

A governança nas Instituições de Ensino Superior: Discussões teóricas e a aplicação na Universidade Federal do Pará.

Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 25 al 28 de septiembre de 2017.

Autores: CASTELLO, Rebecca N.¹; VIDAL, Josep²

Resumo

Este artigo tem como objetivo realizar o constructo teórico (estado da arte) referente às práticas de governança pública em instituições de ensino superior a partir da abordagem sistêmica, tendo como objeto de estudo a principal instituição de ensino da Amazônia, Universidade Federal do Pará (UFPA). Metodologicamente a pesquisa pode ser definida como descritiva, exploratória e bibliográfica e terá como marco conceitual a Teoria Geral dos Sistemas e um conceito da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann (2009), o qual será o de sistema autorreferencial, para complementar as insuficiências e limitações da lógica *input-output*. Como resultado, temos o ineditismo da análise de governança relacionada à abordagem sistêmica e as constatações de carência de pesquisa de governança nas universidades da Amazônia.

Palavras-chave: governança, sistemas, governança universitária.

Governance in Higher Education Institutions: Theoretical discussions and the application at the Federal University of Pará.

Abstract

This article aims to carry out the theoretical construct (state of the art) regarding the practices of public governance in higher education institutions from the systemic approach, having as object of study the main teaching institution of the Amazon, Federal University of Pará (UFPA). Methodologically the research can be defined, as descriptive, exploratory and bibliographical and will have as conceptual framework the General Theory of Systems and a concept of Social Systems Theory of Niklas Luhmann (2009), which will be the self-referential system, to complement the inadequacies of input-output logic. As a result we have the novelty of the governance analysis related to the systemic approach and the lack of governance research in universities in the Amazon.

Keywords: governance, systems, university governance.

¹Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará (UFPA); Mestre em Planejamento do Desenvolvimento; E-mail: rebeccacastello@gmail.com

² Dr. em Sociologia Política (Universidad de Barcelona); Professor e pesquisador do NAEA/UFPA. E-mail: vidalpont@yahoo.es.

Introdução

Nos últimos quinze anos, o setor público tem passado por reformas que, buscando a economia, eficiência e eficácia, traçaram um caminho para o surgimento da Nova Gestão Pública – NGP e de um governo mais empreendedor. Ideias e conceitos trazidos do universo corporativo passam por adaptações para serem utilizados no setor público (RHODES, 2005).

Nas Instituições de Ensino Superior (IES) a necessidade de mudanças não foi diferente. Após a abertura do segmento de ensino superior privado, fez-se necessário a adaptação da cultura organizacional a uma nova forma de pensar a gestão das instituições, pois assim como no setor privado, estas também enfrentam um mercado internacional altamente competitivo, bem como um mercado nacional que precisa de fortalecimento e expansão (FOLETTTO; TAVARES, 2013).

O termo governança é bastante amplo e o seu uso varia de acordo com o enfoque e a área onde está sendo estudada. Ao longo dos anos 2000, o conceito de governança começou a ser utilizado na análise de políticas públicas para apresentar as estruturas de cooperação que se articulam entre atores privados e entre esses e atores públicos sob a forma de uma auto-regulamentação societal (Mayntz, 1998).

Dessa forma, embora ainda subsistam várias disputas em torno do conceito de governança, é possível identificar ideias comuns de diferentes autores e escolas no entendimento de que o conceito de governança se refere às estruturas de coordenação e controle que se estabelecem entre atores autônomos, porém interdependentes. Esta coordenação é obtida através da ação de uma autoridade externa, ou mesmo através de mecanismos de auto-regulação ou autocontrole societal (Mayntz e Scharpf, 2001, Benz, 2007).

Logo, se torna fato que a boa governança é uma importante fonte de vantagens competitivas, desempenhando um papel fundamental para o desenvolvimento econômico e social.

Neste artigo, será abordado um enfoque inicial sobre o estado da arte da governança universitária, buscando expandir o debate sobre este tema nas universidades da Amazônia, com foco na Universidade Federal do Pará, que ainda é muito carente de estudos científicos nesta área. Também delineou esta universidade como um sistema autoreferencial de maneira a dialogar com o entendimento de sistemas complexos

(Luhmann, 2009) e assim buscar um abordagem sistêmica metodológica. Desta forma este trabalho se delinea como uma pesquisa exploratória, com o intuito de formular hipóteses para pesquisas posteriores como a utilização da metodologia sistêmica como forma de auxiliar na análise deste modelo de governança.

2 Governança em debate

A expressão “*governance*” foi utilizada pela primeira vez em 1992, no documento “*Governance and Development*” do Banco Mundial e traduz um dos mais complexos e conflitivos desdobramentos dos fenômenos da interdependência e da globalização. Assim como os regimes, a governança destina-se à sustentação e a regulamentação de atividades transnacionais (ROSENAU, 2000, P.7).

O estudo da governança se estende a todas as perguntas relacionadas com a forma como os grupos de pessoas que governam a si próprias e o meio em que vivem. Os conceitos tanto para governança como para governabilidade são variados e com diferentes focos.

Para Larson e Petkova (2011, p.90), “*Governance refers to who makes decisions and how decisions are made, from national to local scale*”, podendo ser associada aos processos de definição das regras dos jogos políticos, compostos por instituições formais e informais, e seus respectivos interesses e práticas. Com a intenção de ampliar os entendimentos, governança pode dizer respeito ainda à “criação e ao funcionamento de instituições sociais capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação em um mundo constituído por atores interdependentes” (YOUNG, 1994, p.15).

Rhodes (2005) chama atenção para o fato de que governança não pode ser entendida como sinônimo de governo, mas sim como mudanças no significado de governo. E compreendida como um novo processo de governo ou uma mudança na condição de normas preestabelecidas ou mesmo um novo método com que se governa a sociedade. Todavia, para se compreender este “novo processo” se faz necessário uma compreensão sobre os seis usos distintos de governança, que são: estado mínimo; governança corporativa; nova gestão pública; “*good governance*”; sistema sociocibernético e redes auto - organizadas.

O Banco Mundial introduz o conceito, nos anos 1980, de “*good governance*” que seria “uma prática administrativa eficiente, próxima da cidadania, como condição para um frutífero desenvolvimento econômico” (WORD BANK, 1992). Este conceito

surge como forma de disseminar esta prática, principalmente, em países do Terceiro Mundo, e para que os institutos internacionais pudessem oferecer crédito para essas localidades em desenvolvimento. Estes princípios, segundo Cerrillo (2005), garantem que:

- todos os atores devem estar envolvidos, cada um deles assumindo o papel que lhes corresponde;

- Os atores tem as condições necessárias e suficientes para poder tomar as decisões que lhes correspondam;

Neste sentido seguindo as orientações do Livro Branco sobre Governança Europeia, os princípios que garantam a realização dos objetivos citados acima serão os de transparência, participação, responsabilidade (*accountability*), eficácia e coerência (CERRILLO, 2005).

