

A governança corporativa como racionalidade de gestão: tensões e limites para a inovação na universidade pública

Alda Maria Duarte Araújo Castro

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Brasil)

Matheus Lucas Silva de Souza

Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Norte (Brasil)

Resumo

O artigo analisa as implicações da governança corporativa para os sistemas de inovação em universidades públicas no contexto da financeirização do capital. O objetivo é examinar de que modo a incorporação desse conceito, originário do setor privado, redefine práticas de gestão universitária e incide sobre a autonomia acadêmica. Parte-se da concepção de governança corporativa como um conjunto de princípios, mecanismos e estruturas voltados à coordenação, ao controle e à tomada de decisão, orientados por critérios de eficiência, desempenho e *accountability*. Metodologicamente, a pesquisa é de natureza bibliográfica e documental, com análise crítica de referenciais teóricos e normativos sobre governança, administração pública e inovação. Os resultados indicam que, embora a governança corporativa possa fortalecer a capacidade institucional de articular parcerias e promover a inovação, sua adoção tende a subordinar a gestão acadêmica a racionalidades mercantis, fragilizando a autonomia universitária e tensionando o caráter público da universidade.

Palavras-chave: Governança corporativa. Capitalismo financeirizado. Gestão pública. Inovação.

Corporate governance as a management rationality: tensions and limits for innovation in public universities

Abstract

This article analyzes the implications of corporate governance for innovation systems in public universities in the context of the financialization of capital. The objective is to examine how the incorporation of this concept, originating in the

private sector, redefines university management practices and affects academic autonomy. The analysis is based on the conception of corporate governance as a set of principles, mechanisms, and structures aimed at coordination, control, and decision-making, guided by criteria of efficiency, performance, and accountability. Methodologically, the research is bibliographic and documentary in nature, with a critical analysis of theoretical and normative references on governance, public administration, and innovation. The results indicate that, although corporate governance can strengthen the institutional capacity to forge partnerships and promote innovation, its adoption tends to subordinate academic management to market rationalities, undermining university autonomy and straining the public character of the university.

Keywords: Corporate governance. Financialized capitalism. Public management. Innovation.

La gobernanza corporativa como racionalidad de gestión: tensiones y límites para la innovación en la universidad pública

2

Resumen

El artículo analiza las implicaciones de la gobernanza corporativa para los sistemas de innovación en las universidades públicas, en el contexto de la financiarización del capital. El objetivo es examinar la incorporación de este concepto, originario del sector privado, redefine las prácticas de gestión universitaria e incide en la autonomía académica. Se parte de la concepción de la gobernanza corporativa como un conjunto de principios, mecanismos y estructuras orientados a la coordinación, control y toma de decisiones, guiados por criterios de eficiencia, desempeño y *accountability*. Metodológicamente, la investigación es de carácter bibliográfico y documental, con análisis crítico de referentes teóricos y normativos sobre gobernanza, administración pública y innovación. Los resultados indican que, si bien la gobernanza corporativa puede fortalecer la capacidad institucional para articular alianzas y promover la innovación, su adopción tiende a subordinar la gestión académica a racionalidades mercantiles, debilitando la autonomía universitaria y generando tensiones en universidad pública.

Palabras clave: Gobernanza corporativa. Capitalismo financiarizado. Gestión pública. Innovación.

Introdução

As reformas estruturais ocorridas em escala mundial no cerne do aparelho do Estado se desenvolveram de forma paralela à absorção de inúmeros princípios utilizados pelo setor privado nas práticas de gestão e administração, principalmente com o estreitamento das relações entre as esferas pública e privada. Nesse contexto, ganha destaque o conceito de governança na formulação de respostas às demandas públicas e na solução de problemas políticos.

No Brasil, esse alinhamento é evidente, especialmente, pela influência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005) e do Banco Mundial (1997), que difundiram conceitos de boas práticas de governança. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2009), alinhado às diretrizes internacionais, entende que o sistema de governança deve ser norteado por quatro princípios básicos, os quais são totalmente aplicáveis ao setor público: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

No que se refere à incorporação dos princípios de governança pelas universidades públicas, embora justificada pela necessidade de diálogo com diversos setores sociais, essa prática levanta tensões significativas e se apresenta como um instrumento ambíguo capaz de potencializar a inovação, mas também de tensionar a autonomia e os objetivos sociais da educação superior.

Para discutir tal temática, o artigo se estrutura em três seções: a primeira analisa a governança corporativa e a financeirização do capital; a segunda aborda seus princípios e diretrizes aplicados à administração pública; e a terceira examina sua implementação na gestão da inovação em universidades públicas. Conclui-se que a adoção de lógicas privadas nas universidades públicas pode subordinar sua função social a métricas de desempenho, ameaçando a autonomia e deslocando suas finalidades educativas e científicas.

A Governança Corporativa no contexto da financeirização do capital

A origem da governança corporativa é essencialmente privada, voltada à descentralização do poder dos gestores em favor da participação efetiva dos investidores nas decisões estratégicas das empresas. Nesse modelo, o exercício do poder decisório é compartilhado entre proprietários, gestores, acionistas, executivos e representantes de conselhos ou diretorias administrativas. A própria terminologia "corporativa" reflete essa gênese, indicando que seus princípios e mecanismos de ação se concentram nos processos internos de tomada de decisão das organizações.

