

**GRAZIELE ALANO GESSER**

***ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTOS  
DE GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS  
BRASILEIRAS***

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do Grau de Mestre em Administração Universitária.

Área de concentração: Gestão Universitária

Linha de Pesquisa: Análises, Modelos e Técnicas em Gestão Universitária

Orientador: Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo

Florianópolis, SC  
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Gesser, Grazielle Alano  
Accountability e transparência como elementos de  
governança nas Universidades Públicas Brasileiras /  
Grazielle Alano Gesser ; orientador, Pedro Antônio de  
Melo, 2018.  
257 p.

Dissertação (mestrado profissional) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sôcio  
Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração  
Universitária, Florianópolis, 2018.

Inclui referências.

1. Administração Universitária. 2.  
Accountability. 3. Transparência. 4. Gestão  
universitária. 5. Governança Universitária. I. Melo,  
Pedro Antônio de. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração  
Universitária. III. Título.

Graziele Alano Gesser

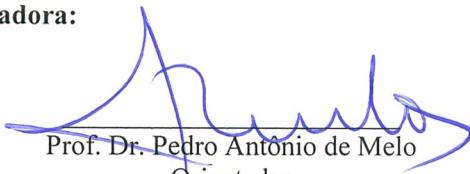
**ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTOS  
DE GOVERNANÇA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS  
BRASILEIRAS**

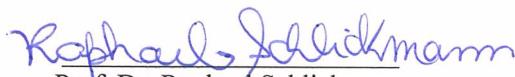
Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária.

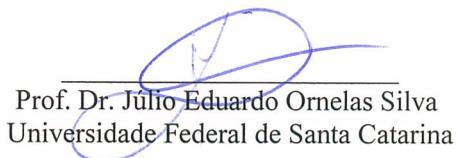
Florianópolis, 05 de março de 2018.

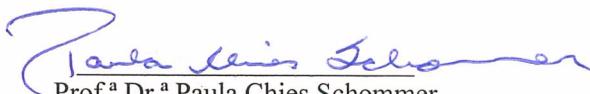
  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alessandra de Linhares Jacobsen  
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora:**

  
Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

  
Prof. Dr. Raphael Schlickmann  
Universidade Federal de Santa Catarina

  
Prof. Dr. Júlio Eduardo Ornelas Silva  
Universidade Federal de Santa Catarina

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Paula Chies Schommer  
Universidade do Estado de Santa Catarina



**Dedico esse trabalho a todos que me apoiaram nessa trajetória.**



## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade de poder realizar esta pesquisa, confortando-me nos momentos em que surgiam barreiras e era necessária mais inspiração e engajamento.

Agradeço à minha família e aos meus amigos, especialmente ao meu marido Diogo e aos meus filhos Nicole e Vinícius que têm sido uma importante fonte de apoio e encorajamento, compreendendo a minha dedicação a esta pesquisa e, conseqüentemente, o meu afastamento de algumas atividades da família.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Pedro Antônio de Melo, por confiar na minha capacidade para realizar esta pesquisa, por me dedicar seu tempo, atenção e conselhos, além de ser um grande motivador e tranquilizador, participando assim, da minha formação.

Agradeço aos Professores Raphael Schlickmann, Paula Chies Schommer e Júlio Eduardo Ornelas Silva que aceitaram o convite para participar da banca de avaliação deste trabalho, fornecendo suas contribuições e experiências para a melhoria do estudo.

Agradeço a Universidade Federal de Santa Catarina que me proporcionou a oportunidade desta formação profissional e, sobretudo, pela possibilidade de ser objeto desta pesquisa, me propiciando a oportunidade de conhecer melhor sua gestão e, a partir desta pesquisa, contribuir significativamente para a minha cidadania.

Agradeço a cada um dos entrevistados, pela sua disponibilidade e pela maneira atenciosa em que me receberam para as entrevistas. Foram momentos de um agradável diálogo, enriquecendo assim, esta pesquisa e os meus conhecimentos, tanto como profissional quanto como cidadã consciente.

Agradeço as amigas Patrícia Zimmermann, Clésia de Oliveira e Carla Roczanski pela atenção e conselhos durante o mestrado e durante a realização desta pesquisa, contribuindo, com o compartilhamento de suas experiências, com o enriquecimento desta pesquisa.

Enfim, agradeço a todos os mencionados e demais colegas e docentes do Programa de Pós-graduação em Administração Universitária (PPGAU) que de alguma forma colaboraram com esta pesquisa, uma inesquecível experiência que proporcionou o meu aperfeiçoamento profissional e, sobretudo, pessoal.



“A cooperação é a convicção plena de que ninguém pode chegar à meta se não chegarem todos”.

“A vida não é competição, é cooperação”.  
(Virginia Burden)



## RESUMO

As Instituições de Educação Superior públicas não prescindem da necessidade de incorporar novos paradigmas de gestão pública. Desde a publicação da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 001/2016, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal necessitam instituir Comitê de Governança, Riscos e Controles. A referida Instrução Normativa e o Decreto nº 9.203/2017, que trata da política de governança da Administração Pública Federal, já vêm sendo trabalhados na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), porém, somente em termos de gestão de riscos. Apesar de ter instituído um Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles em agosto de 2017, as ações relativas à governança ainda não estão sendo integralmente tratadas na Universidade. Entende-se que a concretização da governança na instituição requer a análise prévia de como esse tema vem sendo tratado internamente. Assim, esta pesquisa teve o objetivo de analisar como os elementos de *accountability* e transparência contribuem com a governança na UFSC. Trata-se de uma pesquisa qualitativa classificada, quanto aos fins, como descritiva e aplicada e, quanto aos meios, como documental e estudo de caso. A investigação foi realizada a partir da percepção de quinze gestores da UFSC, que constituíram a população deste estudo. A coleta de dados valeu-se de levantamentos bibliográficos e documentais e entrevistas semiestruturadas e os dados foram analisados com base no modelo interpretativo. A pesquisa constatou que, na percepção dos entrevistados, os termos governança e gestão estão relacionados e, muitas vezes, são abordados como sinônimos, assim como os termos *accountability* e transparência. Segundo os participantes, há diversos instrumentos para a avaliação das práticas de governança, entretanto, faltam mecanismos sistemáticos e institucionalizados de avaliação. Não obstante as declarações dos entrevistados, a análise documental revelou a existência de diversos mecanismos institucionais de avaliação de desempenho. Apesar de a maioria dos respondentes ter declarado a existência de algum responsável pela execução das atividades relativas à *accountability* e transparência, a minoria afirmou que o responsável é formalmente identificado. A maioria dos entrevistados considera que há uma relação positiva entre as práticas de governança da UFSC e a ética e moralidade públicas assim como considera que há necessidade, na UFSC, de oferta de capacitação específica em governança, *accountability* e transparência. Embora os conceitos de governança e de boas práticas de

governança nem sempre estejam sendo explicitamente empregados, os elementos e diretrizes de governança podem estar sendo empregados em algum nível e, ainda que não seja utilizado esse conceito, há na UFSC práticas institucionalizadas de governança. Mesmo que a UFSC venha apresentando diversos avanços em relação à *accountability* e transparência, ainda tem um longo caminho a percorrer. O aperfeiçoamento da governança poderia ser maximizado se as práticas de governança fossem consideradas como parte integral das ações da instituição, incorporadas ao seu cotidiano. Assim, entende-se que a concretização da governança passa pela necessidade de mudança de cultura organizacional, na qual haja a valorização da governança, da *accountability* e da transparência. Por fim, definiram-se diretrizes de governança para a UFSC, agrupados em três eixos: formação e capacitação; padrões de conduta; e sistemas e processos.

**Palavras-chave:** *Accountability*. Transparência. Governança Pública. Gestão universitária. Governança Universitária.

## ABSTRACT

Public higher education institutions do not dispense the need to incorporate new paradigms of public management. Since the publication of Joint Normative Instruction CGU/MP No. 001/2016, the organs and entities of the Federal Executive Power need to institute Governance, Risks and Controls Committee. The aforementioned Normative Instruction and Decree No. 9.203/2017, which deals with the governance policy of the Federal Public Administration, have already been dealt at the Federal University of Santa Catarina (UFSC), but only in terms of risk management. Although it has instituted a Standing Committee on Governance, Risks and Controls in August 2017, governance actions are not yet being fully addressed at the University. It is understood that the achievement of governance in the institution requires the prior analysis of how this topic has been dealt with internally. Thus, the objective of this study was to analyze how elements of accountability and transparency contribute to governance at UFSC. It is characterized as a qualitative, descriptive, applied and documentary research and as case study. The investigation was based on the perception of fifteen UFSC managers, who constituted the population of this study. Data collection was based on bibliographical and documentary research and semi-structured interviews, and data were analyzed based on the interpretive model. The research revealed that, in the interviewees' perception, the terms governance and management are related and are often approached as synonyms, as well as the terms accountability and transparency. According to the participants, there are some instruments for the evaluation of governance practices, however, systematic and institutionalized evaluation mechanisms are lacking. Notwithstanding the statements of the interviewees, the documentary analysis revealed the existence of some institutional mechanisms of performance evaluation. Although most of the respondents have stated that there is someone responsible by performing the activities related to accountability and transparency, the minority stated that the person responsible is formally identified. Most interviewees consider that there is a positive relationship between UFSC's governance practices and public ethics and morality, as well as they consider the need for specific training in governance, accountability and transparency at UFSC. Although the concepts of governance and good governance practices are not always being explicitly used, governance elements and guidelines may be applied at some level and, even if this concept is not used, there

are institutionalized governance practices at the UFSC. Even though UFSC has made several advances in terms of accountability and transparency, there is still a long way to go. Improving governance could be maximized if governance practices were considered an integral part of the institution's actions, incorporated into its daily tasks. Thus, it is understood that the achievement of governance requires the change of organizational culture, in which there is a valuation of governance, accountability and transparency. Finally, governance guidelines were defined for UFSC, grouped into three axes: training and capacity building; standards of conduct; and systems and processes.

**Keyword:** Accountability. Transparency. Public Governance. University management. University Governance.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Categorias de Instituição de Educação Superior.....	56
Figura 2 - Finalidades da Educação Superior.....	58
Figura 3 - Função da Universidade .....	62
Figura 4 - Relação principal-agente .....	76
Figura 5 - Princípios basilares da governança corporativa.....	81
Figura 6 - Elementos da transparência pública.....	114
Figura 7 - Degraus da escada da participação cidadã.....	119
Figura 8 - Mecanismos de controle da Administração Pública .....	122
Figura 9 - Aspectos da Governança Universitária.....	126
Figura 10 - Panorama metodológico .....	145
Figura 11 - Estrutura Organizacional da Administração Central da UFSC.....	151



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Compreensão da Governança Pública Universitária.....	152
Gráfico 2 - Compreensão da <i>Accountability</i> .....	154
Gráfico 3 - Entendimento da Transparência.....	155
Gráfico 4 - Principais usuários das informações .....	172
Gráfico 5 - Atores que participam das decisões relativas à governança .....	176
Gráfico 6 - Principais usuários das informações <i>versus</i> atores participantes das decisões relativas à governança .....	178
Gráfico 7 - Principal objetivo das práticas de governança .....	206



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos de interesse público.....	37
Quadro 2 - Modelos de Administração Pública .....	39
Quadro 3 - Comparação dos Modelos de Administração Pública.....	45
Quadro 4 - Características da Governança Pública .....	79
Quadro 5 - Princípios da Governança Corporativa .....	81
Quadro 6 - Princípios da Governança Pública .....	83
Quadro 7 - Variedades de <i>Accountability</i> .....	95
Quadro 8 - Etapas da conexão entre os mecanismos de <i>accountability</i>	96
Quadro 9 - Diferentes abordagens da <i>accountability</i> .....	97
Quadro 10 - Arcabouço legal da transparência pública no Brasil .....	113
Quadro 11 - Visões de Universidade e governança universitária.....	129
Quadro 12 - Grupos de interesse da transparência e <i>accountability</i> das IES.....	130
Quadro 13 – Unidades participantes da pesquisa .....	138
Quadro 14 - Sujeitos da pesquisa .....	139
Quadro 15 - Categorias, fatores de análise e instrumento de coleta de dados .....	142
Quadro 16 - Descrição das categorias e fatores de análise.....	143
Quadro 17 - Cursos de pós-graduação .....	148
Quadro 18 - Processo de identificação das necessidades informacionais .....	174
Quadro 19 - Identificação das necessidades informacionais .....	175
Quadro 20 - Existência de responsável pelas práticas de <i>accountability</i> e transparência .....	181
Quadro 21 - Diretrizes de governança relativas à formação e capacitação .....	222
Quadro 22 - Diretrizes de governança relativas a padrões de conduta	223
Quadro 23 - Diretrizes de governança relativas a sistemas e processos .....	223



