

ERIKA MONTEIRO TAVARES

**O PAPEL DO TCU NA PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA
PÚBLICA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E CONTROLE
EXTERNO NA UFRJ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Filipe Souza Corrêa

Rio de Janeiro
2022

CIP - Catalogação na Publicação

T231p Tavares, Erika Monteiro
 O papel do TCU na promoção da governança pública:
 autonomia universitária e controle externo na UFRJ
 / Erika Monteiro Tavares. -- Rio de Janeiro, 2022.
 54 f.

 Orientador: Filipe Souza Corrêa.
 Trabalho de conclusão de curso (especialização) -
 Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
 de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, Gestão
 Pública, 2022.

 1. gestão universitária. 2. governança pública.
 3. controle externo. 4. políticas de ensino
 superior. 5. difusão de políticas. I. Corrêa, Filipe
 Souza , orient. II. Título.

ERIKA MONTEIRO TAVARES

**O PAPEL DO TCU NA PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA
PÚBLICA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E CONTROLE
EXTERNO NA UFRJ**

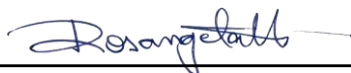
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Especialização em Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Aprovado em: 02 de setembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Filipe Souza Corrêa
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ



Profa. Rosângela Marina Luft
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

RESUMO

A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mesmo dotada de autonomia expressa no texto constitucional, está sujeita a diferentes formas de controle interno e externo. Este último é realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que não deve ser reduzido a um órgão de controle, pois também é responsável pela promoção da governança. O presente trabalho fundamentou-se em revisão bibliográfica, focando na abordagem do TCU sobre universidades públicas federais, em especial a UFRJ. Quanto à governança, dentre os órgãos que fornecem dados e recomendações que orientam o TCU está a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que possui um discurso ligado a ideias neoliberais e preza pelo ensino destinado à formação de mão de obra para atender ao capital, ignorando a função transformadora social que a educação proporciona. Neste cenário, o objetivo principal da governança, que seria a entrega de um bom serviço à comunidade, passa a ser um mero detalhe.

Palavras-chave: gestão universitária; governança pública; controle externo; políticas de ensino superior; difusão de políticas.

ABSTRACT

The Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), even endowed with autonomy expressed in the constitutional text, has different forms of internal and external control. The external control is carried out by the Federal Audit Court (TCU), which should not be only a control agency, but also responsible for promoting the governance. This study was based on a literature review, focusing on the TCU's approach to public federal university, especially UFRJ. As for governance, among the agencies that guide the TCU is the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), which has a discourse neoliberal and values education aimed at training the workforce to serve the capital, ignoring the social transformation that education provides. The main objective of governance, which should be the development a good service to the community, becomes a detail.

Keywords: university management; public governance; external control; University education policies; policy diffusion.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	7
2.1 Autonomia universitária e controle.....	7
2.2 Governança pública.....	12
2.3 O TCU e o controle da promoção da governança pública.....	15
2.4 Referencial Básico de Governança do TCU.....	23
3 METODOLOGIA.....	34
4 RESULTADOS: A GOVERNANÇA PÚBLICA NA UFRJ.....	34
5 DISCUSSÃO DE RESULTADOS: REESTRUTURAÇÃO NA UFRJ.....	38
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS.....	48

1 INTRODUÇÃO

A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como uma autarquia de regime especial, é dotada de autonomia conferida no texto constitucional em seu art. 207, sobre as áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (BRASIL, 1988). Contudo, tal autonomia não a exime de estar sujeita a diferentes formas de controle, dentre eles, o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Além de atuar como órgão de controle externo, auxiliando o Congresso Nacional através de auditorias na execução orçamentária e financeira das instituições com vínculo com o Estado, o TCU também é responsável pela promoção da governança. Tal competência foi conferida ao tribunal durante o segundo mandato do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), sob a influência internacional na reformulação da gestão pública através da adoção de práticas que promovessem a governança. O presente trabalho teve por objetivo expor a fragilidade da autonomia universitária e os pontos em que a dualidade entre controle e governança ficam aparentes durante a condução das atividades do TCU. Também buscou-se demonstrar o papel da influência internacional sobre o debate da promoção da governança pública e seus reflexos na entrega de um serviço público de excelência.

Para auxiliar a promoção da governança, o TCU utiliza o Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG) obtido através de dados coletados em um questionário eletrônico de autoavaliação encaminhado às instituições públicas. As respostas obtidas são utilizadas para formular indicadores que retratam diversos aspectos da governança. Para avaliar os dados obtidos e definir boas práticas de governança pública, o TCU possui uma parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que permite a comparação destes dados ao de mais doze países (BRASIL, 2014, p. 8). Além da OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) também estimulam a promoção da governança, seguindo uma orientação focada em avanços econômicos.

Utilizou-se pesquisa bibliográfica a partir do estudo de dissertações, publicações em revistas e jornais, livros e artigos científicos que envolvem o tema da governança pública e autonomia universitária. Além disso, foi feita uma análise

documental de textos normativos e referenciais que abordam o tema governança, controle e assuntos correlatos. Constatou-se que o TCU apresenta uma conduta conflituosa entre suas competências, tendendo a priorizar o controle das contas, deixando em segundo plano o aspecto da governança. Com isso, o papel das universidades públicas em promover conhecimento, não apenas visando ganhos econômicos, mas, principalmente benefícios intelectuais e ganhos sociais aos cidadãos, não é tido como prioridade.

Na primeira parte do presente trabalho foi apresentada a definição de governança pública, suas origens e o seu uso diante do cenário de globalização. Na segunda, é tratada a autonomia universitária, exemplificando casos em que se constata sua fragilidade. Na terceira parte, é apresentada a dualidade entre controle e promoção da governança presente na atuação do TCU, seguido da relevância da OCDE sobre a conduta do órgão. Por fim, são apresentados os dados de governança da UFRJ, que entre os anos de 2018 e 2021, mesmo diante do cenário de pandemia de COVID-19 e cortes orçamentários, obteve uma melhora considerável no iGG. Tal resultado abre um novo debate acerca do quanto o aumento dos índices melhora o serviço prestado à sociedade. Portanto, são necessários futuros estudos que esclareçam se a comunidade universitária observou na prática essa melhora nos índices de governança e se os interesses da sociedade estão sendo mais amplamente atendidos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Autonomia universitária e controle

Primeiramente, será realizada uma breve apresentação da importância da autonomia universitária para garantir o exercício pleno de suas atividades. Serão exemplificados casos recentes em que as medidas adotadas, mesmo que fundamentadas em preceitos legais, deixaram evidente o quão frágil é essa autonomia.

A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) enquadra-se no regime autárquico especial, portanto, pertence à Administração Pública Indireta, com personalidade jurídica de direito público. Segundo o art. 207 da Constituição Federal de 1988, possui autonomia sobre as áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (BRASIL, 1988). A autonomia didático-científica permite que a universidade escolha sobre o conteúdo didático de suas disciplinas e quais pesquisas serão desenvolvidas em seus laboratórios, permitindo o pluralismo de ideias, promovendo um ambiente de liberdade de pensamento e discussões. Já a autonomia administrativa garante à universidade a liberdade de contratação e administração dos seus serviços, servidores e usuários. Por fim, a autonomia de gestão financeira e patrimonial garante à universidade a decisão de como ela utilizará as verbas recebidas do governo federal, investindo em áreas que considere prioritárias, garantindo assim que a universidade se mantenha como centro de promoção da inovação.

Se por um lado a UFRJ é titular de um serviço público, detendo diversos direitos para assegurar a realização de suas obrigações, ela também está submetida a controles, que, em alguns casos, podem ocasionar um entrave à realização de suas competências. A seguir, serão abordadas algumas situações ocorridas que evidenciam a fragilidade da autonomia universitária:

a) **Escolha do reitor:** a representação máxima de uma universidade é consolidada na figura do Reitor Universitário. Atualmente, na UFRJ, o cargo é ocupado pela Professora Denise de Carvalho (2019-2023). De forma a assegurar a autonomia universitária, as eleições para Reitor são abertas a toda comunidade acadêmica, incluindo servidores e discentes, que, ao final, formam uma lista tríplice das chapas mais votadas. De acordo com o art.1º do Decreto nº 1.919 de 1996, o Reitor e o Vice-Reitor de universidades mantidas pela União são nomeados pelo Presidente da República a partir dos indicados em listas tríplices elaboradas pelo colegiado máximo da instituição (BRASIL, 1996). Para Ranieri (2005, p. 15) o fato de existir uma lista tríplice, ao invés de convocar o primeiro colocado na eleição, pode ser visto como uma medida contestável frente à política de autonomia universitária plena. Por tradição, seguindo os preceitos da autonomia universitária, nomeia-se a chapa mais votada como vencedora da eleição. Contudo, tal conduta não vem sendo observada, principalmente durante o governo de Jair Bolsonaro (2019 - atual),

que, após dois anos e meio de mandato teve 36% das nomeações desconsiderando o eleito em primeiro lugar pela comunidade acadêmica (CAFARDO, 2021). A autora salientou que a única ocasião que isso havia ocorrido fora em 1998, com a nomeação de José Vilhena ao cargo de reitor da UFRJ, escolhido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, mesmo a lista tríplice sendo encabeçada pelo professor Aloísio Teixeira - eleito posteriormente em 2003 e reeleito em 2007.

b) **Ensino remoto durante a pandemia:** Considerando o momento atual de pandemia de COVID-19, diversas universidades se adaptaram ao ensino remoto a fim de evitar aglomerações em sala de aula e o deslocamento de estudantes, técnicos-administrativos e docentes. Contudo, em 25 de outubro de 2021, a decisão do desembargador Marcelo Pereira da Silva, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), concedeu tutela de urgência à solicitação do Ministério Público Federal (MPF) que pedia retorno imediato e completo às aulas presenciais na UFRJ, no prazo máximo de duas semanas, com possível responsabilização dos dirigentes das entidades no âmbito cível, administrativo e/ou penal no caso do não cumprimento do retorno (UFRJ, 2021a). A medida monocrática desconsiderou a dimensão da UFRJ, que inclui não apenas a Cidade Universitária, mas também a Praia Vermelha, o Polo Xerém e o Campus Macaé, fora as unidades não vinculadas ao campi, como o Museu Nacional e a Maternidade Escola. Fora o custo para adequar as unidades a um retorno prematuro durante uma pandemia, seria necessário ao menos um prazo compatível para uma organização logística. A universidade, inclusive, já havia publicado nota divulgando o retorno presencial gradual a partir de novembro de 2021 para as atividades práticas e de trabalhos de campo, com retorno completo previsto para abril de 2022, decisão totalmente desconsiderada pelo TRF2 e MPF (UFRJ, 2021b).

c) **Programa Future-se:** apresentado em 2019 pelo Ministro da Educação Abraham Weintraub (2019 - 2020), a proposta do Future-se surgiu em meio a sucessivos cortes de verbas que colocaram as universidades em uma situação financeira drástica. O programa tinha a proposta de incentivar as universidades federais a captarem recursos privados que ficariam sob os cuidados de uma Organização Social (OS) contratada pela universidade para fazer a gestão das atividades de ensino, pesquisa e inovação. A UFRJ, uma das primeiras universidades a se opor ao programa, concluiu que o Future-se, ao alterar a

integridade administrativa, pedagógica e patrimonial da universidade, não visava o fortalecimento da autonomia universitária (UFRJ, 2019). A instituição acredita que, inclusive, sua adesão poderia acarretar retrocessos no desenvolvimento socioeconômico, científico e cultural do país (UFRJ, 2019). Focado em colocar as universidades públicas sob a égide neoliberal, o programa não prima pela melhora da qualidade da educação brasileira, mas sim no desenvolvimento de pesquisas e conhecimentos para atender o capital a partir do incentivo a uma lógica empreendedorista (DEL PINO, 2020; SILVA, 2020; SILVA Jr.; FARGONI, 2020). Por fim, vale enfatizar que o texto constitucional, em seu art. 207, faz referência à autonomia na “gestão financeira e patrimonial” e não à captação de verbas para manter suas atividades, sendo esta uma competência do Governo Federal (BRASIL, 1988).

Pode-se verificar com os exemplos acima descritos que decisões que sobrepujam a autonomia universitária ocorrem com certa frequência. Muitas vezes tais medidas surgem como manobras políticas que não apenas enfraquecem a autonomia universitária, mas conduzem o ensino superior público a uma política de desmonte.

A seguir, serão abordadas diferentes formas de controle as quais as universidades estão submetidas: o controle de tutela, realizado pelo Ministério da Educação; o controle interno, desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU) e pela UFRJ; o controle hierárquico, que ocorre entre os servidores no âmbito da UFRJ; e, por fim, o controle externo, exercido pelo TCU, que, além de responsável pelo controle de contas, também é o principal órgão responsável em promover a governança pública nas instituições brasileiras.