Além disso, nas empresas que adotam esse modelo, as noções de propriedade e posse não são rigidamente definidas, pois estão associadas à participação acionária, especialmente em empresas de capital aberto. Assim, o valor e a credibilidade dessas organizações dependem diretamente da negociação de suas ações no mercado, o que reforça suas relações com diferentes setores, como o bancário e o imobiliário, e intensifica a lógica mercadológica que orienta suas práticas de gestão.

4

A OCDE (2004) afirma que a Governança Corporativa envolve um conjunto de relações entre a gestão da empresa, o seu órgão de administração, os seus acionistas e outros interessados, estabelecendo, ainda, a estrutura através da qual são fixados os objetivos da empresa e são determinados e controlados os meios de realização de sua implantação nas instituições que a aderem.

A governança corporativa pode ser definida como o conjunto de princípios, mecanismos e estruturas que orientam a direção, o controle e o monitoramento das organizações, regulando as relações entre gestores, instâncias decisórias e *stakeholders*, com base em critérios de eficiência, desempenho, transparência e *accountability* (OCDE, 2015). Originária do setor privado, essa racionalidade de gestão está associada à centralidade da valorização do capital e à financeirização da economia, na medida em que subordina decisões organizacionais a métricas de resultado e controle (Chesnais, 2005). Em uma perspectiva crítica, a difusão da governança corporativa para o setor público expressa a consolidação do neoliberalismo

como racionalidade de governo, reconfigurando a atuação estatal e tensionando a autonomia das instituições públicas.

A gênese da Governança Corporativa está intimamente ligada à consolidação do capital financeiro na economia mundial, que não apenas adquiriu relevância econômica, mas também conquistou influência política dentro dos Estados. Esse poder concentrado permitiu às grandes instituições financeiras moldar a dinâmica econômica global, impondo padrões de gestão, transparência e *accountability* que se tornariam fundamentos da Governança Corporativa. Nesse contexto, Harvey (1992) argumenta que o capital financeiro não apenas direcionou investimentos e estratégias industriais, mas também influenciou decisões políticas, consolidando uma interdependência entre interesses econômicos privados e estruturas estatais que caracteriza a governança contemporânea das organizações.

Nesse cenário, a dimensão financeira do capital ganha centralidade no mundo corporativo, levando inúmeras organizações a reestruturarem sua hierarquia, seu quadro funcional e seu organograma institucional. Esse processo alterou profundamente as relações de poder e de remuneração, deslocando os principais cargos do setor produtivo para as áreas financeira e jurídica das corporações (Harvey, 1992). Desse modo, a financeirização passou a ocupar uma posição central e preponderante nas empresas, uma vez que o mercado de capitais e a esfera financeira mostraram-se mais lucrativos do que a produção e a comercialização de bens e serviços, evidenciando a progressiva diluição das fronteiras entre o capital financeiro e o produtivo.

Essa reconfiguração obrigou as gerências organizacionais a se moldarem aos objetivos voláteis e de curto prazo do capital financeiro, incorporando a governança corporativa não como simples ferramenta de gestão, mas como mecanismo de legitimação do predomínio dos interesses financeiros sobre outras dimensões da vida econômica e social. Tal movimento desencadeou uma reconfiguração no mundo corporativo, redefinindo direitos e obrigações entre seus principais participantes, como acionistas, gestores e conselhos administrativos.

A ascensão da financeirização impôs ao mundo corporativo a necessidade de adaptação a uma dinâmica econômica marcada pela volatilidade, provocando o declínio dos modelos de gestão típicos do período

fordista. Nessa conjuntura, a governança corporativa consolidou-se, segundo Chesnais (2003), como um mecanismo de dominação das finanças sobre as empresas, unificando os interesses de acionistas e gerentes e intensificando a exploração da força de trabalho, sobretudo pelo deslocamento de investimentos do setor produtivo para o financeiro.

Além disso, Chesnais (2003) afirma que a governança corporativa, na década de 1990, foi capaz de elevar exponencialmente a rentabilidade das ações financeiras, tornando esses níveis de rentabilidade uma cláusula pétrea para as corporações, o que acentuou ainda mais a centralidade do capital financeiro e a aplicação da governança corporativa para sua continuidade. Esse ordenamento jurídico voltado à regulamentação desse mercado carrega a tônica do fortalecimento do direito à propriedade privada e, mais especificamente, do cerceamento dos direitos à propriedade e posse de ações, sendo acompanhado pelas recomendações e imposições das instituições financeiras internacionais, como a OCDE. A liberalização do mercado de finanças exige transformações internas no aparelho estatal, o qual precisa instaurar uma estrutura adequada para o recebimento do investimento estrangeiro. O Estado, assim, recebe a missão de facilitar a difusão dos mercados financeiros e de suas instituições ao estabelecer condições favoráveis aos investimentos e ao fomentar um ambiente propício aos negócios por meio das boas práticas de governança.

