



## **SESSÃO TEMÁTICA Nº 16 – AS DESIGUALDADES E A CAPACIDADE DE ATENÇÃO À EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE CRISE**

### **Governança no ensino superior na Amazônia: arena educacional em debate**

**Yana M. de Sousa Fadul / Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA**

**Fabricio Noura Gomes / Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA**

**Ynis Cristine de Santana Martins Lino Ferreira / Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA**

#### **Resumo:**

O objetivo do artigo é analisar as abordagens da governança pública em novos arranjos de diálogos no ensino superior. Especificamente, observa comportamento de governança no ambiente universitário, público e federal, situado na Amazônia legal, a partir dos diálogos acerca da adesão da universidade no projeto político Future-se. Ampara-se teoricamente nos construtos da abordagem de governança pública em três vieses: Governança corporativa, governança de redes para políticas públicas e governança global para desenvolvimento. Para a realização da pesquisa, a metodologia adotada trata-se de estudo de caso por meio de análise documental, estruturada em nuvem de palavras com categorias analíticas, a partir dos atos institucionais frente a demanda externa de governo. Como resultado, foi verificado diversas nuances do conceito de governança adotado em três cenários diferenciados: a) a estrutura de governança proposto pelo Plano Estratégico Institucional (PLAIN); b) a estrutura exigida em propostas governamentais para financiamento na área educacional, e; c) o arranjo de reorganização da universidade em resposta às demandas de decisões coletivas. A principal contribuição do estudo infere sobre as possibilidades de inovação social em arranjos interinstitucionais que ultrapassem o viés corporativo para o coletivo ao redor da universidade, pois estes mobilizam esforços de uma arena educacional, marcada pela divergência, na construção de soluções mais democráticas e plurais.

**Palavras-chave:** Governança pública, ensino superior, arena política, democracia.

## **INTRODUÇÃO**

As universidades públicas do Brasil têm passado por várias transformações significativas nos últimos anos, o que tem desencadeado debates quanto à priorização da função organizacional/operacional frente à sua função institucional voltada à transformação da realidade social (SPATTI; SERAFIM; DIAS, 2016). Considerando que estas transformações envolvem os espaços de governança, este trabalho debate as abordagens adotadas de governança em escala local de uma universidade pública e federal, localizada na região Amazônica.

O aporte teórico constitui-se por dois conceitos intrínsecos, governança e arena política, o primeiro é compreendido aqui como a distribuição de poder (KNOPP, ALCORAFADO, 2010), de forma a conformar mecanismos democráticos, transparentes, de controle e de decisão coletiva nos espaços públicos. O segundo conceito central trata da arena política, se há essa distribuição de poder, de que forma ocorre? Compreende, assim, uma análise de disputa de poder entre a pluralidade de atores envolvidos nas decisões relativas à gestão pública, ou seja, as alianças e coalizões nos jogos de poder nas organizações públicas, tais como as universidades públicas (LOWI, 2009).

Diversos autores têm discorrido sobre governança no âmbito das universidades. Contudo, na rede internacional de publicações, destaca-se maior robustez na literatura sobre o assunto, os trabalhos de Jones, Shanahan e Goyan (2001); Kezar e Eckel (2004); Goedegebuure e Hayden (2007); Shattock (2012) e; Chou et al (2017). Nacionalmente, os trabalhos de Foletto e Tavares (2013); Laux e Pertschy (2014); Zorzal e Rodrigues (2015), e; Silva e Santos (2016) também dissertam sobre a temática, porém, na sua maioria, com forte embasamento internacional.

No que se refere ao panorama internacional, pode-se afirmar que o sistema educacional brasileiro sofre influência para construir modelos de avaliação de desempenho, sobretudo, das universidades, que usam modelos matemáticos na busca de orientar políticas públicas, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos, sendo crítica a posição do Brasil neste ranking mundial (MEC, 2019). Em que pese, a discussão centro-periferia estabelecida entre países latino-americanos dependentes da mundialização financeira na manutenção do status quo das economias globais, torna-se ainda mais emblemática a posição do Brasil (ABRUCIO, 2010).

Dessa forma, a escala nacional reverbera implicações desta divisão internacional do trabalho, em um sistema federal de ensino superior pautado na assimetria das instituições de ensino, que reagem de formas distintas quando se trata de cenários emergentes na política brasileira, como a crise para governança nas universidades, expresso na diferença de desempenho norte-sul (JONES, SHANAHAN; GOYAN, 2001).

Neste sentido, analisa-se os aspectos organizativos quanto mobilização nos espaços de

governança pública para responder as demandas não comuns às atividades de ensino, pesquisa e extensão nas universidades e que envolve toda ordem de atores na esfera local que tem interesse no ensino superior, constituindo-se assim uma arena de disputa pelo direcionamento das políticas educacionais.

