



Universidade de Aveiro
2022

**FABIO RODRIGO
SILVA**

**O MANAGERIALISMO E A GOVERNAÇÃO NO
ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO: UM
ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO**



Universidade de Aveiro
2022

**FABIO RODRIGO
SILVA**

**O MANAGERIALISMO E A GOVERNAÇÃO NO
ENSINO SUPERIOR PÚBLICO BRASILEIRO: UM
ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica da Doutora Sara Margarida Alpendre Diogo, Professora Auxiliar Convidada do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho a meus pais, pelo constante incentivo à educação.

o júri

presidente

Professor Doutor Gonçalo Alves de Sousa Santinha
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Bernadete de Lourdes Bittencourt
professora adjunta do Instituto Politécnico de Bragança

Professora Doutora Sara Margarida Alpendre Diogo
professora auxiliar convidada da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Agradeço a Deus, por me abençoar neste percurso com saúde e perseverança, apesar das dificuldades. À minha amada esposa Rebekah, pelo amor e apoio durante todo este período de Mestrado. À Profª Sara Diogo, pela atenção e pelo acolhimento nos momentos de dúvida. A meus irmãos Patrícia e Marcos, pelo suporte e exemplo. A meus queridos companheiros de trabalho Diego Fróes, Carolina Genovez e Gustavo Cravo, pela ajuda e por tornarem esta trajetória mais leve. À minha família e amigos, pela torcida e preces para que tudo corresse bem. Sem vocês, nada disto seria possível.

palavras-chave

managerialismo, nova gestão pública, governação, ensino superior público, Brasil.

resumo

Esta dissertação procura perceber como é que a Nova Gestão Pública (NGP) e o managerialismo influenciam a governação no ensino superior público brasileiro, por meio da realização de um estudo de caso na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A investigação é conduzida através do levantamento dos principais documentos que regem o funcionamento da Universidade, com posterior análise de seu conteúdo, a fim de se identificar elementos relacionados ao managerialismo e à NGP. Foi realizada uma entrevista com o Vice-Reitor da UFRJ, com o objetivo de se observar como se concretizam na prática as questões de governação e também com o propósito de se identificar o arquétipo de governação da instituição. Esta análise tem como intuito revelar se a instituição está mais voltada para as tradições universitárias, numa perspectiva colegial, para um *ethos* de mercado, ou até para a possível existência de algum hibridismo entre tais características. Os resultados da investigação sugerem que, mesmo com a imposição de práticas managerialistas por parte de agentes externos, principalmente aqueles ligados ao Governo Federal, a UFRJ mantém sua governação em ligação aos valores tradicionais, dentro do arquétipo de Burocracia Profissional, como forma de resistência e de preservação de sua autonomia garantida pela Constituição Federal do Brasil.

keywords

managerialism, new public management, governance, public higher education, Brazil.

abstract

This dissertation seeks to understand how New Public Management (NPM) and managerialism influence governance in Brazilian public higher education through a case study performed at the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ). The investigation is conducted through surveys of the primary documents governing the University's functioning, with subsequent analysis of its content, in order to identify elements related to managerialism and the NPM. An interview with the Vice-Rector of UFRJ took place to observe how governance issues are dealt with in practice and identify the archetype of governance of the institution. This analysis aims to reveal whether the institution follows university traditions in a collegial perspective, a market *ethos*, or if there is some possible hybridism between these characteristics. Research suggests that, even with the imposition of managerial practices by external agents, mainly those linked to the Federal Government, UFRJ governance is linked to traditional values, within the archetype of Professional Bureaucracy, as a form of resistance and preservation of their autonomy guaranteed by the Federal Constitution of Brazil.

ÍNDICE

I - PARTE TEÓRICO-CONCEPTUAL

1. INTRODUÇÃO	11
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	15
2.1 Transformações na Administração e Gestão Pública.....	15
2.2 Abordagem de arquétipos.....	17
2.3 O contexto da Administração Pública brasileira.....	20
2.3.1 Tradição administrativa.....	20
2.3.2 Da redemocratização à atualidade.....	21
2.3.3 Caracterização do Ensino Superior brasileiro.....	26

II - PARTE EMPÍRICA

3. METODOLOGIA	29
3.1 Tipologia.....	29
3.2 Fases da investigação.....	30
3.3 Caracterização da UFRJ.....	33
4. DESENVOLVIMENTO DA INVESTIGAÇÃO	37
4.1 Primeira fase.....	37
4.2 Segunda fase.....	38
4.2.1 Pré-análise.....	39
4.2.2 Exploração do material.....	41
4.2.3 Tratamento dos resultados.....	43
4.3 Terceira fase.....	44
4.3.1 Estruturas e sistemas.....	44
4.3.2 Esquemas interpretativos.....	46
4.3.3 Identificação do arquétipo.....	47

III – PARTE CONCLUSIVA

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	51
ANEXOS	57

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Dimensões e categorias da análise dos arquétipos.....	18
Figura 2 – Fases da investigação.....	32
Figura 3 – Fases da análise de conteúdo.....	39

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais diferenças entre a Administração Pública burocrática e managerial.....	17
Tabela 2 – Número de instituições de Ensino Superior do Brasil em 2020.....	27
Tabela 3 – Palavras-chave para a análise de conteúdo.....	41

LISTA DE ACRÓNIMOS

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEPAL – Comissão Económica para a América Latina e o Caribe

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONSUNI – Conselho Universitário da UFRJ

ES – Ensino Superior

FMI – Fundo Monetário Internacional

IES – Instituição de Ensino Superior

IFES – Instituição Federal de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU – Organização das Nações Unidas

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

PP – Política Pública

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

I – PARTE TEÓRICO-CONCEPTUAL

1. INTRODUÇÃO

O mundo tem passado por constantes e cada vez mais aceleradas transformações, especialmente nas últimas décadas, fruto de mudanças tecnológicas e de ordem económica e social. Tais mudanças causam impacto na forma como a sociedade é organizada, no papel dos governos, empresas e instituições, a partir da influência de pressões externas, internas, e da conjugação de ambas. Os resultados destas dinâmicas causam rupturas e produzem novas perspectivas, soluções, mas também novos desafios.

Essas intensas transformações podem ser verificadas na Administração e Gestão Pública. Com o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, o Estado de Bem-estar Social, ou *Welfare State*, ganhou força entre diversos países europeus e norte-americanos, como Inglaterra, Suécia, Estados Unidos da América e Canadá. Gurgel e Justen (2021, p. 398) definem este modelo, em termos gerais, como a “responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos”. Nesse cenário, o Estado é organizador da política e da economia, buscando desenvolvimento de mercado ao passo que garante serviços públicos e direitos sociais aos cidadãos, com promoção da qualidade de vida e redução de desigualdades. Este modelo teve o seu auge até a década de 1960, porém entrou em declínio nos anos seguintes.

A década de 1970 trouxe crises financeiras relacionadas à comercialização de petróleo, que causaram grande impacto na economia global. Esse momento da economia gerou um desequilíbrio entre as contas públicas, fazendo com que o Estado não conseguisse arcar com suas despesas de forma sustentável, provocando uma redução do seu papel como provedor, o que deu maior espaço ao sector privado. Segundo Fiori (1997), a desmontagem dos Estados de Bem-estar Social deu-se por meio de uma lenta transformação ou transição de quase todos os casos ou tipos em direção às formas mais atenuadas ou menos inclusivas de cobertura dos vários sistemas que compuseram o Estado de Bem-estar Social no seu período áureo.

Em 1979, Margareth Thatcher foi eleita primeira-ministra da Grã-Bretanha, governando até 1990. Durante o seu governo, o Estado de Bem-estar Social inglês foi gradualmente substituído por outra lógica, diretamente voltada à economia e caracterizada por privatizações, reformas administrativas, e combate a movimentos sindicais. Segundo Pinto (2009, p. 17), a busca pelo controle da inflação teve um papel fundamental nas políticas durante o governo Thatcher. Paralelamente, nos

EUA, Ronald Reagan foi presidente do país entre 1981 e 1989. Seu governo teve elementos similares ao inglês, com redução da intervenção estatal na economia e regulamentação do sector privado. Pinto (2009, p. 9) afirma que estes governos representaram uma quebra de paradigma e a formação de uma chamada “nova ordem mundial”, com o abandono de um modelo de governo que vinha sendo adotado desde o Pós-Guerra pelo mundo capitalista.

Thatcher e Reagan foram, além de aliados, precursores do que passou a ser conhecido como Estado Neoliberal, que passou a influenciar muitos países na década de 1990, inclusive na América Latina. Pereira (2015) destaca que a pressão sobre os países latino-americanos foi reforçada após a eclosão da crise da dívida externa em 1982, quando houve o ponto culminante de um processo de endividamento sobretudo com bancos privados dos EUA, praticado com a conivência do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM).

O *ethos* deste novo modelo trazia características do Liberalismo clássico surgido no século XIX, ou seja, a promoção do desenvolvimento económico por meio de uma maior limitação do Estado com defesa das liberdades individuais e da livre iniciativa. Atualizadas no Neoliberalismo, essas características foram traduzidas no reforço do sector privado na economia, com grande liberalização económica e menor participação do Estado, que passou de provedor a regulador. Fiori (1997) ressalta que essas práticas tinham o objetivo declarado de estimular a responsabilidade pessoal ou coletiva pela própria auto-assistência feita através do mercado.

Inserida nesse espírito de valorização da lógica de mercado e da percepção de que os serviços públicos não estavam a atender aos anseios da população num mundo cada vez mais dinâmico, a Administração e a Gestão Pública também foram alvo de transformações. Para Bresser-Pereira (1997), este tipo de reforma seria fundamental para a defesa da *res publica*, ou património público, contra ameaças como o patrimonialismo e a corrupção por parte de grupos ou indivíduos poderosos. Segundo o autor, tais "apropriações" seriam mais eficazmente combatidas por meio da administração gerencial, da descentralização e da delegação de poder e autoridade para gestores públicos, e do controle estrito dos resultados dentro dos indicadores de desempenho previamente estabelecidos (Bresser-Pereira, 1997). Nesse contexto, a principal característica das reformas realizadas neste momento foi a adoção de ferramentas e práticas do sector privado no sector público com o intuito de se obter eficiência e produtividade, o que marca a transição do modelo Burocrático de governação para o modelo Gerencial, ou, ainda, da burocracia para o managerialismo (Matias-Pereira, 2010). Esta fase passa a ser conhecida como Nova Gestão Pública (NGP).

Um marco desta transição foram as reformas feitas no sistema de saúde da Inglaterra, o *National Health Service* (NHS), iniciadas no governo Thatcher. Segundo Filippou *et al.* (2016), nesta altura foram estabelecidos conselhos de diretoria hierárquicos (boards) nos moldes de conselhos de acionistas, no lugar das relações administrativas horizontais que caracterizavam o NHS até então. Grande parte das atividades de apoio foram ainda terceirizadas e o controle administrativo começou a ser afastado dos profissionais de saúde, forçando a substituição de uma cultura organizacional para um *modus operandi* tipicamente gerencial. Wolf e Oliveira (2017) afirmam que esta lógica de mercado de se "fazer mais com menos", embora procurasse uma utilização responsável dos recursos disponíveis pelos produtores e a sua subordinação aos interesses dos consumidores, foi criticada naquele momento pela sua busca incessante por resultados materiais "acima de qualquer critério ético e moral" (Wolf e Oliveira, 2017, p. 217).

No cenário brasileiro, em 1995 é iniciada a Reforma Gerencial do Estado, que inaugurou oficialmente a Nova Gestão Pública no país. Nesse contexto, os órgãos da administração pública passaram por reestruturações à luz das novas diretrizes, sob uma estratégia de transição composta por três dimensões: (1) institucional-legal, com o objetivo de reformar o sistema jurídico e as relações de propriedade; (2) cultural, para promover a transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; e (3) administrativa, visando aperfeiçoar a administração burocrática e introduzir a administração gerencial, com a modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995).

As universidades públicas não ficaram imunes às mudanças nesse novo cenário. Embora gozem de autonomia didático/pedagógico-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, garantida pela Constituição Federal vigente (Brasil, 1988), diversas políticas públicas voltadas para o Ensino Superior foram implementadas a partir daquela reforma, contendo elementos da NGP na sua formulação. Assim, a questão de investigação que surge a partir do exposto é a seguinte: Como é que o modelo Managerialista de gestão pública influencia a governação de uma universidade pública no Brasil? Nesse sentido, é interessante observar de que formas a universidade responde à adoção de práticas do sector privado nas suas rotinas, e como isto vai ao encontro da cultura universitária tradicional.

Esta investigação se dará no âmbito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por se tratar da maior e mais antiga universidade federal brasileira, servindo como parâmetro para as demais em função de sua tradição e excelente reputação, tanto no Brasil como no exterior (UFRJ, 2022). Outra razão se deve ao facto de o autor deste trabalho estar vinculado a esta instituição há dez anos, atuando

como servidor público nos serviços da Reitoria desta mesma instituição, o que o aproxima do objeto de estudo, facilitando o acesso a informações pertinentes à investigação.

A fim de responder à questão de investigação, o objetivo principal deste trabalho será:

- Perceber como é que o modelo Managerialista de gestão pública influencia a governação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

E, para aprofundar esta compreensão, os objetivos específicos serão:

- Analisar as mudanças na governação da UFRJ a partir do surgimento da NGP;
- Identificar evidências que possam indicar a presença do modelo Managerialista na governação da UFRJ;
- Verificar se existem possíveis hibridismos entre modelos de gestão na governação da UFRJ.

O estudo está organizado em três partes principais compostas por cinco capítulos: a primeira parte, de carácter mais teórico, onde são incluídos os dois primeiros capítulos: o presente capítulo introdutório, e o capítulo 2 que fará um enquadramento teórico do tema a ser investigado. A segunda parte é voltada para o trabalho empírico, onde o capítulo 3 tratará das opções metodológicas da investigação, continuando com o capítulo 4 que apresenta o desenvolvimento da investigação. A terceira e última parte é constituída pelo Capítulo 5 onde serão tecidas as considerações finais deste trabalho, ligando a teoria à prática e apresentando as limitações da pesquisa, com sugestões para estudos futuros.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Este capítulo apresentará o enquadramento teórico que servirá como base para a compreensão dos conceitos gerais envolvidos nesta investigação. Em primeiro lugar, serão abordadas as transformações na Administração e Gestão Pública, do patrimonialismo à NGP, apresentando as suas principais características. Em seguida, será apresentado o conceito de arquétipos e como essas questões se relacionam com a gestão do Ensino Superior. Finalmente, será feita uma contextualização da Administração Pública brasileira, a sua tradição administrativa, um panorama da redemocratização à atualidade e, por fim, a caracterização do Ensino Superior brasileiro.

2.1 Transformações na Administração e Gestão Pública

Nesta seção do trabalho serão apresentados os principais conceitos relacionados aos modelos de Administração Pública. A esse respeito, Matias-Pereira (2010) observa que, a partir do surgimento do Estado moderno, é possível identificar-se três diferentes formas de atuação na trajetória da Administração Pública: a patrimonialista, a burocrática e a managerial. Segundo o autor, o Estado apresenta-se, ao mesmo tempo, como sistema político e como organização:

Ele nasce com um sistema político absoluto, passa a ter um sistema político liberal ao longo do século XIX, e adota a democracia no século XX. Por sua vez, como organização, o Estado nasce como uma organização patrimonial, atravessa o século XIX e chega quase até o final do século XX como burocrático. No final do século XX, passa a ser uma organização gerencial (Matias-Pereira, 2010, p. 112).