Segundo o parágrafo único do art. 4º do Decreto-lei nº 200/1967, as entidades da Administração Indireta vinculam-se ao Ministério cuja área de competência estiver enquadrada a sua principal atividade, que, no caso da UFRJ, é o Ministério da Educação (BRASIL, 1967). Para cumprir seus propósitos, dentre as medidas expressas no parágrafo único do decreto supracitado, a supervisão ministerial inclui o acompanhamento das atividades da entidade e a execução de seu orçamento, que inclui aprovar a proposta de orçamento; aprovar balanços, balancetes e relatórios; fixar as despesas de pessoal e de administração; fixar

critérios para gastos de publicidade e divulgação; realizar auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade; e intervir, caso o interesse público o requeira. Contudo, dado que as autarquias são pessoas jurídicas distintas do Estado, o Ministro supervisor não é autoridade de alçada para conhecer de recurso contra seus atos, pois inexistente relação hierárquica entre este e aquelas (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 167). Em outras palavras, o Ministério da Educação não realiza um controle hierárquico, mas sim um controle de tutela, com objetivo de supervisionar se há desvios à finalidade legal da universidade, ou seja, se está sendo prestado um serviço de educação de qualidade.

Além do controle de tutela por parte do Ministério da Educação, a UFRJ está sujeita ao controle interno, exercido pela própria UFRJ, através da Auditoria Interna (Audin). Ela é responsável pela avaliação das operações contábeis, financeiras, patrimoniais, administrativas e de pessoal da UFRJ, com vinculação técnica à CGU. Ainda no âmbito interno, ocorre o controle hierárquico, em que subordinados têm dever de obediência para com seus superiores, desde que nos limites da lei, sujeitos à fiscalização de suas atividades e conduta, não somente em relação às normas legais e regulamentares, como ainda no que disser respeito às diretrizes fixadas por agentes superiores; poderão ter seus atos revisados pelo superior; e, por fim, o superior pode delegar atribuições ao subordinado e, em caráter de excepcionalidade, o superior pode avocar as questões de responsabilidade do subalterno para si (ALEXANDRINO; PAULO, 2015 p. 894; CARVALHO FILHO, 2020, p. 626).

Por fim, tem-se o controle externo do governo federal realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Presente em todas as constituições desde 1891, o TCU foi constituído com a competência de liquidar contas de receita e despesa e apreciar sua legalidade antes do envio ao Congresso Nacional, que avalia as contas do exercício fiscal e as submete à aprovação. Segundo o art. 1º do Regimento Interno do TCU, tem o dever de prestar contas ao TCU, “qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos pelos quais a União responda ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 2018a). Além de órgão controlador, o TCU também desempenha importante papel na promoção da

governança, como será abordado a seguir, que tem como função apresentar um direcionamento da gestão pública para atender os interesses da sociedade.

2.2 Governança pública

Acredita-se que o termo governança tenha sido primeiramente citado na década de 40, pelo filósofo e economista Friedrich von Hayek, na esperança de reduzir o risco da complexidade do mundo social (JESSOP, 1999, p. 4). O economista argumentava que os mecanismos do mercado seriam a melhor forma de governança econômica diante de eventos globais, ou seja, defendia que o livre mercado baseado no mecanismo de preços - sujeitos, portanto, à suposta “mão invisível” - forneceria a melhor solução de longo prazo para muitos problemas de governança (JESSOP, 1999, p. 4). A ideia, porém, é rejeitada por Jessop (1999, p. 3), que defendeu que um único mecanismo de governança não poderia ser adaptado a todas as situações, tendo que haver uma pluralidade de mecanismos para garantir uma boa gestão.

A popularização do termo governança ocorreu somente na década de 80, nos Estados Unidos, quando grandes investidores passaram a questionar corporações que estariam sendo administradas de uma forma que não atendia os interesses dos acionistas (PEREIRA, 2011, p.121). No momento em que as organizações deixavam de ser geridas diretamente pelos proprietários, sendo delegadas a terceiros, surgia uma divergência de interesses entre proprietários e administradores. A fim de melhorar o desempenho organizacional, a governança se mostrou como um direcionador das decisões, fundamentada em evidências e considerando o interesse do proprietário e de partes interessadas (BRASIL, 2020a, p. 16). Em suma, a governança se popularizou a partir do distanciamento entre os proprietários e o empreendimento, a fim de moldar as ações dos gestores aos resultados almejados pelos detentores do capital.

Aplicando este raciocínio à gestão pública, tem-se o Estado como proprietário, cujo objetivo seria assegurar ao cidadão um serviço público de qualidade. O mercado faria o papel do gestor, ou seja, ter-se-ia o serviço público ocorrendo por meio de terceirização. Portanto, o discurso de governança no setor

público é pautado na busca da modernização a partir da adoção de princípios da gestão privada, a fim de tornar o Estado mais eficiente, eficaz e efetivo num contexto de economia globalizada e com significativas concentrações de negócios privados (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 137). Entretanto, essa interação entre as esferas pública e privada, refletem no papel a ser desenvolvido pelo Estado, levantando uma questão: até que ponto a governança pública não é apenas uma forma de restringir o papel do Estado na provisão de bens e serviços públicos? Não estaria o setor privado sendo beneficiado em detrimento da qualidade na prestação de serviço público à sociedade?

Segundo o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, em seu art. 2º, inciso I, governança pública é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017a). Já o TCU define governança pública como:

“[...] a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. Este conceito, derivado principalmente da governança corporativa, foi delineado e adotado pelo TCU em virtude do propósito de apoiar a melhoria do desempenho das organizações públicas jurisdicionadas” (BRASIL, 2020a, p.15).

Para o Instituto Brasileiro de Governança Pública - IBGP (2017, p. 1) governança pública é “o sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os resultados desejados pelos Cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados”. Por fim, para a OCDE, a governança pública é caracterizada por:

“[...] arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes”. (OCDE, 2004, apud TEIXEIRA; GOMES, 2018)

Bevir (2012, p.68), ao analisar a introdução da governança aplicada no setor privado à gestão pública, identificou que há uma vertente que defende o uso de práticas do setor privado no setor público entendendo que tal ação resultaria na

concorrência entre os setores, o que geraria como efeito positivo uma pressão por inovação e eficiência no setor público. Por outro lado, há a vertente que defende que a inovação da gestão pública deve se concentrar na liberdade de gestão aos funcionários públicos, permitindo a eles não apenas dar continuidade aos ritos burocráticos preestabelecidos, mas sim participar mais ativamente na formulação de novas políticas (BEVIR, 2012, p. 68). Por mais que ambas as propostas visualizassem a necessidade de uma reforma na gestão pública, manifestaram diferentes formas de fazê-lo, buscando superar as fraquezas do Estado através da apresentação de um serviço público mais eficaz através da contribuição de diferentes atores sociais. Baseadas nessas teorias, organizações internacionais passaram a perpetuar a ideia de envolver cada vez mais a participação de empresas privadas, organizações não governamentais e prestadores de serviços sem fins lucrativos nas atividades do Estado (BEVIR, 2012, p. 22). Porém, à medida em que o ato de governar torna-se algo compartilhado dentre diferentes atores (públicos e privados), o Estado fica mais dependente de parcerias com as organizações da sociedade civil, limitando-se a acordos internacionais e arranjos administrativos característicos do mercado, elevando-se os princípios da economicidade e da eficiência como norteadores das inovações na gestão, porém, sem considerar o papel social das políticas públicas. Além disso, “a descentralização de atividades tende a enfraquecer o papel da governança, pois quanto mais descentralizado, menor será o controle sobre a gestão” (TEIXEIRA; GOMES, 2018, p. 527). Portanto, o aumento da descentralização das atividades pode dificultar a coordenação das atividades e o controle sobre os resultados da gestão desenvolvida, afetando negativamente a melhora da governança.

Segundo Bevir (2012, p. 19) a governança envolve todos os processos de governar, sejam eles realizados por um governo ou mercado, por organização formal ou informal, por meio de leis, normas, poder ou linguagem, diferindo-se do governo em si por se concentrar menos no Estado e nas suas instituições e mais nas práticas e atividades sociais. Portanto, essa amplitude de ação da governança indica que cabe ao TCU não apenas se ater a aspectos formais da legalidade, mas também promover a governança para garantir que sejam estabelecidos os princípios da Administração Pública, elencados no art. 37 da Constituição Federal de 1988: “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Para Ribeiro Filho e Valadares (2017, p. 2), inclusive, no Brasil, o conceito de governança ganhou maior relevância a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, que acrescentou ao art. 37 o princípio da eficiência, a fim de combater os resquícios do patrimonialismo e da burocracia presentes na administração pública brasileira, possibilitando uma melhora nas decisões tomadas.

Portanto, por mais que o conceito de governança pública seja amplamente disseminado, possuindo diferentes definições, observa-se que a tendência é a representá-la como um conjunto de ações realizadas pelas instituições públicas que visam assegurar o interesse da sociedade. A seguir, será desenvolvido o papel do TCU na condução da promoção da governança pública.

2.3 O TCU e o controle da promoção da governança pública

A crise econômico-fiscal dos anos 1980, que assolou grande parte da América Latina, foi um período de estagnação econômica, com hiperinflação, baixo crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) e um aumento da desigualdade social. Este cenário favoreceu uma agenda de formulação de novos arranjos políticos e econômicos no setor público, orientados por organizações internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a OCDE, que passaram a defender a necessidade da implementação de um modelo de governança ao setor público com vistas a possibilitar o retorno do crescimento econômico.

Neste trabalho, dar-se-á ênfase à OCDE como ator central na difusão de uma agenda de controle sobre a promoção da governança a partir da adoção de políticas públicas que direcionam as economias a padrões internacionais, atuando em diferentes setores, como o econômico, financeiro, comercial, social, ambiental, ciência, tecnologia e educação. Além disso, é importante ressaltar que o Brasil formalizou o pedido de adesão à OCDE em 2017, e em 10 de junho de 2022, foi aprovado o seu plano de adesão à organização (BERALDO, 2022). Isso significa que, nos próximos anos, o Brasil deverá se adequar aos princípios, políticas e recomendações da organização, para que, ao final de um período de no mínimo de dois anos, seja aprovada a sua adesão plena, que dependerá da aprovação dos 38 países que atualmente compõem a OCDE (BERALDO, 2022). Os defensores da

adesão do Brasil à OCDE avaliam que a parceria aumentaria a confiança dos investidores e das empresas internacionais, além de viabilizar taxas de juros menores nos organismos financeiros internacionais, o aumento das exportações, dentre outras vantagens (PALAVEZZINI; ALVES, 2020). Já os que se opõem a essa adesão, apontam a liberalização, a privatização da economia brasileira, levando o país a dispensar a autonomia em regular o mercado interno, sobretudo, nas taxas de exportação, interferindo na concorrência de produtos nacionais com produtos importados (PALAVEZZINI; ALVES, 2020). O fato é que, a fim de garantir a efetivação na OCDE, o Brasil deverá se adaptar às suas recomendações, incluindo as metas educacionais¹.

A OCDE surgiu em 1961 com o objetivo de promover recomendações de políticas a diferentes governos em todo o mundo, baseadas em evidências, padrões e redes de políticas globais, incluindo estreita colaboração com o G7 e o G20 (OCDE, 2021a). Defensora de um distanciamento da relação entre Estado e mercado, a partir da década de 1970, passou a discutir meios de desenvolver as relações internacionais e a economia global sob este prisma (BEVIR, 2012). Com isso, propôs uma política com ênfase neoliberal na mercantilização e no livre comércio, onde o Estado deveria apenas assegurar o funcionamento adequado do mercado, sem intervir na economia, já que consideravam suas ações inerentemente falhas, baseadas em perspectivas e julgamentos pessoais, o que favoreceria a corrupção (BEVIR, 2012). Portanto, desconsidera a ocorrência de esquemas de corrupção no setor privado.

No Brasil, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 e 1998, seguindo uma tendência internacional na reformulação de diretrizes e recomendações a serem aderidas pelo serviço público, iniciou-se o debate sobre governança pública (NOGUEIRA; GAETANI, 2018). Utilizava-se o discurso em prol do desenvolvimento de melhores processos para tomadas de decisões na gestão pública, com a proposta de alteração do modelo burocrático, que distinguia claramente o setor público do privado, para o modelo gerencial, onde

¹ Como por exemplo o PISA (Programme for International Student Assessment - Programa de Avaliação Internacional de Estudantes), que será apresentado ainda nesta seção.

seriam inseridas práticas de gestão privada no setor público, sem considerar as particularidades deste.

Na ocasião, o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira (1995-1998), que considerava o serviço público existente no Brasil ineficiente, deu início ao projeto de implementação do modelo gerencial no serviço público. Para isso, inspirou-se nas reformas gerenciais implementadas desde a década de 80 em países da OCDE, em particular, a Grã-Bretanha. Desta forma houve um apoio às transformações na administração pública brasileira com base no credo gerencial, propondo o liberalismo econômico e restringindo o papel do Estado apenas à atividade de regulação, aumentando assim a participação da sociedade civil na gestão pública, notadamente da iniciativa privada (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6-7).