Contudo, é importante entender que não existe uma ideia consensual e unânime sobre se esses são todos os princípios da boa governança a serem reconhecidos. Desta forma, em alguns casos, outros princípios de boa governança foram abordados, que varia de acordo com o nível em que se pretende trabalhar. Existe o princípio da complementaridade (também conhecida como subsidiariedade horizontal, que define quais atores, públicos ou privados, atuará), proporcionalidade (o que implica que o melhor instrumento é usado para alcançar os objetivos propostos), flexibilidade (que permite a adaptação às situações concretas a serem enfrentadas em todos os momentos) e objetividade (o que impõe um dever de ponderação das circunstâncias do caso, impedindo a tomada de decisões desconectadas do caso concreto) (CERRILLO, 2005).

O autor aborda os princípios desta “*good governance*” como sendo:

- Princípio da participação: A governança pode ser definida como um sistema de administração de rede, no qual os atores públicos e privados partilham a responsabilidade de definir políticas, fornecer e prestar serviços. A participação refere-se a possibilidade de todas as partes interessadas que tenham interesses, recursos ou visões serem capazes de incorporar as redes de acordo com as regras e diretrizes estabelecidas a qualquer momento. Além dos agentes internos a uma organização, é importante ressaltar a relevância da sociedade civil nos processos de tomada de decisão para que os resultados sejam satisfatórios e legítimos a todos.
- Princípio da Transparência: Entre as principais aspirações da sociedade civil estão o acesso à informação e a livre expressão. A transparência traz resultados

importantes, uma vez que, por um lado, permite aumentar a legitimidade democrática das próprias administrações e, por outro lado, ajuda os cidadãos a se tornar ativos, não apenas reativos, partícipes em assuntos públicos. Finalmente, e como consequência dos pontos acima, a transparência é incorporada em um mecanismo através do qual se manifesta o princípio da *accountability*.

- Princípio da prestação de contas: Tradicionalmente, os instrumentos mais importantes para garantir a prestação de contas eram as eleições e a participação dos cidadãos nas eleições. Estes são conhecidos como mecanismos de responsabilização vertical. A governança busca provocar uma redefinição dos mecanismos de responsabilização. Observa-se que nos últimos anos, surgiram novos mecanismos de responsabilização que são mais flexíveis e podem superar os problemas colocados ao longo do tempo pelos mecanismos mais tradicionais. Estes mecanismos podem ser entendidos como responsabilidade horizontal, que conglomeraria os mecanismos públicos criados pelo estado para monitorar seus próprios abusos e ineficiências (estruturas de poder descentralizadas, participação cidadã, controle da imprensa, estabelecimento e medidas de controle administração interna ou acesso a informações e informações). A interação de uma pluralidade de atores e a intervenção de uma multiplicidade de pessoas dificulta a prestação de contas. É importante lembrar que cada ator será responsável e, portanto, responsável perante diferentes públicos através de mecanismos concretos que cada um, dependendo de sua autonomia, determina. Mas, no final, serão os poderes públicos que devem ser responsáveis pelas decisões tomadas e aplicadas pela Administração Pública.
- Princípio da eficácia: Na perspectiva da “*good governance*” a eficácia representa a força governativa que emprega meios adequados para a produção do efeito desejado, ou seja, os meios pelos quais se implementa a governança devem ser adequados aos fins que se pretende alcançar. Eficiência é a obtenção do resultado que corresponde aos objetivos pré-estabelecidos pela organização. O dever de agir de forma eficaz, que deriva do princípio da eficácia a que nos referimos, também deriva na necessidade de atuação eficiente e econômica, ou seja, os critérios de eficácia também resultam dos critérios eficiência e economia.
- Princípio da coerência: Tão importante como ter objetivos articulados é O imperativo de que esses objetivos sejam sólidos e ordenados (PETERS, 2003).

Desta forma se delinea o objetivo do princípio da coerência. Existem certas políticas que excedem as fronteiras das políticas setoriais e, portanto, têm repercussões em outras áreas setoriais, causando impacto em outros interesses. Seguindo Hoebink (1998 *apud* Cerrillo, 2005), a coerência de uma política pode ser determinada como aos efeitos políticos diferentes e não concorrentes, pois caso ao contrário seriam desfavoráveis aos resultados pretendidos ou aos objetivos de uma política. Uma definição mais clara estaria relacionada ao fato de que os objetivos de uma política em uma determinada área não podem ser lesados ou obstruídos por atos ou atividades governamentais nesse campo ou em qualquer outra área política. Existem várias formas através das quais o princípio da coerência tem sido tradicionalmente articulado por meio dos parlamentos e dos governos. Deste modo, entende-se que para que haja coerência se faz necessário liderança política e compromisso firme por parte das instituições a fim de garantir uma abordagem coerente dentro de um sistema complexo. Atualmente, além desse mecanismo, é importante apresentar outros de forma a permitir que a coerência entre as políticas públicas possa ser mantida em diferentes níveis.

Como pode-se observar estes princípios são úteis para criar um conceito comum às diversas formas de organização (privada, pública, voluntária etc.), tornando a análise da governança mais geral, diante da multiplicidade de definições encontrada na bibliografia atual, podendo ser aplicada inclusive nas universidades.

O conceito de governança relacionado à ideia de gestão de redes trazida por Rhodes (2005) também é muito conhecida. As redes são uma forma de generalizada de coordenação social e a gestão de uniões Inter- organizacionais se faz tão importante quanto à gestão do setor privado.

Powel (1991, p. 15) afirma que as redes são uma forma “peculiar de coordenação da atividade econômica”. Larson (1992) nesta mesma linha, corrobora dizendo que a forma de governança em rede enfatiza a reputação, a confiança, a reciprocidade e a interdependência mútua.

Esta ideia de governança em rede se assemelha a ideia de sistemas autoreferenciais de Niklas Luhmann (2009) que será abordado no tópico a seguir.

3 Governança universitária e suas especificidades

O termo governança universitária está no centro dos debates relacionado ao futuro da educação superior (KEZAR; ECKEL, 2004). Quando se aprofunda os estudos sobre este tema, verifica-se a pluralidade de conceitos e abordagens trazidos na literatura, tornando inviável uma definição única de governança, que seja consensual entre todos os autores.

