

Corporate Governance e a questão da gestão nas universidades

Dalva Magro¹

Universidade do Estado
de Santa Catarina

Sandra Raquel Pinto Alves²

Instituto Politécnico de Leiria

Resumo

Na sequência das dificuldades que o Estado tem apresentado, foi necessária uma mudança na forma de gestão estatal, em particular, no caso das universidades e como principais causas: o aumento da procura do ensino superior; as pressões da globalização e da maior competição com outras instituições de investigação, estas vêem-se impelidas a mudar a sua forma de gestão, priorizando métodos importados da iniciativa privada, o que os teóricos designam de *Gestão Managerialista*. Este novo modelo de gestão é introduzido em nome da eficiência, da economicidade e da competição, como forma de melhoria da qualidade, levantando, obrigatoriamente, a seguinte questão: Qual a direcção que provoca e suas consequências? Sendo assim, este artigo propõe contribuir para o debate sobre estas mudanças, com base em estudos já publicados, recorrendo a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave

Corporate Governance, Ensino Superior, *Gestão Managerialista*, Investigação, Mudança.

¹ Doutoranda – Faculdade de Economia da Universidade do Porto; Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC; r4dm@hotmail.com

² Doutoranda – Faculdade de Economia da Universidade do Porto; Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Instituto Politécnico de Leiria; raquel.alves@estg.ipleiria.pt

Introdução

As universidades, tradicionalmente, têm-se posicionado em relação ao mercado como instituições diferenciadas, não se aplicando a nível da gestão as mesmas regras que se aplicam para o mercado em geral, principalmente as universidades públicas.

Exemplo, de tal situação, pode ser observado quando na grande maioria das universidades os reitores são escolhidos do grupo de docentes, não existindo necessidade de critérios de selecção, nomeadamente: experiência em gestão universitária; formação compatível com o cargo que vão ocupar, entre outros. Depois de analisados os estatutos das universidades pode-se verificar que uma das prerrogativas para ser reitor é ser professor, mestre, doutor, etc , nunca estando prevista formação específica na área da Gestão, da Engenharia, da Economia ou qualquer outra área mais adequada para questões administrativas. Inimaginável ser solicitada “experiência comprovada em administração universitária”.

Por serem instituições que sempre primaram pela sua autonomia, também, nunca se submeteram a comparações, com outros organismos de gestão, demonstrando que possuem administração diferenciada. No entanto, por contingências financeiras e pela normal evolução do mercado, a meritocracia está a ser introduzida nas universidades e estas são obrigadas a adequar-se a fim de conseguirem financiamento para pesquisas de relevância mercadológica, ou que atendam ao questionamento “qual a relevância prática e a aplicabilidade do resultado da pesquisa?” (Soares, 2003).

A mudança no comportamento por parte dos órgãos de financiamento, também, é um dos motivos pelos quais as universidades têm alterado a sua forma de gestão. Estes, por sua vez, centram-se, cada vez mais, no financiamento de pesquisas com aplicação mercadológica e na satisfação das procuras sociais. Esta mudança está a fazer com que os administradores universitários acabem por aplicar esta norma à sua gestão, fazendo com que certos paradigmas sejam, finalmente, quebrados.

Neste mesmo sentido, começa a ser uma realidade, nas universidades, o investimento na qualificação e na profissionalização do seu corpo de gestão. Aplicando à gestão, das mesmas, a forma de gestão *Managerialista*, ou seja, processos administrativos oriundos da iniciativa privada (Santiago *et al.*, 2006) citando (Norway, Gornitzka *et al.*, 1998).

Assim sendo, pretende-se com este trabalho contribuir para a discussão sobre a questão da gestão universitária, ou seja, quais as consequências para as universidades desta forma de gestão direccionada para o mercado e até que ponto estas se encontram mais próximas do modelo empresarial. Pretende-se, ainda, uma discussão com base nas teorias do *Managerialismo* e de possíveis consequências, deste, baseadas na teoria de *Corporate Governance*.

Corporate Governance e o managerialismo

Questões de *Corporate Governance* ganharam maior relevância a partir do surgimento das organizações modernas, nas quais existe uma separação entre controlo e gestão. Esta teoria teve origem nos anos 30, nos trabalhos de (Berle & Means, 1932), quando levantaram o clássico problema da Teoria da Agência (Zingales, 1997).

No entanto, o debate sobre *Corporate Governance* passou a ser mais relevante, no meio académico, a partir da década de 80. Esta maior importância foi provocada, sobretudo, por elementos de ordem políticos e económicos, destacando-se: a “onda” de privatizações da década de 90; a redução da actividade do Estado nos países desenvolvidos; e a maior integração dos mercados financeiros.

O crescimento das empresas, a concentração do poder económico e, simultaneamente, a dispersão da propriedade, acabaram por originar uma separação entre gestores e accionistas (Berle & Means, 1932). Também, o aumento do tamanho das organizações, originou a necessidade de delegação de autoridade, com maior fluxo de informação.

O crescimento das organizações induziu à, conseqüente, complexidade das decisões a serem tomadas, aliados à separação entre a propriedade e a gestão surgindo o problema de como garantir que os gestores trabalhem de acordo com os interesses dos proprietários. Neste sentido, a possibilidade dos gestores das empresas com capital disperso decidirem de modo contrário aos interesses dos proprietários, obriga a existência de mecanismos que induzam a tomada de decisão para os fins a qual a empresa foi criada.

A estes mecanismos desenvolvidos, para minimizar a possibilidade de perdas associadas ao modo de gestão adoptado pela organização, bem como ao controlo exercido sobre os gestores profissionais são designados de modelos de *Corporate*

Governance. Estes sistemas utilizam um conjunto de instrumentos de controlo e monitoramento que permitem limitar os denominados custos de agência.

Custos de agência podem ser definidos como sendo o conflito de interesses entre gestores, accionistas e *stakeholders*, quando os primeiros utilizam a liberdade que possuem para tomarem decisões que maximizem a sua própria utilidade ao invés de procurarem maximizar a riqueza dos accionistas, e podem ser sintetizados segundo (Alves, 2003) citando (Jensen & Meckling, 1976)) em três itens: *i*) nos custos ocorridos pelos principais na fiscalização dos agentes; *ii*) nas despesas realizadas pelos agentes para assegurar que a gestão se subordinará aos seus interesses; e *iii*) as perdas residuais decorrentes de decisões contrárias aos interesses dos principais quando estes não as puderam evitar na totalidade.

Ainda sob a óptica de *Corporate Governance* assenta a ideia de que os accionistas não são os únicos a suportarem custos de agência, a actuação dos gestores pode igualmente não coincidir com os interesses dos empregados, credores, consumidores e outros *stakeholders*. Assim, os custos de agência podem ser suportados por outros agentes económicos com interesses legítimos na empresa e não apenas pelos accionistas. Fazendo valer este mesmo pressuposto para as universidades, os custos de agência, são suportados por todos os alunos e contribuintes que, na sua grande maioria, não têm qualquer conhecimento relativamente ao que acontece na gestão da instituição.

A gestão no modelo de *Corporate Governance* actua para que os sistemas de controlo e monitoramento, estabelecidos pelos accionistas (no caso das universidades, alunos, colaboradores e sociedade), controladores de uma determinada empresa ou corporação, façam com que os administradores tomem as suas decisões sobre a alocação dos recursos de acordo com o interesse dos proprietários/accionistas, (Thomsen & Pedersen, 1995). Já no sector público os recursos devem ser alocados de acordo com as procuras do Governo e da Sociedade, uma vez que esta última é quem arca com os impostos que mantêm as instituições de ensino e usufrui dos seus benefícios.

No mesmo período em que se iniciaram os debates em torno de *Corporate Governance*, no cenário estatal, iniciou-se outra forma de gestão, que os teóricos chamaram de *Managerialismo* tratando de métodos de gestão pública importados da gestão privada.

Numa definição mais abrangente (Santiago *et al*, 2006) descreve como a junção de um processo de desagregação, somando a competição e os incentivos. A

desagregação fragmenta o sistema criando a competição, por sua vez os incentivos surgem como recompensa, como bônus, dos resultados obtidos em decorrência da competição. Tudo isto em nome da eficiência e da melhoria dos serviços públicos.

Alguns analistas já preconizam este tipo de mudança na gestão das universidades, atribuindo como seus impactos: a globalização e o crescimento da procura do ensino superior; a internacionalização da educação e da investigação; o estabelecimento de cooperação entre universidades e empresas; e a reorganização do conhecimento.

Perante tudo isto, pode-se criar uma correlação entre os conceitos de *Corporate Governance* e *Managerialismo*, uma vez que os gestores das universidades públicas, de igual modo aos gestores das organizações privadas, gerem algo que não é de sua propriedade. A gestão universitária, por vezes, acabava por descuidar a eficácia e a eficiência, dando maior ênfase às discussões ideológicas, políticas e filosóficas.

Corporate Governance e a questão das universidades

Cada vez mais são discutidas as mudanças, verificadas na última década, que vêm ocorrendo na gestão das universidades públicas. As universidades estão cada vez mais centradas para um tipo de gestão mais voltada para as leis de mercado, o chamado *Managerialismo*. (Santiago *et al*, 2006) citando (Currie & Newson, 1998), atribui estas transformações, na gestão do ensino superior, aos impactos da globalização da educação, onde a ideologia de mercado e o mercado de regulação são fundidos com um grupo de práticas de gestão do sector privado: e.g *accountability, privatisation, downsizing and outsourcing, e budget diversification*.

Com este novo tipo de gestão, importado do sector privado, surgem os problemas de *Corporate Governance* na gestão das universidades, uma vez que estas mais do que as empresas, não possuem de forma clara e definida quem são seus *stakeholders*.

Sabe-se no entanto que no âmbito das universidades a *governance* não é deixada ao conselho de administração/conselho universitário, em exclusivo, por sua vez envolve a forma como este trabalha com o órgão executivo, no caso o reitor e sua equipa, os utilizadores ou beneficiários dos serviços, os membros e outros *stakeholders*, de forma a assegurar o alcance dos objectivos institucionais eficientemente, o que nem sempre acaba por acontecer, visto que nas universidades a diversificação de interesses e as forças que actuam politicamente são, muitas vezes, maiores do que as verificadas nas instituições privadas.

Esclareça-se também que, segundo a Teoria dos *Stakeholders* conforme referenciada por (Jensen, 2001), os gestores devem tomar decisões no interesse de todos os interessados na organização, incluindo os indivíduos ou grupos que podem afectar substancialmente o bem-estar da organização, ou seja, para além dos agentes financeiros também toda a equipa de trabalho, os clientes, a comunidade e as entidades governamentais.

No que diz respeito ao *Managerialismo*, seria inevitável pensar que as universidades públicas não fossem atingidas por esta nova “onda”, face à competitividade com outros organismos de investigação e de acordo com a forma do financiamento das pesquisas, assim estas viram-se obrigadas a alterar a forma tradicional de gestão para esta nova forma de as gerir, tendo em conta que são obrigadas a participarem no mercado.

Segundo Alestano, 2006, este processo está baseado na economia do conhecimento que move as organizações públicas para uma economia de mercado, onde passa a ser privilegiada a integração disciplinar do curriculum dos cursos como forma de economia monetária, além de uma maior integração de competências e do reconhecimento pela produtividade dos docentes, quando o projecto de pesquisa destes está direccionado para o reconhecimento e obtenção de recursos no mercado.

Czarniaeska & Genell, 2002, discutem que, em face da competição entre as universidades e outros produtores de conhecimento, as universidades terão que mudar de forma, obrigatória, o seu *status* de financiamento dos monopólios estatais para um outro tipo, tendo que se “voltar” para um conhecimento “produtivo” a fim de obter recursos para a pesquisa e o desenvolvimento.

Uma consequência disso, será a mudança de identidade das universidades e a sua forma de gestão, não mais privilegiando a autonomia universitária, mas a meritocracia dos projectos com aceitação mercadológica (Czarniaeska & Genell, 2002).

Santiago *et al.*, 2006, constataam no seu estudo, relativo às Instituições de Ensino Superior (IES) Portuguesas, uma mudança irreversível nas formas da gestão direccionadas para o mercado, segundo estes autores, são claras as evidências deste novo modelo chamado de *Managerialismo* que está em curso nas IES Portuguesas.

Estas mudanças são caracterizadas por um modelo de gestão no qual o Estado passa de mais controlador e regulador para um modelo menos restritivo, sendo as instituições supervisionadas ao invés de controladas (Neave & Van Vught 1991) citado por Santiago *et al.* (2006).

Corroborando Santiago encontra-se Soares, 2003, que relata no seu paper uma mudança no discurso oficial e nas expressões utilizadas na gestão universitária, tais como: *stakeholders*, managerialismo, empreendedorismo, mercado, actividades voltadas para lucro, competição, entre outras.

Neste sentido nas universidades portuguesas Soares, 2003, afirma que o sector privado mudou os seus paradigmas referentes ao Estado, deixando de o considerar como a força motriz da sociedade, mas como responsável pelas definições do que deve ser “conhecimento útil”. Este novo posicionamento do Estado acaba por causar desconforto aos docentes das universidades que vêem sua autonomia se desvanecendo como consequência do novo sistema de gestão.

Santiago *et al.*, 2006, na sua pesquisa, com os administradores das IES portuguesas, concluiu que existem reacções adversas da comunidade académica a este tipo de gestão, uma vez que a desconstrução do conhecimento, já por séculos enraizado, trata-se de um processo difícil causando antagonismo muitas vezes entre normas, valores e expectativas. Também neste sentido Soares, 2003, chama à atenção para as imposições do mercado na gestão e na autonomia universitária quando estas sentissem, que essa mesma autonomia estava cerceada pelas leis do mercado.