Importante destacar que não é incomum que as soluções para os problemas públicos se originem em modelos aplicados a países do Norte, devido ao legado político e institucional deixado pela colonização, bem como da influência de países e regiões no sistema internacional, como a Grã-Bretanha, a França e os Estados Unidos (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020, p. 47). Para os autores, no período contemporâneo, essa difusão de políticas públicas está intimamente relacionada à cooperação internacional. Entretanto, essa difusão não deve ocorrer através de uma simples cópia do modelo utilizado em um país, pois necessita de alterações considerando o contexto social, econômico, político e cultural são fundamentais para adaptar as políticas públicas ao local onde será implementada (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020, p. 22). Segundo os autores:

“[...] as políticas são pensadas por funcionários com experiência de trabalho nos países do Norte e com formação em instituições de prestígio destes locais, que reproduzem lógicas e dinâmicas das políticas públicas e do governo, distintas da realidade dos países do Sul. Muitas vezes as diferenças de cada contexto fazem com que a adoção possa ser, além de complicada, inapropriada e incompleta”. (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020, p. 48).

Este cenário de reformas contou com o apoio da OCDE. A cooperação entre o Brasil e a OCDE data do início da década de 1990 e, desde então, o Brasil tornou-se o país não-membro mais engajado da organização, participando de diversos projetos e aderindo a várias normas por ela elaboradas (OCDE, 2021b). Seguindo as

recomendações da OCDE, dentre outras medidas, Bresser propôs: aumentar a autonomia dos serviços sociais e científicos antes sob responsabilidade direta do Estado, transformando-os em Organizações Sociais, por exemplo; promover a *accountability* e a transparência no serviço público, a fim de reduzir a burocracia dos procedimentos e do controle interno; privatizar as empresas estatais que produziam bens e serviços para o mercado; terceirizar atividades de apoio para o setor privado, desde serviços simples como segurança e limpeza, até complexos como consultoria e serviços de computação (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 7).

Todavia, desde o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Poder Executivo desconectou-se do debate internacional e a função de promover a governança passou a ser desenvolvida pelos órgãos de controles interno (CGU) e, em especial, externo (TCU) (NOGUEIRA; GAETANI, 2018, p. 90). Com o distanciamento do Executivo, a questão do controle passou a ter maior centralidade, impulsionada principalmente pela crise política do país que colocou no centro da agenda o combate à corrupção, conferindo aos órgãos de controle um papel de grande influência na construção dessa agenda (NOGUEIRA; GAETANI, 2018, p. 93).

Entretanto, especificamente no Brasil, Hidalgo et al. (2015; apud FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018) e Weitz-Shapiro et al. (2015; FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018) demonstraram que as instituições de controle são orientadas politicamente, o que, para O'Donnell (1998) é um risco à democracia. Segundo o autor, em seu estudo sobre a redemocratização da América Latina, há duas formas de *accountability* que devem agir concomitantemente em uma democracia: a vertical e a horizontal. A *accountability* vertical - que ele considerou como poliarquias no sentido dado por Robert Dahl, tem como característica mais conhecida o uso do sistema eleitoral para escolha de seus representantes, o que, isoladamente, não garante um sistema democrático. Já a *accountability* horizontal tem uma definição mais complexa e abrangente, que conta com a existência de agências estatais autônomas, com direito e poder legal, dispostas e capacitadas para realizarem ações que incluem a supervisão de rotina, a aplicação de sanções legais e até o pedido de *impeachment* contra agentes do Estado.

Embora sua devida aplicação seja de extrema relevância à democracia, O'Donnell (1998) verificou que a *accountability* horizontal costuma ser fraca ou inexistente nas poliarquias recentes, justamente por ser mais complexa de ser assegurada. O autor identificou que dentre as principais formas de corrompê-la está a ocorrência de vantagens ilícitas por parte das autoridades públicas, chamada por ele de “corrupção”. Já a segunda forma de corromper a *accountability* horizontal definida pelo autor é a usurpação ilegal por uma agência estatal da autoridade de outra, afetando sua autonomia, considerando esta como a mais preocupante para a *accountability* horizontal, definida como “usurpação”:

“[...] acredito que no longo prazo a usurpação seja mais perigosa que a corrupção para a sobrevivência da poliarquia: uma utilização sistemática da primeira simplesmente liquida a poliarquia, enquanto a disseminação sistemática da segunda irá seguramente deteriorá-la, mas não a elimina necessariamente. Além disso, a usurpação impõe maiores obstáculos do que a corrupção à emergência de agências estatais relativamente autônomas que atuem de acordo com a autoridade propriamente definida que caracteriza as poliarquias formalmente institucionalizadas.” (O'DONNELL, 1998, p. 47).

Portanto, o papel de um TCU imparcial é crucial para a *accountability* horizontal, considerando que possui diferentes atribuições que permitem a ocorrência do “ativismo de contas”, termo apresentado por Cabral (2021, p. 11) destaca, de maneira negativa, os excessos em relação aos limites às competências dadas pelo ordenamento jurídico vigente. Em seu trabalho, o autor identificou como ativismo de contas:

- 1) a prática arbitrária das ações do TCU que desrespeitam o texto normativo;
- 2) que aplicam de forma ampla e abstrata regras pré-estabelecidas de caráter específico;
- 3) que usam o poder regulamentar para emitir instruções normativas sem fundamentos legais;
- 4) que extrapolam suas competências constitucionais;
- 5) que não acatam a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; e
- 6) que desrespeitam a vinculação de seus próprios precedentes administrativos.

Da mesma forma, Alves (2016, p. 304), em seu estudo de caso para verificar a ocorrência de ativismo na conduta do TCU, identificou as seguintes situações:

- 1) a criação judicial do Direito;
- 2) o avanço em solucionar casos por meio da fixação de regras e doutrinas amplas que acabam por “decidir” casos futuros;
- 3) a atuação processual amplificada; e
- 4) o afastamento, por parte do tribunal, de alguns parâmetros de correção para atingir um resultado específico.

Por mais que seja evidente a importância do controle para se ter uma boa governança, diante de um TCU que apresenta uma conduta que extrapola sua competência, é interessante analisar a forma pela qual as instituições públicas são avaliadas quanto à promoção da governança. Além disso, é importante verificar como são definidos os termos utilizados pelo órgão para nortear as entidades à excelência administrativa.

Como atual protagonista da promoção da governança pública brasileira, o TCU manteve a relação de proximidade com a OCDE, reconhecida como uma das principais instituições com atuação sobre políticas públicas, que há algumas décadas promove a difusão de instrumentos da Nova Administração Pública em escala internacional por meio da elaboração de diagnósticos de países, avaliações de setores das políticas públicas, consultorias diversas, recomendações, entre outras atividades (Pal, 2012; apud OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020, p. 47). Portanto, a OCDE possui uma atuação relevante ao agir como órgão consultor e financiador de programas que indicam mudanças conceituais e práticas aos seus parceiros.

Importante destacar que nem sempre a adoção de políticas formuladas para outros países ocorre de maneira consensual. Os fatores que impulsionam os governos a adotarem políticas formuladas para outros lugares são diversos:

“As motivações para os atores adotarem políticas de outros lugares podem variar desde a simples vontade política para transferir ideias e conhecimento, passando pela afinidade de projetos políticos entre governos até a imposição da parte de organismos multilaterais, por meio de mecanismos de condicionalidade ou pela recomendação” (OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020, p. 23).

Durante os anos 1980, por exemplo, as instituições de Bretton Woods, o Banco Mundial e o FMI, utilizaram mecanismos de condicionalidade para induzir a reformas de Estado em diversos países em desenvolvimento (Woods, 2006; apud OLIVEIRA; SARAIVA; SAKAI, 2020, p. 23). Ou seja, ou os países iriam aderir às recomendações, ou poderiam ser prejudicados em acordos comerciais, parcerias internacionais, ou teriam financiamentos de programas congelados, por exemplo.

Especificamente no campo da educação, dentre as ações da OCDE, tem-se o PISA (*Programme for International Student Assessment* - Programa de Avaliação Internacional de Estudantes), que, segundo a organização, mede a capacidade dos jovens de quinze anos em usar seus conhecimentos e habilidades de leitura, matemática e ciências para enfrentar os desafios da vida real (OCDE, 2021b). Portanto, fica evidente que a organização define disciplinas específicas que seriam relevantes aos “desafios da vida real”, ignorando tantas outras de igual importância na formação do cidadão.

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, as propostas das OCDE são formuladas a partir de dados comparativos entre a estrutura, financiamento e desempenho de sistemas educacionais, resultando em uma comparação internacional da realidade educacional de países membros e parceiros da organização (INEP, 2021). Os resultados obtidos são utilizados na composição do relatório *Education At a Glance* (EaG), que reúne estatísticas educacionais do Brasil e de outros 45 países-membros e parceiros da OCDE, que permitem a elaboração de diversas ações aos países avaliados, prometendo progresso àqueles que aderirem a suas propostas (INEP, 2021). Dentre as principais recomendações, tem-se a redução sistemática dos investimentos públicos na área da educação e o incentivo à formação com foco no mercado de trabalho, dando ênfase ao ensino básico em detrimento do ensino superior.

Essa aproximação da educação com o crescimento econômico, segundo Bernussi (2014), surgiu a partir do Acordo de Ação para o Desenvolvimento Econômico das Nações Menos Desenvolvidas Economicamente, presente na Resolução 1515/60 da Assembleia Geral da ONU. A educação passou a ser vista mundialmente como instrumento de crescimento econômico dos países subdesenvolvidos, que passaram a adotar o discurso de “crescimento econômico-

educacional”. Tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento adotaram reformas em seus sistemas de educação, partindo de considerações econômicas. Iniciando uma política expansionista sob a influência das organizações internacionais sobre os governos nacionais, o principal objetivo era investir no capital humano para melhorar a produtividade do trabalho e contribuir para o crescimento e desenvolvimento econômico (BERNUSSI, 2014).

A teoria do crescimento econômico atrelada ao nível de capital humano é dimensionada através do nível de educação e conhecimento da população, de forma que o aumento da produtividade fica vinculado à educação, que tornaria as pessoas mais produtivas e, conseqüentemente, aumentaria os lucros do capitalista e o salário da pessoa mais capacitada, gerando, por fim, um crescimento econômico (VIANA; LIMA, 2010). Contudo, no quarto trimestre de 2019, quando ainda não havia o agravante da pandemia de COVID-19, 2,5 milhões de trabalhadores com ensino superior encontravam-se subutilizados (CARRANÇA, 2021). No mesmo período, em 2020, já diante do agravante da pandemia, o número subiu para 3,5 milhões, um aumento de 43% (CARRANÇA, 2021). Ou seja, mesmo diante de uma população capacitada, o desemprego e o subemprego estavam fortemente presentes.

A subutilização da força de trabalho é um conceito que vai além do índice de desemprego, pois contempla a força de trabalho que pode até estar inserida no mercado, mas em funções ou condições que não refletem a sua competência, estando aquém de sua capacidade (IBGE, 2021). Essa constatação encontra respaldo na crítica elaborada por Rossi (1978, apud VIANA; LIMA, 2010, p. 145-146) à teoria do capital humano. O autor não considera a educação a solução para os problemas de desigualdade e miséria, já que ela não altera a distribuição da riqueza, da renda, nem das classes sociais, pois o aumento da produção só deixará os meios de produção mais eficientes, e, considerando que o capitalista é detentor desses meios, somente ele acumulará mais capital. No fim das contas, o capital humano é apenas mais uma forma de selecionar os indivíduos na inserção no mercado de trabalho, excluindo tantos outros, e não trazendo qualquer contribuição à redução da desigualdade socioeconômica ou para o aumento de rendimentos pessoais (VIANA; LIMA, 2010, p. 144).

Portanto, o discurso da OCDE reflete a ideia de meritocracia, indicando que o acesso à educação necessariamente resultará em bons empregos e no desenvolvimento econômico da nação. Aspectos humanistas da educação como a igualdade de direitos, a recusa à discriminação, a formação de agentes transformadores, a luta por uma sociedade menos desigual, são ignoradas pela lógica da OCDE, que, ao colocar a educação como único agente transformador da economia, age de forma no mínimo simplória (SOARES, 2020). Para Soares (2020), considerar a educação como principal fator para que os problemas econômicos de um país sejam resolvidos, desconsiderando sua formação histórica e sua identidade cultural, dentre diversos outros fatores, é um discurso neoliberal que desconsidera a construção de uma sociedade que seja, além de rica, justa. Assim, a promoção da educação não pode ser a única vertente responsável por alavancar a economia, já que ela não é capaz de garantir a igualdade de oportunidades ou uma redução de desigualdades estruturais.