De acordo com Kezar e Eckel (2004), governança universitária é o processo de criação de políticas e decisões de alto nível em instituições de nível superior. Assim como poder se entendida também como um modo de alcançar autoridade em sua liderança e agilidade no processo de decisão (MARTINEZ, 2012). Para Percy-Smith (2001), a governança universitária está relacionada às questões ligadas aos mecanismos adotados para resolver problemas coletivos, considerando exigências e necessidades diferentes e contraditória entre vários atores:

- Equipe técnica e administrativa, que garante a continuidade das atividades regulares da instituição;
- Corpo docente, que assume responsabilidades e detêm autoridade política de exercê-las em vários níveis, de acordo com seus interesses e capacidades.
- Corpo discente, que representam a base e a razão da existência da instituição;
- No caso das universidades públicas, a sociedade que financia suas atividades;

Já Eric (2001), traz a governança como os processos de tomada de decisão pelos quais uma instituição decide suas políticas e objetivos, bem como a maneira de atingi-los e monitorá-los. A governança em universidades públicas é fortemente influenciada por políticas públicas, com foco na eficiência.

A governança universitária também pode ser definida como os mecanismos e processos estabelecidos a partir dos quais uma universidade conduz seus interesses. É importante frisar que a governança e a gestão, embora teoricamente tenham funções distintas, são inter-relacionadas, no contexto universitário, divergindo do ambiente corporativo. Isto é possível, por que a governança universitária atua em mais níveis em uma universidade do que em uma organização do setor privado (SHATTOCK, 2006).

É importante o entendimento trazido por Kwickers (2005) e Shattock (2006), de que a governança universitária não pode ser interpretada como pessoas que administram

outras, mas como parte da estrutura legal da instituição, abrangendo aspectos administrativos, econômicos e jurídicos relacionados a:

- Como a organização – pública ou privada- é estruturada e dirigida internamente;
- Como a organização desenvolve suas estratégias e políticas e as transformam em ação;
- Como a organização é legalmente inserida em um ambiente e/ ou sistema operacional;
- Como a organização cooperada com os agentes externos.

Segundo Brunner (2011) a governança a nível universitário se entende como a forma como as instituições são organizadas e operadas internamente - do ponto de vista da sua governança e gestão - e suas relações com entidades e atores externos com o objetivo de garantir os objetivos do ensino superior.

Este panorama teórico - conceitual ainda pode mais desenvolvido quando se aborda a questão da governança universitária empreendedora, trazida por Clark (1998) e reformulada por Brunner (2011). As condições para que este tipo de governança ocorra são as seguintes:

Primeiramente, uma liderança que vise sempre à mudança, que pode ser moldada de diferentes formas. É fundamental a realização de um contrato definitivo e explícito do gestor com a equipe responsável pela gestão. Esta relação requer também, uma estrutura e processos adequados, com um conselho composto principalmente por membros externos que estabeleçam uma visão de longo prazo, que aprovelem estratégia e recursos dando aconselhamento técnico e profissional à equipe de administração, atuando como juiz em disputas internas e identifique e interprete as mudanças no ambiente externo, assim como escolha a pessoa responsável por dirigir a universidade e presidir o órgão de administração superior (Shattock, 2003).

Em segundo lugar, uma gama de departamentos, escolas, institutos e faculdades comprometidas com a agenda empresarial e geração de renda. A criação de altos cargos executivos intermediários - coordenadores, diretores, chefes de departamentos é crucial também neste nível. Essas posições devem ter suporte suficiente da liderança central, bem como pessoal especializado para desenvolver funções de marketing, preparação e

apresentação de projetos, vínculo com as partes interessadas externas, as relações internacionais e a administração de recursos humanos e financeiros.

Em terceiro lugar, uma "rede de instâncias e atividades" que interligue a universidade com seu entorno através da gestão, disseminação e transferência de conhecimento. Esta rede relaciona a academia com os demais segmentos da sociedade como, por exemplo, o setor produtivo, o governo e a comunidade fornecendo uma série de serviços de intermediação, consultoria, tecnologia, transferência e divulgação de conhecimento, pesquisas etc. Ou seja, trará uma conexão da universidade com seu meio ambiente. Um ponto importante, destacado por Collis (2004), é que esta rede periférica pode trazer consigo novos desafios de governança, ao alargar o âmbito da gestão institucional a uma série de novas atividades que, às vezes, escapam à compreensão e ao controle dos órgãos de governo.

Quarto, uma fonte de renda diversificada que diminua a dependência institucional em relação ao subsídio fiscal, de forma a gerar fluxos de recursos adicionais, autonomia, criando vínculos com *stakeholders* e, assim, criando um espaço e recursos para financiar inovações, assumir riscos e subsidiar áreas institucionais atrasadas. É crucial que as atividades destinadas a geração de renda efetivamente produza um excedente utilizável. Propõe que o conselho da instituição acompanhe de perto os fluxos de renda individualmente, aprovando constantemente planos de investimento e reinvestimento - funcionando como uma agência de capital de risco – de maneira a desenvolver uma estratégia de preços como parte do negócio da instituição. Também é interessante que a universidade possa distribuir renda e superávit entre seus departamentos e/ou faculdades, possa monitorar a legitimidade acadêmica dessas operações para manter a confiança neles, e consiga construir e desenvolver gerentes e profissionais nesta área.

E finalmente, em quinto lugar, a propagação de uma "cultura empresarial na organização" que inclua valores, crenças, ideias, hábitos e histórias que dão sentido à empresa e forneça a substância necessária para ligar, progressivamente, as diferentes instâncias acadêmicas e administrativas da universidade, criando uma visão e projetos capazes de dilatar a tempo desta nova modalidade de governança.

Para Balbachevsky e Kerbauy (2016) a governança universitária pode ser entendida sob duas perspectivas distintas: uma focada nos mecanismos de ajustamento internos à instituição, e a segunda focada nas estruturas de coordenação que a universidade desenvolve com atores sociais externos.