A arena do cenário educacional amazônica é um espaço historicamente figurado por diálogos e disputas pelos atores sociais envolvidos no financiamento, execução e controle dos serviços educacionais. Acrescenta-se a este embate, a emenda constitucional a qual instituiu um novo regime fiscal e limitou os gastos e investimentos por vinte anos, PEC 95/2016, e os contínuos contingenciamentos de verbas discricionárias para as universidades federais do país. Neste sentido, medidas governamentais repensam novas formas de financiamento para as universidades públicas.

Frente a proposta governamental, destacam-se os três eixos nas comunicações oficiais do governo para a sociedade via mídia, são eles: I – Gestão, governança e empreendedorismo; II – Pesquisa e Inovação; e III – Internacionalização. Em resposta a estas iniciativas revela-se uma movimentação de diálogo entre a comunidade acadêmica no país, no sentido de debater e se posicionar quanto aos novos arranjos e redes de governanças. Neste contexto, a Universidade Federal estudada, propôs a criação de Grupos de Trabalho – GT, aberto a todos os interessados no ensino superior: Docentes; Técnicos, Discentes, e Sociedade civil geral, visando debater de forma conjunta a criação de um posicionamento da instituição quanto ao programa proposto pelo governo federal.

Diante do exposto, buscou-se nortear a pesquisa com o seguinte questionamento: De que forma se configura a governança pública de arenas políticas nos instrumentos e arranjos de decisões coletivas em uma universidade federal localizada na Amazônia?

Para a realização da pesquisa, a metodologia adotada é estudo de caso, sob uma abordagem qualitativa, com duas estratégias principais: 1) Análise documental, por meio de nuvens de palavras de seis dados secundários referentes à governança universitária, a saber: a) Política de Governança da Universidade; b) Instrução normativa da Controladoria Geral da União; c) Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017; d) Planejamento Estratégico Institucional; e) Plano de Integridade (2018-2019) e f) site oficial da universidade; 2) a aderência entre os dispositivos instrumentais, os novos arranjos formados em decisões coletivas e o arcabouço teórico para análise crítica quanto às abordagens de governança no espaço universitário. As técnicas de tratamento de dados baseiam-se no software de organização de dados qualitativos: Atlas Ti, utilizando como framework categorias de análise adaptadas de Sauerbronn (2014) e Foletto e Tavares (2013).

O trabalho apresenta na sequência, a compreensão dos construtos teóricos, dos conceitos

mais básicos (Governança e Arena política), até as categorias teóricas específicas da governança pública. Para então, realizar uma descrição da estrutura de governança adotada na universidade estudada, e analisar a dinâmica da estrutura de governança em função de transformações no cenário da arena educacional.

### ***Construto da governança pública, as arena políticas e os atributos democráticos***

O conceito de Governança pública requer uma amplitude em seu debate, isto envolve um complexo conjunto de mecanismos institucionalizados pelas interações entre múltiplos atores (Estado, mercado e organizações da sociedade civil), que garantam o equilíbrio de interesses, delimitação das responsabilidades, o estabelecimento de critérios para a tomada de decisão, a responsabilização (accountability), a transparência e a efetividade (KNOPP; ALCOROFADO, 2010).

Nos estudos sobre governança pública, a composição conceitual aponta para três abordagens, que se destacam por apresentar elementos que compõem o construto teórico no Brasil: a) Governança corporativa; b) governança de redes de políticas públicas, e; c) governança global do desenvolvimento (SAUERBROUNN, 2014).

A primeira abordagem trata de uma visão microindividual, que resgata a origem do termo baseada na teoria de agência, enquanto perspectiva do homo economicus, vinculada às organizações empresariais. Mas que ao longo do tempo foi aplicado ao setor público sob abordagem da Nova Gestão Pública (NGP), caracterizada em países anglo-saxões, como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia (SAUERBROUNN, 2014).

A concepção da NGP, no entanto, apresenta um foco principal nas práticas intraorganizacionais e não demonstra sensibilidade contextual para além das fronteiras institucionais (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008). Isto causa fragmentação local com estratégias desarticuladas. O predomínio é de ações setorializadas e divergências de interesses entre cidadãos da periferia e os que residem na área central (FRANÇA; FURTADO, 1990). Tais características estão intrinsecamente ligadas ao processo histórico da democracia liberal burguesa (TOCQUEVILLE, 2005).