No entanto por se tratarem das universidades públicas, instituições *non-profit* (NPO), pode-se fazer uma correlação com um estudo da década de 70, realizado por Newhouse, 1970), que procurou a conciliação entre o estatuto não lucrativo e a eficiência económica de um hospital: uma condição de maximização da quantidade de serviços fornecidos, por um lado; e a manutenção do preço mais baixo possível, por outro. Desde logo a consequência daí advinda é que a performance do órgão executivo não é avaliada pelo critério lucro, mas dependente de outras variáveis, entre as quais o prestígio da organização. Da mesma forma, o conselho de administração é influenciado por esta variável nas apreciações que faz e na sua participação no processo de tomada de decisão. Segundo o mesmo autor, o prestígio, em primeiro lugar, depende do tamanho da organização, mas também, e provavelmente em maior escala, da qualidade do produto produzido. A eficiência depende, portanto e segundo este autor, nestas organizações da forma da função custo do esforço da gestão e dos custos da tomada de decisão colectiva.

Assim sendo podemos concluir que o conceito de eficiência das instituições *non-profit* pode ser incluído na questão das universidades e no momento em que este novo modelo de gestão, com foco no mercado, fizer com que as universidades se posicionem

através da excelência dos serviços, posicionamento que estas sempre primaram, e acabem por se adequarem, mais pacificamente, ao novo modelo de gestão que lhe está a ser imposto.

Considerações finais

Pode-se verificar nas considerações acima apresentadas que as universidades têm-se posicionado no mercado como instituições diferenciadas, no entanto, já existem estudos que demonstram que a sua gestão está a mudar. Os conceitos de produtividade e de eficiência já estão a dar sinais e, até, já existe resistência a este novo tipo de gestão.

A relação entre *Corporate Governance* e performance tem sido, amplamente, estudada pela literatura do sector lucrativo, já em outros tipos de gestão tal não tem acontecido, na medida em que é mais complexo definir e alinhar objectivos entre principais e agentes, bem como estabelecer medidas de performance, no entanto de salientar que muito existe, ainda, por investigar.

As relações das universidades com os Governos e os órgãos de fomento à investigação e aqueles que as avaliam, também, são uma questão que pode e deve ser mais estudada, uma vez que as consequências das políticas destes organismos afectam a gestão das universidades, que já têm demonstrado estarem de certa forma vulneráveis a este tipo de gestão.

Referências Bibliográficas

- ALVES, C. (2003). *Os Investidores Institucionais e o Governo das Sociedades: Disponibilidade, Condicionantes e Implicações*. Tese de Doutoramento. Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- ALESTANO M. H. & PELTOLA U. (2006). *The problem of a market-oriented university*. Higher Education. 52: 251-281.
- BERLE, A. & MEANS, G. (2004). *The Modern Corporation and Private Property*. *Corporate Governance - An International Review*, Vol. 1, pp. 236-239. 1932.

Corporate Governance e a questão da gestão nas universidades

- CHANLAT, E. (2002). *O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.
- CZARNIAESKA & GENELL. (2002). *Gone Shopping? Universities on their way to the market*. *Scandinavian Journal of Management* 18: 455-474. 2002.
- HERBST, P. & PRUER, J. (2005). *Firms, Nonprofits and Cooperatives: The Role of Organizational Form in the Provision of Quality*. Goethe University Frankfurt.
- JENSEN, M. C. (2001). *Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Function*. *European Financial Management*, 7, 297-317.
- NEWHOUSE, J. P. (1970). *Toward a Theory of Nonprofit Institutions: An Economic Model of a Hospital*. *American Economic Review*, 60, 64-74.
- NUNES S. P. & NUNES R. C. (2003). *Dois Anos da Lei De Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum*, Universidade de Brasília, Brasília.
- SANTIAGO, R. CARVALHO, T. AMARAL, A. & MEEK V.L. (2006). *Changing patterns in the middle management of higher education institutions: The case of Portugal*. *Higher Education*, 52: 215-250, Springer.
- SHLEIFER, A. & VISNHY R. (1997). *A Survey of Corporate Governance*. *Journal of Finance*, Vol. 52, n.º 2, pp. 737-783.
- SOARES, V. M. (2005). *The objectives of and expectations towards higher education in the changed societal context and its implications for governance – A personal overview*. Higher Education.
- THOMSEN, S. & PEDERSEN, T. (1995). *European models of corporate governance*. Denmark: Institute of International Economics and Management. Copenhagen Business School, (Working Paper, 4-95).
- TIROLE, J. (2001). *Corporate Governance*. *Econometrica*. Vol. 69, n.º 1, pp. 1-35.
- ZINGALES, Luigi. (1997). *Corporate Governance*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, NBER Working Paper Series.