

GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA E CUSTOS DE TRANSAÇÃO NAS UNIVERSIDADES DA AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA*

KARLA KLEIN¹

ALEX PIZZIO¹

WALDECY RODRIGUES¹

RESUMO: O presente artigo teve como objetivo lançar um olhar sobre a governança universitária à luz da teoria da Economia dos Custos de Transação (ECT). Para tanto, recorreu-se à fundamentação teórica abrangendo a ECT e estruturas de governança. Utilizou-se, ainda, a análise de documentos institucionais das universidades federais da Amazônia Legal no intuito de avaliar a composição de seus conselhos superiores de deliberação. Concluiu-se que há um longo caminho a ser percorrido no que diz respeito à organização de instâncias deliberativas democráticas que permitam aos atores internos e externos uma efetiva participação nas decisões da universidade.

Palavras-chave: Economia dos custos de transação. Universidade. Estruturas de governança.

UNIVERSITY GOVERNANCE AND TRANSACTION COSTS IN THE BRAZILIAN LEGAL AMAZON

ABSTRACT: This article proposes an overview of university governance in the light of the theory of Transaction Cost Economics (ECT). To do so, a theoretical foundation covering ECT and governance structures was used. Analysis of institutional documents of federal universities in Legal Amazon was also carried out in order to evaluate the composition of superior councils of deliberation. Conclusion is that there is still a long way to go when it comes to organizing democratic deliberative bodies that allow an effective participation of internal and external actors in university decisions.

Keywords: Economics of transaction costs. University. Governance structures.

*Este artigo é resultado do projeto de pesquisa intitulado: “Gestão de políticas públicas no Tocantins: dinâmicas institucionais”, que conta com apoio financeiro da Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins (FAPTO).

¹Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Palmas (TO), Brasil. E-mails: karlakin@uft.edu.br, alexpizzio@gmail.com, waldecy@terra.com.br
DOI: 10.1590/ES0101-73302018176926

UNIVERSITAIRES GOUVERNANCE ET LES COÛTS DE TRANSACTION DANS LES UNIVERSITES DE L'AMAZONIE BRESILIENNE

RÉSUMÉ: Cet article vise à jeter un regard sur la gouvernance universitaire à la lumière de la théorie de l'Économie des Coûts de Transaction (ECT). À cette effet, on a recours à la base théorique couvrant ECT et les structures de gouvernance. S'est réalisée une analyse des documents institutionnels des universités fédérales de l'Amazonie afin d'évaluer la composition des équipes des conseils de délibération. Il est conclu qu'il reste encore un long chemin à parcourir en concernant l'organisation des instances délibératives démocratiques qui permettre aux parties internes et externes une participation effective aux décisions universitaires.

Mots-clés: L'Économie de coûts de transaction. Université. Les structures de gouvernance.

Introdução

O investimento em políticas educacionais como forma de expansão econômica é uma ideia conhecida e difundida amplamente em países desenvolvidos e em desenvolvimento, como Brasil, China, Índia, Coreia do Sul etc. A história nos indica que enriqueceram mais as nações que conseguiram criar um ambiente favorável à criação e à proliferação do conhecimento e de seu emprego na produção (SAGIORO, 2004; SOLOW, 1956). Nessa perspectiva, os estados brasileiros vêm passando por diferentes períodos de crescimento.

Regulamentado por meio do Decreto nº 35.600, em 9 de outubro de 1953, e pela Lei 5.173, de 27 de outubro de 1966, o território da Amazônia Legal desponta como uma das principais áreas cujas atenções encontram-se voltadas para ações focalizadas no desenvolvimento em suas diversas dimensões. Um dos componentes do desenvolvimento que mais tem recebido atenção é a Educação, entendida como um meio para aquisição e desenvolvimento de capacidades que ampliem as liberdades substantivas dos indivíduos, com reflexos nas sociedades, a partir da contribuição dos seus membros para melhora geral da qualidade de vida¹.

É nesse contexto que situamos sociologicamente a participação e as possibilidades de as universidades contribuírem para o desenvolvimento de uma região. Nessa linha de raciocínio, é possível perceber um quadro de intensos contrastes na base universitária brasileira ratificado pelos números oficiais. Os percentuais relativos aos estados da Amazônia Legal, em especial os da Região Norte, se comparados às outras regiões, ainda se mostram inferiores aos desejáveis. Nessa perspectiva, a sociedade

amazônica tem demandado continuamente o protagonismo das universidades como promotoras do desenvolvimento regional por meio da formação de profissionais qualificados para atuarem em suas regiões².

Paralelamente, é necessário compreender que a Nova Economia Institucional (NEI), impulsionada por Oliver Williamson, na década de 1970, se estabelece a partir da assunção de que a economia real opera de forma diversa da indicada no modelo neoclássico e enfatiza a importância do estudo sobre o papel das instituições em, essencialmente, dois eixos:

1. o ambiente institucional, destacando o estudo da relação entre instituições e desenvolvimento econômico;
2. as bases regulatórias de uma determinada transação, ou seja, as estruturas de governança.

Esse segundo eixo inclui a dimensão da NEI intitulada Economia dos Custos de Transação (ECT).

Partimos do pressuposto de que essa abordagem teórica permite uma maior compreensão sobre o ambiente institucional universitário, suas relações internas e externas, seus atores, custos, incentivos e características, bem como sobre as tensões que permeiam a relação entre universidade pública, Estado e sociedade. Assim, no presente artigo, lançamos um breve olhar sobre a universidade e sua interface com o desenvolvimento, com especial atenção para a ECT e as estruturas de governança universitárias.