A segunda abordagem refere-se às redes de políticas públicas. Dialoga-se de forma mais clara com a problemática dos desequilíbrios emergentes entre atores envolvidos em decisões coletivas, em que se conectam por arenas interativas (loosely coupled), lógicas concorrentes entre si e que promovem a construção compartilhada de significados. A governança passa a ser compreendida como um processo coordenado de lógicas plurais e flutuantes entre interpretação e ações práticas situacionais. A esta abordagem está classificada como meso-organizacional

(SAUERBROUNN, 2014).

Por fim, a abordagem que trata da dimensão global do desenvolvimento, revela um sistema complexo em que os estudos de governança conformam termos macroestruturais, que remete à uma agenda de cooperação internacional para o provimento de bens públicos, em que se cria modelos como o criado pelo Banco Mundial o Worldwide Governance Indicators (WGI, 2010).

Quando se confronta as categorias de análise de Foletto e Tavares (2013) com as abordagens teóricas suscitadas por Sauberbrunn (2014), conforme Quadro 1, percebe-se que as características são transversais a todos os modelos, entretanto passam por mudanças hermenêuticas, de tal modo que na prática os termos alçados para a governança pública se tornem distintos.

**Quadro 1:** Categorias de análise de governança pública nas três abordagens

<b>ABORDAGEM DA GOVERNANÇA PÚBLICA</b>		
<b>Governança Corporativa</b>	<b>Governança da rede de Políticas públicas</b>	<b>Governança Global</b>
Processo decisório centralizado	Processo decisório descentralizado e participação na gestão	Processo decisório e internacionalização
Performance institucional	Autonomia	Autonomia
Controle institucional e social	Dimensão política	Dimensão política externa
Indicadores quantitativos	Indicadores qualitativos	Indicadores qualitativos e quantitativos
Financiamento público-privado	Financiamento por parcerias	Financiamento (internacional)

Fonte: Adaptado de Foletto e Tavares (2013) e Sauberbrunn (2014)

As categorias de análise de governança pública descrita no Quadro 1, contém sutis diferenças entre as categorias e princípios para cada uma das abordagens. Cabe ressaltar, ainda, que existem mais categorias essenciais, tais como transparência, equidade, prestação de contas, cumprimento de leis e ética. Estas, no entanto, são transversais às três abordagens discutidas. Sendo interessante analisar as categorias que diferem nas abordagens de governança para compreender as nuances aplicadas ao contexto do caso em questão (FOLETTTO; TAVARES, 2013).

Sauberbrunn (2014) elucida que o arcabouço conceitual de governança pública é fragilizado em seu constructo à totalidade dos múltiplos indivíduos, instituições, públicas e privadas, e que dificilmente é representativa para resolução de problemas comuns. Desta forma,

cabe ressaltar a busca de compreender as dinâmicas pluralistas, que envolvem arenas de debates, para promover meios de se alcançar um desenvolvimento democrático, justo e equilibrado.

No contexto, Lowi (2009) observa, conceitualmente, que arena de poder comprime posições de determinados grupos e as coalizões que se formam em resposta a um esforço especial para resolver um problema político, em que os atores são favorecidos ou prejudicados pelas percepções de impactos do próprio processo de formulação de políticas públicas.

O modelo de Lowi, no entanto, foi criticado por ser baseada na noção de tipo ideal, e não necessariamente em algo que se encontra na realidade. Diante da grande complexidade e nuances de projetos políticos e as relações políticas ligadas a estes projetos tornaram o modelo de Lowi limitado (COOK, 2010).

Cortês (2009) aponta, no entanto, que o uso geral do termo pode ser empregado de maneira metafórica, que ressalta a existência de espaços de conflitos e interconexões entre relações estatais, societárias que disputam a primazia de suas posições. Corroborando com essa visão, Rua (1998) define a arena como composição de atores políticos e sociais que têm alguma coisa em jogo em uma questão específica e que possuem, de certa forma, um tipo de recurso de poder para a disputa de interesses.

Duas discussões principais têm sido consideradas neste processo de construção de arenas de poder. A primeira diz respeito ao projeto político neoliberal na Europa e América do norte, que implica em desregulamentação e privatizações diante da insuficiência do Estado em prover reformas estruturais para os problemas sociopolíticos (RIBEIRO, 2012; FREY, 2013; LEFÈVRE, 1999; LEFÈVRE, 2010). Peters e Pierre (1998) nomearam este entendimento de “governança sem governo”.

A segunda discussão refere-se à descentralização dos espaços políticos para escalas, instaurando uma democracia local (LEFÈVRE, 2010). Na maioria dos territórios urbanos da Europa acontece o inter-relacionamento entre múltiplas aglomerações em rede, como Londres, Madrid, Viena, Istambul, Paris, Frankfurt, dentre outras, tais como os complexos e dispersos sistemas de Milão ou de Lisboa (RIBEIRO, 2012).

