



cgEE

Apoio técnico à formulação de políticas e programas em todos os níveis educacionais

Relatório do Benchmarking internacional sobre processos de escolha de reitores

Versão 2 – 21/12/2022

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

Ciência, Tecnologia e Inovação

Apoio técnico à formulação de políticas e programas em todos os níveis educacionais

Relatório do Benchmarking internacional sobre processos de escolha de reitores



Brasília-DF
Dezembro de 2021

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

Organização social supervisionada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações (MCTI)

Diretor-Presidente

Marcio de Miranda Santos

Diretores

Regina Maria Silverio

Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior

Relatório do Benchmarking internacional sobre processos de escolha de reitores.
Apoio técnico à formulação de políticas e programas em todos os níveis
educacionais. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2021.

37p.

1. Educação superior. 2. Escolha de dirigente. 3. Escolha de reitores. 4.
C,T&I. I. Título. II.CGEE. III. MEC.

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE
SCS Quadra 9 – Torre C – 4º andar – salas 401 a
405 Edifício Parque Cidade Corporate
70308-200 - Brasília, DF
Telefone: (61) 3424.9600
<http://www.cgEE.org.br>

Todos os direitos reservados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Os textos contidos nesta publicação poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que seja citada a fonte.

Referência bibliográfica:

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE. **Relatório do Benchmarking internacional sobre processos de escolha de reitores.** Apoio técnico à formulação de políticas e programas em todos os níveis educacionais. Brasília, DF: 2021. 37p.

Este relatório é parte integrante das atividades desenvolvidas no âmbito do 2º Contrato de Gestão CGEE – 29º Termo Aditivo/Atividade: Apoio Técnico à Formulação de Políticas e Programas em todos os Níveis Educacionais - Expansão EAD IES Públicas - 8.10.51.05.52.04/ Ministério da Educação/2021.

Apoio técnico à formulação de políticas e programas em todos os níveis educacionais

Relatório do Benchmarking internacional sobre processos de escolha de reitores

Supervisão

Ary Mergulhão

Coordenadora

Sofia Cristina Daher Aranha (coordenadora)

Consultoria

Axon Educação - Inovação e Estratégias Institucionais Ltda

Equipe técnica do CGEE

José Salomão

Marcia Tupinambá

Ricardo Carvalho

Equipe de apoio

Genilda Mota

SUMÁRIO

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Apresentação..... | 6 |
| 2 | Contexto em que se inscreve a questão..... | 7 |
| 3 | A organização do Sistema de Educação Superior brasileiro | 11 |
| 4 | A administração nas Instituições de Educação Superior públicas e comunitárias .. | 13 |
| 5 | A administração da Educação Superior em outros países..... | 16 |
| 6 | A escolha dos dirigentes universitários em outros países..... | 19 |
| 7 | A escolha dos dirigentes universitários em instituições estrangeiras selecionadas | 30 |
| 8 | Considerações finais..... | 34 |
| | Referências Bibliográficas | 36 |

1 Apresentação

Esse é um trabalho demandado ao CGEE pela Secretaria de Educação Superior/MEC em que são analisadas as formas, processos, metodologias adotadas para a seleção e escolha de reitores, a partir da pesquisa ampla sobre os formatos adotados por instituições no Brasil e em um conjunto selecionado de instituições de ensino no exterior. São analisados ambientes nacionais de diferentes países para compor análise comparativa entre processos de escolha de reitor vigentes no exterior e os s no Brasil.

Considerando as competências da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação relativas às políticas deste setor, é oportuno situar todas as análises neste estudo em termos mais amplos que os referentes às Universidades Federais. Mesmo as considerações referentes a estas Instituições se estendem, em determinadas situações, a outras Instituições de Educação Superior, o que ficará claro em cada contexto.

Em função da metodologia e das atividades planejadas para esse estudo, relativo ao *benchmarking* internacional, este documento apresenta, inicialmente, uma breve contextualização da questão investigada e das características do Sistema de Educação Superior Brasileiro e da administração acadêmica no país, principal referência para as comparações internacionais apresentadas na sequência.

É indispensável, também, em estudos de natureza comparativa entre sistemas e procedimentos vigentes em diferentes países, apresentar os principais parâmetros que caracterizam a administração universitária em tais contextos nacionais, destacando as similaridades e as distinções relativas ao Brasil, de modo a validar as conclusões que se podem extrair deste exercício.

O conjunto de tais registros contribuirá, também, para definir claramente o escopo da questão que deve ser abordada dentro do quadro institucional em que ela está situada.

2 Contexto em que se inscreve a questão

A escolha dos dirigentes das Universidades Federais desperta interesses que vão da comunidade acadêmica interna ao poder público, incluindo os públicos de interesse destas Instituições, como a sociedade, beneficiária dos resultados da formação de estudantes e da pesquisa científica e tecnológica, e as empresas, parceiras no desenvolvimento da inovação tecnológica e destino profissional dos egressos.

A importância social e econômica destas Universidades, em múltiplas dimensões, justifica este interesse, mas questões de natureza política também têm influência neste quadro.

O papel dos reitores, dirigentes máximos das Universidades brasileiras, como titulares de responsabilidades sobre orçamentos expressivos e amplos contingentes de pessoal docente e não docente, reforça a sua importância.

A questão relevante, portanto, não é pura e simplesmente quais mecanismos devem ser utilizados para designar reitores de Universidades, mas compreender os papéis desempenhados por estas Instituições na sociedade e as condições necessárias para estes sejam cumpridos.

Como instituições fortemente influenciadas pelas dinâmicas das transformações sociais e econômicas experimentadas ao longo de uma trajetória histórica de mais de nove séculos, as Universidades vêm ajustando a sua missão institucional, transformando-se em Instituições promotoras da pesquisa científica, desde o início do século XIX, e em partes integrantes dos ecossistemas de inovação, desde a segunda metade do século XX (vide, por exemplo, MOWERY e ROSENBERG, 2005; AUDY e MOROSINI, 2006)

No Brasil, a história das Instituições de Educação Superior (IES) se iniciou em 1808, com a criação da Escola de Cirurgia da Bahia. Ao longo de todo o século XIX, as IES se organizavam como escolas profissionais. Somente na década de 1930, o modelo institucional de Universidade como centro de ensino, criação e difusão da ciência, integrando escolas profissionais e núcleos de altos estudos, foi materializado no país por meio da criação da Universidade de São Paulo (USP). Tentativas anteriores ocorreram na então capital, Rio de Janeiro, e em Curitiba (vide, por exemplo, SAMPAIO, 1990).

Por outro lado, as primeiras Universidades surgiram na Europa, em 1088 (Universidade de Bolonha), e na América espanhola, logo no início do período colonial, em 1538 (Universidade de São Domingos).

Como Instituições de criação recente, as Universidades brasileiras têm passado por muitas transformações ao longo dos anos, acompanhando as grandes mudanças vividas pelo país. Estas transformações incluem a criação e a implantação de sólidos programas de pós-graduação (mestrado e doutorado), acompanhados frequentemente de uma forte estrutura de pesquisa científica e tecnológica. Devem ser citados também os ciclos recentes de expansão das Universidades, que aumentaram significativamente as matrículas de estudantes e melhoraram a sua distribuição no território, além da inclusão progressiva de estudantes provindos de segmentos sociais menos privilegiados e as políticas afirmativas. Ademais, é válido destacar a participação relevante da pesquisa acadêmica nos esforços nacionais pelo desenvolvimento científico, tecnológico e pela inovação.

As universidades cumprem, portanto, papéis sociais e econômicos altamente relevantes, constituindo-se como organizações estratégicas para o desenvolvimento nacional.

No âmbito internacional, isso se expressou como a compreensão de que a Educação Superior contém um valor cuja base é externa às Universidades, a relevância, identificada como a conjugação entre o que estas fazem e o que a sociedade espera delas, adicional ao tradicional valor interno, a sua excelência acadêmica, expressa em base conceitual multidimensional, envolvendo programas acadêmicos, infraestrutura, pesquisa, corpo docente e vocação, entre outros aspectos (UNESCO, 1998).

Em um ambiente global de rápidas transformações sociais e econômicas, as Universidades enfrentam portanto o desafio de estabelecer uma sintonia fina com o ambiente externo e as demandas sociais que lhe são apresentadas

Se, por um lado, as Universidades devem dispor de um apurado processo de interação com o meio social para estabelecer e consolidar sua relevância, por outro lado requerem estabilidade institucional para cumprir as suas funções. Ao lado disso, o conceito de autonomia institucional, presente na trajetória histórica da Universidade desde a sua criação, define as condições favoráveis para que as missões institucionais possam ser cumpridas, combinando liberdade de atuação, condições para operação e os encargos

e controles na relação com o Estado (no caso das Instituições públicas *stricto sensu*, e com as mantenedoras, no caso das públicas não estatais, descritas adiante).