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
1.1 OBJETIVO GERAL .....	26
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	26
1.3 JUSTIFICATIVA .....	26
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	30
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>31</b>
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	31
<b>2.1.1 Teorias da Administração Pública.....</b>	<b>38</b>
<b>2.1.2 Estrutura da Administração Pública.....</b>	<b>46</b>
2.2 UNIVERSIDADE E GESTÃO UNIVERSITÁRIA .....	47
<b>2.2.1 História da Universidade .....</b>	<b>47</b>
<b>2.2.2 Gestão Universitária como Campo Científico .....</b>	<b>51</b>
<b>2.2.3 Organização da Educação Superior no Brasil.....</b>	<b>52</b>
<b>2.2.4 Função das Instituições de Educação Superior .....</b>	<b>56</b>
<b>2.2.5 Universidade e Sociedade .....</b>	<b>63</b>
<b>2.2.6 Prática de Gestão das Instituições de Educação Superior .....</b>	<b>66</b>
2.3 GOVERNANÇA CORPORATIVA E GOVERNANÇA PÚBLICA .....	71
<b>2.3.1 Princípios da governança.....</b>	<b>80</b>
<b>2.3.2 <i>Accountability</i> .....</b>	<b>85</b>
<b>2.3.3 Transparência.....</b>	<b>101</b>
<b>2.3.4 Participação e Controle Social .....</b>	<b>116</b>
2.4 GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA .....	124
<b>2.4.1 Estudos de caso.....</b>	<b>131</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>135</b>
3.1 NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA .....	136
3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	137
3.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	138
3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS ....	140
3.5 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS .....	143
3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	145
<b>4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>147</b>
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA .....	147
4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS ELEMENTOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> E TRANSPARÊNCIA .....	151
<b>4.2.1 Compreensão da governança, <i>accountability</i> e transparência .....</b>	<b>151</b>

<b>4.2.2 Existência de Código de Boas Práticas de Governança na Instituição .....</b>	<b>157</b>
<b>4.2.3 Usuários das informações .....</b>	<b>172</b>
<b>4.2.4 Identificação das necessidades informacionais .....</b>	<b>173</b>
<b>4.2.5 Atores que participam das decisões relativas à governança. ....</b>	<b>176</b>
<b>4.2.6 Existência de responsável pelas práticas de <i>accountability</i> e transparência.....</b>	<b>179</b>
<b>4.2.7 Relação entre as atribuições das unidades e a <i>accountability</i> e transparência.....</b>	<b>181</b>
<b>4.2.8 Relacionamento interno para gestão informacional .....</b>	<b>184</b>
<b>4.3 FATORES QUE INFLUENCIAM A GOVERNANÇA .....</b>	<b>186</b>
<b>4.3.1 Relação entre governança e ética e moralidade públicas ....</b>	<b>186</b>
<b>4.3.2 Ações relevantes para atender as necessidades de governança .....</b>	<b>190</b>
<b>4.3.3 Capacitação dos gestores e servidores à luz da governança. ....</b>	<b>195</b>
<b>4.3.4 Principal objetivo das práticas de governança .....</b>	<b>199</b>
<b>4.3.5 Atualização das informações.....</b>	<b>206</b>
<b>4.4 DIRETRIZES PARA APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇA .....</b>	<b>210</b>
<b>4.4.1 Sugestões para o aperfeiçoamento da governança relativas à capacitação.....</b>	<b>210</b>
<b>4.4.2 Sugestões para o aperfeiçoamento da governança .....</b>	<b>213</b>
<b>4.4.3 Diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na UFSC.....</b>	<b>221</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>225</b>
<b>5.1 Sugestões para pesquisa futuras .....</b>	<b>232</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>233</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>253</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>257</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As Instituições de Educação Superior (IES) são instituições acadêmicas que têm como finalidade promover a formação superior do ser humano. A Universidade, uma das categorias de IES, é considerada como uma organização *sui generis*, atípica e complexa, cujas particularidades influenciam sua gestão (MEYER JÚNIOR, 2014). As funções básicas da Universidade geralmente são associadas ao ensino, à pesquisa e à extensão e seus objetivos à criação, transmissão e disseminação do conhecimento (BERNHEIM; CHAUI, 2008). Além disso, independente da sua personalidade jurídica, as Universidades e demais categorias de IES têm uma função social a cumprir (CALDERÓN, 2008).

As Universidades públicas brasileiras são instituições acadêmicas mantidas e vinculadas ao aparelho do Estado e, sendo assim, inserem-se no contexto da Administração Pública, sob a forma de Autarquias ou Fundações Públicas, sendo, portanto, atingidas por todas as modificações e interferências que afetam o setor público.

Quando se analisa as concepções de Administração Pública, três elementos se sobressaem: o interesse público, a estrutura administrativa e a gestão dos serviços (MATIAS-PEREIRA, 2014). Assim, o entendimento desses três componentes é imprescindível para a sua compreensão. Além disso, no setor público existem diversas formas de atuação ou modos de condução. Esses modos de atuação foram estudados e, a partir deles, foram definidas diversas teorias ou modelos de Administração Pública. As teorias mencionadas na literatura consultada foram: Administração Pública Tradicional (ou Burocrática), Nova Gestão Pública (ou Administração Pública Gerencial), Novo Serviço Público e Nova Governança Pública (MATIAS-PEREIRA, 2014; DENHARDT; DENHARDT, 2007; OSBORNE, 2006).

Esses modelos podem ser relacionados à estrutura de governança e de *accountability*, visto que cada modelo prioriza diferentes pressupostos e proporciona, por exemplo, diferentes concepções de papéis do governo e de interesse público, diferentes mecanismos, abordagens de *accountability* e estrutura organizacional. Em outras palavras, cada modelo de Administração Pública corresponde a uma perspectiva específica de governança e *accountability* (DENHARDT; DENHARDT, 2007; ROCHA, 2011).

Neste contexto, a governança pública compreende ao “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de

políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017a).

A preocupação com a governança surgiu inicialmente na iniciativa privada, em virtude de problemas entre os gestores e os proprietários da empresa e também em decorrência de escândalos financeiros e fraudes, que levaram as empresas a criar mecanismos para evitar desvios. A governança, tanto corporativa quanto pública, é calcada em diversos princípios. Com base na literatura pesquisada, há concordância em relação a dois princípios da governança pública: o princípio da *accountability* (ou prestação de contas) e o princípio da transparência (MATIAS-PEREIRA, 2009; 2010; IFAC, 2014; BRASIL, 2016a; 2017a; BARRETT, 2002; IBGC, 2015).

*Accountability* consiste no “conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 70). Por meio desse princípio o agente assume as consequências de seus atos e omissões, isto é, a responsabilidade no exercício do seu papel (IBGC, 2015).

Transparência, de acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015, p. 20), pode ser definida como o “desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos”.

A transparência na gestão pública possibilita o acesso a todas as informações dos órgãos públicos e, em decorrência do acesso, a transparência é um requisito do controle social do Estado (BRASIL, 2014b). De fato, a transparência é uma importante ferramenta de controle social que consiste em um mecanismo de capacitação do cidadão e fortalecimento da gestão pública. Além disso, a promoção da transparência pública é um importante passo em direção à prevenção e combate à corrupção (BRASIL, s.d.).

Contribuindo para o aperfeiçoamento da transparência pública, várias leis foram editadas: Lei nº 9.755/98, Decreto nº 5.482/05, Lei Complementar (LC) nº 101/00 e alterações posteriores (LC nº 131/09 e LC nº 156/16), Decreto nº 7.185/10, Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), Decreto nº 7.724/12, Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), Decreto nº 8.420/15 e Decreto nº 8.408/2015 (BRASIL, 1998; 2000; 2005; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013a; 2015a; 2015b; 2016b).

Os princípios da transparência e da *accountability* estão intrinsecamente ligados, dado que ambos visam atender as necessidades

dos cidadãos de verificarem as ações realizadas pelo gestor público. A transparência pública é considerada um elemento fundamental para a concretização da *accountability* (SACRAMENTO; PINHO, 2007) e também é apontada como um dos aspectos (SCHIEDLER, 1999) ou dimensões da *accountability* (KOPPELL, 2005).

Apesar de as Universidades serem organizações conservadoras, que resistem a mudanças, em face ao surgimento de novos modelos de Administração Pública que preceituam mudanças nos mecanismos de gestão e que focam nos resultados e no atendimento das demandas dos cidadãos, as Universidades começaram a abrir-se para essas mudanças (ROCZANSKI, 2009).

Um novo paradigma na gestão dos órgãos públicos surgiu com a edição da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 001/2016, da Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que definiu a necessidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal em instituir Comitê de Governança, Riscos e Controles. Cerca de um ano e meio após a divulgação desta IN, foi publicado o Decreto nº 9.203/2017 dispondo acerca da política de governança da Administração Pública Federal direta e indireta (BRASIL, 2016a; 2017a).

Como mencionado, as Instituições de Educação Superior públicas estão sujeitas ao contexto da gestão pública, que as instiga a incorporar novos modelos e paradigmas. Assim, ainda que as IES, em especial as públicas, possuam diversas peculiaridades, essas instituições não prescindem de mecanismos de gestão e governança, como *accountability* e transparência.

Para essa investigação, foi analisado o caso da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A UFSC, sediada no município de Florianópolis, capital do Estado, é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criada por meio da Lei nº 3.849/60, “com o objetivo de promover o ensino, a pesquisa e a extensão” (UFSC, 2017).

A Instrução Normativa CGU/MP nº 001/2016 e o Decreto nº 9.203/2017 já vêm sendo trabalhados na instituição, porém somente em termos de gestão de riscos. Apesar de ter instituído um Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles em agosto de 2017 (Portaria nº 1.939/2017/GR), as ações relativas à governança ainda não estão sendo integralmente tratadas na Universidade. A concretização da governança na instituição requer a análise de como esse tema vem sendo tratado internamente e, a partir desse diagnóstico, a Universidade pode

decidir mais adequadamente quais ações adotar a fim de consolidar o conceito dentro da instituição.

Assim, esse estudo pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: **Como os elementos de *accountability* e transparência contribuem com a governança na Universidade Federal de Santa Catarina?**

### 1.1 OBJETIVO GERAL

Para responder ao problema de pesquisa foi formulado o seguinte objetivo geral:

**Analisar como os elementos de *accountability* e transparência contribuem com a governança na Universidade Federal de Santa Catarina.**

### 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcançar o objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Caracterizar os elementos de *accountability* e transparência e relacionar esses elementos com a governança na Universidade Federal de Santa Catarina;
- b) Analisar os fatores que influenciam a governança na Universidade Federal de Santa Catarina, sob a perspectiva dos gestores;
- c) Propor diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na Universidade Federal de Santa Catarina.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

Em primeiro lugar, esta pesquisa se justifica pela **relevância** do tema no contexto socioeconômico brasileiro. Isso porque a administração pública vem passando por modificações ligadas à pressão da sociedade e dos órgãos de controle pela maior eficiência no uso de recursos, por melhor qualidade dos serviços prestados e por maior transparência na demonstração dos serviços e na prestação de contas. O aumento do nível de escolaridade da população e o uso massivo da internet, que potencializou o acesso a informações, acarretaram no aumento da exigência da população por qualidade, eficiência e transparência (MATIAS-PEREIRA, 2009).

A transparência é uma importante ferramenta de controle social, visto que tende tanto a propiciar melhoria na qualidade dos serviços prestados à população, quanto a inibir atos de corrupção, e por isso, deve ser continuamente aperfeiçoada e fortalecida (BRASIL, s.d.).

Por se inserirem no contexto da gestão pública, as IES públicas são cobradas tanto no seu papel de entidade pública, com responsabilidades junto à sociedade, quanto no seu papel social, enquanto instituição de ensino (ROCZANSKI, 2009) e também são influenciadas pela competitividade do ambiente que exige mais eficiência, eficácia e maior qualidade da educação (MEYER JÚNIOR, 2014).

Não obstante a relevância social das IES, Meyer Júnior (2014) destaca que a gestão universitária é um campo pouco explorado na literatura, o que constitui-se em um desafio para os gestores dessas instituições. A inexistência de uma teoria própria à administração das instituições universitárias acarreta a busca e assimilação, nessas instituições, de teorias de administração empresarial e de administração pública. Contudo, conforme alerta o autor, essas teorias não são adequadas à administração de instituições acadêmicas, visto que, “não se coadunam com a realidade complexa das organizações acadêmicas e suas especificidades” (MEYER JÚNIOR, 2014, p. 23). Para o autor, as universidades são organizações *sui generis*, complexas, cujos objetivos e características especiais requerem uma abordagem própria.

Neste cenário, segundo Meyer Júnior (2014), a teoria da gestão universitária ainda está em processo de desenvolvimento e, no Brasil, ainda de forma incipiente. Não obstante, o autor reconhece que, conquanto as pesquisas estejam fragmentadas, já surgiram no país centros e grupos de pesquisas voltados aos estudos sobre gestão universitária. No cenário brasileiro, uma das instituições que tem se preocupado com o estudo do tema é a UFSC, por meio de diversos Programas de Pós-Graduação da Universidade, entre os quais, um voltado especificamente à Administração Universitária e um segundo contendo uma linha de pesquisa relativa à Gestão Universitária, e, também, por meio do Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU).