Exposto o posicionamento da OCDE quanto a assuntos relacionados à educação e sua influência na difusão de políticas públicas, a seguir será abordada a atuação do TCU na promoção da governança. A OCDE atua como órgão consultivo e fornece dados ao tribunal para que ele possa definir suas recomendações de práticas de governança aos órgãos da administração pública.

2.4 Referencial Básico de Governança do TCU

Como protagonista na busca da governança, o TCU publicou, por meio da Portaria nº 170/2020, a terceira edição do Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (BRASIL, 2020a). O referencial é repleto de citações baseadas em definições estabelecidas por organismos internacionais, dentre eles, a OCDE, comprovando a relação próxima entre as entidades.

No Referencial Básico de Governança do TCU, governança pública é definida como:

“[...] práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas

avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.” (BRASIL, 2020a, p. 15).

O objetivo da governança, segundo o Referencial, é aprimorar o desempenho das organizações públicas com foco nos resultados, reduzindo medidas burocráticas e controles desnecessários. Para isso, deve estar fundamentada em três atividades básicas: avaliar, direcionar e monitorar. O referencial explica cada uma das atividades, resumidas a seguir:

- a) avaliar, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados. É necessário avaliar para poder direcionar;
- b) direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Tais atividades (avaliar, dirigir e monitorar) são implementadas por meio de práticas que podem ser agrupadas em três mecanismos principais: liderança, estratégia e controle, conforme a Figura 1 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Figura 1 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: Brasil, 2020a, p. 52.

A seguir, serão apresentadas as definições presentes no Referencial de Boa Governança (BRASIL, 2020a) para os mecanismos e suas práticas correspondentes².

1) **Mecanismo de liderança:** crucial para promover a boa governança pública, com comprometimento dos agentes dos mais altos níveis políticos e gerenciais do setor público. A seguir serão apresentadas as práticas que devem ser desempenhadas para garantir uma boa liderança:

a) *estabelecer o modelo de governança:* consiste em definir um conjunto de diretrizes, valores, processos e estruturas para permitir que as atividades de governança sejam desempenhadas de forma eficaz;

² O esquema proposto na Figura 1 aborda apenas mecanismos básicos, comuns às organizações públicas de uma maneira geral, de forma que o modelo de autoavaliação desenvolvido pelo TCU utiliza outras funções de gestão fundamentais para geração de valor público, relacionadas à administração de capital humano e financeiro, à gestão da segurança e da tecnologia da informação, como será apresentado posteriormente.

b) *promover integridade*: definir e promover valores da organização e padrões de comportamento esperados dos seus membros, tendo a liderança como exemplo, passando uma imagem de confiança e credibilidade às partes interessadas; e

c) *promover capacidade da liderança*: mobilizar conhecimento, habilidade e atitudes da liderança em prol dos resultados organizacionais.

2) **Mecanismo de estratégia**: desenvolvida com base no orçamento disponível, é disseminada às demais unidades organizacionais para que os objetivos estratégicos sejam traduzidos em objetivos, indicadores e metas, podendo a estratégia ser atualizada no decorrer do aprendizado organizacional e diante das mudanças no ambiente. Suas práticas envolvem:

a) *gerir riscos*: identificar e entender os riscos e manter as instâncias responsáveis informadas, para que as respostas sejam apropriadas, garantindo a alocação de recursos e a existência dos canais de comunicação necessários;

b) *estabelecer a estratégia*: consiste em definir a atuação da organização a fim de atingir os resultados das escolhas feitas com o objetivo de criar e maximizar valor a longo prazo para as partes interessadas;

c) *promover a gestão estratégica*: é a comunicação e implementação da estratégia nas diversas unidades organizacionais, incluindo sua execução e eventuais ajustes no planejamento;

d) *monitorar o alcance dos resultados organizacionais*: a liderança deve acompanhar se as metas estão sendo atingidas, através de rotinas que aferem seu alcance, fazendo ajustes quando necessário; e

e) *monitorar o desempenho das funções de gestão*: a liderança deve estar ciente se os objetivos, indicadores e metas das unidades de negócio e de suporte estejam definidos e alinhados à estratégia organizacional.

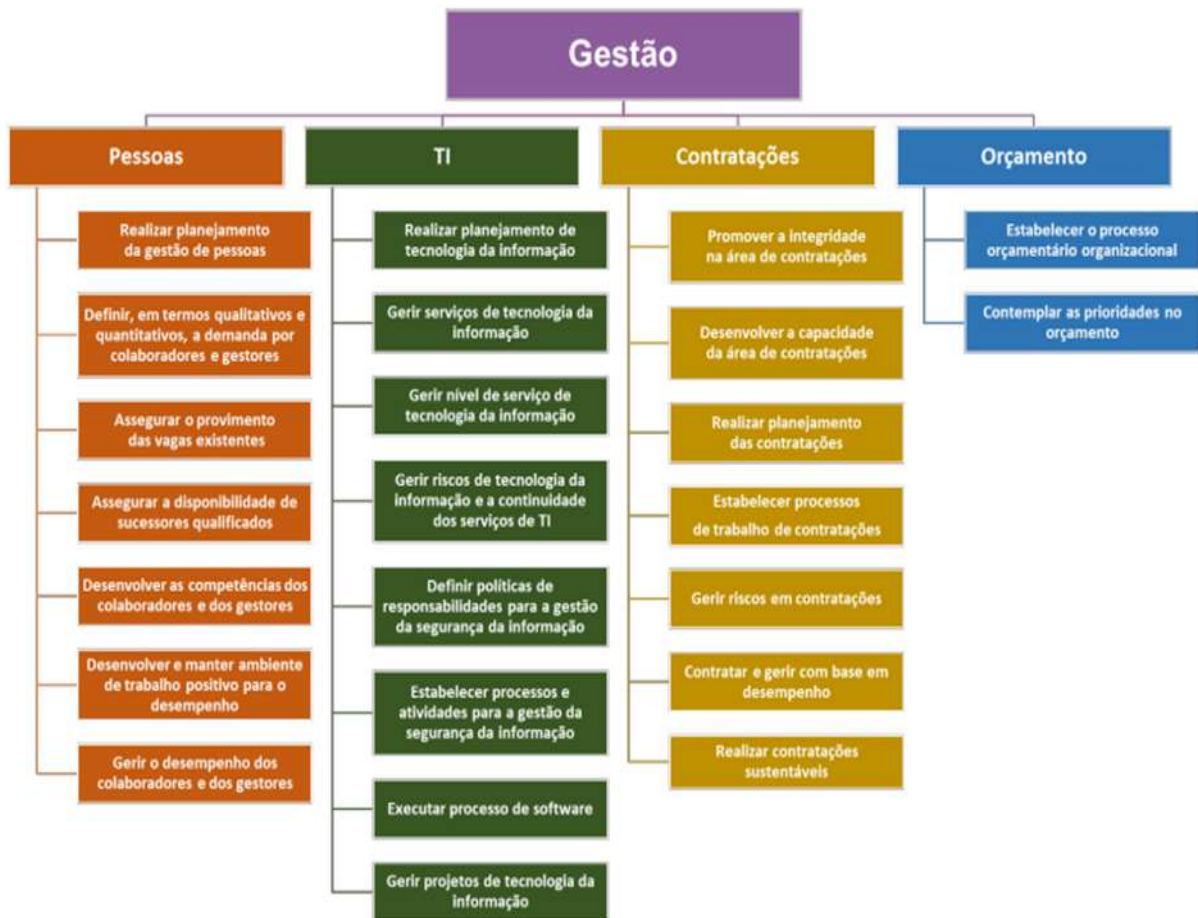
3) **Mecanismo de controle**: as organizações do setor público devem prestar contas aos cidadãos, demonstrando que administraram seus recursos em conformidade com os princípios éticos, diretrizes estabelecidas pelo governo e normas aplicáveis. Para exercer a vistoria dessas contas, a auditoria

interna é um instrumento essencial nessa etapa, pois tem o papel de avaliar objetivamente a eficácia dos processos de governança implementados, a execução dos planos, orçamentos e programas de governo, e se as organizações gerenciam adequadamente os seus riscos adotando controles eficazes para minimizá-los. São práticas do controle:

- a) *promover transparência*: assegurar transparência ativa e passiva às partes interessadas, admitindo-se o sigilo como exceção, desde que fundamentado nos termos da lei;
- b) *garantir a accountability*: envolve a prestação de contas, pois cabe a liderança informar e justificar suas decisões no que tange à gestão dos recursos públicos, sendo responsabilizados por suas ações;
- c) *avaliar a satisfação das partes interessadas*: implica em monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com bens, serviços e políticas sob responsabilidade da organização, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas, sempre que necessário; e
- d) *assegurar a efetividade da auditoria interna*: pois a atividade de auditoria presta serviços de avaliação e consultoria para apoiar a liderança na sua responsabilidade de supervisionar a gestão.

Além dos mecanismos de liderança, estratégia e controle, elencados anteriormente nesta seção, existem outras funções com suas respectivas práticas, abordados no modelo de autoavaliação em governança pública utilizado pelo TCU, demonstrados na Figura 2 – Práticas de gestão, descritos em seguida. Cabe mencionar, porém, que a autoavaliação não abrange todas as práticas das funções de gestão, de forma que serão apresentadas àquelas que o TCU destacou como relevantes em seu Referencial de Boa Governança para o bom desempenho da gestão e que são comuns à maioria das organizações que estão sob a jurisdição do TCU (BRASIL, 2020a, p. 148).

Figura 2 – Práticas de gestão



Fonte: Brasil, 2020b, p. 9.

1) Gestão de pessoas: compreende práticas ligadas ao melhor desempenho dos colaboradores e gestores, dentre elas:

- realizar planejamento da gestão de pessoas:* estabelecer claramente os objetivos e os indicadores, metas e responsáveis para cada objetivo, além das formas e da periodicidade do monitoramento do desempenho;
- definir, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores:* possibilita a identificação mais precisa da real necessidade de força de trabalho e gera insumos fundamentais para os processos de seleção, movimentação e treinamento, dentre outros;
- assegurar o provimento das vagas existentes:* consiste em garantir que os processos de seleção, escolha e movimentação de colaboradores e gestores sejam baseados em informações precisas acerca da demanda,

tanto qualitativa quanto quantitativa, de força de trabalho das unidades ou processos organizacionais;

d) *assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados*: assegurar a continuidade das atividades e processos organizacionais, principalmente aqueles relativos às ocupações críticas de gestão;

e) *desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores*: ações educacionais para o desenvolvimento das potencialidades individuais;

f) *desenvolver e manter ambiente de trabalho positivo para o desempenho*: ambiente de trabalho favorável ao bom desempenho dos colaboradores; e

g) *gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores*: colaboradores e gestores devem ser avaliados sistematicamente, segundo o desempenho individual das tarefas e atividades a eles atribuídas.

2) Gestão de tecnologia e da segurança da informação: compreende vários processos com vistas ao adequado funcionamento da TI, dentre eles:

a) *realizar planejamento de tecnologia da informação*: atender às necessidades finalísticas e de informação da organização, considerando-se inclusive a visão de longo prazo;

b) *gerir serviços de tecnologia da informação*: assegurar que o provimento dos serviços de TI da organização seja feito de modo alinhado às necessidades do negócio, com adequada qualidade e otimização de custos e de riscos;

c) *gerir nível de serviço de tecnologia da informação*: definir, acordar, documentar, monitorar, reportar e analisar criticamente os serviços de TI prestados, de modo a garantir que a sua entrega seja alcançável, gerenciada e alinhada com os requisitos de clientes e as necessidades do negócio;

d) *gerir riscos de tecnologia da informação e a continuidade dos serviços de TI*: avalia-se a gestão de riscos aplicada à área (função) de TI da organização, tendo por objetivo otimizar os riscos associados com TI, denominados de forma ampla como Risco de TI;

- e) *definir políticas de responsabilidades para a gestão da segurança da informação*: viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações;
- f) *estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação*: catalogar e proteger as informações e os ativos de segurança da informação;
- g) *executar processo de software*: abrange atividades realizadas desde a demanda ou solicitação do software pela área cliente, o desenvolvimento ou a aquisição, a operação diária e a eventual retirada (desativação) do software; e
- h) *gerir projetos de tecnologia da informação*: assegurar que os projetos sejam adequadamente aprovados, planejados, executados e passem por uma revisão pós-implantação, com vistas à ótima realização dos benefícios almejados e a redução dos riscos, especialmente os relacionados com atraso de entrega, mau uso de recursos ou prejuízo financeiro.