A Economia dos Custos de Transação (ECT): mecanismos de governança e a universidade

Conforme elucida Williamson (1985), a unidade básica de análise da ECT é a transação, ou seja, o evento que acontece quando um agente adquire um bem, um serviço, ou estabelece uma interface com outro indivíduo. Esse evento é passível de estudo, uma vez que enseja uma relação contratual (formal ou informal) e envolve convenções entre seus participantes. Em um estudo clássico, Coase (1937) considerou que a existência dos custos de transação decorre fundamentalmente de duas situações: gastos com coleta de informações; e negociação e confecção de contratos específicos para cada transação. Na atualidade, essa noção encontra-se ampliada — compreende-se que os custos de transação são os custos necessários para a utilização de qualquer forma organizacional. Desse modo, podemos dizer que a ECT se fundamenta na eficiência, seja definida a partir de critérios técnicos de combinação e uso eficiente dos recursos, seja pelos custos de transação e pelas instituições (MEIRELLES, 2010; MELO, 2013; PONDÉ, 1993).

Para a compreensão das transações, Williamson (1985) considera essenciais dois pressupostos comportamentais:

1. o comportamento oportunista, que se constitui como a busca do autointeresse com malícia; e
2. a racionalidade limitada, que se traduz em um planejamento incompleto da transação, uma vez que não é possível o conhecimento integral sobre o ambiente³.

Dessa concepção, emerge a necessidade de organizar operações, como um mecanismo que visa a conter a racionalidade limitada e o resguardo contra os riscos do comportamento oportunista. Tendo esses elementos como ponto de partida, Williamson (1985) propõe o conceito de governança como a matriz institucional que permite que as transações sejam negociadas e executadas. É possível afirmar que a estrutura de governança é o mecanismo que busca reduzir os custos de transação ou, ainda, a maneira que uma instituição se organiza para oferecer o bem ou o serviço. Nesse sentido, a saída para a questão econômica estaria nas regras ou arranjos institucionais que favorecem ou dificultam atividades.

Dessa forma, compreende-se que a governança envolve as estruturas de influência e organização que se constituem em meio aos atores. Assim, o conceito de governança abrange diferentes formas de ajuste que podem ser:

- a regulação hierárquica;
- mecanismos de ajustamento mútuo;
- acordos produzidos por negociação;
- cooperações que articulam atores públicos e privados; e
- cooperações que articulam atores sociais independentes (WILLIAMSON, 1985).

Compreender o conceito de governança no setor público envolve necessariamente a reflexão sobre os atributos peculiares desse segmento, caracterizado por uma considerável dificuldade em determinar seus objetivos e as formas mais eficientes de alcançá-los, além de dificuldades em mensurar os resultados de suas políticas públicas. Ademais, é necessário entender seus complexos custos de transação, como:

- tempo de negociação entre atores;
- custo de agência — supervisão dos agentes; e
- problemas de compromisso de longo prazo — oportunismo político.

Essa configuração, somada às características da administração direta, de competição diminuída, fracos incentivos internos à motivação e direcionamento do comportamento da burocracia⁴, tende a levar esse tipo de organização a utilizar uma estrutura de governança do tipo hierárquica, ou seja, baseada na total interligação das atividades (DIXIT, 2002; PERES, 2007).

A universidade federal caracteriza-se por ser um órgão público da administração direta, mas que possui uma série de especificidades — delinea-se como uma estrutura matricial na qual suas dinâmicas integrativas se organizam parcialmente tanto no interior quanto no exterior da instituição. Nesse sentido, Cohen *et al.* (1972) ressaltam que a dinâmica deliberativa na universidade é marcada pela prática evidente da barganha⁵. Uma vez que a participação dos atores internos é restrita, as deliberações acontecem independentemente de haver uma ampla concordância entre os atores da universidade. Nesse cenário, a relação da universidade com o ambiente externo passa a depender da disposição e do envolvimento dos diversos atores internos.

A compreensão do conceito de governança universitária envolve a percepção de que, diferentemente de outras instituições, a universidade se caracteriza por apresentar uma intensa concentração de autoridade e autonomia nas suas unidades básicas. Essa dicotomia faz com que os atores internos se inter-relacionem em parte com a estrutura de incentivos determinada pela instituição, em parte com a estrutura de incentivos determinada por seus nichos profissionais. Diante dessa questão, é preciso refletir sobre o fato de que o desenvolvimento da ciência tem ocorrido numa estreita relação de funcionalidade com o sistema econômico. Desse modo, seu processo de crescimento ocorre de modo semelhante ao processo de crescimento do próprio mercado, já que é demonstrado por meio de métricas de produtividade. Pode-se dizer que a repercussão de uma publicação, em determinado meio, representa, além de indicadores de produção científica, sítios de articulação e conexão. Em consequência, como já sinalizava Polanyi (1962), grande parte das estruturas de recompensas que envolvem o trabalho dos docentes encontra-se sob o arbítrio de organizações externas à universidade.

Pode-se depreender desse cenário que as estruturas de governança das universidades não tendem à neutralidade, uma vez que as políticas e práticas universitárias encontram-se mediadas por ações interessadas de atores internos e externos. Essa mútua influência faz com que a práxis institucional se dissocie, em muitas situações, do tratamento igualitário e universal preconizado nos documentos institucionais. Em outras palavras, o conjunto das atividades institucionais encontra-se, por um lado, objetivado pelos valores e interesses dos atores internos e, por outro, pressionado pelos interesses da sociedade e do mercado de modo geral. Em decorrência disso, a gestão universitária é produto de um *modus* de governança no qual se articulam diversos microambientes institucionais, por meio de estruturas complexas de ajustamento que combinam lógicas hierárquicas, de ação individual e acordos mútuos (BARBOSA; AZEVEDO, 2016; CLARK, 1983; BALBACHEVSKY *et al.*, 2013).