O conceito de governança, internamente, descreve bem a complexidade dos mecanismos de ajuste mútuo que precisam estar presentes numa instituição que Clark (1893 *apud* Balbachevsky; Kerbauy, 2016) muito bem caracterizou por ser sobrecarregada demais na sua base. Dois aspectos precisam ser considerados neste momento, que são: inicialmente, ao contrário da maioria das instituições conhecidas, a universidade se caracteriza por uma forte concentração de autoridade, poder decisório e autonomia nas suas unidades básicas. Ademais, é preciso observar que uma parte relevante das estruturas de recompensa que condicionam a atividade dos seus professores encontra-se sob o controle de coletivos fora da instituição. As autoras trazem a ideia das publicações científicas, dentro da estrutura institucional da ciência, como fator impactante junto aos pares não sendo apenas indicadores da produção científica, mas sim como pontos de interconexão e coordenação entre ações que, de outro modo, permaneceriam isoladas. Contudo, do ponto de vista da análise da governança universitária, a questão central desse argumento é reconhecer que isso significa que uma parte relevante dos incentivos e recursos de prestígio associados a um ator central para a instituição encontram-se fora do seu espaço de jurisdição. Como bem assinalou Clark (1983, *apud* Balbachevsky; Kerbauy, 2016, p.04):

“a universidade pode ser descrita como uma estrutura matricial, onde parte das dinâmicas integrativas é organizada a partir do interior da instituição, e outra parte dessas dinâmicas é organizada a partir do seu exterior, comandada por comunidades de pares que se articulam em torno de disciplinas e/ou objetos de pesquisa e ensino comuns”.

Desta forma, o comando da universidade é, inevitavelmente, um exercício de governança. Diferentes ambientes internos institucionais são coordenados por meio de mecanismos complexos de ajuste que combinam lógicas hierárquicas, de mercado e acordos mútuos.

Cohen e March (1972) caracterizaram o ambiente universitário como uma anarquia organizada, marcada por um padrão contraditório de preferências e modelos fluidos de participação. Nesse modelo, o processo decisório assume padrões

característicos, onde as decisões são produzidas sem o recurso de um sistema explícito de barganha ou preços: as decisões são produzidas mediante a ativação da participação limitada de atores internos, sem que com isso se produza consenso mais abrangente no interior da instituição. Dessa forma, o processo decisório no interior da universidade se aproxima daquilo que esses autores chamam de “*garbage can*” *model* – numa tradução ao pé da letra: a forma de organização dos resíduos no interior de uma lata de lixo.

Nesse contexto, a interação com o ambiente externo fica dependendo da disponibilidade e mobilização de diferentes atores internos, cada qual respondendo a uma estrutura de incentivos que é parcialmente definida pela instituição, e parcialmente ditada pelas redes que articulam profissionais com a mesma identidade profissional. Portanto pode-se falar de processos de governança complexos que se estabelecem na interação entre a universidade e seu entorno social.

Outras fontes de debates teóricos científicos sobre o tema da governança universitária são três documentos criados por instituições da União Europeia (EU), que são: o livro branco de governança da EU; o documento que fez parte a Fundação do Conhecimento e Desenvolvimento e da Conferência dos Reitores; e o documento criado pela Comissão Universitária de governança técnica.

Martinez (2012) aborda que no livro branco é possível identificar a visão de uma universidade baseada em ampla autonomia institucional e com um sistema robusto de prestação de contas. Isso se deve a um aumento do autogoverno que resultará em um bom sistema de governança e gerenciamento, que precisa ser acompanhado por um modelo de financiamento adequado e com base em objetivos e projetos. Para alcançar tudo isso é necessário que se estabeleçam estratégias e projetos específicos dos quais os principais seriam: (i) aumentar a autonomia das universidades em equipamentos, pessoal e planos financeiros, para isso é essencial ter um conselho democrático altamente qualificado, com profissionais envolvidos e de outras pessoas à política partidária com um presidente profissional com total dedicação; (ii) repensar a validade dos departamentos e suas respectivas áreas de conhecimento como unidades estruturais, mas, acima de tudo, remover de seu campo de competência as estruturas de pesquisa, (iii) centralização estratégica com uma equipe governamental forte formada por reitor, gerente, um pequeno número de vice-reitores e diretores de escolas nomeados pelo reitor com a participação da comunidade acadêmica, enquanto as unidades acadêmicas

(faculdades, escolas, grupos de pesquisa) trabalhariam com sua própria dinâmica de decisão com base em objetivos bem definidos em contratos de programas internos e com controle de resultados; (iv) avançar para uma avaliação *ex post* baseada em indicadores precisos de ensino, pesquisa, transferência e gestão. Indicadores que devem permitir a responsabilização de cada instituição com a sociedade; (v) com vista a melhorar e inovar a gestão, desenvolver a universidade *online* e se concentrar na profissionalização da gestão através de treinamento técnico de alto nível como gerentes universitários.

O segundo documento traz uma observação importante a cerca do papel das universidades, que não se restringe apenas a ensinar e treinar estudantes, mas também a contribuir cada vez mais para o desenvolvimento econômico e social da seu ambiente. Para alcançar esses objetivos, eles acreditam que é necessário um estilo de governança menos favorecido, com maior agilidade e flexibilidade quando se trata de tomar decisões e aumentar a responsabilidade. Então, a partir da análise da modernização dos modelos de governança utilizados no ambiente europeu, o autor extraiu as seguintes tendências: (i) maior autonomia, processos de controle, avaliação, responsabilidade e diminuição da regulamentação; (ii) A articulação de unir um governo mínimo com presença crescente de membros externos na esfera acadêmica (no estilo da North Board Americana); (iii) estes Conselhos Governamentais criados designam e rejeitam o reitor diretamente ou aqueles propostos por um órgão colegiado, determinam os objetivos estratégicos, aprovam os orçamentos e controlam a equipe executiva; Na liderança desta equipe executiva reduzida, há o reitor com maior autoridade, capacidade de decisão e responsabilidade; (iv) o reitor nomeia os reitores das demais unidades e estes os diretores do departamento, todos eles com maior autonomia e responsabilidade; (v) a equipe de gerenciamento geralmente é altamente profissionalizada e não precisa ser acadêmica; (vi) o Senado perde a proeminência como órgão de governo e assume funções de assessoria; (vii) financiamento público por objetivos e aumento da obtenção de recursos do setor privado, bem como gestão autônoma dos fundos pelas universidades, com controle por meio de auditorias; (viii) políticas de recursos humanos, flexibilidade de remuneração e distribuição de facetas de pesquisa, ensino e gestão de seu corpo docente; (ix) autonomia no recrutamento de estudantes e nos preços das matrículas (caso de universidades privadas); (x) possibilidade de diferentes formas

de governo nas universidades do mesmo estado, de acordo com suas missões, objetivos e estratégias (MARTINEZ, 2012).