3) Gestão de contratações: envolve as atividades de contrato, dentre elas:

- a) *promover a integridade na área de contratações*: trata-se de avaliar se os valores e padrões de conduta estabelecidos para a organização são suficientes para a área de contratações, ou se devem ser complementados para abordar aspectos específicos do processo de aquisições;
- b) *desenvolver a capacidade da área de contratações*: definir os perfis profissionais desejados para gestores e colaboradores que atuam no processo de contratações e dos quantitativos necessários para cada etapa do processo;
- c) *realizar planejamento das contratações*: definir um Plano de Contratações com o planejamento das contratações e prorrogações de contratos de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações para o exercício subsequente;
- d) *estabelecer processos de trabalho de contratações*: habilita a organização a controlar as inter-relações e interdependências entre

processos do sistema, de modo que o desempenho global da organização possa ser elevado;

e) *gerir riscos em contratações*: gerenciar os riscos que possam impactar o alcance dos objetivos definidos pela organização para cada contratação;

f) *contratar e gerir com base em desempenho*: foco em saídas, qualidade ou resultados que podem vincular ao menos parte do pagamento de um fornecedor, prorrogações ou renovações de contrato ao cumprimento de padrões de desempenho e requisitos específicos e mensuráveis; e

g) *realizar contratações sustentáveis*: visa realizar compras que têm os maiores impactos ambientais, sociais e econômicos positivos possíveis ao longo de todo o ciclo de vida.

4) Gestão orçamentária: esta dimensão passou a integrar o modelo de governança e gestão organizacional em 2019 e inclui as seguintes práticas:

a) *estabelecer o processo orçamentário organizacional*: realizar a elaboração anual da proposta orçamentária com, no mínimo, etapas e atividades, procedimentos padronizados, papéis e responsabilidades, e prazos para cada colaborador no processo e garantir que todas as áreas funcionais da organização que consomem recursos financeiros significativos participem formalmente do processo de gestão do orçamento, devendo existir indicadores que permitam gerenciar o processo orçamentário e os seus resultados; e

b) *Contemplar as prioridades no orçamento*: considerando que a entrega de resultados à sociedade é o objetivo da governança, a gestão orçamentária deve definir as prioridades que demandem recursos orçamentários e que elas sejam adequadamente contempladas na proposta orçamentária.

Segundo o Manual de Orientações para Interpretação e Utilização dos Indicadores de Governança e Gestão em Trabalhos de Controle Externo (BRASIL, 2020b), a coleta de dados dos órgãos públicos é feita através de um questionário eletrônico enviado pelo TCU, respondido pelos gestores das instituições avaliadas. A estrutura do questionário do iGG (Índice Integrado de Governança e Gestão) está fundamentada nas práticas do modelo de autoavaliação utilizando o método CSA

(*Control Self-assessment* ou autoavaliação de controles), através da aplicação de um questionário eletrônico de autoavaliação.

O uso de um questionário de autoavaliação, se por um lado, permite uma maior abrangência de análise e cruzamento de dados, por outro se mostra falha, pois entende-se que os instrumentos utilizados para coletar os dados podem refletir o ponto de vista do avaliador e, além disso, as perguntas podem ser interpretadas de maneiras diferentes pelos respondentes do questionário (BRASIL, 2020b, p. 17). Outra limitação é a validade das respostas. Nogueira e Gaetani (2018) entenderam que a qualidade das respostas pode ser comprometida, considerando a ansiedade dos gestores em melhorar os respectivos indicadores, ainda que não tenham institucionalizado totalmente novas práticas de gestão indicadas nos questionários. Essa atitude pode, inclusive, ser potencializada diante de uma suposição de vinculação da distribuição de verbas às universidades utilizando o iGG, por exemplo. Os autores atribuíram as falhas na obtenção dos dados à falta de desenvolvimento metodológico por parte do Poder Executivo que, ao se afastar do debate de governança, deixando-o a cargo do TCU e CGU, não estimulou a discussão de uma melhor forma de aferição dos índices no contexto da administração pública.

Para a elaboração do questionário de autoavaliação, as práticas apresentadas anteriormente são desdobradas em itens de verificação (ou controle) mais objetivos, que permitem a avaliação e são auditáveis. As questões são agrupadas pelos temas a seguir, identificados pelos códigos numéricos abaixo (BRASIL, 2020b, p. 13):

- a) 1000: Governança pública – Liderança;
- b) 2000: Governança pública – Estratégia;
- c) 3000: Governança pública – Controle;
- d) 4100: Gestão de pessoas;
- e) 4200: Gestão de tecnologia e da segurança da informação;
- f) 4300: Gestão de contratações; e
- g) 4400: Gestão orçamentária.

Cada tema possui questões relacionadas às práticas anteriormente mencionadas, com cada página do questionário eletrônico destinada a uma das práticas. O gestor deve indicar o nível de adoção de cada uma das práticas de

governança e gestão da sua instituição. Para orientar as respostas, são utilizadas as seguintes faixas de percentuais de adoção:

- Não adota - 0% de adoção;
- Adota em menor parte - acima de 0% e menos de 15% de adoção;
- Adota parcialmente - entre 15% e menos de 85% de adoção³;
- Após responder todas as questões, o gestor encaminha o questionário ao TCU, que converte os dados obtidos em valores numéricos que variam entre 0 e 1.

Tais percentuais são representados pelos seguintes estágios de capacidade de governança, expressos de acordo com os valores limítrofes:

- a) Valor 0 para o limite inferior da faixa Inicial e, dentro da dessa faixa, os valores menores que 15% são classificados como estágio Inexpressivo;
- b) 0,4 é o limite inferior do estágio de capacidade Intermediário. Assim, as repostas com valores menores que 40% são classificadas no estágio inicial;
- c) Valor de 70% para o limite superior do estágio Intermediário. Então as repostas acima desse valor são classificadas no estágio Aprimorado; e
- d) Valor 1 como limite superior do estágio Aprimorado (BRASIL, 2020b, p. 28).

Os dados dos estágios de capacidade são utilizados para formular os indicadores que retratarão diversos aspectos da governança avaliados no questionário. Tais indicadores podem ser sintetizados em um único índice: o iGG.

Desde 2017 o iGG vem sendo utilizado pelo TCU como o índice de representação geral da situação da instituição no que tange a governança. É composto pelos índices de governança pública, gestão de pessoas, gestão de TI, gestão de contratações e, desde 2021, o de gestão orçamentária. Segundo o TCU, indicadores devem servir como ferramenta para identificar e corrigir as vulnerabilidades das instituições quanto à promoção da governança pública e gestão, não recomendando o uso de metas simplistas na Administração Pública que foquem apenas no aumento dos índices (BRASIL, 2020b). Em outras palavras, o iGG seria um norteador das decisões a fim de promover a governança, de forma que cada instituição teria a liberdade de dar maior atenção a aspectos que considerasse mais relevantes a sua realidade, considerando suas especificidades, não

³ O largo intervalo de 15% a 85% é intencional, pois foi percebido que o detalhamento dessa faixa aumentaria desnecessariamente o custo de decisão dos respondentes (TCU, 2020, p. 28).

recomendando, portanto, o uso dos índices para promover comparações entre as organizações.

A seguir será apresentada a metodologia utilizada no presente trabalho, e, em seguida, serão apresentados os dados de governança referentes à UFRJ. Por fim, haverá uma discussão do provável motivador da melhora dos índices apresentados pela universidade em 2021 e será demonstrado que, a partir do momento em que é formulado um ranking, abre-se a prerrogativa de promover programas políticos utilizando esses dados, o que não necessariamente poderá conferir uma melhora no serviço público. Daí a importância em compreender como ocorre a elaboração dos dados e quais bases e fundamentações que norteiam sua formulação.

3 METODOLOGIA

A metodologia do presente trabalho foi desenvolvida a partir de uma revisão teórica de diversas fontes da literatura, em uma abordagem inicialmente qualitativa, através da consulta a artigos científicos, dissertações, textos normativos, resoluções, referenciais, publicações em sites institucionais e jornais de grande circulação. Através das informações coletadas, foi possível desenvolver uma base teórica que incluiu desde o início do uso do termo governança até a sua atual aplicação no setor público brasileiro, tendo como foco a promoção da governança pública promovida pelo TCU na UFRJ.

Com relação à análise de dados do iGG obtidos pela UFRJ, foi feita uma comparação entre os relatórios individuais da autoavaliação resultantes do levantamento dos índices de governança e gestão pública elaborados pelo TCU, referente aos anos de 2017, 2018 e 2021. Utilizou-se a faixa de classificação elaborada pelo TCU para definir se os índices encontravam-se em nível aprimorado, intermediário, inicial ou inexpressivo. Observou-se uma considerável melhora da UFRJ nos índices deste último ano, contrariando as expectativas de um período de cortes orçamentários e o agravante da pandemia de Covid-19, iniciada no Brasil em 2020.

Por fim, para justificar a melhora dos índices da UFRJ, foram utilizadas resoluções da UFRJ aprovadas pelo Conselho Universitário (Consuni), portarias, decretos, publicações em páginas oficiais da Universidade e artigos científicos que trataram da governança em universidades públicas, em especial, o artigo “UFRJ: expansionismo e declínio organizacional”, publicado em 2021 pelo Dr. Reinaldo Gonçalves, professor titular do Instituto de Economia da UFRJ.

4 RESULTADOS: A GOVERNANÇA PÚBLICA NA UFRJ

Segundo o Center for World University Rankings (CWUR, 2022), a UFRJ ocupa a 361ª posição dentre as quase 20 mil instituições do mundo avaliadas, sendo a terceira melhor do Brasil e a quarta melhor da América Latina. O ranking considera os seguintes indicadores:

- 1) Educação: considera a notoriedade acadêmica alunos formados pela instituição;
- 2) Empregabilidade: considera os empregos ocupados pelos estudantes formados pela instituição, considerando cargos do alto escalão de grandes empresas;
- 3) Qualidade da faculdade: considera a notoriedade acadêmica dos docentes;
e
- 4) Qualidade de pesquisa: considera o número de publicações e citações em revistas científicas de prestígio.

Apesar de uma classificação satisfatória do ponto de vista acadêmico, a UFRJ enfrenta desafios administrativos. Esse desalinhamento da UFRJ com as propostas de governança pública foi observado nos Relatórios de Levantamento de Governança e Gestão Públicas elaborados pelo TCU em 2017 e 2018 (Tabela 1). Contudo, em 2021, após um lapso de dois anos sem serem coletados dados por conta da pandemia de COVID-19 e o deslocamento de atenção para assuntos urgentes, o resultado do iGG da UFRJ foi surpreendente, conforme os dados apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Resultados da autoavaliação da UFRJ em 2017, 2018 e 2021.

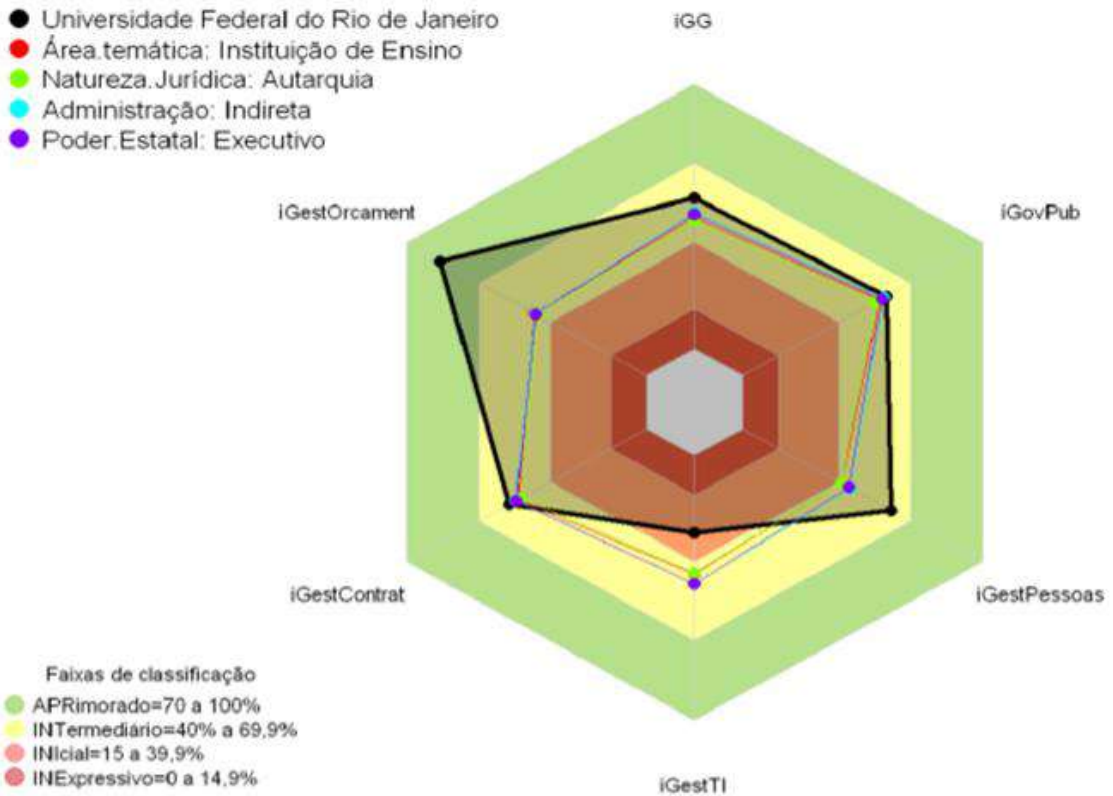
Indicador	Valor 2017	Valor 2018	Valor 2021
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	26,0%	18,0%	57,0%
iGovPub (índice de governança pública)	29,0%	23,0%	59,6%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	26,0%	20,0%	57,4%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	26,0%	20,0%	61,6%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	17,0%	13,0%	20,2%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	23,0%	13,0%	29,5%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	30,0%	19,0%	69,8%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	30,0%	16,0%	57,1%
iGovOrcament (índice de governança e gestão orçamentária)	---	---	91,6%
iGestOrcament (índice de capacidade em gestão orçamentária)	---	---	85,7%

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2017b; BRASIL, 2018b; Brasil, 2021.

