constituídos por membros que exercem outras funções, mas que se unem para influenciar setores específicos do poder público, no caso, a educação, mas podemos também compreender os manejos deste grupo de pressão a partir da perspectiva da ACF (SABATIER, 1998, 2007).

Ao compreendermos a lógica do TPE, que o entrevistado afirma se replicar em outros movimentos e cita como uma “conjunção, uma articulação de interesses”, podemos associá-lo à construção de coligações de interesse, a partir do modelo de advocacias de coalização

(SABATIER, 1998, 2007), onde percebemos os laços entre estes grupos empresariais unindo-os em torno de interesses comuns, sendo claramente uma variável política.

O representante da comunidade, que inclusive é membro da câmara dos vereadores da cidade de Viçosa, afirma que “(...) ainda que a universidade tenha sua autonomia de gestão, a gente não pode desconsiderar as decisões do parlamento e o tanto que isso impacta nas universidades públicas federais” (REPC), deixando implícito seu entendimento de que os direcionamentos de políticas são elaborados e depois repassados às universidades para que elas implementem, impactando-as, o que significa dizer que as políticas são construídas a partir dos interesses que conseguem ser representados junto às esferas nacionais, como ocorre com a participação do TPE, e depois são enviadas às universidades com uma ordem de “cumpra-se”. Na visão de um dos entrevistados,

(...) nem mesmo as próprias gestões das universidades têm poder de decisão. Elas tentam ali administrar o que acontece dentro de cada instituição, então administrar a situação que é jogada pra elas da forma que conseguem administrar. Mas nem as próprias reitorias, as universidades em si têm poder de decisão não. (DIg – grifo nosso)

Além de ter sua participação suprimida, o que aproxima a universidade do modelo de governança burocrática de Brunner (2011), a situação é agravada pelo fato dela não apresentar resistência, como ressalta um entrevistado: “(...) a universidade gosta bem de pegar o que vem e implementar. Estou falando universidade aqui, agora, na história da universidade, tá? A UFV não é uma instituição de resistência (...)” (DO).

Os entrevistados apontam que o auge desta situação de repasse dos direcionamentos do governo federal para as universidades, com um caráter de cumprimento e não de participação, se deu com a interferência nas nomeações de reitores nas universidades federais brasileiras, situação nunca antes vivenciada por nenhum deles.

(...) até no âmbito da universidade federal, a comunidade se junta e coloca o nome de um reitor, faz a consulta informal aqui pelo reitor, e já não existe essa autonomia. A gente viu que no governo atual isso caiu por terra, a consulta à comunidade pouco influenciou nas escolhas. (TA)

(...) o quanto que o Bolsonaro influenciou nas eleições dos reitores das universidades federais, (...) Ele de fato interferiu na eleição de várias universidades federais, então é muito complexo a gente pensar em quem tem poder de decisão. (REPC)

(...) esse tipo de intervenção neste momento sobre a universidade brasileira, isso naturalmente leva né, você está vivendo aí o processo, em que 5 universidades realizadas se retiraram da Andifes. Precisamente aquelas em

que os reitores são aqueles que não foram eleitos pela comunidade, aqueles que o Bolsonaro escolheu. (DF)

Até o atual governo, a indicação da comunidade universitária para reitor era amplamente respeitada. Segundo a lei (BRASIL, 1996a), a universidade elabora uma lista tríplice de nomes, que é encaminhada para que, dentre eles, um seja nomeado pelo Presidente da República. Historicamente, há uma norma tácita da nomeação respeitar o nome mais votado pela comunidade acadêmica nesta lista tríplice.

Entretanto, no governo vigente, vem se observando uma ruptura com este procedimento (BRASIL DE FATO, 2021; SALDAÑA, 2021; PALHARES, 2022). Dentre as nomeações de responsabilidade do atual presidente, 40% não respeitaram a vontade da comunidade universitária, e houve ainda a escolha de sete dirigentes temporários (reitores *pro tempore*), nomes fora da lista tríplice (SALDAÑA, 2021).

Os chamados “reitores interventores” vêm sendo nomeados com deferência aos seus alinhamentos políticos ao atual governo, sendo que esta influência se torna aparente quando, por exemplo, a escolha do reitor Carlos Bulhões, terceiro colocado na lista tríplice para a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), é anunciada por um deputado apoiador de Bolsonaro (Bilbo Nunes – Partido Social Liberal do Rio Grande do Sul) antes da própria nomeação pelo presidente (SALDAÑA, 2021).

Dentre tais dirigentes, seis se retiraram da ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior), alegando não ter encontrado espaço nesta associação para discutir temas que consideram relevantes, e optaram por formar outra entidade, chamada de Afebras (Associação dos Reitores das Universidades Federais do Brasil). Enquanto a Afebras conta com 6 membros, a Andifes permanece com os outros 63 reitores das entidades federais de ensino como membros (PALHARES, 2022).

Diante da ruptura de procedimento gerada pelo atual governo, a temática foi objeto de uma liminar de autoria da Ordem dos Advogados do Brasil<sup>33</sup> (OAB) no Supremo Tribunal Federal (STF), na qual a OAB, diante da lacuna presente na lei existente (BRASIL, 1995a), buscava a garantia de que o presidente da República obrigatoriamente nomeasse como reitor das universidades e institutos federais o primeiro nome da lista tríplice elaborada pelas instituições.

---

<sup>33</sup> Pedido de liminar de Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) 759 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021).

O Supremo Tribunal Federal decidiu pela manutenção da obrigatoriedade legal de nomeação do reitor dentre os nomes que constam na lista tríplice, porém não deferiu a liminar no sentido de que o nomeado teria que ser necessariamente o mais votado pela comunidade universitária, sendo isso de discricionariedade do presidente (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021). Ainda assim, observamos o descumprimento do que se estabelece na lei e no entendimento do STF com as diversas nomeações de reitores *pro tempore*, cujos nomes não estavam presentes em nenhuma lista tríplice.

Esta situação demonstra na realidade da universidade as percepções dos entrevistados que foram corroboradas pelos fatos que atestaram a vulnerabilidade das instituições universitárias, de sua participação e de sua gestão.

Com relação aos achados da pesquisa relativos à governança da instituição, constatamos que a forma como se vê a universidade reflete diretamente na implementação de iniciativas de governança e uma gestão coerentes com aquela imagem. O esforço de estabelecer uma governança formal pela gestão atual da universidade pesquisada buscou estabelecer critérios e procedimentos que aproximassem a universidade de um modelo racional-burocrático, denotando escolhas próprias da adoção dos pressupostos da administração pública gerencial.

A estrutura de governança adotada na universidade decorreu de critérios de avaliação que colocam a universidade em condição de igualdade no mesmo grupo de todos os órgãos da administração pública, e assim levou para esta instituição critérios de avaliação padrão, que não necessariamente seriam os mais adequados para sua dinâmica peculiar e complexidade.

Ainda que formalmente, ao analisar a implementação da governança na universidade, diversos sujeitos tenham apontado este processo como uma iniciativa em busca do distanciamento da lógica personalista (DAMATTA, 1997), a análise das narrativas construídas nos levou a investigar este núcleo com mais profundidade, a fim de compreender como de fato se configura a tomada de decisão na UFV, construção que segue na próxima seção.

### **5.3. Tomada de decisão na universidade**

Partindo da premissa de que a tomada de decisão é um expoente do funcionamento da instituição (RODRIGUES, 1985; LEITÃO, 1993), aprofundamos nossa compreensão sobre a dinâmica decisória da UFV através da investigação de pontos cruciais que surgiram das interações com o campo e que formaram este núcleo da tese.

Inicialmente, buscamos compreender como ocorre, na percepção dos entrevistados, a relação entre os diversos níveis decisórios presentes na UFV. Como foi possível observar no organograma sintético da UFV (Figura 08), a Universidade é composta por Centros de Ciências. Na UFV *campus* Viçosa, há quatro Centros de Ciência: Centro de Ciências Agrárias (CCA), Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCB), Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CCE) e Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCH).

Cada um dos Centros abrange vários departamentos, que representam os respectivos cursos. O CCA abriga 07 departamentos<sup>34</sup>, o CCB, 10 departamentos<sup>35</sup>, o CCE, 10 departamentos<sup>36</sup>, e o CCH, 11 departamentos<sup>37</sup>. Além dos departamentos, os Centros são compostos ainda pelos seguintes órgãos: Câmara de Ensino, Diretoria e o Conselho Departamental, que é órgão colegiado deliberativo e consultivo do centro.

Ao contrário do que se pode cogitar, as decisões não são tomadas somente no âmbito do Conselho Departamental, que reúne o Diretor do respectivo Centro de Ciências, como presidente, além dos Chefes de Departamentos; cinco representantes dos docentes, eleitos pelos pares; um representante do corpo discente, eleito entre os alunos dos cursos que compõem o respectivo Centro de Ciências; e um representante do corpo técnico-administrativo, eleito pelos pares (UFV, 2014). Tratando-se de decisões formais, podemos observar suas dinâmicas ocorrendo desde as reuniões de colegiado nos departamentos, fluindo pela estrutura da UFV até, conforme necessidade e pertinência, alcançar até mesmo a esfera do CONSU.

As percepções quanto às relações entre esses diversos níveis decisórios seguem na Tabela 15.

---

<sup>34</sup> O CCA abriga os seguintes departamentos: Economia Rural (DER), Engenharia Agrícola (DEA), Engenharia Florestal (DEF), Fitopatologia (DFP), Fitotecnia (DFT), Solos (DPS) e Zootecnia (DZO).

<sup>35</sup> O CCB abriga os seguintes departamentos: Biologia Animal (DBA), Biologia Geral (DBG), Biologia Vegetal (DBV), Bioquímica e Biologia Molecular (DBB), Educação Física (DES), Entomologia (DDE), Microbiologia (DMB), Medicina e Enfermagem (DEM), Nutrição e Saúde (DNS), e Veterinária (DVT).

<sup>36</sup> O CCE abriga os seguintes departamentos: Arquitetura e Urbanismo (DAU), Engenharia Civil (DEC), Engenharia de Produção e Mecânica (DEP), Engenharia Elétrica (DEL), Estatística (DET), Física (DPF), Informática (DPI), Matemática (DMA), Química (DEQ), e Tecnologia de Alimentos (DTA).

<sup>37</sup> O CCH abriga os seguintes departamentos: Administração e Contabilidade (DAD), Artes e Humanidades (DAH), Ciências Sociais (DCS), Comunicação Social (DCM), Direito (DPD), Economia (DEE), Economia Doméstica (DED), Educação (DPE), Geografia (DGE), História (DHI) e Letras (DLA).

**Tabela 15 - Relações percebidas entre diferentes níveis decisórios**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Tendências dos níveis decisórios superiores acompanharem as decisões tomadas pelos níveis inferiores	6	55%
Os níveis superiores são responsáveis por fazer garantir o interesse da instituição	3	27%
A decisão anterior pode auxiliar quando não há instruções normativas claras	1	9%
A tendência histórica de seguir as decisões dos níveis inferiores está sendo modificada	1	9%
Desconhecimento da lógica de tomada de decisão interna da universidade	1	9%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

A percepção compartilhada por metade dos entrevistados é de que os níveis decisórios superiores tendem a acompanhar as decisões que são tomadas pelos níveis que os antecedem, sendo assim, uma decisão que chega no âmbito do CONSU tenderia a ter encaminhamento coerente com o que, por exemplo, o Conselho Departamental realizou. Os níveis decisórios superiores são ainda considerados responsáveis por revisar as decisões anteriores, de forma a garantir a defesa dos interesses institucionais, afastando ao máximo influências extraoficiais sobre o processo de tomada de decisão e garantindo a sobreposição dos interesses da universidade sobre os interesses individuais.

A tendência é respeitar a instância anterior, porque se a gente começa a duvidar da instância anterior por qualquer coisa você acaba deslegitimando os pares (...)

[no CONSU] tem uma certa padronização, acho que também é importante para defender os interesses institucionais, a gente às vezes tem situações em que existe um certo corporativismo às vezes dentro do departamento, algo que às vezes favorece o pessoal de um servidor e que pelo corporativismo, por ele conviver dentro departamento, o departamento às vezes aceita determinadas situações que pra universidade é algo complicado. Então tenta evitar de que o pessoal sobreponha o interesse de institucional, é fundamental nesse papel. (...) lá é o local da gente é barrar pedidos, processos que às vezes ferem o nosso interesse institucional. E evita, ou controle de certa forma esse corporativismo, porque lá ele é bem mais impessoal, quando vai pro CONSU a gente não sabe quem que é, são os muitos departamentos, muitos representantes e conseqüentemente o nível de pessoalidade diminui bastante, é bem mais impessoal. Então a questão pessoal passa a ser menos relevante, a gente tem condição de avaliar mais o aspecto institucional, qual que é o interesse, se determinado pedido é aceito, se determinada situação é válida ou não. (DC – grifo nosso)

Percebemos já nesta questão a presença de elementos na tomada de decisão que desafiam os caminhos formais e abrem possibilidades para decisões desenhadas conforme interesses que não os da instituição. Estes mecanismos se apresentam como interesses

individuais que, através de articulação com diversas pessoas, que podem estar “em todas as instâncias” (DO), conseguem ser defendidos, ainda que, ao chegar no CONSU, supostamente possam ser identificados e suprimidos.

(...) tem que ter alguém, tem que ter uma instância para falar: olha, não pode, isso aí não pode. E por isso que essas decisões colegiadas que começam lá no colegiado do departamento e vão passando pelo centro dependendo do assunto, ou pelas câmaras de ensino, enfim, vai depender do tema, mas alguém tem que prestar atenção, porque muitas vezes eu posso ter amigos em todas as instâncias (...) Alguém tem que pegar e falar: não, o colegiado aprovou, o outro aprovou, mas isso aqui não procede e aí não pode. E isso requer da gente informação, estudo, análise, a minúcia do documento pra você poder olhar, por isso que é tão difícil. (DO)

(...) enviar um professor pra outra instituição em troca de um código de vaga. Então todas as decisões que saíam dessa política, dessa diretriz de tomada de decisão, o CONSU reprovava, independente se foi amplamente discutido no âmbito do departamento ou não. Porque ele entendia o seguinte, que muitas vezes o departamento pode olhar mais o bem-estar individual de um docente que precisa ir embora. Mas, por outro lado, o CONSU precisa se apegar aquilo que é melhor pra instituição naquele momento. E aí é lógico que depois que essas contratações voltarem a serem realizadas, o CONSU voltou a deliberar positivamente e acompanhar os departamentos. Mas o CONSU não tem, por mais que boa parte das suas decisões são tomadas em consonância ao colegiado, mas muito mais pela maturidade que esses conselhos desenvolveram dentro da universidade do que necessariamente a um prendimento (...) (AS2)

Entre os pares de um mesmo departamento, geralmente, pelo menos assim dos que eu tenho conhecimento, não é tão questionado, a situação de um, amanhã pode ser a situação do outro. (...) o departamento passa (...) chega no CONSU e não passa. (TA)

Diante disso, buscamos alcançar como os entrevistados percebiam a tomada de decisão no âmbito do órgão colegiado superior da administração da Universidade Federal de Viçosa, o Conselho Superior (CONSU), cujas percepções seguem categorizadas na Tabela 16.