Na Administração Pública patrimonialista, o aparelho de Estado atuava como uma extensão do poder do monarca. Assim, o património dos governantes não era separado do património público. Os funcionários públicos tinham o estatuto de nobreza real, havia excesso de nepotismo, corrupção e controle do órgão público por parte dos soberanos. Matias-Pereira (2010) ressalta que, com o advento do Estado Liberal, uma reforma foi necessária a partir das conquistas políticas e sociais da população. Assim, o Estado patrimonial sofreu uma transição para o Estado burocrático weberiano, o que ficou conhecido como reforma burocrática.

Segundo Weber (1999, p. 233), a estrutura burocrática é um “produto tardio do desenvolvimento”, sendo dominada pela racionalidade e tendo como principais características as

regras, a finalidade, os meios, e a impessoalidade objetiva. Nesse sentido, a Administração Pública burocrática segue os princípios do desenvolvimento, da profissionalização, ideia de carreira pública, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, buscando atingir a eficiência dos processos e acabar com o nepotismo e a corrupção. No entanto, como afirma Matias-Pereira (2010), este modelo era funcional no contexto de um Estado liberal, pequeno e com funções mínimas. Já no Estado democrático, com a responsabilidade de gerar o bem comum mediante as crescentes demandas da população, este modelo passou a ser colocado em xeque e novas transformações começaram a ocorrer com a chamada reforma da gestão pública, que orientou a transição do Estado burocrático para o Estado managerial.

De acordo com Pollitt e Bouckaert (2004), esta reforma da gestão pública consiste em realizar mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do sector público com o objetivo de fazê-las (em alguma medida) funcionar melhor. Ela tem como propósito ser um meio para múltiplos fins, tais como a economia nos gastos públicos, o aumento da qualidade nos serviços públicos, tornar as operações do governo mais eficientes e aumentar as possibilidades de as políticas escolhidas e implantadas serem eficazes.

Estas práticas managerialistas, que trazem conceitos do sector privado para o sector público, foram sintetizadas por Hood (1991) por meio da expressão “Nova Gestão Pública” (NGP). Segundo o autor, a NGP foi apresentada como “uma gestão pública para todas as estações”, alegando possuir duas características principais: portabilidade e difusão, ou seja, funcionar em vários contextos distintos, e neutralidade política, por ser um instrumento neutro e multifuncional para atender a diferentes prioridades e circunstâncias políticas. No entanto, este autor apresenta algumas críticas à NGP, argumentando que se trata de um conceito vazio, que é ineficiente na sua capacidade de reduzir os custos dos serviços públicos, que é alegadamente voltada para promover o "bem comum", porém é utilizada como veículo para obtenção de vantagens particulares, e, por fim, que não oferece a universalidade pretendida e não se adapta a qualquer situação (Hood, 1991, p. 9). Para efeito comparativo, a Tabela 1 apresenta as principais diferenças entre a Administração Pública burocrática e a managerial.

Tabela 1. Principais diferenças entre a Administração Pública burocrática e managerial.

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Managerial
É autorreferente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida.	É orientada para o cidadão, voltada para o consumidor, e se concentra nas necessidades e perspectivas desse consumidor, o cidadão-cliente. No managerialismo, o administrador público preocupa-se em oferecer serviços, e não em administrar programas; visa atender aos cidadãos, e não às necessidades da burocracia.
Acredita numa racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir.	Pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem os seus interesses e afirmam as suas posições ideológicas.
Entende que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle de procedimentos.	Parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, e sim outros meios, como indicadores de desempenho, controle de resultados etc.
Não existe a confiança.	A confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o administrador público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas.
É centralizadora e autoritária.	Prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores.
Prega o formalismo, a rigidez e o rigor técnico.	Preza os princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação.

Fonte: Adaptado de Matias-Pereira, 2010, p. 115.

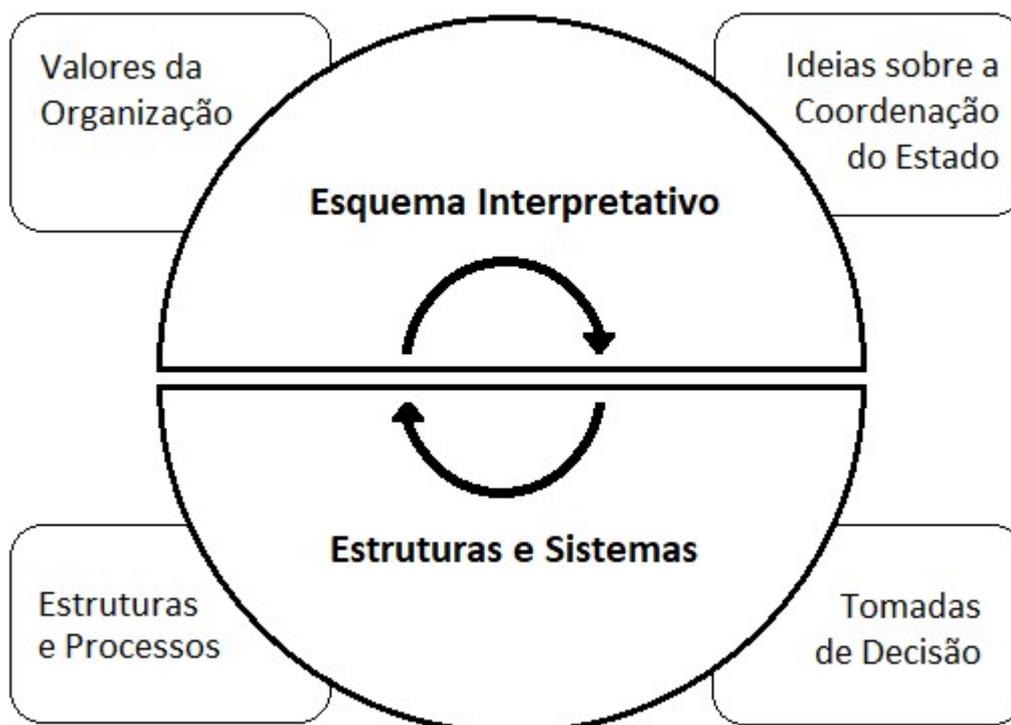
2.2 A abordagem de arquétipos

Greenwood e Hinings (1993) exploraram o conceito dos arquétipos para o estudo das mudanças nas organizações, baseando sua definição numa perspectiva abrangente que compreende as estruturas organizacionais por meio de padrões gerais, em vez de estar orientada a conjuntos de propriedades organizacionais com alto grau de detalhe. Esses padrões gerais correspondem aos chamados esquemas interpretativos, ou seja, os conjuntos de ideias, valores e crenças que fazem parte

das estruturas e dos sistemas organizacionais. Nesse contexto, as estruturas e os sistemas são os elementos formulados e desenvolvidos a fim de permitir que a organização atinja os seus objetivos, definindo operações, papéis, tarefas, responsabilidades, autoridade e hierarquia (Lunenburg, 2012). Dessa forma, os esquemas interpretativos e as estruturas e os sistemas são tratados como dimensões distintas que interagem entre si.

Bruckmann e Carvalho (2018) aplicaram esta abordagem nos estudos do Ensino Superior, onde, para cada dimensão de análise dos arquétipos, as autoras consideram duas categorias de mudanças que estão vinculadas diretamente a elas, como exposto na Figura 1. Referentes ao esquema interpretativo, a categoria “valores da organização” analisa as mudanças no conjunto de valores compartilhados pelos atores organizacionais que fundamentam um determinado arquétipo; por sua vez, as “ideias sobre a coordenação do Estado” representam as mudanças na concepção a respeito do relacionamento entre o Estado e a instituições de Ensino Superior. Já para a dimensão que trata das estruturas e dos sistemas, a categoria “estruturas e processos” aborda as mudanças nas estruturas de governação e de gerenciamento; finalmente, as “tomadas de decisão” são as mudanças ocorridas no nível decisório, ou seja, como se dá o processo de tomada de decisão e quem participa desse processo (Bruckmann e Carvalho, 2018).

Figura 1. Dimensões e categorias da análise dos arquétipos.



Fonte: Adaptado de Bruckmann e Carvalho (2018).

Esta inter-relação dos esquemas interpretativos com as estruturas e os sistemas é o que configura um arquétipo e, segundo as autoras, é possível haver uma confluência de arquétipos a coexistir na mesma organização, cada um com suas características. Ainda, este fenómeno pode sugerir a presença de diferentes lógicas institucionais na organização, entre as quais algumas podem ser dominantes e conduzir à mudança de uma lógica institucional para outra (Bruckmann e Carvalho, 2018).

No que se refere às lógicas institucionais, são definidas na perspectiva de Thornton e Ocasio (1999) como o padrão histórico socialmente construído de práticas materiais, pressupostos, valores, crenças e regras pelos quais os indivíduos produzem e reproduzem a sua subsistência material, organizam o tempo e o espaço e dão sentido à sua realidade social. Segundo Cai e Mountford (2021), existem sete tipos ideais de lógicas institucionais, cada um dos quais fortemente associado a um pequeno número de instituições sociais claramente identificáveis. São eles: o Estado, o mercado, a família, a religião, a profissão, a corporação, e a comunidade. Os autores afirmam que a perspectiva das lógicas institucionais é útil no campo do Ensino Superior por se tratar de um espaço notadamente dominado por profissionais, que representa um sistema institucional complexo com lógicas plurais e até mesmo concorrentes entre si (Cai e Mountford, 2021).

Tradicionalmente, o arquétipo de estrutura organizacional dominante nas universidades é caracterizado por Mintzberg (1992) como Burocracia Profissional, onde o núcleo operacional é desenvolvido por profissionais com alto grau de especialização, num ambiente complexo, porém estável. A sua estrutura é descentralizada, o que confere autonomia aos profissionais, e as tomadas de decisão são colegiadas e representativas. No entanto, Bruckmann e Carvalho (2018) chamam atenção para o facto de este arquétipo ter vindo a ser substituído por outro, influenciado pelo managerialismo e pela Nova Gestão Pública. Neste arquétipo gerencial, as estruturas hierárquicas revelam uma organização mais centralizada, com estrutura vertical, onde o poder dos profissionais é altamente influenciado por valores e normas voltadas à lógica de mercado. Como referido anteriormente, é possível haver uma combinação de lógicas a fazer com que dois arquétipos coexistam na mesma organização, e portanto torna-se necessário analisar as estruturas, os sistemas e o esquema interpretativo desta organização para que se possa identificar algum tipo de hibridismo na sua governação.

2.3 O contexto da Administração Pública brasileira

O Brasil é uma república federativa presidencialista situada na América do Sul, com população estimada de 210.147.125 pessoas (Governo Federal, 2022). O Estado Brasileiro é dividido em três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. O presidente da República é o chefe do Poder Executivo, eleito por voto direto para um mandato de quatro anos, renovável por mais um mandato. A Administração Direta do Poder Executivo é composta pela Presidência da República e pelos ministérios, onde os chefes de cada pasta são escolhidos pelo Presidente da República para tratar de áreas específicas, entre eles o Ministério da Saúde, o Ministério da Economia, o Ministério da Defesa, e o Ministério da Educação, que foi criado em 1930 e tem como áreas de competência, dentre outras, a política nacional de educação, compreendendo a educação superior, e a pesquisa e extensão universitárias (Ministério da Educação, 2022).

2.3.1 Tradição administrativa

A análise das tradições administrativas dos países ou grupo de países é importante para que se possam realizar estudos comparativos, para a compreensão das reformas, para que se percebam as capacidades de governação e de gestão dos países, e para que se possa interpretar um sistema administrativo por meio de outros pontos de vista. Painter e Peters (2010) identificaram nove famílias ou grupo de países que compartilham características semelhantes relativamente às heranças administrativas.

Nesse sentido, o Brasil enquadra-se na tradição Latino-americana. Comparativamente, Portugal enquadra-se na tradição Napoleónica, mais especificamente na variante da Europa do Sul, que compreende Portugal, Espanha, Itália e Grécia. Cabe ressaltar que, embora sejam duas tradições administrativas distintas, a tradição Latino-americana tem muitos pontos em comum com a tradição Napoleónica devido ao facto de Portugal e Espanha terem colonizado a maior parte da América Latina. Além disso, de forma geral, quando os países dessa região obtiveram sua independência, as elites locais procuraram o modelo Napoleónico para fundamentar os seus Estados, e os contextos sociais e políticos acabaram por originar uma variante Latino-americana dessa mesma tradição (Painter e Peters, 2010).

Por conta disso, Painter e Peters (2010, p. 22) argumentam que ambas as tradições apresentam uma forte carga legalista, complexidade hierárquica, uniformidade e excesso de formalismo. Ainda segundo os autores, as suas administrações são muito politizadas, o que dá margem para o clientelismo político. As leis são observadas, mas os resultados provêm de arranjos informais, o

que inclui a corrupção e favores pessoais (como oferta de cargos públicos, o que aumenta as despesas com pessoal no sector público). Existe uma lacuna entre o que é estabelecido formalmente e o que ocorre na prática e, principalmente na tradição Latino-americana, a fragilidade nas leis e nas autoridades judiciais tornam possíveis ações discricionárias irresponsáveis (Painter e Peters, 2010, p. 24).

2.3.2 Da redemocratização à atualidade

Para que se possa compreender o ambiente em que o Brasil se situava durante o surgimento da NGP, é necessário observar determinados eventos antecedentes, tanto no cenário interno quanto no externo. De acordo com Weffort (1992), a Revolução dos Cravos que houve em Portugal em 1974 inaugurou uma vaga histórica de “Novas Democracias” na Europa do Sul e na América Latina nas décadas de 1970 e 1980. Nesse contexto, após vinte e um anos de ditadura militar, ocorrida entre 1964 e 1985, o Brasil iniciava o seu processo de redemocratização, que culminou com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988. Esta “Carta Magna”, baseada em um processo democratizante e participativo, recebeu a alcunha de Constituição Cidadã, pois originou-se a partir uma liberdade recém conquistada pela sociedade civil.

Para além do desafio da redemocratização, o Brasil vivia uma severa crise económica que aprofundava as desigualdades sociais e carecia de um processo de reforma que tornasse o aparelho administrativo estatal mais adequado às demandas da população. Para Da Costa (2008), a Constituição de 1988 representou uma verdadeira reforma do Estado em vários aspetos, onde foi incentivada a descentralização político-administrativa e resgatada a importância da função de planeamento. Além disso, tornou o ensino livre à iniciativa privada, abrindo caminho para privatizações.

Paralelamente, este movimento ocorreu no contexto do final da Guerra Fria, quando os Estados Unidos da América se afirmavam como superpotência mundial; nesta altura, por força dos governos de Ronald Reagan nos EUA (1981-1989) e Margareth Thatcher no Reino Unido (1979-1990), houve uma forte tendência neoliberal por diversos países, que preconizava os princípios da NGP, o que veio possibilitar a atuação de organizações financeiras internacionais na redefinição do Estado Brasileiro. Entre elas, pode-se mencionar o Banco Mundial e a Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (Cepal), ligada à ONU. Nesse cenário, o *ethos* de negócios do sector privado passou a ser tomado como referência para o sector público, principalmente após o Consenso de Washington (Scaff, Souza e Paxe, 2018).