O Gráfico 1 – Indicador iGG da UFRJ em 2021 – demonstra parte do relatório individual da UFRJ de 2021, com a representação do iGG, dentre outros índices, comparados aos índices de demais instituições do Poder Executivo.

Gráfico 1: Indicador iGG da UFRJ em 2021

Indicador: iGG - Índice integrado de governança e gestão públicas
iGG2021 - Governança Pública Organizacional
Índice integrado de governança e gestão públicas

**Legenda:**

- **iGG** - Índice integrado de governança e gestão públicas
- **iGovPub** - Índice de governança pública
- **iGestPessoas** - Índice de Gestão de Pessoas
- **iGestTI** - Índice de Gestão de TI
- **iGestContrat** - Índice de Gestão de Contratações
- **iGestOrcament** - Índice de gestão orçamentária

Fonte: BRASIL, 2021.

No gráfico, pode-se identificar que, por mais que o iGG da UFRJ se apresente acima da média das instituições comparadas, o iGestTI (Índice de Gestão de TI) apresenta-se drasticamente inferior. Já o iGestOrcament (Índice de gestão orçamentária), apresenta-se muito acima das demais instituições.

Portanto, a UFRJ evoluiu de um iGG de estágio inicial para um intermediário. Ou seja, segundo o TCU, a universidade apresentou uma melhora considerável na

governança. Poder-se-ia dizer que a UFRJ se tornou mais eficiente? Segundo Martins et al. (2020), uma universidade eficiente é aquela que atende:

“[...] aos anseios da sociedade, que fará uso dos seus serviços por meio de políticas públicas voltadas à qualidade das atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação, através da oferta de cursos e programas de graduação, pós-graduação e extensão.” (MARTINS et al., 2020, p. 2).

Apresentados os indicadores de governança da UFRJ resultantes do questionário de autoavaliação entre os anos 2017 e 2021, na próxima seção os resultados observados serão discutidos. O que teria impulsionado os valores na última avaliação da universidade? O iGG aprimorado tornou a universidade mais eficiente em atender aos anseios da sociedade? O que é eficiência, segundo o TCU? As atividades de ensino, pesquisa e extensão foram aprimoradas?

5 DISCUSSÃO DE RESULTADOS: REESTRUTURAÇÃO NA UFRJ

Ao divulgar os resultados das avaliações do ciclo de 2017 e 2018, o TCU demonstrou o quanto a UFRJ, e demais instituições públicas avaliadas, estavam distantes de um índice de governança ideal. Considerando a Tabela 1, o iGG em 2017, que já se apresentava baixo, representando um estágio inicial de 26%, em 2018 teve um decréscimo, indo a 18%. Todos os demais índices também apresentaram queda, sendo que os índices relacionados à tecnologia da informação regrediram de um estágio inicial para um estágio inexpressivo de governança.

Não fugindo à realidade da UFRJ, um levantamento realizado em 2020, analisando os resultados do índice de governança pública das instituições superiores de ensino no ano de 2018, constatou que cerca de 55% das instituições apresentam-se no estágio inicial de governança e 43,3% das universidades no estágio intermediário (MARQUES et al., 2020). Ou seja, grande parte das universidades não estavam conseguindo se adequar às propostas de governança formuladas pelo TCU.

Duque (2016), ao analisar os indicadores de governança utilizados pelo TCU para avaliar as universidades federais brasileiras, concluiu que os índices têm maior foco no controle financeiro do que em aspectos que definiriam uma universidade como de excelência no campo da governança. Assim como Duque, outros pesquisadores demonstraram que o iGG não apresenta uma relação relevante que expresse o desempenho de práticas de governança das universidades federais (MARTINS et al., 2020; PASQUALI; NOTTAR; MELLO, 2020). Identificaram que o foco no controle dos índices utilizados pelo TCU, especialmente quanto a questões financeiras, vai de encontro à proposta do próprio TCU, que definiu o propósito da governança não como uma mera ação de controle, mas como uma ação para remover controles desnecessários, visando a melhoria do desempenho da organização (BRASIL, 2020a).

Além dos fatos mencionados, constatou-se que a grande heterogeneidade das instituições públicas de ensino superior dificultaria uma avaliação que espelhasse a realidade de todas as universidades, não permitindo, portanto, uma formação de *ranking* de governança a partir do iGG (DUQUE, 2016; MARTINS et al., 2020). Tal contribuição vai ao encontro do posicionamento do TCU, que não recomenda o uso do *ranking* para comparar as instituições. Contudo, contrariando a posição do TCU, o MEC, em 2019, indicou que a distribuição de verba para as universidades estaria em processo de alteração. Segundo o secretário de Educação Superior do MEC na ocasião, Arnaldo Barbosa de Lima Júnior (2019 - 2020), 90% da distribuição de verba atual considera o tamanho da instituição e apenas 10% é remetido segundo a governança (OLIVEIRA, 2019). Tal critério, de acordo com o secretário, não valorizaria o mérito da universidade que busca a melhora da sua governança, de forma que a proposta seria aumentar o segundo percentual ao longo dos próximos 10 anos (OLIVEIRA, 2019).

A proposta de atrelar o iGG à distribuição de verba foi preocupante à UFRJ, pois, no *ranking* de governança elaborado pelo TCU em 2018, a universidade situava-se abaixo da média das IFES, com índices que remetiam ao estágio inicial ou inexpressivo de governança, conforme apresentado na Tabela 1. A baixa classificação da UFRJ, segundo Gonçalves (2021), pode ter sido influenciada pelo crescimento da UFRJ, que já era a maior universidade do Brasil, entre os anos de 2009 e 2014. Segundo o autor, ocorreu de forma desordenada, o que resultou em

um aparente declínio organizacional, com aumento de problemas estruturais, déficits de governança e gestão e vícios da cultura organizacional, levando, inclusive, à queda de posições em *rankings* internacionais das melhores universidades⁴. O autor atribuiu parte desses problemas crônicos ao fato de a UFRJ ser uma universidade muito antiga, com mais de 100 anos, o que dificulta a assimilação de novas condutas, pois muitas rotinas já estão enraizadas no cotidiano da instituição. Além disso, acredita que a ocupação de cargos administrativos por docentes é algo a ser repensado, pois considera que “ótimos docentes, pesquisadores ou extensionistas podem ser administradores ineficazes, ineficientes e incompetentes” (GONÇALVES, 2021, p. 22). Outro fator abordado pelo autor que poderia potencializar os problemas da UFRJ seria a pandemia de COVID-19, pois, devido a pouca experiência da UFRJ com atividades remotas e educação a distância (EaD), a tendência seria que as atividades administrativas e a formação dos estudantes fossem prejudicadas.

A primeira grande alteração na UFRJ visando à adequação de um modelo de governança ocorreu em 2011, com a criação da Pró Reitoria de Gestão e Governança (PR6) através da Resolução nº 15/2011 do Consuni (Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro), pois, conforme o preâmbulo da Resolução, a universidade constatou a necessidade imediata de:

“promover agilidade e eficiência à estrutura organizacional da Administração Central nas áreas de orçamento e administração da Universidade; disponibilizar estruturas adequadas e compatíveis com as atuais demandas e níveis de relevância das ações próprias de políticas estudantis e das atividades desenvolvidas fora da sede da Universidade (...)” (UFRJ, 2011).

Uma nova alteração foi necessária após a publicação do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017a). Ao definir as diretrizes para a governança pública, o Decreto expôs a necessidade de uma nova reestruturação da UFRJ no que tangia à modernização de competências regimentais da PR6. Essa recomendação de reestruturação somada ao relatório que

⁴ Gonçalves (2021) fez referência aos seguintes rankings: THE World University Rankings (THE) da revista britânica The Times Higher Education; Academic Ranking of World Universities (ARWU) da empresa de consultoria chinesa Shanghai Ranking Consultancy; e QS World University Rankings (QS) da empresa de consultoria britânica Quacquarelli Symonds.

estava sendo elaborado em 2018, que claramente apresentaria dados insatisfatórios, impulsionaram a UFRJ para mais uma mudança institucional.

Buscando reverter o quadro da UFRJ, a Resolução nº 04/2018 do Consuni propôs um redimensionamento da estrutura da PR6, que, segundo seu preâmbulo, teria o objetivo de “prover eficiência, eficácia e agilidade à estrutura organizacional da Administração Central nas áreas de gestão e governança, orçamento, finanças e contabilidade da Universidade” (UFRJ, 2018a). Com isso, pretendeu-se implementar as bases institucionais com foco na governança, definindo estruturas e procedimentos para que a Reitoria pudesse exercer controle e monitoramento sobre as funções administrativas da universidade com a criação da Superintendência Geral de Governança da PR6 (UFRJ, 2018a). Essa superintendência foi criada com o objetivo de desenvolver instrumentos para aprimorar a gestão e governança institucional e normatizar os procedimentos administrativos – como compras, contratações, gestão patrimonial, etc. –, possuindo as seguintes atribuições (UFRJ, 2018b):

- Exercer a Gerência Geral do Sistema de Governança da UFRJ;
- Normatização e estruturação da Governança na PR6/UFRJ;
- Mapeamento dos processos, descrição das atividades junto aos setores, elaboração dos fluxogramas e listas de verificação;
- Definição de padrões para execução de atividades, com base nos processos descritos;
- Fomento da política de gestão de riscos na Universidade, assim como de sua aplicação nos processos administrativos a fim de assegurar a integridade institucional e o alcance dos objetivos estratégicos institucionais;
- Contribuir no gerenciamento dos riscos - Atualizar semanalmente a planilha dos contratos vigentes sob a égide da PR6;
- Prestar assistência e apoio direto à gestão dos contratos e licitações da PR6 e demais unidades administrativas e acadêmicas da UFRJ; e
- Elaborar propostas de Normas dos procedimentos administrativos, gerenciar e atualizar o Arquivo de Instrumentos Normativos da PR6.

Portanto, ao responder o questionário de 2021, a UFRJ já contava com alguns frutos resultantes dessa reestruturação, que criou uma base para a implementação

da governança ao definir rotinas e diretrizes que coordenavam as funções administrativas da UFRJ.

Para Gonçalves (2021, p. 47), por mais que os indicadores da UFRJ em 2021 não tenham sido ideais, o fato de a universidade ter assumido a necessidade de institucionalizar e tornar operacionais instrumentos de governança são ações relevantes. Ainda que o autor considere que questões estruturais precisem ser revistas, como a revisão de estatutos e regimentos, exigindo novas definições de colaboração entre os órgãos que compõem a administração superior da Universidade, ele destaca algumas medidas que já foram tomadas pela universidade no sentido de fornecer uma base para que os mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle), possam ser postos em prática de modo a aprimorar o desempenho administrativo da UFRJ:

- Reformulação da Portaria 2499/2019 que estabeleceu o Sistema de Governança da UFRJ, com a publicação da Portaria 6611/2020;
- Definição de uma Política de Gestão de Riscos (Portaria 2500/2019);
- Elaboração do Manual de Análise e Gestão de Riscos da UFRJ;
- Implantação de um Arquivo de Instrumentos Normativos com a geração de normas e demais instrumentos com vistas à otimização da gestão de processos e contratos, de livre acesso pelo Portal da UFRJ;
- Plano de Conduta e de Integridade, aprovado pelo Conselho Superior de Coordenação Executiva em 26 de março de 2019;
- Programa de palestras para os servidores das Pró Reitorias, apresentadas por profissionais da área de Controle Interno, voltadas para o entendimento da Gestão de Riscos, Controle Interno e Integridade.

Tais medidas refletiram-se nos resultados dos indicadores de governança de 2021, de modo que foi possível sair dos estágios iniciais de governança de 2018 para estágios intermediários. Como observado na Tabela 1, o iGG aumentou mais que o triplo, entre 2018 e 2021, assim como ocorreu com outros índices como o iGovPessoas, iGovContrat e iGestContrat. Já os índices iGovPub e iGestPessoas aumentaram mais que o dobro. Os indicadores iGovOrcament e iGestOrcament, que tiveram suas avaliações iniciadas em 2021, já se apresentaram resultados no sentido de um estágio aprimorado de governança. Apenas os indicadores de iGovTI

e iGestTI tiveram um incremento que pode ser considerado pequeno, não saindo do estágio inicial de governança. Considerando-se os cortes orçamentários sofridos pela universidade nos últimos anos⁵, é compreensível que os índices atrelados à tecnologia permaneçam estagnados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições de ensino público superior encontram-se em um cenário no qual são comumente confrontadas com uma agenda de desmonte, onde o desenvolvimento de suas competências torna-se comprometido quando medidas adotadas pelo Ministério da Educação enfraquecem a autonomia universitária, mesmo resguardada por preceitos legais. Conforme foi apresentado neste trabalho, o fato de ainda termos a escolha do reitor, figura de representação máxima da universidade, nomeado a partir de uma lista tríplice, permite que a decisão democrática da própria instituição seja desconsiderada. Sob o governo de Jair Bolsonaro (2019 – atual), a prática de não serem nomeados os primeiros colocados das listas tríplices compromete o processo de escolha autônoma da universidade ao desconsiderar toda a agenda para a universidade apresentada em campanha para a comunidade acadêmica, e que foi legitimada pela consulta pública. Portanto, tal medida, mesmo respaldada pela lei, já vai de encontro a todas as dimensões da autonomia universitária: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Outro exemplo apresentado demonstrou que decisões judiciais podem exceder condutas definidas pela universidade. A obrigatoriedade do retorno de todas as atividades presenciais da UFRJ em novembro de 2021, ainda durante a pandemia, desconsiderou a necessidade de um planejamento logístico e de

⁵ Desde 2012, as universidades federais sofreram sucessivos cortes no orçamento discricionário, responsável por investimentos e despesas de custeio da instituição, como auxílio estudantil, contratos de segurança e contas de água, luz e telefone. Em 2021, a UFRJ contou com um orçamento de R\$ 299 milhões, uma queda de R\$ 75 milhões em relação ao ano de 2020 (UFRJ, 2022). Iniciou o ano de 2022 com o valor orçamentário de aproximadamente R\$ 329 milhões, o que não corrigiu as perdas inflacionárias em relação ao ano anterior. Deste orçamento de 2022, foram bloqueados cerca de R\$ 23 milhões, sendo que R\$ 12 milhões já foram cancelados e remanejados pelo governo federal para outros ministérios para pagamento de despesas obrigatórias, reduzindo o orçamento para R\$ 317 milhões, com a chance de cair para algo em torno de R\$ 305 milhões (UFRJ, 2022).

despesas financeiras que seriam necessárias para tal ação. A decisão ignorou a nota apresentada previamente pela própria universidade, que já estava se organizando para um retorno gradual a partir de novembro daquele ano, para consolidar o retorno completo em abril de 2022. Mais uma vez, a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial foram desconsideradas.

Por fim, foi apresentada a proposta do Programa Future-se. O programa formulado pelo Governo Federal, sugere que as universidades federais passem a captar recursos para o desenvolvimento de suas atividades de pesquisa, e que uma OS faria a gestão das atividades de ensino, pesquisa e inovação. Portanto, mais uma vez, uma proposta política reiterou o ataque à autonomia administrativa, didática e financeira da universidade.

Além de estar sujeita a textos normativos, decisões judiciais e políticas que enfraquecem a sua autonomia, as universidades públicas ainda são submetidas a diferentes formas de controle. Por mais que seja necessário que as atividades de uma instituição pública estejam submetidas ao controle de outras instâncias, no caso específico das universidades, deve-se investigar a que fim se destina tal controle. Ou seja, deve-se considerar que a educação não deve pautar-se em aspectos simplistas de redução de custos, e sim focar na entrega do melhor resultado à sociedade.

O controle externo das instituições é realizado pelo TCU, que, além de fiscalizar as contas, é o responsável pela promoção da governança das entidades públicas. No Brasil, recomendações de implementação da governança pública iniciaram-se em meados da década de 90, durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, seguindo uma tendência internacional inspirada nas reformas gerenciais implementadas na década de 80 em países da OCDE. Foi também nesta ocasião em que se iniciou uma relação de cooperação entre o Brasil e a OCDE. Porém, o papel de destaque do TCU como promotor da governança surgiu durante o segundo mandato de Fernando Henrique, momento em que o Poder Executivo se afastou do debate sobre a governança.

Ao acumular as funções de controle e promoção da governança, notou-se que o TCU tendeu a manter o foco no aspecto do controle financeiro, sob um discurso de combate à corrupção. Contudo, por conta da grande liberdade de atuação, criou-se

um ambiente propício ao surgimento de um ativismo de contas. Para O'Donnell (1998, p. 147), em um sistema democrático, mais preocupante do que a corrupção do sistema é a usurpação ilegal da autoridade de uma agência estatal por outra; ou seja, quando uma instituição interfere na autonomia de outra, causa um dano maior à democracia do que a corrupção. Portanto, por mais que seja crucial o papel do controle na promoção da governança, diante de um TCU que apresenta uma conduta que extrapola suas competências, fez-se necessário identificar como é a prática da instituição na promoção da governança (ALVES, 2016; CABRAL, 2021; Hidalgo et al., 2015, apud FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018; Weitz-Shapiro et al., 2015, apud FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018).

Faz-se importante salientar que os padrões de governança do TCU são estabelecidos a partir de definições e recomendações propostas por organizações internacionais, dentre elas, a OCDE tem um papel de destaque. A organização é responsável pela recomendação à elaboração de políticas públicas, além do financiamento de programas em diferentes governos, com a promessa de crescimento econômico.

A OCDE incentiva a promoção da governança a partir da adoção de medidas que direcionam as economias a padrões internacionais, defendendo medidas de distanciamento entre Estado e mercado, entendendo que cabe àquele apenas assegurar o funcionamento do mercado e desempenhar atividades regulatórias, sem intervir na economia. Não há por parte da OCDE, por exemplo, qualquer recomendação à captação de recursos públicos para aumentar os investimentos em serviços públicos essenciais como saúde, educação e programas sociais. Portanto, suas propostas possuem uma orientação neoliberal, que consideram o Estado como falho e corrupto.

No campo da educação, a OCDE elabora ações que prometem crescimento econômico, tendo como foco o incentivo à formação de mercado de trabalho através do investimento no capital humano, indicando que o acesso à educação resulta em bons empregos e, conseqüentemente, no desenvolvimento econômico da nação. Entretanto, tornar a produção mais eficiente, com vistas ao aumento da produtividade, apenas garante um maior acúmulo de capital, não resultando em ganhos pessoais ou em uma melhor distribuição de renda. Ao ver a educação

apenas como meio para se atingir um fim que é a formação de mão de obra, desconsidera-se a função de transformação social da educação, não contribuindo para a redução das desigualdades.

Apoiando-se em orientações e dados fornecidos pela OCDE, dentre outras fontes, o TCU formulou o Referencial básico de governança para auxiliar os órgãos públicos a aprimorarem suas práticas, utilizando a definição de governança pública a partir do termo utilizado na governança corporativa, pautando-se na modernização do setor público através da adoção de princípios da gestão privada, considerando que assim o Estado tornar-se-ia mais eficiente.

O princípio da eficiência, incluído em 1998 ao art. 37 da Constituição Federal de 1988, trouxe maior relevância ao debate de combate ao patrimonialismo e à burocracia presentes na administração pública brasileira. Para o TCU, eficiência é definida como a “relação entre os produtos (bens ou serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los” (ISSAI 300; TCU, 2010, apud BRASIL, 2017, p. 17). Se trouxermos para a realidade da educação, seria formar mais alunos, com menor custo. Produzir mais pesquisa e aprovar mais projetos, com menores investimentos. Como contabilizar a eficiência de uma instituição de educação da mesma forma que é feita com qualquer outra instituição? A universidade possui suas prerrogativas, particularidades, que devem ser respeitadas a fim de permitir que o serviço entregue à sociedade seja o melhor possível.

Para quantificar o nível de governança das instituições, o TCU utiliza índices resultantes de questionários de autoavaliação preenchidos pelos órgãos públicos. O principal deles é o iGG, que espelha o aspecto geral do nível de governança avaliado pelo TCU.

A UFRJ, por mais que ocupe boas posições nos rankings referenciados em aspectos acadêmicos, apresentou um baixo rendimento quanto à adoção de governança nos anos de 2017 e 2018. Ainda em 2018, o MEC propôs vincular parte da verba das universidades ao ranking resultante do iGG, contrariando a recomendação do próprio TCU em não utilizar o ranking para fins de comparação entre as instituições. Pressionada a melhorar sua posição, entre os anos de 2018 e

2021, a universidade promoveu ações com a finalidade de melhorar sua governança. Dentre elas, a mais expressiva foi a reestruturação da Pró Reitoria de Gestão e Governança ocorrida em 2018, com a criação da Superintendência Geral de Governança, que possibilitaria à Reitoria um maior controle e monitoramento das atividades administrativas da universidade.

O resultado foi que, entre 2018 e 2021, mesmo diante da situação atípica de trabalho remoto motivada pela pandemia de Covid-19 e sucessivos cortes orçamentários, a UFRJ apresentou uma melhora substancial no iGG, aumentando de 18% para 57%, passando de um iGG de estágio inicial para um intermediário. Ou seja, para o TCU, a UFRJ teria apresentado uma melhora considerável em sua governança. Todavia, estudos que analisaram a formulação dos indicadores de governança demonstraram que ao manter o foco no controle financeiro, as melhoras propostas pelo TCU não necessariamente representaram uma melhora significativa na governança, considerando que o controle é apenas um dos mecanismos de governança organizacional pública (DUQUE, 2016; MARQUES et al., 2020; MARTINS et al., 2020; PASQUALI; NOTTAR; MELLO, 2020). Marques et al. (2020) e Duque (2016) classificaram como insatisfatória a metodologia utilizada para a formação dos questionários aplicados às universidades que estabelecem o iGG, pois desconsidera particularidades e limitações, não promovendo o devido auxílio à formulação de políticas públicas.

Considerando a melhora do iGG da UFRJ em 2021, presume-se que houve um aprimoramento na governança e, portanto, aumentaram-se as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos em termos de serviços e de políticas públicas. Diante disso, pode-se dizer que a comunidade universitária foi beneficiada? Notou-se essa melhoria dos números no cotidiano da universidade? Para Martins et al. (2020), há uma fraca correlação entre os valores dos indicadores de governança estabelecidos pelo TCU e a qualidade dos serviços prestados pelas universidades públicas. Segundo Pasquali, Nottar e Mello (2020) não existe correlação significativa ao comparar variáveis de governança liderança, estratégia e accountability, mensuradas pelo TCU, com as variáveis de desempenho ensino, pesquisa, citações, perspectivas internacionais e indústria, reportadas no Ranking Internacional THE World University Rankings. Portanto, a quem favorece o aumento dos índices considerados pelo TCU? O objetivo é apenas a redução de gastos com

maior controle? Não é objetivo deste trabalho questionar a importância de uma gestão orçamentária eficaz e controlada, no entanto, a governança estimulada pelo TCU desconsidera as decisões e particularidades de cada universidade, mais uma vez demonstrando um ataque à autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

A governança pública não deve ser um movimento que afasta o Estado para dar espaço à lógica do mercado, beneficiando o setor privado e seu interesse lucrativo em detrimento da qualidade na prestação de serviço público e gratuito à sociedade. Ela deve garantir que os resultados desejados pelos cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados, centrada no fortalecimento da capacidade de coordenação e na modernização da Administração Pública (IBGP, 2017, p. 1; NOGUEIRA; GAETANI, 2018). Porém, a promoção da governança permanecendo sob a égide do controle financeiro acaba engessando ainda mais a autonomia universitária, visto que qualquer inovação, alteração e melhoria organizacional dependerão de novos investimentos. Essa constatação pode ser observada nos índices do TCU ligados à tecnologia da informação da UFRJ. Mesmo diante do aumento nos demais níveis analisados, entre os anos de 2018 e 2021, o iGovTI e o IGestTI permaneceram estagnados nos estágios iniciais.

Portanto, concluiu-se que o foco das ações do TCU deveria estar diretamente relacionado ao cumprimento das demandas do Estado para com a sociedade, de forma que a própria sociedade deveria estar inserida neste processo de avaliação dos serviços, avaliando as alterações que atingiram suas expectativas quanto ao aperfeiçoamento do serviço público. Ao basear suas ações nas propostas da OCDE, que apoia o Estado Mínimo e indica que uma gestão pública eficiente estaria atrelada a cortes de gastos no serviço público, o TCU dificilmente atenderá sua demanda em promover a governança.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015.

ALVES, Francisco Sérgio Maia. O ativismo na atuação jurídico-administrativa do Tribunal de Contas da União: estudo de casos. **Revista de Informação Legislativa**.

Brasília, a. 53, n. 209, p. 303-328. Jan - Mar 2016. Disponível em: <https://bitly.com/xFJCFr>. Acesso em: 18 set. 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2015.

BERNUSSI, Mariana Medeiros. **Instituições internacionais e educação: a agenda do Banco Mundial e do Education for All no caso brasileiro**. 2014. 89p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bitly.com/VYCNHh>. Acesso em: 08 dez. 2021.

BERALDO, Lílian. OCDE aprova plano de adesão do Brasil e de outros países ao grupo: entidade examinará adequação de políticas às diretrizes da organização. **Agência Brasil**. Brasília, 10 jun. 2022. Disponível em: l1nq.com/wPhPI. Acesso em 05 jul. 2022.

BERNUSSI, Mariana Medeiros. **Instituições internacionais e educação: a agenda do Banco Mundial e do Education for All no caso brasileiro**. 2014. 89p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bitly.com/VYCNHh>. Acesso em: 08 dez. 2021.

BEVIR, Mark. **Governance: A Very Short Introduction**. Oxford: United Kingdom. 2012.

BRASIL. **Constituição da República, de 5 de outubro de 1988**. Institui a Constituição da República Federativa do Brasil. Brasil. 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

_____. **Decreto nº 1.916, de 23 de maio de 1996**. Regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de instituições federais de ensino superior, nos termos da Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1916.htm. Acesso em: 06 jul. 2022.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 10 de jul. 2022.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. [S. l.], 25 fev. 1967. Disponível em: <https://bitly.com/sadydf>. Acesso em: 16 ago. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Glossário de Termos do Controle Externo, 2017**. Brasília. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EC59C0F015F58F31F6504A6>. Acesso em: 20 jul. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2017. **Acórdão 588/2018**- TCU - Plenário. Relatório individual da autoavaliação da UFRJ. 2017b. Disponível em: <https://cdp.com.br/wp-content/uploads/2021/07/Perfil-de-Governanca-e-Gestao-2017-1.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2021. **Acórdão nº 2164/2021** - TCU - Plenário. Relatório individual da autoavaliação da UFRJ. 2021. Disponível em: <https://bityli.com/9mLJUQ>. Acesso em: 09 nov. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2018. **Acórdão nº 2699/2018** - TCU - Plenário. Relatório individual da autoavaliação da UFRJ. 2018b. Disponível em: <https://bityli.com/4gom7A>. Acesso em: 09 nov. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Interpretação e Utilização dos Indicadores de Governança e Gestão em Trabalhos de Controle Externo**. Brasília. 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E76619C7601766B5B4C68429C>. Acesso em: 20 mai. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicada a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, DF: TCU, 2014. <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em: 08 out. 2021

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicada a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://bityli.com/NhoJSR>. Acesso em: 08 out. 2021

_____. Tribunal de Contas da União. Regimento interno do Tribunal de Contas de União. **Boletim** do Tribunal de Contas da União especial - Ano. 37, n. 24. Brasília. 2018a. Disponível em: <https://bityli.com/irfhFE>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. Ano 50, Número 4. Out/Dez 1999. Disponível em: <https://bityli.com/sZDVBb>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, vol. 5. n.16, p. 215 - 257, Jan - Mar 2021. Disponível em: <https://www.r dai.com.br/index.php/r dai/article/view/264>. Acesso em: 10 out. 2021.

CAFARDO, Renata. Cresce tensão política em universidades sob gestão Bolsonaro. **Estadão**, 19 set. 2021. Disponível em: <https://bityli.com/p5kuGL>. Acesso em: 05 out. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas. 2020.

CARRANÇA, Thais. 'Você se sente incapaz': profissionais com muito estudo enfrentam desemprego e falta de dinheiro na pandemia. **BBC News**, 12 mai. 2021. Disponível em: <https://bitly.com/3Smjj2>. Acesso em: 08 dez. 2021.

CENTER FOR WORLD UNIVERSITY RANKINGS. Global 2000: list by the center for world university rankings. Ed. 2022-23. 2022. Disponível em: <https://cwur.org/2022-23.php>. Acesso em: 18 jul. 2022.

DEL PINO, Mauro Augusto Burkert. A universidade pública e o Future-se: a valorização do capital como centro das relações acadêmicas. **Revista de educação pública**, v. 29, jan/dez. 2020. Disponível em: <https://bitly.com/euPgIP>. Acesso em: 01 dez. 2021.

DUQUE, Flavia Silva de Lima. **Análise das características de perfil e dos indicadores de desempenho das universidades federais brasileiras**. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Centro de Pós Graduação e Pesquisas em Contabilidade e Controladoria, Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais. 2016. Disponível em: l1nq.com/RGu9J. Acesso em: 10 out. 2021.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos Tribunais de Contas Estaduais. **Revista do Serviço Público**. v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 123-150, dez 2018. Disponível em: <https://bitly.com/0ggbhQ>. Acesso em: 15 out. 2021.

GONÇALVES, Reinaldo. UFRJ: expansionismo e declínio organizacional. Instituto de Economia – UFRJ. **Discussion paper**, TD 007 - 2021. Disponível em: <https://bitly.com/kacFEj>. Acesso em: 15 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Divulgação Especial)**: Medidas de Subutilização da Força de Trabalho no Brasil. 30 nov. 2021 3º trimestre. 2021. Disponível em: <https://bitly.com/Jz2pEa>. Acesso em: 08 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA. **Princípios do IBGP para Governança Pública**. 2017. Disponível em: l1nq.com/Ya5e5. Acesso em: 10 jul. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Panorama da educação**: Destaques do Education at a Glance 2021. 2021. Disponível em: <https://bitly.com/ArL6lq>. Acesso em: 02 nov. 2021.

JESSOP, Bob. The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. Lancaster: **Department of Sociology**, Lancaster University, 1999. Disponível em: <https://bitly.com/WOVlaz>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MARQUES, Pauliane Venessa da Silva Braga; PETER, Maria da Glória Arrais; NASCIMENTO, Cícero Philip Soares do Nascimento; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do Tribunal de Contas da União. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 18, n.2, p. 164-196, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://bityli.com/STIdmB>. Acesso em: 10 set. 2021.

MARTINS, Kleber Watanabe Cunha Martins; SILVA, Fabiana Fernandes Moreira da; FIGUEIREDO, Jeovan de Carvalho; SILVA, Marco Antônio Costa da; ARRUDA, Alessandro Gustavo Souza. Relação entre governança e o valor público gerado pelas universidades federais brasileiras. **Encontro internacional de gestão, desenvolvimento e inovação**. v. 4, n. 1, 31 out. 2020. 2020. Disponível em <https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/11684>. Acesso em: 10 set. 2021.

MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. **Governança Pública**. In: Gestão e governança pública: aspectos essenciais. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016. Disponível em <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2050/8/gestaogovernancapublica.pdf>. Acesso em 20 jun, 2022.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; GAETANI, Francisco. A questão do controle no debate de governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)**, n. 19, dez. 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8973/1/bapi_19_cap_12.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. Lua Nova n.44. pp.27-54. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 01 jul. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD 60th anniversary. 2021a. Disponível em: <https://www.oecd.org/60-years/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

_____. Trabalhando com o Brasil. 18 jan. 2021b. Disponível em: <https://bityli.com/zhLJhK>. Acesso em: 20 nov. 2021.

OLIVEIRA, Junia. MEC avisa que verba de universidades vai seguir ranking: veja posição das mineiras. **Estado de Minas**. 02 set. 2019. Minas Gerais. Disponível em <https://bityli.com/vkU44X>. Acesso em 08 out. 2021.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; SARAIVA, Camila; SAKAI, Roberta. Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento: Elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional. São José do Rio Preto, SP: Balão Editorial, 2020. Disponível em: l1nq.com/5TLql. Acesso em: 09 jul. 2022.

PALAVEZZINI, Juliana; ALVES, Jolinda Moraes. Indicadores da OCDE e suas implicações para a política de educação superior no Brasil. **Argumentum**, Vitória, v. 12, n. 3, p. 256-269, set./dez. 2020. Disponível em: l1nq.com/Pq0GB. Acesso em: 01 dez. 2021.

PASQUALI, Josiane Costa; NOTTAR, Daiane Inacio da Silva; MELLO, Gilmar Ribeiro de. Práticas de governança pública e sua relação com o desempenho das universidades federais brasileiras. **Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 19, Edição Especial / pgs. 202 - 221; 2020. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/27368>. Acesso em: 10 set. 2021.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações. **Revista do TCU**. Brasília. Set/Dez. 2011. Disponível em <https://bityli.com/TdjaFq>. Acesso em 20 jun. 2022.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. **Revista CEJ**, Brasília, n. 31, p. 19-30, out./dez. 2005. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/685>. Acesso em 10 out. 2021.

RIBEIRO FILHO, Wander; VALADARES, Josiel Lopes. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences - JCEC**, v. 3, n. 5. 2017. Disponível em: l1nq.com/2Gg8G. Acesso em 09 jul. 2022.

SILVA, Filomena Lucia Gossler Rodrigues da. Programa Future-se: impactos sobre a autonomia das Instituições Federais de Ensino e sobre o direito à educação. **Roteiro**, Santa Catarina. v. 45, jun/dez. 2020. Disponível em: <https://bityli.com/ZMFUVy>. Acesso em: 10 out. 2021.

SILVA JR, João dos Reis; FARGONI, Everton Henrique Eleutério. FUTURE-SE: o ultimato na universidade estatal brasileira. **Debates & Polêmicas**. Educ. Soc. v. 41. 2020. Disponível em: <https://bityli.com/us4xgl>. Acesso em: 10 out. 2021.

SOARES, Fabiana Pegoraro. A influência do Banco Mundial e da OCDE na educação básica no Brasil e no ensino de geografia. **Geografia Ensino e Pesquisa**, Santa Maria, v. 24, e16, 2020. Disponível em: <https://bityli.com/Oq3PK5>. Acesso em: 28 nov. 2021

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público**. Brasília, v. 70. 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em 09 jul. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Atribuições da Superintendência Geral de Governança. Rio de Janeiro. Brasil. 2018b. Disponível em: <https://xn--gesto-dra.ufrj.br/index.php/estrutura-administrativa/descricao-por-area>. Acesso em: 13 jul. 2022.

_____. Maior universidade federal do Brasil não tem verba para funcionar nos próximos meses. Assessoria de Imprensa da Reitoria. Rio de Janeiro. Brasil. 15 jun. 2022. Disponível em: <https://conexao.ufrj.br/2022/06/maior-universidade-federal-do-brasil-nao-tem-verba-para-funcionar-nos-proximos-meses/>. Acesso em: 04 ago. 2022.

_____. Nota sobre imposição jurídica para retorno total às aulas presenciais: Universidade recorrerá de decisão de desembargador do TRF2 que definiu retorno completo às aulas presenciais em até duas semanas. Assessoria de Imprensa da Reitoria. Rio de Janeiro. Brasil. 2021a. Disponível em: <https://bityli.com/gcX87>. Acesso em 14 nov. 2021.

_____. Nota sobre retorno de aulas presenciais: Reitoria libera aulas práticas presenciais. Demais aulas devem retornar em abril de 2022. Assessoria de Imprensa da Reitoria. Rio de Janeiro. Brasil. 2021b. Disponível em: <https://bityli.com/mVypQv>. Acesso em 14 nov. 2021.

_____. Resolução nº 4, de 28 de junho de 2018. CONSUNI. Altera o Estatuto da Universidade Federal do Rio de Janeiro, aprovado pelo Decreto nº 66.536, de 6 de maio de 1970, publicado no DOU de 12/05/1970, página 3449, para reposicionar a Contadoria Geral na Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças e redimensionar a estrutura da Pró-Reitoria de Gestão e Governança da UFRJ. Rio de Janeiro. Brasil. 2018a. Disponível em: https://consuni.ufrj.br/images/Resolucoes/Resolucao_n_04_de_2018_-_public_DOU.pdf. Acesso em: 13 jul. 2022.

_____. Resolução nº 15, de 28 de jul de 2011. CONSUNI. Altera o Estatuto e o Regimento do Conselho Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em partes que dispõem sobre a Reitoria. Rio de Janeiro. Brasil. 2011. Disponível em: <https://consuni.ufrj.br/images/Resolucoes/res15-11.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2022.

_____. UFRJ se posiciona sobre Future-se, do MEC: Consuni aprova nota da Reitoria, que critica pontos e se abre a diálogo, e também rejeita o programa na forma como está. **Conexão UFRJ**. 09 ago. 2019. Rio de Janeiro. Brasil. 2019. Disponível em: <https://conexao.ufrj.br/2019/08/ufrj-se-posiciona-sobre-future-se-do-mec/>. Acesso em: 18 ago. 2021.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. **Interações**. Campo Grande, v. 11, n. 2 p. 137-148, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/srrRFK6rcbj7gwW6GMyVNHK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 09 jul. 2022.