Embora os estudos sobre gestão universitária não estejam consolidados e haja, também, uma carência ainda maior de investigação científica no Brasil acerca da governança universitária, visto que o tema foi introduzido recentemente nas discussões acadêmicas brasileiras, destacam-se dois estudos desenvolvidos por pesquisadores vinculados

ao INPEAU acerca da *accountability* e transparência no contexto das Instituições de Educação Superior.

O estudo desenvolvido por Roczanski (2009) teve o intuito de analisar as práticas da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) relativas à *accountability*. A pesquisadora analisou essas práticas de acordo com a visão dos gestores em relação à responsabilidade do gestor público, transparência e prestação de contas para a sociedade. Essa pesquisa evidenciou que a UDESC carece de procedimentos padronizados de prestação de contas e que a responsabilidade do gestor público não vem sendo totalmente cumprida. Constatou, ainda, que a ausência de um sistema de informações gerenciais na instituição acarreta em falhas na divulgação de informações, afetando a transparência e a prestação de contas à sociedade.

Keunecke (2017) realizou um estudo multicaso em portais de vinte e nove Instituições de Educação Superior públicas do sul do Brasil, das esferas federal, estadual e municipal. O objetivo do estudo foi analisar o nível de transparência desses portais em relação às contas públicas. A investigação evidenciou um baixo nível de transparência nas IES públicas do sul do país e constatou que essas IES ainda não são capazes de atender plenamente à Lei de Acesso à Informação (LAI).

Em virtude da inconstância e fragmentação das investigações científicas sobre gestão universitária e da carência de estudos sobre governança universitária, essa pesquisa se faz relevante no sentido que busca contribuir com a construção da teoria sobre esses temas. Segundo Meyer Júnior (2014), a análise das práticas de administração universitária pode contribuir para a construção de uma teoria da administração universitária bem como para o aperfeiçoamento dessas mesmas práticas. “No caso específico das universidades, compreender como esses sistemas complexos se estruturam e funcionam, constitui-se em requisito para o aprimoramento das práticas da administração, a identificação da racionalidade dessa prática e construção de uma teoria própria” (MEYER JÚNIOR, 2014, p. 23). Segundo o autor, para a compreensão da administração de uma organização é necessário o conhecimento de suas práticas.

Além da premência quanto à necessidade de estudos acerca da gestão universitária, entre outros fatores que contribuíram para a escolha do tema, cabe destacar a experiência profissional e acadêmica da autora. A autora desta pesquisa é servidora da Universidade Federal de Santa Catarina desde abril de 2012. Ao ingressar na UFSC, a autora já possuía formação acadêmica em administração e, a partir de então, continuou

seus estudos realizando, em virtude de necessidades profissionais e vontade acadêmica, Especialização em Administração, Gestão Pública e Políticas Sociais e Especialização (MBA) em Gestão Financeira, Auditoria e Controladoria, este último não concluído. O curso de MBA propiciou à autora o contato com temáticas que despertaram seu interesse em relação à auditoria e também em relação à governança e controle social. Assim, a autora se submeteu à seleção do Programa de Pós-graduação em Administração Universitária (PPGAU) com o intuito de desenvolver um projeto relativo a esses temas. Após seu ingresso no Programa, a autora foi inserida no INPEAU e teve contato com outros pesquisadores que também vêm investigando sobre governança, *accountability* e transparência. Desta forma, a presente pesquisa pretende contribuir, também, com os avanços nos estudos sobre esses assuntos dentro do INPEAU.

Considerando que a relevância está relacionada com a capacidade da pesquisa em trazer conhecimentos novos (MARCONI; LAKATOS, 2003), a **relevância** deste trabalho consiste no fato de que pretende, a partir das características constatadas nos elementos de governança utilizados nas unidades da UFSC, identificar mecanismos para o seu aperfeiçoamento e contribuir com a construção da teoria sobre os temas.

Conforme Marconi e Lakatos (2003), um problema de pesquisa é viável quando pode ser eficazmente resolvido por meio da pesquisa. Assim, a presente pesquisa mostrou-se **viável** pelo fato de a pesquisadora atuar na Universidade, o que facilitou o acesso às pessoas e aos documentos que puderam contribuir com este trabalho.

Considerando que a oportunidade da pesquisa relaciona-se com a sua capacidade de atender a interesses particulares e gerais (MARCONI; LAKATOS, 2003), essa pesquisa é **oportuna** tendo em vista o grande destaque que se tem dado para o tema. Desta forma, esta pesquisa pode trazer contribuições importantes, tanto em termos práticos para a instituição quanto em termos de estudos científicos sobre o assunto.

Por meio de uma revisão sistemática, Gesser, Oliveira e Machado (2017) constataram a escassez, no Brasil, de pesquisas sobre governança universitária. Desta forma, em virtude da incipiência dos estudos sobre o tema, as possíveis contribuições dessa pesquisa para a construção de teoria lhe conferem **originalidade**. Segundo Marconi e Lakatos (2003), a originalidade refere-se à contribuição da pesquisa para o desenvolvimento da ciência.

## 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este estudo está estruturado em cinco capítulos. No primeiro, é apresentada a Introdução, com a apresentação do problema de pesquisa, dos objetivos pretendidos com a realização do trabalho, a sua justificativa e a estrutura do trabalho.

O segundo capítulo traz os fundamentos teóricos do estudo e está dividido em quatro seções principais. A primeira seção, intitulada Administração Pública, contextualiza essa área e suas principais teorias e apresenta a estrutura da Administração Pública no Brasil.

A segunda seção da fundamentação teórica, Universidade e Gestão Universitária, relata a evolução histórica das Universidades e das Instituições de Educação Superior (IES), apresenta o campo de estudo da Gestão Universitária, retrata a estrutura e organização da Educação Superior no Brasil, identifica as principais funções das IES, aborda a relação entre Universidade e Sociedade e demonstra os aspectos relacionados à prática da gestão universitária.

Na terceira seção, intitulada Governança Corporativa e Governança Pública, são tratadas as semânticas de governança corporativa e governança pública, são indicados os mecanismos de governança e expostos os conceitos e os componentes da *accountability*, da transparência e da participação social. Por fim, a última seção da fundamentação teórica, denominada Governança Universitária, é dedicada a apresentar os aspectos da governança, da transparência e da *accountability* considerando o ambiente das Instituições de Educação Superior e apresenta dois estudos desenvolvidos por pesquisadores vinculados ao INPEAU acerca da *accountability* e transparência em IES públicas.

O terceiro capítulo apresenta os Procedimentos Metodológicos adotados para a realização dessa pesquisa, evidenciando: a sua caracterização e classificação; a sua delimitação em relação à população e sujeitos da pesquisa; as técnicas e instrumentos de coleta de dados; as técnicas de análise de dados; e as limitações da pesquisa.

O quarto capítulo caracteriza a instituição objeto de estudo, apresenta e discute, à luz da literatura examinada, os resultados a partir das entrevistas realizadas e dos documentos apreciados e apresenta diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na Universidade estudada. No quinto e último capítulo, são apresentadas as considerações finais do trabalho e são realizadas recomendações para estudos futuros. Ao final, apresentam-se as Referências, Apêndices e Anexos.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta as bases teóricas que orientaram a elaboração desta pesquisa. A revisão da literatura visa à obtenção de conhecimentos necessários para orientar a pesquisa empírica e subsidiar a análise de dados e o alcance dos objetivos do estudo.

A fundamentação teórica está dividida em quatro seções principais: Administração Pública; Universidade e Gestão Universitária; Governança Corporativa e Governança Pública; e Governança Universitária.

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao iniciar a discussão sobre Administração Pública, é necessário antes o esclarecimento de alguns termos relacionados.

Neste sentido, é importante o esclarecimento do termo público. De acordo com Arendt (2004), esse vocábulo possui dois significados correlatos. O primeiro sentido relaciona-se ao fato de que o que vem a público, o que é divulgado, pode ser visto e ouvido por todos e, desta forma, a realidade é constituída por aquilo que aparece em público. A autora afirma que a percepção da realidade depende completamente da aparência, no sentido de tornado público, publicizado, e é a presença de pessoas se vendo e se ouvindo que garante a realidade do mundo e da vida humana. Em relação ao segundo sentido, Arendt (2004) declara que o termo público significa o próprio mundo, pelo fato de ser comum a todos. Contudo, a autora não usa o vocábulo mundo no sentido de espaço físico natural necessário à condição geral da vida; a autora se refere ao mundo como algo artificial, fruto da criação humana. Consoante com essa significação, esfera pública, ou seja, mundo comum, é um intermediário entre os homens que: “ao mesmo tempo separa e estabelece uma relação entre os homens” (ARENDR, 2004, p. 62).

A existência de uma esfera pública, de mundo comum, onde os seres humanos possam se relacionar, depende da permanência (imortalidade e eternidade). Neste sentido, Arendt (2004, p. 64) relaciona a ação<sup>1</sup> à preocupação humana com a permanência, ao afirmar:

---

<sup>1</sup> Arendt (2004) discrimina três atividades humanas fundamentais: 1) labor, relacionada às necessidades biológicas do ser humano; 2) trabalho, conectada à criação e transformação do mundo; e 3) ação, associada à atividade política sustentada pela pluralidade humana.

“Se o mundo deve conter um espaço público, não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos: deve transcender a duração da vida de homens mortais”. Diferente da esfera privada, a esfera pública compreende o domínio de interações humanas necessário para a ação comum ou intervenção do governo (DIAS; MATOS, 2012).

Políticas públicas é outro tema de grande relevância para o estudo da Administração Pública. Entretanto, antes de esclarecer a conotação de políticas públicas, é necessário primeiramente explanar a definição de política. O vocábulo política originou-se das palavras polis, que significa cidade, e politikós, que denota relativo à cidade, cidadão, urbano (MATIAS-PEREIRA, 2014). Atualmente, o termo política possui várias acepções, podendo relacionar-se com: a vida em sociedade e as relações sociais; o conjunto de processos, métodos e ações para manutenção de poder; o ramo da ética (arte de governar e realizar o bem público); as funções de Estado e governos para resolver problemas da sociedade (visão pragmática); a teoria ou estudo dos fenômenos associados à regulação, regulamentação e controle da vida em sociedade (HEIDEMANN, 2014).

Para Secchi (2013), em países de língua latina, entre os quais o Brasil se inclui, a diferenciação de alguns termos da ciência política é dificultada, tendo em vista que, enquanto países de língua inglesa possuem dois termos distintos, *politics* e *policy*, nos países de língua portuguesa, por exemplo, há um único vocábulo, “política”, para expressar os dois termos da língua inglesa.

Corroborando com Secchi (2013), Dias e Matos (2012) afirmam que o termo *politics* relaciona-se às ideias de luta por poder e influência, liderança, consenso, atividade partidária e eleitoral, interação entre atores. Ou seja, o termo *politics* conecta-se a ideia de exercício de poder (SECCHI, 2013). *Policy*, por sua vez, relaciona-se com orientações para decisão e ação (SECCHI, 2013), ou, em outras palavras, com a realização de ações que afetam o sistema político e social (DIAS; MATOS, 2012). Como tradução de *policy*, política significa “ação do governo. Constitui atividade social que se propõe a assegurar, [...], a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que visam atender às necessidades da sociedade” (DIAS; MATOS, 2012, p. 2).

Assim como a palavra política, a expressão políticas públicas (*public policy*) possui diversas concepções, sendo que essas geralmente se baseiam no papel do governo diante da sociedade. Essas diversas definições do termo políticas públicas se alinham em dois grupos: um no

qual o campo de estudo é visto de maneira parcial e reduzida e outro no qual o escopo do termo é mais abrangente (HEIDEMANN, 2014).

Dias e Matos (2012) declaram que o termo política, quando inserido no contexto de políticas públicas, deve ser interpretado como conjunto de atividades que evidenciam relações de poder. De modo semelhante, Secchi (2013) declara que a expressão políticas públicas vincula-se ao sentido da palavra política associado ao termo *policy*. Para o autor, qualquer conceituação do termo políticas públicas é arbitrária tendo em vista que não há um consenso quanto a essa definição. Afirma, ainda, que essa falta de consenso ocorre em virtude de divergências quanto a questões como: quem elabora as políticas públicas (exclusivamente atores estatais *versus* participação de outros atores sociais); se a ausência de ação/atitude por parte do governo (inação intencional, omissões e negligências) pode ou não ser considerada política pública e; qual a amplitude das políticas públicas (se englobam somente as macrodiretrizes estratégicas ou se incluem também diretrizes de nível intermediário e operacional).