A democracia local é considerada como o desenvolvimento de arranjos institucionais para reforçar o envolvimento e participação de cidadãos e da sociedade civil. Exercida por dois tipos de instrumentos: a realização de instituições e o direito de envolvimento de cidadãos por meio de referendos e estabelecimento de conselhos (LEFÈVRE, 2010).

Quando se fala em América Latina, o debate no aspecto de arenas reflete os conflitos da estruturação político-econômica delineada por um forte centralismo de poder, onde se fragilizaram as estruturas institucionais no sentido mais democrático de atuação, com base no clientelismo e patrimonialismo. Entretanto, o fortalecimento do municipalismo nas constituições

democráticas posteriores, deslocou as decisões para níveis de governos mais inferiores, que se aproximou dos processos colaborativos, negociação e cooperação no âmbito de arranjos institucionais, ainda que muito vinculado com a otimização técnico-funcional do planejamento físico-territorial (FREY, 2013).

Destacam-se na América Latina, mecanismos inovadores de cooperação na instância de governos locais, como os consórcios intermunicipais, estratégia que fortalece as autoridades regionais, sem comprometer a autonomia municipal, onde a participação dos seus membros deve ser aprovado pelos conselhos de administração municipais. Além da busca de soluções comuns aos problemas intersetoriais, criam-se arenas interorganizacionais territorialmente restritas (FREY, 2012).

Assim, Ivo (2002) aponta que a governança na América Latina, supõe algumas propostas de análise do cenário: a crise de governabilidade, que gera um efeito limitado de formação de consensos parciais e minimalistas, através de instrumentos institucionais reguladores e modos cooperativos, criando o sentido de coesão parcial; e a subordinação das políticas sociais à lógica do mercado e ao equilíbrio das contas públicas expropria estas instâncias locais da sua capacidade fiscal, direcionando toda a capacidade institucional para pagamento da dívida dos municípios com as instâncias federais e destas para a dívida externa.

Especificamente no Brasil, é importante pontuar o contexto de redemocratização dos anos de 1980, quando se inicia um processo de ressignificação do papel do Estado e compartilhamento de responsabilidades entre atores sociais, com ampla participação da sociedade civil nas decisões sobre investimentos em projetos de intervenção social (COSTA, 2011; GOULART et al, 2010; PUTNAM, 1996).

A conformação das arenas depende da direção político-ideológica da principal estrutura de poder que assume posição hegemônica, naquele momento da história, frente aos diversos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças (DALLABRIDA, 2010). Isto é, depende do projeto político a que pertencem os grupos partícipes.

Para Silva e Silva (2009) faz necessário construir um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações que orientam a ação política dos indivíduos e grupos ou classes sociais (SILVA; SILVA, 2009).

Além deste caráter supra-nacional, a inclusão do Brasil em uma economia nacional na nova divisão internacional de trabalho também possibilitou à criação de políticas públicas de desenvolvimento voltado para escala local, porém com todas as multipolaridades das relações de poder, que causa imobilidade social dos poderes locais, diante dos contextos dialéticos das demais escalas (FISCHER; MELO, 2006).

Desta forma, diante do conceito de governança e arena política na definição de políticas

públicas, cabe ressaltar a governança pública, específica do cenário universitário, com objetivo de evidenciar categorias analíticas baseadas na teoria, que subsidiam a análise da universidade estudada.

***Resultados: a estrutura de governança na Universidade Federal na Amazônia e seus movimentos***

Com mais de 60 anos de atuação, a universidade federal estudada é a mais antiga universidade pública com foco rural, iniciando sua atuação nas ciências agrárias. A definição de governança que consta na instrução normativa conjunta, nº 01 de 10 de maio de 2016, p. 2, refere-se a:

“combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos; [...] compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

A estrutura e organização universitária é definida no regimento geral da instituição, no art. 2, no qual afirma ocorrer por meio de Conselhos Superiores, Reitoria, Pró-Reitorias, Institutos e campi Universitários (Redação dada pelo Ato do Conselho Universitário, Resolução do CONSUN Nº 178, de 6 de junho de 2017).

Em seu parágrafo único, enfatiza a forma de processo das decisões e participação em formato de assembleia universitária, com ampla representatividade dos atores envolvidos (do corpo docente; do corpo discente; do corpo técnico-administrativo), em que se destaca a participação no relatório anual das atividades desenvolvidas pela instituição e tomar conhecimento dos planos para o exercício seguinte.