Tabela 16 - A tomada de decisão no CONSU

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Toda as decisões envolvem dinâmicas de relacionamento político, negociação e convencimento	7	64%
As decisões são focadas nos objetivos da instituição	5	45%
As decisões podem ser mais simples ou mais complexas, a depender do nível de subjetividade e dos interesses envolvidos	5	45%
As decisões são tomadas por voto, e deve-se respeitar a posição da maioria	5	45%
Instâncias superiores, como CONSU, são esferas de defesa do interesse institucional e buscam superar questões de influência ou corporativismo nas decisões	4	36%
Há articulação prévia para decisões que serão tomadas formalmente no CONSU	3	27%
O corporativismo se faz presente para defender interesses pessoais	3	27%
É uma instância de recurso sobre decisões dentro da universidade	2	18%
Desconhecimento da lógica da tomada de decisão no CONSU	1	9%
É um órgão que toma decisões exclusivamente a partir de motivação externa	1	9%
O CONSU tem total autonomia para tomada de decisão	1	9%
O posicionamento das pró-reitorias tende a acompanhar o reitor	1	9%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

O CONSU é composto, além de membros da Administração Superior, por diretores e professores representantes dos Centros e Institutos de Ciências da UFV, representantes das cinco categorias de servidores técnico-administrativos que compõem o corpo de funcionários da universidade, representantes dos dois outros *campi* da UFV (Florestal e Rio Paranaíba) e representantes do corpo discente da graduação e pós-graduação e da comunidade.

Como determina o Estatuto da UFV, o Conselho Universitário será composto por (UFV, 2014):

- I - do Reitor, como seu presidente, com voto de qualidade;
- II - do Vice-Reitor;
- III - do Pró-Reitor de Administração;
- IV - do Pró-Reitor de Assuntos Comunitários;
- V - do Pró-Reitor de Planejamento e Orçamento;
- VI - do Pró-Reitor de Gestão de Pessoas;
- VII - dos Diretores de Centros de Ciências;
- VIII - do Diretor Geral do Campus UFV-Florestal;
- IX - do Diretor Geral do Campus UFV-Rio Paranaíba;
- X - do Diretor do Colégio de Aplicação da UFV (Coluni);
- XI - de 3 (três) representante docentes de cada Centro de Ciências do Campus Sede, eleito entre seus pares;
- XII - de 1 (um) representante docente da carreira do magistério superior do Campus UFV-Florestal, eleito entre seus pares;
- XIII - de 2 (dois) representantes docentes do Campus UFV-Rio Paranaíba, eleito entre seus pares;

- XIV – de 2 (dois) representantes docentes da carreira de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, sendo um da CEDAF e outro do Colégio de Aplicação da UFV (Coluni), eleitos entre seus pares;  
 XV - de 5 (cinco) representante dos servidores técnico-administrativos, eleitos entre seus pares;  
 XVI - de 4 (quatro) representantes do Corpo Discente de graduação, eleitos entre seus pares;  
 XVII - de 1 (um) representante do Corpo Discente de Pós-Graduação, eleito entre seus pares;  
 XVIII - de 1 (um) representante da comunidade do município do Campus Sede, indicado pela Câmara Municipal de Viçosa (...)

Todos os sujeitos entrevistados participam atualmente ou já participaram de reuniões do CONSU. Notamos que todos eles levantaram algum ponto referente à articulação, defesa de interesses específicos e negociação fora da esfera formal na dinâmica de tomada de decisão no CONSU antecedendo e influenciando potencialmente o voto dos membros nas reuniões do Conselho Superior.

Dessa forma, o que anteriormente se afirmou sobre o CONSU conseguir afastar interesses individuais em busca de fazer valer os interesses institucionais não necessariamente ocorrerá, uma vez que as decisões tomadas no CONSU poderiam ser frequentemente decorrências naturais das articulações e negociações que ocorreram previamente, achado que coaduna os estudos de Baldrige (1971) sobre relações informais e estrutura formal da governança. Dessa forma, analisaremos a influência potencial dos vínculos informais sobre as decisões (Tabela 17).

**Tabela 17 - A potencial influência das relações informais sobre a tomada de decisão**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
A construção de relacionamentos informais favorece a captação de recursos	9	82%
As relações informais promovem associações e articulações que antecedem manifestações de decisões formais	8	73%
As relações compartilhadas por grupos informais são capazes de afetar os objetivos da instituição	4	36%
A maioria utiliza das relações informais para influenciar decisões	3	27%
A boa política ajuda a construir relações que beneficiam a universidade	2	18%
As relações informais não afetam as decisões, são usados apenas como canais de esclarecimento e obtenção de informação	2	18%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

Apesar da percepção dos entrevistados de que a atual gestão estaria conseguindo afastar a lógica de influências e favores na tomada de decisão, quando aprofundamos a abordagem nas

entrevistas, percebemos que os fatos narrados contradizem este discurso. A presença de articulações, negociações que “preparam o terreno” (DÍpg) e defesa de interesses conforme os grupos representados é inegável na dinâmica universitária, e atingem as decisões que ocorrem em toda a instituição, inclusive no CONSU.

eu levava muito tempo, eu estava numa fase que não dá tempo de articular, que eu gosto de fazer as coisas com articulação (...) foi um processo mais demorado, a gente reuniu com o pró-reitor, com o secretário do CONSU. A gente teve três meses de articulação, então é um processo demorado, principalmente por ser a corda mais fraca, o trabalho é dobrado porque a gente tem que ir pelas beiradas, pelas frentes (...) Então, para a gente lidar com pessoas que têm mais poder que a gente, infelizmente a gente tem que descer um degrau e ir preparando o terreno, não dá para chegar de uma vez e quero mudar e pronto. Não, você tem que estudar, você tem que ter argumentos, tem que ter um motivo plausível pra convencer eles ali que é uma mudança interessante. E isso é um trabalho que leva um tempo. (DÍpg)

No âmbito do CONSU, as decisões são aparentemente divididas em duas grandes frentes, segundo os entrevistados: decisões técnicas e decisões subjetivas. As decisões técnicas são descritas como aquelas que já têm seus critérios amplamente definidos e, quando chegam no CONSU, basta realizar a aplicação daquilo já previsto na legislação. As decisões subjetivas, por outro lado, envolvem variáveis que não teriam como ser descritas exhaustivamente, como ocorre, por exemplo, em processos administrativos sancionadores, e então dependerão da discricionariedade decisória dos membros do CONSU.

(...) sobre os processos estruturadores que a gente tem, são critérios bem técnicos mesmo e objetivos. São coisas que a gente precisa fazer que estão estabelecidos na legislação. Agora tem muitos tipos de processo que passam dentro do CONSU, não posso dizer que esses critérios são tão objetivos, por exemplo, processo sancionador quando vai para lá para aplicar uma pena de um servidor, docente, por algum ato que ele fez, o processo ele deixa de ser técnico e entra num outro nível né. Então é muito subjetivo a tomada de decisão desse tipo de processo. Agora os processos técnicos, contratos, convênios, essas coisas que já estão mais estruturadas dentro da legislação que a gente não tem como fazer diferente, isso aí o critério é muito técnico. Agora tem processo lá que os critérios realmente não são técnicos. (ASSP - grifo nosso)

Ainda que boa parte das decisões sejam de caráter técnico, e, assim, mais diretas, “isso não é possível 100% porque o ambiente da universidade é um ambiente político” (ASSP). Nestas decisões consideradas mais complexas ou de cunho mais subjetivo, as forças políticas se tornam mais aparentes:

CONSU é um espaço político né? E quando chega ali, a disputa é política. (...) e aí esses processos então são debatidos e é nessa hora que a gente vê as forças políticas, aquele que estuda melhor do processo consegue obter mais, tem temas que são mais difíceis, tem temas que são historicamente decididos de uma forma então para você mudar essa forma de decisão tem que ter um embate mais longo, ou seja, são decisões até bem traumáticas. Mas não no sentido que tem briga, mas divide porque vai ter de romper com paradigma estabelecido já a muito tempo. (DO)

As articulações se fazem presentes exatamente nas decisões que têm maior amplitude, ou seja, mais opções de rumos a tomar, e dependem diretamente das posições adotadas pelos envolvidos. A defesa de interesses conforme o pertencimento a grupos caracteriza, para os entrevistados, movimentos de corporativismo frequentes e facilmente observáveis, o que coaduna com a perspectiva de Nunes (2010).

(...) é lógico que dentro de um processo de democracia representativa muitos dos conselheiros, não todos, eles sentem que eles estão ali para apresentar aquela camada que votou pela presença dele no conselho. Então mais do que natural que um estudante no momento que está sendo votado na política ele tente participar representando esse interesse (...) (AS2 - grifo nosso)

E lá no CONSU a gente tem diferentes categorias, cada um pode puxar sardinha do seu lado, literalmente, eles estão lá pra isso, para representar os interesses das classes e das diretorias e decidir. Mas autonomia existe, cada um tem seu voto. Não vejo interferência política, alguém pressionar, lógico que quando tem determinado interesse de aprovação numa matéria polêmica a gente tenta levar um negócio já combinado, porque a decisão lá na hora da reunião é bem complexa, às vezes precisa de mais tempo de pensar e procura colher subsídios antes de tomar decisões. (...) quando é algo mais pesado, mais importante impactante, normalmente a gente já conversa, já faz um alinhamento antes de encaminhar pra esse processo decisório, mas lá todos são livres, cada um tem seu voto. Aliás, tem uma certa pendência da administração, os pró-reitores são cargos confiança, mas tirando isso são todos representante eleitos, e normalmente é comum, não faz sentido o pró-reitor ir conta a administração se não faz sentido, está jogando contra, né? (DC)

A defesa de interesses conforme as categorias que os servidores representam no CONSU é considerada como natural, “eles estão lá pra isso” (DC), mas é interessante notar como o entrevistado, ao mesmo tempo que afirma não visualizar interferência política, narra as negociações e articulações prévias que ocorrem no caso de “matérias polêmicas” entre os interessados para fazer um “alinhamento”, o que denota a presença clara de aspectos políticos neste processo.

Dentro da universidade, constatamos a existência de vários grupos associativos, os quais, segundo Almond e Powell (1966), podem ser inicialmente identificados como aqueles que defendem classes específicas, como os sindicatos das categorias, mas também podemos

ampliar a compreensão para os grupos que representam interesses específicos, não necessariamente constituindo um órgão ou entidade para isto, mas se unindo de maneira organizada para influenciar decisões.

Os entrevistados indicam o corporativismo segundo categorias de servidores, criando uma hierarquia de benefícios, sendo o corpo docente ocupante do topo desta hierarquia: “De qualquer questão que envolve o professor, a tendência é proteger, ainda que não seja todo mundo protegendo todo mundo”. (DO)

Já teve casos, alguns vários casos, que são bem semelhantes, onde o servidor técnico-administrativo tem uma ação que a legislação fala: isso aqui é demissão, e o técnico administrativo é demitido. Quando o docente incorre na mesma prática, mesmo relatório, isso é demissão, mas geralmente ele é suspenso por trinta dias ou ganha uma advertência. Então esse tipo de corporativismo, a gente sabe que tem, porque o conselho é majoritariamente formado por uma classe. (ASSP)

Aqui cita-se inclusive a composição do Conselho Superior que, por ser majoritariamente formado por docentes, conseguiria benefícios para esta categoria com mais facilidade do que para as demais, como os técnicos-administrativos. Ressaltamos que esta composição não é uma opção da UFV, mas uma determinação legal proveniente do parágrafo único do artigo 56 da LDB: “Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes” (BRASIL, 1996b).

Houve uma percepção discrepante das demais por parte de um entrevistado, que considerou que as “conversas” que antecedem as reuniões do CONSU, na verdade, assumem caráter informacional e não de influência, como podemos observar no fragmento abaixo.

A conversa ou a relação, ela ajuda no diálogo, no esclarecimento das coisas, não necessariamente influenciando positiva ou negativamente na tomada de decisão, mas possibilitando uma melhor tomada de decisão. Então isso eu tenho visto, tenho visto nos conselhos. Então vai apresentar o caso, os documentos, avisa antes, olha vai chegar assim assado, e às vezes quando acontece você detecta um problema, e fala não pra tomar essa decisão eu preciso dessa informação. (AS3)

Esta é de fato uma visão dissonante das demais, uma vez que todos os outros entrevistados apontam que as relações informais afetam as decisões de várias maneiras, inclusive alcançando a capacidade de captação de recursos, como demonstramos anteriormente na análise do núcleo de governança.

As relações informais são consideradas inevitáveis em uma cidade do porte de Viçosa, bem como as influências decorrentes delas sobre as dinâmicas e resultados de decisão na universidade.

Nós estamos numa cidade pequena onde praticamente todo mundo conhece todo mundo, então a tomada de decisão ela fica muito propensa a influência de fatores externos, isso acontece o tempo todo. Aí são vínculos de amizade, de trabalho, é muito complexo, muito complexo dentro da universidade. Porque aqui em Viçosa, os equipamentos de lazer são os mesmos, então eu trabalho com a pessoa, eu trabalho em uma pró-reitoria e ele em outra, mas a gente joga bola no mesmo lugar. Então você acaba se conhecendo, aí um dia um processo dessa pessoa chega na sua mão e aí? E aí infelizmente é complexo, é um negócio complicado, várias e várias vezes eu já pedi pra sair de comissões de sindicância porque eu tenho relação com a pessoa. O meu julgamento ele não vai ser imparcial, por mais que eu queira é complexo, então é melhor se afastar né. (...) a maioria fala: eu quero entrar no seu processo porque eu vou te ajudar ou eu quero entrar, porque é meu desafeto, eu vou acabar com a vida dele. (ASSP – grifo nosso)

Se é algum conselho do meu interesse, eu não posso participar da votação (...), mas meu amigo que é professor pode. E aí ele pode amaciar essa decisão, enfim, então acaba que fica pendente pra um lado. (DIg)

Na verdade, quando há essa interface entre os indivíduos além da estrita convivência profissional, a pessoa deveria, por questões éticas, optar por se retirar de decisões que envolvam seu conhecido ou amigo, fazendo com que o processo seja “apreciado de forma impessoal, independente de quem, e todos tendo o mesmo tratamento”. (AS1) No entanto, os entrevistados indicaram que a conduta geralmente adotada é exatamente o contrário.

Com isso, os sujeitos demonstram ter ciência dos conflitos que permeiam as decisões. Constatamos que os conflitos centrados nos atores sobrepõem os centrados nos objetivos, uma vez que os interesses individuais ou de grupos informais demonstraram influenciar as decisões, a partir de seus prismas de defesa, caracterizando muitas vezes o corporativismo citado pelos entrevistados (ENTELMAN, 1997, 2002; NUNES, 2010; DINIZ, 1998, 2000).