Metodologia

Para compreender as estruturas de governança adotadas pelas 12 universidades federais no território da Amazônia Legal, optou-se pela análise documental dos estatutos das respectivas instituições, observando as atribuições e

composição dos Órgãos Colegiados Superiores, também nominados Conselhos Superiores de Deliberação. Cabe a esses conselhos definir todas as ações e políticas institucionais, de modo que suas decisões orientem toda a atuação dos demais espaços acadêmicos e administrativos. Em todas as universidades federais da Região Norte, os conselhos, em suas respectivas áreas de atuação, ocupam lugar superior ao da reitoria na estrutura organizacional.

Buscou-se, dessa forma, definir os principais atores nas tomadas de decisão em relação às atividades das universidades, às regras e às arenas institucionais em que esse poder decisório é exercido. Examinaram-se, ainda, as configurações de integração dos atores externos. Para Balbachevsky *et al.* (2013), o conceito de governança, ao ser aplicado no contexto das instituições de ensino superior, deve levar em conta dois aspectos:

1. os mecanismos de ajustamento internos à instituição; e
2. as estruturas de cooperação que a universidade estabelece com atores externos.

De modo complementar, foi utilizado o modelo tipológico proposto por Olsen e Maassen (2007) aplicado à governança interna universitária. Como pode ser observado no Quadro 1, esse modelo distingue as instituições universitárias de acordo com dois aspectos:

Quadro 1

Tipologia de instituições universitárias e suas dinâmicas de governança.

	Dinâmicas institucionais determinadas por fatores internos	Dinâmicas institucionais determinadas por fatores externos
Atores internos compartilham normas e objetivos	<p>TIPO 1</p> <p>Governo de pares</p> <p>Lógica: identidade</p> <p>Critério: qualidade científica</p> <p>Dinâmica: comunidade científica</p>	<p>TIPO 2</p> <p>Universidade como instrumento de política nacional</p> <p>Lógica: administrativa</p> <p>Critério: resultado político</p> <p>Dinâmica: decisões governamentais</p>
Atores têm percepções conflitivas sobre normas e objetivos	<p>TIPO 3</p> <p>Representação de interesses</p> <p>Lógica: representação</p> <p>Critério: acomodação dos interesses</p> <p>Dinâmica: barganha interna</p>	<p>TIPO 4</p> <p>Empresa de serviços operando em mercados competitivos</p> <p>Lógica: comunidade de serviços</p> <p>Critério: responsividade</p> <p>Dinâmica: respostas a pressões competitivas</p>

Fonte: Olsen e Maassen (2007).

1. o nível de convergência da visão da comunidade acadêmica a respeito das normas e objetivos institucionais; e
2. o nível de importância dos fatores externos à instituição na determinação de suas ações.

Resultados e discussões

As 12 universidades pesquisadas apresentaram um mínimo de duas e o máximo de quatro instâncias de deliberação, sendo que o Conselho Universitário constitui a esfera máxima de deliberação em todos os casos. Os outros conselhos tendem a se definir por área de atuação e encontram-se no mesmo nível hierárquico, sem interferir nos demais (Quadro 2). Um ponto interessante para esta análise é a configuração desses conselhos, formados por membros da gestão universitária e por representantes da comunidade universitária: docentes (70%), discentes (15%) e servidores técnico-administrativos (15%) — atendendo à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sendo que os dois últimos possuem como parâmetro a composição docente.

Cabe enfatizar que essa composição tem como base a evolução histórica da estrutura da universidade pública brasileira. *Grosso modo*, pode-se dizer que ela resulta de um processo de afastamento das relações com o governo federal, possibilitando maior autonomia universitária, enquanto se aproxima de uma tendência à centralização nas relações internas. Esse processo veio reforçar a necessidade de consolidar a democracia nas relações e instâncias de poder dentro da universidade, visando à participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica nas diversas instâncias, inclusive nas de deliberação (PEIXOTO, 2007).

Nesse sentido, é possível compreender que, ainda que essa participação na deliberação universitária ocorra de forma distinta em cada instituição, para cada categoria ela cria novos centros de poder, alterando as relações e as dinâmicas institucionais.

De um modo geral, percebe-se que, nas instâncias decisórias das universidades federais na Amazônia Legal, há uma predominante presença de ocupantes dos cargos da gestão nos conselhos, o que pode conduzir a decisões essencialmente políticas — e uma possível reeleição tende a ser um incentivo forte, podendo induzir ao oportunismo. Soma-se a essa questão a presença prevalente de docentes nos quadros de gestão em relação às demais categorias da comunidade universitária. Em situações de coalizão interna, tal predomínio constitui um forte mecanismo orientador de decisões políticas, atreladas a estruturas de recompensa externas à universidade e relacionadas aos campos profissionais desses atores internos. Esse fato não significa, entretanto, que os docentes reinem isolados no interior das estruturas de governança da universidade. A ocupação

Quadro 2

Participação interna na composição dos conselhos superiores de deliberação das universidades federais da Amazônia Legal.