No Plano Estratégico da Instituição (PLAIN) o maior destaque em relação à estrutura de governança se ampara na definição dos conselhos, em que são constituídos de forma paritária entre os atores. Quando se confronta a composição dos conselhos ao construto de governança de redes cabe a crítica da repetição de atores e conflitos entre os conselheiros na definição de todas as ações universitárias (tais como pró-reitores e diretores), revelando uma arena mais centralizada do que de fato representativa entre os distintos poderes presentes entre as cadeiras de conselheiros.

Em análise de atas, comparativas aos objetivos, estratégias e metas traçadas no PLAIN (2019) fica claro que não há uma conversa integrada nas decisões planejadas pela PROPLADI e na execução de novas atividades de ensino (PROEN), pesquisa (PROPED) e extensão (PROEX), vide exemplo de criação de novos cursos e novos projetos de pesquisas descontraídos com a projeção de temáticas sugeridos pelo PLAIN.



documentos oficiais da instituição se reporta à uma perspectiva baseada nos parâmetros do conflito de agência, entre governo e universidade, em que se faz necessário um respaldo enquanto medidas preventivas das ações universitárias frente ao investimento financeiro dos cofres públicos.

No que se refere à performance da instituição, a assessoria de comunicação da instituição destaca a avaliação qualitativa e quantitativa do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) que atestou nota 4, em uma escala de 1 a 5, no Índice Geral de Curso (IGC), ficando entre as melhores do estado do Pará (ASCOM, 2019).

Outra performance destacada pelo Comitê de Governança, Riscos e Controle (2019) destaca o levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que atesta a universidade “entre as instituições públicas com o melhor Índice Integrado de Governança e Gestão Pública (IGG) do país, considerando 117 Instituições de Ensino como universidades, institutos, fundações, centros, colégios e escolas, que tiveram os dados avaliados referente ao ano de 2018 e foram divulgados pelo órgão de controle”.

Novamente, os resultados apresentados amparam-se no construto teórico da governança corporativa, que enfatiza a importância da medição por meio de avaliações, testes e estatísticas que comprovem o desempenho e performance da instituição, em detrimento aos resultados acadêmicos, de ensino, pesquisa e extensão para a sociedade. Os resultados quantitativos elencados pouco têm relação com o efetivo desempenho da sua missão institucional em formar profissionais qualificados para o desenvolvimento sustentável na Amazônia.

Sendo uma das formas de conceber o conceito de governança na universidade na instituição federal estudada, por meio da sua estrutura regimentada e documentos oficiais que regulamentam a governança. Outra forma de analisar, perpassa pelos movimentos desta estrutura em função de proposições governamentais de mudança na arquitetura estrutural e de governança pública na universidade, a ser explanada a seguir.

### ***Novos arranjos de governança universitária***

Ao ser aberta para consulta pública, a minuta de projeto de lei que alteraria a gestão universitária na universidade estudada elaborou uma mesa redonda de discussão em todos os campi universitários. Em resposta ao diálogo entre técnicos, docentes e discentes abriu-se edital para formação de grupos temáticos (GT) com interesse em realizar uma análise profunda dos impactos de aderir ou não ao projeto.

Vale ressaltar que em nenhum momento foi colocada a discussão nos conselhos regimentais da instituição, e que a formação dos grupos aconteceu paralelamente à estrutura

organizacional. A discussão sobre o projeto de lei aparece apenas uma vez em ata, no conselho universitário após o resultado do debate ocorrido no novo arranjo para tomada de decisão.

O edital seguiu de forma bem abrangente com uma única exigência, a de que o participante acusasse interesse voluntário de atuar ativamente na construção de entendimentos e propostas para discussões do programa Future-se. Desta forma, a primeira composição de grupo de trabalho para análise do programa contou com 241 pessoas interessadas, sendo 193 discentes, 14 técnicos administrativos, 31 docentes e 3 membros da sociedade civil.

No entanto, na primeira reunião ocorrida no dia 13 de setembro de 2019, no campus Belém no auditório e nas salas de videoconferência nos campi dos interiores, fizeram-se presentes cerca de 45 pessoas, identificadas em sua maioria como docentes da instituição. A discussão iniciou com a proposição de metodologia de sistematização das ideias por temas de interesses, seguiu a seguinte pauta: Socialização do GT de Trabalho sobre Governança, OS e Operacionalização do Future-se; Socialização de pareceres de representações e fóruns, e; Definição dos coordenadores de cada GT.

Dando continuidade ao trabalho proposto para elaboração de uma discussão qualificada do Programa Future-se, elaborou-se um instrumento para sistematização das contribuições do grupo, bem como um cronograma de reuniões a serem realizadas via videoconferência com todos os participantes, ocorrido em três dias, manhã e tarde para tratar dos respectivos GT's: 1) Pesquisa e Inovação; 2) Internacionalização; 3) Extensão; 4) Ensino; e 5) Gestão, Governança, empreendedorismo.