Não obstante alerte quanto às divergências conceituais, Secchi (2013, p. 1) expressa que: “Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Ainda em se tratando da definição do termo, Secchi (2013) afirma que políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar problemas públicos ou, ainda, são orientações à atividade ou à passividade.

Políticas públicas também podem ser definidas como conjunto de diretrizes e ações, resultantes da atividade política, que têm como finalidade a solução de problemas públicos (DIAS; MATOS, 2012). Dias e Matos (2012) conceituam políticas públicas como a “gestão dos problemas e das demandas coletivas através da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas predefinidos” (p. 14). Para os autores, as políticas públicas, como resultado de atividades políticas, envolvem decisões políticas.

Reforçando essa afirmação, Oliveira (2010) conceitua políticas públicas como “decisões políticas sobre a priorização dos recursos públicos na satisfação das necessidades dos vários grupos sociais” (p. 5).

Considerando rapidamente a realidade nacional, no Brasil, o foco nas políticas públicas surgiu na década de 1950, dando ênfase à substância das políticas em detrimento da estrutura burocrática: “O

conceito de política pública passa a ser entendido como a função básica do governo e de seu aparato organizacional” (HEIDEMANN, 2014, p. 34).

Para Heidemann (2014, p. 33): “a definição de política pública inclui ao mesmo tempo dois elementos-chave, a saber: ação e intenção”. Assim, para haver política pública é necessário haver ações que materializem uma intenção deliberada, mesmo que não explicitada, ou seja, é necessária a tríade ação e intenção. Contudo, essa explicitação favorece a comunicação e o entendimento entre governo e cidadãos.

No mesmo sentido, Secchi (2013) assegura que políticas públicas possuem dois elementos essenciais, quais sejam: a intencionalidade pública, isto é, o propósito para a definição da política pública; e a resposta, resolução de um problema público. Com base nesses elementos, fica implícito que a finalidade de uma política pública reside na intenção em enfrentar um problema público. De fato, o autor afirma que a análise de determinado problema público é imprescindível para a análise de políticas públicas. Desta forma, o delineamento de um problema público é primordial no processo de formulação de políticas públicas.

Corroborando com esse entendimento, Dias e Matos (2012) assinalam que as políticas públicas se referem a problemas públicos, significando isso que o problema necessita estar localizado na esfera pública.

O delineamento do que é um problema público muitas vezes é impreciso e intersubjetivo, tendo em vista que essa delimitação é suscetível a interpretações políticas e/ou normativas dos próprios atores envolvidos na formulação de políticas. Apesar dessa dificuldade conceitual, Secchi (2013) define problema como a diferença entre o *status quo* (situação existente) e uma situação ideal possível, bem como define problema público como a disparidade entre a situação atual e uma situação ideal desejada para a realidade pública. Para o autor, o problema pode tanto ser uma situação inadequada, fruto da deterioração de determinada condição, como também pode pretender a melhoria de certa situação. O autor destaca que na delimitação do que é um problema público esse problema deve ser “entendido como coletivamente relevante” (SECCHI, 2013, p. 10).

Apesar de Secchi (2013) não os ter relacionado, o tema **problema público** remete a ideia de **interesse público** em virtude, sobretudo, das duas expressões terem conotações semelhantes. Segundo Denhardt e Denhardt (2007), a interpretação de interesse público influencia o modo de atuação dos administradores públicos. Também

nessa esfera, Matias-Pereira (2014) ressalta que a finalidade primordial do Estado é a realização do interesse público (bem ou interesse comum), ou ainda, o atendimento daquelas necessidades entendidas como públicas. Dessa forma, o Estado deve agir sempre de acordo com o interesse coletivo.

Sendo assim, é indispensável a definição de interesse público. Denhardt e Denhardt (2007) afirmam que há pouco consenso quanto ao significado e, também, quanto à utilidade da expressão interesse público. Parte dessa discrepância ocorre em virtude da dificuldade em interpretar e mensurar o que viria a ser interesse público e também em decorrência da complexidade que envolve o tema. Não obstante, interesse público é um conceito que continua sendo importante no campo da administração pública, imprescindível para a compreensão do serviço público e central para a governança democrática (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Utilizando como base um esquema teórico existente, Denhardt e Denhardt (2007) classificam as abordagens de interesse público em quatro modelos: abolicionistas, normativos, orientado por processo político e baseado em valores compartilhados. Para os defensores da visão abolicionista, o conceito de interesse público não é significativo nem importante. As linhas de raciocínio utilizadas por esses teóricos são:

- a) o interesse público não é um conceito empiricamente válido, porque não pode ser observado ou medido;
- b) o interesse público é um conceito desnecessário, porque o autointeresse é a melhor maneira para compreender o processo político e formular políticas.

Os modelos normativos de interesse público, por sua vez, descrevem o que deveria ser (e não o que é); os defensores desse modelo consideram que o interesse público é um padrão ou obrigação moral e ética que baliza a tomada de decisão pública. Em outras palavras, de acordo com os modelos normativos, interesse público é um padrão que orienta como o gestor público deve agir. Essa visão de interesse público continua sendo importante no campo da administração pública (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Segundo o modelo orientado por processo político, o interesse público realiza-se por meio do processo de tomada de decisão política, o qual permite a agregação, equilíbrio e reconciliação dos interesses. Esse modelo refere-se aos meios para se alcançar o interesse público e não ao significado (substância) deste e, assim, a perspectiva considera o

processo até mesmo mais importante do que a política concreta a ser tratada. Esse modelo inclui também a discussão acerca de qual mecanismo melhor representa os interesses dos cidadãos em uma democracia: se os partidos políticos ou se grupos de interesse (visão pluralista). Como traço comum, em ambos os mecanismos, política partidária e grupos de interesse, o papel dos cidadãos é indireto (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

A ótica do interesse baseado em valores compartilhados engloba os valores coletivos que guiam tanto a substância do interesse público quanto o processo de articulação desses interesses. Sob essa visão, o interesse público se refere ao “debate político para se alcançar um consenso sobre um valor público” (DENHARDT; DENHARDT, 2007, p. 71) (Tradução de Francisco Heidemann - no prelo). Segundo essa visão, o interesse público consiste em um interesse amplo e compartilhado da sociedade que suscita um processo que engloba, fora os interesses especiais, valores democráticos e constitucionais compartilhados. Segundo esse modelo, os problemas comuns, nos dois sentidos da palavra (compartilhados e corriqueiros), são os problemas mais importantes de política pública. De acordo com Denhardt e Denhardt (2007), cooperação, influência, lealdade e conexões são elementos que estimulam as pessoas a desenvolverem interesses compartilhados. Assim, na construção desses interesses, é importante o engajamento dos administradores públicos, políticos e cidadãos, cabendo, ainda, em específico ao governo, o papel de articulação do interesse público.

Quanto à visão baseada em valores compartilhados, dois aspectos necessitam ser observados: primeiro, o interesse público é um porvir, isto é, nunca é verdadeiramente alcançado, pois sempre surgem novos objetivos. Em outras palavras: “é mais um caminho do que um destino” (DENHARDT; DENHARDT, 2007, p. 71) (Tradução de Francisco Heidemann - no prelo). O segundo aspecto é que em tempo algum há um consenso total sobre o interesse público, visto que, como o interesse público consiste em um interesse decidido pela maioria, nem todos o reconhecem como interesse público.

O quadro 1 sintetiza os quatro modelos conceituais de interesse público retratados por Denhardt e Denhardt (2007):

Quadro 1 - Modelos de interesse público

Modelos de interesse público	Abolicionistas	Normativos	Processo político	Valores Compartilhados
<b>Expressões relacionadas à visão de interesse público</b>	Inexistência de interesse público Conceito não útil Conceito insignificativo e sem importância Conceito não válido ou desnecessário Interesse público resulta da soma dos interesses individuais Autointeresse	Baseado em normas Padrão ético e moral Obrigação ética e moral	Processo de tomada de decisão política Debate político Caminho para interesse público Mecanismos para formulação de políticas Debate sobre o processo político em si Jogo de interesses especiais Pluralismo (grupos de interesse) Política partidária	Valores compartilhados Valor público Valores coletivos Interesse coletivo Interesses comuns Vontade coletiva Debate e consenso

Fonte: Elaborado pela autora com base em Denhardt e Denhardt (2007)

O atendimento aos interesses e necessidades públicas é, segundo Matias-Pereira (2014), a principal finalidade da Administração/Gestão Pública. Esse propósito fica evidente até mesmo na definição de Administração Pública elaborada pelo autor:

A Administração Pública é a soma de todo o aparelho de Estado, estruturada para realizar os serviços públicos, **visando à satisfação das necessidades da população, ou seja, o bem comum**. Assim, administrar é gerir, por meio da prestação e execução, os serviços públicos. A Administração Pública, dessa forma, deve atuar como um eixo de transmissão entre o governo e a sociedade **com o objetivo de concretizar o bem comum** (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 201) (Grifo da autora).

Matias-Pereira (2014) alega que há uma diversidade de sentidos em relação ao termo Administração Pública e que, por isso, não há uma definição clara e consistente da expressão. Contudo, o autor reforça o conceito já apresentado ao afirmar que Administração Pública, em

sentido amplo, refere-se ao conjunto de serviços e instituições encarregadas de executar as decisões políticas e legislativas, tendo como objetivo realizar a gestão de interesses e bens públicos. Analisando-se as duas definições apresentadas pelo autor, fica evidente a preponderância de outros três elementos, além do interesse público: a estrutura, declarada em termos de aparelho do Estado ou como conjunto de órgãos e atividades; a gestão dos serviços; e a prestação ou execução dos serviços.

A definição de Administração Pública apresentada por Oliveira (2014) também contém o elemento interesse público, dito em termos de bem comum e necessidade pública:

Administração pública é o processo estruturado de planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e aprimoramento das atividades da instituição pública no direcionamento para **atender às necessidades e expectativas dos cidadãos** da comunidade, **visando ao bem comum** (p. 4) (Grifo da autora).

Além do fator interesse público, a definição de Oliveira (2014) apresenta outros elementos que o próprio autor se preocupa em esclarecer:

- a) processo estruturado: sequência lógica de atividades que a Administração Pública deve realizar, a fim de alcançar um resultado planejado;
- b) planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e aprimoramento: funções da administração que toda organização, seja pública ou privada, deve atender.

Uma vez esclarecidas expressões e definições imprescindíveis para o entendimento da Administração Pública, convém tratar das teorias da Administração Pública, tarefa essa que será realizada na próxima seção.

### 2.1.1 Teorias da Administração Pública

Esta seção trata as teorias acerca da Administração Pública. Há diversas classificações quanto a essas proposições teóricas e na literatura é possível encontrar essas teorias sendo denominadas de modelos, formas de atuação, estágios, modos dominantes, abordagens.

Os modelos de Administração Pública se diferenciam em termos de princípios, pressupostos e visões, entretanto, como alerta Osborne (2006), as classificações são simplificações e os elementos de cada modelo podem coexistir entre si ou mesmo se sobrepor.

Matias-Pereira (2014) apresenta três **modelos** ou **formas de atuação** da Administração Pública: Administração Pública Patrimonialista, Burocrática e Gerencial. Denhardt e Denhardt (2007) apontam e comparam três **abordagens** da Administração Pública: Administração Pública Tradicional, também chamada pelos autores de Velha Administração Pública (*Old Public Administration*); Nova Gestão Pública (*New Public Management*) e Novo Serviço Público (*New Public Service*). Similarmente, Osborne (2006) aponta três **estágios** ou **modos dominantes** da Administração e Gestão Pública: Administração Pública (*Public Administration-PA*); Nova Gestão Pública (*New Public Management-NPM*) e Nova Governança Pública (*New Public Governance - NPG*).

O quadro 2 reúne e compara os modelos apresentados pelos três autores:

Quadro 2 - Modelos de Administração Pública

Autores		
Matias-Pereira (2014)	Denhardt e Denhardt (2007)	Osborne (2006)
Modelos de Administração Pública		
Adm. Pública Patrimonialista	-	-
Adm. Pública Burocrática	Adm. Pública Tradicional	Adm. Pública
Adm. Pública Gerencial	Nova Gestão Pública	Nova Gestão Pública
-	Novo Serviço Público	Nova Governança Pública

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

A Administração Pública Patrimonialista, ou Patrimonialismo, se caracteriza pela ausência de separação entre o patrimônio dos governantes e o patrimônio público; a atuação do Estado como uma extensão do poder dos governantes; cargos oferecidos como recompensas; nepotismo e corrupção (MATIAS-PEREIRA, 2014). O Patrimonialismo não consiste precisamente em um modelo, visto que modelo representa algo idealizado, paradigma, exemplo a ser imitado. Entretanto, como se trata de uma forma de atuação ou de condução da Administração Pública, é importante ser mencionado.