A partir do estabelecimento dessas premissas, o documento anuncia os objetivos que ele acredita que devem ser alcançados e as ações necessárias que levariam à sua realização, entre as quais: (i) aumentar a celeridade na tomada de decisões; (ii) fortalecer a relação entre universidades e sociedade; (iii) realizar o planejamento estratégico em relação aos grupos de interesse internos e um prazo superior ao imediatismo das restrições políticas conjunturais; (iv) transparência na avaliação dos gestores e responsabilidade dos avaliadores responsáveis, pelo qual defendem a redução do peso dos órgãos colegiados, aumentando a autoridade dos executivos e colocando uma presença decisiva das partes interessadas (*stakeholders*). Toda essa mudança deve derivar do debate, do consenso, da implementação gradual e da flexibilidade e terá que conter duzentas propostas concretas (razão pela qual não é muito claro em qual parte o debate é concebido se já conhecemos antecipadamente o ponto de “chegada”) dos quais os que têm um impacto direto no sistema do governo são cinco: 1) A desregulamentação progressiva e flexível, nos códigos-piloto de "boa governança", aumenta a autonomia e a responsabilização e agiliza os processos governamentais, reduzindo o poder aos órgãos colegiados, limitando os órgãos de escolha direta e facilitando as competências de controle para órgãos externos; 2) A redução do número de membros do órgão colegiado mais representativo, o Senado, que não deve exceder cinquenta. Assume-se que a mesma dinâmica deve ser aplicada a outros órgãos governamentais colegiados, como as reuniões da Faculdade, conselhos departamentais, sempre atento ao fato da proposta não implicar o desaparecimento destes órgãos; 3) o Conselho de Governadores é considerado um órgão governamental, ao estilo dos *American Boards*, com um grande número de pessoas externos com um alto compromisso em relação a dedicação, ou seja, com um número muito menor do que o legalmente é permitido hoje, e com um claro sistema de controle e responsabilidade; 4) A nomeação do reitor deve ser determinado diretamente pelo Conselho; mas assumir que isso chocaria frontalmente com a tradição da Universidade democrática de participação na eleição do Reitor. Portanto, eles acreditam que a solução será que o Senado apresente uma pequena lista e que o Conselho de Governadores (no estilo da Diretoria, lembramos) a eleja entre eles. Para ser eleito, também será necessário ter uma vasta experiência em gestão ou treinamento a este respeito, não haverá mandatos avaliados, o regime de responsabilidade será muito

mais rígido e sua remuneração será maior. Será atendido por uma pequena equipe, dentre os quais terá um gerente, de sua confiança, como especialista profissional em gestão (traços de governança corporativa); 5) Para auxiliar este reitor, a última proposta relativa ao sistema governamental indica que coordenadores e diretores do centro serão nomeados pelo reitor.

O terceiro documento que é analisado por Martinez (2012) é o que a Comissão Universitária de Governança Técnica criou, sob a Estratégia Universitária 2015, a ser discutida na Comissão Conjunta de Governança Universitária. Neste documento é possível observar a afirmação que todas as reformas recentes da governança dos sistemas universitários europeus têm como objetivo melhorar o nível de autonomia por meio de: (i) maior presença da empresa por meio de membros externos em seus conselhos governamentais (ii) promover uma estratégia moderna de responsabilização, (iii) expandir os instrumentos para dar maior agilidade ao processo de tomada de decisão, (iv) maior diversificação das universidades e (v) maior diversificação dos fundos para financiar –se.

O documento também traz a necessidade de concentrar-se em propostas para a melhoria da gestão das universidades que são necessárias para o modelo de governança que se pretende enfatizar entendendo que (i) o princípio da autonomia é básico e deve envolver capacidade acadêmica e de gestão com controles que se for considerado oportuno, isso significará, em algumas situações, uma flexibilização dos quadros regulatórios atuais; (ii) que o princípio da prestação de contas não só tem que lidar com as funções desempenhadas, mas ser outorgadas com clareza, quais as competências que correspondem a cada pessoa e órgão colegiado; (iii) que seja promovido um sistema flexível que permita diferentes modelos de governança nas universidades de acordo com suas peculiaridades, intenções, meio ambiente e outros; (iv) que a gestão deve ser melhorada de forma a facilitar a tomada de decisões sem abandonar a participação de todos os atores sociais, mas reduzindo o número de membros dos órgãos de decisão e o número de cargos acadêmicos e a eliminação do amadorismo em favor do profissionalismo em gestão; (v) os três órgãos de administração (conselho de direção, conselho de gestão e conselho social) devem ser redirecionados para um único órgão que desempenhará as funções do Conselho Executivo de Governo, o órgão de administração da instituição, que será escolhido pelo reitor com base em uma lista que será apresentada pelo senado e integrará o pessoal externo e interno em uma relação que

concede uma maioria para membros interna, mas que melhora o papel de membros externos (MARTINEZ, 2012).

A seguir será utilizado a noção de sistemas abertos de Bertalanffy (2010) e autoreferenciais de Luhmann (2009) para analisar a governança na Universidade Federal do Pará (UFPA).

4 A universidade como um sistema complexo: o conceito de sistema de Niklas Luhmann

A ciência moderna é caracterizada por uma crescente especialização e complexidade das técnicas e estruturas teóricas de cada campo, desta forma parece legítimo exigir uma teoria não dos sistemas de um tipo específico, mas de princípios universais aplicáveis aos sistemas em geral. Deste modo, postula-se uma nova disciplina chamada Teoria Geral dos Sistemas, onde seu conteúdo é a formulação e derivação dos princípios válidos para os “sistemas” em geral. Este conceito é utilizado pela física, engenharia, sociologia, psicologia dentre outros, onde é possível observar a diversidade e adaptação deste em várias áreas do conhecimento, pois existem modelos, princípios e leis que se aplicam aos sistemas generalizados, qualquer que seja seu tipo particular e os elementos e “forças” implicadas. Logo, esta teoria surge como um instrumento útil capaz de fornecer modelos a serem usados em diferentes campos e transferidos de uns para outros gerando uma maior interdisciplinaridade, porém salvaguardando os perigos encontrados nas analogias vagas, que muitas vezes prejudicam o progresso nesses campos (BERTALANFFY, 2010).

Bertalanffy (2010, p. 63), traz a conceituação de sistemas como sendo “um conjunto de elementos em interação entre si e com o ambiente”. Como exemplo, temos, no campo matemático, certas famílias de equações diferenciais que se forem introduzidas condições mais particulares, podem ser encontradas muitas propriedades importantes dos sistemas em casos gerais e mais especiais. Ampliando este conceito Uhlmann (2002, p. 20) aborda uma visão mais teológica, onde os sistemas são “um conjunto de partes interdependentes para a consecução de objetivo”. Um sistema também pode ser entendido como um conjunto de subsistemas (partes interdependentes) e que é separado de seu ambiente por uma fronteira (KAST; ROSENZWEIG, 1987; SCOTT, 1995).