Universidade	Conselhos Superiores de Deliberação	Composição
Universidade Federal do Acre	Conselho Universitário	O reitor, como presidente; o vice-reitor, como vice-presidente; o pró-reitor de Graduação; o pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação; o pró-reitor de Extensão e Cultura; o pró-reitor de Planejamento; o pró-reitor de Administração; o pró-reitor de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas; o pró-reitor de Assuntos Estudantis; um representante de cada Centro; um representante de cada Colegiado de Curso de Graduação; um representante de cada Colegiado de Curso de Pós-graduação Stricto Sensu; um representante dos Órgãos Integradores; um representante das Unidades Especiais; representantes dos discentes (13%); representantes da categoria de técnico-administrativos na proporção estabelecida em lei (13%).
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Reitor, seu presidente; vice-reitor, seu vice-presidente; e todos os membros do Conselho Universitário.
	Conselho Superior de Administração	Reitor, seu presidente; vice-reitor, seu vice-presidente; e todos os membros do Conselho Universitário.
Universidade Federal do Amapá	Conselho Universitário	O reitor, como presidente; o vice-reitor, como vice-presidente; os pró-reitores; um representante dos discentes eleito por seus pares, em escrutínio secreto; um representante da categoria de técnico-administrativos eleito por seus pares, em escrutínio secreto; 14 representantes do magistério superior da universidade, eleito por seus pares, com os respectivos suplentes, em escrutínio secreto; 11 representantes de colegiados de cursos ou programa, eleito por seus pares, com os respectivos suplentes, em escrutínio secreto.
	Conselho Diretor	Reitor como presidente; 12 professores da universidade, sem função administrativa, escolhidos, em escrutínio secreto, com votação nominal, pelos seus pares; um representante do corpo discente, escolhido em escrutínio secreto, com votação nominal, pelos seus pares.
Universidade Federal do Amazonas	Conselho Universitário	O reitor, como presidente; o vice-reitor; os diretores das unidades acadêmicas; 16 representantes do corpo docente escolhidos na forma do Regimento Geral; cinco representantes do corpo discente escolhidos na forma do Regimento Geral; cinco representantes do corpo técnico-administrativo escolhidos na forma do Regimento Geral.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	O reitor, como presidente; o vice-reitor; os pró-reitores de ensino de Graduação, de Pesquisa e Pós-graduação e de Extensão; três representantes do corpo discente escolhidos na forma do Regimento Geral; dois representantes do corpo técnico-administrativo escolhidos na forma do Regimento Geral.
	Conselho Superior de Administração	O reitor, como presidente; o vice-reitor; os pró-reitores de Administração, de Planejamento e de Assuntos da Comunidade Universitária; três representantes do corpo discente escolhidos na forma do Regimento Geral; dois representantes do corpo técnico-administrativo escolhidos na forma do Regimento Geral.

Continua...

Quadro 2

Continuação.

Universidade	Conselhos Superiores de Deliberação	Composição
Universidade Federal do Mato Grosso	Conselho Universitário	O reitor, que o preside e mantém o direito de voto exclusivamente em caso de empate; o vice-reitor; os pró-reitores; os diretores de Institutos e Faculdades; representação docente, discente e técnico-administrativa eleita por seus pares; um representante dos Órgãos Suplementares, conforme o que estabelecer o Regimento Geral e ou Resoluções dos Conselhos Superiores. Representação eleita entre os coordenadores de Curso de Graduação; representação eleita entre os coordenadores de Programas de Pós-graduação.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	O reitor, que o preside e mantém o direito de voto exclusivamente em caso de empate; o vice-reitor; os pró-reitores de Ensino de Graduação, de Pós-graduação, de Pesquisa, de Vivência Acadêmica e Social e de Planejamento; representantes dos Institutos e Faculdades, eleitos entre seus membros; representantes de cada classe da carreira do Magistério Superior; representação discente, eleita por seus pares, com mandato de um ano; representação eleita entre os coordenadores de Cursos de Graduação; representação eleita entre os coordenadores de Programas de Pós-graduação; representação dos técnicos administrativos eleita por seus pares.
Universidade Federal do Oeste do Pará	Conselho Universitário	Reitor, como presidente, pelo vice-reitor, pelos membros do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE), pelos membros do Conselho Superior de Administração (CONSAD). Na composição, é observado o mínimo de 70% para membros do corpo docente.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Reitor, como presidente, pelo vice-reitor, pelo pró-reitor de Ensino de Graduação, pelo pró-reitor de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação Tecnológica, pelo pró-reitor da Cultura, Comunidade e Extensão, pelo pró-reitor de Gestão Estudantil, pelos diretores das Unidades Acadêmicas, e pelos representantes das categorias dos docentes, técnico-administrativos e dos discentes, estes últimos, escolhidos por meio de eleições diretas realizadas pelo Conselho.
	Conselho Superior de Administração	Reitor, como presidente, pelo vice-reitor, pelo pró-reitor de Administração, pelo pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, pelo pró-reitor de Gestão de Pessoas, pelos diretores das Unidades Acadêmicas, pelo Superintendente de Infraestrutura e pelos representantes das categorias dos docentes, técnico-administrativos e dos discentes; estes últimos escolhidos por meio de eleições diretas realizadas pelo Conselho.

Continua...

Quadro 2
Continuação.