A forma de participação na discussão foi realizada a priori por meio de uma comissão responsável pela organização das cartas de interesses e posteriormente pelos coordenadores eleitos na primeira reunião. As falas eram organizadas pelas mesas, com inscrição e contagem do tempo para ampla participação.

As principais discussões circulavam sobre a autonomia universitária, a dimensão política da universidade, a performance institucional e a participação de Organizações Sociais enquanto centralizadora das decisões no pretense projeto de lei. Ao término das discussões, produziu-se um documento para ser submetido à apreciação do Ministério da Educação, cuja análise de nuvem de palavras pode ser visualizada na Figura 2.

**Figura 2:** Nuvem de palavras no novo arranjo



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2019)

Na análise da figura 2, duas reflexões se fazem necessárias. A primeira diz respeito à extensão de termos vinculados ao conceito de governança em redes para políticas públicas, “Recursos”, “Autonomia”, “Desenvolvimento”, “Inovação”, as palavras referentes à atividade fim da instituição, tais como “pesquisa” e “ensino”. Em que a palavra que mais se destaca foi a sigla O.S, Organização Social (96 vezes) e IFES, Instituições Federais de Ensino Superior (41 vezes), que reportam a preocupação da nova forma de gestão proposta.

A segunda análise precisa considerar para sua compreensão as diferenças dos debates moldados pela estrutura convencional da instituição acerca da governança. Dentre as diferenças, destaca-se a liberdade de expressão manifestada de forma independente do cargo/função ou cadeira, muito embora este aspecto também influencie o palco da arena constituída no novo arranjo.

As regras de deliberação, ou ausência delas, ressaltou o potencial democrático na tomada de decisão, favoreceu que os atores envolvidos fossem colocados como iguais neste espaço de interação, embora com informações assimétricas, entre discentes, docentes e técnicos.

A forma do controle das atividades propostas pelos grupos foi auto gestada de acordo com a compreensão de Gerschman (2004), quando os atores estão engajado, refletindo uma intervenção autônoma e que expressa liberdade no participar, aprendizagem institucional e legitimidade ao processo.

O debate das ideias não apresentou um viés monopolizado pelo projeto-político da disposição institucional, houve apoio ao projeto de lei e, também, oposição, de modo que a discussão e argumentação baseou-se na confrontação dialética entre os partícipes. Esta concepção

reconheceu uma multiplicidade entre as racionalidades de atores frente ao atual modelo de governança, em que se sugeriu uma concertação interinstitucional, diante dos problemas específico multicêntricos de agência, expresso na abordagem de governança corporativa.

A decisão do grupo enfrentou um desequilíbrio na coalização em que aos poucos desmobilizou os atores favoráveis à proposta governamental, sendo mínimo o quórum que decidiu pela não adesão à proposição. Ratificando no texto, o caráter técnico e político de se posicionar desfavorável à minuta, justificando com base legal, regimentar e teoricamente. Além disto, discutiu-se que a resposta também deveria ter posicionamento político e sugestão de modelo alternativo ao proposto, no entanto, houve consenso de que precisaria de mais tempo para iniciar uma nova proposição.

Embora o novo arranjo não se institucionalize de forma oficial, sendo consultivo e temporário, criou-se um ambiente propício de diálogo e interações entre múltiplos atores na corresponsabilização da resposta institucionalizada da universidade (KNOPP & ALCOROFADO, 2010).

A experiência vivenciada pelos grupos de discussão não se limitou ao documento oficializado para o governo, mas rompeu com as fronteiras da universidade, potencializado o diálogo em projetos futuros. Dentre eles, a criação de um laboratório específico de análise, que se postula como um espaço interinstitucional e aberto para discussões e proposições sobre os diversos temas relacionados à gestão e à sociedade contemporânea, considerando a busca de soluções inovadoras e formas de enfrentamento dos problemas comuns a gestão nos mais diversos segmentos da educação universitária.

### ***Considerações finais***

Este trabalho objetivou-se analisar as abordagens da governança na arena política local, especificamente em uma universidade federal situada na Amazônia. Conclui-se que as abordagens de governança pública, tanto teoricamente, quanto na prática configuram-se com diferentes vieses de análise, por se tratar de um construto de base instrumental dependendo do viés adotado resulta em racionalidades substanciais diferentes e até mesmo divergentes.

Aliado ao cenário de disputa de poder, caracterizado por uma arena política de interesses internos e externos, a universidade pública têm sido palco para discussão de modificações de sua estrutura para atingir resultados mais efetivos. Coube aos atores envolvidos neste processo, identificar quais foram esses resultados e para quem são efetivos.