A Administração Pública Burocrática surge com os objetivos de combater a corrupção e o nepotismo do Patrimonialismo, bem como evitar abusos e ineficiências. As características e princípios do modelo

burocrático de Administração Pública são: poder legal; controle rígido de processos; formalismo; racionalidade; impessoalidade; profissionalização; carreira pública; hierarquia funcional; centralização (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Semelhantes características são atribuídas as perspectivas denominadas de Administração Pública (*Public Administration-PA*; OSBORNE, 2006) e de Administração Pública Tradicional (DENHARDT; DENHARDT, 2007), tais como: domínio do “Estado de Direito”; foco na administração de regras e diretrizes; profissionalismo; foco na eficiência, na racionalidade e na neutralidade; hierarquização e o controle top-down.

De acordo com a literatura, a Administração Pública Burocrática, a Administração Pública (*Public Administration-PA*) e a Administração Pública Tradicional possuem em comum as seguintes características: predomínio do poder legal e da hierarquização; importância do formalismo, das regras e das diretrizes; enfoque no controle; ênfase na impessoalidade e neutralidade; foco na racionalidade; dicotomia entre política e administração; papel central da burocracia na formulação e implementação de políticas públicas, por um lado, e papel limitado dos administradores públicos na elaboração dessas políticas, por outro; restrição ao envolvimento dos cidadãos; discricionariedade limitada dos administradores sobre seu trabalho e; foco na prestação direta de serviços (DENHARDT; DENHARDT, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2014; OSBORNE, 2006).

Como aspecto positivo, a Administração Pública (*Public Administration-PA*)/Administração Pública Tradicional proporcionou a análise da natureza política da gestão pública, possibilitando equilíbrio entre interesses políticos e administrativos bem como facilitou a análise e o trato dos complexos processos de formulação de políticas públicas (OSBORNE, 2006; DENHARDT; DENHARDT, 2007).

A Administração Pública Gerencial, ou Gerencialismo, cujo surgimento coincide com a globalização econômica, expansão de mercados e desenvolvimento tecnológico, nasce a partir de debates sobre a necessidade de reforma e modernização da gestão pública (MATIAS-PEREIRA, 2014). Neste cenário, a Nova Gestão Pública (NGP) consiste em um modelo normativo que marca uma grande mudança sobre a perspectiva do papel e missão da gestão pública (DENHARDT; DENHARDT, 2007). O modelo gerencial tem como finalidade reduzir a ineficiência do Estado e se inspira nas práticas gerenciais do mundo empresarial, por meio da aplicação, na gestão

pública, de instrumentos gerenciais utilizados em organizações privadas (MATIAS-PEREIRA, 2014).

De modo similar, Denhardt e Denhardt (2007) reiteram que a Nova Gestão Pública constitui-se de um conjunto de ideias e práticas que estimulam a utilização de procedimentos do setor privado no setor público. Essa apropriação ocorre também no que se refere às terminologias e às relações entre órgãos públicos e cidadãos, de modo que essas relações ocorrem de forma semelhante às transações de mercado. Segundo a abordagem da NGP, as técnicas gerenciais do setor privado são superiores as da Administração Pública e, portanto, a reprodução de tais técnicas na gestão pública promove a melhorias dos serviços públicos (OSBORNE, 2006).

Além da reprodução de modelos gerenciais utilizados por empresas, o Gerencialismo, ou Nova Gestão Pública, redefine o papel do Estado tendo em vista que defende que o Estado não deve prover (diretamente) os serviços. Isto é, a NGP defende que aquelas atividades que o Estado não pode realizar com mais eficiência que o mercado devem ser transferidas para o setor privado. Assim, a Nova Gestão Pública apregoa que o Estado, em vez de se envolver diretamente na prestação de serviços, atue como monitor da implementação de políticas, ou seja, que estimule a geração de cursos alternativos de ação na própria comunidade (MATIAS-PEREIRA, 2014; DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Em termos de suporte teórico, a Nova Gestão Pública está apoiada em escolas de política pública e de assuntos públicos, as quais estão enraizadas na ciência econômica. Desta forma, a NGP está relacionada à perspectiva racionalista e, por conseguinte, à teoria da escolha pública e à teoria da agência (DENHARDT; DENHARDT, 2007). Essas duas teorias são tratadas na seção sobre governança, porque são conceitos fundamentais para o entendimento da governança.

*Inter alia*, os principais elementos que retratam a Nova Gestão Pública e a Administração Gerencial são, segundo Denhardt e Denhardt (2007), Matias-Pereira (2014) e Osborne (2006):

- a) Redefinição do papel e missão organizacional do Estado;
- b) Privatização de funções do Estado;
- c) Emprego de modelos de gestão, mecanismos, terminologias e pressupostos do setor privado e da economia;
- d) Reestruturação, descentralização e delegação da tomada de decisões;
- e) Descentralização da implementação de políticas;
- f) Discricionariedade/liberdade de escolha dos meios (liderança

- empreendedora);
- g) Relação entre órgãos públicos e cidadãos assemelhada a transações comerciais (orientação para o cidadão-consumidor);
  - h) Preocupação com a oferta de serviços e com o atendimento das necessidades dos clientes;
  - i) Estímulo à criatividade e inovação;
  - j) Foco na produtividade, eficácia e desempenho;
  - k) Controle e gestão por resultados e desempenho;
  - l) Utilização de incentivos, de mercados, concorrência e contratos para prestação de serviços dentro das organizações públicas; e
  - m) Competição entre órgãos públicos e prestadores de serviços assemelhada à ocorrida no mercado.

De acordo com os teóricos citados, a Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública é caracterizada por elementos como: redefinição do papel e missão do Estado; flexibilização, descentralização e delegação; privatização de funções do Estado; emprego de mecanismos e procedimentos utilizados pelo setor privado; competição e concorrência para prestação de serviços públicos; utilização de incentivos e contratos; preocupação com desempenho e resultados; foco no empreendedorismo e inovação (DENHARDT; DENHARDT, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2014; OSBORNE, 2006).

Mesmo representando uma grande mudança de paradigma e contendo pressupostos diferentes, Matias-Pereira (2014) defende que a Administração Pública Gerencial não representa uma ruptura com os princípios anteriores (do modelo burocrático), dado que se apoia nesses princípios.

Por sua vez, Denhardt e Denhardt (2007) ponderam que na realidade a Administração Pública Tradicional e a Nova Gestão Pública têm muito em comum, mesmo que essa seja apresentada como alternativa àquela. Isso porque, para os autores, ambos os modelos possuem raízes na ideia da escolha racional. Neste cenário, os autores propõem o Novo Serviço Público (NSP), como teoria alternativa aos dois modelos. Esse modelo de Administração Pública pode ser definido como:

[...] movimento fundamentado no interesse público, nos ideais da governança democrática e em um engajamento cívico renovado. Esse movimento [...] se manifesta agora na forma como interagimos com os líderes políticos, na forma como nos engajamos com os cidadãos e na forma

como provocamos mudanças positivas em nossas organizações e comunidades (DENHARDT; DENHARDT; 2007, p. 4) (Tradução de Francisco Heidemann - no prelo).

O Novo Serviço Público se fundamenta nas seguintes teorias: teorias da cidadania democrática; modelos de comunidade e sociedade civil; teoria do humanismo organizacional e da nova administração pública; e teoria da administração pública pós-moderna (DENHARDT; DENHARDT; 2007). Diante desse arcabouço teórico, no Novo Serviço Público o governo exerce papel importante e ativo no engajamento dos cidadãos e na construção de arenas onde eles possam desenvolver senso coletivo do interesse público.

As ideias mais expressivas da teoria do Novo Serviço Público são:

- a) É importante que os servidores públicos auxiliem os cidadãos a articular e satisfazer seus interesses compartilhados (servir);
- b) A Administração Pública não deve apenas responder a demandas de “clientes”, mas sim deve focar em promover diálogo e engajamento dos cidadãos (servir cidadãos);
- c) A Administração Pública deve contribuir para a criação de interesses e responsabilidade compartilhados (perseguir o interesse público);
- d) É importante que os servidores públicos e os cidadãos estejam empenhados em fazer contribuições significativas para a sociedade (valorizar a cidadania);
- e) A Administração Pública deve promover esforços coletivos e colaborativos (agir democraticamente);
- f) A Administração Pública deve atentar-se a elementos diversos na *accountability*, tais como normas e estatutos legais, valores comunitários, normas políticas, interesses dos cidadãos e não apenas o mercado (reconhecer a complexidade da *accountability*); e
- g) O sucesso da Administração Pública depende de processos de colaboração baseados no respeito por todos (valorizar as pessoas).

Assim como o Novo Serviço Público, a Nova Governança Pública é apresentada como um modelo alternativo às duas abordagens de Administração Pública (Administração Pública/*Public Administration-PA* e Nova Gestão Pública) (OSBORNE, 2006). Tanto o

Novo Serviço Público quanto a Nova Governança Pública demonstram preocupação com a valorização e engajamento dos cidadãos. Segundo Osborne (2006), a Nova Governança Pública é uma teoria mais holística, abrangente e integrada sobre a prática da Administração Pública, que combina os pontos fortes da teoria da Administração Pública (*Public Administration-PA*) e da Nova Gestão Pública. Dessa forma, o autor aponta os seguintes elementos-chave da Nova Governança Pública:

- a) Raízes teóricas na sociologia organizacional e nas teorias da rede;
- b) Estado plural e pluralista;
- c) Foco na governança inter-organizacional;
- d) Ênfase nos processos e nos resultados do serviço;
- e) Relacionamento com fornecedores preferenciais e, frequentemente, com agentes interdependentes dentro de relacionamentos em andamento;
- f) Mecanismo de governança baseado na confiança e nos contratos relacionais; e
- g) Valor base fundado no neo-corporativismo.

Para fins comparativos, Denhardt e Denhardt (2007) elaboraram uma tabela na qual contrastam os elementos das abordagens da Administração Pública Tradicional, da Nova Gestão Pública e do Novo Serviço Público. O quadro 3 reproduz essa tabela.

Quadro 3 - Comparação dos Modelos de Administração Pública

	<b>Administração Pública Tradicional</b>	<b>Nova Gestão Pública</b>	<b>Novo Serviço Público</b>
Principais fundamentos teóricos e epistemológicos	Teoria política, comentário social e político ampliado por ciência social ingênua	Teoria econômica, diálogo mais sofisticado baseado em ciência social positivista	Teoria democrática, abordagens variadas de conhecimento, incluindo positiva, interpretativa e crítica
Racionalidade dominante e modelos associados de comportamento humano	Racionalidade sinóptica, “homem administrativo”	Racionalidade técnica e econômica, “homem econômico” ou tomador de decisão autointeressado	Racionalidade estratégica ou formal, testes múltiplos de racionalidade (política, econômica e organizacional)
Concepção de interesse público	Interesse público é definido politicamente e expresso em lei	Interesse público representa a agregação de interesses individuais	Interesse público resulta do diálogo sobre valores compartilhados
A quem os servidores públicos são responsivos	Clientes e constituintes	Clientes	Cidadãos
Papel do governo	Remar (projetando e implementando políticas focadas em um único objetivo politicamente definido)	Dirigir (atuando como catalisador para desencadear forças de mercado)	Servir (negociando e mediando interesses entre cidadãos e grupos comunitários, criando valores compartilhados)
Mecanismos para alcançar os objetivos políticos	Administrar programas por meio dos órgãos governamentais existentes	Criar mecanismos e estruturas de incentivo para alcançar objetivos das políticas por meio de organizações privadas e sem fins lucrativos	Construir coalizões de organizações públicas, sem fins lucrativos e privadas, para atender as necessidades mutuamente acordadas
Abordagem de <i>accountability</i>	Hierárquica – Administradores são responsáveis diante os líderes políticos democraticamente eleitos	Orientada pelo mercado – A acumulação de autointeresses resulta em frutos desejados por grandes grupos de cidadãos (ou clientes)	Multifacetada – Os servidores públicos devem atender leis, valores comunitários, normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos
Discrição administrativa	Funcionários administrativos possuem discrição limitada	Latitude ampla para alcançar metas dos empreendedores	Discrição necessária, mas restrita e responsável ( <i>accountable</i> )
Estrutura organizacional adotada	Organizações burocráticas marcadas por autoridade <i>top-down</i> dentro dos órgãos e por controle ou regulação dos clientes	Organizações públicas descentralizadas, com o controle primário permanecendo nos órgãos	Estruturas colaborativas com liderança compartilhada interna e externamente
Base motivacional adotada pelos servidores e administradores públicos	Pagamento e benefícios, proteções do serviço civil	Espírito empreendedor, desejo ideológico de reduzir o tamanho do governo	Serviço público, desejo de contribuir para a sociedade

Fonte: Denhardt e Denhardt (2007) (Tradução de F. Heidemann - no prelo)

A importância da discussão acerca dos modelos de Administração Pública consiste, primeiramente, na compreensão da forma como ocorre a condução dos órgãos da Administração Pública e, em segundo lugar, porque cada abordagem de gestão pública influencia de forma diferente a estrutura e os objetivos da governança e *accountability*, como será apresentado na seção sobre esses temas.