Universidade	Conselhos Superiores de Deliberação	Composição
Universidade Federal do Pará	Conselho Universitário	Reitor como presidente; vice-reitor; pró-reitores; conselheiros do CONSEPE e do CONSAD.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Reitor como presidente; vice-reitor; pró-reitores; prefeito do campus; representantes docentes das unidades acadêmicas, da Escola de Aplicação e dos campi do interior; representantes dos servidores técnico-administrativos eleitos por seus pares; representantes discentes da Graduação e da Pós-graduação eleitos por seus pares; representantes do Diretório Central dos Estudantes (sem direito a voto); representantes sindicais (sem direito a voto).
	Conselho Superior de Administração	Reitor, como presidente; vice-reitor; pró-reitores; prefeito do campus; coordenadores de campi do interior; diretores-gerais das unidades acadêmicas e das unidades acadêmicas especiais; representantes dos servidores técnico-administrativos; representantes discentes da Graduação e da Pós-graduação; representantes do Diretório Central dos Estudantes; representantes sindicais.
Universidade Federal de Rondônia	Conselho Universitário	Reitor, seu presidente; vice-reitor, seu vice-presidente; e todos os membros dos órgãos deliberativos centrais (CONSUN; CONSEA; CONSAD).
	Conselho Superior Acadêmico	Reitor, seu presidente; vice-reitor, seu vice-presidente; pró-reitores da área acadêmica; diretores dos campi e dos núcleos; 11 representantes dos docentes integrantes das carreiras de magistério da UNIR, com mandato de dois anos, eleitos por seus pares, permitida a recondução; um representante do corpo técnico-administrativo, com mandato de dois anos, eleito por seus pares, permitida a recondução; quatro representantes do corpo discente eleitos por seus pares para mandato de dois anos, permitida a recondução.
	Conselho Superior de Administração	Reitor, como seu presidente, pelo vice-reitor, pelos pró-reitores, pelos diretores de campus e núcleos, por 10 representantes dos docentes integrantes da carreira do magistério superior, com mandato de dois anos, eleito por seus pares, permitida a recondução; por três representantes do corpo técnico-administrativo, com mandato de dois anos, eleito por seus pares, permitida a recondução; por dois representantes do corpo discente, com mandato de dois anos, eleito por seus pares, permitida a recondução.
Universidade Federal de Roraima	Conselho Universitário	Reitor — seu presidente; o vice-reitor — como vice-presidente; os pró-reitores de Planejamento e Administração; os diretores dos centros didáticos; um representante docente por centro didático em regime de dedicação exclusiva, eleito pelos pares; um representante discente por centro didático, eleito pelos pares; sete servidores técnico-administrativos, eleitos pelos pares; um representante docente indicado pelo Conselho Curador da Fundação Ajuri.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Reitor — seu presidente; o pró-reitor de Graduação; o pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação; o pró-reitor de Extensão e Assuntos Estudantis; um representante docente de cada curso; um representante discente de cada centro, eleito pelos pares e dois representantes do corpo técnico-administrativo, eleito pelos pares.

Continua...

Quadro 2
Continuação.

Universidade	Conselhos Superiores de Deliberação	Composição
Universidade Federal Rural da Amazônia	Conselho Universitário	Reitor, na condição de seu presidente; vice-reitor; pró-reitores; diretores-gerais dos institutos; coordenadores de cursos de Graduação; coordenadores de cursos de Pós-graduação; 19 representantes da comunidade discente indicados pelos seus pares e nomeados pelo reitor; 19 representantes dos servidores técnico-administrativos indicados pelos seus pares e nomeados pelo reitor.
	Conselho Curador	Quatro representantes da seção sindical docente; quatro representantes da seção sindical dos servidores técnico-administrativos e quatro discentes.
	Conselho Superior de Administração	Reitor, na condição de seu presidente; pró-reitores de Planejamento e Gestão; diretores-gerais dos institutos; representantes da comunidade discente indicados pelos seus pares e nomeados pelo reitor; representantes dos servidores técnico-administrativos indicados pelos seus pares e nomeados pelo reitor. (Composição estabelecida de forma partidária.)
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Reitor, na condição de seu presidente; pró-reitores de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Extensão; diretores-gerais dos institutos; coordenadores de cursos de Graduação; coordenadores de cursos de Pós-graduação; representantes da comunidade discente indicados pelos seus pares e nomeados pelo reitor; representantes dos servidores técnico-administrativos indicados pelos seus pares e nomeados pelo reitor. (Composição estabelecida de forma partidária.)
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	Conselho Universitário	Reitor, como presidente; vice-reitor; pró-reitores; prefeito do campus; representantes docentes das unidades acadêmicas e dos campi do interior; representantes dos servidores técnico-administrativos; representantes discentes da Graduação e da Pós-graduação; representantes do Diretório Central dos Estudantes; representantes sindicais.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Reitor como presidente; vice-reitor; pró-reitores; prefeito do campus; representantes docentes das unidades acadêmicas, da Escola de Aplicação e dos campi do interior; representantes dos servidores técnico-administrativos; representantes discentes da Graduação e da Pós-graduação; representantes do Diretório Central dos Estudantes; representantes sindicais.
	Conselho Superior de Administração	Reitor como presidente; vice-reitor; pró-reitores; prefeito do campus; coordenadores de campi do interior; diretores-gerais das unidades acadêmicas e das unidades acadêmicas especiais; representantes dos servidores técnico-administrativos; representantes discentes da Graduação e da Pós-graduação; representantes do Diretório Central dos Estudantes; representantes sindicais.

Continua...

Quadro 2
Continuação.