Os relacionamentos informais são ainda empregados como “moedas de negociação” para manutenção em cargos ou setores onde a pessoa permanece não por suas habilidades ou conhecimentos técnicos e potencial profissional de contribuição para a universidade, mas pela força de seus relacionamentos.

(...) relações interpessoais dentro de um ambiente pequeno, às vezes a pessoa tem um potencial, mas onde ela foi colocada ela não vai render porque não é a área dela. Mas acaba sendo uma pessoa, um cara bom, que acende

churrasqueira, faz um churrasquinho no fim de semana, que é bom de bola, que joga futebol, que é bom de papo e tal, e vai ficar ali o resto da vida sem produzir nada porque ele tem boas relações com as pessoas daquele departamento. (ASSP)

Este tipo de situação se assemelha ao que se apresentou como alvo de mudança por parte da atual gestão no que concerne à governança. No entanto, ao aprofundarmos na análise da influência dos interesses particulares sobre a gestão da universidade, encontramos a percepção de uma reitoria em situação de submissão ao poder de grupos com maior influência e capacidade de articulação interna.

Qual seria a função da gestão da administração superior da universidade? Ela tenta fazer isso, eu sou testemunha disso, inclusive eu participo. Filtrar os vários interesses particulares, filtrar, analisar, e ver qual desses interesses particulares é útil para instituição, ou seja, o máximo possível de adequação coletiva. É isso que nós fazemos, ou pelo menos tentamos fazer. Dá certo? Nem sempre. Porque os interesses particulares, muitos dos interesses particulares de grupos são muito fortes, eles acabam emperrando as coisas. Vou te dar um exemplo, você deve ter visto lá que o alojamento velho ele está sob reformas certo? Atrasada, em mais de um semestre de atraso. Por quê? Porque nos denunciaram junto ao Ministério Público do estado de Minas Gerais. (...) nós tivemos um atraso de seis meses no início da reforma porque houve uma sabotagem de dentro da própria [universidade], e aí eu te pergunto: que gestão pode suportar esse tipo de coisa? (...) Se traduzir isso para a linguagem da teoria dos jogos, nós vivemos jogos não cooperativos dentro da universidade o tempo inteiro e a reitoria (...) literalmente ela está refém de um universo fragmentado, ela é refém.

A reitoria tem um papel delegativo, parece a tese da democracia (...) A reitoria delegativa, ela ganha da comunidade, dos vários grupos da comunidade uma delegação, se ela não cumprir favores, muitos desses grupos começam a nos atacar. É um troço totalmente pessoalizado, particularizado. (AS4)

As narrativas acima levantam a realidade conflituosa que permeia a instituição, com conflitos focados nos atores (ENTELMAN, 1997, 2002), onde cada grupo de pressão busca seus próprios objetivos e interesses. Alcançar a paz na gestão inserida neste contexto não significaria ausência de conflitos, mas sim o exercício de capacidade de controlá-los e solucioná-los sem que envolvam nenhum tipo de violência (MÜLLER, 2007).

O entrevistado supracitado desconstrói toda a narrativa edificada pela gestão atual sobre a profissionalização da gestão e da governança, incluindo a busca por impessoalidade e decisões tomadas com base em critérios técnicos. Neste contexto, compreendemos que a capacidade política do reitor é tão relevante no ambiente interno da universidade como o demonstrou ser na construção de vínculos com órgãos e entidades externas a ela.

(...) é igual presidencialismo de coalizão, tudo vai depender da virtude política de pessoa. Igual o presidencialismo de coalizão, como é que ele funcionou, o que o Fernando Henrique foi capaz, o que Lula foi capaz, aí a Dilma não foi, infelizmente. Aqui é a mesma coisa, se o reitor não tiver virtude política, de convencimento, de negociação, de demonstração, não vai pra frente. É isso, é curioso. Quando o conselho assenta parte da eficácia de uma gestão em pessoa. (...) Pessoas sempre vai ter, mas quando a virtude política das pessoas é um fator tão determinante assim, nossa você coloca universidade num grande risco. Porque vice-reitor, o reitor, pró-reitores, eles têm que ter uma capacidade de convencimento (...) Esse é um outro fator além de ser delegativo depende da capacidade do talento individual (AS4)

Parece se esperar que o reitor consiga, a partir de seu talento político, coordenar os interesses individuais que permeiam a universidade, de forma a alcançar a citada “adequação coletiva”. No entanto, assim como o próprio entrevistado afirma, esta conduta de depositar a coesão institucional sobre a figura de uma pessoa é extremamente arriscada.

O que fica em evidência aqui é que, mesmo com todos os esforços narrados sobre a busca da gestão atual afugentar estas variáveis de influências políticas, elas não são controláveis, nem mesmo pela própria administração da universidade, uma vez que estamos tratando de uma instituição complexa, com estrutura de poder difusa e de difícil captação à primeira análise.

A fim de complementar a visão sobre a tomada de decisão na universidade e em coerência com as tendências mais atuais de governança, que consideram a necessidade da participação popular nas decisões, questionamos os entrevistados sobre a participação da comunidade universitária nas decisões, cujas respostas seguem agrupadas na Tabela 18.

**Tabela 18 - Participação da comunidade universitária nas decisões**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
A comunidade universitária é ouvida para tomar decisões	4	36%
Participação muito reduzida	3	27%
A comunidade universitária participa ativamente dos processos decisórios internos	2	18%
A lógica decisória interna não é clara para representantes da comunidade	2	18%
Há uma hierarquia de influência dos grupos da comunidade sobre as decisões	1	9%
Os representantes precisam ter coragem para se posicionar contrariamente	1	9%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

Percebemos que os entrevistados que afirmaram que a comunidade universitária é ouvida na tomada de decisões se pautaram basicamente na composição dos conselhos departamental, Superior e de Ensino, Pesquisa e Extensão, que necessariamente contam com

representantes das diversas categorias da comunidade universitária. No entanto, estar presente não significa ser ouvido, como demonstraram os entrevistados que representaram os discentes e técnicos-administrativos, que afirmaram que, por estar em menor número, o voto vencido é quase uma certeza nestas esferas.

Necessário ressaltar a falta de integração que a estrutura da universidade acaba por causar com relação à participação da comunidade externa, que também tem seu assento no Conselho Superior, conforme determinação legal (BRASIL, 1996): “As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional”.

Entretanto, o representante da comunidade, ainda que seja um participante frequente nas reuniões do CONSU, considera que sua participação não é “muito efetiva”, “porque, como eu estou de fora da universidade, então eu não acompanho mesmo [as dinâmicas internas de tomada de decisão]”, “é quem convive ali no espaço diariamente que entende a dinâmica do espaço”.

Em coerência com o que a teoria nos apontou (KEZAR; ECKEL, 2004), constatamos que, apesar da comunidade externa ter espaço no CONSU, isto não é suficiente para afirmarmos que há participação, uma vez que o próprio representante da comunidade afirma que a falta de convívio cotidiano e o desconhecimento das lógicas decisórias internas restringe bastante sua atuação.

Se os discentes e técnicos-administrativos, que convivem dentro da universidade e tem possibilidade de se integrar nas dinâmicas de interações formais e informais desta instituição para compreender e participar ativamente das decisões se consideram como voto vencido, projetamos esta mesma consequência para a representação da comunidade externa. Este quadro é importante e foi uma das possibilidades abertas pelo campo de pesquisa: compreender esta hierarquia de importância de cargos e representações que se configura no cotidiano da universidade.

Constatamos a presença efetiva da dinâmica decisória a partir de negociações e conflitos de interesses de grupos fragmentados, elementos inerentes à abordagem política (LEITÃO, 1993; LOUSADA; VALENTIM, 2011; SASSAKI, 2016).

O esforço de profissionalização da gestão e formalização de uma dinâmica de governança foram associados com o objetivo de reduzir a política de balcões internamente na universidade, caracterizada pela negociação individual e com proeminência de critérios

subjetivos, "quem coloca o processo debaixo do braço e sai pedindo assinaturas consegue o que quer mais rápido" (AS1).

Diante do que observamos, esta lógica de pessoalidade é percebida como em processo de extinção pelos entrevistados. No entanto, ao explorarmos mais de perto as dinâmicas que ocorrem para as decisões, elas continuam recebendo influências de pessoas "interessadas" nos processos, seja das categorias envolvidas, "amigos ou inimigos" dos envolvidos, que conseguem se envolver e ter espaço de manifestação e até mesmo voto em situações como as relatadas de processos administrativos, evidenciando a presença do corporativismo no contexto interno. Nas interfaces externas da universidade, observamos a replicação desta lógica de balcão, historicamente presente no relacionamento com o governo (DINIZ, 1998, 2000; NUNES, 2010; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

Como núcleo indissociável do estudo da governança da universidade, levantamos a frente de estudo da autonomia, que seguirá na próxima seção com os achados proporcionados pela pesquisa.

#### **5.4. Autonomia da universidade pública**

A temática da autonomia surgiu espontaneamente em diversos momentos durante as entrevistas, uma vez que a relação da universidade com entes externos foi abordada em outras questões e suscitou falas que tangenciaram a autonomia universitária. Aprofundamos nesta temática inicialmente questionando sobre a percepção do exercício atual da autonomia em sentido amplo na UFV e as respostas seguem agrupadas nas categorias da Tabela 19.

Tabela 19 - Situação percebida de exercício da autonomia

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
A universidade apenas cumpre o que os órgãos superiores definem, caracterizando um sistema de cima para baixo	3	27%
A reitoria exerce um papel importante para garantir a autonomia da universidade	2	18%
A autonomia acadêmica é cerceada por vieses políticos e ideológicos	2	18%
Há autonomia para tomada de decisões internamente, desde que se respeite os limites legais pré-estabelecidos	2	18%
Não há plena autonomia pois não há recurso suficiente	2	18%
A universidade não tem autonomia para delimitar seus próprios caminhos	1	9%
Não há autonomia para condução e publicação de resultados de pesquisas vinculadas a empresas	1	9%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

Assim como na construção de políticas educacionais, no campo da autonomia, a universidade é vista como uma receptora passiva das delimitações provenientes “de cima”, o que, desde o primeiro momento em que levantamos o tema, é tratado de forma associada com a questão orçamentária: “(...) o central disso é que basicamente, do ponto de vista mais formal da administração pública, é que a universidade perdeu sua autonomia, a universidade não tem autonomia decisória. O que que tem a chave do cofre é o executivo federal” (AS4 - grifo nosso).

eu acho que a questão de autonomia está muito ligada também ao financiamento. Então a gente, acho que nesse aspecto, eles tiram nossa autonomia quando a gente é obrigado a priorizar uma coisa a prejudicar outra, então acho que isso tira muito, a questão das bolsas. Na questão do Future-se, o Future-se ele veio aí com uma ideia e parece que a universidade ainda não está conseguindo bater tanto essa tecla, e eles trazem essa ideologia e é impositivo. As questões do MEC, que deveria ser principalmente ouvido pelas instituições, não são, então isso é preocupante, as decisões do MEC hoje não se pautam nos seus pares, de ouvir as instituições. Então isso fere a nossa autonomia porque tecnicamente a gente que teria que decidir os parâmetros (...) (DIpg - grifo nosso)

Os entrevistados quase em sua totalidade consideram que há restrição da autonomia conectada a estes fatores de financiamento, porém é mantida a autonomia acadêmica. Entretanto, um deles ressalta que esta autonomia acadêmica, de pesquisa e divulgação de resultados, é cerceada quando os pesquisadores estão envolvidos em projetos financiados por empresas privadas. Assim, o entrevistado narra que:

(...) você vai fazer uma pesquisa financiada por uma grande empresa de laticínio, de alimentos, (...) você tem que produzir, pesquisar aquilo que a empresa quer.

Uma vez eu estava viajando na época que a gente ainda tinha van para Belo Horizonte, tinha uma menina ela trabalhava se não me engano na área da celulose e a pesquisa dela ia ser, a defesa dela, ela estava caminhando pra defesa do doutorado. A defesa deveria ser como defesa fechada porque ela tinha... e ela só ia publicar se a empresa que financiou que era uma nacional aí, não sei qual era a empresa não. Mas só ia publicar se a empresa autorizasse a divulgar os dados, se não autorizasse não podia publicar. (DO)

Neste caso, o entrevistado indica a preponderância dos interesses da empresa sobre a autonomia quanto à divulgação e publicação dos resultados de pesquisa. Esta conduta é diametralmente oposta à missão social da universidade pública e seria um dos impactos previstos com relação a pesquisas financiadas diretamente por entes pertencentes ao setor privado (MACULAN; MELLO, 2009; SGUISSARDI, 2006). Outras consequências potenciais dessa interface entre esferas de diferentes *ethos* podem também alcançar o direcionamento do ensino dos alunos-pesquisadores e dos professores para aquisição de competências que sejam do interesse daquelas empresas financiadoras, além da preferência dos pesquisadores pelo desenvolvimento de pesquisas em áreas cujo interesse de empresas privadas já seja conhecido para facilitar o financiamento de tais iniciativas.

Houve ainda outras situações relatadas de restrição da autonomia acadêmica. Influências de ordem ideológica, decorrentes de vieses políticos, também foram indicados como fatores que podem atingir o financiamento das pesquisas. Nesse sentido, um entrevistado afirma:

Eu tive um professor no doutorado, (...), ele falava que já tinha desistido de mandar projeto pra FAPESP, porque ele trabalhava com partido marxista materialista, (...) e ele falava que ele não conseguia financiamento. (...) Aí ele mandava para o outro [órgão de fomento], aí ele falou assim: ah, eu já desisti, agora mando só pra um. (...) E aí ele mandava, porque os pares, que somos nós que avaliamos os projetos que são submetidos, as pesquisas, então se os pares não gostam daquela perspectiva, tem hora que não aprova. (...) Que liberdade você tem? (DO)

A percepção sobre a autonomia é de que ela é um instituto frágil, passível de ser atingido por restrições de ordem objetiva e subjetiva. Além disso, os entrevistados demonstraram saber, em certa medida, sobre a concepção de autonomia como algo relativo e não absoluto, em conformidade com a necessidade da universidade cumprir finalidades sociais pré-definidas (DURHAM, 1989, 2005).

Assim, não há a expectativa de que a universidade esteja livre de normas e realize suas atividades conforme aquilo que considerar mais adequado. Eles demonstram ter ciência de que

a autonomia é exercida dentro dos limites legais: “então o que eu quero dizer em resumo: a autonomia existe, mas ela existe dentro de determinados limites e dependendo do contexto, essa autonomia pode ser bem modesta” (AS3)

Eu vejo camadas ali né, eu vejo hierarquias que de fato é difícil você não seguir, para mim o Ministério da educação de fato deveria ser soberano em vários aspectos, só que logicamente a individualidade, enfim a condição da UFV ser independente também é importante. Logicamente que tem questões de educação, não ferindo a direito dos estudantes. Eu vejo o papel do Ministério dessa forma, só que com a UFV, ou as instituições de modo geral, com uma certa autonomia para decidir questões que cabem a ela. Então resumidamente, para a sua pergunta lá eu acho que deveria ser dividido sim, cada um com a sua responsabilidade, cada um com uma certa autonomia naquilo que lhe compete. (TA)

Para compreender como a universidade responde às políticas que afetam sua autonomia, questionamos sobre isto aos entrevistados, e as respostas seguem categorizadas na Tabela 20.

**Tabela 20 - Resposta da universidade a políticas que afetam sua autonomia**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Não há resistência, apenas segue as políticas impostas pelo governo federal	9	82%
A universidade se manifesta quando há determinações superiores que afetam suas decisões internas	2	18%

FONTE: Elaboração própria com base nas entrevistas

O entendimento acerca da postura da universidade como agente passivo no processo é comum entre os entrevistados. Eles consideram que não haveria resistência da universidade, apenas operacionalização das políticas impostas pelo governo federal. Assim, um dos entrevistados afirma:

A universidade lida com isso de uma forma que não está nos manuais de governança pública, a universidade lida com isso da forma mais horrorosa que pode fazer, mantendo a legalidade, que é apagar incêndio. (...) Os órgãos de controle (...) você tem um torvelinho de ondas que chegam em cima da universidade e mesmo aí você pode acrescentar as decisões políticas, dependendo governo se não tiver de alguma forma uma certa coesão de políticas públicas, o que vai acontecer essa maré vazante de medidas tópicas em cima da universidade, e nós ficamos apagando incêndio o tempo inteiro. Se nós somos obrigados a apagar incêndio que que acontece, bom a gestão ela não tem capacidade de agir estrategicamente da forma como deveria. (AS4)

Apesar da gestão atual tentar identificar seus esforços com um modelo decisório misto racional-burocrático (LEITÃO, 1993), esta manifestação demonstra que haverá momentos em que a decisão é tomada à medida em que os problemas surgem, e nestas ocasiões, faltará clareza de propósito e unicidade de objetivos, aproximando assim o funcionamento da universidade à uma anarquia organizada.

A postura responsiva da universidade é associada também a questões orçamentárias: “(...) o corte de gastos que é obrigado a fazer aqui ou o corte do orçamento de cima para baixo que vem do governo para cá, impacta na autonomia da UFV nesse sentido (...)”, e cita então como exemplo a recente mudança que ocorreu no preço das refeições no RU, relacionando-a com a restrição das verbas de assistência estudantil: “Tanto é que no RU, por exemplo, você não tem verba pra assistência estudantil, a UFV foi obrigada, a meu ver, a passar a ter essa política de mudança de preço, já que ela não consegue manter mais” e então questiona: “Ah, mas aí ela exerceu a autonomia dela e mudou. Sim, mas não por vontade própria. Autônomos em partes né? Eu posso fazer, mas eu não queria (...)” (TA - grifo nosso)

Assim, a autonomia existe, porém de acordo com o que o governo federal delimitar. Não nos referimos à questão das diferenças entre autonomia e soberania (DURHAM, 1989, 2005), mas sim à própria autonomia de gestão da universidade, que na visão dos entrevistados, é diretamente afetada pelas restrições orçamentárias decorrentes do governo federal.

Iniciativas como o Future-se nos fazem pensar que o plano do governo atual é que a universidade passe a adotar a governança a partir da perspectiva de partes interessadas (BRUNNER, 2011), pois assim o governo se torna articulador da obtenção de recursos e se retira da responsabilidade de financiador.

Os dois entrevistados que afirmaram que a universidade se manifesta quando há delimitações que ferem sua autonomia se referiram especificamente à situação do passaporte vacinal.

Recentemente o governo federal, só para ilustrar, naquele decreto de volta das atividades e tal, ele proibiu a cobrança de cartão do esquema vacinal, mas a nossa resolução que autorizou a volta às aulas e ela colocou essa questão como obrigatório para os alunos. Então isso está dentro da nossa autonomia, está dentro da autonomia universidade federal de Viçosa e ela não abre mão que define as políticas que vão ter o reflexo não só na universidade, mas também no contexto, na cidade que ela está inserida né. (ASSP)

Vou citar um exemplo recente de um deputado que acionou a PGR diretamente e a universidade foi notificada pelo fato dela está cobrando passaporte vacinal dos estudantes dentro da primeira resolução. Deputado

federal fez essa coisa, nós temos a procuradoria federal aqui no âmbito do UFV que fez a defesa, aí a gente falou da perspectiva da autonomia universitária citou vários exemplos e a gente conseguiu ter esse processo arquivado. (AS3)

Essas respostas, diante da análise conjunta da percepção dos entrevistados, são pontuais e não refletem o padrão de conduta da universidade quanto a questões que ferem sua autonomia. Identificamos que o aspecto financeiro foi diretamente associado com a diminuição da autonomia da universidade, o que pode ter relação com o fato dos entrevistados serem membros do CONSU e, assim, perceberem no cotidiano das decisões este fator como um limitador recorrente.

Questionamos então sobre a autonomia da instituição para obtenção de financiamentos fora dos recursos repassados pelo governo através da LOA. Os entrevistados identificaram que há plena autonomia nesta captação (Tabela 21), porém sua obtenção está diretamente conectada a aspectos políticos, dinâmica que já havia sido captada em outras questões no decorrer das entrevistas.

**Tabela 21 - Autonomia percebida para obtenção de financiamento**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Há autonomia, porém o sistema de obtenção de recursos extra-orçamentários depende de critérios subjetivos	9	75%
A universidade passa a buscar financiamentos de outras fontes a partir do momento em que não tem suas condições supridas pelo governo federal	6	55%
A obtenção de recursos extra-orçamentários pode partir da reitoria, mas também dos próprios departamentos e professores individualmente	3	27%
Há autonomia para obter recursos, porém eles devem ser vinculados com a missão institucional	3	27%
Há autonomia, porém a burocracia causa entraves importantes na captação	1	9%

FONTE: Elaboração própria a partir das entrevistas

Ainda que haja liberdade para captação, há a questão da Emenda Constitucional 95, do Teto de Gastos, que reflete na desqualificação de novas captações, uma vez que elas não podem ser retidas na instituição de ensino superior. Assim, intensifica-se a proximidade dessas instituições com as fundações de apoio por meio de projetos.

No caso da UFV, houve o protagonismo na criação das chamadas Uepes, que são as Unidades de Ensino, Pesquisa, Extensão e Inovação da UFV. As Uepes são unidades que através do exercício de suas atividades geram excedentes comercializáveis, e foram

implementadas na UFV tendo a fundação de apoio como a responsável pela gestão dos recursos “decorrentes de contratos e convênios das Uepes e a operacionalização das alienações de produtos e subprodutos resultantes das atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação” (UFV, 2021). Assim, a universidade pode realizar estas operações sem casar complicações na gestão, comprometendo o teto de gastos decorrente da EC 95/2016.

A problemática que envolve a obtenção de financiamentos extraorçamentários cresce à medida que o governo retira mais recursos das universidades públicas, e assim como afirma Santos (1999), gera o efeito de busca por fontes alternativas de recursos para as instituições. Em conformidade com o que identificamos nos discursos dos entrevistados no âmbito da construção de relacionamentos externos, o aspecto político também se faz presente para a obtenção de recursos extraorçamentários na universidade, sendo estes cada vez mais relevantes para o próprio financiamento das atividades cotidianas diante das restrições crescentes do governo federal quanto aos repasses para as universidades públicas.

Assim, ocorrências nunca vistas estão sendo vivenciadas para a manutenção das atividades e dos alunos, como relatam:

As universidades têm esse papel inclusive porque a relação das universidades com os deputados, inclusive no envio de recursos sabe? Então assim aqui, por exemplo, a gente conseguiu um recurso do Reginaldo Lopes, do Patrus, do padre João para concessão de bolsas de extensão para desenvolver pesquisas. Então, por exemplo, isso é uma coisa nova que tem acontecido também, na minha época de graduação e mestrado não tinha esse envio de emendas parlamentares para custear a bolsa. (REPC)

(...) nós temos tido muito sucesso nisso e aí temos tido muito recurso e isso tem sido importante, muitas bolsas de pós-graduação hoje, por exemplo, têm sido bancadas com recurso desse sistema de execução descentralizada. (AS1)

Na situação narrada com relação aos deputados se destacaram os citados “aspectos subjetivos” para obtenção de financiamentos, aqui presentes os relacionamentos políticos, como podemos observar na fala deste mesmo entrevistado.

Vou dar um exemplo: eu consegui uma emenda parlamentar de 100 mil reais do deputado Reginaldo Lopes para a UFV para custear bolsas de extensão. No dia que eu fui ao encontro com o deputado pra decidir onde estaria emenda, ele pegou o celular e ligou pro reitor na minha frente na mesma hora, então ela já tinha o telefone do reitor, ele já tinha uma relação com o reitor que eu não sabia, entendeu? Então tem essas relações inclusive porque os deputados enviam emendas parlamentares para as universidades entendeu? (REPC – grifo nosso)

Esta influência política foi destacada por um dos entrevistados como a “boa política”, que seria empregada como capacidade de construção de relacionamentos que abrem possibilidades para que a universidade acesse recursos legítimos, porém a partir de “estratégias de acesso diferenciadas”.

Na iniciativa pública, o que acontece? Agora o que eu percebi desde o início, em função da escassez de recursos das agências oficiais de fomento como FINEP, CNPq, Capes e FAPEMIG, nós partimos para outra estratégia que foi captar recursos para origem pública de ministérios e órgãos de governo via termos de execução descentralizada. E aí nós temos captado, e nesses casos nós usamos sim a influência política no sentido de tentar viabilizar repasses para universidade executar certas ações, então hoje a gente tem conseguido, mas como que funciona? Os ministérios tem no seu plano plurianual de ações, algumas demandas estratégicas, se a universidade tem expertise com executar, nós nos apresentamos fazemos alguma intervenção política no sentido de viabilizar o repasse via termo de execução descentralizada para UFV executar. (AS1 – grifo nosso)

O relacionamento político é levantado por inúmeros entrevistados como o meio capaz de construir aquelas que foram chamadas de “relações de confiança” no âmbito da governança, se fazendo importante em todos os níveis de governo, com relação direta com as habilidades políticas do reitor.

Vale a nível de estado, vale a nível de União e isso vale até a nível de município. E tem aquela história do fulano de tal conhece o fulano de tal que te dá acesso ao fulano de tal que controla determinado recurso que você pode pleitear legitimamente pra executar alguma coisa. Então existe esses canais e claro, os indivíduos que conseguem construir uma teia de relacionamento maior, é uma chance maior de captar essas oportunidades e de usufruir delas. E talvez uma das atividades mais ingratas do reitor seria exatamente essa, é ficar antenado, construir uma rede de conexões pra saber recorrer aos diferentes entes políticos ou entidades, seja federal, estadual ou municipal que possibilitem arrecadação para o cumprimento desses objetivos da universidade. No caso, o Demetrius, o nosso reitor, tem conseguido fazer isso em uma época de vacas magras, então tem conseguido a nível federal, tem conseguido a nível estadual. (...) O fato de estar conseguindo em época tão ruim tem que tirar o chapéu e reconhecer. Então o acesso que se tem a ministros e ministérios, secretários e agentes do governo acaba fazendo muita diferença. (AS3 – grifo nosso)

Este acesso a “ministros e ministérios” se refere principalmente ao acesso a recursos através de emendas parlamentares, instrumento muito citado nas entrevistas.

E aí as questões políticas acontecem. É lógico que no sentido de que há essa captação direta, olha o pesquisador vai até o ministério, às vezes conhece

alguém, e aí esse ministério tem uma confiança naquele professor que ele quer fazer um projeto em conjunto, aí ele traz pra dentro da universidade e aí a gente faz a celebração. (AS2 – grifo nosso)

Como se não bastasse ainda tem, primeiro no contexto federal tem as emendas parlamentares, então os próprios deputados e senadores eles tem acesso aos recursos pra esse tipo de alocação. Então nós também nos beneficiamos disso, claro que é baseado em uma conversa, proposta, isso não vem dinheiro livre, é direcionado pra execução de algum objetivo claro que você tem que ter no projeto, a forma de trabalho. Isso tudo é fiscalizado porque todo recurso é registrado na universidade ele é auditado pelo TCU, então não tem como correr (AS3 – grifo nosso)

Aí reitor arranca daqui e tem que ir lá para Brasília pedir emenda parlamentar, trazer recurso para gente poder conseguir fazer as coisas, se ele é um reitor desalinhado, não estou que o reitor está alinhado tá? Mas se ele não consegue um alinhamento necessário ou se ele é explicitamente contrário, não vai nem ser recebido. Por isso a gente precisa de financiamento público ordinário, pra eu não depender da boa vontade política. (DO – grifo nosso)

Assim como no âmbito da governança, surge aqui novamente a preocupação em afirmar que a gestão atual da UFV seria “neutra” em termos político-partidários, por mais que se ressalte que “se ele é um reitor desalinhado”, não conseguiria “nem ser recebido” (DO).

Um dos entrevistados tece críticas a este sistema de obtenção de recursos por emendas parlamentares.

E as emendas são recursos parlamentares para projetos específicos, você não pode ter uma emenda pra pagamento contínuo (...). Pode ter uma emenda pra recuperação da moradia estudantil que é um patrimônio histórico, né, e que foi feito um projeto e que foi destinado esse recurso parlamentar. Acaba vindo muito do diálogo com os parlamentares mesmo, eu acho errado o sistema de emendas, eu acho que por mais que acabe salvando muita demanda da sociedade, eu não acho um jeito eficiente de entregar o recurso. Seria mais eficiente, por exemplo, se fosse destinado a recurso livre da universidade e que ela tivesse essa autonomia pra gerir.

Outro aspecto citado dentre critérios empregados para obtenção de recursos é a estrutura já presente na universidade. Por mais que possa parecer contraditório, aquelas com menos estrutura são as que mais têm dificuldade para obter recursos por conta própria, já que não são consideradas com a mesma capacidade de retorno ou de impacto das universidades mais antigas ou consolidadas. Assim, a desigualdade entre as instituições pode ser mais um fator de influência neste sentido, “(...) por isso, esse modelo é tão perverso com as universidades, principalmente as mais novas, porque elas não têm a mesma infraestrutura que as outras já têm” (DO).

A vinculação dos recursos com a missão institucional é imprescindível, mesmo se tratando de captações de recursos extraorçamentários. Assim, afirma um dos membros da administração superior:

A universidade ela não faz produção por produção, ela tem que ter uma interface com as suas principais atividades, seja ensino, pesquisa ou extensão. Eu não posso vislumbrar apenas o ganho financeiro, ou ganho orçamentário, o ganho tem que ser lá na ponta nos serviços que a gente presta nível de ensino, pesquisa e extensão. Então essa é a avaliação que departamentos fazem, o conselho departamental faz e o CONSU também faz. Se não houver essa perspectiva a gente não celebra. (AS2)

Dessa forma, por mais que as captações sejam conduzidas de diversas maneiras, não há o entendimento de que estes recursos têm liberdade de aplicação. Eles são vinculados a projetos e demandas específicas, e seu emprego é devidamente fiscalizado.