Desta forma podemos classificar as universidades como sistemas complexos hierárquicos compostos por subsistemas menores como, por exemplo, um departamento de uma universidade pode ser entendido como um subsistema, que faz parte de um sistema maior (faculdade), que faz parte da universidade, que por sua vez faz parte do sistema educacional de um país. Nesta lógica classificamos a Universidade Federal do Pará.

A organização universitária pode ser compreendida como um sistema complexo que recebe insumos (*inputs*) do ambiente externo e desenvolve resultados (*outputs*) ao mesmo ambiente. Esta lógica sistêmica de entradas e saídas foi concebida por Bertalanffy (2010) e aplicada nas universidades por Marcovitch (2015). Podemos citar como exemplo, as demandas da sociedade por cursos como os *inputs* e o aumento do número de vagas ou até mesmo a criação de novos cursos pela universidade como *output*.

Contudo, esta análise é insuficiente para explicar a complexidade existente dentro do sistema resultante das interações das partes que o compõe, por isso adota-se o conceito de autoreferencialidade da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann (2009).

A Teoria dos Sistemas Sociais, a luz de Luhmann (2009), surge em um ambiente complexo onde o futuro deixa de ser previsível e passa a uma mera possibilidade. Origina-se como uma disciplina que possui como problemática central em sua teoria a extrema complexidade do mundo em que vivemos (NEVES; NEVES, 2006). Para Luhmann (2009), diferenciação social e formação de sistema são características básicas da sociedade moderna e o mundo é expresso através de uma rede de distinções e rótulos contingentes que sempre devem ser entendidos dentro do contexto.

Em sua teoria o autor observa que o esquema de *inputs/ outputs* é configurado como modelo formal, onde se tem que os *inputs* com funções iguais correspondem a *outputs* iguais, concluindo-se que a transformação sofrida no interior do sistema é decidida estruturalmente. Logo, a partir dessa análise surgem as críticas ao referido esquema, que é caracterizado como um modelo de máquina ou de fábrica, levando a Teoria dos Sistemas a ser vista como um modelo tecnocrático, “que não é capaz de dar conta da complexidade multifacetada das realidades sociais”, já que em condições determinadas os resultados podem ser previstos. (LUHMANN, 2009, P. 64).

Então Luhmann (2009), recusando a simplificação matemática do esquema *inputs/outputs* e voltando sua atenção para a complexidade do sistema, traz integralmente o conceito de sistema autoreferencial, criado por dois biólogos chamados Humberto Maturana e Francisco Varela na década de 1980, onde afirmam que um sistema pode ser caracterizado como vários eventos ou operações que se interacionam. Diante disto pode-se ter três tipos de sistemas: o dos seres vivos, que possuem processos fisiológicos; os sistemas psíquicos, onde os processos são ideias; e os em termos de relações sociais, como processos possuem as comunicações. A formação dos sistemas acontece quando estes se distinguem do ambiente no qual esses eventos e operações ocorrem, e que não pode ser integrado a suas estruturas internas. Parsons (1951) definia sistemas como normas e padrões de valores partilhados coletivamente, já a noção de Luhmann assenta-se na ideia de que:

O sistema é formado de maneira estritamente relacional. Possui a ideia de uma fronteira constitutiva que permite a distinção entre dentro e fora, onde cada operação de um sistema (re) produz essa fronteira encaixando-se numa rede de futuras operações, na qual, simultaneamente ele ganha sua própria unidade/ identidade (BECHMANN; STEHR, 2001, P. 190).

O sistema que contém em si sua diferença criando suas próprias estruturas independentemente do entorno, é caracterizado pelos biólogos como um sistema autopoietico, autorreferente e operacionalmente fechado e que se constitui como tal, diminuindo a complexidade do entorno e construindo sua própria complexidade por meio da produção dos seus próprios elementos, sendo neste processo que ocorre a evolução (NEVES; NEVES, 2006).

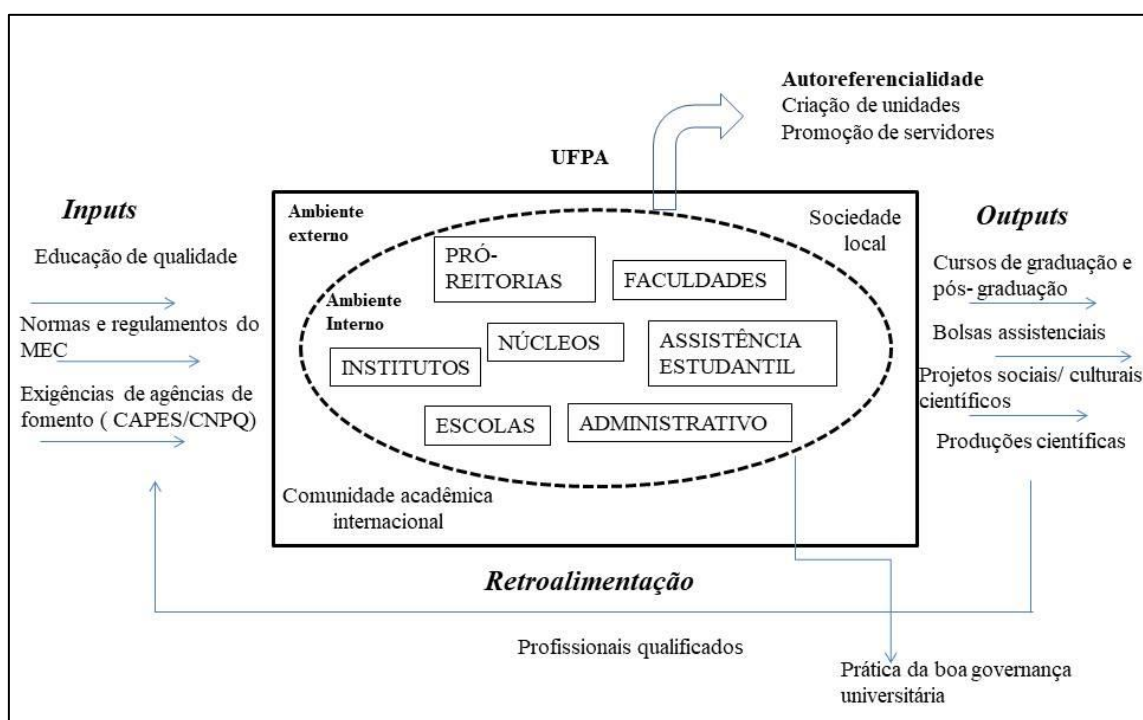
O conceito de sistema fechado foi o grande diferencial desta nova abordagem teórica dos sistemas sociais, visto que este fechamento não se refere a sistemas isolados, incomunicáveis, insensíveis ou imutáveis, mas sim por que para que um sistema se torne um sistema é necessário que suas partes ou seus elementos interajam uns com os outros e somente entre si, ou seja, um fechamento puramente operacional. Quanto ao conceito de autorreferência está relacionado à ideia de os elementos que constituem o sistema se relacionarem de forma retroalimentada uns com os outros. E por fim, a autopoiesis que representa a própria identidade que os sistemas fechados e autorreferidos possuem de, a partir de seus próprios elementos constituir sua identidade diferenciada.