A autonomia das Universidades foi estabelecida, no país, pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988):

Art. 207. As universidades gozam, na forma da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) detalha aspectos da autonomia nos Artigos 53 (para Universidades de qualquer natureza, mantidas pelo poder público ou pela iniciativa privada) e 54 (para as mantidas pelo poder público).

Nota-se, de imediato, que o conceito de autonomia universitária possui muitas vertentes, alcançando as atividades acadêmicas e administrativas em diferentes aspectos.

A prerrogativa de autonomia das Universidades não significa a ausência de submissão à legislação específica ou a outras normas regulatórias, mas sim um equilíbrio entre a regulação estatal e a liberdade nos campos acadêmico, organizacional, administrativo, financeiro, de pessoal e patrimonial que permita otimizar o cumprimento de suas missões institucionais.

A autonomia das Universidades Federais não foi ainda plenamente implementada, sendo seriamente limitada por distintos regramentos ou formas de gestão do poder executivo federal. São exemplos marcantes as limitações relacionadas aos modelos jurídicos de autarquia e fundação (Decreto-Lei nº 200/1967), à gestão de pessoal (Regime Jurídico Único, Lei nº 8.112/1990), à gestão das carreiras e da remuneração do pessoal (leis das carreiras), à gestão orçamentária (emenda Constitucional nº 95, Leis Orçamentárias Anuais) e à gestão patrimonial (submetida às Secretarias de Orçamento da União e Coordenação e Governança do Patrimônio da União, vinculadas ao Ministério da Economia).

Emerge deste quadro uma considerável insegurança jurídica para o exercício das mais triviais funções pelas Universidades Federais. Esta insegurança contribui para reduzir a capacidade institucional de desempenho de suas funções, bem como de responder a

demandas de forma ágil e eficiente. Aos reitores, de forma consonante, fica reservado um papel limitado.

Em nível internacional, a autonomia universitária é considerada como um dos mais importantes pilares do desempenho destas Instituições em seus campos de atuação. Além de argumentos fundamentais, resultados de estudos empíricos demonstram a importância da autonomia: Aghion e colaboradores (AGHION ET AL., 2008), por exemplo, verificaram que as Universidades nos países de melhor desempenho econômico são dotadas de autonomia para contratação e definição da remuneração de pessoal e que há correlação positiva entre resultados na atividade de investigação científica e autonomia orçamentária. Elevação da qualidade dos resultados da atividade acadêmica e da capacidade de captação de recursos de fontes financiadoras externas também são diretamente relacionados à autonomia (ESTERMANN, 2015). As próprias IES avaliam positivamente a autonomia como vetor da modernização institucional, assim como os tomadores de decisão e o público externo (SURSOCK e SMIDT, 2010).

A Associação Europeia de Universidades (EUA, da sigla em inglês), tem publicado uma série de trabalhos apontando a importância da autonomia universitária, incluindo uma página na rede internet em que apresenta indicadores e parâmetros para medir, detalhadamente, os graus de autonomia em suas diferentes dimensões (vide, por exemplo EUA, 2021).

Em resumo, o problema que é pertinente é a designação de reitores para dirigir Universidades com grau de autonomia elevado e fortemente relacionadas ao atendimento das demandas da sociedade, capazes de exercer a liderança que impulsiona as Universidades a maximizar o seu papel social, e também de responder aos controles sociais, prestando contas do desempenho institucional a todos os seus públicos de interesse, e não apenas ao público interno, incluindo o poder público, em termos do alcance de resultados das atividades acadêmicas, sem a incidência de controles burocrático-normativos extensivos.

3 A organização do Sistema de Educação Superior brasileiro

A Educação Superior, no Brasil, é constituída de Instituições públicas e privadas, vinculadas a diferentes sistemas (BRASIL, 1996). O sistema federal compreende as IES federais, mantidas pela União, e as IES privadas, mantidas por empresas e organizações da sociedade de direito privado de diferentes naturezas. O espectro das mantenedoras privadas de Educação Superior vai desde as organizações comunitárias e confessionais até as empresas de capital aberto, listadas em bolsa no Brasil ou no exterior.

Os sistemas estaduais e o Distrito Federal compreendem as IES mantidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Segundo o Censo da Educação Superior de 2019, o país tem no total 2.660 IES, das quais 2.306 são privadas (mais de 88%) e 302, públicas. Destas, 110 são IES federais, 132, estaduais e distritais, e 60, municipais (BRASIL, 2020).

Cada sistema tem autonomia para organização de suas Instituições e do regramento a que devem obedecer, embora haja alguns padrões nacionais a que todas devem atender, como as Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Graduação (BRASIL, 1995).

Está definido também, um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES, BRASIL, 2004), cujos padrões e processos se aplicam a todas as IES brasileiras, mas cuja implementação não se estende integralmente às IES dos sistemas estaduais. A mais importante Universidade brasileira, a Universidade de São Paulo, por exemplo, não está integrada ao SINAES.

A avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, desenvolvida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), envolvendo os cursos de mestrado e de doutorado, também tem alcance nacional, neste caso em função do prestígio acadêmico que é intrínseco a este processo e do financiamento associado, uma vez que a autonomia dos sistemas de ensino não prevê esta exigência.

As 69 Universidades Federais em funcionamento no país estão distribuídas em mais de 330 *campi* ao longo de todos os Estados e do Distrito Federal. São vinculadas ao Ministério da Educação (BRASIL, 2019).

É relevante mencionar uma outra categoria de Instituições mantidas pela União: os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que integram a Rede de Instituições de Educação Profissionais e Tecnológica, atuando nos níveis da Educação Básica e da Educação Superior (BRASIL, 2008).

A Universidade Tecnológica Federal do Paraná, instituída em 2005 como universidade especializada pluridisciplinar, a partir de uma Instituição de Educação Profissional e Tecnológica (BRASIL, 2005), compõe o conjunto das Universidades Federais acima mencionado.

A União mantém, ainda o Instituto Militar de Engenharia e o Instituto Tecnológico da Aeronáutica, IES vinculadas ao Ministério da Defesa.

As IES no Brasil podem assumir a forma organizacional de Universidade, de Centro Universitário, de Faculdade (BRASIL, 2017), ou de Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, já referida. Tal categorização não tem sentido hierárquico nem relação com o mérito das Instituições, mas com o atendimento a exigências de natureza regulatória.

No sistema Federal, existem Universidades, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e os dois Institutos militares, que têm a forma organizacional de faculdade.

Entre as IES Estaduais e Distritais, mantidas pelo poder público estadual, e as Municipais, mantidas por municípios, há Universidades, Centros Universitários e Faculdades. O mesmo ocorre com as IES mantidas pela iniciativa privada.

A Lei nº 12.881/2013 dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior, definindo as características e os procedimentos para reconhecimento desta condição. Com a edição desta Lei, as IES comunitárias assumiram o *status* de Instituições públicas não estatais, que representa uma inovação considerável no ambiente regulatório brasileiro.

4 A administração nas Instituições de Educação Superior públicas e comunitárias

A diversidade de formas organizacionais e de vínculos de manutenção das IES brasileiras permite a existência de um amplo leque de modelos para a administração. As Universidades Federais são dirigidas por reitores, que delegam a gestão das áreas de atividades acadêmicas e administrativas a um conjunto de pró-reitores, por estes nomeados. Os reitores são nomeados pelo Presidente da República para mandatos de quatro anos, permitida uma recondução. A administração destas Instituições é integrada, também, por Conselhos, órgãos colegiados que têm atribuições para tomar decisões nos campos estratégico, administrativo e acadêmico. Esta estrutura é prevista no Estatuto de cada Universidade Federal, podendo variar bastante, mas mantendo, em geral, um Conselho Universitário como órgão colegiado máximo, e um ou mais Conselhos da área acadêmica. A presidência dos conselhos cabe ao próprio reitor ou a um pró-reitor. Unidades acadêmicas e administrativas têm dirigentes próprios (com mandatos, no caso das unidades acadêmicas), com grande relação de subordinação à reitoria, especialmente pelo fato de que as atribuições mais significativas, como a distribuição de recursos orçamentários e humanos, são muito centralizadas, mesmo nos casos em que há mecanismos mais sistemáticos para isso.

Todos os conselhos contam a participação de dirigentes nomeados, que os integram como parte das atribuições do cargo, e representantes dos corpos docente, discente e de funcionários não docentes, totalizando, de modo geral, algumas dezenas de integrantes. A presença de representantes externos, que traduzam a visão de setores da sociedade, é irregular e isolada. Essa dinâmica de decisões colegiadas atende à disposição constitucional da gestão democrática nas Instituições educacionais públicas (Constituição Federal, Art. 206).

No âmbito interno, este sistema administrativo pode ser definido como unitário, uma vez que há clara relação hierárquica entre o reitor e os demais dirigentes, e que os conselhos são presididos por ele ou por dirigentes designados por ele, não constituindo um sistema bicameral. Mesmo havendo autonomia decisória para um Conselho acadêmico em matérias de sua competência, o alcance desta autonomia é limitado pela existência de recursos, controlada pelo reitor e pelo Conselho Universitário, ao qual cabem as decisões estratégicas.

A relação com o Governo Federal é assimétrica, tendo em vista as limitações práticas à gestão autônoma já relatadas, assim como a gestão dos recursos orçamentários discricionários e humanos, centralizada nos Ministérios da Educação e da Economia.

Por sua vez, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia adotam modelos de gestão similares aos das Universidades Federais, incluindo a denominação dos cargos, adotada na lei que criou estas Instituições (Lei 11.892/2008).

Já as Universidades Estaduais e as Comunitárias adotam modelos de organização administrativa similares, podendo haver variações como um Conselho Universitário único, dotado de mais atribuições e dividido em Câmaras Temáticas. Uma tendência recente em Instituições Comunitárias é a limitação do número de pró-reitorias a apenas duas: uma para a área acadêmica e outra, para a área administrativa.

A presença de membros externos nos Conselhos Universitários das Universidades Comunitárias, em vista do seu caráter público não estatal, precisa ser ampliada e valorizada, de modo a conferir à administração destas Instituições um caráter compatível com a sua natureza.

Os Centros Universitários também podem reproduzir, em escala apropriada, o modelo de gestão das Universidades Comunitárias. As Faculdades, de modo geral, adotam, estruturas mais simples, com processos decisórios mais centralizados e conselhos com papéis reduzidos. Isso vale tanto para as IES dessas categorias organizativas que são comunitárias quanto para as demais IES privadas.

A presente descrição, embora simplificada para facilitar a leitura e compreensão, buscou elencar os principais elementos para estabelecer as comparações relevantes com modelos de administração universitária observados em outros países.

Para concluir esta sessão, resta retomar um aspecto já referido acima: a relação das IES com as entidades mantenedoras. Para as Universidades Federais (o que se estende aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia), a mantenedora é o Governo Federal. A relação é assimétrica, como já foi apontado.

Para as IES comunitárias, a entidade mantenedora, que pode ser uma associação civil, uma fundação ou uma ordem ou confissão religiosa, estabelece por meio de um Conselho ou outro mecanismo decisório próprio, as diretrizes estratégicas, aprova o

orçamento, os planos de gestão e, às vezes, até atua na gestão, por meio de dirigentes com atribuições na área financeira. Isso também estabelece uma relação assimétrica com um órgão externo à IES.

Portanto, embora o modelo de administração das Universidades Federais, dos Institutos Federais e das IES Comunitárias (incluindo Universidades) seja unitário no que se refere à Instituição, constitui-se num modelo de gestão dual em escala mais ampla, com assimetria do órgão externo à IES. Conforme veremos adiante, isso destoa de modelos realmente unitários ou duais internos à Instituição, prevalentes em muitos contextos acadêmicos, em países com Instituições de elevado desempenho e longa tradição universitária. A ampliação da autonomia universitária no país requer a revisão destes papéis.

Por fim, cabe mencionar que, em muitas IES privadas do segmento não comunitário, a gestão institucional é fortemente influenciada pela mantenedora, constituindo, na prática, um modelo unitário, controlado por esta.

5 A administração da Educação Superior em outros países

Neste campo há também uma enorme diversidade de experiências, cabendo observar e analisar casos relevantes em diferentes contextos nacionais, cujos sistemas de Educação Superior são notoriamente bem-sucedidos.

Modelos unitários, em que existe a figura de um único dirigente principal, ao qual se subordinam os demais dirigentes e um órgão colegiado principal, ao qual os demais, eventualmente existentes, se subordinam, ou modelos duais, em que há dois dirigentes superiores, com diferentes papéis (em geral, o acadêmico e o estratégico-administrativo), acompanhados de dois conselhos distintos e bastante autônomos, mesmo que com alguma relação de subordinação.

O modelo dual é prevalente nos EUA, no Reino Unido e em muitos países da Comunidade Europeia, onde tem sido progressivamente implantado por meio de reformas que incorporam à administração universitária elementos da gestão corporativa. Uma versão própria do modelo dual também é observada na China, onde um dos dirigentes exerce uma representação política externa. Em muitos países da Ásia, têm sido implantadas Universidades internacionalizadas, com modelos baseados no modelo dos EUA, como em Países Árabes, na Índia, na Turquia e em Singapura.

Os cargos dos dirigentes podem ter denominação variada. Nos países da *Commonwealth*, o dirigente executivo e dirigente executivo acadêmico é chamado de *Principal*. Nos EUA e em parte do Canadá, podem existir os seguintes cargos:

- *Chancellor*: usualmente, personagem com papel cerimonial; em alguns contextos, líder de um *campus* de um sistema universitário.
- *Vice-chancellor*: dirigente executivo, que pode também receber o título de *President*.
- *Provost*: dirigente executivo acadêmico.

Em outros países da Europa, na Rússia, na América Latina, em parte do Canadá, e em alguns países da Ásia, como Israel, Indonésia, Paquistão, e Turquia, o dirigente principal das IES é chamado Reitor (*Rector*).

Usualmente, há duas categorias de conselhos:

- *Board ou Concil*, também chamado de *Board of Trustees*, *Board of Governors*, *Board of Regents*, ou *Governing Body*, é um conselho tipicamente composto por

membros externos, que tem papel consultivo e deliberativo em matérias como a política universitária, questões financeiras e a indicação do Presidente; e o

- *University Senate*, colegiado composto por integrantes da comunidade acadêmica, como dirigentes de escolas e departamentos e representantes do corpo docente, com atribuições em assuntos acadêmicos da Instituição.

As nomenclaturas variam muito, e às vezes mudam também os significados, mas esta base é suficiente para a compreensão dos modelos.

Os números de membros dos conselhos também possuem grande variação, podendo atingir várias dezenas, no caso dos *Senate*, ou restringir-se em torno de 20 membros, como ocorre frequentemente no modelo de *Board*.

Quanto à manutenção, também há grande diversidade. Nos EUA, há grande número de IES privadas, sem fins lucrativos, mantidas por dotações financeiras, fundações ou outras organizações, e de IES mantidas pelos Estados. Na Europa, predominam as IES públicas, mantidas pelo Governo Federal (como na França, na Holanda e no Reino Unido) ou pelos Estados (como na Alemanha), havendo também IES ligadas às confissões religiosas e privadas, ligadas a outras organizações.

Uma base de comparação importante para a questão em tela consiste nas IES públicas ou nas IES privadas sem fins lucrativos, nos moldes das existentes principalmente nos EUA.

Para ilustrar os modelos de sistemas de administração acima mencionados, vale descrever um deles em maior detalhe: A Universidade da Califórnia, em realidade um sistema de dez Universidades, qualificada como a melhor Universidade Pública em todo o mundo por distintos parâmetros de análise. O Quadro 1, abaixo, apresenta os órgãos colegiados e o gabinete executivo do Presidente da Universidade, descrevendo suas funções e a composição dos conselhos.

Quadro 1 – Sistema de governança na Universidade da Califórnia

| Órgão | Descrição |
|--------------------------------|---|
| <i>Board of Regents</i> | A Universidade da Califórnia é governada pelo Conselho de Regentes, composto por 26 membros, que exerce a aprovação sobre as políticas da universidade, questões financeiras, mensalidades e taxas. O Conselho nomeia o presidente da universidade e seus diretores principais. Dezoito regentes, nomeados pelo governador, cumprem mandatos de 12 anos. Sete atuam como membros ex-officio, entre eles governador, vice-governador, presidente da Assembleia e superintendente estadual de instrução pública. O Conselho também nomeia um estudante regente para um mandato de um ano. Além disso, dois assessores da equipe cumprem mandatos de dois anos como consultores sem direito a voto para três Comitês Regentes. |
| <i>Academic Senate</i> | O Senado Acadêmico representa o corpo docente da universidade. É delegado pelos regentes para decidir as políticas acadêmicas, incluindo a aprovação de cursos e o estabelecimento de requisitos para admissão, certificados e diplomas. O Senado também assessora a administração nas nomeações, promoções e orçamentos do corpo docente |
| <i>Office of the President</i> | O Gabinete do Presidente é a sede do sistema da Universidade da Califórnia, gerenciando suas operações fiscais e comerciais e apoiando as missões acadêmicas e de pesquisa em seus <i>campi</i> , laboratórios e centros médicos |

Fonte: <https://www.universityofcalifornia.edu/uc-system/leadership> (adaptado pelo autor).