A autonomia ideal da universidade, para os entrevistados, perpassa justamente por essa necessidade de maior liberdade para gestão e aplicação de recursos, o que poderia fazer a gestão se aproximar mais das necessidades específicas de cada universidade, como podemos observar na Tabela 22.

**Tabela 22 - A proposição de autonomia ideal para a universidade**

Respostas	Frequência	
	Absoluta	%
Liberdade de aplicação de recursos	9	82%
Deve haver autonomia, mas não há maturidade para uma autonomia mais plena	5	45%
Direcionamento de montante de financiamento adequado pelo governo federal para manutenção da universidade	2	18%
Autonomia para gerir seu quadro de pessoal	1	9%

FONTE: Elaboração própria a partir das entrevistas

O questionamento sobre o nível de autonomia da universidade e a proposição de uma autonomia ideal perpassou necessariamente as questões relacionadas ao aspecto do financiamento da universidade. O direcionamento de um montante adequado de recursos para o financiamento da universidade pelo orçamento ordinário foi considerado como um fator de importância para que a instituição goze da autonomia a que teria direito legalmente: “a autonomia ideal é (...) a universidade poder ter um orçamento decente para ela decidir” (DO)

O que se revelou, a partir da perspectiva de alguns entrevistados, é que há uma percepção de que o governo intenta, através de suas medidas de restrições orçamentárias, mostrar à universidade que ela somente terá sua autonomia quando tiver independência

financeira e orçamentária do governo, como nos remetem os atos da sanção da Lei Orgânica de 1911 (BRASIL, 1911).

Um dos entrevistados analisa a situação pelo prisma das obrigações legais do Estado, considerando que a saída não seria retirar o governo de sua responsabilidade, mas sim que ele a assumisse proporcionando devidamente à universidade recursos adequados para sua manutenção e desenvolvimento.

A autonomia ideal pra mim seria, aí eu parto do pressuposto que a UFV volte a ter um orçamento decente para eu conseguir trabalhar com as obrigações de modo geral né. Então para mim seria nesse sentido, autonomia desde que se tenha, a autonomia ideal viria a partir do orçamento ideal também. (TA - grifo nosso)

São tecidas críticas ao engessamento orçamentário das universidades, não somente em termos do montante, mas também da distribuição interna, que vem igualmente definida pelo governo, e assim desconsidera os contextos específicos de cada universidade. Para uma maior autonomia, seria necessário então que cada instituição definisse as melhores formas de direcionar os recursos recebidos, conforme suas necessidades.

Eu acho que essa liberdade financeira principalmente de ter, eu acho que ainda segue muitos padrões, né. Eu acho que as universidades em si elas tem umas demandas particulares conforme a região, conforme o público, então eu acho que muitas coisas que estão descritas legalmente, eu acho que não leva em consideração as particularidades de cada universidade. (DIpg - grifo nosso)

Eu acho que uma das formas de aumentar a autonomia das universidades seria deixar mais esses recursos livre pra que ela identifique os pontos de maior urgência pra ser aplicado, e isso ser feito de acordo com critérios pré-estabelecidos junto com a universidade, com a comunidade acadêmica numa discussão. (DIg)

Nesta fala há a indicação de que seria necessário ampliar a liberdade de gestão da universidade, relacionando-a diretamente com a gestão de recursos, mas isso deveria ser feito conforme “critérios pré-estabelecidos”. Esta proposta com estabelecimento de limites para a conduta autônoma decorre da preocupação de conferir autonomia plena e isto contribuir para condutas inadequadas por parte dos gestores na universidade, como podemos observar nos discursos abaixo.

Pra pública é mais complicado ainda, tem muita limitação né. Eu não deixo de exemplificar como as coisas funcionam no sistema americano (...) funciona como uma empresa, as universidades competem pelos profissionais. (...) o

ideal é ter pessoas comprometidas, mas, ao mesmo tempo, abre um caminho muito complicado para pessoas mal-intencionadas, o sistema pode funcionar muito bem, mas também pode funcionar muito mal. Mas quanto mais autonomia a gente tiver como gestor, mais interessante é, se puder cortar o que não é eficiente isso facilitaria demais a gente executar um orçamento com mais eficiência. (DC)

É uma discussão complexa porque ao mesmo tempo que as universidades elas têm que ter autonomia sim pra gerir o recurso delas é complexo quando essa gerência não é feita de forma responsável mesmo. Até você ter essa identificação, ter a responsabilização, ter o afastamento do reitor né, quantos milhões você não pode perder aí né? Ao mesmo tempo que a universidade não pode ter o recurso dela todo amarradinho, ela também não pode deixar o recurso livre demais. (DIg)

As possibilidades de que situações como as descritas ocorram foram relacionadas à “falta de maturidade” da universidade para de fato ser uma instituição autônoma. Neste sentido, os entrevistados afirmaram:

Primeiro que eu vou falar uma coisa complexa: nós não temos, como muitos acham, maturidade para ter autonomia em sua integralidade, seja autonomia, por exemplo, como tem a Unicamp inclusive para definir salário. Porque quando você fala em autonomia inclui isso, levar em conta inclusive definir política salarial. Nós não temos maturidade suficiente para isso no âmbito das universidades, exatamente porque os gestores locais acabam sofrendo muita pressão e isso seria um problema. Então falar que nós queremos autonomia em sua integralidade, eu acho que é algo utópico. Agora nós temos a autonomia administrativa em alguma medida sim, já que em uma série de ações, a gente tem como implementar, com base no artigo 207 da Constituição Federal, e seguindo toda um regulatório, seguindo os órgãos de controle que estão a todo momento impondo mais restrições. Agora algumas autonomias administrativas nós poderíamos ter, por exemplo, nós não temos hoje autonomia nem para fazer mudanças de funções gratificadas na universidade mesmo sem impactar o orçamento. (...) Eu acho que falta autonomia nesse contexto, ou seja, autonomia administrativa para algumas tomadas decisões que não geram impacto financeiro porque a parte financeira a gente sabe que é complexo e que nós poderíamos definir internamente e isso daria uma flexibilidade muito grande e resolveria uma série de problemas internos. (AS1)

Na perspectiva dos entrevistados, a universidade não goza sequer de autonomia para gestão administrativa e financeira. Diante dos crescentes cortes de gastos, é desafiador arcar com as despesas de funcionamento e, para agravar a situação, não há flexibilidade nem para mover cargos gratificados, que não impactariam no orçamento. No entanto, mesmo diante de tantas limitações, encontramos mais de uma vez o discurso de que a universidade não teria maturidade para gozar de sua autonomia.

Nós temos cenário possíveis e ideal. O ideal até num mundo utópico, seria que nós servidores públicos tivesse a maturidade para definir todo e qualquer tipo

de política dentro da universidade. Que o governo não precisasse falar: olha, é essa parte que é assistência estudantil, essa parte é pra isso, essa parte é pra aquilo, mas infelizmente a gente ainda não tem essa maturidade. Principalmente política, porque a gente pode ter em várias universidades, gestores muito bem-intencionados que vão pegar os recursos e colocar exatamente onde precisa. Mas também vão ter gestores que não estão nem aí pra isso, a preocupação deles é único e exclusivamente política, é perpetuar no poder (...) Se entra um gestor mal-intencionado e fala assim: os votos de professores, que é o que tem importância em uma eleição, que o peso é 70-15-15, professor o peso do voto. Isso existiu, até um tempo atrás era construída uma lista informal, as eleições como funcionam nas universidades, tem uma lei que determina que o voto do professor vale 70%, os técnicos administrativos 15, e os estudantes 15, dentro da sua proporcionalidade, faz a proporção e o peso é esse. Então, qual voto que interessa? O voto do professor. Quando identifica o departamento X tem mais professores, vou colocar recurso, ele pode construir um prédio para aquele departamento, então isso ia inviabilizar uma série de outras políticas que estão mais abertas a missão institucional e a permanência do aluno que é formação de qualidade. Então dentro de um mundo ideal a discricionariedade total ela seria muito importante, só que nós ainda não temos preparação técnica e nem maturidade para lidar com isso. (...) Nós não temos maturidade ainda pra uma autonomia total, por isso que o sistema é todo engessado, precisa ser engessado. (ASSP)

Constatamos a existência de uma universidade cuja autonomia é cerceada por numerosos mecanismos de controle burocrático e de centralização, inserida em um sistema *top-down*, onde ela recebe não somente seu limitado poder mas também todos os direcionamentos de suas ações e recursos. Esse cenário reproduz com exatidão o que ocorria à época da chamada reforma Francisco Campos, na década de 1930, quando inclusive o próprio Francisco Campos afirmou que a universidade gozaria de autonomia integral quando comprovasse ter um “espírito universitário amadurecido”, expressão idêntica à que encontramos em nossas entrevistas.

No discurso de Francisco Campos não ficava claro do que se tratava essa “maturidade” esperada da universidade. Nas entrevistas, se destacou a perspectiva da ética, honestidade e probidade dos gestores universitários. Analisando as falas dos entrevistados, entendemos que as pressões políticas são consideradas tão fortes que impedem que à universidade possa ser conferida maior autonomia, pois o mecanismo capaz de conter condutas legalmente e/ou eticamente inadequadas seria justamente o controle.

A relevância do fator político é tão presente que, a ele, é associada a necessidade de restrição da autonomia da universidade e a existência indispensável de regras que direcionem a conduta dentro da instituição, principalmente em termos de sua gestão financeira. A atuação de grupos de pressão e interesses individuais, dentre outros possíveis fatores que levariam ao benefício de determinados grupos em detrimento do foco na missão institucional, são citados como os aspectos que impedem se pensar a autonomia ser exercida de forma mais ampla.

Como Santos (1999) afirma, constatamos mais uma vez a universidade tentando solucionar suas crises a partir dos efeitos tópicos, e não buscando aprofundar nas causas que levam até eles e tendo como resultado a replicação dos mesmos problemas com o decorrer das décadas.

Concluindo este capítulo das análises de resultados, elaboramos um quadro-síntese a partir do que foi captado das perspectivas dos entrevistados a fim de apresentar a compreensão geral encontrada para cada um dos eixos da pesquisa.

Quadro 5 - Síntese das respostas dos entrevistados

<b>Eixo de pesquisa</b>	<b>Compreensão geral do tema na perspectiva dos entrevistados</b>
Compreensão da universidade pública	<p>A universidade pública é vista como uma instituição focada em formar profissionais cidadãos, com formação ampla a partir dos eixos de Ensino, Pesquisa e Extensão, e potencial impacto social para a sociedade de forma ampla, diferentemente das instituições privadas.</p> <p>O distanciamento da universidade com relação à sociedade é uma problemática vigente, reforçada pelo entendimento de que, a despeito de iniciativas como a política de cotas e os programas de assistência estudantil, ainda há o privilégio de acesso para a parcela da população que goza de melhores condições financeiras.</p>
Governança na universidade pública	<p>A governança da universidade é entendida como um processo que envolve a profissionalização da gestão que seria, neste contexto, a criação de regras e procedimentos formais para gerenciar e controlar as atividades da universidade, sendo assim diretamente relacionada a mecanismos burocráticos.</p> <p>A estrutura associada a este processo corresponde às instâncias decisórias formais da instituição. No entanto, na prática da governança, as relações informais e os grupos de interesse se sobrepõem a estas estruturas, inclusive em suas relações externas.</p>
Tomada de decisão na universidade	<p>O processo decisório envolve graus variados de complexidade de acordo com os objetivos a serem buscados, envolvendo interesses de indivíduos, grupos e de outras instituições, o que implica relacionamentos políticos de convencimento, persuasão e negociação, que ocorrem não apenas no âmbito formal, mas sobretudo informal, e que implica relações de poder em todos os níveis decisórios, cujo equilíbrio é instável e condicionado por fatores objetivos e subjetivos. A comunidade universitária tende a construir lógicas corporativistas para defender interesses, o que favorece grupos com maior representatividade.</p>
Autonomia da universidade pública	<p>A autonomia da universidade é vista como uma premissa legal, e entendida como limites dentro dos quais a universidade pode atuar. Entretanto, esse instituto vem sendo cerceado por restrições de cunho político, ideológico e orçamentário, que se conectam intimamente entre si e vêm alcançando a universidade na figura de restrições crescentes ao seu orçamento. Uma das consequências disto é a aproximação da universidade de outras possíveis fontes de financiamento, o que levanta também problemáticas sobre como garantir a autonomia no contexto dessas relações.</p>

## 6. CONCLUSÃO

Os estudos sobre governança universitária tendem a adotar uma abordagem estrutural e partem do pressuposto que adequações nas estruturas irão impactar diretamente na efetividade dos processos de decisão. Embora tal pressuposto seja válido, a pesquisa conduzida demonstrou que é inviável conceber essa abordagem como suficiente para entender a dinâmica da governança, uma vez que desconsidera a existência de elementos políticos capazes de influenciá-la.

A busca por compreender a relação entre governança, autonomia e tomada de decisão no contexto da universidade perpassou o âmbito de cada um destes aspectos, a partir da percepção de atores-chave da instituição pesquisada, a UFV.

Com relação à governança universitária, constatamos que ela é compreendida como mecanismos, leis, regras, procedimentos, padrões, ações e boas práticas que são implementadas visando cumprir os objetivos institucionais, conferir governabilidade, impessoalidade e previsibilidade. Este entendimento sobre a governança revela um foco estritamente interno, voltado para resultados e, assim, carente de uma perspectiva de impacto social. Neste sentido, percebemos uma contradição entre o papel atribuído à universidade pública e os objetivos da governança nela implementada. Enquanto a universidade foi identificada como uma instituição responsável por formar profissionais cidadãos capazes de potencialmente contribuir para a sociedade de forma ampla, da governança se espera a utilização mais eficiente e eficaz dos recursos públicos através de práticas de “boa gestão” para alcançar objetivos internos.

A incongruência entre a governança da universidade e a missão da própria instituição pode contribuir para o aprofundamento do distanciamento que os entrevistados identificaram entre a universidade e a sociedade, uma vez que critérios relevantes ao benefício social não são aparentemente considerados no delineamento dos processos de governança.

A pesquisa identificou ainda que o sistema de governança implementado na universidade foi amplamente baseado em critérios definidos por um órgão avaliador, o TCU, que considera de forma homogênea todas as organizações públicas em sua fórmula de apuração e avaliação. A universidade, ao adotar este modelo e seus critérios como referência para sua governança, estabelece práticas, dinâmicas e processos que não seriam necessariamente os mais adequados à sua complexidade, natureza de atividade ou papel na sociedade, mas que são

necessários para que ele alcance um desempenho melhor de governança frente a este padrão de avaliação.