O decálogo de prescrições para a economia, que ficou conhecido como Consenso de Washington, foi proposto em novembro de 1989 e é resultante de um acordo entre os principais atores impulsionadores da liberalização económica, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Segundo Pereira (2015), as reformas de política económica em curso na América Latina foram tema de um amplo acordo naquela altura, assim como a necessidade de acelerar a sua execução na região. O Consenso de Washington foi rapidamente aceite como novo paradigma ao sistema vigente e serviu para enquadrar os governos dos países periféricos a um programa político centrado na liberalização económica, reorientando o Estado à garantia da segurança e lucratividade dos negócios privados (Wade, 1997).

No ano seguinte a este acordo, em 1990, tomou posse o primeiro presidente brasileiro eleito diretamente pelo povo após o advento da chamada Nova República, Fernando Collor de Melo. O início de seu governo foi marcado por um carácter intensamente reformista, movido pelas recentes iniciativas neoliberais. Da Costa (2008) aponta que a reforma administrativa promovida por Fernando Collor caminhou de forma errática e irresponsável no sentido da desestatização e da racionalização, visando o desmantelamento do sector público. Promoveu ainda reajustamentos administrativos, desarticulou estruturas e não ofereceu contribuições para a garantia de direitos civis ou de direitos sociais básicos. O seu governo, entretanto, foi interrompido por um processo de *impeachment* a meio do mandato, provocando a sua renúncia ao cargo de Presidente da República em 1992. Naquele ano, o Instituto de Pesquisas Datafolha revelou que 68% dos brasileiros consideravam a sua gestão ruim ou péssima (Datafolha, 2022).

Itamar Franco, então vice-presidente, assumiu a presidência para completar o mandato, quando buscou conter a grave crise económica pela qual passava o Brasil. Após algumas trocas de ministros da economia, Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda. O sucesso da sua gestão como ministro alavancou a sua popularidade e contribuiu para que ele fosse eleito Presidente da República nas eleições seguintes. Itamar Franco terminou seu mandato com um percentual de 48% de brasileiros que consideravam seu governo regular, enquanto 41% consideravam bom ou ótimo (Datafolha, 2022).

A gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso se estendeu por dois mandatos consecutivos, entre 1995 e 2002, e foi marcada por muitas reformas, porém de forma mais estruturada do que aquelas realizadas na gestão Fernando Collor – Itamar Franco. Já no primeiro ano foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com o objetivo de modernizar a administração pública brasileira (Scaff, Souza e Paxe, 2018). Esta reforma foi orientada pelo “Plano

Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE), que redefinia o papel do Estado brasileiro. Segundo este documento,

é importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil esta questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas (MARE, 1995, p. 10).

Nesse sentido, o PDRAE buscou redefinir o papel do Estado no sentido de deixar de ser “o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (MARE, 1995, p. 12). Importante destacar que as reformas promovidas pelo MARE tiveram como fundamento os princípios da NGP, que estabelecem novas formas de relação entre Estado, mercado e sociedade civil (Scaff, Souza e Paxe, 2018). Nesse sentido, conceitos relacionados ao managerialismo como eficiência, cidadão-cliente, governança e administração pública managerial estão explicitamente presentes no PDRAE.

O Ministro responsável pelo MARE à altura, o Professor Dr. Luiz Carlos Bresser-Pereira, liderou o debate sobre a reforma do Estado no Brasil dos anos 1990, tanto no papel de ministro como de acadêmico (Da Costa, 2008). Segundo ele, o novo Estado deve ser resultado de reformas profundas, necessárias para permitir que o Estado cumpra os papéis que o mercado não consegue desempenhar. Para isso, são essenciais algumas ações, nomeadamente: reforma política para aumentar a legitimidade dos governos; ajuste fiscal; privatização; desregulamentação para reduzir o tamanho do Estado e melhorar sua saúde financeira; e reforma administrativa que, além de beneficiar a situação financeira do Estado, fornece os meios para uma boa governança (Bresser-Pereira, 1997).

Segundo Oliveira (2015), o surgimento da NGP “culminou em âmbito global com a explosão da crítica à modernidade e às suas formas de expressão e estruturas, sendo o Estado uma de suas mais importantes instituições” (p. 631). No caso das reformas ocorridas na década de 1990 no Brasil, esse processo apresentou uma característica própria decorrente do facto de, embora terem sido orientadas pelo neoliberalismo, tais reformas foram resultado de exigências de movimentos sociais que reivindicavam maior participação na vida política e criticavam o sistema de gestão educacional vigente.

Portanto, ao passo que os sistemas públicos de educação eram ajustados às exigências neoliberais, era também ambicionado um maior acesso à educação, cultura e cidadania por meio de estruturas mais democráticas. Assim, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi promulgada em 1996 num contexto em que havia, ao mesmo tempo, a procura pela contenção de gastos públicos e pelo aumento da oferta de serviços de educação.

Da Costa (2008) ressalta que, naquele momento de transformação do país, a administração pública se ampliava e modernizava, no sentido da eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência. Porém, em meio a tais avanços e recuos na instrumentalização das práticas vigentes, a questão democrática e o sentido de finalidade das reformas e da máquina pública acabaram por ficar em segundo plano. Fernando Henrique Cardoso terminou o seu segundo mandato com uma taxa de reprovação de 36% e uma taxa de aprovação de 26% dos brasileiros (Datafolha, 2022).

O Presidente da República eleito na sequência, Luiz Inácio Lula da Silva, também governou por dois mandatos consecutivos, entre 2003 e 2010. De acordo com Scaff, Souza e Paxe (2018), a sua gestão manteve a orientação gerencial na condução das políticas públicas, porém ampliou a relação entre Estado e sociedade, tentando priorizar o interesse público. Oliveira (2015) aponta para o facto de que a política educacional neste governo foi pendular e ambígua, pois, concomitantemente ao desenvolvimento de programas de inclusão social, observou-se o aprofundamento do sistema de avaliação iniciado no governo anterior tanto para a educação básica quanto superior. Entretanto, a sua popularidade foi alta. Ao encerrar o segundo mandato, 83% dos brasileiros consideravam a sua gestão ótima ou boa (Datafolha, 2022).

Dilma Rousseff, sucessora e aliada de Lula, governou entre 2011 e 2016, também tendo sido eleita por dois mandatos consecutivos. A sua gestão caracteriza-se por manter e aperfeiçoar este carácter ambíguo entre a ampliação do acesso aos mais necessitados e a resposta a demandas dos sectores privados empresariais. Harvey (2005) salienta o estreitamento da relação entre Estado e Mercado na gestão pública no governo de Dilma, sobre o qual afirma que esta gestão apresentou uma conotação cada vez mais facilitadora e menos reguladora do processo de reestruturação produtiva como forma de favorecimento dos interesses do capital. Seu governo foi interrompido na metade do segundo mandato por um processo de *impeachment* em 2016. Na altura, o seu governo foi avaliado como mau ou péssimo por 63% da população (Datafolha, 2022).

Chaves e Amaral (2016) ressaltam a existência de elementos da gestão pública managerialista do governo de Fernando Henrique Cardoso nos governos de Lula e Dilma, na medida em que

aprofundaram a privatização dos serviços públicos por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP), transferindo a responsabilidade do Estado para o sector privado. Este *ethos* de mercado foi reforçado com a crise do sistema financeiro do capital ocorrida a partir de 2008, que renovou a crítica à máquina pública, promovendo políticas de austeridade e desencadeando crises de ordem económica e política e instabilidade institucional em países da América Latina, principalmente a partir de 2013 (Scaff, Souza e Paxe, 2018).

Neste contexto, o vice-presidente de Dilma Rousseff, Michel Temer, foi conduzido ao cargo de Presidente da República para completar seu mandato, entre 2016 e 2018. A partir de sua posse, houve uma intensa redefinição da gestão pública brasileira, fortemente vinculada ao neoliberalismo, com o discurso de combate à crise económica. Entre as medidas, destacam-se a implantação de pacotes de ajuste fiscal, a abertura da privatização de estatais e a implantação de projetos que alteram a previdência social, as leis trabalhistas e o orçamento para a saúde e a educação (Scaff, Souza e Paxe, 2018). Em meio ao sentimento de ilegitimidade de seu governo, por ter assumido o cargo num contexto de escândalos políticos, e a lenta retomada da economia, foi considerado o presidente mais impopular desde a redemocratização do Brasil, chegando a uma taxa de reprovação de 82% entre os brasileiros; terminou seu mandato com 7% de aprovação (Datafolha, 2022).

Após novas eleições presidenciais, Jair Bolsonaro foi eleito para o mandato 2019-2022. O início de seu governo foi marcado pelo aprofundamento da política económica neoliberal, capitaneada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, cuja agenda incluía um amplo programa de privatizações e reformas tributárias e da previdência social (El País, 2018). É também produzida uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no sentido de alterar disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa (Câmara dos Deputados, 2020). Segundo o Ministro Paulo Guedes, a intenção é a de transformar o Estado, trazendo agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo governo (Câmara dos Deputados, 2020). Costa *et al.* (2021) alertam para os riscos que esta PEC pode trazer, como o de reduzir a responsabilidade financeira e de execução do Estado, possibilitar a diminuição de salários de servidores e a precarização das relações trabalhistas, permitir a captura de interesses privados sobre os públicos e aumentar a quantidade de pessoas com cargo de chefia de fora do sistema público. No campo da educação, é apresentado o projeto “Future-se”, que estimula a captação de recursos próprios e o empreendedorismo por parte das Instituições Federais de Ensino Superior. A proposta é que as universidades passem a complementar os seus orçamentos com capital privado e se aproximem do sector produtivo, aumentando a empregabilidade dos alunos (BBC News, 2020).

Bolsonaro terminou o penúltimo semestre de seu governo tendo nomeado cinco ministros da Educação e nomeado cerca de 20 reitores que não venceram as eleições internas nas instituições (Deutsche Welle, 2022). Sem estabilidade institucional, movido por uma agenda ideológica e sem diálogo com os estudantes, nem com a sociedade civil e/ou os governos locais, a gestão da educação durante o seu governo foi considerada desastrosa e sua rejeição chegou a atingir a marca de 53% da população brasileira (Folha de São Paulo, 2021).

O Anexo 2 apresenta um resumo das principais Reformas e Políticas Públicas (PP) para o ensino superior brasileiro desenvolvidas a partir de 1990.

2.3.3 Caracterização do Ensino Superior brasileiro

O sistema de ensino no Brasil é regido pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida por Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Esta Lei surgiu em 1961 e atualmente encontra-se na sua terceira versão. A LDB organiza o sistema de ensino brasileiro, da educação básica à superior, garantindo a autonomia das universidades e prevendo estatuto jurídico especial para as instituições mantidas pelo poder público. Esta Lei também dá ao Governo Federal a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Presidência da República, 1996). O PNE em vigor atualmente foi aprovado em 2014 por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho, com vigência de dez anos (Presidência da República, 2014), e estabelece vinte metas que devem ser cumpridas durante esse prazo.

No âmbito do Ensino Superior, as metas incluem a elevação da taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos; a ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores; e a elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores. Uma das estratégias para o enriquecimento da formação de nível superior refere-se ao incentivo à mobilidade estudantil em âmbito nacional e internacional. Com relação ao financiamento público em educação pública – o que inclui todos os níveis de ensino – está prevista a ampliação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no 5º ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (Presidência da República, 2014).

Quanto a sua classificação, as Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras podem ser públicas ou privadas. As primeiras não cobram matrícula ou mensalidade, enquanto as instituições

privadas podem ter ou não fins lucrativos (Ministério da Educação, 2022). Na sua tipologia acadêmico-administrativa, as IES brasileiras são divididas em: Universidade, Centro Universitário, Faculdade, e Instituto Federal.

As Universidades são instituições acadêmicas pluridisciplinares que contam com produção intelectual institucionalizada e possuem autonomia para criar cursos e sedes acadêmicas e administrativas, expedir diplomas, fixar currículos e número de vagas, firmar contratos, acordos e convênios, entre outras ações, respeitadas as legislações vigentes e a norma constitucional. Os Centros Universitários são instituições pluricurriculares, que abrangem uma ou mais áreas do conhecimento, porém diferenciam-se das Universidades por não possuírem o requisito da investigação institucionalizada, ou seja, não têm a obrigação de promover as atividades de ensino ou extensão. As Faculdades são IES que não apresentam autonomia para conferir títulos e diplomas, os quais devem ser registrados por uma Universidade, e não têm a função de promover a pós-graduação. O termo “faculdade” também pode ser utilizado para se referir a unidades orgânicas de uma Universidade. Finalmente, os Institutos Federais são aqueles voltados para a formação técnica, com capacitação profissional, e oferecem ensino secundário integrado ao ensino técnico, cursos técnicos, cursos superiores de tecnologia, licenciaturas e pós-graduação (Ministério da Educação, 2022).

Os resultados do Censo da Educação Superior referente ao ano de 2020, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, revelam que a rede de educação superior brasileira possui um total de 2.457 IES, das quais 304 pertencem à rede pública e 2.153 pertencem à rede privada. A Tabela 2 apresenta esta distribuição considerando a organização acadêmica e a categoria administrativa das IES.

Tabela 2. Número de instituições de Ensino Superior do Brasil em 2020.

2020	Universidade	Centro Universitário	Faculdade	Instituto Federal	Total
Rede Pública	112	12	140	40	304
Rede Privada	91	310	1.752	N/A	2.153
Total	203	322	1.892	40	2.457

Fonte: Adaptado de INEP, 2022.

Apesar de o número total de Universidades equivaler a apenas 8,3% do total de IES, 54,3% das matrículas na educação superior estão vinculadas a essas instituições, enquanto 16,2% dos estudantes estão nas Faculdades, que representam 77% das IES no Brasil (INEP, 2022).

Quanto aos indicadores sociais para a Educação formal brasileira, segundo o relatório de 2021 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), intitulado *Education at a*

Glance: OECD Indicators (OCDE, 2021), cerca de 20% da população adulta (25-64 anos) do Brasil concluiu o Ensino Superior, valor distante da média dos 38 países-membros da OCDE, que é de 38,6%. Entre os jovens (18-34 anos), houve um aumento neste indicador de 12% em 2009 para 24% em 2020. Ainda segundo o relatório, o gasto público no Brasil atingiu 5% do PIB em instituições de ensino fundamental a superior no ano de 2018, o que corresponde a 0,9 pontos percentuais acima da média da OCDE. Ao nível do Ensino Superior, o Brasil investiu 14.427 dólares por aluno, um pouco acima da referida média (13.855 dólares). Relativamente à internacionalização, o Brasil apresenta um dos índices mais baixos quando comparado com todos os outros países avaliados, de menos de 1% contra 6% da média dos países-membros (OCDE, 2021).

II – PARTE EMPÍRICA

3. METODOLOGIA

Esta seção apresentará a forma como a dissertação será conduzida e organizada a fim de se responder à pergunta de investigação e aos seus objetivos, por meio de métodos científicos apropriados a estas finalidades. Além disso, será caracterizada a organização escolhida para esta pesquisa, o que servirá como contexto para a discussão futura. Para facilitar a compreensão, os tópicos estão divididos nos seguintes subitens: Tipologia, Fases da investigação, e Caracterização da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

3.1 Tipologia

O presente trabalho consiste em um estudo não-experimental. De acordo com Haro *et al.* (2016), neste tipo de estudo as variáveis não são manipuladas ou alteradas pelo investigador, bem como não são exploradas as relações de causalidade entre elas. Ainda, trata-se de uma pesquisa exploratória-descritiva. Exploratória, pois busca trazer maior familiaridade com o problema para torná-lo mais explícito; descritiva, pois tem por objetivo descrever as características de um determinado fenômeno (Gil, 2002).

Nesse sentido, o método de investigação utilizado neste trabalho é o qualitativo. Segundo Godoy (1995), o interesse da investigação qualitativa está em verificar como determinado fenômeno se manifesta, com foco no processo e não em resultados ou produtos. Para isso, envolve a obtenção de dados descritivos pelo contato direto do investigador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos.

Por se tratar de uma análise aprofundada acerca de uma única organização, a investigação está enquadrada no subtipo estudo de caso (Haro *et al.*, 2016). No âmbito dos estudos de caso, Bell (2005) afirma que, como cada organização possui as suas características comuns e particulares, o investigador deve procurar identificá-las. Numa investigação de larga escala, alguns elementos cruciais poderiam não ser evidenciados, como os diversos processos interativos que afetam a implementação de sistemas e influenciam na maneira como uma organização funciona. No estudo de caso, essas variáveis são identificadas e podem servir como base para estudos futuros.

Yin (2001) considera a tipologia de estudo de caso apropriada para se aprofundar a compreensão do objeto estudado, especialmente quando os limites entre o fenómeno e seu contexto real não estão claramente definidos. Seguindo este pensamento, também Godoy (1995) salienta que

(...) o estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões "como" e "por quê" certos fenómenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controlo sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenómenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real (Godoy, 1995, p. 25).

Segundo as modalidades referentes à realização de estudos de caso definidas por Stake (2000), este estudo de caso enquadra-se no tipo Intrínseco, onde o caso *per se* é o próprio objeto da pesquisa, sem a intenção de se desenvolver teorias, mas apenas conhecê-lo em maior profundidade.

3.2 Fases da investigação

A fim de organizar o desenvolvimento da obtenção e análise dos dados, o processo que levou a esta investigação divide-se em três fases. A primeira fase será composta pelo levantamento das fontes de recolha de dados e pela pesquisa documental. Relativamente à categorização das fontes de pesquisa, Haro *et al.* (2016) classificam os textos originais como fontes primárias, ou seja, aquelas que não passaram por interpretação de terceiros; por sua vez, aquelas que resumem, interpretam e avaliam as fontes primárias são consideradas fontes secundárias.

Nesse sentido, a fim de se obterem os dados iniciais para este trabalho, será feito um levantamento das fontes primárias, como os estatutos, regulamentos da governação da UFRJ, entre outros documentos que, durante o processo de levantamento, se considerem que possam agregar informações relevantes ao assunto em questão. A partir deste levantamento será realizada uma pesquisa documental, onde os documentos serão examinados de maneira mais aprofundada. Posteriormente, aqueles considerados pertinentes ao tema desta investigação passarão a constituir o *corpus* que servirá de base para a realização da análise de seu conteúdo.

Portanto, na segunda fase da investigação, a partir das referidas recolhas de dados, o tratamento da pesquisa documental será desenvolvido por meio de uma análise de conteúdo. Segundo Bardin (1977), o termo “análise de conteúdo” pode ser resumido da seguinte maneira:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 1977, p. 42).

Nesse sentido, o objetivo da análise de conteúdo é a codificação e manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem (Bardin, 1977).

Ainda segundo a autora, essas inferências (ou deduções lógicas) podem responder a dois tipos de problemas: 1) O que é que conduziu a um determinado enunciado? e 2) Quais as consequências que um determinado enunciado vai provavelmente provocar? Para que se chegue a essas respostas, dois tipos de documentos podem ser submetidos a análise: 1) Documentos naturais, produzidos espontaneamente na realidade (tudo o que é comunicação); e 2) Documentos suscitados pelas necessidades de estudo, como respostas a questionários de inquéritos, testes, experiências etc. (Bardin, 1977).

Portanto, no caso específico desta investigação, serão utilizados documentos produzidos espontaneamente na realidade (pesquisa documental) procurando-se identificar, ou inferir, como o managerialismo está ou não presente no discurso analisado, ou seja, de que maneira ele afeta o conteúdo que está enunciado nos documentos levantados na primeira fase da pesquisa.

Acerca da análise de conteúdo com enfoque qualitativo, Godoy (1995) ressalta que o esforço do analista é duplo, pois deve entender o sentido da comunicação, como se fosse o receptor normal, e, principalmente, precisar outra significação passível de se entrever por meio ou ao lado da primeira.

Já na terceira fase, será realizada uma entrevista com um dirigente da alta administração da universidade. Relativamente ao uso da entrevista como instrumento para obtenção de dados, Haro *et al.* (2016) enfatizam que o seu uso se destina à obtenção de dados de cariz qualitativo, relativos a motivações, atitudes, sentimentos, experiências, opiniões, representações mentais ou a histórias de vida. Nesse sentido, a escolha do entrevistado caberá ao investigador, em função do perfil procurado para a pesquisa, sem que haja a necessidade de se obedecer a critérios de amostragem (Haro *et al.*, 2016).

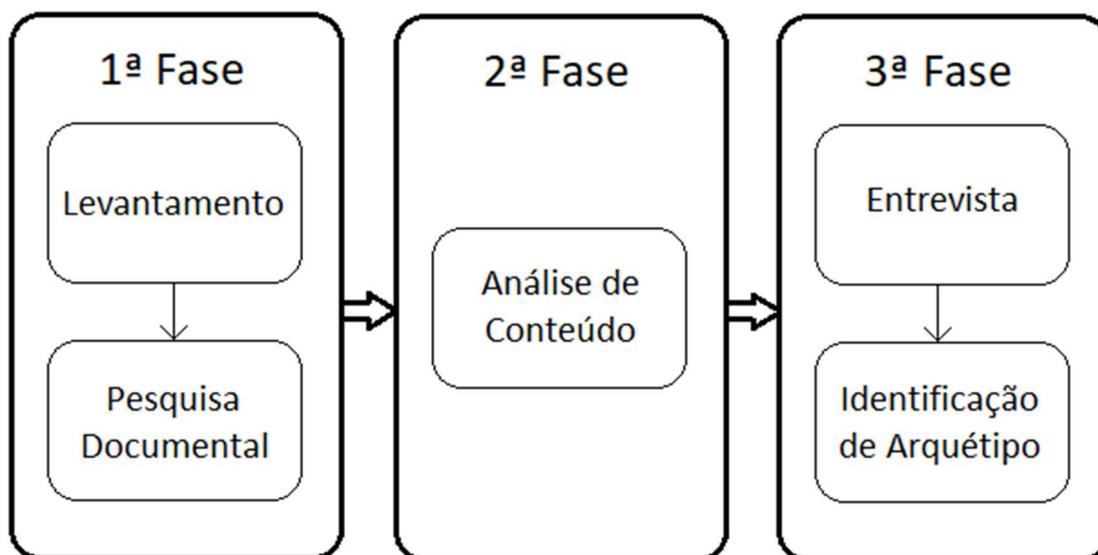
A respeito do tipo de entrevista, foi utilizada a entrevista semiestruturada. De acordo com Gil (2002), a entrevista semiestruturada é guiada por uma relação de pontos de interesse que o

entrevistador vai explorando ao longo de seu curso, baseado em algum tipo de roteiro. Haro *et al.* (2016) destacam que este tipo de entrevista é executado de forma flexível, onde o entrevistador alimenta a conversa ao mesmo tempo que a encaminha para que sejam abordados todos os temas previstos.

No âmbito desta investigação será entrevistado o Professor Doutor Carlos Frederico Leão Rocha, que ocupa a função de Vice-Reitor da UFRJ desde 2019, com o intuito de aprofundar o que foi identificado nas fases anteriores do trabalho, e perceber como é que o managerialismo tem influenciado a governação institucional a partir do seu ponto de vista ao longo de toda a carreira junto à universidade, que teve seu início no ano de 1998.

A entrevista também servirá como base para a identificação dos arquétipos presentes na governação da instituição-alvo deste estudo, com a finalidade de se perceber se existem possíveis hibridismos entre o modelo de gestão tradicional (Burocracia) e o modelo Managerialista, ligado à NGP (Bruckmann e Carvalho, 2018). Isto permitirá avaliar de forma contextualizada como, e se, o managerialismo tem alterado padrões de governação na instituição e, ainda, de que maneira a instituição tem respondido a essas mudanças na Administração Pública.

Figura 2. Fases da investigação.



Fonte: Elaboração própria pelo autor.

Portanto, a Figura 2 apresenta resumidamente as fases da investigação de forma a se perceber a sequência e organização deste trabalho, fases estas que irão permitir que haja uma discussão

posterior dos resultados e possíveis conclusões possam ser analisadas, com o intuito de se responder à questão de investigação e atingir os objetivos propostos para esta dissertação.

3.3 Caracterização da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

No contexto da rede de Ensino Superior do Brasil, a UFRJ é a universidade federal mais antiga do país, tendo sido criada pelo Governo Federal em 1920, e até hoje considerada uma das maiores e mais importantes instituições de ensino do Brasil (UFRJ, 2022). Segundo o *ranking* das melhores universidades do mundo referente a 2022 divulgado pelo *Webometrics Ranking of World Universities* do Conselho Superior de Investigações Científicas (CSIC) – o maior órgão público de investigação de Espanha, ela está classificada na 4ª posição na América Latina e 3ª posição no Brasil, sendo a melhor Universidade Federal brasileira (CSIC, 2022). Já o *ranking* de 2022 do *Times Higher Education*, tradicional revista inglesa que publica notícias e artigos referentes ao Ensino Superior, a coloca na 11ª posição na América Latina e 5ª melhor universidade federal do Brasil (Times Higher Education, 2022).

De acordo com o sítio eletrônico da UFRJ, a instituição tem estrutura semelhante a uma cidade de médio porte, compatível com o seu grau de relevância estratégica para o desenvolvimento do país. Somando-se apenas o conjunto de estudantes, professores e técnicos-administrativos em seus *campi*, são contabilizadas cerca de 80 mil pessoas, das quais 53.500 são estudantes de graduação, 15.700 são estudantes de pós-graduação, 4.242 são professores, e 8.802 são técnicos-administrativos. Relativamente aos cursos, a UFRJ ministra 176 cursos de graduação, 200 cursos de especialização *lato sensu* e 132 programas de pós-graduação *stricto sensu* (UFRJ, 2022).

Como consta em seu Plano de Conduta e Integridade (UFRJ, 2020), a UFRJ está estruturada na forma de autarquia de natureza especial, dotada de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial. Acerca de sua estrutura regimental, a UFRJ é composta por: Reitoria, Conselhos Superiores, Pró-Reitorias e órgãos ligados à infraestrutura (Prefeitura Universitária e Escritório Técnico da Universidade), e Estrutura Média (UFRJ, 2022). O organograma completo da UFRJ poderá ser encontrado no Anexo 1 deste trabalho.

De acordo com o sítio eletrônico da universidade (UFRJ, 2022), a Reitoria, além de suas funções administrativas, é responsável por firmar convênios e parcerias com objetivo de projetar e ampliar ainda mais as atividades científicas e tecnológicas da instituição no Brasil e exterior. A gestão atual (2019-2023) é composta pela Reitora, Professora Doutora Denise Pires de Carvalho, o Vice-Reitor, Professor Doutor Carlos Frederico Leão Rocha, além de 16 divisões de suporte às atividades executivas.

A estrutura administrativa e acadêmica da UFRJ é também definida por seis Conselhos Superiores, os quais estão organizados da seguinte forma (UFRJ, 2022):

- Conselho Universitário: órgão máximo da instituição, delibera em última instância sobre questões como a criação e a mudança de cursos e aprova a nomeação dos pró-reitores.
- Conselho de Curadores: órgão deliberativo para assuntos de património da UFRJ, tendo como finalidade precípua o controle do movimento financeiro e patrimonial da universidade.
- Conselho de Ensino de Graduação: órgão colegiado formado por professores, alunos de graduação e servidores técnico-administrativos. Define a política acadêmica dos cursos e as normas para o ingresso dos estudantes.
- Conselho de Ensino para Graduados: formado por professores, alunos de pós-graduação e servidores técnico-administrativos. Define as normas dos cursos.
- Conselho Superior de Coordenação Executiva: órgão de coordenação da estrutura superior da Universidade.
- Conselho de Extensão Universitária: formado por professores, alunos de graduação e servidores técnico-administrativos. Define as regras e normas da Universidade em matéria de extensão ou suas alterações.

Além da Reitoria e dos Conselhos Superiores, a estrutura organizacional da UFRJ é composta por sete Pró-Reitorias e dois órgãos complementares que estão ligados à infraestrutura da Universidade. As Pró-Reitorias fazem parte da estrutura administrativa da instituição, tendo sido acrescentadas ao longo dos anos, sendo a mais recente a Pró-Reitoria de Políticas Estudantis, criada em 2018. Os Pró-Reitores são nomeados pelo dirigente máximo para atuar em funções executivas delegadas por ele e, segundo o Estatuto da instituição (UFRJ, 2022), as áreas gerais de atividades, subordinadas aos respectivos Pró-Reitores, se compõem de conformidade com assunto específico e critérios aprovados pelo Conselho Universitário e se dividem segundo as necessidades da execução. As Pró-Reitorias e os órgãos complementares são os seguintes (UFRJ, 2022):

- Pró-Reitoria de Graduação: responsável pela coordenação dos cursos de graduação, supervisão e controle de sua execução pelos centros e unidades universitárias; supervisão das atividades didáticas; planejamento e supervisão do programa de atividades culturais, desportivas, recreativas e extracurriculares; elaboração de normas e planos concernentes à concessão de bolsas e assistência financeira, relacionadas com o processo de formação profissional, facilidades relativas ao livro didático e ao material escolar, alojamento, alimentação e transporte dos estudantes em coordenação com os competentes órgãos

administrativos especiais; assistência médica, social e jurídica aos estudantes; elaboração de normas para o regime disciplinar; orientação da comunidade estudantil e assistência aos seus problemas e aspirações.

- Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa: responsável pela formulação, coordenação e supervisão das normas para o funcionamento dos cursos de pós-graduação, bem como as normas para avaliação e registo das atividades de pesquisa, com o objetivo de contribuir para a formação de cidadãos com alto nível de qualificação, para o crescimento e a disseminação da produção científica, artística e cultural e para o desenvolvimento tecnológico do país. A política institucional desta Pró-Reitoria visa fortalecer a qualidade da pós-graduação na UFRJ, envolvendo de forma abrangente todas as áreas do conhecimento.
- Pró-Reitoria de Planejamento, Desenvolvimento e Finanças: responsável pela elaboração de normas e critérios para o planejamento estratégico, físico, financeiro e orçamentário da Universidade; coordenação, acompanhamento e controle das atividades de planejamento de todas as Unidades, Centros, Órgãos e serviços da Universidade; proposta de alteração das dotações orçamentárias, abertura de créditos adicionais e criação de fundos; proposta de fixação de preços de serviços prestados, taxas e emolumentos; elaboração das normas de administração patrimonial; administração dos bens do patrimônio; inventário do patrimônio e seu controle permanente; alienação e oneração de bens.
- Pró-Reitoria de Pessoal: abrange as atividades relativas à elaboração de normas e planos referentes ao desenvolvimento e qualificação de pessoal; execução administrativa dos planos aprovados, aquando de implementação centralizada, e coordenação, acompanhamento e controle, aquando de implementação descentralizada; supervisão da administração e consequente alocação de pessoal nos órgãos administrativos e nas unidades; controle permanente dos assentamentos de pessoal.
- Pró-Reitoria de Extensão: órgão responsável pela gestão das atividades de extensão realizadas pela UFRJ. Foi criada em 1985 com a denominação de Sub-Reitoria de Desenvolvimento e Extensão. A partir de 2003 passou a ser denominada de Pró-Reitoria de Extensão. Tem por finalidade articular e apoiar a execução da política de extensão da UFRJ, coordenando as atividades de extensão dos diversos setores da Universidade. Entende que a extensão universitária é fundamental na formação dos estudantes da instituição e colabora com os cursos de graduação e pós-graduação na criação de espaços de convergência que estimulem a integração entre as unidades académicas para o desenvolvimento das ações de extensão.

- Pró-Reitoria de Gestão e Governança: responsável pela operação dos processos administrativos relativos a licitações, contratos, materiais e serviços, gestão patrimonial e normatização dos respectivos procedimentos administrativos, apoiando as unidades e exercendo uma gestão pautada na publicidade e na transparência dos atos administrativos, que assegure a integridade e o controle dos riscos inerentes às atividades da universidade. É também de sua competência estabelecer, consolidar e dirigir um sistema para monitorar, avaliar e prover meios para a melhoria contínua dos processos administrativos relativos a licitações, contratos e gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário da UFRJ, envolvendo suas unidades, os servidores e demais atores sociais e políticos intervenientes nos processos da UFRJ.
- Pró-Reitoria de Políticas Estudantis: tem por objetivo constituir-se numa estrutura pedagógico-administrativa vinculada ao Gabinete do Reitor, voltada ao planejamento, coordenação, acompanhamento e avaliação dos programas e ações direcionados à comunidade discente, buscando a consolidação de uma ampla política de atendimento e assistência aos discentes da UFRJ, visando à disponibilização de condições adequadas para acesso, permanência, condições adequadas para o bem-viver na universidade, bom aproveitamento, aprendizado e excelência acadêmica.
- Prefeitura Universitária: órgão executivo da Estrutura Superior da UFRJ com competência para gerir a segurança das áreas físicas comuns dos *campi* universitários, o controle do trânsito interno de pessoas e veículos, a manutenção e conservação das vias e equipamentos públicos, entre outras atribuições.
- Escritório Técnico da Universidade: órgão da estrutura da UFRJ, assim como integra o Conselho Superior de Coordenação Executiva. Tem por missão assegurar suporte técnico ao gabinete do Reitor, à comunidade acadêmica e às partes interessadas da UFRJ nas questões relativas a edificações.

Por último, a estrutura média da UFRJ reúne cinco centros de ensino, investigação e extensão, e as respectivas unidades. São eles: Centro de Ciências Jurídicas e Económicas, Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, Centro de Ciências da Saúde, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Centro de Letras e Artes, e Centro de Tecnologia. Além deles, fazem parte dessa estrutura: os *campi* avançados de Duque de Caxias e Macaé, o Complexo de Formação de Professores, o Complexo Hospitalar e o Fórum de Ciência e Cultura (UFRJ, 2022).

4. DESENVOLVIMENTO DA INVESTIGAÇÃO

Como referido no capítulo 3 deste trabalho, referente à metodologia, a presente investigação está dividida em três fases. A primeira fase corresponde ao levantamento das fontes de obtenção dos dados e a pesquisa documental propriamente dita. Na segunda fase será realizada uma análise de conteúdo no sentido de extrair informações da pesquisa documental e, finalmente, na terceira fase será realizada uma entrevista semiestruturada com um membro da alta gestão da UFRJ, a fim de observar as práticas institucionais e identificar o arquétipo de governação da Universidade, cumprindo-se os objetivos deste estudo de caso. Este capítulo apresentará o desenvolvimento das três fases.

4.1 Primeira Fase

A primeira fase da investigação consiste na obtenção dos documentos que serão utilizados para a compreensão das regras e planos que determinam o funcionamento da instituição-alvo deste estudo de caso. Para este fim, foi feito um levantamento das bases de dados disponibilizadas ao público por meio do sítio eletrónico institucional, que estão relacionados à governação da UFRJ (UFRJ, 2022). Após análise documental destas fontes primárias, foram identificados seis principais documentos que tratam de assuntos pertinentes ao tema que se pretende analisar. A seguir, os referidos documentos serão elencados, juntamente com uma breve caracterização a respeito de seu conteúdo. Eles constituirão a base para a segunda fase desta investigação.

- 1) Estatuto da UFRJ – Versão atualizada, de maio de 2022, do Decreto nº 66.536 de 1970. Este documento define a instituição e seus fins, a estrutura, o corpo social, as atividades universitárias, o património e os recursos financeiros, entre outras disposições (UFRJ, 2022).
- 2) Regimento Geral da UFRJ – Versão atualizada, de maio de 2022, do Regimento Geral de 1970. Este documento disciplina as atividades gerais dos órgãos da Universidade, nos planos pedagógico e administrativo, relativamente a órgãos de atividades-fim, órgãos de atividades-meio, corpo social, atividades de investigação, articulação da Universidade com a comunidade, entre outras disposições gerais (UFRJ, 2022).
- 3) Regimento do Conselho Universitário – Versão atualizada, de setembro de 2022, do Regimento do Conselho Universitário. Este documento define a natureza e a constituição do Conselho Universitário, suas atribuições, as sessões, os debates e as deliberações, as atas e as

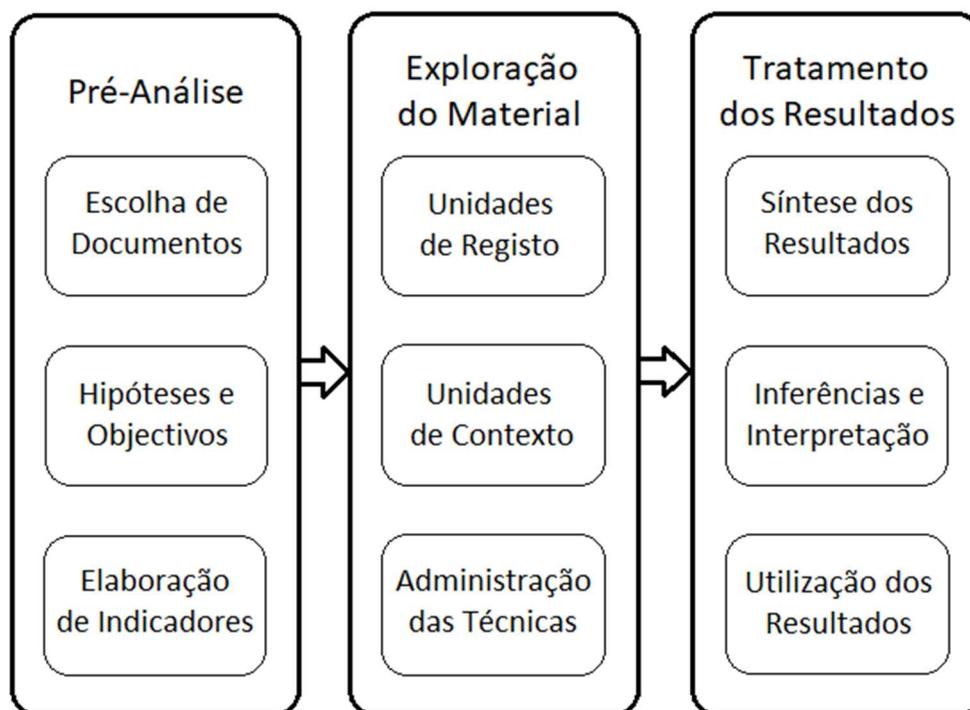
publicações dos resultados das sessões, as comissões, as concessões de títulos honoríficos, entre outras disposições (UFRJ, 2022).

- 4) Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2020-2024 – O PDI é um documento que faz parte do credenciamento das instituições de educação superior no sistema federal de ensino e nele estão definidos a missão, visão e valores da instituição, além de sua política pedagógica e as estratégias para atingir as suas metas e objetivos. Este documento, elaborado após consulta pública ao corpo social da UFRJ, foi aprovado pelo Conselho Universitário da instituição em 20 de abril de 2021 (UFRJ, 2021).
- 5) Plano de Conduta e Integridade da UFRJ – Esta é a quarta versão deste documento, datada de janeiro de 2020, sendo a mais recente publicada. Este documento foi elaborado no contexto do Programa de Integridade institucional, para atender as diretrizes da Controladoria-Geral da União, órgão de fiscalização externa vinculado ao Governo Federal. O objetivo deste programa é o desenvolvimento de medidas institucionais voltadas para a prevenção e detecção de práticas irregulares e desvios éticos e de conduta no sector público, e o Plano de Conduta e Integridade informa e organiza as medidas que serão implementadas nesse sentido (UFRJ, 2020).
- 6) Portaria Nº 6.611 da Reitoria da UFRJ, de 28 de setembro de 2020. Este documento interno estabelece o Sistema de Governança para implantação e acompanhamento da gestão estratégica, no âmbito da UFRJ (UFRJ, 2020).

4.2 Segunda Fase

A segunda fase desta investigação corresponde à análise de conteúdo dos documentos extraídos da fase anterior. Segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo é composta por três polos cronológicos: a pré-análise, a exploração do material e, por fim, o tratamento dos resultados, a sua inferência e interpretação. Portanto, esta seção está dividida nestas três etapas, para organizar o desenvolvimento de cada uma delas. A Figura 3 detalha as fases da análise de conteúdo.

Figura 3. Fases da análise de conteúdo.



Fonte: Adaptado de Bardin (1977, p. 102).

4.2.1 Pré-análise

A pré-análise é a fase de organização propriamente dita. Bardin (1977, p. 95) define três missões para esta primeira fase: a escolha dos documentos para análise, a formulação das hipóteses e objetivos, e a elaboração dos indicadores que fundamentem a interpretação final. Segundo a autora, estes três fatores não seguem obrigatoriamente uma ordem cronológica. No caso desta investigação, a formulação dos objetivos foi definida de antemão, estando relacionados à ambição de perceber a influência do modelo Managerialista na governação da UFRJ. Como hipótese, procura-se verificar se há uma coexistência entre as práticas tradicionais da Universidade e as práticas ligadas à NGP.

Relativamente à escolha dos documentos para constituição do corpus de análise, Bardin (1997, p. 96) sugere, como primeira atividade, a realização de uma leitura “flutuante” para se estabelecer contacto com os documentos e conhecer o texto, para, então, proceder com a escolha dos documentos, obedecendo a algumas regras principais, que são as seguintes: 1) Regra da exaustividade: uma vez definido o campo do *corpus*, é preciso terem-se em conta todos os elementos desse *corpus*. 2) Regra da representatividade: a análise pode efetuar-se numa amostra, desde que o material a isso se preste, sendo a amostra uma parte representativa do universo inicial. 3) Regra da homogeneidade:

os documentos retidos devem obedecer a critérios precisos de escolha, não apresentando demasiada singularidade fora destes critérios de escolha. 4) Regra da pertinência: os documentos retidos devem ser adequados enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise (Bardin, 1977, p. 97).

Nesse sentido, a primeira fase desta investigação atendeu a estes critérios definidos pela autora, pois foi realizada uma leitura “flutuante” na etapa de levantamento das fontes de informação e os documentos selecionados na pesquisa documental seguem as quatro regras de escolha dos documentos para a análise de conteúdo, considerando-se que foram explorados todos os documentos internos de governação da Universidade (regra da exaustividade), foi escolhida uma amostra representativa do universo inicial (regra da representatividade), com características similares entre si (regra da homogeneidade), e correspondentes aos objetivos deste estudo de caso (regra da pertinência).

Finalmente, a última missão da fase de pré-análise é a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final. Para isso, há que se referenciar os índices. Segundo Bardin (1977, p. 100), o índice poderá ser a menção explícita de um tema numa mensagem e, como indicador correspondente, a frequência deste tema de maneira relativa ou absoluta.

No que se refere aos elementos a ter em conta nesta análise, Bardin (1977, p. 104) divide-os em unidade de registo e unidade de contexto. As unidades de registo podem ser a palavra, o tema, o objeto ou referente, o personagem, o acontecimento, ou o documento. Já a unidade de contexto serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registo. No caso desta investigação, a unidade de registo utilizada será a palavra-chave e a unidade de contexto será a frase onde a palavra está inserida nos documentos analisados. As palavras-chave a serem consideradas são aquelas correspondentes às principais características da NGP, de acordo com Hood (1991, p. 4), entre outras palavras relacionadas às práticas do sector privado nas organizações, conforme referido na secção relativa ao enquadramento teórico desta dissertação. A Tabela 3 apresenta as palavras-chave que serão utilizadas como unidades de registo para a análise de conteúdo.

Tabela 3. Palavras-chave para a análise de conteúdo.

Aspetos Gerais	Nova Gestão Pública, <i>New Public Management</i>
	Managerial, Gerencial (no Brasil)
	Modernização, Desburocratização
	Cliente, Cidadão-cliente
	Sector privado, Empresas, Mercado
	Concorrência, Competitividade
	Terceirização
Aspetos Financeiros	Eficiência, Eficácia
	Economia, Frugalidade, Austeridade
	Prestação de contas, <i>Accountability</i>
	Redução de custos, Corte de custos, Corte de gastos
	Fazer "mais com menos"
Aspectos de Produção	Controle de qualidade, Qualidade total
	Entradas e saídas, <i>Inputs, Outputs</i>
	Metas, Resultados
	Produtividade
	Excelência
	Avaliação de desempenho
Aspetos Administrativos	Missão, Visão, Valores
	Estratégia
	Planeamento, Planeamento estratégico
	Boas práticas, Melhores práticas
	Governança, <i>Governance</i>

Fonte: Elaboração própria pelo autor.

Finalmente, como regra de enumeração a partir da identificação das unidades de registo, Bardin (1977, p. 108) elenca diversos tipos que podem ser utilizados na análise de conteúdo: a presença (ou ausência), a frequência, a frequência ponderada, a intensidade, a direção, a ordem, ou a co-ocorrência. Para este estudo de caso, por tratar-se de uma investigação qualitativa, será utilizada a regra da presença (ou ausência), onde, segundo a autora, a presença de uma ou de todas as unidades de registo pode ser significativa, funcionando como um indicador. Por sua vez, a ausência das unidades de registo também pode veicular um sentido, constituindo uma variável importante.

4.2.2 Exploração do material

Esta etapa, segundo Bardin (1977, p. 101), é a fase de análise propriamente dita, onde ocorre a administração sistemática das decisões tomadas na fase anterior. Os procedimentos podem ser manuais ou realizados por computador. No caso desta investigação, os seis documentos que compõem o corpus de análise foram explorados por um *software* leitor de ficheiros no formato PDF utilizando-

se sua ferramenta de busca, a fim de identificar as ocorrências das 45 unidades de registo identificadas na fase de pré-análise.

Neste primeiro momento, foram localizadas pelo menos cinco das palavras-chave em cada um dos documentos, presentes no texto sem se considerar o seu sentido. A partir disto, foi feita uma nova análise, agora também considerando as unidades de contexto, ou seja, a frase onde a palavra-chave está inserida. Isto foi necessário porque, em muitos casos, as unidades de registo tinham um efeito semântico distinto do propósito dessa análise de conteúdo, que é o de localizar elementos da NGP nos documentos de governação da UFRJ. Por exemplo, quando a palavra “economia” não se referia a uma possível economia de recursos da Universidade, mas ao Ministério da Economia, no contexto da frase onde estava inserida. Neste caso, a ocorrência torna-se inválida para o estudo.

Assim, após a exploração do material considerando-se as unidades de registo e as unidades de contexto, foram identificados, para cada um dos documentos do *corpus*, as seguintes palavras-chave:

- 1) Estatuto da UFRJ – Sector privado, Empresas, Prestação de contas, Planeamento, Planeamento estratégico, Governança.
- 2) Regimento Geral da UFRJ – Sector privado, Mercado, Eficiência, Prestação de contas, Planeamento.
- 3) Regimento do Conselho Universitário – Prestação de contas, Planeamento, Governança.
- 4) Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024 – Gerencial, Modernização, Desburocratização, Sector privado, Empresas, Mercado, Competitividade, Terceirização, Eficiência, Eficácia, Economia, Prestação de contas, *Accountability*, Redução de custos, Corte de custos, Corte de gastos, Controle de qualidade, Metas, Resultados, Produtividade, Excelência, Avaliação de desempenho, Missão, Visão, Valores, Estratégia, Planeamento, Planeamento estratégico, Boas práticas, Melhores práticas, Governança.
- 5) Plano de Conduta e Integridade da UFRJ – Modernização, Desburocratização, Terceirização, Eficiência, Eficácia, Economia, Prestação de contas, Controle de qualidade, Metas, Resultados, Excelência, Missão, Visão, Valores, Estratégia, Planeamento, Planeamento estratégico, Governança.
- 6) Portaria N° 6.611 da Reitoria da UFRJ – Economia, Controle de qualidade, Metas, Resultados, Avaliação de desempenho, Estratégia, Planeamento, Planeamento estratégico, Boas práticas, Governança.

4.2.3 Tratamento dos resultados

Nesta última fase da análise de conteúdo, os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos (Bardin, 1977, p. 101). Segundo a autora, neste momento é possível propor inferências, adiantar interpretações sobre os objetivos previstos, ou utilizar estes resultados como base para novas análises e técnicas.

No caso desta investigação, a partir do que foi observado na exploração do material, é possível categorizar os documentos desta análise de conteúdo em dois tipos: aqueles mais tradicionais, ligados à estrutura-base de funcionamento da Universidade, e aqueles mais modernos, produzidos sob demanda de órgãos externos ligados ao Governo Federal. Nesse sentido, o Estatuto da UFRJ, o Regimento Geral da UFRJ e o Regimento do Conselho Universitário se encaixam na primeira categoria, ao passo que, na segunda categoria, estão o Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024, o Plano de Conduta e Integridade da UFRJ e a Portaria N° 6.611 da Reitoria da UFRJ.

Relativamente aos primeiros, tradicionais, as ocorrências que tratam do sector privado estão mais voltadas a cooperações e acordos com empresas do que à adoção de práticas do sector privado. No que respeita os documentos da segunda categoria, muitas ocorrências ligadas ao managerialismo estão relacionadas à área de investigação, que aparenta estar mais modernizada para acompanhar as dinâmicas e tendências da produção de conhecimento em nível internacional.

De forma geral, vê-se nítida a diferença entre os documentos dessas duas categorias, pois, entre aqueles tradicionais, a ausência das palavras-chave ligadas à NGP é substancialmente maior do que a sua presença, mesmo considerando-se que estes documentos estão a ser constantemente atualizados, tendo sido analisadas as suas versões mais recentes, todas de 2022. Já entre aqueles documentos modernos, nota-se a grande influência do managerialismo na Gestão Pública do governo brasileiro, a impor determinados conceitos de mercado na governação das Instituições Federais de Ensino Superior.

Resta saber se estes documentos produzidos para serem apresentados ao Governo Federal são, de facto, observados no dia a dia da Universidade, de forma integral ou parcial, ou se apenas servem para cumprir exigências superiores, sem que haja algum seguimento. De qualquer forma, é inegável que, a partir dessas exigências, a governação da Universidade passa a ter contacto com conceitos que, à partida, não lhe são naturais, o que pode gerar resistências ou, em dado momento, assimilação de determinadas práticas.

4.3 Terceira Fase

A terceira e última fase desta investigação é composta pela entrevista e identificação do arquétipo de governação. Para este fim, no dia 10 de outubro de 2022 foi realizada uma entrevista presencial no gabinete do Professor Doutor Carlos Frederico Leão Rocha, Vice-Reitor da UFRJ, com o intuito de se observar como ocorrem as questões de governação na Universidade na prática, complementando a teoria analisada das fases anteriores e, ainda, para identificar se existe ou não algum hibridismo em seu modelo de gestão.

O tipo de entrevista, semiestruturada, permitiu que o entrevistado abordasse os assuntos de maneira flexível e pudesse acrescentar livremente as suas impressões pessoais. Para facilitar a análise, as respostas foram posteriormente transcritas e organizadas por eixo temático. O guião da entrevista encontra-se no Anexo 3 deste trabalho, e a transcrição das respostas encontra-se no Anexo 4.

Como referido pelo Professor Doutor Leão Rocha na parte introdutória da entrevista, a sua ligação com a UFRJ data de 1983 como estudante, portanto há 39 anos, e de 1998 como docente, ou seja, há 24 anos. A sua carreira de professor na instituição já o conduziu a posições de gestão intermediária e de topo, como diretor do sector de graduação (o que corresponde ao primeiro ciclo da formação superior em Portugal) e diretor de uma faculdade, o Instituto de Economia da UFRJ, além da direção de topo, representada pelo atual cargo de Vice-Reitor na gestão 2019-2023. Esta experiência em diversos níveis institucionais, de estudante a Vice-Reitor, permitiu que o entrevistado pudesse expressar uma visão ampla das transformações na Administração Pública brasileira ao longo dos anos e de como estes fatores têm influenciado os caminhos da Universidade.

O conteúdo das respostas da entrevista será analisado a seguir, à luz das dimensões do estudo dos arquétipos, desenvolvido por Bruckmann e Carvalho (2018), conforme detalhado no enquadramento teórico desta investigação. Ou seja, inicialmente será abordada a dimensão "Estrutura e Sistemas", referente a como a instituição está organizada, e, em seguida, a dimensão "Esquemas Interpretativos", referente ao aspeto subjetivo acerca da organização, ambas com suas respetivas subcategorias.

4.3.1 Estrutura e sistemas

Relativamente a esta dimensão, cabe destacar alguns pontos no que respeita o funcionamento da Universidade, referentes a estruturas, processos, e tomadas de decisão. À partida, embora a

formulação das políticas seja normalmente iniciada e proposta pela reitoria, as decisões são de carácter colegial, ou seja, elas são tomadas por um grupo diversificado e representativo, onde a maior parte dos representantes é composta por professores. Nesse sentido, segundo o entrevistado, a posição do Reitor é a de "gerir decisões colegiais" e este colegiado principal, chamado de Conselho Universitário – *Consuni*, é quem, "de facto, detém a prerrogativa da autonomia universitária". No *Consuni* também existem cadeiras para representantes externos, porém "não há efetividade", sendo os representantes internos aqueles que realmente decidem acerca das políticas da Universidade. A eleição dos dirigentes de topo também é participativa, onde há uma consulta pública feita ao corpo social da UFRJ com participação paritária dos estudantes, técnicos administrativos e professores.

Sobre as questões de busca pela eficiência, existe uma pressão para se "fazer mais com menos", por parte do Governo Federal, que destina cada vez menos recursos para o funcionamento das universidades públicas, e também vem reduzindo o número de cargos que podem ser contratados via concurso público, forçando as instituições a contratar externamente com o mesmo orçamento, dificultando o seu equilíbrio financeiro. Ainda de acordo com Leão Rocha (Vice-Reitor da UFRJ), os recursos arrecadados pela Universidade têm como consequência uma redução no repasse de verbas do tesouro nacional, o que gera uma obrigação de se arrecadar, cada vez mais, os recursos por conta própria. Além desses fatores, existe um conjunto de instituições públicas de controle que fiscalizam externamente as atividades da Universidade, por meio de constantes solicitações de prestação de contas e imposição de práticas managerialistas na sua governação.

No contexto da administração do Ensino, a criação de cursos acontece por motivação do corpo docente da Universidade, e a extinção de cursos é algo raro na instituição, mesmo os de baixa procura. Segundo o entrevistado, a última grande fase de criação de cursos de graduação (equivalente à licenciatura em Portugal) ocorreu durante o programa Reuni, instituído em 2007, que foi o "Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais" do Governo Federal, como consta no Anexo 2 deste trabalho. Já no caso da pós-graduação, há maior flexibilidade e uma constante criação de cursos. No âmbito da investigação, é comum haver avaliações e mensuração de produtividade, em busca de excelência na produção do conhecimento. No entanto, como refere o professor, "este sistema está muito mais voltado ao uso adequado dos recursos do que à economia desses recursos".

4.3.2 Esquemas interpretativos

Esta dimensão refere-se aos valores da organização e às ideias sobre a coordenação do Estado. Para Leão Rocha, a Universidade deve ter plena autonomia na administração do ensino, e a interferência do governo nesse sentido deve ser mínima, acontecer "em termos muito gerais", pois "o Estado não tem condição de lidar com a dinâmica, o nível de conhecimento da universidade e a produção de conhecimento da universidade". Essa autonomia está ligada a elementos como "a liberdade de expressão" e "a liberdade de produção de conhecimento". Nesse sentido, segundo ele, não pode ser uma fonte externa a definir onde os recursos serão alocados e o que deve ser produzido, pois "o mundo do conhecimento não é um mundo que deva ser delimitado por posições burocráticas ou políticas".

Relativamente aos sucessivos cortes orçamentários que vêm ocorrendo por parte do Governo Federal, o entrevistado acredita que eles não representam efeito real sobre uma utilização mais racional dos recursos, mas prejudicam o funcionamento normal da instituição. Ainda, o senhor Vice-Reitor Leão Rocha afirma que existe um "desincentivo ao uso adequado do património" da UFRJ quando a captação de recursos externos, como, por exemplo, por meio de arrendamentos, não retorna necessariamente para a Universidade. Esses fatores apresentam-se somados à pressão dos órgãos de controle externo para transparência e eficiência. Assim, este entrevistado afirma que a instituição está sendo muito fiscalizada e que existe um "mau entendimento de qual seria a função desses órgãos", pois, da forma como está, a atividade-meio, que é a fiscalização, tem "maior relevância e melhor acesso a recursos do que a atividade-fim, que é a Educação". Segundo ele, há um exagero nestas políticas e "a Universidade não pode trabalhar para os órgãos reguladores".

Por outro lado, o professor entende que a instituição deva trabalhar com restrições, "que são as restrições de recursos de acordo com as políticas públicas que o país queira implantar". Nesse sentido, dentro de certos limites, a pressão sobre planejamento, atividades e decisões é importante e deve existir, pois está relacionada à "modernização de uma gestão que é antiga". Segundo ele, a Universidade tem "muito pouco conhecimento" sobre conteúdos managerialistas e as suas práticas de gestão estão desatualizadas. Há uma resistência muito grande na adoção de práticas externas nas universidades públicas brasileiras e, "especialmente na UFRJ, há uma maior resistência pela sua tradição" e fatores ligados à "história política da Universidade". Portanto, ao mesmo tempo em que há o reconhecimento da importância de se aperfeiçoar a gestão, "sempre haverá muita resistência quando a Universidade entender que determinada prática atinja a sua autonomia".

4.3.3 Identificação do arquétipo

Baseando-se na análise da entrevista ao Vice-Reitor da UFRJ por meio das dimensões e categorias desenvolvidas por Bruckmann e Carvalho (2018), é possível identificar algumas características que estão presentes e que irão revelar se há um arquétipo predominante e, ainda, se há algum tipo de hibridismo entre modelos de gestão a ocorrer na governação da Universidade.

No que se refere à dimensão Estruturas e Sistemas, observa-se que as decisões são colegiais, ou seja, em modo colegial, com estrutura de representatividade e participação diversificada, embora os docentes tenham maior representação em comparação às demais categorias. O colegiado principal, representado pelo Conselho Universitário, detém o poder decisório e o Reitor tem o papel limitado de gerir as decisões que foram colegiais. Embora a maior parte das políticas tenha origem na administração central, elas não são decididas e implantadas de maneira *top-down*, e sim horizontalmente. Existe a possibilidade de participação de agentes externos nas tomadas de decisão, mas não são comuns na prática, sendo os agentes internos a tomar decisões internas. Sobre a escolha dos dirigentes, ela é realizada de forma democrática e participativa, por meio de consultas públicas ao corpo social da Universidade. A instituição possui poder de decisão para criação de cursos e eles são criados por motivação dos professores, sendo mantidos mesmo aqueles com menos estudantes e que não estão voltados para as necessidades de mercado.

Acerca da dimensão Esquemas Interpretativos, os valores de garantia da autonomia universitária e resistência quanto a influências externas foram os que mais se destacaram. Os cortes orçamentários por parte do Governo Federal, as fiscalizações constantes e as tentativas de imposição de práticas managerialistas na governação da Universidade são elementos muito presentes e que, de certa forma, prejudicam o funcionamento da organização, que cumpre suas obrigações perante o Estado, mas resiste para manter sua posição. É defendida a liberdade de produção do conhecimento e de definição do uso dos recursos. O papel do Estado deve ser limitado, por não conhecer as dinâmicas da Universidade, embora se reconheça que se deve agir conforme as políticas públicas do país, e as restrições que isto pode trazer. Também é referida a importância da modernização da gestão e da busca de conhecimentos sobre práticas de gestão, desde que respeitadas as particularidades institucionais.

Portanto, mesmo a sofrer pressões externas voltadas à imposição do managerialismo na sua governação, a UFRJ não incorporou estes valores, mantendo-se ligada ao arquétipo de estrutura colegiada tradicional, que foi definido por Mintzberg (1992) como Burocracia Profissional. Além disto, não foi possível identificar hibridismos entre este arquétipo e aquele managerial, pois os elementos

da NGP não se fazem presentes como características internas da instituição. Dessa forma, é possível concluir que a governação da UFRJ é caracterizada pelo arquétipo dominante da Burocracia Profissional.

III – PARTE CONCLUSIVA

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação procurou perceber como é que o modelo Managerialista de gestão pública influencia a governação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Inicialmente, partiu-se da premissa de que existia um *ethos* de mercado a agir, de fora para dentro, nas instituições públicas de ensino superior. Com efeito, no percurso deste trabalho, foi possível perceber a existência deste *ethos* de mercado na gestão pública brasileira, tanto em termos teóricos, por meio do enquadramento teórico e da análise de conteúdo, quanto na observação da prática, feita a partir da entrevista.

Contudo, embora tenha sido confirmada a presença da lógica de mercado nas funções do Estado, isto não se traduziu necessariamente na adoção do modelo Managerialista pela UFRJ. A análise de conteúdo revelou que os conceitos ligados à NGP estão a ser impostos externamente pelo Governo Federal, porém não são incorporados de maneira orgânica pela instituição. Como referido na entrevista, há muita resistência na adoção de práticas externas, quando vistas como ameaças aos preceitos da autonomia universitária.

Essa resistência, embora legítima, faz com que a UFRJ mantenha um estilo de governação burocrático, com ferramentas de gestão desatualizadas. Como consequência, as práticas exigidas de fora para dentro ou não são devidamente aplicadas, ou funcionam apenas em sectores localizados da instituição, ou não são adotadas de todo. A entrevista com o Vice-Reitor também revelou uma estrutura colegiada tradicional, que caracteriza o arquétipo da Burocracia Profissional, comumente associada a universidades.

Ainda não é possível antever se, ou quando, as pressões externas causarão uma mudança de *ethos* na governação da UFRJ, mas aparentemente elas representam uma forte tendência, difícil de ser revertida. Alguns sectores, como o de investigação, já estão mais familiarizados com estes temas, por estarem ligados a instituições externas em âmbito nacional e também internacional.

Como limitações para esta investigação, tem-se o facto de que a entrevista ter sido realizada apenas a um membro da alta gestão. Para estudos futuros, recomenda-se a realização de mais entrevistas, com profissionais de outros sectores, em níveis mais locais, para se compor um quadro mais representativo da Universidade, e até de outras universidades e de outros tipos de instituições. Ainda, recomenda-se identificar, internamente na instituição, sectores onde foram realizados casos de

sucesso na modernização da gestão que tenham sido desenvolvidos pelos seus próprios profissionais, e assim possam ser replicados por outras unidades. Dessa forma, a UFRJ poderá experimentar avanços na sua governação que não interfiram na sua autonomia e que estejam mais adequados às suas dinâmicas particulares.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

BBC NEWS (2020). *Após ano turbulento, por que 2020 será decisivo para a educação no Brasil*.

Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50861806>>. Acedido a: 07/07/2022.

BELL, Judith (2005). *Doing Your Research Project: A Guide for First-Time Researchers in Education, Health and Social Science* (4th ed.). Berkshire: Open University Press.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRESSER-PEREIRA (1997). Managerial Public Administration: Strategy and structure for a new state. *Journal of Post Keynesian Economics*, 20 (1), 1997: 7-23.

BRUCKMANN, Sofia; CARVALHO, Teresa (2018). Understanding change in higher education: an archetypal approach. *Higher Education* 76, 629–647.

CAI, Yuzhuo; MOUNTFORD, Nicola (2021). Institutional logics analysis in higher education research. *Studies in Higher Education*, 47:8, 1627-1651.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2020). *Proposta de Emenda à Constituição 32/2020*. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acedido a: 07/07/2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2020). *PEC muda regras para futuros servidores e altera organização da administração pública*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/690350-pec-muda-regras-para-futuros-servidores-e-altera-organizacao-da-administracao-publica/>>. Acedido a: 07/07/2022.

CHAVES, Vera Lúcia; AMARAL, Nelson Cardoso (2016). Política de expansão da educação superior no Brasil – Prouni e Fies como financiadores do setor privado. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, 32, 49-72.

COSTA, Efraim; MALDANER, Jair; RYTHOWEM, Marcelo; ARIDE, Paulo Henrique (2021). A proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020 e potenciais impactos na educação pública brasileira. *Revista Administração Educacional-CE-UFPE*, Recife/PE, V.12, N.2, p. 182-196, jul/dez 2021.

CSIC—Conselho Superior de Investigações Científicas (2022). *Webometrics Ranking of World Universities*. Disponível em: <https://webometrics.info/en/Americas/Latin_America>. Acedido a: 26/06/2022.

DA COSTA, Frederico (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública: 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, 42 (5), pp. 829-874.

DATAFOLHA (2022). *Avaliação do Presidente Fernando Collor*. Disponível em <<https://datafolha.folha.uol.com.br/avaliacao-de-governo/presidente/fernando-collor/>>. Acedido a 05/07/2022.

DATAFOLHA (2022). *Avaliação do Presidente Itamar Franco*. Disponível em <<https://datafolha.folha.uol.com.br/avaliacao-de-governo/presidente/itamar-franco/>>. Acedido a 05/07/2022.

DATAFOLHA (2022). *Avaliação do Presidente FHC*. Disponível em <<https://datafolha.folha.uol.com.br/avaliacao-de-governo/presidente/fhc/>>. Acedido a 05/07/2022.

DATAFOLHA (2022). *Avaliação do Presidente Lula*. Disponível em <<https://datafolha.folha.uol.com.br/avaliacao-de-governo/presidente/lula/>>. Acedido a 05/07/2022.

DATAFOLHA (2022). *Avaliação da Presidente Dilma*. Disponível em <<https://datafolha.folha.uol.com.br/avaliacao-de-governo/presidente/dilma/>>. Acedido a 05/07/2022.

DATAFOLHA (2022). *Avaliação do Presidente Michel Temer*. Disponível em <<https://datafolha.folha.uol.com.br/avaliacao-de-governo/presidente/michel-temer/>>. Acedido a 05/07/2022.

DEUTSCHE WELLE (2022). *Da balbúrdia à "farra dos pastores": educação sob Bolsonaro*. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/da-balb%C3%BArdia-%C3%A0-farra-dos-pastores-a-educa%C3%A7%C3%A3o-sob-bolsonaro/a-62941835>>. Acedido a: 10/09/2022.

EL PAÍS (2018). *Plano econômico de Paulo Guedes, guru de Bolsonaro, depende de uma 'bala de prata' para funcionar*. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/02/politica/1538508720_526769.html>. Acedido a 07/07/2022.

- FILLIPON, Jonathan; GIOVANELLA, Ligia; KONDER, Mariana; POLLOCK, Allyson (2016). A “liberalização” do Serviço Nacional de Saúde da Inglaterra: trajetória e riscos para o direito à saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 32(8):e00034716, ago, 2016.
- FIORI, José Luís (1997). Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises. *PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 7(2): 129-147, 1997.
- FOLHA DE SÃO PAULO (2021). *Datafolha: Avaliação de Bolsonaro piora, e reprovação de 53% é novo recorde do presidente*. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/datafolha-avaliacao-de-bolsonaro-piora-e-reprovacao-de-53-e-novo-recorde-do-presidente.shtml>>. Acedido a: 22/09/2022.
- GIL, Antonio Carlos (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed., São Paulo: Atlas.
- GODOY, Arilda Schmidt (1995). Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29.
- GREENWOOD, Royston; HININGS, Christopher (1993). Understanding Strategic Change: The contribution of Archetypes. *Academy of Management Journal*, 36(5), 1052–1081.
- GOVERNO FEDERAL – Imprensa Nacional do Brasil (2022). *Resolução Nº 3, de 26 de agosto de 2019*. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-26-de-agosto-de-2019-212912380>>. Acedido a 26/06/2022.
- GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha (2021). Estado de bem-estar social no Brasil: uma revisão ou a crise e o fim do “espírito de Dunquerque”. *Cad. EBAPE.BR*, FGV, v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, Jul/Set 2021.
- HARO, Fernando Ampudia de; SERAFIM, Joana; COBRA, Jorge; FARIA, Liliana; ROQUE, Maria Isabel; RAMOS, Miguel, CARVALHO, Paula; COSTA, Raquel (2016). *Investigação em Ciências Sociais: Guia prático do Estudante*. Lisboa: Pactor.
- HARVEY, David (2005). *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola.
- HOOD, C. (1991). A Public Management for all seasons?. *Public Administration Review*. Vol. 68, pp.3-19.
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2022). *Censo da Educação Superior 2020: notas estatísticas*. Brasília, 2022.

LUNENBURG, Fred (2012). Organizational structure: Mintzberg's framework. *International Journal of Scholarly, Academic, Intellectual Diversity*. Volume 14, N. 1, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José (2010). *Curso de administração pública – foco nas instituições e ações governamentais*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010, 263p.

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995). *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro 1995.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2022). *Institucional*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/institucional>>. Acedido em 26/06/2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2022). *Qual é a diferença entre faculdades, centros universitários e universidades?* Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pet/127-perguntas-frequentes-911936531/educacao-superior-399764090/116-qual-e-a-diferenca-entre-faculdades-centros-universitarios-e-universidades>>. Acedido a: 15/08/2022.

MINTZBERG, Henry (1992). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (2015). Nova gestão pública e governos democrático-populares: Contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação e Sociedade*, 36 (132), pp. 625-646.

PAINTER, Martin; PETERS, B. Guy (2010). *Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids*. In: Painter, M., Peters, B.G. (eds) *Tradition and Public Administration*. Palgrave Macmillan, London.

PEREIRA, João Márcio Mendes (2015). Continuidade, Ruptura ou Reciclagem? Uma análise do programa político do Banco Mundial após o Consenso de Washington. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 58, no 2, 2015, pp. 461 a 498.

PINTO, Bernardo (2009). *As reformas liberais de Margareth Thatcher – 1979-1990*. Monografia de Bacharelado. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1996). *Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acedido a: 15/08/2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2014). *Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acedido a: 15/08/2022.

SCAFF, Elisangela; SOUZA, Kellcia; PAXE, Isaac (2018). Implicações da nova Gestão Pública para a educação: Análise comparativa entre Brasil e Angola. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(129).

STAKE, Robert (2000). *Case Studies*. In N. K. Denzin; Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 435-453). Thousand Oaks, CA: Sage.

THORNTON, Patricia; OCASIO, William (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the Higher Education publishing industry, 1958-1990. *The American Journal of Sociology*, Vol. 105, N. 3 (Nov. 1999), 801-843.

TIMES HIGHER EDUCATION (2022). *World University Rankings 2022*. Disponível em:

<<https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2022/world-ranking>>. Acedido a: 28/10/2022.

UFRJ (2020). *Portaria nº 6.611, de 28 de setembro de 2020 - Estabelece o Sistema de Governança para implantação e acompanhamento da gestão estratégica, no âmbito da UFRJ*. Disponível em:

<<https://gestao.ufrj.br/index.php/portarias/do-pro-reitor>>. Acedido a: 12/09/2022.

UFRJ (2020). *Plano de Conduta e Integridade*. Disponível em <<https://ufrj.br/aceso-a-informacao/integridade/#plano>>. Acedido a: 26/06/2022.

UFRJ (2021). *Plano de Desenvolvimento Institucional 2021-2024*. Disponível em:

<<https://pdi.ufrj.br/textos-do-pdi/>>. Acedido a: 12/09/2022.

UFRJ (2022). *Factos e números*. Disponível em <<https://ufrj.br/aceso-a-informacao/institucional/fatos-e-numeros/>>. Acedido a: 26/06/2022.

UFRJ (2022). *Estrutura*. Disponível em: <<https://ufrj.br/a-ufrj/estrutura/>>. Acedido a: 26/06/2022.

UFRJ (2022). *Acesso à informação*. Disponível em: <<https://ufrj.br/acesso-a-informacao/>>. Acedido a: 12/09/2022.

UFRJ (2022). *Estatuto da Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://consuni.ufrj.br/images/Legislacao/Estatuto_atual_-_05-05-2022.pdf>. Acedido a: 12/09/2022.

UFRJ (2022). *Regimento Geral da Universidade Federal do Rio de Janeiro*. Disponível em: <https://consuni.ufrj.br/images/Legislacao/Regimento_Geral_atualizado_12-05-2022.pdf>. Acedido a: 12/09/2022.

UFRJ (2022). *Regimento do Conselho Universitário*. Disponível em: <https://consuni.ufrj.br/images/Legislacao/Regimento_CONSUNI_22-09-2022.pdf>. Acedido a: 12/09/2022.

WADE, Robert (1997). Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: El milagro del este asiático en perspectiva política. *Desarrollo Económico*, vol. 37, n. 147, 351-387.

WEBER, Max (1999). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 586 p.

WEFFORT, Francisco (1992). Novas Democracias. Que democracias? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, 27.

WOLF, Paulo; OLIVEIRA, Giuliano (2017). O "espírito de Dunquerque" e o NHS inglês: teoria, história e evidências. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, vol. 3, n. 2, jul. 2017.

YIN, Robert (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman.

ANEXOS

Anexo 2. Principais Reformas e Políticas Públicas (PP) para o ES brasileiro a partir de 1990.

Fonte: Elaboração própria pelo autor.

Tipo	Ano	Título	Características	Gestão
Reforma	1990	Reforma Administrativa Federal	Privatização de estatais; fechamento de ministérios, autarquias e empresas públicas; demissão de funcionários públicos.	Collor
Reforma	1995	Implantação da Administração Pública Gerencial	Instalação de uma administração pautada nos princípios da Nova Gestão Pública.	Cardoso
PP	1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	Lei Nº 9.394, de 20/12/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	
PP	1999	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	Programa destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas.	
PP	2001	Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2011)	Lei Nº 10.172, de 09/01/01. Traça diretrizes e metas para todos os níveis da educação por um período de 10 anos.	Lula
Reforma	2003	Plano de Gestão do Governo	Busca revitalizar o Estado, num modelo de desenvolvimento equitativo e com inclusão social.	
PP	2003	Programa de apoio à extensão universitária - PROEXT	Objetiva apoiar as instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão que contribuam para a implementação de políticas públicas, com ênfase na inclusão social.	
PP	2004	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES	Mecanismo de avaliação criado pelo Ministério da Educação do Brasil para acompanhar o desenvolvimento de todas as instituições que ofertam educação de nível superior.	
PP	2004	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE	Consiste numa prova escrita, aplicada anualmente, usada para avaliação dos cursos de ensino superior brasileiros.	
PP	2004	Lei de Inovação Tecnológica	Estimula a parceria entre as instituições acadêmicas e o setor produtivo.	
PP	2005	Programa Universidade para Todos - PROUNI	Objetiva conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior.	
PP	2005	Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB	Busca ampliar e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior, por meio da educação a distância.	
PP	2007	Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE	Conjunto de medidas que caracterizam uma reforma universitária benéfica para as instituições privadas.	
PP	2007	Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão das universidades federais - REUNI	Objetiva criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.	
PP	2010	Plano Nacional de Assistência Estudantil - PNAES	Apóia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.	Dilma
PP	2014	Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024)	Busca direcionar esforços e investimentos para a melhoria da qualidade da educação no país. Com força de lei, o PNE estabelece 20 metas a serem atingidas em 10 anos.	
Reforma	2016	Emenda Constitucional nº 95/2016	Limita os gastos públicos por 20 anos em áreas sociais como educação e saúde, com o objetivo de recuperar as contas do país.	Temer
PP	2019	Programa Future-se	Objetiva incentivar as Universidades Federais a captarem recursos privados.	Bolsonaro
Reforma	2020	Proposta de Emenda Constitucional da Nova Administração Pública	Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.	

Anexo 3. Guião da entrevista com o Vice-Reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Fonte: Elaboração própria pelo autor.

CONTEXTUALIZAÇÃO	Agradecimento e apresentação do investigador
	Enquadramento do trabalho e apresentação dos objetivos
	Solicitação de autorização para gravar a entrevista
APRESENTAÇÃO DO ENTREVISTADO	Como foi o início de vossa trajetória na UFRJ?
	Quais funções o senhor já exerceu na instituição?
REPRESENTATIVIDADE E TOMADA DE DECISÃO	Como se dá a elaboração das políticas da Universidade?
	Como funciona a representatividade no colegiado?
	O reitor possui autoridade máxima, ou o seu poder de decisão é restrito?
	Existe uma tendência das decisões serem tomadas por um número reduzido de representantes?
	Há pessoas externas à Universidade participando das decisões?
	A escolha dos dirigentes (reitor, decanos, diretores) é feita de maneira participativa?
AUTONOMIA E PAPEL DO ESTADO	A universidade goza de autonomia para destinar os recursos orçamentários conforme os interesses das unidades?
	Qual a vossa opinião sobre o papel do estado na gestão do ensino dentro da universidade (Por exemplo, nas decisões sobre criação e encerramento de cursos)?
	A gestão do ensino deve caber totalmente à UFRJ ou o Estado pode intervir como regulador?
	Quais os critérios para a oferta de cursos?
MANAGERIALISMO	Como o senhor percebe a influência do modelo gerencial de gestão pública ao longo de sua carreira na UFRJ?
	A governação da Universidade tem sofrido pressões no sentido de "Fazer mais com menos"?
	Como os fatores de relevância econômica dialogam com a função académica, social e cultural da universidade?
CONCLUSÃO	Há algo que gostaria de acrescentar?
	Encerramento e agradecimento

Anexo 4. Transcrição das respostas da entrevista por eixo temático.

Fonte: Elaboração própria pelo autor.

APRESENTAÇÃO

Ingressei na UFRJ em 1983 como estudante de Economia, fiz Mestrado em 1987, iniciei o Doutorado em 1991 e o concluí em 1995 na Universidade Federal Fluminense. Depois, fiz concurso para a carreira docente na UFRJ e ingressei como professor do Instituto de Economia no dia 2 de julho de 1998. Em 2001 me tornei Diretor de Graduação, onde atuei por quatro anos, e em 2011 assumi o cargo de Diretor do Instituto de Economia também por um período de quatro anos. Atualmente ocupo o cargo de Vice-Reitor da UFRJ, desde 2019.

TOMADA DE DECISÃO

Na UFRJ as decisões são colegiadas, embora a proposição das políticas normalmente parta da Reitoria. Nós definimos o tipo de políticas que iremos adotar, desenvolvemos isso, e, dependendo da situação, o assunto pode passar por um colegiado inferior, mas, no geral, as questões de política da Universidade passam pelo Conselho Universitário, o chamado Consuni. No entendimento da Universidade, o Consuni é quem, de fato, detém a prerrogativa da autonomia universitária. Então o Reitor, na verdade, vai gerir decisões colegiadas. Esse é o entendimento geral. Agora, toda a parte propositiva é iniciada pela reitoria. A reitoria faz a proposição, e são raríssimas as exceções onde alguma medida administrativa tenha tido origem nos colegiados em si. A reitoria elabora, leva ao colegiado, o colegiado delibera sobre o assunto, ele pode modificar a proposição da reitoria, e então chega-se a uma decisão e depois que isso passa pelo colegiado é sancionado pelo Reitor. A maior parte das decisões da Universidade passam pelos órgãos colegiados e, quando não passam diretamente, são normatizadas por eles.

REPRESENTATIVIDADE

A composição do colegiado é definida pela LDB. Nós temos que ter 70% de representação docente, e os outros 30% são divididos entre representação de técnicos administrativos, representação de estudantes, e algumas poucas cadeiras são externas, por normativa nossa. Normalmente há sempre uma cadeira de ex-aluno e uma representação dos eméritos, isso no caso do Conselho

Universitário. Se considerarmos os níveis inferiores, no caso das congregações, os eméritos têm assento vitalício. No Consuni temos também representação do governo do estado e do governo municipal, mas essas representações raramente estão presentes, não há efetividade. No Conselho de Curadores nós temos uma representação do Conselho Universitário, portanto interna, ou uma escolha interna de representação, e há também uma representação do Ministério da Educação e uma representação dos ex-alunos.

ELEIÇÃO

Por decisão legal, existe um conselho, que no nosso caso é o Conselho Universitário somado ao Conselho de Ensino para Pós-Graduados e ao Conselho de Ensino de Graduação. Os três formam um colegiado, e este colegiado elege uma lista tríplice, que é encaminhada à Presidência da República, e então o presidente escolhe um dos membros da lista tríplice para nomear Reitor. Na prática, o que vem ocorrendo na UFRJ é a escolha por parte de uma consulta pública feita ao seu corpo social, com participação paritária dos três segmentos: estudantes, técnicos administrativos e professores. A partir dessa escolha se definem os nomes, e a ideia da Universidade é que o primeiro da lista seja sempre o escolhido pelo presidente, mas não é assim que funciona por conta da atribuição legal. No caso das Decanias e Unidades, há também uma lista tríplice, as congregações locais aprovam e enviam ao Reitor para aprovação. Na prática, em alguns poucos locais não é feita a consulta pública, então o que normalmente fazemos é aceitar o primeiro da lista, ou o único da lista, que nos é encaminhada pela congregação.

EFICIÊNCIA

Existe um conjunto de órgãos de controle externos, que são a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União, e o Ministério Público Federal. Esses três órgãos nos pressionam muito com fiscalizações, estamos sendo muito fiscalizados. A pressão para “fazer mais com menos” é real, porque desde 2012 o nosso orçamento vem sendo reduzido. Em termos reais, nós temos 50% do orçamento de 2015 e 40% do orçamento de 2013. Portanto, a pressão é grande para mantermos o nível de produtividade com menos recursos, e isso vem nos dificultando. Os cortes orçamentários têm a ver com a tentativa de utilização mais racional dos recursos, mas eu não acho que tenha esse efeito. Outro elemento que foi implantado, durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, que é importante mencionar, é a redução dos tipos de cargo público. Então, vários cargos

que existiam anteriormente, como o de marceneiro, toda a parte de segurança da Universidade, a guarda universitária, todos esses cargos foram extintos, não podendo haver novos concursos. Isso implica na troca de funcionário público por empresa terceirizada, o que, mais uma vez, pressiona o orçamento. Torna-se necessário contratar externamente serviços que eram prestados internamente. Um exemplo recente foi o veto sobre o concurso para o cargo de jornalista. Então nós temos um problema, porque, num futuro próximo, teremos que contratar externamente profissionais para fazer o trabalho de comunicação da Universidade. Houve um entendimento do governo de que este cargo não é típico das universidades, portanto deve ser terceirizado. Como o orçamento está cada vez menor, torna-se difícil equilibrar esta situação.

RECURSOS

O Artigo 207 da Constituição Federal de 1988, que trata da autonomia universitária, tem uma redação interessante: "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial". Veja só, ele não fala em autonomia financeira, e sim em autonomia de gestão financeira. Isso pressupõe que os recursos virão da fonte do tesouro nacional. Então, essa questão da gestão financeira é importante destacar aqui. De facto, é crescente a restrição quanto a recursos. Nesse momento, por exemplo, nós temos 15 milhões de reais que foram arrecadados pela UFRJ e que não podem ser utilizados por conta de regras do tesouro nacional. Isso faz com que nós não tenhamos nenhum incentivo para uma gestão patrimonial adequada, porque a arrecadação não retorna necessariamente para a Universidade. Soma-se a isso uma estrutura de incentivos muito negativa, porque, na medida em que nós expandimos a capacidade de obtenção de recursos externos, contraem-se as transferências diretas do tesouro nacional. Então, você pensa: se eu buscar aumentar a minha arrecadação, o que vai acontecer é que as transferências serão reduzidas, e eu crio uma obrigação no futuro para manter o patamar de arrecadação. Isso acaba funcionando como um desincentivo ao uso adequado do patrimônio, e eu acho que isso tinha que mudar. No caso da UFRJ, houve a contratação de uma consultoria do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social) justamente para tentar fazer com que os recursos de facto retornem à Universidade, e nós estamos trabalhando bastante nisso nos últimos anos.

INTERFERÊNCIA ESTATAL

Acho que a regulação do Estado na questão do ensino pode ser dada em termos muito gerais, em definições muito amplas. A universidade deve ter plena autonomia, entre outras coisas, porque o Estado não tem condição de lidar com a dinâmica, o nível de conhecimento da universidade e a produção de conhecimento da universidade. O Estado tem dificuldade em lidar com esse tipo de coisa. A universidade é uma instituição pública, uma instituição de Estado, e, portanto, ela tem perenidade suficiente para passar por diferentes governos e manter determinadas trajetórias. Então, eu entendo que a interferência do governo deve ser mínima, e até a interferência da regulação do Estado deve ser bastante controlada, dada a dinâmica que tem a produção do conhecimento.

CURSOS

A criação de cursos acontece por motivação do corpo docente da Universidade. O corpo docente vislumbra possibilidades, elabora-se, e então é decidido se o curso será criado ou não. Na pós-graduação, onde há maior flexibilidade, a criação de cursos ocorre anualmente. Por exemplo, o centésimo programa de pós-graduação foi criado na gestão do Reitor Carlos Levi, entre 2011 e 2015. Salvo engano, atualmente temos cerca de 150, então foram criados, nesses últimos anos, cerca de cinquenta cursos. Portanto, há uma constante criação de cursos de pós-graduação. Na graduação, o último grande impacto de cursos criados foi com o programa REUNI, iniciado em 2007. De forma geral, nós tomamos mais cuidado na criação dos cursos de graduação. Uma vez que um curso é criado, sua extinção é muito difícil de ocorrer. Eu não conheço nenhum curso que tenha sido extinto. Existem mudanças curriculares que são implementadas, mas uma extinção de curso, dentro do setor público principalmente, implica na realocação de pessoas que foram concursadas. Cursos com baixa procura, ainda assim, são mantidos. Existem cursos que perdem prestígio, ou ganham prestígio, de acordo com o momento de negócios. Por exemplo, um curso que já teve altos e baixos foi a Engenharia Naval. Este foi um curso que, após o ápice da indústria naval no Brasil, na década de 1980, ele perde importância, sua procura praticamente desaparece, depois aumenta bastante com a retomada dos investimentos da Petrobras no início do século, mas volta a cair depois de investigações sobre corrupção em empresas e estaleiros.

PRODUÇÃO ACADÊMICA

Alguns elementos são próprios do sistema de ensino e de pesquisa no Brasil, principalmente o de

pesquisa. A ideia de rankings, de avaliação constante, mensuração de algum nível de produtividade por parte dos docentes, isso sempre esteve presente desde a criação do sistema CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Então faz parte do objetivo docente ter uma bolsa do CNPq, o programa ser bem avaliado pela CAPES. Esse sistema está muito mais voltado ao uso adequado dos recursos do que à economia de recursos. Aqui, os programas de pós-graduação têm um nível alto de competência e de eficiência na produção do conhecimento.

MANAGERIALISMO

Os órgãos de fiscalização vêm, na medida do possível, pressionando a Universidade na adoção de determinados pressupostos de gestão que a Universidade reluta em adotar. Por exemplo, algo que é muito pouco realizado pela Universidade, ou somos nós que nos recusamos a utilizar, é a análise de matriz de risco. Os órgãos de fiscalização vêm nos pressionando para fazer uma análise de risco nas nossas decisões. Isso faz parte desse controle. Eu diria que a criação desses órgãos de fiscalização tem a ver com essa nova visão da gestão pública. Acho que existe uma resistência muito grande na adoção dos princípios gerenciais por parte das universidades públicas brasileiras de maneira geral, e especialmente na UFRJ há uma maior resistência pela sua tradição, entre outras características que têm a ver com a história política da Universidade. Dois reitores importantes, o Dr. Horário Macedo (gestão 1986-1989) e o Dr. Aluísio Teixeira (gestão 2003-2011) enfatizaram a importância da autonomia universitária. Acho até que, de maneira equivocada, essa autonomia foi entendida como plena, como a autonomia na obtenção de recursos que nós não temos. Sem estar sentado na minha cadeira, mas falando como economista, não é desejável que nós possamos definir a quantidade de recursos que temos que ter. Nós temos que trabalhar com restrições, que são as restrições de recursos de acordo com as políticas públicas que o país queira implantar.

AUTONOMIA

A Universidade em si tem muito pouco conhecimento sobre o conteúdo mais gerencial. Ela mantém práticas muito antigas e existe essa ideia do corpo técnico de pensar “aqui a autonomia é o que manda”. Como sempre digo, quando a gente mais defende a autonomia é justamente no momento mais difícil, não no mais fácil. Mas nós temos que estar muito cientes que o que nós estamos defendendo é a liberdade de expressão, a liberdade de produção de conhecimento. A defesa da

autonomia está em torno disso. E, para isso, não pode ser uma fonte externa a definir onde vamos alocar os recursos. Quem tem que definir somos nós. Assim como não pode definir o que deve ser produzido. Como falamos anteriormente sobre a criação de cursos, nós temos autonomia para decidir sobre isso, alguém pode dizer “mas o mercado diz outra coisa”, então o mercado diz outra coisa em outro lugar, aqui não.

RESISTÊNCIA

A Universidade resiste muito à implantação de práticas externas. É o que eu venho falando, a maior parte das práticas vem sendo adotada por pressão dos órgãos fiscalizadores. Em quase tudo a gente tem uma pressão, uma pressão muito grande na definição de planejamento das ações, em análise dos riscos, em admissão das consequências. Por outro lado, há vários equívocos que estão sendo cometidos por parte destes órgãos. Eles acabam tendo recursos que a Universidade não tem acesso. Isso faz com que a atividade-meio, que é a fiscalização, tenha maior relevância e melhor acesso a recursos do que a atividade-fim que é a Educação. Então eu acho que existe uma troca, um mau entendimento de qual seria a função desses órgãos. Eles acabam nos pressionando de maneira excessiva. Por exemplo, sobre a obrigatoriedade de estabelecimento da matriz de risco. É importante ter matriz de risco. É importante, numa gestão pública, você examinar o risco de se tomar uma determinada decisão. Ao mesmo tempo, não é possível que a gente sofra auditorias tão frequentes, com equipes tão robustas, quando temos uma equipe de auditoria interna muito reduzida. Claro, deve haver uma ideia de que a Universidade não pode trabalhar para os órgãos reguladores. Esse é o exagero que eles cometem. De resto, a pressão sobre planejamento é importante, sobre as nossas atividades, decisões, isso tem que haver. Isso tem a ver com a modernização de uma gestão que é antiga, claro, tem resistência, e sempre haverá muita resistência quando a Universidade entender que determinada prática atinja a sua autonomia. Existe uma definição muito ampla de autonomia universitária, mas independentemente da definição, a ideia de que eu deva proteger a produção de conhecimento de pressões externas, seja de governos, seja de órgãos reguladores, é uma ideia boa. Ela é pertinente para a ação da Universidade, porque o mundo do conhecimento não é um mundo que deva ser delimitado por posições burocráticas ou políticas. O exemplo do Galileu deve sempre ser usado, o *“Eppur si muove!”* (E, no entanto, move-se!), para impedir atrasos na ciência, na produção do conhecimento, na questão artística, então eu acho que é isto.