Esta autoreferencialidade pode ser percebida na Universidade Federal do Pará, como sendo a criação de novos departamentos, as progressões funcionais (plano de

cargos e salários), aumento de funções gratificadas etc.. Ou seja, qualquer modificação dentro do sistema que seja indiferente a pressões externas do entorno.

Luhmann (2009) também traz o conceito de comunicação com um entendimento diferente dos que temos atualmente. A comunicação não é entendida como uma ação humana, como Habermas havia tratado, entre um emissor e um receptor, tampouco como troca de informação no sentido literal da palavra, e sim como um processo autorreferencial. Para Luhmann, os seres humanos, como as pessoas, não podem se comunicar, posto que somente e exclusivamente "somente a comunicação comunica". Com isso, a comunicação adquire um nível abstrato e teórico, pois abandona o entendimento social. A partir da delimitação de um sistema é possível perceber várias formas de comunicação que não incluem a maneira verbalizada.

Figura 1. Proposta de delimitação sistema/meio da Universidade Federal do Pará



Fonte: elaborado pela autora (2017)

Na figura 1 se delimitou a Universidade Federal do Pará como um sistema de gestão e onde ocorre a as práticas da governança universitária e possui características como auto-organização e autorreferencia, pois em seu interior existem diversos setores que se comunicam e possuem estruturas inter-relacionadas com capacidade para gerar novas estruturas. No ambiente externo existem diversas demandas (*inputs*) relacionadas

às questões educacionais como: educação de qualidade, normas do Ministério da Educação (MEC) que precisam ser cumpridas e exigências das agências de fomento a educação que direcionam a produtividade dos docentes e concedem benefícios financeiros aos discentes por meio de bolsas. Como oferta (*outputs*) ao ambiente tem-se os cursos de graduação e pós - graduação que são ofertados para a sociedade, programas internos de bolsas assistenciais (auxílio permanência, assistência estudantil, bolsa de atividade acadêmica, auxílio emergencial, etc.). Também é importante frisar que o limite deste sistema se confira no conjunto de setores/unidades normativamente vinculadas à UFPA. A comunicação entre os subsistemas ocorre por meio de titulações acadêmicas, pesquisas, convênios entre universidades nacionais e internacionais, projetos de extensão, etc.

A partir dessa análise sistêmica, é possível observar que o estudo das organizações universitárias é complexo e pode ser tomado a partir de várias perspectivas. Diante disto, é necessária a consideração de alguns elementos e dinâmicas que tem um impacto direto nessas organizações e que podem contribuir para o entendimento de seu funcionamento (BIRNBAUM, 1988).

- a) Causa e efeito. Como resultado das relações e interações mútuas e em contínua mudança entre os elementos de um sistema, bem como com o ambiente externo, as relações de causa e efeito interativas e mutáveis. A consideração de apenas uma perspectiva linear e estável pode fazer com que os administradores cheguem a conclusões equivocadas em relação aos resultados de uma ação, desconsiderando a múltipla interação entre os elementos.
- b) Tempo. Pela dinâmica particular dos sistemas, o resultado de uma ação pode demorar muito tempo para suscitar resultados. Os gestores tendem a desconsiderar a relação de causa e efeito em eventos separados com maior interstício temporal. Desta forma, gestores podem ser induzidos a considerar que suas ações não geraram efeitos ou tiveram pouco impacto. Quando na verdade os resultados gerados não foram aqueles planejados ou que ainda não foram detectados. Nestes casos, os resultados tendem a ser imprecisos e as conclusões mais amparadas em preconceções do que em uma análise mais cautelosa.
- c) Previsibilidade. As relações dinâmicas entre os elementos de um sistema e o seu entorno é complexo. Esta complexidade dificulta a clara compreensão e

identificação dos elementos mais relevante em um sistema, assim como a interação entre eles. Além disso, as mesmas ações podem gerar resultados divergentes em situações distintas. Como consequência, organizações usualmente buscam aumentar a previsibilidade das ações mediante uso intensivo de controles.

- d) Necessidade de desaprender. Os sistemas são estruturas dinâmicas e “vivas”, com relações em constante adaptação e reorganização. Diante disto, a administração deve ser capaz de desaprender eventuais vínculos e mecanismos de funcionamento que faziam sentido em algum momento, mas que não são mais válidos. No mesmo sentido, o gestor deve ser capaz de reconhecer que eventuais relações e mapas causais em um contexto (um instituto, por exemplo) não são necessariamente aplicáveis em outro contexto (por exemplo, um departamento financeiro).

Dentro desses debates teóricos a cerca dos conceitos de governança universitária e sistemas complexos, se possível chegar a algumas conclusões pertinentes e que auxiliarão o desenvolvimento do debate sobre governança universitária fazendo correlações com sistemas complexos.

5 Considerações Finais

O debate teórico apresentado neste trabalho tem como finalidade contribuir para uma melhor reflexão do papel da governança nas universidades brasileiras, assim como analisar estas organizações como um sistema complexo a partir de concepções sistêmicas (BERTALLANFY, 2010; LUHMANN,2009; MAROVIK, 2015).

Diante dos conceitos trazidos, é possível observar a semelhança entre as definições de governança e sistemas complexos. Ambos tratam da interação entre subsistemas que no caso das universidades entendemos (ver figura 1) como sendo os setores internos (pró- reitorias/ faculdades/ institutos etc.). Assim como a relação destes com o entorno externo, conforme trazido por Brunner (2011), que no caso da UFPA e demais universidades entendemos como sendo a sociedade local e a comunidade acadêmica nacional/internacional.