Universidade	Conselhos Superiores de Deliberação	Composição
Universidade Federal do Tocantins	Conselho Universitário	Reitor, como seu presidente, pelo vice-reitor, pelos pró-reitores, pelos diretores de campus, por quatro representantes da categoria docente; por 15% de servidores técnico-administrativos e por 15% de discentes, sendo que estes dois últimos possuem como parâmetro a composição docente.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Reitor, como seu presidente, pelo vice-reitor, pelos pró-reitores, pelos coordenadores de curso de Graduação Presencial e a Distância e de Pós-graduação Stricto Sensu, por dois representantes da categoria docente; por 15% de servidores técnico-administrativos e por 15% de discentes, sendo que estes dois últimos possuem como parâmetro a composição docente.
Universidade Federal do Maranhão	Conselho Universitário	Reitor, como seu presidente; vice-reitor, como seu vice-presidente; ex-reitor, que por último haja exercido mandato completo; todos os membros do Conselho de Administração; todos os membros do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.
	Conselho Diretor	O reitor como seu membro nato e presidente. Dois titulares e um suplente de livre escolha presidencial; dois titulares e um suplente escolhidos de lista sêxtupla organizada pelo Conselho Universitário, em votação secreta.
	Conselho de Administração	Reitor, como seu presidente; vice-reitor, como seu vice-presidente; ex-reitor que tenha exercido mandato completo no último período; dirigentes das pró-reitorias afetas à área do Conselho; prefeito de campus; diretores das unidades acadêmicas; diretor-geral do Hospital Universitário; chefes de departamento acadêmico por unidade acadêmica, eleitos pelo conselho da unidade respectiva; coordenadores de curso de Graduação por unidade acadêmica, eleitos pelo conselho da unidade respectiva; coordenador de curso de Pós-graduação Stricto Sensu, eleito por seus pares; representantes do corpo discente, conforme legislação vigente; representante dos técnico-administrativos, indicado pelo Sindicato dos Trabalhadores do Ensino de 3º Grau no Maranhão.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Reitor, como seu presidente; vice-reitor, como seu vice-presidente; dirigentes das pró-reitorias afetas à área do conselho; diretores das unidades acadêmicas; diretor-geral do Hospital Universitário; chefes de departamento acadêmico por unidade acadêmica, eleitos pelo conselho da unidade respectiva; coordenadores de curso de Graduação por unidade acadêmica, eleitos pelo conselho da unidade respectiva; coordenadores de curso de Pós-graduação Stricto Sensu por unidade acadêmica, eleitos por seus pares; dirigente da Biblioteca Central; dirigente do Colégio Universitário da Universidade Federal do Maranhão; representantes do corpo discente, indicados pelo Diretório Central dos Estudantes, sendo um pertencente à diretoria legitimamente eleita representante da Associação dos Professores da Universidade Federal do Maranhão, indicado; representante do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino de 3º Grau no Maranhão, com direito somente a voz; representante do Sindicato dos Docentes das Universidades Federais do Estado do Maranhão, com direito a voz e voto, indicado.

CONSUN: Conselho Universitário; CONSEA: Conselho Superior Acadêmico;

CONSAD: Conselho Superior de Administração.

Fonte: Elaboração própria com base nos estatutos e regimentos das referidas instituições.

de técnicos administrativos em determinados cargos junto à gestão universitária tem sido amplamente negociada em troca de apoio político quando das eleições universitárias. Em ambos os casos, as estratégias postas em prática pelos grupos de interesses seguem a mesma racionalidade.

Embora para Cohen *et al.* (1972) a universidade seja definida por modelos fluidos de participação, conforme o exposto no Quadro 1, a estrutura de governança das universidades tende a se enquadrar predominantemente no Tipo 3, em que a governança universitária atua no sentido de representar os diversos interesses que atuam na organização. Nesse modelo de governança, os mecanismos de representação ocupam lugar de destaque, logo, o processo eleitoral da gestão ocorre com a participação dos diversos segmentos da comunidade acadêmica. Nesse tipo de estrutura, o reconhecimento das diferenças e a negociação são imprescindíveis e, em razão disso, as políticas e ações da instituição se estabelecem essencialmente em resposta às demandas dos diferentes segmentos internos da instituição (OLSEN; MAASSEN, 2007).

No Quadro 3, é possível observar a participação externa na composição dos Conselhos Superiores de Deliberação nas 12 universidades federais que se distribuem pelo território da Amazônia Legal. É importante ressaltar que, das 34 instâncias deliberativas pesquisadas, 44% não possuem representantes da comunidade externa à universidade. Nas instâncias deliberativas nas quais os representantes da comunidade externa se fazem presentes, essa participação se mostra no mínimo insuficiente. Outro ponto a se avaliar é que, embora o sistema de Conselhos Deliberativos das universidades se mostre muito similar entre uma instituição e outra, isso não ocorre em relação à participação de representantes da comunidade externa. Não há convergência nas formas de escolha desses participantes e, em algumas instituições, eles representam diretamente o interesse de outros poderes políticos ou de ação individual.

Considerando que a estrutura de governança das universidades se enquadra no Tipo 3 do modelo proposto no Quadro 1, a análise do Quadro 3 confirma que, nesse modelo, a participação do ambiente externo no desenvolvimento da organização ainda é incipiente. Isso porque, ainda que seja possível notar a participação dos atores externos em 56% das universidades pesquisadas, tal participação tende a acontecer em uma proporção irrisória se a compararmos com a participação dos membros internos e dentro de uma agenda negociada no interior da própria organização, com base nos interesses de seus agentes internos (OLSEN; MAASSEN, 2007).

Nesse sentido, ressalta-se, como Santos e Almeida Filho (2008) asinalam, a importância da participação externa nos mecanismos decisórios das universidades para garantir a transparência e a regulação das instituições. Segundo os autores, essa participação deve ser equivalente às tensões sociais que cercam a universidade, aproximando os conselhos dos grupos e dos inte-

Quadro 3

Participação externa na composição dos conselhos superiores de deliberação das universidades federais da Amazônia Legal.

Universidade	Conselhos Superiores de Deliberação	Participação
Universidade Federal do Acre	Conselho Universitário	Representantes da comunidade externa, na proporção estabelecida em lei (4%).
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Representantes da comunidade externa membros do Conselho Universitário.
	Conselho Superior de Administração	Representantes da comunidade externa membros do Conselho Universitário.
Universidade Federal do Amapá	Conselho Universitário	Um representante das federações das entidades econômicas em sistema de rodízio por mandato; um representante do governo do estado indicado pelo governador.
	Conselho Diretor	Um representante da Superintendência da Amazônia; um representante do Ministério da Educação, não pertencente aos quadros da universidade, indicado pelo titular da pasta; um representante do governo do Estado, indicado pelo governador.
Universidade Federal do Amazonas	Conselho Universitário	Dois representantes da comunidade local ou regional, escolhidos na forma do Regimento Geral.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Um representante da comunidade local ou regional, escolhido na forma do Regimento Geral.
	Conselho Superior de Administração	Um representante da comunidade local ou regional, escolhido na forma do Regimento Geral.
Universidade Federal do Mato Grosso	Conselho Universitário	Não há.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Não há.
Universidade Federal do Oeste do Pará	Conselho Universitário	Representante do Conselho Comunitário.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Não há.
	Conselho Superior de Administração	Não há.

Continua...

Quadro 3
Continuação.

Universidade	Conselhos Superiores de Deliberação	Participação
Universidade Federal do Pará	Conselho Universitário	Representantes da sociedade civil escolhidos pelo Conselho Superior de Administração, dentre as várias entidades da sociedade civil paraense, conforme critérios definidos no Regimento Geral.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Não há.
	Conselho Superior de Administração	Não há.
Universidade Federal de Rondônia	Conselho Universitário	Membros dos órgãos deliberativos centrais (CONSUN; CONSEA; CONSAD)
	Conselho Superior Acadêmico	Um representante da comunidade, com mandato de dois anos, permitida uma recondução.
	Conselho Superior de Administração	Um representante da comunidade, com mandato de dois anos; um representante do Ministério da Educação.
Universidade Federal de Roraima	Conselho Universitário	Um representante da comunidade, indicado e escolhidos pelos demais componentes do CUNI, entre aquelas personalidades da sociedade civil que mais se destacaram no apoio à universidade, à ciência, à tecnologia, à cultura e à arte, integrantes preferencialmente do mundo do trabalho, dos negócios artísticos, culturais e da rede de organizações não governamentais.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Não há.
Universidade Federal Rural da Amazônia	Conselho Universitário	Dois representantes da sociedade civil escolhidos pela comunidade universitária, mediante consulta coordenada pelos seus órgãos representativos internos e aprovados pelo Conselho.
	Conselho Curador	Um representante do Ministério da Educação.
	Conselho Superior de Administração	Não há.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Não há

Continua...

Quadro 3
Continuação.

Universidade	Conselhos Superiores de Deliberação	Participação
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	Conselho Universitário	Não há.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Não há.
	Conselho Superior de Administração	Representantes da sociedade civil.
Universidade Federal do Tocantins	Conselho Universitário	Não há.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Não há.
Universidade Federal do Maranhão	Conselho Universitário	Um membro da Academia Maranhense de Letras; um membro da Associação Comercial do Maranhão; e um membro do Sindicato dos Professores do Ensino Médio do Maranhão, todos indicados pela respectiva entidade de classe, com mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução.
	Conselho Diretor	Dois titulares e um suplente escolhidos de lista sêxtupla organizada pela Sociedade Maranhense de Cultura Superior (SOMACS).
	Conselho de Administração	Não há.
	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão	Não há.

CUNI: Conselho Universitário.

Fonte: Elaboração própria com base nos estatutos e regimentos das referidas instituições.

resses sociais que se encontram afastados. De acordo com essa visão, a participação da sociedade nas instâncias deliberativas universitárias poderia levar a uma redução nos custos de transação das instituições, como menor tempo de negociação entre os atores, supervisão dos agentes e redução do oportunismo político. Evans (2003) reforça igualmente a necessidade de uma efetiva participação externa nos processos de deliberação dos órgãos da administração pública, a fim de que sejam ampliadas as capacidades dos cidadãos em monitorar a alocação e os resultados das despesas públicas.

Considerações finais

As universidades federais na Amazônia Legal são reconhecidas por sua competência técnica, capacidade inovadora e potencial de articulação, desempenhando um papel singular para o desenvolvimento tanto local como regional. Pelo presente estudo é possível observar a importância de se lançar um olhar sobre a universidade pela perspectiva da teoria da ECT, com destaque para a relevância da análise sobre as estruturas de governança, uma vez que estas caracterizam a maneira como a universidade se organiza para oferecer seus serviços à sociedade. Nesse sentido, as estruturas de governança refletem diretamente nos custos de transação da universidade e, conseqüentemente, na qualidade dos serviços prestados.

Assim, o presente trabalho buscou destacar as características singulares evidenciadas pelas estruturas de governança universitária, marcada pela autonomia, por influências internas e externas, além de seus complexos custos de transação como:

- tempo de negociação entre atores;
- custo de agência; e oportunismo político.

Observou-se que tal configuração, atrelada aos incentivos externos e internos fracos, tendem a levar as universidades a funcionar com estruturas complexas de ajustamento, combinando lógicas hierárquicas de ação individual e acordos mútuos.

Nesse sentido, deve-se considerar que a forma como as estruturas de governança se organizam nas universidades pode contribuir para a presença de comportamento oportunista e para o aumento do nível de centralização administrativa. Constata-se que, no modelo atual, as políticas e práticas da universidade tendem a acompanhar o posicionamento dos atores internos mais ativos. Nesse cenário, a participação dos atores externos em geral também se vincula aos interesses dos atores internos. Desse modo, é possível observar a dinâmica universitária como consequência dos processos essencialmente políticos de deliberação.