De acordo com Meyer Júnior (2014), a inexistência de uma teoria própria à Administração Universitária impulsionou a busca, nas instituições universitárias, por conhecimentos provenientes da

administração empresarial e da Administração Pública. A fim de proporcionar uma visão quanto à relação entre Administração Pública, as Instituições de Educação Superior e a Administração Universitária, a próxima seção apresenta a estrutura da Administração Pública no Brasil.

### 2.1.2 Estrutura da Administração Pública

As atividades da Administração Pública podem ser centralizadas ou descentralizadas, decorrendo daí a divisão em dois grupos: Administração Direta e Administração Indireta. Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelece em seu Art. 4º que a Administração Federal abrange a Administração Direta e a Administração Indireta.

A Administração Direta compreende os órgãos e unidades que integram a estrutura organizacional dos governos Federal, Estaduais e Municipais. A Administração Direta inclui, por exemplo, a Presidência da República, os Governos dos Estados, os Ministérios e as Secretarias subordinados a cada esfera de governo (OLIVEIRA, 2014). Em termos da Administração Federal, o inciso I do Art. 4º do Decreto-Lei nº 200/67 define que a Administração Direta “se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” (BRASIL, 1967).

A Administração Indireta compreende entidades criadas para realizar, de forma descentralizada, atividades governamentais. São instituições dotadas de personalidade jurídica própria e que, portanto, não integram a estrutura governamental (OLIVEIRA, 2014). Diferente dos órgãos da Administração Direta, que possuem relação de subordinação, as entidades da Administração Indireta são **vinculadas** ao órgão competente. Quanto a isso, o parágrafo único do Art. 4º do Decreto-Lei nº 200/67 esclarece que: “As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade”.

O inciso II do Art. 4º do Decreto-Lei nº 200/67 estabelece que, na esfera federal, a Administração Indireta compreende: Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações públicas (BRASIL, 1967). O Art. 5º do Decreto-Lei nº 200/67 trata de esclarecer o conceito de cada categoria:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita

próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (BRASIL, 1967).

Tendo em vista a classificação definida nos Art. 4º e 5º do Decreto-Lei nº 200/67, as Instituições de Educação Superior federais são instituições da administração indireta definidas sob a categoria de Autarquias ou Fundações Públicas. Neste sentido, a Educação Superior e a Gestão Universitária serão tratadas na próxima seção.

## 2.2 UNIVERSIDADE E GESTÃO UNIVERSITÁRIA

### 2.2.1 História da Universidade

Em relação às origens da Universidade, Melo (2002) faz duas importantes observações: primeiramente que, apesar dos diversos estudos sobre o tema, não é possível atribuir com precisão quando a

universidade surgiu tampouco qual foi a primeira instituição universitária. Em segundo lugar, embora as instituições que costumam ser mencionadas como as primeiras universidades tenham surgido por volta do século XI, a denominação universidade surgiu cerca de dois séculos mais tarde.

No mesmo sentido, Alves e Castilhos (2015) reiteram que o termo *universitas* só começou a ser empregado a partir de meados do século XIII e foi consolidado no século XV. Na Idade Média e, portanto, antes do surgimento da expressão *universitas*, as comunidades de mestres e estudantes eram denominados de *Studium generale*. Esse termo era utilizado para distinguir a Universidade de meras escolas ou de centros de docência considerados inferiores para as quais se empregava a denominação de *Studium particulare* (ALVES; CASTILHOS; 2015; MELO, 2002).

Em relação ao surgimento do termo *universitas*/universidade:

O conceito de universidade surge no século XV por referência uma instituição de ensino e pesquisa constituída por um conjunto de faculdades e escolas destinadas a promover a formação profissional e científica de pessoal de nível superior, e a realizar a pesquisa teórica e prática nas principais áreas do saber humanístico, tecnológico e artístico e a divulgação dos seus resultados à comunidade científica mais ampla (ALVES; CASTILHOS; 2015; p.3).

Assim, as universidades eram corporações de mestres e alunos que tinham como objetivo principal o aprofundamento e a difusão do saber entre os seus membros (ALVES; CASTILHOS; 2015). Essas instituições tinham como finalidade o estudo de conhecimentos que englobavam não somente as simples habilidades manuais, como também que contribuíam para o desenvolvimento mais elevado do ser humano (MELO, 2002).

Mesmo não sendo possível identificar precisamente qual a primeira Universidade fundada e quando isso ocorreu, Melo (2002) sinaliza que a universidade originou-se na Europa por volta dos séculos XI e XII. Além disso, o autor afirma que as Universidades de Bolonha e Salerno, na Itália, e Paris, na França costumam ser mencionadas como as primeiras instituições universitárias.

Alves e Castilhos (2015) arriscam-se a apresentar a seguinte sequência cronológica de surgimento das Universidades:

- 1) Universidade de Bolonha, Itália, fundada em 1088, voltada ao ensino do Direito;
- 2) Universidade de Paris, França, criada em 1150, destinada a completar o ensino de Teologia;
- 3) Universidade de Montpellier, França, fundada em 1181, para o ensino da Medicina, sendo que foi criada inicialmente como escola e posteriormente transformada em Universidade;
- 4) Universidade de Salamanca, Espanha, surgida em 1218.

As primeiras universidades formaram-se espontaneamente, por meio do crescimento e corporativização de escolas já existentes (ALVES; CASTILHOS; 2015) ou por meio de reagrupamento de estudantes (MELO, 2002). Outras surgiram, ainda, por meio da secessão ou desmembramento de alguma universidade já existente, como é o caso da Universidade de Cambridge, surgida em 1209, por professores dissidentes da Universidade de Oxford e também o caso da Universidade de Pádua, estabelecida em 1222, por ex-membros da Universidade de Bolonha (ALVES; CASTILHOS; 2015; MELO, 2002).

Em relação à origem da Universidade no Brasil, um fato relevante é que o estabelecimento de instituições universitárias foram tardias no país, obviamente que em relação à Europa, mas também em relação aos países da América do Norte e demais países da América Latina. Assim, enquanto nos outros países latino-americanos, já no século XVI havia pelo menos seis universidades, somente por volta do século XIX é que foram instadas no Brasil as primeiras instituições voltadas a formar profissionais de nível superior (BAUER; JARDILINO, 2005). Sobre isso, Cunha (2003, p. 152) explica que: “Diferentemente da Espanha, que instalou universidades em suas colônias americanas já no século XVI, Portugal não só desincentivou como também proibiu que tais instituições fossem criadas no Brasil”.

Cunha (2003) e Bauer e Jardimino (2005) salientam que nos períodos colonial e imperial não existiu no Brasil nenhuma instituição com *status* de universidade, tendo em vista que todas as propostas para criação de universidades nesses dois períodos foram negadas ou não obtiveram sucesso: esses projetos encontraram oponentes tanto entre os colonizadores quanto entre as elites brasileiras.

No entanto, em 1808, ainda durante o período colonial, diante da invasão francesa a família real portuguesa se transfere para o Brasil e, com isso, diversas instituições até então proibidas são criadas no país (CUNHA, 2003). A transferência do reino transformou o Brasil em sede da coroa portuguesa e impeliu a instalação da infraestrutura necessária

para o funcionamento do governo (BAUER; JARDILINO, 2005). Bauer e Jardimino (2005) afirmam que somente a partir de então, como sede da Monarquia, o país obtém o direito de requerer a criação de escolas superiores.

Contudo, nesse período, em vez da criação de Universidades foram criadas cátedras isoladas de ensino superior (CUNHA, 2003). Além disso, a preocupação do reino tinha caráter utilitário e imediatista e, desta forma, as primeiras instituições voltadas ao ensino superior instaladas no Brasil visavam à formação de profissionais, sobretudo para o serviço e administração pública (CUNHA, 2003; BAUER; JARDILINO, 2005).

Assim, as áreas privilegiadas para o ensino superior foram medicina, engenharia e direito (BAUER; JARDILINO, 2005). Neste cenário, os primeiros cursos profissionais superiores instalados no país foram: Medicina, em 1808, em Salvador e no Rio de Janeiro; Engenharia, em 1810, no Rio de Janeiro; Cursos Jurídicos, em 1827, em Olinda e em São Paulo (CUNHA, 2003).

A primeira instituição criada no Brasil com nome expresso de Universidade foi a Universidade de Manaus, no estado de Amazonas, em 1909. Criada pela iniciativa privada durante um período de prosperidade econômica na região, a Universidade teve fim em 1926, quando o crescimento econômico se esgotou. Dois anos depois, foi criada, também por iniciativas privadas, a Universidade de São Paulo, que se dissolveu em 1917, em virtude de problemas financeiros causados, sobretudo, pela “concorrência” com a Faculdade de Medicina criada pelo governo estadual de São Paulo. A terceira Universidade foi criada em Curitiba, Paraná, no ano de 1912, por iniciativas de profissionais locais e com apoio do governo estadual. A Universidade precisou ser dissolvida devido à proibição de instalar Instituições de Educação Superior (IES) em municípios com população menor do que 100 mil habitantes. Assim, apenas em 1920 foi criada a Universidade do Rio de Janeiro, que foi a primeira IES no Brasil duradoura e com *status* de Universidade (CUNHA, 2003).

A Universidade do Rio de Janeiro também foi a primeira iniciativa do governo federal no sentido de criar uma Universidade (BAUER; JARDILINO, 2005). A Universidade resultou da fusão das faculdades de Medicina (criada em 1808), de Engenharia (fundada em 1810) e de Direito (resultado da federalização de duas instituições privadas) (CUNHA, 2003).

Por esse motivo, Cunha (2003) considera que as IES existentes atualmente no Brasil resultaram da multiplicação das instituições criadas

nos anos de 1808 e 1810. Bauer e Jardimino (2005) complementam que os primeiros cursos superiores estabelecidos no país podem ser “considerados o embrião da universidade brasileira” (p. 16).

## 2.2.2 Gestão Universitária como Campo Científico

Ao analisar o campo de estudo da Administração Universitária, Schlickmann, Serva e Melo (2014) defendem que o campo científico é constituído pelos próprios produtores do conhecimento, ou seja, o entendimento dos atores sociais que produzem conhecimento em administração universitária leva à compreensão do campo da Administração Universitária.

Similarmente, Meyer Júnior (2014) afirma que “administração universitária é uma construção incremental graças às ações e iniciativas de seus praticantes, por sua reflexão e aprendizado” (p. 24). Segundo o autor, a Administração tem como objeto de estudo as organizações sociais e as inter-relações humanas ocorridas em seu interior e, enquanto ciência, a Administração carece de uma base teórica, a qual ainda encontra-se em formação.

Em consequência, Administração Universitária refere-se a um campo científico ainda em construção e que precisa ser consolidado (SCHLICKMAN; MELO, 2013), mas que é pouco explorado pelos estudiosos da administração (MEYER JÚNIOR, 2014). A inexistência de uma “teoria de administração universitária” é um desafio crítico para a gestão das instituições universitárias (MEYER JÚNIOR, 2014).

Segundo Meyer Júnior (2014), a influência da administração empresarial e da administração pública nas universidades decorre da inexistência de uma teoria própria à Administração das Instituições de Educação Superior (IES).

Administração Universitária e Gestão Universitária são dois termos frequentemente associados como sinônimos, assim como os termos administração ou gestão de Instituições de Educação Superior (IES); administração ou gestão do ensino superior; e administração ou gestão da educação superior (SCHLICKMAN; MELO, 2013).

Segundo Schlickmann e Melo (2013), o termo Administração Universitária não se refere somente à Universidade, mas também a outras instituições que se inserem no contexto da educação superior. Isto é, os autores reconhecem que o objeto de estudo da Administração Universitária são as organizações/instituições de educação superior, tanto universitárias quanto não- universitárias. Tendo isso em

consideração, Schlickmann, Serva e Melo (2014, p. 18) conceituam Administração Universitária como:

disciplina ou campo científico que tem por objeto de estudo as organizações de educação superior e que conceitualmente pode ser definida como processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros das organizações de educação superior, e de usar todos os seus recursos disponíveis para atingir seus objetivos.

Os temas considerados como específicos do campo da Administração Universitária, em especial, o ensino, a pesquisa, a extensão, a educação à distância e a avaliação da educação superior, prevalecem nos estudos da área. Porém, por ser entendida como um subcampo científico da administração, a Administração Universitária também é influenciada pelas teorias administrativas, em especial pelas áreas funcionais tais como: administração estratégica, administração da informação e administração de recursos humanos (SCHLICKMAN; SERVA; MELO, 2014, p. 18).