Como destacado anteriormente, a nomenclatura e a própria forma de administração das universidades possui grande variação ao redor do mundo. Isto é válido mesmo entre universidades públicas, como é o caso da Universidade da Califórnia, havendo assim muitas diferenças marcantes em relação às universidades públicas federais brasileiras. Da mesma forma, o modelo de indicação do *President*, posto equivalente ao reitor no Brasil, difere do modelo das universidades públicas federais brasileiras pelo fato de que não há eleições diretas, mas sim a constituição de comitê específico para consideração e análise dos candidatos e recomendação do escolhido para subsequente nomeação pelo *Board of Regents*.

O quadro acima descreve as instâncias e atribuições de governança da Universidade da Califórnia, onde, a escolha final do reitor recai sobre um conselho da universidade, sem a realização de eleições. Com efeito, o processo implementado pela Universidade da Califórnia possui como aspectos-chave o papel do *Board of Regents* como instância final e o papel do comitê especial (*Special Committee*) para análise e seleção dos candidatos considerados mais adequados. Neste formato, observa-se que a composição do comitê especial é determinante do processo de escolha do dirigente máximo pois é este grupo que recomenda à instância superior da Universidade o candidato considerado mais adequado. Neste sentido, é importante notar o forte componente discricionário e de autonomia do conselho superior da instituição (o Board of Regents) que nomeia o comitê especial.

O produto 2 desse projeto aprofundará a discussão do modelo brasileiro e a comparação dos modelos.

6 A escolha dos dirigentes universitários em outros países

Considerando a ampla variedade de formas de organização dos sistemas universitários existentes no exterior, é natural que as formas de seleção de dirigentes universitários também sejam muito diversas, e que possa mesmo haver variações dentro de um mesmo país. Cabe, portanto, problematizar a forma de seleção de experiências consideradas relevantes com vistas a comparações internacionais que sejam úteis para a discussão do caso brasileiro e suas especificidades.

Nesse sentido, a primeira definição recai sobre a unidade de análise entre duas possibilidades: instituições ou países. No primeiro caso, embora possa ser importante tratar determinadas situações de destaque, de modo a compreender processos em maior grau de detalhe, são evidentes as dificuldades relacionadas ao levantamento de informações e ao tratamento dos dados com vistas à sistematização de referências. Por outro lado, o uso de países como unidade de análise considera a existência de culturas acadêmicas que determinam padrões, ainda que sujeitos a variações. Estudos anteriores, realizados por organizações como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD, da sigla em inglês) e a Associação Europeia de Universidades, adotam esta perspectiva nacional, a partir da apuração parcial de dados primários por Instituição (por exemplo, OECD, 2008 e EUA, 2017). Em alguns casos, são individualizadas situações referentes a ambientes econômicos autônomos ou regiões com características culturais ou políticas marcantes. Pode-se observar, também, a convergência de procedimentos observados em países com origem cultural comum, como a cultura anglo-saxônica.

Outro aspecto que vale ressaltar é que os países (ou regiões) relevantes para as comparações com o caso brasileiro devem expressar indicações na direção do desenvolvimento do sistema de Universidades Federais. Isto requer considerar, necessariamente, casos das culturas acadêmicas consolidadas, em que a Educação Superior representa uma contribuição claramente percebida nos meios sociais, econômicos e políticos. Mas requer, também, considerar casos de países com economias desenvolvidas mais recentemente, em que a contribuição das IES para a sociedade é muito expressiva, bem como os casos de países emergentes, em que tais

contribuições são mais recentes ou sua percepção está em desenvolvimento, assim como o sistema de Educação Superior.

Um roteiro significativo para selecionar tais experiências para as comparações em tela são os estudos sobre inovação que avaliam comparativamente países ou regiões. Justificam esta opção a importância da inovação como vetor de desenvolvimento social e econômico e a sua correlação com a base científica e tecnológica e com a formação de recursos humanos, razão pela qual as IES são componentes fundamentais dos sistemas nacionais de inovação.

O Índice Global de Inovação (IGI), desenvolvido pela *World Intellectual Property Organization* (WIPO) em colaboração com instituições internacionais, como a Universidade Cornell (EUA), e nacionais, como a USP, constitui o mais importante panorama deste setor em todo o mundo. Considerando uma série de indicadores como Instituições, Capital Humano e Pesquisa, e Produtos de Conhecimento e Tecnologia, o IGI trata analiticamente as condições requeridas para o avanço da inovação e determina indicadores quantitativos que permitem medir o sucesso dos países e estabelecer comparações detalhadas entre estes. O IGI referente ao ano de 2021 foi publicado em 20 de setembro (WIPO, 2021). O ranking dos países que alcançaram as vinte primeiras posições, além do Brasil, é apresentado no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 – O Índice Global de Inovação 2021 (posição global e indicador Capital Humano e Pesquisa)

| País/economia | Posição no IGI | Posição no indicador Capital Humano e Pesquisa |
|----------------------|-----------------------|---|
| Suíça | 1 | 6 |
| Suécia | 2 | 2 |
| EUA | 3 | 11 |
| Reino Unido | 4 | 10 |
| República da Coreia | 5 | 1 |
| Holanda | 6 | 14 |
| Finlândia | 7 | 4 |
| Singapura | 8 | 9 |
| Dinamarca | 9 | 5 |
| Alemanha | 10 | 3 |
| França | 11 | 15 |
| China | 12 | 21 |
| Japão | 13 | 20 |
| Hong Kong, China | 14 | 25 |
| Israel | 15 | 19 |
| Canadá | 16 | 18 |
| Islândia | 17 | 23 |
| Áustria | 18 | 7 |

| País/economia | Posição no IGI | Posição no indicador Capital Humano e Pesquisa |
|---------------|----------------|--|
| Irlanda | 19 | 27 |
| Noruega | 20 | 13 |
| Brasil | 57 | 48 |

Fonte: Índice Global de Inovação 2021, Resumo Executivo, WIPO, Genebra, 2021 (adaptado pelo autor).

O Quadro 2 mostra que o bom desempenho em Capital Humano e Pesquisa não é suficiente para um bom desempenho global no IGI, mas há uma razoável coincidência entre os países mais bem sucedidos em inovação e os que apresentam melhores avaliações neste indicador. Entre os vinte países mais bem colocados no ranking global do IGI, 16 (80%) estão também posicionados entre os vinte melhores em Capital Humano e Pesquisa.

O Índice Global de Competividade de Talentos (GTCL, da sigla em inglês para Global Talent Competitiveness Index), publicado pelo INSEAD (sigla em francês para Instituto Europeu de Administração de Empresas), focaliza a dimensão do capital humano para a competitividade entre os países. Em 2020, o GTCL mediu a presença e a contribuição para a competitividade de uma área de conhecimento e aplicação fundamental para o desenvolvimento contemporâneo, a Inteligência Artificial (IA). Este índice também é multifatorial, contendo indicadores relacionados à educação e impactos dos talentos na economia, ambos relacionados aos processos formativos e aos seus resultados para a economia, que refletem em parte a qualidade do sistema de Educação Superior em cada país. O Quadro 3, abaixo, reporta o IGI 2021 e o GCTI 2020 para os vinte países de melhor desempenho no primeiro.

Quadro 3 – O Índice Global de Inovação 2021 e o Índice Global de Competividade de Talentos 2020

| País/economia | Posição no IGI (2021) | Posição no GTCL (2020) |
|---------------------|-----------------------|------------------------|
| Suíça | 1 | 1 |
| Suécia | 2 | 4 |
| EUA | 3 | 2 |
| Reino Unido | 4 | 12 |
| República da Coreia | 5 | * |
| Holanda | 6 | 6 |
| Finlândia | 7 | 7 |
| Singapura | 8 | 3 |
| Dinamarca | 9 | 5 |
| Alemanha | 10 | 11 |
| França | 11 | * |
| China | 12 | * |
| Japão | 13 | 19 |
| Hong Kong, China | 14 | * |
| Israel | 15 | 20 |

| País/economia | Posição no IGI (2021) | Posição no GTCI (2020) |
|---------------|-----------------------|------------------------|
| Canadá | 16 | 13 |
| Islândia | 17 | 14 |
| Áustria | 18 | 17 |
| Irlanda | 19 | 15 |
| Noruega | 20 | 9 |
| Brasil | 57 | * |

* Não figura entre vinte primeiros colocados

Fontes: Índice Global de Inovação 2021, Resumo Executivo, WIPO, Genebra, 2021 e Índice Global de Competitividade em Talentos 2020, Highlights, INSEAD, Paris, 2020.

A boa correlação entre as posições dos vinte países de melhor desempenho nos dois Índices é evidente, com 80% de coincidências.

A produção intelectual publicada por acadêmicos também é um indicador importante da expressão do sistema de Educação Superior. Alguns problemas limitam o seu uso, como o efeito de tamanho em rankings que utilizam números absolutos de publicações, e a contagem dos trabalhos em casos de colaboração internacional, sem considerar a proporcionalidade entre os números de autores. Uma contagem proporcional, considerando a fração de participação dos autores do país entre todos os autores do artigo, realizada pela National Science Foundation (NSF, EUA), usando a Base SCOPUS/Elsevier, artigos publicados em revistas e em *proceedings* de conferências com revisão por pares, em ciências e engenharias, resulta no ranking que é parcialmente apresentado no Quadro 4, abaixo.

Quadro 4 – Índice Global de Inovação e ranking de publicações por país em contagem proporcional ao número de autores

| País/economia | Posição no IGI (2021) | Posição no ranking de publicações (2018) |
|---------------------|-----------------------|--|
| Suíça | 1 | * |
| Suécia | 2 | * |
| EUA | 3 | 2 |
| Reino Unido | 4 | 6 |
| República da Coreia | 5 | 9 |
| Holanda | 6 | 18 |
| Finlândia | 7 | * |
| Singapura | 8 | * |
| Dinamarca | 9 | * |
| Alemanha | 10 | 4 |
| França | 11 | 10 |
| China | 12 | 1 |
| Japão | 13 | 5 |
| Hong Kong, China | 14 | * |
| Israel | 15 | * |
| Canadá | 16 | 12 |
| Islândia | 17 | * |

| País/economia | Posição no IGI (2021) | Posição no ranking de publicações (2018) |
|---------------|-----------------------|--|
| Áustria | 18 | * |
| Irlanda | 19 | * |
| Noruega | 20 | * |
| Brasil | 57 | 11 |

* Não figura entre vinte primeiros colocados

Fontes: Índice Global de Inovação 2021, Resumo Executivo, WIPO, Genebra, 2021, e U.S. trends and international comparisons, Science and Engineering Indicators 2020, National Science Foundation, EUA (disponível em <https://nces.nsf.gov/pubs/nsb20206/publication-output-by-region-country-or-economy>).

A tabela acima indica uma coincidência de 50% entre os países situados nas vinte primeiras posições nos dois rankings. Esta maior divergência se deve a diversos fatores, como o efeito de tamanho do país, a produção intelectual de caráter mais acadêmico e a possível inexistência de um sistema de inovação expressivo em alguns países de forte tradição acadêmica, incluindo como a Itália (29º no IGI e 8º no ranking de publicações), a Rússia (45º no IGI e 7º no ranking de publicações) e a Índia (46º no IGI e 3º no ranking de publicações).

Em suma, os indicadores discutidos anteriormente fornecem uma base melhor para análise de casos relevantes de seleção e designação de dirigentes principais nas IES, atendendo aos objetivos requeridos para o presente estudo. A partir das informações relativas a cada país, será possível estabelecer padrões e tendências, assim como distinções e especificidades, considerando um conjunto de experiências nacionais representativo em termos de expressão da atividade das IES e de suas contribuições para a formação de recursos humanos e para os impactos sociais representados pela inovação. Não é inseguro afirmar, ainda, que o mesmo conjunto de experiências represente outras contribuições da atividade das IES para a sociedade. Dessa forma, o estudo apresenta informações acerca da maior parte dos países relacionados entre os de melhor desempenho nos indicadores apresentados nos Quadros 2, 3 e 4, alcançando ainda outros países, de modo a compor um cenário útil para a compreensão mais aprofundada do tema em questão.

A seleção de dirigentes, conforme a discussão na sessão 2 acima, está inserida na temática da autonomia institucional das IES, com vistas ao cumprimento de seus papéis sociais.

Os estudos sobre o tema, empreendidos pela EUA (*European Universities Association*), já referidos, consideram como elementos da dimensão organizacional da autonomia a capacidade para definir a composição e a estrutura do seu sistema de gestão e governança, os assuntos de natureza acadêmica e o seu modelo de liderança, incluindo a escolha do seu dirigente principal (*Rector, Vice-chancellor, Provost, President, Principal* ou similar).

Os processos de escolha reportados nos estudos (EUA, 2017 e EUA, 2011), envolvendo 33 países ou regiões, estão sintetizados no Quadro 5 a seguir, incluindo a existência ou não de exigências legais sobre a qualificação do dirigente. Para melhor visualização do quadro, optou-se por adotar a seguinte legenda: I- Designação por meio de processo interno; E- Designação submetida a validação por autoridade externa; AI - Definição interna; e DL Definida em Lei. Em termos de distribuição dos países por tipo de processo, a maioria dos países (22 ocorrências) adota o processo de definição em lei (DL), seguido por 18 países com designação pro processo interno, e 15 por designação submetida à validação por autoridade externa. Apenas 11 países utilizam processos do tipo. Definição interna.

Quadro 5 - Âmbito em que se processa a designação do dirigente e exigências para sua qualificação em lei

| País/região | Designação do dirigente | Exigências de qualificação do dirigente |
|---------------------------------------|-------------------------|---|
| Áustria | I | AI ³ |
| Bélgica (Flandres) | I | DL ⁴ |
| Bélgica (região de língua francesa) | I | AI |
| Suíça | E ² | AI |
| Chipre ⁵ | I | DL |
| República Tcheca ⁵ | E | AI |
| Alemanha (Brandemburgo) | E | DL |
| Alemanha (Hessen) | I | DL |
| Alemanha (Renânia do Norte-Vestfália) | E | DL |
| Dinamarca | I | DL |
| Estônia | I | DL |
| Espanha | E | DL |
| Finlândia | I | DL |
| França | I | DL |
| Grécia ⁵ | E | DL |
| Croácia | I | DL |
| Hungria | E | DL |
| Islândia | E | AI |
| Irlanda | I | AI |
| Itália | E | DL |
| Lituânia | I | DL |
| Luxemburgo | E | DL |

| | | |
|----------------------|---|----|
| Letônia | E | DL |
| Holanda | E | AI |
| Noruega | I | AI |
| Polônia | I | DL |
| Portugal | I | DL |
| Sérvia | I | DL |
| Suécia | E | DL |
| Eslovênia | I | AI |
| Eslováquia | E | AI |
| Turquia ⁵ | E | DL |
| Reino Unido | I | AI |

Fontes: PRUVOT e ESTERMANN, University Autonomy in Europe III, The Scorecard 2017, EUA, Bruxelas, 2017 e ESTERMANN, NOKKALA e STEINEL, University Autonomy In Europe II, The Scorecard, EUA, Bruxelas, 2011 (adaptado pelo autor). Vide, também, (OECD, 2019).

Os processos de escolha podem se esgotar no âmbito interno ou requerer validação por autoridade nacional ou estadual. É frequente que a confirmação pela autoridade ministerial, ou até pelo Chefe do Governo, se limite ao cumprimento de uma formalidade.

Em dois terços dos países ou regiões incluídas nos estudos, as qualificações para os dirigentes são fixadas em lei. Nos demais casos, constam apenas nos estatutos das Instituições.

Os processos para seleção do dirigente principal relatados nos referidos estudos são classificados nas seguintes categorias:

- eleição por meio de um colégio eleitoral usualmente grande, que representa direta ou indiretamente os grupos de interesse internos à Instituição (pessoal docente, funcionários e estudantes), com votos que podem ser ponderados;
- eleição pelo colegiado que, por sua vez, é eleito pela comunidade acadêmica (usualmente, o *Senate*);
- designação pelo *Board* ou *Council* board da Instituição, caracterizando uma condição de autonomia em que estes colegiados decidem as questões estratégicas;
- designação por meio de um processo em duas etapas, em que o *Senate* e o *Board* ou *Council* participam.

A OECD publica relatórios sobre políticas educacionais abordando diferente temas. Em particular no relatório *Education Policy analysis* (OECD, 2003), a OCDE aborda questões relacionadas aos dirigentes ou executivos à frente das instituições de educação superior e reporta que (tradução livre):

Aspectos cruciais do desenvolvimento de executivos mais empoderados na Educação Superior são os processos pelos quais eles são designados e as suas qualidades pessoais. À medida que aumenta a pressão para tornar as Instituições mais responsáveis, para desenvolver melhores

vínculos com a sociedade e para levantar fundos externos, seus líderes precisam ser mais do que acadêmicos de destaque.

Embora a OCDE não tenha publicado uma atualização do referido relatório, a questão do perfil das lideranças segue relevante. Em decorrência, a forma original de eleição de lideranças universitárias que expressem as características próprias da Instituição, com ênfase no campo acadêmico, tem sido substituída em diversos países por um processo de designação por meio de conselhos compostos, majoritariamente, por membros externos. Ainda assim, a designação de dirigentes principais mantém a exigência de que estes tenham elevada expressão acadêmica (BARGH et al., 2000). O Quadro 6, abaixo, ilustra esta orientação, que se associa à tendência de implantar modelos de gestão baseados em colegiado responsável pelas decisões estratégicas e financeiras, sem limitar ou ferir a liberdade acadêmica.

Em outro relatório sobre o tema, *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education* (OECD, 2004), a OCDE destaca a tendência na direção de IES mais autônomas em termos de estratégia e gestão. Esta tendência observada em vários países participantes (Austrália, Inglaterra, Alemanha, Irlanda, Japão, Holanda, Suécia e EUA), é impulsionada pelo aumento do papel social das universidades, e se incorpora aos objetivos das políticas governamentais. Com isso, o balanço de forças entre IES e governos pende para o lado das primeiras (FUMASOLI, 2007). A contrapartida necessária é a capacidade de atender aos interesses nacionais e regionais, relacionados a públicos variados, prestando contas à sociedade.

Quadro 6 - Características dos processos para designação de dirigentes das IES em países selecionados

| País | Processo para designação | Aprovação governamental? | Tempo típico de mandato (anos) | Possibilidade de recondução |
|---------------------|---|--------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| | dirigentes usualmente eleitos por: | | | |
| Finlândia | pessoal acadêmico ¹ e dirigentes de institutos | N ² | 5 | S ³ |
| França | <i>Board</i> ou <i>Council</i> | N | 5 | N |
| Japão ⁵ | pessoal acadêmico | S | 4 | V ⁴ |
| Coreia ⁵ | todo o corpo docente | S | 4 | V |
| Suíça | <i>Senate</i> ou comitê <i>ad hoc</i> | S | 5 | S (na maioria dos casos) |
| Turquia | todo o corpo docente em tempo integral | S | 4 | S |
| | Países em que os dirigentes são usualmente designados por: | | | |

| País | Processo para designação | Aprovação governamental? | Tempo típico de mandato (anos) | Possibilidade de recondução |
|--------------------------|--|--------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Austrália | <i>Council</i> (com maioria de membro externos) | N | 5-7 | S |
| Irlanda | <i>Board</i> (aproximadamente 50% de membros externos) | N | 10 | N |
| Holanda | <i>Supervisory Board</i> : 5 membros externos, apontados pelo Ministro | N | 4 | S |
| Suécia | Governo, por indicação do Board, após consulta a estudantes e empregadores | S | 6 | S (para dois períodos de 3 anos) |
| Reino Unido ⁶ | <i>Board</i> , com maioria de membros externos | N | 7 | S |
| EUA ⁶ | <i>Board</i> (indicado pelo governo), com a recomendação de um Comitê de Busca | N | V | V |
| | Países que tiveram reformas implementadas em 2003: | Aprovação governamental? | Tempo típico de mandato | Possibilidade de recondução |
| Áustria | antes: eleito pela Assembleia Universitária, composta de professores (25%), professores assistentes (25%), funcionários (25%) e estudantes (25%), entre os candidatos propostos pelo <i>Senate</i> desde 2003: designado pelo <i>Council</i> , composto de membros externos, a partir de uma lista de candidatos indicados pelo <i>Senate</i> | N | 4 | S |
| Dinamarca | antes: eleito pela comunidade acadêmica, com peso de 50% para o pessoal acadêmico; 25%, para os demais funcionários e 25%, para os estudantes desde 2003: designado pelo <i>Board</i> , com maioria de membros externos | N | 4 | S |
| Noruega | antes: eleito pelo pessoal acadêmico e não acadêmico, com alguma participação de estudantes desde 2003: designado pelo Ministro, após proposição de uma Comitê Executivo com presença reforçada de representação externa | N | 4 | S |

Fonte: Education Policy analysis, 2003 edition, OECD, Paris, 2003 (adaptado pelo autor).

¹ Pessoal acadêmico docentes e dirigentes principais ou acadêmicos; ² N: não; ³ S: sim; ⁴ V: variável; ⁵ IES nacionais;

⁶ IES públicas

O Quadro 7 apresenta os processos para designação de dirigentes principais em diversos países da Ásia.

Quadro 7 – Processos para designação de dirigentes principais em IES no Leste da Ásia

| País | Processo para designação |
|----------------------|---------------------------------|
| Japão | seleção interna |
| Singapura | <i>Board</i> |
| Honk Kong, China | seleção profissional |
| República da Coreia* | seleção profissional |
| Malásia | governo |
| Tailândia | seleção profissional |
| China | governo |
| Indonésia | seleção interna |
| Filipinas | seleção interna |
| Vietnam | seleção profissional |
| Laos** | governo |
| Camboja | variado |

Fonte: GROPELLO, TANDON, YUSUF, Putting Higher Education to Work: Skills and Research in East Asia, World Bank, Washington, 2012 (adaptado pelo autor).

* Universidades públicas (14% do total).

** Universidade Nacional do Laos

Na China, o governo possui o controle direto a designação do Presidente e de Secretários do Partido que servem nas Universidades, bem como aspectos da formação político-ideológica dos estudantes e (LI e YANG, 2014). Já na Rússia, o modelo de designação dos *Rectors* pelo Governo, vem sendo substituída pela escolha por conselhos acadêmicos (CURAJ et al., 2018).

Na Índia, o uso de Comitês de Busca para seleção do *President* para indicação ao *Board* é disseminado modelo semelhante ao anteriormente descrito para a Universidade da Califórnia. Também Universidades em países árabes emergentes usam a mesma prática, absorvida da cultura acadêmica anglo-saxônica. É também o caso de Israel, onde as *Constitutions* (Estatutos) das Universidades determinam os dirigentes principais sejam escolhidos por um Board. Por outro lado, na Turquia, que trabalha para desenvolver universidades internacionais, foi reintroduzida nos últimos anos a designação de *Rectors* pelo Ministro.

Em resumo, os processos para escolha e nomeação nas Universidades são bastante diversos no contexto internacional. É cada vez mais frequente, em Instituições em países com elevados indicadores de produção intelectual, inovação, capital humano e tecnologia, que as Universidades sejam geridas num sistema dual, em que um *Board* tem funções nos campos estratégico e financeiro, enquanto outro conselho, o *Senate*,

concentra as atribuições acadêmicas. O líder acadêmico é usualmente escolhido no seu âmbito, pelo próprio *Senate* ou por um colégio eleitoral mais amplo. O *President* (ou outra denominação análoga) detém as atribuições executivas da gestão institucional, e pode ser escolhido por um procedimento envolvendo um colégio eleitoral amplo ou, de forma cada vez mais frequente, pelo *Board* ou instância similar.

De toda forma, a questão do processo de seleção de reitores deve ser vista no complexo ambiente em que se combinam exigências de mérito acadêmico intrínseco e de relevância para a sociedade, requerendo um grau de autonomia elevado, contrabalançado por processos de proposição e de cumprimento de metas e de sistemas de prestação de contas efetivos e não burocráticos, de modo a superar a condição de tutela institucional. Nesse ambiente, devem se desenvolver processos de escolha de reitores para as Universidades Federais que expressem a sua liderança estratégica, fundamentada na competência acadêmica, mas se estendendo além destes limites, para alcançar as aspirações da sociedade.

7 A escolha dos dirigentes universitários em instituições estrangeiras selecionadas

Os rankings internacionais de Universidades como Times Higher Education World University Rankings, Shanghai Jiao Tong University's Institute of Higher Education e QS World University Rankings, são frequentemente utilizados para a comparação internacional de qualidade e performance de Instituições, embora apresentem diversas limitações e vieses. Dentre os vieses e limitações de uso existentes deve-se destacar a subjetividade dos pesos atribuídos aos critérios utilizados, os efeitos de antiguidade das universidades analisadas, e a falta de homogeneidade entre os indicadores adotados nos diferentes rankings. Assim, em adição à análise realizada para diversos países ou grupos de países apresentada no tópico anterior, buscou-se identificar as formas de escolha de reitores, ou dirigentes equivalentes, em universidades selecionadas a partir de dois conhecidos rankings internacionais de instituições de educação superior, *Times Higher Education* e *QS Top Universities*.

O Quadro 8 apresenta seis universidades mais bem colocadas no mundo, segundo os rankings mencionados. A primeira colocação em um dos rankings (*Times Higher Education*) é preenchida por uma instituição britânica (University of Oxford), enquanto que no outro por uma americana (Massachusetts Institute of Technology). Percebe-se também que as seis primeiras colocações são preenchidas pelas mesmas universidades, embora haja uma diferença no posicionamento das instituições ao comparar esses dois rankings.

Quadro 8. Comparação entre as seis primeiras universidades colocadas de acordo com dois sistemas de ranking internacionais

| | THE (Times Higher Education) | QS Top Universities |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | University of Oxford | Massachusetts Institute of Technology |
| 2 | California Institute of Technology | University of Oxford |
| 3 | Harvard University | Stanford University |
| 4 | Stanford University | University of Cambridge |
| 5 | University of Cambridge | Harvard University |
| 6 | Massachusetts Institute of Technology | California Institute of Technology |

Fonte: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2022/world-ranking>
<https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2022>

A forma que as universidades americanas líderes no ranking (California Institute of Technology, Harvard University, Massachusetts Institute of Technology e Stanford University) selecionam seus dirigentes equivalentes aos reitores, denominados

Presidents é semelhante entre si. O mesmo ocorre com as britânicas (University of Cambridge e University of Oxford), cuja forma de escolha dos denominados *Vice-Chancellor* é semelhante entre elas. Em termos de classificação quanto à natureza jurídica as instituições americanas são privadas enquanto que as britânicas são consideradas como *Public research university*.

Na Universidade de Cambridge, o *Vice-Chancellor*¹, é nomeado pela *Regent House* por indicação do *University Council* que poderá indicar qualquer pessoa de sua escolha. A *Regent House* é o corpo diretivo da instituição, sendo também o principal círculo eleitoral da Universidade. É composta por mais de 7.200 membros, entre os quais: acadêmicos, pesquisadores sêniores e pessoal administrativo sênior da Universidade e dos *Colleges*². O conselho universitário é composto pelo *Chancellor*³, o *Vice-Chancellor* além de vinte e três outros membros entre os quais: i) quatro diretores eleitos de *Colleges*; ii) quatro Professores ou *Readers* eleitos; iii) outros oito membros eleitos da *Regent House*; iv) três estudantes membros; e v) quatro membros nomeados (externos). Nesse primeiro momento de escolha do *Vice-Chancellor*, a nomeação refere-se a um mandato de cinco anos ou, em circunstâncias excepcionais, por qualquer período que a Conselho determinar. O dirigente pode ainda ser reconduzido por um ou mais períodos, desde que não superior ao período total superior a sete anos.

De forma semelhante, na Universidade de Oxford, a “*Congregation*” elege os membros para o *Council*, e também é responsável por aprovar a nomeação do *Vice-Chancellor*⁴. A *Congregation* é assim órgão soberano da Universidade possuindo mais de 5.000 membros, entre os quais pessoal acadêmico, dirigentes e outros membros dos *governing bodies of colleges*; e equipe sênior de pesquisa, computação, biblioteca e administração. O *Council* nomeia um *Nominating Committee* que será responsável pela seleção do *Vice-Chancellor* cujo mandato será de sete anos⁵. O *Council* é o principal órgão executivo e de formulação de políticas da Universidade. Ele é composto por 26 membros, incluindo quatro externos à Universidade. Possui cinco comitês principais: Comitê de Educação, Comitê de Objetivos Gerais, Comitê de Pessoal, Comitê de Planejamento e Alocação de Recursos e Comitê de Pesquisa.

¹ dirigente executivo, que pode também receber o título de *President*

² <https://www.governance.cam.ac.uk/governance/Documents/RRH-govguide-2022.pdf>

³ Usualmente tem papel cerimonial; em alguns contextos, líder de um campus de um sistema universitário.

⁴ <https://www.ox.ac.uk/about/organisation/governance>

⁵

[https://www.ox.ac.uk/sites/files/oxford/field/field_document/VC%20Final%20Appointment%20Details%20\(05.12.14\).pdf](https://www.ox.ac.uk/sites/files/oxford/field/field_document/VC%20Final%20Appointment%20Details%20(05.12.14).pdf)

Dentre as universidades americanas líderes nos rankings, a Universidade de Harvard cria um comitê intitulado *Presidential Search Committee* encarregado de selecionar o *President*. Esse comitê é formado por doze membros da *Harvard Corporation*, além do presidente e três membros do Conselho de Supervisores. Existem outros três comitês (comitês consultivos de professores e funcionários para a pesquisa e também um composto por estudantes de toda a universidade) que fazem parte do comitê de buscas⁶. A duração média do mandato dos *Presidents* da universidade é de 12 anos⁷.

De forma análoga, a Universidade de Stanford também cria um comitê, intitulado *Presidential Search Committee*, que é encarregado de conduzir uma busca global para a escolha do *President*⁸. A composição desse comitê é bastante variada uma vez que contém membros do *Stanford Board of Trustees*, professores, estudantes, reitores e funcionários. Esse comitê consulta a comunidade de Stanford para desenvolver um conjunto preliminar de atributos que a universidade deseja que o *President* possua⁹. A duração do mandato é variável, sendo que o dirigente atual encontra-se no cargo há sete anos, tendo sido precedido por um antecessor que assumiu em 2000 ficando 16 anos à frente da Universidade.

Por sua vez, a escolha do *President* da California Institute of Technology (Caltech) se dá também por meio de uma busca realizada por um grupo composto pelo *Faculty Search Committee*, composto por nove membros, e pelo *Trustee Selection Committee* composto por 10 membros¹⁰. A duração do mandato dos *Presidents* nessa universidade variou desde o início dos anos 70, com o atual mandatário no cargo há 9 anos, e os últimos quatro dirigentes que ficaram respectivamente 7, 9, 10 e 9 anos.

Por fim, destaca-se Massachusetts Institute of Technology, instituição particularmente relevante no tocando ao desenvolvimento científico e tecnológico. Assim como as demais instituições americanas acima descritas, o MIT também institui um *President Search Committee* para a escolha do seu dirigente máximo. Esse comitê é composto por três membros do Board do próprio comitê, sete membros do MIT Corporation, sete membros da Faculty (professores), um membro do Staff, um estudante de graduação e outro de pós-graduação, além de quatro estudantes do *Student Advisory Committee*, perfazendo um total de 24 membros. Durante o processo de escolha ocorrem reuniões

⁶ <https://www.thecrimson.com/article/2022/7/8/search-committee-announcement/>

⁷ <https://www.thecrimson.com/article/2018/2/15/bacow-old-president/>

⁸ <https://stanford.edu/presidentialsearch/committee.html>

⁹ <https://stanford.edu/presidentialsearch/attributes.html>

¹⁰ <https://www.caltech.edu/about/news/caltech-names-thomas-f-rosenbaum-new-president-40887>

com a comunidade universitária para que ela compartilhe suas perspectivas com o comitê. O período de mandato dos *Presidents* nas cinco últimas gestões variou bastante. O atual dirigente está no cargo há 10 anos, enquanto que os quatro últimos *Presidents* ficaram por 8, 14, 10, e 9 anos, respectivamente no cargo.

Quadro 9. Características dos processos para designação de dirigentes de universidades selecionadas

| Instituição | Processo para designação | Aprovação governamental? | Tempo típico de mandato |
|--|---|--------------------------|-------------------------|
| Universidade de Cambridge | Nomeado pela <i>Regent House</i> por indicação do <i>Council</i> , com maioria de membros internos | Não | 7 anos |
| Universidade de Oxford | Nomeado pela <i>Congregation</i> . O <i>Council</i> , com maioria de membros internos, nomeia um <i>Nominating Committee</i> a partir dos dirigentes da instituição, que será responsável pela seleção. | Não | 7 anos |
| Universidade de Harvard | Seleção por meio de um <i>President Search Committee</i> | Não | 12 anos (média) |
| A Universidade de Stanford | Seleção por meio de um <i>President Search Committee</i> | Não | 12 anos (média) |
| Instituto de Tecnologia da Califórnia | Seleção por meio de um comitê constituído | Não | 11 anos (média) |
| Instituto de Tecnologia de Massachusetts | Seleção por meio de um <i>President Search Committee</i> | Não | 8 anos (média) |

Fonte: elaboração própria a partir dos sites citados.

Nota-se pelo quadro sintético acima, no estudo, a partir dos rankings de instituições de educação superior, a predominância de processos de escolha de reitores por grupos de integrantes de Conselhos, às vezes com a apuração de opiniões na comunidade universitária, sem, no entanto, constituírem processos de consulta do tipo eleitoral junto a esta comunidade.

Importante destacar ainda que não há processo de aprovação governamental em nenhum dos modelos de escolha de dirigentes analisados, notadamente das inglesas que são universidades públicas de pesquisa, preservando a autonomia universitária. O tempo de permanência dos dirigentes também se caracteriza por maior perenidade do que a prática brasileira, o que possui a vantagem de permitir às instituições um planejamento de longo prazo, e convergente com o Plano de Desenvolvimento Institucional. A notar pelo tempo de permanência desses dirigentes, não há preocupação explícita relativa à alternância na ocupação dessas posições.

8 Considerações finais

O presente relatório buscou traçar os principais elementos para análise e comparação entre diferentes modelos de escolha de dirigentes máximos em Universidades públicas e privadas do exterior. Foram analisados modelos de universidades de prestígio a partir de seleção por rankings internacionais, e modelos gerais adotados por países selecionados. Como continuidade à presente análise, o “Relatório sobre experiências nacionais e boas práticas para a escolha de reitores nas IES federais”, produto 2 desse mesmo projeto, apresenta uma detalhada análise dos modelos de escolha de dirigentes de instituições de educação superior brasileiras e outras assemelhadas, assim como sistematiza e discute os modelos internacionais e nacionais apresentados no presente documento.

De forma resumida, podemos avaliar que os processos de escolha de Reitores e dirigentes máximos de IES e de instituições da área de C,T&I no Brasil, descritos e analisados em profundidade no referido produto 2, podem ser agrupados em dois modelos principais. O primeiro, que envolve a indicação de uma lista tríplice para nomeação pelo Presidente da República. Esta lista é elaborada por um conselho com composição qualificada e eventualmente antecedida por uma consulta à comunidade universitária. Na prática, este processo converteu-se em um processo eleitoral a ser homologado por conselhos e presidência da república.

O segundo modelo envolve um processo de seleção qualificado e é materializada por comitês de busca ou conselhos com pequeno número de integrantes, exigindo avaliações de currículos acadêmicos, propostas de ação e alinhamento ao planejamento institucional, que indicam à autoridade ou ao órgão responsável um candidato ou uma lista tríplice para designação do dirigente. A realização de processo eleitoral para escolha de Reitores tem sua origem no processo de redemocratização do Brasil ao fim do governo militar, sendo compreendido como a materialização do princípio da gestão democrática da educação pública, inscrito na Constituição Federal no Art. 206. (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a análise dos modelos internacionais selecionados mostra a prevalência da atribuição de escolha do *President ou Vice-chancellor* grupos de integrantes de Conselhos. O tamanho e a composição dessas instâncias são variados, com maior ou menor participação de membros externos à instituição. De qualquer forma, a comunidade

acadêmica é consultada por meio de seus colegiados e não por meio de voto direto de toda a comunidade para indicação de seus dirigentes. O tempo de permanência dos dirigentes também se caracteriza por uma certa estabilidade, o que permite planejamento de mais longo prazo, e convergente com o Plano de Desenvolvimento Institucional.

Destaca-se como característica marcante a autonomia na nomeação de dirigentes pelos órgãos máximos de cada universidade, ainda que, no caso da Universidade da Califórnia haja a participação do governador do estado no Conselho Superior da universidade.

Frequente em universidades dos países mais bem posicionados nos indicadores apontados nesse documento, a designação de dirigentes principais oriundos de outras instituições é vista como ingrediente que qualifica e impulsiona a atuação acadêmica frente aos desafios sociais. Combate a endogenia excessiva, deslocando equilíbrios geradores de acomodação institucional, aportando assim outro valor relevante para o desempenho de IES e de instituições de C,T&I (Marcovitch, 2005) . Pode-se também notar que critérios técnicos, relacionados à capacidade gestão administrativa ou acadêmica, tendem a ser fixados a priori nos processos de escolha com a participação de colegiados, comitês e conselhos e não são explícitos em processos eleitorais.

Conforme discutido em maior profundidade no produto 2 do presente projeto, não há a priori um modelo ideal para escolha dos dirigentes institucionais. Há variedades de modelos disponíveis para que devem ser ajustados às finalidades a que se dirigem e a seus contextos particulares.

Por fim, é importante novamente realçar que a autonomia universitária é reconhecida, em todo o mundo, como o instrumento mais eficaz para prover os meios para o desempenho da missão institucional. Também por isso, no Brasil, a autonomia universitária é princípio constitucional. Há, portanto, o entrelaçamento entre a autonomia, de um lado, e o controle social, que assegura o cumprimento do papel da Universidade, do outro.

Referências Bibliográficas

- AGHION et al., 2008, Higher Aspirations: an agenda for reforming European universities, Bruegel Blueprint Series, Volume V, Belgium, p.5.
- AUDY e MOROSINI (orgs.), 2006, Inovação e Empreendedorismo na Universidade, Ed. PUCRS, Porto Alegre.
- BRASIL, 1988 1, Constituição Federal, Artigo 207.
- BRASIL, 1995 A, lei 9131/1995.
- BRASIL, 1995 B, lei 9192/1995.
- BRASIL, 1996, lei 9394/1996.
- BRASIL, 1998, Lei nº 9.637/1998.
- BRASIL, 2004, lei 10861/2004.
- BRASIL, 2005, lei 11184/2005.
- BRASIL, 2008, lei 11892/2008.
- BRASIL, 2013, Lei 12881/2013.
- BRASIL, 2017, Decreto 9235/2017.
- BRASIL, 2020, Censo da Educação Superior 2019, Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- CURAJ et al. (Eds.), 2018, European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies, Springer, Cham.
- EUA, 2011, ESTERMANN et. Al., University Autonomy In Europe II, The Scorecard, EUA, Bruxelas.
- EUA, 2017, PRUVOT e ESTERMANN, University Autonomy in Europe III, The Scorecard 2017, EUA, Bruxelas.
- EUA, 2021, <https://www.university-autonomy.eu/>.
- FUMASOLI, 200, Governance in Swiss Universities A Comparative Analysis through Cantonal and Federal Laws Draft Paper, Lugano.
- INSEAD, 2020, The Global Competitiveness Talent Index 2020 Highlights, INSEAD, Paris.
- LI e YANG, 2014, Governance reforms in higher education: A study of China, UNESCO, Paris.

- OECD, 2003, Education Policy analysis, 2003 edition, OECD, Paris (disponível em <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35747684.pdf>), consulta em 16/9/2021).
- OECD, 2004, On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education, OECD, Paris.
- OECD, 2019, Benchmarking Higher Education System Performance, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/be5514d7-en>.
- MARCOVITCH, 2005, MARCOVITCH, J., Eleições na Universidade (disponível em <https://silo.tips/download/conferencia-eleioes-na-universidade-jacques-marcovitch>; consulta em 20/12/2021).
- MOWERY e ROSENBERG, 2005, Trajetórias da Inovação – A Mudança Tecnológica nos Estados Unidos da América no Século XX, Campinas, Ed. Unicamp.
- ROPELLO, 2012, Putting Higher Education to Work: Skills and Research in East Asia, World Bank, Washington.
- SAMPAIO, 1991, Evolução do Ensino Superior Brasileiro 1880-1990, Documento de Trabalho 8, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (disponível em <https://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf>, consulta em 16/9/2021).
- SURSOCK e SMIDT, 2010, Trends 2010: A decade of change in European higher education, EUA, Brussels (disponível em http://www.processodibologna.it/documenti/Doc/EUA/EUA_Trends_2010.pdf, consulta em 16/9/2021).
- UNESCO, 1998, World declaration on higher education for the twenty-first century – vision and action, UNESCO Digital Library, (disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113878>, consulta em 16/9/2021).
- WORLD BANK, 2012, Putting Higher Education to Work – Skills and Research for Growth in East Asia, World Bank East Asia and Pacific Regional Report, World Bank, NY.
- WIPO, 2021, Índice Global de Inovação 2021, Resumo Executivo, WIPO, Genebra.