Os resultados obtidos indicam a necessidade de se ampliarem espaços que permitam à sociedade participar constantemente das decisões, das ações e das políticas da instituição, visando a uma melhor avaliação e orientação da atuação acadêmica e administrativa da universidade. Revelam também que essa participação externa não deve ser condicionada unicamente à agenda e aos interesses dos agentes internos.

Este estudo não aponta em que proporção se deve definir a composição dos conselhos de deliberação universitários, por outro lado, mostra que ainda há um longo caminho a ser percorrido no que concerne à organização de instâncias deliberativas democráticas que permitam aos atores internos e externos uma efetiva participação nas decisões da universidade.

Notas

1. Conforme Smith (1996), o capital humano consistiria nas habilidades adquiridas e úteis dos habitantes ou membros da sociedade. Para o autor, a obtenção dos referidos talentos, por meio da educação, estudo ou aprendizagem, sempre carece de uma despesa real, que é capital fixo e realizado em uma pessoa. Tais talentos constituem sua fortuna, bem como a fortuna da sociedade à qual ela pertence. Sobre esse tema, Smith exemplifica, ainda, que a destreza aperfeiçoada de um funcionário pode ser comparada à de uma máquina ou de um instrumento de comércio, que, embora envolva custos, facilita o trabalho e reembolsa as despesas com o lucro. Também desenvolveram análises sobre a teoria do capital humano Schultz (1973) e Becker (1983).
2. Para ampliação dessas questões, ver: BRASIL, 1996; SEMESP, 2015.
3. Segundo North (1990), a solução para viabilizar o crescimento reside na construção de uma matriz institucional que favoreça a acumulação de capital físico e humano.
4. Para Weber (1982), a burocracia constitui uma ferramenta capaz de assegurar alta eficiência administrativa, sendo condição determinante para o desenvolvimento econômico em razão da predominância técnica em detrimento de outros tipos de organização. Evans (2004) acrescenta que a burocracia se constituiu como um conjunto de normas e estruturas que induzem à competência e salienta que a burocracia raramente é reconhecida por sua potencialidade, levando à reflexão de que a insuficiência da burocracia é que se torna de fato nociva ao desenvolvimento.
5. Conforme Cohen *et al.* (1972), o ambiente universitário se configura na forma de uma anarquia organizada. Para os autores, essa dinâmica anárquica está presente tanto nos processos internos de interação como nas interações externas que a universidade estabelece.

Referências

BALBACHEVSKY, E.; KERBAUY, M.; FABIANO, N. L. *A governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras*. Relatório NUPPS. São Paulo, 2013.

BARBOSA, T.; AZEVEDO, A.M.M. de. Governança, democracia e a universidade brasileira no século XXI: o caso da Universidade Federal do ABC. In: CONFERÊNCIA FORGES, 6., 2016. *Anais...* Campinas: Universidade Estadual de Campinas, nov. 2016. Disponível em: <<http://www.aforges.org/wp-content/uploads/2016/11/24-Thiago-Sales-Barbosa-et-al-Governanca-democracia-e-a-universidade-brasileira.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BECKER, G.S. *El capital humano*. Madri: Alianza, 1983.

BRASIL. Ministério da Educação. *Discussão da pós-graduação brasileira*. Brasília: Capes, 1996. v. 1.

CLARK, B.R. *The higher education system: academic organization in a cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press, 1983.

- COASE, R.H. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.
- COHEN, M.D.; MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972.
- DIXIT, A. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. *The Journal of Human Resources*, v. 37, n. 4, p. 696-727, 2002.
- EVANS, P. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, ano 5, n. 9, p. 20-62, 2003.
- _____. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Tradução de Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.
- MEIRELLES, D.S. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? *Cadernos EBAPE.BR*, v. 8, n. 4, p. 644-660, dez. 2010.
- MELO, E.B. *Assimetrias de informação, nova economia institucional e custos de transação: uma análise das convergências entre Stiglitz e Williamson*. 112 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLSEN, J.P.; MAASSEN, P. European debates on the knowledge institution: the modernization of the university at the European level. In: MAASSEN, P.; OLSEN, J.P.; *University dynamics and European integration*. Dordrecht: Springer, 2007. p. 3-22.
- PEIXOTO, M.C.L. Relações de poder na universidade pública brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 78, n. 188-190, 1997.
- PERES, U.D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 9, n. 24, 2007.
- POLANYI, M. The republic of science and its political and economic theory. *Minerva*, n. 1, p. 54-74, 1962.
- PONDÉ, J.L. Coordenação, custos de transação e inovações institucionais. *Texto para Discussão*, Campinas, n. 38, 1993.
- SAGIORO, R. Conhecimento, inovação e crescimento econômico: uma aplicação do Modelo de Solow ao Brasil. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DA CAMPANHA NACIONAL DAS ESCOLAS DA COMUNIDADE, 2., 2004. *Anais...* Varginha, 9-10 jul. 2004.
- SANTOS, B.S.; ALMEIDA FILHO, N. *A universidade no século XXI: por uma universidade nova*. Coimbra: Almedina, 2008.
- SCHULTZ, T. *Capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *Mapa do Ensino Superior 2015*. São Paulo: SEMESP, 2015.

SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 2.

SOLOW, R.A. Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 70, n. 1, p. 65-94, fev. 1956.

WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WILLIAMSON, O.E. *The economic institutions of capitalism*. Nova York: The Free Press, 1985.

Recebido em 24 de abril de 2017.

Aceito em 18 de outubro de 2017.