A necessidade de melhorar as estruturas de governança na universidade parece ser consensual. Identifica-se este objetivo no planejamento estratégico institucional, nos projetos

governamentais, nas discussões cotidianas no meio acadêmico e em todos os espaços de diálogo sobre o futuro das instituições federais do ensino superior.

Entretanto, o conceito tem apresentado divergências significativas quanto aos meios e fins esperados diante das melhorias nas estruturas de governança. De acordo com Sauberbrunn (2014) três abordagens merecem destaque neste construto: Governança Corporativa, Governança de redes e Governança global do desenvolvimento, em que embora sejam interessantes são consideradas incompletas para resolver as problemáticas de arenas de poder dentro do conceito.

As análises documentais realizadas propiciaram evidências de como tem sido abordado os conceitos de governança no ambiente universitário no estudo de caso específico, em que as nuvens de palavras foram demonstraram as nuances entre as formas de governança adotadas nos arranjos institucionais formais e informais.

Nos arranjos institucionais tidos como oficiais na universidade, percebeu-se uma perspectiva da governança corporativa, uma vez que embora haja representatividade e distribuição de poder, as formas de se gerenciar os processos internamente perpassam por amenizar conflitos de agência, entre poder público e universidade.

A performance da instituição é medida por indicadores e avaliações de cunho quantitativos, enfatizam acerca do controle para que haja integridade do patrimônio público. Conceitos de autonomia, participação e transparência são ressignificados em detrimento das assimetrias de poder nas arenas internas e externas em função da dicotomia política predominante. Embora ainda fragilizados pelo histórico da construção centralizada na estrutura formal da instituição.

A perspectiva governamental de políticas educacionais, ratificada pela minuta do projeto de lei do future-se, revela uma perspectiva de governança corporativa para alcance de uma posição em termos internacionais, com um enfoque técnico e pragmático, pautado na minimização de investimento via gestão pública, abertura de mercado em busca de capital externo, com características de colonialismo frente às grandes economias mundiais. Enquadra-se em uma governança de desenvolvimento global, suprimindo as possibilidades de desenvolvimento endógeno e de certa forma, não considerando as especificidades locais.

Por fim, a mobilização de esforços plurais, simbolicamente representado pelos grupos temáticos (GT) que aprofundaram o debate dos impactos do projeto governamental no andamento das atividades do campo universitário, atendeu à uma perspectiva de redes, incorporando participação voluntária, auto gestada, dialética, que possibilitou debates mais democráticos, embora tenha sido desvirtuada ao ser reinserido na estrutura formal da instituição.

O resultado corrobora com as contribuições de Fadul (2016) quanto à necessidade de uma arena interorganizacional que compreenda diferenças interescolares, intersetoriais e

intergovernamentais. Tornando-se insuficiente qualquer espaço que desconsidere as convergências e divergências nestas dimensões inter's, sob custos de entidades partícipes serem subjulgadas na construção de políticas públicas educacionais que traduza a complexidade das relações assimétricas, de forma a tornar o processo com alto grau de descrédito e desmobilização.

A contribuição principal do trabalho foi demonstrar a importância da perspectiva de arenas políticas aliada às abordagens de governança para provocar compreensão de análises teóricas e práticas acerca de distribuição de poder, democracia e mecanismos de inovação social em cenários polarizados e propícios à anarquia organizacional. Constitui-se como limitação, as incertezas acerca da influência do novo arranjo para a formulação de políticas educacionais no nível governamental.

Para estudos futuros, indica-se analisar a distribuição de poder não apenas na esfera local, mas a repercussão deste espaço nas esferas nacionais e internacionais, possibilitando um olhar mais holístico das arenas políticas expressas nos mecanismos de governança universitária para políticas educacionais.

#### **REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n. 10, 2010

ASCOM. Ufra fica entre as melhores instituições de ensino superior da região Norte do país em avaliação do INEP Disponível em: <[https://novo.ufra.edu.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2433&catid=17&Itemid=121](https://novo.ufra.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2433&catid=17&Itemid=121)>. Acesso em: dez/2019.

CHOU, M. H. JUNGBLUT, J., RAVINET, P. VUKASOVIC, M. Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics. 2017.

COOK, B. J. Arenas of Power and new policy theory: toward a synthesis. Center for public administration and policy. Virginia, EUA. September, 2010.

CORTÊS, S. V. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. Cad.Saúde Pública, Rio de Janeiro, V. 25, N.7, jul./, 2009, p. 1626 – 1633.

COSTA, E. J. M. da. Planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do estado do Pará. Revista DRD Desenvolvimento Regional em Debate. Ano 1, n.1, dez. 2011.

DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165 - 186, set/dez. 2010

FADUL, Yana Moura de Sousa. Arena Interorganizacional e Conselho Municipal de

Educação: Um Território Complexo Para Gestão Educacional Em Abaetetuba – Pa. Tese (doutorado), UFBA, 2016.

FISCHER, T.; MELO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V. P. (Ed.). Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino. Salvador: EDUFBA, 2006. p. 13-41.

FOLETTTO, Paulo Renato. TAVARES, Sergio Marcus Nogueira. Especificidades da Governança universitária: alguns aspectos. In Gestão Universitária: os caminhos para excelência. Organizadora, Sônia Simões Colombo. Porto Alegre: Penso. 2013.

FRANÇA, K. FURTADO, B. A. Experiências de governança metropolitana internacional: os casos dos Estados Unidos e Canadá. IPEA. Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. Revista de Administração– RAC Eletrônica, v.1, n.1, pp.136 -150, 2012.

GERSCHMAN, S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, 2004.

GOEDEGEBUURE, Leo; HAYDEN, Martin. Overview: Governance in higher education—concepts and issues. Higher Education Research & Development, 2007, 26.1: 1-11.

GOULART, S. VIEIRA, M. M. F. COSTA, C. F. KNOPP, G DA C. Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. Cadernos Ebape. Br, v. 8, no 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set, 2010.

IVO, A. B. L. Governabilidade e governança na América Latina : teses e paradoxos. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

JONES, Glen A.; SHANAHAN, Theresa; GOYAN, Paul. University governance in Canadian higher education. Tertiary Education & Management, 2001, 7.2: 135-148.

KEZAR, Adrianna; ECKEL, Peter D. Meeting today's governance challenges: A synthesis of the literature and examination of a future agenda for scholarship. The Journal of Higher Education, 2004, 75.4: 371-399.

KNOPP, G. ALCOROFADO, F. Governança Social, Intersetorialidade e Territorialidade Em Políticas Públicas: O Caso Da Oscip Centro Mineiro De Alianças Intersetoriais (Cemais). III Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2010.

LAUX, Raul Otto; PERTSCHY, Günther Lothar. Gestão Universitária ou “Gestão” Universitária? Desafios Pendentes. 2014.

LEFÈVRE, C. The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan áreas in the Western world. *Análise Social*, vol. XLV (197), 2010, 623-637.

LEFEVRE, Christian. Building Metropolitan Governments in Europe: 1960-2000. From functional to political legitimacy. In: *International Forum on Metropolization*, Santa Cruz, Bolivia. 1999.

LOWI, T. J. Arenas of Power. *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 68, no. 4, 2009, p. 484-491.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portal do Ministério da Educação. Disponível em: <https://mec.gov.br/>. Acesso em: Dez, 2019.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia—A experiência da Itália Moderna— Editora da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro [Cap 6. Capital social e desempenho institucional, p. 173-194], 1996.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord.). *Observatório das Metrôpoles: Território, coesão social e governança democrática*. 2012.

RUA, Maria das Graças. Análise de política públicas: conceitos básicos In: RUA. MG e Valladolid de Carvalho (orgs), *O Estudo da Política, Paralelo*, v. 15, 1998.

SAUBERBROUNN, F. F. Revisitando Abordagens em Governança Pública em Busca de uma Proposta para o Estudo da Dimensão Público-Privada no SUS. XXXVIII Encontro ANPAD. Rio de Janeiro, 13 a 17 de setembro, 2014.

SHATTOCK, Michael. University governance: An issue for our time. *Perspectives: Policy and practice in higher education*, 2012, 16.2: 56-61.

SILVA, M. V. D. C. & SILVA, F. C. C. Participar para Desenvolver: Alternativas além do Paradigma Hegemônico. XXXIII Encontro da ANPAD, São Paulo. Setembro, 2009.

SILVA, Maria da Conceição Couto da. SANTOS, Josete Florencio dos. A governança nas instituições de ensino superior: o caso da Universidade Federal de Pernambuco. 2016. Master's Thesis. Universidade Federal de Pernambuco.

SPATTI, Ana Carolina; SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Universidade e pertinência social: alguns apontamentos para reflexão. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 21, n. 2, p. 341-360, 2016.

TOCQUEVILLE, Alexis de, A democracia na America: leis e costumes de certas leis e certos costumes politicos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Eduardo Brandao (tradução). 2a ed. - Sao Paulo: Martins Fontes, 2005.

WORLD BANK GROUP – WGI. Worldwide governance indicators. World Bank Group, 2010.

ZORZAL, Luzia. RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal. 2015.