Segundo Meyer Júnior (2014), a análise das práticas de administração universitária pode contribuir para a construção de uma teoria da administração universitária bem como para o aperfeiçoamento dessas mesmas práticas. “No caso específico das universidades, compreender como esses sistemas complexos se estruturam e funcionam, constitui-se em requisito para o aprimoramento das práticas da administração, a identificação da racionalidade dessa prática e construção de uma teoria própria” (MEYER JÚNIOR, 2014, p. 23). O autor considera que a identificação de experiências bem sucedidas pode contribuir com a identificação de boas práticas, fomentar novas práticas e fortalecer a construção de teorias.

### 2.2.3 Organização da Educação Superior no Brasil

No contexto brasileiro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE) são os principais dispositivos legais e normativos que estabelecem diretrizes para a educação (BRASIL, 1996; 2014a).

O Plano Nacional de Educação é um plano com periodicidade decenal que estipula diretrizes, metas e estratégias visando embasar a elaboração de políticas públicas estaduais, distrital e municipais e que tem como objetivo proporcionar melhoria da educação. Para atingir tal

objetivo, o PNE conta com metas estruturantes em relação à educação básica e à educação superior, em relação à redução de desigualdades e à equidade e também em relação à valorização do profissional da educação (BRASIL, 2014a).

Os aspectos centrais estabelecidos pela LDB (Lei nº 9.394/96) são: os princípios e fins da educação nacional; os direitos e deveres referentes à educação; a organização da educação nacional; os níveis e modalidades de educação e ensino; os profissionais da educação; e recursos financeiros (BRASIL, 1996). Quanto à organização, a LDB estabelece o sistema educacional composto pelos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino e estabelece que as instituições de educação podem ser públicas, quando mantidas pelos Poder Público, ou privadas, quando mantidas pela iniciativa privada (BRASIL, 1996).

As instituições privadas de ensino podem ser classificadas como particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Essas categorias são definidas no Art. 20º da LDB da seguinte forma:

Art. 20. [...]

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

Como visto, a estruturação da educação no país é definida pela LDB e, em se tratando especificamente da Educação Superior, regulamentada pelo Decreto nº 9.235/2017.

Assim, em relação à organização, a LDB estabelece que as Instituições de Educação Superior (IES) públicas pertencem ao sistema de ensino da esfera mantenedora (federal, estadual, municipal) e as IES

privadas pertencem ao sistema federal de ensino (BRASIL, 1996). Desta forma, no que se refere à Educação Superior e à esfera federal, o sistema federal de ensino é composto pelas Instituições de Educação Superior (IES) públicas, mantidas pela União, e pelas IES privadas (BRASIL, 1996).

A organização acadêmica das IES é regulamentada pelo Decreto nº 9.235/2017. Segundo o Art. 15º do referido dispositivo, as Instituições de Educação Superior se classificam em Faculdades, Centros Universitários e Universidades.

Há duas peculiaridades em relação às Faculdades: em primeiro lugar, toda instituição privada é credenciada inicialmente como Faculdade e, portanto, somente as IES privadas já credenciadas como Faculdades podem requerer alteração do credenciamento como Centro Universitário ou Universidade. Em segundo lugar, as Faculdades só podem ofertar cursos de graduação mediante autorização do Ministério da Educação (BRASIL, 2017b).

A característica fundamental que diferencia a Universidade das outras categorias de IES é a premissa da indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, princípio este previsto no Art. 207º da Constituição Federal/88 (BRASIL, 1988). O conceito de Universidade é delineado pelo Art. 52º da LDB, conforme segue: “Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano” (BRASIL, 1996).

Em 2008, a Lei nº 11.892/08 institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e, entre outras providências, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais), por meio da transformação ou integração dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), das Escolas Agrotécnicas Federais e das Escolas Técnicas Federais. A referida lei define os Institutos Federais como Instituições de Educação Superior e os equipara, sob alguns parâmetros, às Universidades Federais:

Art. 2º Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei.

§ 1º Para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das

instituições e dos cursos de educação superior, os Institutos Federais são equiparados às universidades federais (BRASIL, 2008).

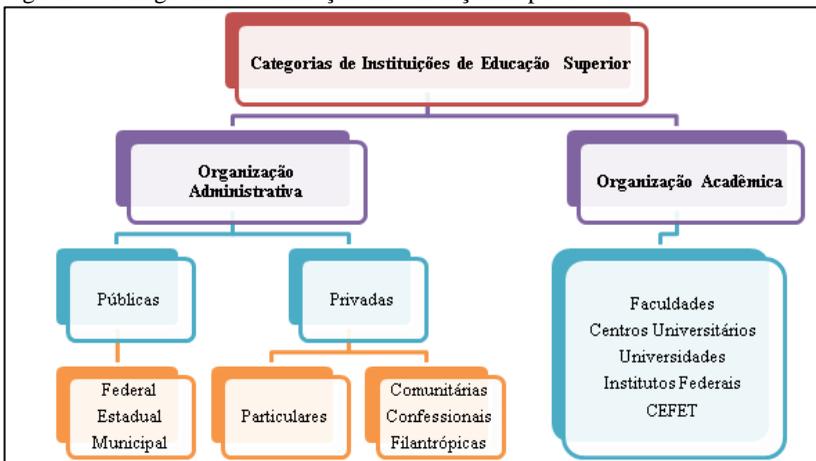
Contudo, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica não é formada somente pelos Institutos Federais, tendo em vista que também fazem parte da Rede as seguintes instituições: Universidade Tecnológica Federal do Paraná; Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ); CEFET de Minas Gerais (CEFET-MG); Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e Colégio Pedro II (BRASIL, 2008).

O Art. 18º da Lei nº 11.892/08 esclarece que o CEFET-RJ e o CEFET-MG não participaram do reordenamento definido na própria lei. Não obstante, o referido artigo designa os CEFET como Instituições de Ensino Superior (BRASIL, 2008).

Art. 18. Os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG, não inseridos no reordenamento de que trata o art. 5º desta Lei, permanecem como entidades autárquicas vinculadas ao Ministério da Educação, configurando-se como instituições de ensino superior pluricurriculares, especializadas na oferta de educação tecnológica nos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se pela atuação prioritária na área tecnológica, na forma da legislação.

Tendo em consideração à legislação pertinente, a figura 1 retrata a estruturação da Educação Superior no Brasil.

Figura 1 - Categorias de Instituição de Educação Superior



Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei nº 9.394/96, Lei nº 11.892/08 e Decreto nº 9.235/17

Na seção a seguir será discursado sobre as funções e papéis das Instituições de Educação Superior.

#### 2.2.4 Função das Instituições de Educação Superior

As finalidades da educação superior são estabelecidas no Art. 43º da LDB, quais sejam:

- I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber

através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (BRASIL, 1996).

A figura 2 sintetiza as finalidades definidas pela LDB:

Figura 2 - Finalidades da Educação Superior



Fonte: Elaborada pela autora com base na Lei nº 9.394/96

Percebe-se, assim, que a Educação Superior possui finalidades/funções diversas. Antes de abordar a função ou finalidade da Educação Superior, cabe assinalar que Colossi e Bernardes (2007) sugerem que a expressão Educação Superior contém um caráter substantivo, ou seja, a concepção de Educação Superior reflete valores, ética e ideais socioculturais. Neste sentido, a instituição universitária tem por finalidade promover a formação superior do ser humano, tendo o termo superior significação semelhante a elevado. Em outras palavras, a formação superior, “a formação de cidadãos não se reduz unicamente à entrega de conhecimento em alguma área do conhecimento, mas também se refere à formação de valores e ética cívica, e mais ainda, com o exercício destes no espaço universitário” (VIRGILI LILLO; GANGA CONTRERAS; FIGUEROA AILLAÑIR, 2015, p. 197) (tradução da autora).

Segundo Goergen (1998), o conceito de Universidade não é homogêneo, dado que há diferentes tipos de Universidades. Assim, os tipos de Universidade são definidos por sua vocação, a qual é moldada pelo contexto sociocultural no qual a instituição está inserida, pelos seus

objetivos e pela sua disponibilidade de recursos humanos e materiais. O contexto e a realidade que cercam a Universidade devem influenciar o debate sobre suas funções.

A definição da função das Instituições de Educação Superior é uma tarefa complexa. Não obstante, Bernheim e Chauí (2008) definem como funções básicas da Universidade a docência, a pesquisa, a extensão e a prestação de serviços. Os autores definem ainda, como objetivos das instituições universitárias, a criação, transmissão e disseminação do conhecimento.

Com efeito, a função básica atribuída à Universidade está relacionada à: preservação, geração e difusão do saber (ANDRADE, 2002); conservação, produção e transmissão de conhecimento e cultura (COLOSSI; BERNARDES, 2007); criação e transmissão de conhecimento por meio de atividades de ensino e extensão (RISTOFF; SEVEGNANI, 2006); ensino, pesquisa e extensão (BOLAN; MOTTA; 2008); pensamento/reflexão crítica (GOERGEN, 1998).

Denota-se que o conhecimento se destaca em relação às funções das IES. Quanto a isso, Bernheim e Chauí (2008) destacam que o conhecimento ocupa lugar central na sociedade atual e, por consequência, as instituições que trabalham com o conhecimento também ocupam lugar de destaque. Colossi e Bernardes (2007) enfatizam também que o crescimento, em quantidade e qualidade, de Instituições de Educação Superior em todo o mundo demonstra a importância da instituição.

Como destacado, a definição da função da Educação Superior é complexo, em virtude da heterogeneidade e complexidade das instituições. Neste cenário, Colossi e Bernardes (2007) sublinham que a Universidade tem a responsabilidade pela oferta da Educação Superior. Ristoff e Sevegnani (2006) acrescentam que, quando se discute a função da Universidade:

Sempre dizemos que é o ensino, a pesquisa e a extensão; que ela tem que ser interdisciplinar; que ela tem que formar recursos humanos qualificados e produzir conhecimento. É tudo isso, sim, mas, na realidade, esquecemos que a universidade tem que ter uma função de preservar a nossa cultura, os nossos valores, a nossa história, o nosso passado, as nossas coisas. Por outro lado, não fazemos mais mediação e, muitas vezes, a universidade é chamada para legitimar algumas posições que já foram tomadas. Com isso, perdemos, mais ainda, a nossa função de

antecipadores (RISTOFF; SEVEGNANI, 2006, p 140).

Ainda em relação ao debate sobre a função da instituição universitária, Goergen (1998) assinala que muita da discussão foca no aspecto prático da ciência que a Universidade deve produzir. Ou seja, há uma preocupação de caráter utilitarista e prático quanto ao conhecimento que a Educação Superior deve gerar. O autor enfatiza, ainda, que o papel social da Universidade tem sido reduzido à função de prestar serviços e se articular com empresas.

Para Goergen (1998), essa função (serviço e cooperação) também é socialmente relevante, contudo o autor defende que função social da Universidade é maior que essa. Neste sentido, o autor considera que a Educação Superior deve se articular com comunidade, prestando-lhe serviços, e com as empresas, desenvolvendo parcerias e projetos conjuntos. No entanto, também deve ter uma função crítica.

Demo (1986) também critica o aspecto meramente instrumental da educação universitária. Segundo o autor, essa instrumentalidade decorre do foco na instrução e, complementa, a transmissão de conhecimentos “não justifica a instituição universitária, pois tal atividade pode ser feita por outras instâncias [...]” (p. 87). Argumenta Demo (1986) que o professor universitário possui a missão de formar novas gerações e a Universidade tem a função de atender a uma dimensão qualitativa, em termos acadêmicos, sociais, democráticos, políticos e culturais, do que ela representa e produz.

Além do aspecto utilitarista atribuído ao conhecimento acadêmico, Goergen (1998) ressalta também a ênfase na formação profissional que é dada à Educação Superior. Quanto a isso, Schwartzman (2008) reforça que, desde que as escolas superiores foram criadas no Brasil, a Educação Superior têm tido como objetivo quase exclusivo a formação de profissionais visando o mercado de trabalho. O autor expressa que, comparativamente ao Brasil, em outros países as Universidades possuem outras funções centrais, tais como: pesquisa, formação cultural e humanista e treinamento de elites.

Diante disso, Goergen (1998) defende que

A universidade deve retomar seriamente a questão de sua função social na tensão da cultura e da profissionalização. É preciso encontrar um novo equilíbrio entre a formação técnico/profissional e a formação humanista/cultural. Para isso, é necessário que a universidade leve a sério, em

todas as áreas de atuação, sua função cultural. Não se trata apenas de abrir pequenos espaços no currículo para a abordagem de temas humanísticos ou de artes, mas de ampliar com todo o rigor o conceito de formação acadêmica. Isto implica uma revisão profunda da prática acadêmica à qual estamos acostumados atualmente (GOERGEN, 1998).