Dessa maneira, tal qual o modelo político-econômico neoliberal, a governança corporativa toma dimensões globais, passando a ser uma recomendação da OCDE (2003), em especial para a América Latina, tendo em vista o estágio em que se encontra o seu desenvolvimento econômico. Logo, atua como um pilar de sustentabilidade dos interesses do mercado financeiro em um cenário de internacionalização desses mercados.

No Brasil, esse movimento em direção à consolidação de boas práticas de governança encontrou no Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) um dos seus principais impulsionadores. Alinhado às recomendações internacionais, em especial às diretrizes da OCDE, o IBGC desempenhou papel fundamental na adaptação, na elaboração e na difusão de conceitos que traduzem os princípios globais para a realidade brasileira. Além de promover a conscientização sobre a importância da governança

corporativa, o Instituto sistematiza e estrutura práticas específicas, transformando recomendações internacionais em orientações objetivas e aplicáveis às organizações nacionais.

Para o IBGC (2015), as boas práticas de governança corporativa visam alinhar interesses organizacionais com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Criado em 1995, e com um número crescente de associados (atualmente cerca de 400), o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) oferece uma série de atividades jurídicas e de treinamento. Novas seções do Instituto foram abertas no Rio de Janeiro e Porto Alegre após o sucesso das atividades do IBGC de São Paulo. Em abril de 2001, o instituto lançou, de forma ampliada, seu Código de Melhores Práticas em meio a um cenário em que muitas empresas e fundos de pensão já lançavam seus próprios códigos de governança corporativa.

A partir de junho de 2003, novas normas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foram propostas, ligando as operações de empréstimos a padrões elevados de governança corporativa e oferecendo melhores prazos de financiamentos a empresas que atendam a vários padrões objetivos de boa governança. Tal medida evidencia que a adesão a esse formato de governança se torna determinante para a inserção de várias empresas no mercado de capitais e acesso a linhas de crédito.

O IBGC (2007) adota uma definição de governança corporativa alinhada às diretrizes do BNDES, mas a amplia ao defender que sua aplicação não deve se restringir às organizações empresariais. Para o Instituto, a governança corporativa é o sistema pelo qual empresas e instituições são dirigidas e monitoradas, envolvendo as relações entre acionistas ou cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. Essa formulação, contudo, evidencia a difusão de uma lógica tipicamente empresarial para outros campos organizacionais, como o setor público e o terceiro setor, reforçando a centralidade de mecanismos de controle, transparência e *accountability* inspirados no mercado. Tal movimento, ao mesmo tempo em que promete maior eficiência administrativa, pode tensionar a função social

dessas instituições, submetendo-as a critérios de racionalidade econômica que nem sempre se coadunam com seus objetivos coletivos e de interesse público.

No entendimento do IBGC (2007), a governança corporativa possui princípios básicos, que se caracterizam por: a) transparência – a administração da organização deve cultivar o desejo de comunicar-se interna e externamente de forma eficaz, criando um ambiente de confiança para com a empresa; b) equidade – que se refere ao tratamento igualitário entre as partes interessadas, sejam colaboradores, clientes, fornecedores ou credores; c) prestação de contas (*accountability*) – princípio que preza pela atuação de todos os agentes na prestação de contas de suas ações; d) responsabilidade corporativa – consiste numa visão ampla da estratégia empresarial, que busca interagir com a comunidade externa (IBGC, 2007).

8 Esses princípios do IBGC estão em consonância com os princípios básicos que a OCDE estabelece para a governança corporativa, como os direitos dos acionistas, o tratamento equânime entre eles, o papel das partes interessadas (*stakeholders*) e a divulgação e transparência. Percebe-se que, embora tratado de formas e com terminologias diferentes, os princípios postos possuem orientações consonantes, que visam sobretudo a manutenção dos direitos dos acionistas que invariavelmente representam os interesses de grandes corporações.

Mais recentemente, esses princípios foram atualizados, refletindo-se nos novos códigos de boas práticas de governança do IBGC (2015, 2023), os quais reconhecem que a Governança Corporativa evoluiu para além do foco exclusivo na criação de valor para os sócios, passando a buscar geração de valor compartilhado para todas as partes interessadas. Dessa forma, evidencia-se que a governança corporativa contemporânea não apenas orienta a gestão estratégica e ética das organizações, mas também se consolida como um instrumento essencial para a sustentabilidade econômica e social das instituições em um contexto global.

A Governança na Gestão Pública: princípios e diretrizes

A governança no setor público foi impulsionada pelo crescente grau de exigência da sociedade por políticas públicas mais eficazes, ao mesmo tempo em que as amarras da burocracia e a ineficiência governamental têm reforçado a necessidade de discutir e implementar boas práticas nesse âmbito. Embora possuam objetivos distintos, os modelos de governança pública se apoiam em princípios, como *accountability* e responsabilidade fiscal, originalmente desenvolvidos para a governança privada, os quais são adaptados às especificidades e desafios do contexto estatal.

O Tribunal de Contas da União (TCU) afirma que, no setor público, a discussão sobre governança surgiu com o intuito de tornar o Estado mais eficiente e transparente. No âmbito federal, foram criados instrumentos legais que possibilitaram implementar a governança corporativa, entre eles o Decreto n.º 9.203/2017 (Brasil, 2017), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e a Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019, que transfere para o âmbito previdenciário a mesma lógica de controle e desempenho típica do mercado. Essa transposição, longe de ser neutra, reforça o movimento de financeirização da previdência social, aproximando-a de modelos privatistas e submetendo-a a critérios de rentabilidade e equilíbrio fiscal.

Nesse contexto, a governança deixa de ser apenas uma ferramenta administrativa e passa a operar como mecanismo de legitimação da racionalidade neoliberal, em que direitos sociais são tratados como passivos financeiros e a proteção previdenciária se vê tensionada pela primazia da austeridade e dos interesses do capital.

A governança corporativa é vista como um modelo a ser expandido a todo sistema econômico, financeiro e atuarial brasileiro. Essa forma de governança obtém relevância não apenas no setor privado, alcançando também o setor público e colocando o exercício criterioso da atividade financeira como trunfo para materialização da oferta íntegra dos direitos fundamentais de seus cidadãos.

A indissociabilidade entre a governança corporativa e a racionalidade econômica pode ser percebida na afirmação de Nogueira (2018), ao

destacar que o advento dessa forma de governança no Brasil tem como um de seus marcos a reconfiguração dos mercados de capitais, assim como as recorrentes aberturas da economia e a chegada de massivos investimentos e aportes financeiros externos dentro das bolsas de valores do país, o que exigiu uma maior adequação da economia brasileira aos preceitos externos. Logo, observa-se que o advento da governança corporativa também está atrelado à financeirização da economia.

Pode-se inferir, assim, que a presença da governança corporativa possui raízes em um modelo de Estado que assume uma postura indutora e mediadora, com nítidas semelhanças ao Estado empreendedor discutido por Mazzucato (2014). Dessa forma, a governança corporativa, no âmbito desse Estado, caracteriza-se como capaz de promover a criação de valor público, a geração de capital social, o engajamento público e cívico e a coordenação de agentes públicos e privados, bem como o compartilhamento de responsabilidades e identificação de riscos para sua gestão (Matias-Pereira, 2010).

10 A presença da governança corporativa no setor público também é recomendada pela OCDE (2015). Para a organização, ela deve assegurar uma estrutura reguladora e legal efetiva para empresas de propriedade do Estado e do setor privado, de modo que possam competir, evitando, assim, distorções de mercado.

Ademais, deve-se considerar que a operacionalização da governança corporativa dentro do setor público tem sua origem influenciada pelas profundas transformações estruturais ocorridas no aparelho Estatal, o que inclui o estreitamento das relações entre o setor privado e a sociedade civil, além do movimento da Nova Gestão Pública (NGP). Tais modelos de administração/gestão objetivam formas de governo mais flexíveis, eficientes e responsivas às demandas da sociedade. Em contrapartida, elucida o enxugamento das funções estatais, sobretudo com a publicização das práticas públicas para instituições do setor privado e/ou terceiro setor (Goldfinch, 2009).

No Brasil, o TCU (2020) assume explicitamente o papel de difusor desse modelo ao adotar a expressão "governança pública organizacional" para designar a aplicação da lógica corporativa no setor público. O documento do TCU (Brasil, 2020, p. 38) reconhece que "[...] a governança pública

organizacional parte do mesmo problema tratado pela governança corporativa [...]", o que revela a transposição quase literal de um modelo concebido para o mercado ao campo das políticas públicas, estruturando-se a partir do seguinte sistema organizacional:

Figura 1 – Sistema de Governança e Organizações Públicas



Fonte: Brasil (2020)

Diante dessas características, Cavalcante e Pires (2018) indicam que há convergências entre a governança corporativa e a NGP, ainda que classifiquem a governança corporativa como uma operação pós-NGP, entendendo-a como uma continuidade, e não como uma ruptura. Para o autor, essas semelhanças são vistas na atuação desses modelos em sociedades pluralistas, que invariavelmente apresentam um amplo leque de parcerias e redes colaborativas e, conseqüentemente, promovem a desresponsabilização do Estado, eufemizada como compartilhamento de responsabilidades com agentes privados. Para Menicucci e Gontijo,

[...] governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento ente o Estado e a sociedade ou entre governo, agentes privados e sociedade, tendo como traço distinto a dimensão relacional, como tal marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado (Menicucci; Gontijo, 2016, p. 17).

Diante disso, a gestão pública, nesse período de continuidade à NGP e de incorporação da governança corporativa, contempla características semelhantes, mas que também visam à inclusão da inovação no setor público. Com base nos estudos de Cavalcante e Pires (2018), pode-se elencar os respectivos princípios no quadro a seguir:

Quadro 1 – Princípios da governança corporativa incorporados à gestão pública no século XXI

Princípios	Propósito
Colaboração e parcerias	Tramitação de processos colaborativos em variadas formas com agentes de múltiplas naturezas.
Redes	A provisão do serviço público operada através de redes colaborativas com diversos agentes, públicos e/ou privados.
Visão integrada e holística	Implementação de uma visão sistemática e integrada dos serviços e administração pública, de forma que se crie uma coesão entre as esferas administrativas.
Coordenação e controle	Fortalecimento do núcleo principal do governo nas competências de indução, coordenação e monitoramento das principais políticas estratégicas de alcance de metas
Accountability	Ampliação dos mecanismos de prestação de contas e transparência na capacidade de responder às demandas sociais.
Participação e engajamento	Ampliação dos espaços de participação e envolvimento social na construção e avaliação de políticas estratégicas
E-Government	Incorporação ampliada do uso de tecnologias da informação com o intuito de ampliar os canais de participação, envolvimento social e transparência do serviço público.
Liderança	Fortalecimento dos papéis de lideranças na gestão pública, principalmente em ações empreendedoras e inovadoras.
Fortalecimento da burocracia pública	Profissionalização formativa de parte do quadro do funcionalismo público, tendo em vista torná-lo mais eficiente e responsivo com as demandas da sociedade e sustentabilidade do serviço público.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos estudos de Cavalcante e Pires (2018).

Observa-se que muitos dos princípios da governança corporativa, conforme expostos no quadro acima, que são absorvidos pela gestão pública guardam semelhanças com princípios oriundos da gestão de instituições privadas. Isso se dá principalmente pela ampla participação de atores externos ao serviço público, como consultorias de empresas e instituições do terceiro setor, os quais são recorrentemente cooptadas pelo setor privado. Tal fato pode ser destacado por meio da ampliação da *accountability* e do uso de plataformas virtuais integradas.

O conceito de governança corporativa no setor público está associado às transformações gerenciais do Estado, marcadas pela influência neoliberal e pela Nova Gestão Pública (NGP), que também impactam a educação, especialmente a superior. Nesse contexto, a contratualização surge como principal instrumento voltado ao alcance de resultados administrativos (Castro; Pereira, 2014). Os contratos de gestão configuram-se como mecanismos de avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade dos serviços públicos, além de ampliar a transparência por meio da publicização de objetivos e resultados. Firmados entre o Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, tornaram-se recorrentes no paradigma gerencial, funcionando como estratégias de controle e monitoramento.

Na educação superior, a contratualização redimensionou as relações entre universidades públicas e Estado, instituindo uma lógica gerencial baseada em metas, avaliações e resultados. Esse processo relativizou a autonomia institucional, pois os investimentos passaram a estar condicionados ao cumprimento dessas exigências (Castro; Pereira, 2014).

Dessa maneira, corrobora-se a visão dos autores supracitados ao reconhecer que as iniciativas voltadas à gestão das instituições públicas de ensino extrapolam a mera busca por melhores resultados administrativos ou por maior transparência na utilização dos recursos públicos. Trata-se, na verdade, de um movimento mais profundo que pode ser compreendido como "[...] um processo amplo de reestruturação que, ideologicamente, tem sérias implicações e causa profundas mudanças na compreensão dos conceitos de Estado, mercado e universidade" (Castro; Pereira, 2014, p. 295). Santos e Souza (2022) indicam que a governança na administração pública, sobretudo nas Universidades, ainda é um processo em fase de consolidação, e se

encontra em um estado incipiente de incorporação dos princípios e mecanismos preconizados pela cartilha da governança. Os autores ressaltam, ainda, que a aplicação da governança nas universidades públicas não pode ser equiparada àquela praticada em outras organizações, sejam públicas ou privadas, uma vez que exige técnicas e instrumentos específicos, ajustados às particularidades do ambiente universitário. Assim, defendem que a adoção de práticas de governança nesse contexto deve evitar a simples transposição de modelos empresariais, respeitando a natureza e as finalidades próprias da universidade.

Governança corporativa e os ecossistemas de inovação nas Universidades Públicas

14 O conceito de governança universitária tem sido usado na literatura a partir de dois pontos de vista distintos. Para Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2016, p. 127), o primeiro se concentra "[...] nos mecanismos de ajustamento internos à instituição [...]", enquanto o segundo enfoca as "[...] estruturas de coordenação que a universidade desenvolve com atores sociais externos". Segundo os autores, a natureza diversificada, a organização, as atividades e o dinamismo das Universidades são propensos à utilização do modelo de governança. Essas instituições operam com "[...] diferentes micro-ambientes institucionais que são coordenados através de mecanismos complexos de ajuste que combinam lógicas hierárquicas, de mercado e acordos mútuos" (Balbachevsky; Kerbauy; Fabiano, 2016, p. 128).

Para Rodrigues (2014), a aplicação da governança no setor público, principalmente nas universidades públicas, busca assegurar a conformidade e o alinhamento entre a diversidade de atores sociais envolvidos, enquanto no setor privado o foco principal recai sobre a competitividade e a maximização de resultados. Contudo, no contexto universitário atual, no qual a participação do setor privado se intensifica por meio de parcerias público-privadas, a lógica da competitividade também passa a moldar o ambiente acadêmico, especialmente na corrida pela inovação, que tem se desenvolvido nos ecossistemas de inovação.

Conforme o Marco Legal de CTI (Brasil, 2016), os ecossistemas de inovação são espaços que agregam infraestrutura e arranjos institucionais e culturais, que atraem empreendedores e recursos financeiros, constituindo-se em lugares que potencializam o desenvolvimento da sociedade do conhecimento, compreendendo, entre outros, parques científicos e tecnológicos, cidades inteligentes, distritos de inovação e polos tecnológicos, caracterizando-se como espaços propícios à inovação e ao empreendedorismo, constituindo ambientes característicos da nova economia baseada no conhecimento.

Dentro desse novo paradigma, os ecossistemas de inovação que ganham relevância nesse cenário, passam a apresentar estruturas organizacionais que guardam semelhanças importantes em relação aos modelos de governança contemporâneos. Segundo Emmendoerfer (2019), um dos fatores críticos que facilitam a inovação é a organicidade da estrutura organizacional – isto é, a capacidade das instituições de operar de forma flexível, adaptável e integrada. A organicidade implica uma governança mais fluida, capaz de articular diferentes atores e interesses em torno de projetos inovadores, estimulando a colaboração interdisciplinar, a experimentação e a rápida resposta às mudanças do ambiente externo. Assim, a construção de ecossistemas inovadores nas universidades exige a adoção de práticas de governança que superem modelos hierárquicos rígidos, favorecendo estruturas dinâmicas e processos decisórios mais participativos e orientados à criação de valor social e econômico.

Nesse sentido, os ecossistemas de Inovação apresentam configurações semelhantes ao modelo de governança corporativa, uma vez que, entre os fatores que facilitam a inovação, destaca-se a organicidade da estrutura organizacional, entendida como o grau em que a organização concede autonomia, adota controles flexíveis, promove comunicação horizontal, valoriza o conhecimento e a experiência e mantém informalidade nas relações pessoais. Essa organicidade possibilita respostas mais ágeis às mudanças externas em comparação às estruturas mecanicistas (Emmendoerfer, 2019).

Observa-se que os ecossistemas de inovação, como as Incubadoras de Empresas, necessitam de um modelo de gestão de maior aproximação com os interesses de mercado, como a governança corporativa. Nessa direção, a Inovação e a Tecnologia fazem parte desse processo de ampliação

das estruturas de governança nas Universidades, tendo o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) como trunfo, tornando-se um instrumento componente da administração pública.

O advento desse modelo de governança evidencia como as TICs ampliam desde transações financeiras até o fluxo de informações administrativas, tornando-se elemento estruturante da gestão pública. Para Hanna (2010), esse processo, denominado e-transformação ou e- desenvolvimento, representa não apenas uma forma de administração, mas um modelo de desenvolvimento em que as TICs induzem mudanças que ultrapassam a esfera pública, alcançando a economia e a sociedade.

Na esfera do setor público, longe de um determinismo tecnológico, as grandes transformações só serão alcançadas se acompanhadas por mudanças organizacionais e culturais, seja dentro da administração, seja no comportamento da sociedade civil. Com isso, instituições especializadas e novas competências são pré-requisitos para se criar, adquirir, adaptar, difundir e utilizar as novas tecnologias, bem como para sincronizá-las às reformas administrativas, aos investimentos, às inovações em matéria de governança e de gestão e às mudanças organizacionais correspondentes (Hanna, 2007).

16

As mudanças organizacionais nas universidades públicas estão vinculadas à busca por inovação, entendida como melhorias intencionais que beneficiam a organização, os grupos, os indivíduos ou a sociedade. Nesse contexto, a inovação não se restringe a produtos tecnológicos ou ganhos comerciais, mas inclui processos internos e serviços públicos voltados a melhores resultados sociais, preocupação destacada pela Comissão Europeia:

Além do papel do setor público em catalisar a inovação na economia, há uma urgente necessidade em gerar inovação dentro do próprio serviço público com o objetivo de destravar aprimoramentos radicais de produtividade e ganhos de eficiência, de fomentar a criação de maior valor público e uma melhor resposta para desafios da sociedade. [...] Isso assume uma variedade de formas, que vão desde aquisições mais inteligentes, mobilização de novas formas de financiamento para a inovação, criação de plataformas digitais e serviços centrados no cidadão, assim como o direcionamento para uma nova cultura de empreendedorismo entre os gestores públicos (European Commission, 2013, p. 5, tradução nossa).

Nesse diapasão, pressupõe-se que a inovação no setor público contribui potencialmente para aperfeiçoar a prestação de serviços para a sociedade e tornar suas atividades mais eficientes, podendo ocorrer de diferentes maneiras. Dessa forma, a inovação na esfera estatal está estreitamente vinculada a essas reformas estruturais no âmbito do Estado.

O avanço das TICs, como elemento atuante das potencialidades da governança pública, está associado à "corrida inovacionista", criando modelos administrativos para incorporar e viabilizar os avanços da Inovação, bem como para atrair atores externos para serem participantes nesse processo de desenvolvimento tecnológico.

Segundo o Guia de Inovação da Fundação João Pinheiro (2018, p. 17), fomentar a inovação exige tanto a adoção de princípios da governança corporativa quanto a participação de atores externos, pois "[...] o Estado não atua sozinho". Para Ramírez-Alujas (2016), essa postura busca superar o esgotamento dos modelos tradicionais de governança, promovendo maior integração da administração pública com o cenário pluralista contemporâneo.

Como bem discorre Oszlak (2014), a ideia de governo aberto promete transformar a concepção e a prática da gestão pública por meio de uma relação bidirecional, composta por dois elementos principais: o uso massivo da tecnologia da informação e comunicação (TIC) e a ampliação da interação entre governo e cidadãos. Essa interação visa aproveitar os potenciais da inteligência coletiva na contribuição dos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas, por meio da coprodução de bens e serviços públicos, bem como do monitoramento, controle e avaliação dessas políticas.

Para Ramírez-Alujas (2012), o governo aberto propõe uma nova postura à administração pública, por meio da qual se valoriza a transparência e o acesso à informação como direitos humanos, a possibilidade de reutilização da informação do setor público (dados abertos), a contribuição para o fortalecimento da participação do cidadão e o favorecimento à geração de espaços colaborativos para participação na criação e produção de valor público, o que inclui essa corrida pela Inovação enquanto movimento econômico.

Considerando o estabelecimento dessas ideias em instituições públicas como as universidades – que desempenham papel central na produção do conhecimento no Brasil –, torna-se evidente que os preceitos da Governança Corporativa tendem a incidir de maneira cada vez mais direta sobre a gestão dos processos que a estruturam, reproduzindo lógicas já consolidadas no ensino superior privado. Esse avanço não apenas redefine os mecanismos de organização institucional, mas também acentua a regulação das políticas públicas educacionais em diferentes esferas de governo, comprometendo de forma significativa as avaliações internas, de caráter local, e enfraquecendo a autonomia das instituições.

Assim, pode-se dizer que a educação brasileira vem enfrentando um processo de tensionamento em relação à sua autonomia avaliativa, em que se observa a influência crescente de referenciais privatistas e produtivistas sobre a educação pública. No caso das universidades públicas, evidenciam-se movimentos que buscam enquadrá-las em modelos de governança corporativa, destacando a participação de atores externos e critérios de desempenho vinculados à inovação e à produtividade. No entanto, esse processo não pode ser compreendido de forma linear ou determinista.

Portanto, observa-se que a corrida pela inovação ocorre paralelamente a várias transformações nas formas de gestão, envolvendo-a não apenas como a introdução de um bem de valor na cadeia comercial, mas também como instrumento de governança, de avaliação e de controle.

Considerações finais

Na atualidade, observa-se uma nova configuração do capitalismo global, caracterizada pela financeirização, que traz consigo novos padrões de regulação, controle e desempenho das instituições. Nesse contexto, a obtenção de lucros ocorre cada vez mais por meio de canais financeiros, potencializado pelas fusões, pela sociedade de ações e pela intensa expansão do mercado mundial.

○ exame da governança corporativa na gestão pública e, de modo particular, na gestão da inovação em universidades públicas, revela que sua difusão não pode ser compreendida como simples modernização

administrativa ou aprimoramento técnico da gestão. Trata-se, antes, da incorporação de um conjunto de dispositivos normativos e operacionais que expressam a hegemonia da racionalidade neoliberal e a centralidade da financeirização do capital, reconfigurando profundamente os sentidos da ação estatal e da universidade enquanto instituição social. Ao transpor para o espaço público princípios como eficiência, desempenho, *accountability* e gestão por resultados, a governança corporativa subordina a produção do conhecimento e a inovação científica a métricas econômicas e a expectativas de valorização, deslocando o eixo da decisão acadêmica do interesse público para a lógica do mercado.

Nesse processo, a educação passou a ser tratada como ativo financeiro, orientando-se por dinâmicas típicas do mercado de capitais. Paralelamente, consolidou-se a adoção de modelos de gestão corporativa, fortemente pautados por princípios como eficiência, produtividade, racionalização e transparência. Essa lógica, importada do ambiente empresarial, transferiu para o setor educacional práticas de governança voltadas à maximização de resultados financeiros e à competitividade, distanciando a educação de sua função pública e social.

O setor público, embora historicamente comprometido com a promoção do bem-estar social, também passou a incorporar modelos de governança inspirados nas práticas do setor privado. Com a disseminação dos princípios de eficiência, *accountability* e racionalização administrativa, o modelo de governança pública foi sendo reformulado para atender às novas demandas de gestão e controle, muitas vezes tensionado entre a lógica do interesse público e as pressões da lógica mercantil.

Assim, a governança no setor público emerge como uma tentativa de conciliar a necessidade de modernização administrativa com a preservação dos valores fundamentais de equidade, cidadania e acesso universal. Embora esses mecanismos possam ampliar a capacidade de captação de recursos e de articulação com atores privados, seus efeitos estruturais tendem a fragilizar a autonomia universitária, a intensificar processos de heteronomia institucional e a redefinir a inovação como instrumento de competitividade, e não como bem público. Nesse movimento, a universidade corre o risco de ser progressivamente convertida em organização prestadora de serviços,

orientada por contratos, indicadores e rankings, em detrimento de sua função crítica, formativa e socialmente referenciada.

A adoção de práticas sólidas de governança em instituições públicas desempenha um papel fundamental na promoção da inovação. A governança contribui para criar um ambiente organizacional mais favorável à experimentação e à implementação de novas ideias. Além disso, ao fortalecer processos decisórios colaborativos e melhorar a articulação entre diferentes setores e atores institucionais, a governança reduz barreiras burocráticas e estimula a circulação do conhecimento e a cooperação interdisciplinar – elementos essenciais para a inovação.

Desse modo, a incorporação desse modelo de governança em instituições de educação superior evidencia uma tensão permanente entre a defesa do interesse público e a adoção de mecanismos voltados à competitividade e à rentabilidade. Assim, torna-se imprescindível repensar criticamente a aplicação dos princípios de governança, de modo a assegurar que a autonomia institucional e os compromissos sociais não sejam subjugados às racionalidades do capital financeiro.

20

Notas

1. A NGP se caracteriza como um modelo que emerge para a administração pública como forma de superar a ineficiência do Estado burocrático, dessa forma, baseando-se nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade e demais instrumentos administrativos advindos do setor privado (Goldfinch, 2009).
2. Em 2011, formulou-se a Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527, de 18 de novembro. A LAI estipula a regulamentação do direito de acesso a informações públicas previsto na Constituição brasileira (1988), estabelecendo regras e procedimentos específicos para possibilitar o exercício desse direito pelos cidadãos.

Referências

BALBACHEVSKY, Elizabeth; KERBAUY, Maria Teresa; FABIANO, Neylor de Lima. A Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras. In: KOGA-ITO, Cristiane; LUCA, Tania. **Escola UNESP de liderança e gestão**: instrumento para excelência da gestão institucional. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre desenvolvimento mundial 1997**: o Estado num mundo em transformação. Washington: Banco Mundial, 1997. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/634101468162557539>. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a governança da administração pública federal direta [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, v. 154, n. 225, p. 3, 23 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, entre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm. Acesso em: 03 mar. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, ano 157, n. 219-A, p. 1, 13 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional**: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020. Disponível em: <https://memoria-spu.gestao.gov.br/publicacoes/referencial-basico-de-governanca-organizacional-para-organizacoes-publicas-e-outros-entes-juridicos-ao-tcu/>. Acesso em: 22 out. 2025.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; PEREIRA, Raphael Lacerda de Alencar. Contratualização no ensino superior: um estudo à luz da nova gestão pública. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 36, n. 2, p. 287-296, dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/22120>. Acesso em: 22 out. 2025.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, julho de 2018 (Nota Técnica, n. 24).

CHESNAIS, François. **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, François; DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique; WALLERSTEIN, Immanuel. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. Brasília: ENAP, 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Powering European public sector innovation**: towards a new architecture. Brussels: Directorate General for Research and Innovation; Innovation Union, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Guia para inovação na gestão pública**. Belo Horizonte: Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional, 2022.

GOLDFINCH, Shaun. New Zealand: reforming a new public management exemplar? In: GOLDFINCH, Shaun; WALLIS, Joe. (eds.). **International handbook of public management reform**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

HANNA, Nagy. **E-Leadership institutions for the knowledge economy**. Washington: World Bank Institute, 2007.

22 HANNA, Nagy. **Innovation, technology, and knowledge management**: Transforming Government and Building the Information Society – Challenges and Opportunities for the Developing World. New York: Springer, 2010.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos**. Cadernos de Governança Corporativa. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 6. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; GONTIJO, José Geraldo Leandro. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Principles of corporate governance**, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Principles of corporate governance**, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises**, France: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2005.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises**, France: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2015.

NOGUEIRA, Francisco Eduardo Aoyama. Publicações em governança corporativa no Brasil. **Revista Metropolitana de Governança Corporativa**, v. 3, n. 1, p. 54-78, jan./jun. 2018.

OSZLAK, Oscar. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. In: OSZLAK Oscar; KAUFMAN, Ester. **Teoría y práctica del gobierno abierto**: lecciones de la experiencia internacional. Buenos Aires: OEA, Red Gealc y IDRC, 2014.

RAMIREZ-ALUJAS, Álvaro. Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? **Más Poder Local**, Murcia, n. 12, p. 14-22, 2012.

RAMIREZ-ALUJAS, Álvaro. Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública. In: CEJUDO, Guillermo Miguel; DUSSAUGE-LAGUNA, Mauricio; Michel, Cynthia. (org.). **La innovación en el sector público**: tendencias

internacionales y experiencias mexicanas. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016.

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro; SOUZA NETO, João. Diretrizes para implantação da governança de tecnologia da informação no setor público brasileiro à luz da Teoria Institucional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 4, p. 475-497, out./dez. 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/108>. Acesso em: 22 out. 2025.

SANTOS, Deusdete Junior; SOUZA, Kellcia Rezende. A governança nas instituições de ensino superior públicas brasileiras. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 3, p. 1532-1557, jul./set. 2022.

24

Prof.ª Dr.ª Alda Maria Duarte Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Brasil)
Programa de Pós-graduação em Educação
Universidade Federal da Paraíba (Brasil)
Orcid id: <https://orcid.org/0000-0001-6740-6257>
E-mail: castroalda02@gmail.com
Bolsista Produtividade nível C do CNPq.

Dr. Matheus Lucas Silva de Souza
Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Norte
Grupo de Pesquisa de Políticas do Ensino Superior
Orcid id: <https://orcid.org/0000-0001-5673-866X>
E-mail: matheuslucasrn@gmail.com

Recebido em 12 jan. 2026

Aceito 24 fev. 2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-Non-Commercial-ShareAlike 4.0 International License.