A governança preconizada nos manuais técnicos se afasta da que ocorre na prática cotidiana da universidade, onde, apesar de estarem presentes estruturas formais de governança, as decisões tomadas são influenciadas por outros critérios que não são exclusivamente técnicos ou decorrentes de elementos normativos. Considerando os achados desta pesquisa, as relações informais frequentemente se sobrepõem às estruturas decisórias formais, sendo as decisões resultantes da influência dos relacionamentos políticos de articulação e negociação de interesses de grupos de maior representatividade que assim tendem a conseguir decisões a eles favoráveis, configurando lógicas corporativistas no sistema decisório da universidade. Assim, o nível de complexidade das decisões é diretamente associado com seu nível de subjetividade e com os interesses envolvidos.

Internamente, a própria implementação das mudanças na governança, segundo os entrevistados, perpassou a necessidade de escolher as “pessoas certas para os lugares certos”, cuja seleção se deu considerando critérios que ultrapassaram a consideração do conhecimento técnico que esses indivíduos possuem. Aspectos como capacidade relacional e de articulação foram citados como elementos influentes nestas escolhas.

Diante disso, observamos que, ainda que as intenções declaradas pela administração superior com relação à implementação das mudanças na governança da universidade tenham sido diretamente associadas com a consolidação de critérios de decisão objetivos e com o afastamento de lógicas personalistas, a influência de elementos de caráter subjetivo nas decisões, os interesses de certos grupos e mesmo individuais se fazem presentes no próprio processo de estabelecimento da governança, o que denota a dificuldade de modificar a lógica decisória adotada na universidade.

No contexto das relações que a universidade estabelece com órgãos externos, os relacionamentos políticos surgiram de forma proeminente. Relações informais estabelecidas entre atores da universidade e sujeitos pertencentes à esfera governamental, como ministros e secretários, bem como com atores do poder legislativo, surgiram como elementos influentes nas negociações. Denominados como “relações de confiança” e “parcerias”, estes relacionamentos se mostraram potencialmente capazes de influenciar inclusive no acesso a recursos extraorçamentários, algo também evidenciado nas relações com outros atores sociais, como prefeituras, Andifes e outras instituições, universitárias ou não.

Tanto no âmbito interno, quanto nas relações externas da universidade, se destacou a figura do reitor enquanto ator político central, tendo sido a ele atribuída a capacidade política

para contribuir para a coesão da universidade internamente e para favorecer a construção de relações nas diversas interfaces que envolvem a instituição.

Ainda que os entrevistados tenham recorrentemente afirmado que a universidade pesquisada e seu gestor têm uma posição político-partidária neutra, a análise do panorama construído a partir das entrevistas levanta indícios de que pode haver um posicionamento aparentemente alinhado com o governo atual, o que atuaria como um fator positivo na aproximação com esferas decisórias a nível federal e estadual. Neste sentido, para além da questão do envolvimento deste ou daquele reitor com o este ou aquele governante e equipe, fica evidenciado que as relações com a esfera federal são consideradas fundamentais para a governança na prática universitária.

No contexto da autonomia, a dimensão política perpassa desde o estabelecimento de seus limites legais até a garantia do seu efetivo exercício. A autonomia foi percebida como amplamente condicionada por órgãos superiores, tanto por critérios legais quanto por vieses políticos e ideológicos. Todas as facas da autonomia – didática, científica e de gestão financeira e patrimonial – foram vistas como diretamente afetadas pelas restrições orçamentárias que vêm atingindo as universidades públicas. Na prática, a pesquisa indicou a inexistência de autonomia real, especialmente no que diz respeito ao orçamento público, embora haja a possibilidade de captação de recursos extraorçamentários, especialmente junto a deputados, por exemplo, reforçando a necessidade dos relacionamentos na esfera federal e estadual. Neste aspecto, pode-se indagar se tal prática seria necessária em caso, por exemplo, do orçamento público não ser profundamente afetado por cortes e contingenciamentos. Ao que parece, tal prática consiste quase como regra geral, em vez de exceção, por conta da insuficiência de recursos.

Os entrevistados analisaram, ainda, que, diante do contexto atual, sequer seria útil ter autonomia de gestão, pois, frente à magnitude dos cortes orçamentários, não haveria flexibilidade interna de gestão de recursos.

Mesmo insatisfeitos com a restrita autonomia da universidade, os entrevistados entendem que o seu redesenho ou ampliação não seriam indicados, uma vez que julgam que a universidade não estaria suficientemente preparada para lidar com as pressões políticas que viriam à tona caso ela tivesse uma maior autonomia em suas decisões. Identificamos, no entanto, a incongruência entre esta percepção e a natureza da própria autonomia universitária. A autonomia tem o controle como elemento intrínseco ao próprio instituto, e, por definição, ela somente pode ser exercida dentro das finalidades específicas da instituição. Dessa forma, não faria sentido associar que a autonomia da universidade somente pode ser exercida quando a instituição alcançar maior preparação ou maturidade para isto, uma vez que garantir autonomia

não significa transformá-la em soberania, mas garantir seu efetivo exercício, o que seria o caminho para suprir as lacunas quanto ao nível de gestão interna, ressaltadas pelos próprios entrevistados.

Diante das análises realizadas, encontramos alguns pontos de atenção até então não evidenciados em outros estudos sobre a governança universitária, como o corporativismo e a influência político-partidária.

O corporativismo foi um elemento recorrente, o que indica uma lógica de articulação de interesses dentro de grupos para influenciar as decisões. Estes grupos formam o todo fragmentado da universidade e, ao buscar seus interesses próprios, apontam para uma possível falta de senso coletivo ou da própria missão institucional.

Ainda que não tenha sido um dos enfoques desta pesquisa, encontramos indícios de que posições político-partidárias influenciam a tomada de decisão e a governança de modo geral, como no caso de alinhamento político aos governantes e aos partidos hegemônicos no poder e suas articulações. Em outras palavras, a política partidária, embora não exerça uma influência estrita, direta e objetiva na governança e na tomada de decisão, ela exerce um papel importante, embora seja invisibilizada e não assumida publicamente, o que aponta para uma temática com potencial de aprofundamento em estudos futuros. De todo modo, é uma dimensão não contemplada nos modelos formais de governança.

Consideramos também que a pesquisa realizada pode ser ampliada para outras universidades, buscando revelar novos elementos para a compreensão da governança universitária e das influências políticas sobre sua decisão e autonomia, provenientes de outros contextos institucionais.

Estas recomendações indicam a existência de possibilidades de investigação de novas questões e o aprofundamento das que foram aqui expostas. A universidade enquanto instituição complexa, inserida em relações dinâmicas e multidimensionais, é afetada por fatores políticos, ideológicos e influências conjunturais, estruturais e culturais da sociedade.

Esperamos que, com o alcance dos objetivos propostos nesta pesquisa, tenhamos contribuído para a compreensão da governança no contexto da universidade pública brasileira, de forma que esta instituição comece a visualizar seu processo de governança a partir de outros prismas.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- \_\_\_\_\_. Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, out.-dez. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/7jPB3TmRsTKyMDYV9RWhv5q/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- AGÊNCIA ESTADO. **Bolsas do ProUni diminuem quase 1/3 em um ano**. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/07/4937789-bolsas-do-prouni-diminuem-quase-1-3-em-um-ano.html>>. Acesso em: 12 dez. 2021.
- ALLISON, G. T.; ZELIKOW, P. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. New York: Addison-Wesley, 1999.
- ALMOND, G.; POWELL, B. **Comparative Politics: a development approach**. Boston : Little, Brown, 1966.
- ALMOND, G. POWELL, B. DALTON, R. STROM, K. **Comparative Politics Today: A Theoretical Framework**. Pearson/Longman, 2007.
- ALTAFIN, I. G. OEA e Corte Interamericana apontam ilegalidades no processo de impeachment. **Agência Senado**, 09 mai. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/09/oea-e-corte-interamericana-apontam-ilegalidades-no-processo-de-impeachment>>. Acesso em: 10 set. 2021.
- ALVESSON, M.; SKÖLDBERG, K. **Reflexive methodology: new vistas for qualitative research**. London: Sage, 2000.
- AMARAL, N. Future-se: uma obsessão governamental contra a autonomia universitária? **Revista Retratos da Escola**, v. 14, n. 30, set./dez. 2020.
- ANDIFES. **Quem quer parar as universidades federais?** 20 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/?p=87418>>. Acesso em: 25 jul. 2021
- ANTUNES, F.; PERONI, V. Reformas do Estado e políticas públicas: trajetórias de democratização e privatização em educação. Brasil e Portugal, um diálogo entre pesquisas. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 30, n. 1, p. 181-216, 2017.

AZEVEDO, J. M. L. de; OLIVEIRA, J. F. de. Gestão, monitoramento e avaliação dos planos de educação: retrocessos e desafios. **Revista Retratos da Escola**, v. 14, n. 30, set./dez/2020. Disponível em: <[https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/issue/view/40/RDE\\_V14\\_N30\\_2020](https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/issue/view/40/RDE_V14_N30_2020)>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BALBACHEVSKY, E.; SCHWARTZMAN, S. Brazil: Diverse Experiences in Institutional Governance in the Public and Private Sectors. In.: LOCKE, W.; CUMMINGS, W. K.; FISHER, D. **Changing governance and management in higher education: the perspectives of the academy**. Londres, Nova Iorque: Springer, 2011.

BALDRIGE, J. **Power and conflict in the university**. New York: John Wiley, 1971.

BALDRIDGE, J. V. **Estruturação de políticas y liderazgo efectivo en la educación superior**. México: Noema, 1982.

BALL, S. J.; YOUDELL, D. Hidden privatisation in public education. **Anais...Education international 5th World Congress**, jul. 2007.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

BERNASCONI, A. Autonomía Universitaria en el Siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la Sociedad. University Autonomy in the Twenty-first Century: New Forms of Legitimation Under the Changes of State and Society. **Páginas de Educación**, v. 7, n. 2, 2014. Disponível em: <<https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/paginasdeeducacion/article/view/505>>. Acesso em: 8 ago. 2021.

BIRNBAUM, P. Conflitos. In: BOUDON, Raymond (org.). **Tratado de sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995, pp. 247-282.

BIRNBAUM, R. **How colleges work: The cybernetics of academic organization and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass PublisherS, 1988.

BITTENCOURT, P. F.; CARIO, S. A. F. **O conceito de sistema nacional de inovação: das raízes históricas à análise global contemporânea - Notas**. XXI Econtro Nacional de Economia Política. **Anais...São Bernardo do Campo**: 2016.

BLAU, P. M. **The organization of academic work**. Nova York: Wiley-Interscience, 1973.

BLEIKIE, I.; KOGAN, M. Organization and Governance of Universities. **Higher Education Policy**, n. 20, 2007.

BOBBIO, N.; MATTEUCCIE, N.; PASQUINO, G. F. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1991.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto Alegre, Porto Editora, 1991.

**BOLSONARO, J. O ambiente acadêmico com o passar do tempo vem sendo massacrado pela ideologia de esquerda que divide para conquistar e enaltece o socialismo e tripudia o capitalismo. Neste contexto a formação dos cidadãos é esquecida e prioriza-se a conquista dos militantes políticos.** Brasil, 11 mar. 2019. Twitter: @jairbolsonaro Disponível em: <<https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1105062382752149505>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

**BOMENY, H. Novos talentos, vícios antigos: os renovadores e a política educacional. Estudos Históricos - Os anos 20, Rio de Janeiro, v.6, nº 11, p.24-39, 1993.**

**BOOMENY, H. Educação e Brasil na Primeira República. In: MOURÃO, A.; GOMES, A. de C. A experiência da Primeira República no Brasil e em Portugal. Coimbra: Editora FGV, 2014. p. 317-335.**

**BOTELLA, J. ¿Mejorar la gobernanza universitaria? Las universidades han tenido que moverse en un marco inestable, con giros bruscos e inexplicables. 2011. Disponível em: <<https://www.elperiodico.com/es/opinion/20110420/mejorar-gobernanza-universitaria-979228>>. Acesso em: 15 out. 2021.**

\_\_\_\_\_. **Educação e Brasil na Primeira República. In: MOURÃO, A.; GOMES, A. de C. A experiência da Primeira República no Brasil e em Portugal. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2004.**

**BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2020.**

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 out. 2021.**

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2020.**

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 mai. 2021.**

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 14.343, de 07 de setembro de 1920. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html>>. Acesso em: 05 mai. 2020.**

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d16782aimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16782aimpressao.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2020.**

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 set. 2021.**

\_\_\_\_. **Decreto nº 39, de 03 de setembro de 1934.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-39-3-setembro-1934-515616-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 8.393, de 17 de dezembro de 1945.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del8393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8393.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2020.

\_\_\_\_. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** DISPONÍVEL EM: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2020.

\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 228, de 28 de fevereiro de 1967.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-228-28-fevereiro-1967-376022-norma-pe.html>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-477-26-fevereiro-1969-367006-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

\_\_\_\_. **Decreto nº 1.916, de 23 de maio de 1996.** 1996a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1916.htm#:~:text=1%C2%B0%20O%20Reitor%20e,que%20o%20englobe%2C%20institu%C3%ADdo%20especificamente](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1916.htm#:~:text=1%C2%B0%20O%20Reitor%20e,que%20o%20englobe%2C%20institu%C3%ADdo%20especificamente)>. Acesso em: 12 jun. 2022.

\_\_\_\_. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 07 ago. 2021.

\_\_\_\_. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2021.

\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2020.

\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 85 de 26 de fevereiro de 2015.** Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

\_\_\_\_. **Instrução Normativa Conjunta Nº 1, de 10 de maio de 2016.** Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-)

2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197>. Acesso em: 10 mar. 2021.

\_\_\_\_. **Lei nº 3.071, 1º de janeiro de 1916.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm)>. Acesso em 20 set. 2021

\_\_\_\_. **Lei nº 488, de 15 de novembro de 1948.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L0488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0488.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2020.

\_\_\_\_. **Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 05 mai. 2021.

\_\_\_\_. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 05 out. 2021.

\_\_\_\_. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2022.

\_\_\_\_. **Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19192.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2021.

\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996.** 1996b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2021.

\_\_\_\_. **Lei 12.711, 29 de agosto de 2012.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm)>. Acesso em: 07 mai. 2021.

\_\_\_\_. **Lei 13.005, 25 de junho de 2014.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 07 mai. 2021.

\_\_\_\_. **Lei 13.415, 16 de fevereiro de 2017.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2022.

\_\_\_\_. **Lei 13.800, 04 de janeiro de 2019.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113800.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20transfer%C3%Aancia%20de,administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABblica%20direta%20ou%20indireta](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113800.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20transfer%C3%Aancia%20de,administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABblica%20direta%20ou%20indireta)>. Acesso em: 04 mai. 2022.