É fato que a boa governança universitária contribui para a eficiência e eficácia das ações desta organização, porém ainda se faz necessário maior atuação das

universidades da Amazônia para efetivar esta prática. Assim como maiores publicações neste tema, pois em relação à Amazônia os ensaios teóricos se focam sempre nas questões ambientais. Contudo, é preciso entendermos que uma universidade ativa nos princípios da “*good governance*” também traz contribuições importantes para questões ambientais, sociais, educacionais etc. já que estamos falando de relações interdependentes de subsistemas em rede. Também é importante observar que as pesquisas que tratam de governança não utilizam o enfoque sistêmico de Niklas Luhmann (2009), o que evidencia um ineditismo neste artigo.

Logo, por meio do levantamento bibliográfico que foi realizado neste trabalho, tem-se como hipótese que a “*good governance*” se aplicada nas universidades Amazônicas, por meio de uma análise sistêmica, trará maior eficácia nos seus *outputs*; e a aplicação de alguns direcionamentos dos documentos europeus trazidos por Martinez (2012) nas universidades brasileiras (respeitando as particularidades políticas, sociais e econômicas) auxiliaria de forma positiva o desenvolvimento da boa governança. Também sugere-se maiores aprofundamentos na análise da governança correlacionando com abordagens sistêmicas e neosistêmicas, que fazem parte do debate científico atual no campo das ciências sociais e humanas.

Referências

- Balbachevsky, Elizabeth, Kerbauy, Maria T. e Fabiano, Neylor de L. 2016. «A Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras». In Koga-Ito, C. Y.; Luca, d., editor(s), Escola UNESP de liderança e gestão: instrumento para excelência da gestão institucional. Cultura Acadêmica e Editora UNESP, 1: 125 – 138.
- Benz, Arthur. 2007. «Governance in connected arenas – political science analysis of coordination in complex rule systems». In Jansen, D. (ed) New forms of governance in research organizations. Dordrecht: Springer.
- Bertalanffy, Von Ludwig. 2010. Teoria General dos Sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações. 5. ed. Petrópolis- RJ: Vozes.
- Bechmann, Gotthard; Stehr, Nico. 2001. Tempo Social. Revista Sociologia, 13:185-200.
- Birnbaum, Robert. 1988. How colleges work: the cybernetics of academic organization and leadership. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brunner, José Joaquín. 2011. «Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias». Revista de Educación, 355: 137-159.

- Cerrillo, Martinez A. 2005. «La Gobernanza Hoy: Introducción». In. A. Cerrillo, 10 textos de referencia. Madri: Instituto Nacional de Administracion Pública, 1: 11-36.
- Clark, Burton R. 1998. The higher education system: academic organization in a cross-national perspective. Berkeley: University of California Press.
- Cohen, Michael D.; March, J.G. e Olsen, James P. 1972. «A Garbage Can Model of Organizational Choice». *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25
- Collis, David. J. 2004. The paradox of scope: A challenge for the governance of higher education. In W. G. Tierney (Ed.), *Competing Conceptions of Academic Governance* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Eric. 2001. Ashe Higher Education Report 2001. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/aehe.v28:4/issuetoc>
- Foletto, Paulo R.; Tavares, Sergio Marcus N. 2013. Especificidades da Governança Universitária: alguns aspectos. In: *Gestão Universitária: Os Caminhos para a Excelência*. COLOMBO, Sônia Simões (org). Porto Alegre: Penso.
- Kast, Fremont; Rosenzweig, James. 1987. *Organização e Administração - Um Enfoque Sistêmico*. São Paulo: Editora Pioneira.
- Kezar, Adrianna.; Eckel, Peter D. 2004. «Meeting Today's Governance Challenges: A Synthesis of the Literature and Examination of a Future Agenda for Scholarship». *The Journal of Higher Education*, 75: 371-399.
- Kwickers, Peter. 2005. governing governance: organization law and network – process – design. *International journal for education law and policy*, 1:73-102
- Larson, Andrea. 1992. «Network dyads in entrepreneurial settings: a study of governance exchange relationships». *Administrative Science Quarterly*. 37: 76-104.
- Larson, Anne M. e Petkova, Elena. 2011. «An Introduction to Forest Governance, People and REDD+ in Latin America: Obstacles and Opportunities». *Forests* 2: 86-111.
- Luhmann, Niklas. 2009. *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes.
- Scott, Richard W. 1995. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Marcovitch, Jacques. 2015. «Universidade em movimento». *Revista USP*, 105:43-50
- Martinez, Rafael. 2012. Reflexions entorn del sistema de govern de les universitats davant del repte de la modernització de la governança universitària. *Revista catalana de dret públic*. 44: 11-153.
- Mayntz, Renate. 1998. New challenges to governance theory. Jean Monnet Chair Paper 50, European University Institute.

- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz. 2001. L' institutionnalisme centre sur les acteurs, *Politix*, 14(55): 95-123.
- Neves, Clarissa E. B.; Neves, Fabrício M. 2006. «O que há de complexo no mundo complexo? “Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais»». *Sociologias*, 2: 13-26.
- Parsons, Talcott. 1951. *The social system*. Nova York: Free Press.
- Percy- Smith, C. 2001. *Local Governance in Britain*. Basingstoke: palgrave.
- Peters, Guy B. 2003. «La capacidad para gobernar: ¿retrocedendo hacia el centro?». *Reforma y Democracia*. *Revista Del CLAD*, 27:28-31.
- Powel, Walter W. 1991. Neither Market nor hierarchy: network forms of organization. In: G. Thompson; J. Frances; R. Levacic; J. Mitchell (ed). *Markets, Hierarchies & Networks: the co- ordination of social lite*. London: sage.
- Rhodes, Roderick A.W. 2005.«“La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno»». In: A. Cerrillo, 10 textos de referencia. Madri: Instituto Nacional de Administracion Pública, 1: 99-122.
- Rosenau, James N. 2000. «Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial». In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa ficial do Estado.
- Scott, Richard W. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Shattock, Michael. 2006. *Managing Good Governance In Higher Education*. Berkshire, England: Open University.
- Uhlmann, Günter, W. *Teoria Geral dos Sistemas: Do Atomismo ao Sistemismo (Uma abordagem sintética das principais vertentes contemporâneas desta Proto-Teoria)*. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.cisc.org.br/portal/biblioteca/teoria_sistemas.pdf>.
- World Bank. 1992. *Governance and development*. World Bank, Washington.
- YOUNG, Oran. 1994. *International Governance, Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell.