

Governança algorítmica e o duplo papel do Tribunal de Contas da União: controle e regulação da educação em tempos de plataforma e sociedade métrica

Mário Luiz Neves de Azevedo

Resumo

A governança algorítmica educacional, em tempos de capitalismo de plataforma, de sociedade métrica e de aprofundamento da Nova Gestão Pública (NGP), é analisada com foco sobre o duplo papel do Tribunal de Contas da União (TCU) como órgão de controle e de regulação. A investigação é fundamentada na teoria crítica, especialmente em autores como Roger Dale, Susan L. Robertson e Pierre Bourdieu. A pesquisa explora os conceitos de “capitalismo de plataforma” e “sociedade métrica”, abordagem na qual algoritmos são usados para analisar dados e tomar decisões com base em regras, indicadores, métricas e critérios pré-definidos, supostamente com o objetivo de melhorar a eficiência, eficácia, transparência e objetividade na gestão pública. A NGP, ao adotar a aplicação intensificada de plataformas e ferramentas de *benchmarking* em setores públicos do Estado, tem propiciado a governança algorítmica, permitindo, no limite, o que James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel chamaram de “governança sem governo”.

Palavras-chave: capitalismo de plataforma; governança algorítmica; Nova Gestão Pública; política educacional; sociedade métrica; TCU.

Abstract

Algorithmic governance and the dual role of the Brazilian Federal Court of Accounts: regulation and control of education in the age of platforms and the metric society

This study seeks to analyze the issues of educational algorithmic governance in times of platform capitalism, metric society and the further deepening of the New Public Management (NGP), focusing, specifically, on the dual role of the Federal Court of Accounts (TCU) as a control and regulatory body. The investigation was based on critical theory, mainly from authors such as Roger Dale, Susan L. Robertson and Pierre Bourdieu. The study explores the concepts of "platform capitalism" and "metric society", in which algorithms are employed in order to perform data analysis, decision making grounded on rules, indicators, metrics and predefined criteria that, supposedly, aid and enhance the effectiveness, efficiency, transparency and objectivity in public management. The NGP, by adopting an intensified use of platforms and benchmarking tools in the Brazilian public sector, has fostered algorithmic governance, allowing, to a certain extent, what James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel coined as "governance without government".

Keywords: platform capitalism; algorithmic governance; New Public Management; educational policy; metric society; TCU.

148

Resumen

Gobernanza algorítmica y el papel dual del Tribunal de Cuentas de la Unión: control y regulación de la educación en tiempos de plataforma y sociedad métrica

Se analiza la gobernanza algorítmica educativa en tiempos del capitalismo de plataforma, la sociedad métrica y la profundización de la Nueva Gestión Pública (NGP), con foco en el papel dual del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) como órgano de control y regulación. La averiguación se basa en la teoría crítica, especialmente en autores como Roger Dale, Susan L. Robertson y Pierre Bourdieu. La investigación explora los conceptos de "capitalismo de plataforma" y "sociedad métrica", un enfoque en el que se utilizan algoritmos para analizar datos y tomar decisiones basadas en reglas, indicadores, métricas y criterios predefinidos, supuestamente con el objetivo de mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia y objetividad en la gestión pública. La NGP, al adoptar la aplicación intensificada de plataformas y herramientas de benchmarking en los sectores públicos del Estado, ha favorecido la gobernanza algorítmica, permitiendo, al límite, lo que James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel denominaron "gobernanza sin gobierno".

Palabras clave: capitalismo de plataforma; gobernanza algorítmica; Nueva Gestión Pública; política educativa; sociedad métrica; TCU.

Introdução

A adoção de instrumentos de medida de *performance*, referenciada em métricas de desempenho, aprofunda e arraiga a Nova Gestão Pública (NGP), em todos os setores, as dimensões e as escalas do Estado, culminando na efetivação da governança algorítmica. De maneira sumária, a governança algorítmica caracteriza-se pelo uso de algoritmos e outras formas de tomada de decisão automatizada – inteligência artificial (IA)¹ – para governar ou regular diversos âmbitos da sociedade, como políticas públicas, aplicação da lei e questões sociais. Nessa abordagem, algoritmos são usados para analisar dados e tomar decisões com base em regras, indicadores, métricas e critérios pré-definidos, supostamente com o objetivo de melhorar a eficiência, eficácia, transparência e objetividade na gestão pública. No entanto, deve-se considerar reservas e preocupações sobre o potencial da governança algorítmica de perpetuar e gerar preconceitos e injustiças, bem como limitar a ação social e a agência humana e mesmo a responsabilidade do gestor público.

O ampliado uso de programas numéricos, Tecnologias Digitais da Informação e da Comunicação (TDIC), combinado com técnicas de *benchmarking*, que se parametriza em indicadores, classificações (*rankings*) e manuais de “boas práticas” (Azevedo, 2016a), modela a governança algorítmica, inclusive na educação, que vem a caracterizar a mencionada sociedade métrica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019). De acordo com Santos (2019), “a sociedade métrica em que estamos a entrar visa transformar o caráter relacional da vida social em desempenhos individuais quantificados”. Isto é, a gestão pública na sociedade métrica pressupõe um modelo de administração e regulação que se prenuncia pela disseminação de avaliações, proliferação de métricas e produção de indicadores de comparações (Mau, 2019), inclusive entre os indivíduos, de maneira que cada um possa ser considerado uma unidade de custos e de (re)produção.

O presente artigo trata a respeito da governança algorítmica da educação em tempos de capitalismo de plataforma (Srnicek, 2017; Robertson, 2018; Azevedo; Barlete, 2019), sociedade métrica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019) e aprofundamento da Nova Gestão Pública (NGP)² (Dale, 2010; Robertson, 2018; Robertson; Verger, 2012; Osborne, 2010; Hood, 1991), com foco especial sobre o duplo papel do Tribunal de Contas da União (TCU) como órgão de controle e, também, de regulação.

¹ O Parlamento Europeu (2021), em seu portal, define a inteligência artificial (IA) como a capacidade que tem “uma máquina para reproduzir competências semelhantes às humanas como é o caso do raciocínio, a aprendizagem, o planejamento e a criatividade. A IA permite que os sistemas técnicos percebam o ambiente que os rodeia, lidem com o que percebem e resolvam problemas, agindo no sentido de alcançar um objetivo específico. O computador recebe dados (já preparados ou recolhidos através dos seus próprios sensores, por exemplo, com o uso de uma câmara), processa-os e responde. Os sistemas de IA são capazes de adaptar o seu comportamento, até certo ponto, através de uma análise dos efeitos das ações anteriores e de um trabalho autónomo”.

² De acordo com Robertson e Verger (2012, p. 1136), Hood (1991) cria “[...] a expressão ‘nova gestão pública’ (NGP) para se referir a um grupo de elementos que incluiu metas de desempenho, a transferência do gerenciamento para os gestores, a especificação de padrões e indicadores, a alocação regida por resultados, auditoria e terceirização de uma série de atividades que haviam sido uma parte central do setor público”.

Dessa forma, pode-se adiantar que a ideia de governança vem sendo adotada aceleradamente no Brasil e, para nos atermos aos propósitos aqui mencionados, serão destacados os sentidos do conceito de governança aceitos pelo TCU, órgão federal que tem atribuições constitucionais de fiscalização (*ex-post*) de contas públicas e, por diligência e prevenção de penalidades, também de regulação (*ex-ante*), mesmo que de forma discreta, da gestão pública.³

Destarte, além de ser um órgão de controle, o sutil papel de regulador do TCU explicita-se no *Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO)*, por intermédio do presidente do TCU, José Múcio Monteiro Filho, nomeado posteriormente ministro da Defesa do Brasil (gestão 2023-2026?), ao asseverar que esse vademécum, o RBGO, tem o propósito de “orientar e incentivar a implementação de boas práticas de governança por organizações públicas” (Brasil. TCU, 2020, p. 10). Ademais, reverberando a reforma gerencial do aparelho de Estado dos anos 1990 e tomando posição em favor da NGP, o RBGO declara que “o gradativo esgotamento do modelo de administração pública burocrático-weberiano ao longo do século XX, associado à crise fiscal mundial dos anos 1980, favoreceu o desenvolvimento do modelo de administração pública gerencial” (Brasil. TCU, 2020, p. 29).

Governança, controle e regulação: entendimentos do TCU

Antes de tratar sobre governança algorítmica educacional, vale discorrer sobre o que é governança. Nota-se que, apesar de a expressão estar em voga, não se refere a um conceito novo: “é tão antigo quanto a história humana”⁴ (Weiss, 2000, p. 795). Entretanto, como o próprio autor adverte, para compreender esse movimento da história das políticas, é necessário concentrar-se em definições mais recentes, pois a ideia de “governança” tem sido difundida e entra no debate internacional sobre políticas públicas, inclusive educacionais, e na agenda global de reformas propostas por organizações internacionais (OIs), órgãos públicos, autoridades nacionais e regionais, fundações e *think tanks*. De acordo com Dixon (1998, p. 5-6), *think tanks* são organizações que se “apresentam de modo gracioso como fóruns de reflexão, mas que devem ser consideradas como vetores privilegiados do ativismo político de certos intelectuais, pontos de apoio fundamentais para influir sobre os campos econômico e político”.⁵

Dessa forma, desde o último quartel do século 20, com a crise de acumulação capitalista nos anos 1970, várias organizações internacionais (OIs) vêm recomendando ou mesmo estabelecendo condicionalidades contratuais de reformas gerenciais e de

³ De acordo com a oitava edição do caderno *Conhecendo o Tribunal*, declara-se que o TCU tem a missão de “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo” e a meta de “ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável” (Brasil. TCU, 2022, p. 14).

⁴ [...] *is now fashionable, but the concept is as old as human history*. Esta e as demais traduções neste artigo são de responsabilidade do autor.

⁵ [...] *Ces organisations qui se présentent volontiers comme des forums de réflexion, mais qui doivent plutôt être appréhendées comme des vecteurs privilégiés de l’activisme politique de certains intellectuels, points d’appui essentiels pour influer sur les champs économique et politique*.

liberalização econômica. Weiss (2000) compila definições de governança adotadas por oito OIs. Para evitar a multiplicação de entes, serão mencionadas duas – Banco Mundial (BM) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – das oito OIs citadas por Weiss (2000), que são as mais recorrentes referências reformistas, especialmente em países da periferia e semiperiferia do capitalismo. Para o Banco Mundial, “a governança é definida como a forma como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país [...]”⁶ (The World Bank, 1994, *apud* Weiss, 2000, p. 797) e, de acordo com a OCDE, o conceito de governança “denota o uso da autoridade política e o exercício do controle em uma sociedade em relação à gestão de seus recursos para o desenvolvimento social e econômico [...]”⁷ (OECD, 1995, *apud* Weiss, 2000, p. 797).

Similarmente, em artigo publicado na *Revista do TCU*, Guy Peters (2013, p.29) prevenindo os leitores que “a governança é um conceito contestado” e lembrando de que o vocábulo tem origem na língua grega com o significado de direção, observa que a governança envolve ações de “dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos”. Por isso, segundo o autor, “o processo de governança envolve descobrir meios de identificar metas e depois identificar os meios para alcançar essas metas”.⁸

Dessa forma, repercutindo as soluções gerencialistas e de técnicas inovadoras de administração do mundo corporativo, baseadas em indicadores e nas chamadas “boas práticas”, resumidas na expressão *benchmarking* (Azevedo, 2016a), o TCU publicou no ano 2000 o documento *Técnica de auditoria: benchmarking*, que foi apresentado pela secretária-geral de Controle Externo, Rosângela Paniago Fleury, como um produto do Projeto de Cooperação Técnica entre o TCU e o Reino Unido “com a colaboração dos analistas participantes do projeto e com o apoio técnico da KPMG,⁹ empresa contratada pelo governo britânico para prestar consultoria ao TCU na área de auditoria de desempenho” (Brasil. TCU, 2000, p. 3). Ainda, de acordo com esse guia do TCU:

O *benchmarking* pode ser definido como uma técnica voltada para a identificação e implementação de boas práticas de gestão. Seu propósito é determinar, mediante *comparações de desempenho e de boas práticas*, se é possível aperfeiçoar o trabalho desenvolvido em uma organização. O *benchmarking* pode ajudar na identificação de oportunidades de melhorar a *eficiência e proporcionar economia*. (Brasil. TCU, 2000, p. 7 – grifos nossos).

Na estrutura do Estado brasileiro, o TCU é considerado um órgão de controle externo de gestão dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Vinculado ao Congresso Nacional, tem suas atribuições inscritas na Seção IX – Da Fiscalização

⁶ *Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources.*

⁷ [...] denotes the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development [...].

⁸ São repetidas 74 vezes as palavras “meta” (4) e “metas” (70) no RBGO, entre as quais a interpretação do verbete “meta” no Apêndice C: “as metas são etapas para o alcance de objetivos. O alcance das metas é aferido pelos indicadores [...]” (Brasil. TCU, 2020, p. 224).

⁹ A *Klynveld Peat Marwick Goerdeler* (KPMG) é uma das quatro grandes companhias de consultoria e contabilidade, junto com a Ernst & Young (EY), Deloitte e PricewaterhouseCoopers (PWC).

Contábil, Financeira e Orçamentária, entre os artigos 70 a 75 da Constituição (Brasil, 1988). Portanto, o TCU, máximo órgão republicano de fiscalização e controle, mas também de avaliação e regulação, é referência para os ordenadores de despesas em todos os órgãos, setores e instâncias de Estado, de modo a preservar o fiel e legal cumprimento de consagrados rituais contábeis na esfera pública nacional. Dessa forma, documentos exarados pelo TCU acabam por se tornar balizas para o entendimento e, logo, a conduta de quadros no âmbito estatal. Por essa razão, são tão importantes as caracterizações e os alcances dos conceitos emanados pelo TCU, nomeadamente a definição de governança pública, que “[...] compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão [...]” (Brasil. TCU, 2020, p. 36).

Anterior a essa publicação do TCU, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, havia internalizado a política de governança para uso da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispondo, em seu artigo 4º, que a governança pública é balizada por diretrizes correlacionadas a resultados, eficácia, eficiência, *performance*, evidências e boas práticas, a exemplo de:

- I – direcionar ações para a busca de *resultados* para a sociedade [...];
- III – monitorar o *desempenho e avaliar* a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações [...];
- VII – *avaliar* as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus *custos e benefícios*;
- VIII – manter processo decisório orientado pelas *evidências* [...];
- IX – editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas *boas práticas regulatórias* [...]. (Brasil, 2017 – grifos nossos).

A ideia de governança pública, ressoando as reformas baseadas na NGP, enseja mudanças nas fontes e instâncias de autoridade (Rosenau; Czempiel, 2009; Weiss, 2000). Em países da semiperiferia do capitalismo, como é o caso do Brasil, em que notícias de malversações e crimes contra a fazenda pública são abundantes e a confiança entre os diversos atores sociais é escassa, órgãos, instâncias, tribunais e setores incumbidos de controle, avaliação e fiscalização têm a reputação pública amplificada e o poder simbólico de coerção ampliado. Por isso, tribunais de contas, como o TCU e seus congêneres estaduais (TCEs) e municipais (TCMs), têm majoradas a autoridade e a capacidade de influência nos espaços de governo (e de governança) a ponto de seus acórdãos, súmulas, impugnações, correções e recomendações ganharem poder simbólico para além da motivação original de sua produção e do teor específico tratado em cada documento, tornando-se efetivos guias de “boas práticas” para o gestor público e ordenador de despesas.

Dessa forma, não bastassem, entre outros dispositivos legais, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil. Lei Complementar nº 101, 2000), o Novo Regime Fiscal (Brasil. Emenda Constitucional nº 95, 2016) – e demais ações,

regulações e programas de Estado (Ministério da Economia, Banco Central do Brasil etc.) que restringem gastos e investimentos públicos (Azevedo, 2016b), o TCU, com base no Decreto nº 9.203/2017 sobre governança pública, enleando ainda mais servidores e gestores públicos, potenciais ordenadores de despesas, em amarras técnicas e atuariais, deduz que a ação de governar deve se reduzir a três atividades:

[...] *avaliar* as demandas das partes interessadas e estabelecer os problemas/serviços prioritários; *direcionar* a capacidade de realização da organização para a efetiva resolução dos problemas/serviços prioritizados; e *monitorar* a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas sejam cumpridas e que os ajustes de percurso sejam realizados a tempo de evitar que os riscos impeçam ou prejudiquem a consecução dos objetivos.¹⁰ (Brasil. TCU, 2020, p. 37 – grifos do autor).

Essa asserção exarada pelo TCU sobre a arte de governar, impressa justamente em um compêndio que reúne indicações tutoriais sobre governança, demonstra que duas proféticas sinalizações, sumarizadas pela ideia de “governança sem governo”, uma pressagiada por Rhodes (1996), no artigo “*The new governance: governing without government*” (“A nova governança: governar sem governo”), e a outra anunciada por Rosenau e Czempiel (2009), em livro editado pela primeira vez em 1992, intitulado *Governance without government* (Governança sem governo), possam, mesmo que sem expressa declaração, fazer parte das estratégias desse tribunal.

A governança, assimilada pelas reformas baseadas na NGP, ao fazer uso de TDIC, programações numéricas, plataformas digitais e ferramentas de *benchmarking* (Azevedo, 2016a), ganha um adjetivo do mundo cibernético, podendo ser chamada de governança algorítmica. Isso significa que se trata do exercício de funções governativas de modo automatizado e por inteligência artificial (IA), baseado na coleta e no refinamento de dados e na escolha de políticas pelos entes administrativos públicos por intermédio de algoritmos e sistemas informacionais.

Por consequência, a governança algorítmica, caso não seja exatamente conforme foi vaticinado por Rhodes (1996) e Rosenau e Czempiel (2009), que trataram sobre a possível instituição da “governança sem governo”, pode ser comparada ao enunciado por Deutsch (1963), para quem, por meio de sistemas de comunicação (as atuais TDIC), coleta de dados e processamento de informações em centros nevrálgicos do Estado, o governo poderia ser conduzido automaticamente e por IA de maneira semelhante à pilotagem de uma nau – atualizada pelas tecnologias espaciais (GPS), comunicacionais (TDIC) e algorítmicas que coletam e refinam dados e fornecem informações, rotas e “boas práticas” para múltiplas tomadas de decisão.

Destarte, um governo, conforme sugerido no RBGO (Brasil. TCU, 2020), que tivesse estritas funções de avaliar, direcionar e monitorar, já não mais poderia ser tratado de governo, mas de um condutor da governança. Rigorosamente, essa acepção de governo pode ser a recomendação de fusão conceitual de governo com governança,

¹⁰ Esta asserção do TCU sugere um modelo de governo profundamente minimalista, resumindo-se a avaliar, direcionar e monitorar. Essa recomendação de governar, com reduzidas funções/atividades, poderá ser objeto de revisão em futuras edições.

que, nas diversas escalas de gestão pública, seria a conversão das artes originais de governo em atos de governança.

No campo da educação, a governança algorítmica, para além das rotinas mencionadas, pressupõe avaliações periódicas geradoras de dados, não só em relação a conteúdos programáticos de ensino, mas a informações sociais, econômicas, políticas, culturais, geográficas e demográficas, que são transformados em indicadores, classificações, comparações, registros de desempenho (positivo ou negativo) e casos percebidos como de sucesso (de atingimento de metas) que, gerencialmente, tornam-se guias, *benchmarks* e exemplos de “boas práticas” a serem seguidos ou replicados nos sistemas educacionais (federal, estaduais e municipais).

A governança pública está devidamente institucionalizada no Brasil e vem sendo progressivamente objeto de atualizada legislação. A ordenação jurídica nacional dedica, entre outros diplomas legais, o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020 (Estratégia de Governo Digital – EGD – para o período de 2020 a 2022);¹¹ depois alterado pelo Decreto nº 10.996, de 14 de março de 2022; o Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, que aprova a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital); a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre o Governo Digital e a eficiência pública.

Foi publicado, em 2018, o *Guia da Política de Governança Pública* (GPGP) que, conforme expõem os autores, é resultado de um trabalho coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, em colaboração com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (Brasil. PR, 2018). Além disso, o então ministro Eliseu Padilha, na apresentação, declara que, para sua elaboração, o GPGP recebeu

[...] contribuições pontuais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, bem como de organizações internacionais, como o *Centre for Public Impact* – fundação do *Bank Boston Consulting Group* – e o *Banco Mundial*. Além disso, o guia recebeu o inestimável subsídio de um dos maiores especialistas no tema, o professor B. Guy Peters, do *Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh*. (Padilha, 2018, p. 11 – grifos no original).

Pode parecer um cansativo argumento, mas o GPGP emula, conforme Stone (2012, p. 486), uma das dimensões da “transferência de ideias e ideologias”,¹² na forma de empréstimo ou tradução de uma política de gestão oferecida por organizações internacionais (OIs) e *think tanks* estrangeiros, que, deve-se frisar, em grande medida, é bem recebida por decisores políticos nacionais, conforme aparece nominalmente na *Apresentação* do GPGP (Brasil, 2018, p. 11), ao serem elencadas contribuições para a elaboração do referido documento [GPGP], a exemplo “de organizações internacionais, como o *Centre for Public Impact* – fundação do *Bank*

¹¹ Esse decreto revogou (substituiu) o Decreto nº 8.638, que havia instituído originalmente a “Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (Brasil. Decreto nº 8.638, 2016).

¹² “*transfer of ideas and ideologies*”.

Boston Consulting Group – e o Banco Mundial”. Nesse sentido, investigando uma das fontes da traduzida ideia de governança, o Banco Mundial publicou o *Relatório de Desenvolvimento Mundial (World Development Report)*, referente ao ano de 2017, com o sugestivo título *Governance and the Law* (Governança e Lei). O presidente do grupo Banco Mundial, Jim Yong Kim, no prefácio, chama a atenção do leitor (potencial formulador de políticas públicas) para a proposição de que a governança é o modelo de gestão que produz melhores resultados (“boas práticas”). Em suas palavras:

A comunidade de desenvolvimento global precisa ir além de perguntar “Qual é a política certa?” e, em vez disso, perguntar “O que faz as políticas funcionarem para produzir resultados que melhoram a vida?” A resposta apresentada no *Relatório de Desenvolvimento Mundial* deste ano é melhor governança [...].¹³ (Kim, 2017, p. xiii).

No decorrer do relatório, o Banco Mundial, fundado na teoria dos jogos,¹⁴ afirma que as instituições públicas devem se ater a desempenhar funções de governança e que os atores sociais, especialmente as elites, precisam usar o poder de barganha (The World Bank, 2017). A propósito, em resposta à pergunta “O que é governança?”, o relatório reserva o *Box O.1* (The World Bank, 2017, p. 3) para registrar sua definição:

[...] governança é o processo pelo qual atores estatais e não estatais interagem para elaborar e implementar políticas, de acordo com um determinado conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder. Este Relatório define o poder como a capacidade de grupos e indivíduos de fazer com que os outros ajam em favor de interesses desses grupos e indivíduos e para gerar resultados específicos.¹⁵

Dessa forma, pode-se deduzir que, para o Banco Mundial, a governança está relacionada à conquista e ao exercício do poder político sobre o conjunto social. Por isso, para o efetivo sucesso no campo do poder, o processo de governança requer o uso de ferramentas de gestão, tais como aquelas que compõem a NGP (Hood, 1991; Oliveira, 2015; Dale, 2010; Azevedo, 2021).

Aliás, soluções de gestão da esfera privada e do mundo dos negócios vêm sendo adotadas sistematicamente por dirigentes públicos, pelo menos, desde os anos 1990. No Brasil, a reforma gerencial do Estado (Brasil, PR, 1995), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995-2003), foi comandada pelo

¹³ *The global development community needs to move beyond asking “What is the right policy?” and instead ask “What makes policies work to produce life-improving outcomes?” The answer put forward in this year’s World Development Report is better Governance [...].*

¹⁴ A teoria dos jogos, com base na matemática aplicada, trata sobre a tomada de decisões racionais e as interações estratégicas entre indivíduos (agentes sociais). Fortemente influente nos campos da economia e da administração, a teoria dos jogos busca modelar os comportamentos e as escolhas dos jogadores (agentes) em situações em que suas decisões afetam não apenas seus próprios resultados, mas também os resultados dos outros jogadores. O livro *Theory of Games and Economic Behavior*, de John von Neumann e Oskar Morgenstern, publicado pela primeira vez em 1944, tornou-se uma referência a respeito da teoria dos jogos (ver referência).

¹⁵ [...] *governance is the process through which state and nonstate actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power. This Report defines power as the ability of groups and individuals to make others act in the interest of those groups and individuals and to bring about specific outcomes.*

ministro Bresser-Pereira, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), e teve como referência conceitual a NGP, instruída, nomeadamente, pelo contido no livro *Reinventando o governo*, de Osborne e Gaebler,¹⁶ conforme declarou o próprio ministro em texto publicado posteriormente (Bresser-Pereira, 2001).

Nesse sentido, surge a questão: como a ideia de governança é assimilada no ambiente de gestão pública nacional? Para um curto esboço de resposta, vale a pena visitar o *Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO)*, publicado pelo TCU em 2020. Em sua terceira edição, o RBGO assinala que a concepção de “governança pública” tem por fundamento a ideia de “governança corporativa” (própria da esfera privada) e que foi desenvolvida na sequência das crises do capital financeiro nos anos 1990, isto é, em época próxima da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil proposta pelo governo FHC (Brasil. PR, 1995). Assim, citando dois documentos publicados no exterior (um no Reino Unido – *Cadbury Report*, de 1992 – e outro nos Estados Unidos da América – COSO, de 1992), o RBGO justifica a necessidade de se normalizar a governança em razão das crises na última década do século 20 e para a proteção de investidores (Brasil. TCU, 2020).

A ideia de governança pública, ao ser conceituada e considerada pelo TCU como objetivo a ser implementado na administração pública nacional, ganha maior importância em virtude de o TCU, além de ser um órgão público de fiscalização de contas, também ter se tornado uma instância de significativa regulação pública, pois seus acórdãos, suas súmulas, sua jurisprudência e demais publicações (manuais, guias e referenciais etc.) são considerados como instruções de “boas práticas” para o ente público em ações de execução orçamentária, gestão e outros atos, repercutindo, pelo poder simbólico da autoridade, também em escalas de poder de domínio de outros tribunais de contas (de estados e de municípios).

Pode-se inferir, de acordo com a teoria dos campos de Bourdieu (2004), que o TCU, simbolicamente, tem autoridade comparável à de um peculiar profeta (normatizador institucional) na administração pública brasileira,¹⁷ pois é um (re) conhecido e notável ator social – simultaneamente, é leitor (*lector*), tradutor (*traductor*) e autor (*auctor*) – “que produz um discurso novo” (Bourdieu, 2004, p. 135) para um campo social específico, o campo burocrático, ocupado por quadros (dirigentes) dotados de capacidade na gestão do Estado, que, segundo Bourdieu (1996), é um metacampo social (campo dos campos sociais), também chamado de campo do poder (Bourdieu, 1996, 2014). Isso porque, conforme esse autor:

O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército,

¹⁶ Na esteira da Nova Gestão Pública, Stephen Osborne (2010) organizou o livro com o questionante título *A Nova Governança Pública? (The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance)*.

¹⁷ Bourdieu e Passeron (1982, p. 38) são a inspiração para esta analogia com o sagrado: “Assim também a ação profética, isto é, uma ação que, como a do profeta religioso, *auctor* pretendendo encontrar nele mesmo o princípio de sua *auctoritas*, deve em aparência constituir *ex nihilo* a AuP do emissor e conquistar progressivamente a adesão do público, logrando êxito apenas na medida em que ela se apoia sobre uma delegação de autoridade prévia (ainda que virtual e tácita)”.

polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores [...], que permite ao Estado exercer um poder sobre os diversos campos e sobre os diferentes tipos específicos de capital, especialmente sobre as taxas de câmbio entre eles (e, concomitantemente, sobre as relações de força entre seus detentores). (Bourdieu, 1996, p. 99).

O Estado concentra a informação, que analisa e redistribui. Realiza, sobretudo, uma *unificação teórica*. Situando-se do ponto de vista do Todo, da sociedade em seu conjunto, ele é o responsável por todas as operações de *totalização*, especialmente pelo recenseamento e pela *estatística* ou pela contabilidade nacional, pela *objetivação*, por meio da cartografia, representação unitária, do alto, do espaço, ou simplesmente por meio da escrita, instrumento de acumulação do conhecimento (por exemplo, com os arquivos) e da *codificação* como unificação cognitiva [...]. (Bourdieu, 1996, p. 105 – grifos do autor).

Dessa forma, mesmo que o TCU fosse somente um leitor, traduzindo e interpretando ideias emprestadas ou transferidas, é na verdade um legítimo agente social de autoridade (*auctoritas*) conhecida e reconhecida, cujas atribuições são consagradas constitucionalmente. O TCU intercede na proteção dos bens, das contas e dos interesses públicos. Embora longa, vale a citação do pensamento original de Bourdieu (2004, p. 135) ao tratar sobre a autoridade e a definição de fronteiras:

Este ato de direito que consiste em afirmar com autoridade uma verdade com força de lei constitui um ato de conhecimento que, por estar fundado, como qualquer poder simbólico, no reconhecimento, produz a existência do que enuncia (a *auctoritas*, como lembra outra vez Benveniste, é a capacidade de produzir conferida ao *auctor*). Mesmo quando se limita a dizer com autoridade aquilo que é, ou então, quando apenas se contenta em enunciar o ser, o *auctor* produz uma mudança no ser: pelo fato de dizer as coisas com autoridade, ou seja, diante de todos e em nome de todos, pública e oficialmente, ele as destaca do arbitrário, sancionando-as, santificando-as e consagrando-as, fazendo-as existir como sendo dignas de existir [...].

De acordo com os artigos 70 a 75 da Carta Magna do Brasil, o TCU é o guardião externo, conhecido e reconhecido, das contas públicas de órgãos e instituições relacionados à União e, portanto, de princípios de gestão pública também inscritos na Constituição Federal (Brasil, 1988, art. 37), nomeadamente legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Enfim, as dedicadas atribuições constitucionais *ex-post* do TCU de fiscalização, apreciação, avaliação e julgamento demonstram que, simbólica e efetivamente, esse tribunal também regula *ex-ante* a gestão pública. O papel (*ex-post*) do TCU de controlador externo sobre atos passados dos gestores induz (*ex-ante*) projetos, planos, metas, objetivos, estratégias e atos no campo da administração pública. Por conseguinte, regularmente, gestores e ordenadores de despesas públicas solicitam pareceres jurídicos ou fazem prévias consultas ao tribunal de contas da escala federativa correspondente (União, estados ou municípios) com a finalidade de

embasar atos administrativos.¹⁸ Assim, o gestor público, ao tomar o devido cuidado de evitar riscos de glosas e processos que podem ser iniciados por fiscais e auditores, aceita *ex-ante* a regulação do TCU, definindo ações públicas, delimitando os espaços de governo e moldando, assim, o formato da governança pública.

Governança algorítmica e avaliação da educação

Em tempos de sociedade métrica (Mau, 2019; Santos, 2019; Muller, 2019) e de capitalismo de plataforma¹⁹ (Srnicek, 2017; Robertson, 2018; Azevedo; Barlete, 2019), a governança atualiza-se com ferramentas algorítmicas e técnicas de gestão baseadas em indicadores e manuais de “boas práticas” ou *benchmarking* (Azevedo, 2016a). Assim, o processo de governança algorítmica torna-se ainda mais presente com intermináveis reformas liberalizantes, incentivo de órgãos de controle e regulação, a exemplo do TCU.

Nessa perspectiva, a governança algorítmica educacional, fazendo uso de ferramentas de *benchmarking* (Azevedo, 2016a), pressupõe avaliações em larga escala (Freitas, 2016) para a geração de dados e resultados, não só em relação a conteúdos programáticos de ensino, mas também informações sociais, econômicas, culturais, geográficas e demográficas, transformados em indicadores, classificações, comparações e registros de casos percebidos como de sucesso (de atingimento de metas) que se tornam guias, *benchmarks* e exemplos de “boas práticas” – ferramentas da administração por *benchmarking*, que são próprias da Nova Gestão Pública – NGP (Azevedo, 2021).

Em outras palavras, a governança algorítmica em educação, combinada com *benchmarking* (Azevedo, 2016a), tem sido considerada um método de comparação de desempenho e de *performance* fundado em indicadores nas chamadas “boas práticas” e no desempenho (na *performance*) individual ou em grupo. Muller (2019, p. 40) nota que “a busca pela responsabilização numérica (digital) é particularmente atrativa em culturas marcadas pela baixa confiança social”.²⁰ A governança algorítmica, via de regra, é geradora de indicadores, *rankings*, *ratings* e classificações e influencia as relações no campo da educação (em escala nacional, estadual, regional e global), inclusive pelo estímulo à competição.

¹⁸ De acordo com o artigo 264 de seu Regimento Interno (RI), o TCU pode responder consultas das seguintes autoridades: I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal; II – Procurador-Geral da República; III – Advogado-Geral da União; IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas; V – presidentes de tribunais superiores; VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente; VII – comandantes das Forças Armadas (Brasil. TCU, 2023). Para além de outras publicações do TCU que comprovam seu caráter regulatório (acórdãos, súmulas, jurisprudência, manuais, guias, referenciais etc.), não é ocioso destacar que o § 3º, desse mesmo artigo (264) do Regimento Interno do TCU demonstra que o dispositivo de consulta é também regulatório, conforme pode-se conferir textualmente no RI: “a resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejudicamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”. (Brasil. TCU, 2023, p. 142).

¹⁹ A pandemia causada pelo vírus Sars-CoV-2 (covid-19), a partir do ano 2020, intensificou a “plataformização” da educação (básica e superior) em todas as modalidades de ensino.

²⁰ *The quest for numerical metrics of accountability is particularly attractive in cultures marked by low social trust.*

A utilização de ferramentas de *benchmarking* e estratégias de avaliação em larga escala para a suposta aferição da qualidade do ensino e das instituições coaduna com a cultura de competição, *performance* e desempenho, propiciando também a disseminação da naturalização da vigilância (Zuboff, 2019), facilitada pelos algoritmos desenvolvidos pelas plataformas digitais, a exemplo do Google, que extraem e refinam dados fornecidos graciosamente pelos usuários (Srnicek, 2017; Robertson, 2018). Segundo Mau (2019, p. 80), “quanto mais informações podem ser coletadas sobre uma pessoa, mais precisamente suas ações futuras podem ser previstas”.²¹

No campo educacional brasileiro, como se pode depreender com base em Freitas (2016), as avaliações em larga escala tornaram-se eixo central na formação de políticas públicas educacionais, tanto na educação básica como na educação superior, estimulando, entre outros efeitos, a competição, a performatividade, a responsabilização (*accountability*) e o cumprimento de metas.

Para a educação superior, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 não faz menção explícita a um parâmetro internacional de avaliação, entretanto, apresenta como primeira estratégia (13.1) de melhoria da qualidade da educação superior “aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)” e, como segunda estratégia (13.2), “ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)” (Brasil, Lei nº 13.005, 2014). Ambas as estratégias se conformam com modelos de avaliação e regulação caracterizados como de governança algorítmica e *benchmarking*, especialmente, porque essas estratégias são capazes de produzir indicadores de comparabilidade e de cumprimento de manuais de “boas práticas”. Aliás, o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes) poderia cumprir esse propósito, caso tivesse sido criado conforme Projeto de Lei (PL) nº 4.372/2012, enviado à Câmara dos Deputados Federais.²²

Transnacionalmente, para o campo da educação superior, a OCDE, a mesma organização internacional que criou e promove o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) para a educação básica, lançou, durante a reunião em Atenas dos ministros da Educação da OCDE, em 2006, o AHELO (*Assessment of Higher Education Learning Outcomes – Avaliação de Resultados de Aprendizagem da Educação Superior*), “em um momento de grande pressão para desenvolver melhores indicadores de desempenho no ensino superior”²³ (OECD, 2013, p. 3). Semelhanças entre o modelo de avaliação do AHELO e do Enade são observadas por Barreyro (2018, p. 16), pois, em suas palavras, “os quatro componentes da proposta AHELO

²¹ *The more information that can be collected about a person, the more accurately their future actions can be predicted.*

²² O Insaes poderia aproveitar-se bem, quer-se dizer, servir de exemplo, do que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por intermédio do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), exercita para avaliação e regulação da pós-graduação brasileira, pois as áreas de conhecimento, ou melhor, os cursos de pós-graduação *stricto sensu* organizados por área de conhecimento, parametrizam sua atuação com base no constante das “fichas de avaliação” aprovadas pelo Conselho Técnico Científico (CTC) da Capes, e na proposta da coordenação de área em diálogo com a própria área. As fichas de avaliação servem como uma espécie de manual de boas práticas para a elaboração de relatório quadrienal, depositado em plataforma eletrônica (Plataforma Sucupira) em que cada um dos cursos *stricto sensu* procura, como se fosse uma autoavaliação, alcançar o melhor (re)conhecimento pelas comissões de avaliação compostas por pares.

²³ [...] *at a time of great pressure to develop better performance metrics in higher education.*

são similares aos do Enade, que aplica prova de habilidades gerais, prova de habilidades específicas, questionário aos estudantes e estudos de valor agregado como o Índice de Diferença de Desempenho (IDD)”.²⁴

A OCDE não esconde que o AHELO é um exemplo de avaliação por *benchmarking*. O texto redigido originalmente em inglês utiliza o verbo *benchmark*. Assim,

o objetivo da AHELO é complementar as avaliações aplicadas pelas instituições, fornecendo uma avaliação direta dos resultados de aprendizagem dos alunos em nível global e permitindo que as instituições comparem (*benchmark*) o desempenho (*performance*) de seus alunos em relação aos colegas (pares) como parte de seus esforços de melhoria. Dado o escopo global da AHELO, é essencial que as medidas de resultados de aprendizagem sejam válidas em diversas culturas e idiomas, bem como em diferentes tipos de instituições de ensino superior (IESs).²⁴ (OECD, 2012, p. 9).

Os modelos de avaliação como Pisa e AHELO, por serem ferramentas baseadas em *benchmarking* e organizadas a partir de plataformas digitais internacionais, como exemplos de avaliações transnacionais em sociedades métricas (Mau, 2019; Santos, 2019), ganham autonomia em relação aos Estados que os patrocinam nacionalmente, pois, como lembra Dale (2010), a NPG, que tem forte suporte de estatísticas, indicadores, algoritmos, plataformas e *benchmarking*, pressupõe a partilha da governança, do controle e da regulação com entes não tradicionalmente orgânicos ao Estado.

Considerações finais

Ao ressaltar o duplo papel do TCU como órgão de controle e, também, de regulação, este artigo tratou sobre governança algorítmica e avaliação educacional em tempos de sociedade métrica e de capitalismo de plataforma, procurando também demonstrar que há um aprofundamento da NPG e o uso de estratégias de comparações de desempenho e de *benchmarking* (indicadores e manuais de “boas práticas”).

Dessa maneira, pode-se inferir que o Estado continua a passar por furtivas reformas, pelo aprofundamento da NPG, a exemplo da institucionalização da governança, que, catalisada pela adoção de TDIC, instrumentos algorítmicos de medida de *performance*, referenciados em métricas de desempenho, resulta no que vem sendo chamado de governança algorítmica – utente por excelência de Inteligência Artificial (IA) para automatização de decisões e atos de gestão.

Não é ocioso relembrar que a IA relaciona-se a processos de inteligência – uma habilidade humana – desenvolvidos por máquinas instruídas por algoritmos e programas computacionais. A IA dá suporte à execução de tarefas que, normalmente,

²⁴ AHELO aims to complement institution-based assessments by providing a direct evaluation of student learning outcomes at the global level and to enable institutions to benchmark the performance of their students against their peers as part of their improvement efforts. Given AHELO's global scope, it is essential that measures of learning outcomes are valid across diverse cultures and languages as well as different types of higher education institutions (HEIs).

requerem a inteligência humana, a exemplo de tomadas de decisões, resoluções de problemas e atividades lúdicas, como um jogo de xadrez em uma tela de computador ou *smartphone*. Os sistemas de IA são projetados para aprender com dados, experiências e *feedbacks*, de maneira a melhorar continuamente o desempenho de suas tarefas intelectivas ao longo do tempo.

Nesse sentido, a adoção de sistemas de IA e o uso ampliado de algoritmos, plataformas e ferramentas de *benchmarking* em setores públicos do Estado, inclusive na educação, propiciam a governança remota, extraterritorial, transnacional e multiescalar, pervadindo, explícita ou furtivamente, as fronteiras dos estados-nações e permitindo a realização da distópica “governança sem governo” (Rosenau; Czempiel, 2009). Por efeito, com engenhosidade, Robertson (2012) correlaciona os instrumentos de gestão baseados em indicadores de comparação e classificação com *drones* ou veículos aéreos não tripulados (*Vants*) que, à distância, coletam dados, monitoram e iniciam ações de combate.

Para finalizar, vale recapitular que no Brasil as estratégias de melhoria da educação inscritas no PNE 2014-2024 por intermédio de avaliação em larga escala, que é fonte fundamental para a produção de indicadores de comparação de desempenho, não demonstram perspectivas de incremento da qualidade de ensino; ao contrário, induzem o estabelecimento e a consolidação de uma cultura de performatividade e adesão a estratégias de *benchmarking*, próprias da NGP. Assim, o campo da educação, da básica à superior, conforme se depreende do contido na Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE 2014-2024, apresenta a tendência de regulação da qualidade por intermédio de *benchmarking*, isto é, pelo estabelecimento de indicadores de comparações e pela implícita recomendação de “boas práticas”, com vistas a melhorar *performances* individuais, dos estudantes e docentes, e institucionais (estabelecimentos educacionais, regiões e entes federados).

A governança algorítmica educacional e as técnicas de *benchmarking* são compatíveis com os tempos de sociedade métrica, de aprofundamento da NGP e de capitalismo de plataforma. Isso, vale salientar, foi acelerado recentemente, a partir de março de 2020, pela emergencial necessidade de ampliação do ensino remoto, por intermédio de plataformas digitais e outras TDIC, em razão da pandemia causada pelo Sars-Cov 2 (Opas, [s. d.]).

Referências bibliográficas

AZEVEDO, M. L. N. Educação e benchmarking: meta-regulação e coordenação de políticas baseadas em indicadores e nas chamadas “boas-práticas”. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, 24., 2016, Maringá. *Anais...* Maringá: UEM, 2016a. p. 1407-1442.

AZEVEDO, M. L. N. O novo regime fiscal: a retórica da intransigência, o constrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024. *Revista Tópicos Educacionais*, Recife, v. 22, n. 1, p. 235-259, jan./jun. 2016b.

AZEVEDO, M. L. N. *Educação e gestão neoliberal: a escola-cooperativa de Maringá – uma experiência de charter school?* Maringá: Eduem, 2021.

AZEVEDO, M. L. N.; BARLETE, A. L. On the frontline: higher education, platforms and the market of symbolic goods: a case for Platform Academic Capitalism in Brazil. *Discover Society*, [s. l.], May 2019. Available in: <https://archive.discoverociety.org/2019/05/01/on-the-frontline-higher-education-platforms-and-the-market-of-symbolic-goods-a-case-for-platform-academic-capitalism-in-brazil/>. Access in: June 2021.

BARREYRO, G. B. A avaliação da educação superior em escala global: da acreditação aos rankings e os resultados de aprendizagem. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, v. 23, n. 1, p. 5-22, mar. 2018.

BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, P. *Coisas ditas*. Tradução de Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, P. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)*. Tradução de Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1982.

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

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jan. 2016a. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 mar. 2018. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 abr. 2020. Seção 1, p. 6.

BRASIL. Decreto nº 10.996, de 14 de março de 2022. Altera o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2022. Seção 1, p. 14.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016b. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição Extra.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o governo digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Presidência da República (PR). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: PR, 1995.

BRASIL. Presidência da República (PR). *Guia da política de governança pública*. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Técnica de auditoria: benchmarking*. Brasília, DF: TCU/Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Referencial Básico de Governança Organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília, DF: TCU/Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Conhecendo o Tribunal*. 8. ed. Brasília, DF: TCU/Secretaria-Geral da Presidência, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Regimento interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília, DF: TCU/Secretaria-Geral da Presidência, 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

DALE, R. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DEUTSCH, K. W. *The nerves of government: models of political communication and control*. New York: Free Press, 1963.

DIXON, K. *Les évangélistes du marché*. Paris: Raisons d'Agir, 1998.

FREITAS, L. C. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 29, n. 96, p. 127-139, maio/ago. 2016.

HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, [s. l.], v. 69, n. 1, p. 3-19, Mar. 1991.

KIM, J. Y. Foreword. In: THE WORLD BANK. *World Development Report 2017: governance and the law*. Washington, DC: The World Bank/International Bank for Reconstruction and Development, 2017. p. xiii-xiv.

MAU, S. *The Metric Society: on the quantification of the social*. Cambridge, UK: Polity Press, 2019.

MULLER, J. Z. *The tyranny of metrics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019.

164

NEUMANN, J. V.; MONGERSTERN O. *Theory games and economic behavior*. New Jersey, Princeton University Press, 2004.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Assessment of higher education learning outcomes: feasibility study report: volume 1 – design and implementation*. Paris: OECD Publishing, 2012. 272 p. Available in: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/AHELOFSReportVolume1.pdf>. Access in: 20 May 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Assessment of higher education learning outcomes: feasibility study report: volume 1 – design and implementation*. Executive summary. [S. l.], 2013. 13 p. Available in: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/AHELO%20FS%20Report%20Volume%201%20Executive%20Summary.pdf>. Access in: 18 Aug. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). *Folha informativa sobre Covid-19*. [S. l., s. d.]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 22 fev. 2023.

OSBORNE, S. P. (Ed.). *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010.

PADILHA, E. L. Apresentação. In: BRASIL. Presidência da República (PR). *Guia da política de governança pública*. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. p. 11.

PARLAMENTO EUROPEU. *O que é a inteligência artificial e como funciona?* [S. l.], 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20200827STO85804/o-que-e-a-inteligencia-artificial-e-como-funciona>. Acesso em: 23 fev. 2023.

PETERS, B. G. O que é governança? *Revista do TCU*, Brasília, DF, v. 45, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, [London], v. 44, n. 4, p. 652-667, Sept. 1996.

ROBERTSON, S. L. "Situando" os professores nas agendas globais de governança. *Revista Teoria e Prática da Educação*, Maringá, PR, v. 15, n. 2, p. 9-24, maio/ago. 2012.

ROBERTSON, S. L. *Platform capitalism and the new value economy in the academy*. Cambridge, UK, 2018. Available in: <https://kppcam.net/2018/03/02/platform-capitalism-and-the-new-value-economy-in-the-academy/>. Access in: June 2021.

ROBERTSON, S. L.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privadas na governança global da educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out./dez. 2012.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. (Ed.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009. (Cambridge Studies in International Relations, 20).

SANTOS, B. S. A era dos coletivos de solidão. In: *OUTRAS palavras*. São Paulo, 24 out. 2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/a-era-dos-coletivos-de-solidao/>. Acesso em: 6 set 2021.

SRNICEK, N. *Platform capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press, 2017.

STONE, D. Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, [London], v. 33, n. 6, p. 483-499, June 2012.

THE WORLD BANK. *World Development Report 2017: governance and the law*. Washington, DC: The World Bank/International Bank for Reconstruction and Development, 2017.

WEISS, T. G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, [London], v. 21, n. 5, p. 795-814, 2000.

ZUBOFF, S. *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. New York: Hachette/Public Affairs, 2019.

Mário Luiz Neves de Azevedo, doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio de pesquisa no Institut National de Recherche Pédagogique (INRP, França) e pós-doutorado na Universidade de Bristol-Inglaterra. É professor titular da Universidade Estadual de Maringá (UEM), membro participante da Rede Universitas/BR, coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Básica e Superior (Geduc) e pesquisador do CNPq.

mlnazevedo@uem.br

Recebido em 31 de agosto de 2022

Aprovado em 27 de fevereiro de 2023