\_\_\_\_. **Proposta de Emenda constitucional nº 55 de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL DE FATO. Bolsonaro nomeia pela 22ª vez reitor que não ficou em primeiro na consulta pública. **Brasil de Fato**, 23 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/23/bolsonaro-nomeia-pela-21-vez-reitor-que-nao-ficou-em-primeiro-na-consulta-publica>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRUNNER, J. J. Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. **Revista de Educación**, n. 355. Mai.-ago. 2011.

BRUYNE, P. de; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CAETANO, M. R. Lógica privada na educação pública, redes globais e a formação de professores, **Revista Eletrônica de Educação**, v. 12, n. 1, p. 120-131, jan./abr. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Educação - Ministro da Educação explica declarações sobre maconha em universidades - 11/12/19**. Comissão de Educação, 11 dez. 2019. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=Radn\\_1Ifvjc&t=1512s](https://www.youtube.com/watch?v=Radn_1Ifvjc&t=1512s)>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CASARÕES, G. S. P. e. **A economia política do governo Collor**: discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalizção. 2008. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CASTELLO, R. N.; VIDAL, J. P. A governança nas Instituições de Ensino Superior: Discussões teóricas e a aplicação na Universidade Federal do Pará. In: **GIGAPP**

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 51, 2017.

CHAUÍ, M. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

\_\_\_\_\_. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 5–15, 2003.

\_\_\_\_\_. **Contra a universidade operacional** – A greve de 2014. 2014. Disponível em: <[www.adusp.org.br/files/database/2014/tex\\_chau\\_i.pdf](http://www.adusp.org.br/files/database/2014/tex_chau_i.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2021.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. **Revista Educação em Questão**, v. 51, n. 37, p. 95–120, 2015.

CLARK, B. R. **Creating Entrepreneurial Universities**: Organizational Pathways of Transformation. United Kingdom: Emerald, 1998.

COHEN M. D.; MARCH, J. G. **Leadership and ambiguity**. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1986.

COMISSÃO TÉCNICA ESPANHOLA DE GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA. **Diagnóstico, informe técnico-jurídico y propuestas de actuación en relación con las estructuras organizativas internas de las universidades españolas (gobernanza universitaria)**, Madrid, Ministerio de Educación, 2011.

CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACION Y POLITICAS PUBLICAS, 8., Madri. Anais... Madri: GIGAPP Estudios Working Papers, 2018.

CONGRESSO NACIONAL. **Diário Oficial do Congresso Nacional**, 11 out. 1991.  
CORREIA, V. A Dicotomia Público-Privado, **Política**, São Paulo, v. 3, n. 1, pp. 7-44, 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Detalhamento dos Servidores e Pensionistas**. Disponível em: <<https://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/consulta?orgaosServidorExercicio=OR26282&ordenarPor=nome&direcao=asc>>. Acesso em: 12 ju. 2022.

CROSS, D.; THOMSON, S.; SINCLAIR, A. **Research in Brazil: a report for CAPES by Clarivate Analytics**. [s.l.] Clarivate Analytics, 2017.

CUNHA, L. A. **A universidade temporã**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

CURY, C. R. J. A desoficialização do ensino no Brasil: a Reforma Rivadavia. **Educ. Soc.**, v. 30, n. 108, p. 717-738, out. 2009.

DALLARI, D. de A. Universidade, Estado e Autonomia. **Ciência e Cultura**, n. 37, v. 7, 1985.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DE 'boto minha cara no fogo pelo Milton' a 'responda pelos atos dele': as declarações de Bolsonaro antes e depois da prisão do ex-ministro da Educação. **g1**, 22 jun. 2022. 2022b. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/06/22/de-boto-minha-cara-no-fogo-pelo-milton-a-responda-pelos-atos-dele-as-declaracoes-de-bolsonaro-antes-e-depois-da-prisao-do-ex-ministro-da-educacao.ghtml>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

DEAN Jr., J. W.; SHARFMAN, M. P. The relationship between procedural rationality and political behavior in strategic decision-making. **Decision Sciences**, Atlanta, v. 24, n. 6, p. 1069-1083, Nov./Dec. 1993.

DIAS SOBRINHO, J. Concepções de universidade e de avaliação institucional. In: TRINDADE, H. (Org.). **Universidade em ruínas: na república dos professores**. Petrópolis: Vozes, 1999.

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 – Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Administração, Florianópolis, 2012.

DINIZ, E. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p. 29-48, 1998.

\_\_\_\_\_. A busca de um novo modelo econômico: padrões alternativos de articulação público-privado. Dossiê Estado e política econômica na América Latina, **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 14, p. 7-28, jun. 2000.

DURHAM, E. R. A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações. In: **Documento de Trabalho 9/89 do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo**, 1989.

\_\_\_\_\_. A autonomia universitária – extensão e limites. **Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo**, p. 51, 2005.

EISENHARDT, K. M.; ZBARACKI, M. J. Strategic decision making. **Strategic Management Journal**, Chichester, v. 13, n. special, p. 17-37, Winter 1992.

ENTELMAN, R. El conflicto: dilema para abogados. **Revista La Ley**, Buenos Aires, p. 1337-1386, 1997.

\_\_\_\_\_. **Teoría de conflictos: hacia um nuevo paradigma**. Barcelona: Gedisa, 2002.

ÉSTHER, A. B. A construção da identidade gerencial dos gestores da alta administração das universidades federais em Minas Gerais. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

\_\_\_\_\_. Que universidade? Reflexões sobre a trajetória, identidade e perspectivas da universidade pública brasileira. **Espacio, Tiempo y Educación**, v. 2, n. 2, jul./dez. 2015.

FÁVERO, M. de L. de A. **Universidade do Brasil II: guia dos dispositivos legais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ / Comped / Inep, 2000.

FERNANDES, F. **Brasil em compasso de espera**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

FERNANDES, M. D. E.; BRITO, S. H. A. de; PERONI, V. M. V. Sistema e Plano Nacional de Educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento, **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 93, n. 235, p. 565-578, set./dez. 2012.

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Financiamentos concedidos**. 2022. Disponível em: <[https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/mantenedora\\_ies/financiamentos-concedidos](https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/mantenedora_ies/financiamentos-concedidos)>. Acesso em: 16 mai. 2022.

GERBOD, P. Relations with authority. In: RÜEGG, W. (Ed.), **A History of the University in Europe. Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800-1945)**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GESSER, G. A.; OLIVEIRA, C. M. de; MACHADO, M. R.; MELO, P. A. de. Governança universitária: um panorama dos estudos científicos desenvolvidos sobre a governança em instituições de educação superior brasileiras. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 26, n. 01, mar. 2021.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. Porto Alegre: Penso, 2012.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da educação Superior 2016**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da educação Superior 2017**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da educação Superior 2018**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da educação Superior 2019**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da educação Superior 2020**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Nov. - Jan. 2022. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2022/03/desemprego-janeiro-ibge-18mar2022.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2022.

INSTITUTO POSITIVO. **Claudio de Moura e Castro**: conselheiro do Instituto Positivo. Disponível em: <<https://institutopositivo.org.br/equipe-instituto-positivo/claudio-de-moura-e-castro/>>. Acesso em 10 jun. 2022.

KELLER, G. Shaping an academic strategy. In: Keller, G. (Ed.), **Academic strategy: The management revolution in American higher education**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983.

KERR, C.. **The uses of the university**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1963.

KEZAR, A. J.; ECKEL, P. D. Meeting Today's Governance Challenges: A Synthesis of the Literature and Examination of a Future Agenda for Scholarship. **The Journal of Higher Education**, v. 75, n. 4, jul.-ago. 2004.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston: Longman, 2011.

KOBIYAMA, A. R. C. E.; SILVA, E. C. R.; PERARDT, S. **O Mestrado Profissional em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina**: um estudo de caso sobre o processo de criação e implantação. 2011. Disponível em: Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/32856>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

KRAWCZYK, Nora Rut; MARTINS, Erika Moreira Martins. Estratégias e incidência empresarial na atual política educacional brasileira. Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2014.

LEHER, R. Para silenciar os *campi*. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 867-891, Especial, out. 2004.

LEITÃO, S. P. A decisão na academia I. **Rev. Adm. Púb**, Rio de Janeiro, n. 27, v. 1, 1993.

LEITE, I. Preso, ex-ministro da Educação Milton Ribeiro é levado de Santos para a carceragem da PF na capital paulista. **g1**, 22 jun. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/06/22/preso-pela-pf-ex-ministro-da-educacao-milton-ribeiro-e-levado-de-santos-para-a-capital-paulista-diz-defesa.ghtml>>. Acesso em: 23 jun. 2022.

LILLO, Virgilli Mariol; AILLAÑIR, Katherine Figueroa. Formas de elección de rectores em las universidades tradicionales privadas chilenas: una propuesta de investigación. **Educación, Ciência e Cultura**, Canoas, v. 21, n. 2, p. 75-102, dez. 2016. Disponível em: <<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Educacao/article/view/2236-6377.16.33>>. Acesso em 24 out. 2021.

LOCKE, W.; CUMMINGS, W. K.; FISHER, D. **Changing governance and management in higher education**: the perspectives of the academy. Londres, Nova Iorque: Springer, 2011.

LOUSADA, M.; VALENTIM, M. L. P. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.16, n.1, jan./mar. 2011.

MACULAN, A. M.; MELLO, J. M. C. de. University start-ups for breaking lock-ins of the Brazilian economy. **Science and Public Policy**, v. 36, n. 2, p. 109-114, mar. 2009.

MAFFEZZOLLI, E. C. F.; BOEHS, C. G. E. Uma reflexão sobre o estudo de caso como método de pesquisa. **Rev. FAE**, Curitiba, v.11, n.1, jan./jun. 2008.

MAIS de R\$ 15 milhões são bloqueados do orçamento da UFS para 2022. **g1**, 31 mai. 2022. 2022a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2022/05/31/mais-de-r-15-milhoes-sao-bloqueados-do-orcamento-da-ufs-para-2022.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

MARTINEZ, R. Reflexions entorn del sistema de govern de les universitats davant del repte de la modernització de la governança universitària. **Revista catalana de dret públic**, n. 44, 2012.

MARTINS, E. M.; KRAWCZYK, N. R. Estratégias e incidência empresarial na atual política educacional brasileira: O caso do movimento 'Todos Pela Educação'. **Revista Portuguesa de Educação**, n. 31, v. 1, 2018.

MATTOS, P. L. C. L. de. Quadro histórico da política de supervisão e controle do governo sobre as universidades federais autárquicas. **Ciência e cultura**, n. 37, v. 7, 1985. 1985

MELLO, C. A. B. de. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

\_\_\_\_\_. Universidade oficiais, natureza, regime e estrutura cabíveis. In: **O Direito na Década de 80** – Estudos jurídicos em homenagem a Hely Lopes de Meirelles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MESQUITA, C. Cortes do MEC podem deixar estudantes de baixa renda fora da universidade pública. **Revista IHU online**. 21 mai. 2019. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/589366-cortes-do-mec-podem-deixar-estudantes-de-baixa-renda-fora-da-universidade-publica>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conheça a história da educação brasileira**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/33771-institucional/83591-conheca-a-evolucao-da-educacao-brasileira>>. Acesso em: 02 mai. 2022.

MINISTRO da Educação defende que universidade seja "para poucos". G1, 10 agosto 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/08/10/ministro-da-educacao-defende-que-universidade-seja-para-poucos.ghtml>>

MINTZBERG, H. **The professional bureaucracy**. Englewood, NJ: Prentice-Hall, 1979.

MONTENEGRO, L. M.; BULGACOV, S. 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, 2015.

MORAES, R. C.; SILVA, M. de P. e; CASTRO, L. C. de. **Modelos internacionais de Educação Superior**: Estados Unidos, França e Alemanha. São Paulo: Editora UNESP, 2018

MORAIS; E. M. de; SANTOS, C. R. dos; PAIVA, I. A. de. Políticas públicas de educação no contexto neoliberal: um breve balanço. **INTER-LEGERE**, v. 4, n. 31, 2021.

MOREIRA NETO, D. de F. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MORTIMER, K; McCONNELL, T. **Sharing authority effectively**. San Francisco: Jossey-Bass, 1979.

MÜLLER, F. G. **Competências profissionais do mediador de conflitos familiares**. 2007 – Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Psicologia, Florianópolis, 2007.

NALINI, José Renato. **Constituição e estado democrático**. São Paulo: FTD, 1998.

NASCIMENTO, K. T. A revolução conceptual da administração: implicações para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo, **Revista de Administração Pública**, v. 6, n. 2, abr.-jun. 1972.

NEGREIROS, D. S. de. Políticas de Ciência e Tecnologia: Articulação entre Padrão Tecnológico e Inovação dos Países. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación**, v. XIV, n. 1, jan-abr. 2012.

NUNES, E. O. **A Gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 4 ed. – Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, R. F. de; OLIVEIRA, V. C. da S. e; SANTOS, A. C. dos. Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 4, dez. 2011.

OLSEN, J. P. (2005). **The institutional dynamics of the (European) university**. Center for European Studies, University of Oslo, Working Paper, 2015.

PALAVEZZINI, J.; ALVES, J. de M. Assistência estudantil nas universidades federais: o orçamento do programa nacional de assistência estudantil (PNAES) garante a permanência do estudante? *In: III Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos*, 2019, Londrina, PR. **Anais eletrônicos [...]** Disponível em: <<https://www.congressoservicosocialuel.com.br/trabalhos2019/assets/4604-231334-35803-2019-04-04.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

PALHARES, I. Nova entidade reúne reitores nomeados por Bolsonaro sem vencerem eleições. **Folha de São Paulo**, 14 fev. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/02/nova-entidade-reune-reitores-nomeados-por-bolsonaro-sem-vencerem-eleicao.shtml>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **O&S**, v. 15, n. 46, Jul.-Set. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/osoc/a/Mpktr8kGXJ4hpRnhZshSRSJ/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

PEREIRA, L. C. B. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?lang=pt>>. Acesso em: 20 mai. 2022.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R. Redefinições no papel do Estado: terceira via, novo

desenvolvimentismo e as parcerias público-privadas na educação. **Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 21, n. 38, p. 57-67, jul./dez. 2012.

\_\_\_\_\_. O público e o privado na educação: projetos em disputa? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G.R. Organizational decision making as a political process: the case of a university budget. *Administrative Science Quarterly*, New York, Cornell University, v. 19, Jun. 1974.

PINHEIRO, D. de O. O movimento “Todos Pela Educação”: o público, o privado e a disputa de projetos educacionais no Brasil. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

PIRES, D. de O. Histórico da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à educação. **e-hum**, Belo Horizonte, v.,5, n.2, pp. 153-171, 2012.

PONIEMAN, Alejandro. **Qué hacer con los conflictos**. Buenos Aires: Losada, 2005

PUSSER, B.; ORDORIK, I. Bringing Political Theory to University Governance: The University of California and the Universidad Nacional Autónoma de México. In: SMART, J. C.; TIERNEY, W. G. **Higher Education: handbook of Theory and Research**. Nova Iorque: Agathon Press, 2011.

RANIERI, N. **Autonomia universitária**. São Paulo: EdUSP, 1994.

RASCO, J. F. A. Lo público y lo privado en Educación, **Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado**, v. 30, n. 1, abr. 2016.

RHOADES, G.; SLAUGHTER, S. **Academic Capitalism in the New Economy: Challenges and Choices**. AMERICAN ACADEMIC, v.1, 2004.

RODRIGUES, I. S. **A realidade da Universidade Empreendedora: uma visão a partir da tripla hélice no caso UFJF**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Mestrado em Sistemas de Gestão, Niterói, 2016.

RODRIGUES, I. S.; GAVA, R. O uso de Rankings: uma nova versão do gerencialismo para as universidades públicas? *In: VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP*, 2017, Madri, Espanha. **Anais eletrônicos [...]** Disponível em:  
<[https://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/abs\\_407\\_1504454090Ousoderankings\\_umanovaversodogerencialismoparaasuniversidadesplicas.pdf](https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/abs_407_1504454090Ousoderankings_umanovaversodogerencialismoparaasuniversidadesplicas.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2021.

ROMANO, S. **Fragments de un Diccionario Jurídico**. Buenos Aires: Ed. Europa-América, 1964.

SABATIER, P. A. The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Policy**, n. 51, 1998.

\_\_\_\_. **Theories of the Policy Process**. Westview Press, 2007.

SALATI, P. Escândalo do MEC: veja a cronologia do caso que levou à prisão de Milton Ribeiro e ao pedido de investigação contra Bolsonaro. **g1**, 25 jun. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/06/25/escandalo-do-mec-veja-a-cronologia-do-caso-que-levou-a-prisao-de-milton-ribeiro-e-ao-pedido-de-investigacao-contrabolsonaro.ghtml>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

SALDAÑA, P. Bolsonaro desconsiderou 1º da lista em 40% de nomeações para reitor de universidades federais. **Folha de São Paulo**, 27 jul. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/07/bolsonaro-desconsiderou-1o-da-lista-em-40-de-nomeacoes-para-reitor-de-universidades-federais.shtml>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SALM, J. F.; TOMASI, M.; AMBONI, N. Modelos de tomada de decisões: o caso UDESC. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 6, n. 2, 2013.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, S. M. DOS. **O desempenho das universidades brasileiras nos rankings internacionais**: áreas de destaque da produção científica brasileira. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

SARTORI, R. Governança em agentes de fomento dos sistemas regionais de CT&I. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2011.

SASSAKI, A. H. **Governança e conformidade na gestão universitária**. 2016. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: Significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SCHUSTER, J.; SMITH, D.; CORAK, K.; YAMADA, M. **Strategic academic governance**: How to make big decisions better. Phoenix, AZ: Oryx, 1994.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**. n. 43, v. 2., abr. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?lang=pt>>. Acesso em: 05 nov. 2021.

SEVERINO, A. J. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 73–89, 2008. Editora UFPR.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil - 1995-2006" precária trajetória e incerto futuro. v. 27, n. 96, p. 1021–1056, 2006.

SILVA, G. O. **A ilegalidade da recepção do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados Federais**: uma violação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos à Constituição Federal. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade federal de Grandes Dourados, Dourados, 2017.

SILVEIRA, Z. S.; BIANCHETTI, L. Universidade moderna: dos interesses do estado-nação às conveniências do mercado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 64, p. 80-99, jan./mar. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF mantém legislação para escolha de reitores das universidades federais**. 10 fev. 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460235&ori=1>>. Acesso em: 03 jan. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Compromisso Todos Pela Educação**. 2006. São Paulo: Todos pela Educação.

TORGAL, L. R.; ÉSTHER, A. B. **Que universidade?** Interrogações sobre os caminhos da universidade em Portugal e no Brasil. Coimbra, Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

TORRES, A. A. G.; MACEDO, P. C. de A.; NICOLINI, A. M.; ANDRADE, R. O. B. de; CÂMARA, E. de C. Universidades privadas e o ENADE: qual Categoria administrativa tem melhor desempenho no curso de Administração. **Revista Gestão Universitária na América Latina – G.U.A.L.**, v. 9, n. 1, jan. 2016.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1992.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Reitor da UFJF detalha medidas para enfrentar cortes no Orçamento 2021**. 2021. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/noticias/2021/04/14/reitor-da-ufjf-detalha-medidas-para-enfrentar-cortes-no-orcamento-2021/>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Parlamentares, reitores e entidades relançam frente pela valorização das universidades federais**. 24 abr. 2019. Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/frente-parlamentar>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **90 UFV**: uma viagem pela história da instituição. 2016. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/embed/view/vluzwL47akTdRYb0>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **A UFV em 2021**. 2021. Disponível em: <<https://www.ufv.br/ufvemnumeros/>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Estude na UFV**. 2022a. Disponível em: <<https://www.ufv.br/estude-na-ufv/>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Organograma Geral**. 2022b. Disponível em: <<https://www.ufv.br/organograma-geral/>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 02/2020**: Regimento Interno da Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO). Disponível em: <<https://www.soc.ufv.br/wp-content/uploads/02-2020-Regimento-PPO.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução CONSU nº 3, de 26 de março de 2021**. Disponível em: <[https://www.soc.ufv.br/wpcontent/uploads/SEI\\_23114.904095\\_2021\\_93.pdf](https://www.soc.ufv.br/wpcontent/uploads/SEI_23114.904095_2021_93.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2021.

VELHO, L. M. S. **Modos de produção de conhecimento e inovação**: estado da arte e implicações para a política científica, tecnológica e de inovação. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - Ciência, Tecnologia e Inovação, 2010.

VEUGELERS, Reinhilde. The embodiment of knowledge: universities as engines of growth. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 32, n. 4, 2016.

VISEU, S. Revisitando o debate sobre o público e o privado em educação: da dicotomia à complexidade das políticas públicas. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.22, n. 85, p. 899-916, out./dez. 2014.

WEINTRAUB, A. **Plantações de maconha e laboratório de metanfetamina nas universidades federais**. Entrevista concedida a Jornal da Cidade Online, 24 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Ah95ofO149g&t=5s>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington D.C. 1992.

YAMADA, M. Joint big decision committees and university governance. In: BIRNBAUM, R. (Ed.). **Faculty in governance**: The role of senates and joint committees in academic decision making. San Francisco: Jossey Bass, 1991.

YATES, F.E. Complexity and the limits to knowledge. **American Journal of Physiology: Regulatory, integrative, Comparative Physiology**, v.4, n.3, 1978.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANATTA, S. C.; BRANCO, E. P.; BRANCO, A. B. de G.; NEVES, M. C. D. Uma análise sobre a reforma do ensino médio e a implantação da Base Nacional Comum Curricular no contexto das políticas neoliberais. **Revista e-Curriculum**, v. 17, n. 9, 2019.

## APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas

<b>Objetivo geral</b>
Analisar como atores-chave da universidade escolhida compreendem a relação entre governança, autonomia e tomada de decisão a partir das experiências vividas e percepções construídas.
<b>Objetivo específico A</b> Identificar o papel da universidade pública.
<b>Questão-guia</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O que significa educação superior e qual seu papel na sociedade?</li> <li>2. Como você identifica estes papéis com relação ao ensino superior público e privado?</li> <li>3. Em sua opinião, a quem a universidade atende? E a quem deveria, se for o caso?</li> <li>4. Quem deve decidir ou decide sobre os rumos da educação superior no País?</li> </ol>
<b>Objetivos específicos B e C</b> Compreender no que consiste a governança no contexto da universidade federal brasileira; compreender o processo de tomada de decisão na universidade.
<b>Questões-guia</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O que você entende por governança universitária?</li> <li>2. Qual o principal objetivo da governança na universidade?</li> <li>3. Como é a estrutura de governança desta universidade?</li> <li>4. Diante da sua experiência, como são tomadas as decisões de políticas educacionais no Brasil?</li> <li>5. Em que medida você identificou em situações que viveu que a universidade participa de tais decisões?</li> <li>6. Como a universidade se relaciona com o governo federal, com órgãos/entidades de outras naturezas, e com outras universidades no que se refere à tomada de decisão?</li> <li>7. Como se configuram as relações de poder entre a universidade e estes atores com quem ela se relaciona?</li> <li>8. Como uma decisão é tomada no CONSU? Quais são os critérios utilizados e quem são os envolvidos para tomada de decisão?</li> <li>9. Como se relacionam as decisões tomadas em níveis mais baixos e as que são tomadas no CONSU?</li> <li>10. Quais são as decisões mais fáceis de tomar? E quais são as decisões mais difíceis? O que é mais influente para tornar uma decisão complexa?</li> <li>11. Qual a participação e influência da comunidade universitária sobre as decisões tomadas na universidade?</li> <li>12. Como os vínculos informais entre pessoas na universidade interferem na tomada de decisão?</li> <li>13. Quais são as fontes de financiamento da universidade?</li> <li>14. Como ocorre o processo de captação de recursos para além do orçamento oficial?</li> </ol>

**Objetivo específico D**

Compreender como lidam com a autonomia universitária.

**Questões-guia**

1. Como a universidade lida com políticas que são contrárias ou afetam sua autonomia?
2. Comente uma situação em que você identificou que os mecanismos de avaliação e controle da universidade atingiram sua autonomia.
3. Qual o nível de autonomia da universidade para obtenção de financiamentos para suas atividades?
4. Quais são os critérios empregados para que os pesquisadores definam suas linhas de pesquisa?
5. Qual foi a situação em que você percebeu que a autonomia da universidade foi de fato exercida?
6. Como você descreveria a autonomia ideal para a universidade?

## APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa “**Os condicionantes das tomadas de decisão em universidades públicas brasileiras sob a perspectiva da governança universitária**”. Nesta pesquisa pretendemos compreender quais fatores influenciam a tomada de decisão interna nas universidades públicas federais brasileiras, considerando, para isto, as condicionantes internas e externas da governança universitária. Especificamente, pretende-se i) compreender no que consiste a governança universitária no contexto da universidade pública brasileira; ii) analisar as estruturas, agentes envolvidos e suas relações nas tomadas de decisão em universidades; iii) analisar, a partir de dados secundários e da percepção dos envolvidos, os condicionantes da governança universitária que atingem as decisões políticas de inovação das universidades

O motivo que nos leva a estudar os condicionantes da tomada de decisão em universidades públicas é contribuir para a descrição dos movimentos de governança na universidade pública brasileira, especificamente se dedicando a entender os seus condicionantes internos e externos, cuja expectativa é contribuir para que novas formulações de sistemas de governança capazes de potencializar a atuação das universidades no país. Para esta pesquisa, além de se utilizar dados públicos disponíveis em fontes secundárias, serão incluídos dados primários provenientes de entrevistas, sendo, neste aspecto que sua participação é de fundamental relevância. Convidamos o(a) Sr.(a) a participar de nossas entrevistas. As entrevistas não ultrapassam o tempo de 1 hora.

A utilização de técnicas, como entrevistas com gravação de áudio, pode submeter o envolvido em riscos como expor dados pessoais dos pesquisados, inibi-lo a responder de maneira fiel à realidade as perguntas solicitadas e eventual cansaço, acanhamento, desconforto emocional, angústia e insatisfação. Para minimizar tais riscos, será garantida a explicação do objetivo da pesquisa, natureza do trabalho e motivo da escolha do participante da pesquisa, garantia de anonimato e sigilo, ponderação sobre o conteúdo das perguntas, garantia de um ambiente agradável no qual o participante da pesquisa se sinta confortável em expressar livremente suas opiniões ao longo da entrevista, além de quaisquer outros cuidados identificados como necessários em prol do bem-estar do participante da pesquisa. Caso alguma dessas situações ocorra, por gentileza, fique à vontade em interromper a sua participação, em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer penalidade.

Para participar deste estudo o(a) Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o(a) Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização, conforme dispõe a resolução 446/2012. O(A) Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o(a) Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(A) Sr.(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

As entrevistas serão realizadas com os atores que participaram do processo de tomada de decisão no âmbito das universidades públicas brasileiras, que serão convidados para realizar as entrevistas online. A seleção destes atores, a princípio, se constituirá a partir da pesquisa documental a ser realizada durante a coleta de dados e, posteriormente, estes formarão uma amostragem não probabilística por julgamento. Por fim, o número de atores entrevistados irá de encontro a critérios de acessibilidade; importância e envolvimento com as ações e atividades que aconteceram no âmbito da dinâmica de governança.

Os dados coletados serão tratados com sigilo, sendo analisados pelos pesquisadores envolvidos no estudo, podendo ser utilizados em outras pesquisas mantendo a mesma confidencialidade quanto às

informações neles constantes. Cada entrevistado será tratado por códigos e somente os pesquisadores saberão identificar, de modo a assegurar a privacidade do entrevistado.

Os benefícios da pesquisa para seus participantes consistem em informações que contribuirão para o entendimento das condicionantes associadas à governança das universidades públicas federais brasileiras, contribuindo para o debate sobre gestão, integração universidade-sociedade e desenvolvimento. Além de colaborar também no sentido de apontar aspectos que devem ser considerados e debatidos pelos formuladores de políticas de Educação e de Ciência, Tecnologia e Inovação, entendendo assim o propósito em trazer por meio da presente pesquisa contribuições para o campo de Administração Pública.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável em um HD externo que ficará em sua sala no Departamento de Administração e Contabilidade da UFV sob os cuidados do pesquisador, e a outra será fornecida ao(à) Sr.(a).

Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa e, depois desse tempo serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo e confidencialidade, atendendo à legislação brasileira, em especial, à Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, e utilizarão as informações somente para fins acadêmicos e científicos.

Eu, \_\_\_\_\_, contato \_\_\_\_\_, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa **“Os condicionantes das tomadas de decisão em universidades públicas brasileiras sob a perspectiva da governança universitária”** de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

---

Assinatura do Participante

---

Assinatura do Pesquisador Responsável

**Identificação do Pesquisador Responsável:**

Rodrigo Gava  
 Professor Associado DAD/UFV  
 Departamento de Administração e Contabilidade  
 Universidade Federal de Viçosa  
 Av. Peter Henry Rolfs s/n – Campus Universitário.  
 CEP: 36570-000 / Viçosa – MG  
 Telefone: (31) 3899-2892  
 E-mail: rgava@ufv.br

**Nome completo do Pesquisador Assistente:**

Isabella Stroppa Rodrigues

Doutoranda (PPGAdm/UFV)

Endereço: Rua Dr. Edgard Quinet, 40/401, Morro da Glória.

CEP: 36036-080 / Juiz de Fora – MG

Telefone: (32) 99925-5367

E-mail: [isabellastroppa@gmail.com](mailto:isabellastroppa@gmail.com)

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

**CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos**

Universidade Federal de Viçosa

Edifício Arthur Bernardes, piso inferior

Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário

Cep: 36570-900 Viçosa/MG

Telefone: (31) 3612-2316

E-mail: [cep@ufv.br](mailto:cep@ufv.br)

[www.cep.ufv.br](http://www.cep.ufv.br)