Uma função atribuída mais recentemente à Educação Superior é a de democratização. Conforme Schwartzman (2008), a função democratizadora da Universidade decorreu da conquista do direito à educação. Essa conquista, segundo Bernheim e Chauí (2008), transformou a educação e a cultura em direitos dos cidadãos, ou seja, parte da cidadania. Posteriormente, o direito à educação, inicialmente associado à educação básica, foi ampliado à Educação Superior. Com isso, a Universidade, além de suas outras funções, teve acrescida a função de oferecer “a todos uma oportunidade igual de participação da sociedade” (SCHWARTZMAN, 2008, p. 79).

Analogamente, Ristoff e Sevegnani (2006) argumentam que é função da Universidade o fortalecimento da democracia, para além do papel de formação profissional. Assim, seria função da Educação Superior uma formação mais completa e cidadã, ou seja, um papel de “desenvolver a sociedade formando cidadãos, pessoas com autonomia para pensar, criticar, produzir e participar ativamente da vida social, da construção de uma determinada sociedade democrática” (RISTOFF; SEVEGNANI, 2006, p. 239).

No mesmo sentido, Colossi e Bernardes (2007) defendem que é necessária a redefinição da função das Universidades de forma a “incorporar significados mais amplos de educação superior, como por exemplo, atender o direito a acesso de todos os cidadãos ao ensino superior [...]” (COLOSSI; BERNARDES, 2007, p. 3).

Goergen (1998) pleiteia que as instituições universitárias desempenhem um papel mais amplo e universal. O autor ressalta a missão das Universidades em relação às comunidades onde estão inseridas e, também, enfatiza o papel das instituições na reconstrução de uma sociedade mais humana. Também para Colossi e Bernardes (2007), compreende uma função da Universidade a interação com o seu entorno e a sua contribuição na avaliação e solução dos problemas.

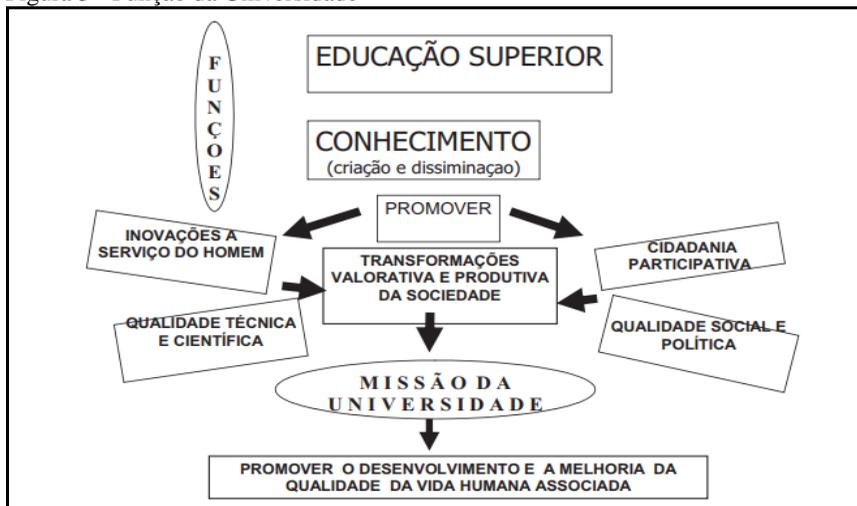
No âmbito das IES públicas, Cardoso (2013) argumenta que essas instituições devem ser transformadoras, dado que possuem como função

atender às demandas sociais, isto é, as IES públicas devem gerar projetos científicos que contribuam com soluções para os problemas da maior parte da sociedade. De modo mais abrangente, Calderón (2008) assinala que todas as IES, independentemente do porte ou natureza jurídica, tem uma função social a cumprir:

O conceito de responsabilidade social, juntamente com o conceito de compromisso social, diz respeito às discussões sobre a função social das IES, sobre o seu papel na sociedade brasileira [...] a responsabilidade social não é uma prerrogativa somente das Universidades e dos centros universitários, mas um dever de toda e qualquer IES que interage no mercado de educação superior, independentemente de seu porte e natureza jurídica (CALDERÓN, 2008, p. 23-4).

É incontestável que a definição da função das IES é uma tarefa complexa e que a sua função vai além das evidentes atividades relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão. A Figura 3, apresentada por Colossi e Bernardes (2007), retrata a função e missão da Educação Superior, de acordo com a visão de Pedro Demo.

Figura 3 - Função da Universidade



Fonte: Colossi e Bernardes (2007), p. 10, com base em Demo (1994)

Diante ao exposto, nota-se o grande papel e responsabilidade das IES, sobretudo das públicas, tendo em vista que além de atenderem a um aspecto socialmente relevante, são custeadas com recursos públicos.

É evidente que as instituições universitárias têm uma relação com a sociedade na qual estão inseridas. Desta forma, a interação Universidade-sociedade será discutida na próxima seção, onde será demonstrado que as IES são, essencialmente, partícipes da sociedade.

### 2.2.5 Universidade e Sociedade

Alertam Bernheim e Chauí (2008, p. 18) que a “relação entre universidade e sociedade não se limita às aparências” e, portando, como toda e qualquer instituição, a instituição universitária não pode ser entendida como independente da sociedade em que se insere. Ou seja, a universidade não pode mais ser entendida como uma “torre de marfim”, como era considerada inicialmente (MEYER JÚNIOR, 2014).

A universidade é uma instituição originada e estruturada para responder às necessidades e ideais da sociedade onde está inserida (COLOSSI; BERNARDES, 2007). Neste contexto, Colossi e Bernardes (2007) e Bernheim e Chauí (2008) salientam que a Universidade é uma instituição social. Esse termo, segundo Colossi e Bernardes (2007), significa entidade sócio-cultural que emana as crenças, ideais e valores da sociedade que a cerca e que, igualmente, reflete as normas, valores, crenças, hábitos, costumes e padrões de comportamento dessa sociedade.

Para Colossi e Bernardes (2007), a Universidade como instituição social é um anseio substantivo da vida humana que têm como função contribuir com as necessidades e expectativas da sociedade que a cerca.

A Universidade, enquanto instituição social, tanto reflete a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade ao seu entorno quanto acompanha as transformações socioeconômicas e políticas dessa sociedade (BERNHEIM; CHAUI, 2008). Assim, o relacionamento das instituições universitárias com a sociedade ao seu entorno é orientado pelos próprios valores e ideias desse contexto social (COLOSSI; BERNARDES, 2007). Quanto a isso, Bernheim e Chauí (2008) declaram que a Universidade é uma instituição social:

Isto é, uma ação social, uma prática social baseada no reconhecimento público da sua legitimidade e das suas atribuições, fundada em um princípio de diferenciação que lhe assegura autonomia com respeito a outras instituições sociais. É estruturada

de acordo com a legislação, normas, regras e valores do reconhecimento e legitimidade internos (p. 18).

Entretanto, a Universidade não reflete plenamente a sociedade, tendo em vista que consiste em uma “instituição social diferenciada, definida pela sua autonomia intelectual” (BERNHEIM; CHAÚÍ, 2008, p. 19).

Falando em autonomia, Goergen (1998) alerta para o fato de que na interação entre Universidade e uma parte da sociedade, qual seja, o setor empresarial, a primeira recebe “pela perda de sua autonomia”, visto que os interesses das empresas (lucros) se diferem dos interesses da instituição universitária (pesquisa e reflexão crítica).

Neste contexto, Goergen (1998) e Bernheim e Chauí (2008) salientam que há uma tendência para reduzir a relevância da Educação Superior ao atendimento apropriado às demandas econômicas ou empresariais. Bernheim e Chauí (2008) informam que logicamente essas demandas devem ser respondidas, entretanto, consideram que a relevância da Educação Superior é superior e mais ampla do que somente essa, dado que as instituições universitárias devem considerar as demandas de toda a sociedade.

Também Goergen (1998) critica a ênfase no aspecto prático da ciência, embora, da mesma forma, reconheça a importância da interação Universidade-empresa. Em outras palavras, não obstante o autor considere importante a articulação entre a Universidade e o setor empresarial, ele se preocupa com o centralismo e com o caráter utilitarista dados a essa relação.

Assim como Bernheim e Chauí (2008), Goergen (1998) considera que, para além das funções de cooperação com empresas e de formação profissional, que também podem ser socialmente relevantes, o sentido social da Universidade é mais abrangente, visto que possui também um papel no que tange a reflexão crítica da sociedade.

Atender às demandas de toda a sociedade significa a Universidade oferecer formação especializada, realizar pesquisa e extensão, prestar serviços e, por meio de suas várias funções, buscar contribuir com a Educação Superior, em termos globais, e com o desenvolvimento sustentado da sociedade. Disso denota a necessidade de a Universidade buscar, como mencionado na seção anterior, equilibrar as necessidades do seu entorno: as demandas da economia e do empresariado, as necessidades dos indivíduos e as questões de toda a sociedade (BERNHEIM; CHAÚÍ, 2008).

Percebe-se que a correlação entre Universidade e desenvolvimento é outro aspecto relevante quando se analisa o papel dessas instituições. Quanto a isso, Colossi e Bernardes (2007) argumentam que as histórias da instituição universitária e do progresso humano sempre caminharam juntas. Neste sentido, Ristoff e Sevegnani (2006) enfatizam que a Universidade tem que produzir conhecimento científico-tecnológico visando ao desenvolvimento do país. E, falando em termos globais, Goergen (1998) reforça que a hegemonia mundial está relacionada com os índices de produção de conhecimentos, ou, em outras palavras, os países com melhores níveis de produção científica lideram a economia. Sendo assim, o autor conclui que o domínio do conhecimento, a capacidade de produção de ciência, é um dos fatores decisivos para a distribuição e (des)equilíbrio do poder em nível mundial.

Na discussão sobre a relação entre a Universidade e a Sociedade é importante abordar-se a questão da legitimidade e autonomia das IES, sendo esse último aspecto um princípio previsto no Art. 207º da CF/88 (BRASIL, 1988).

Santos (2008) aponta para três crises com as quais as Universidades se defrontam: crise de hegemonia, crise de legitimidade e crise institucional. A crise de hegemonia surgiu quando a Universidade deixou de “ser a única instituição no domínio do ensino superior e na produção de pesquisa” (p. 13), em face de sua própria incapacidade para desempenhar satisfatoriamente funções contraditórias (formação das elites *versus* formação de mão de obra), o que levou o Estado e o mercado a procurarem meios alternativos para atingir essas funções. A crise de legitimidade originou-se no fato da Universidade ter deixado de ser uma instituição consensual em virtude da “contradição entre a hierarquização dos saberes” (p. 14), nutrida por restrições ao acesso, e as exigências por igualdade de oportunidades e democratização da Universidade.

Em relação à crise institucional (ou crise de identidade), Chauí (2003) e Santos (2008) concordam que ela iniciou-se a partir da Reforma do Estado, momento este em que saúde, cultura e educação deixaram de ser um bem público inequívoco, que competia ao Estado assegurar, transformando-se em um bem público o qual não era mais exclusivamente mantido pelo Estado. Assim, houve uma redução do amparo do Estado em relação ao seu compromisso com as Universidades, e em consequência dessa falta de amparo, redução de custeio e de investimento. Isso, por sua vez, conduziu as Universidades a uma crise financeira.

Apesar disso, de acordo com Speller, Robl e Meneghel (2012), ao final do período de 2001 a 2010 (correspondente ao PNE 2001-2010), verificou-se o crescimento da Educação Superior no setor público; contudo, no setor privado o crescimento decorreu ao longo de todo esse período. Os autores esclarecem que, a partir de 2004, foram implementadas diversas políticas que promoveram o crescimento da Educação Superior pública. Dentre essas políticas destacam-se: a ampliação das vagas públicas; a criação de quatorze Universidades Federais e a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); a interiorização da Rede Federal de IES e; a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), estimulando o crescimento da Educação Superior pública por meio da modalidade de educação à distância. Entretanto, essas políticas não foram suficientes para evitar que, em 2008, somente 11% das 2.252 IES do Brasil fossem públicas (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Além disso, as recém-criadas políticas de expansão da Educação Superior pública sofreram um revés: em 2016, o Governo Federal instituiu o Novo Regime Fiscal por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016c). A partir disso, tanto as políticas de expansão foram descontinuadas como houve piora em relação aos investimentos destinados para a educação. Ou seja, houve, novamente, uma redução do amparo do Estado em relação à Educação Superior pública, por meio da redução de custeio e de investimento.

Neste cenário, Santos (2008) considera que a crise institucional decorreu da contradição entre o princípio da autonomia universitária e a pressão para submeter às Universidades a critérios de eficácia e de produtividade (SANTOS, 2008).

Por outro lado, segundo Dias Sobrinho (1993, p. 54): “O princípio da autonomia se exerce na forma de lei, que, liberdade e restrição, concede e limita”. Desta forma, o princípio da autonomia não dicotomiza com o dever das IES em prestar contas à sociedade. Pelo contrário, de acordo com o mesmo autor, a autonomia impõe a exigência de responsabilidade, visto que se dá nos contornos definidos pelas exigências da sociedade e do Estado.

### 2.2.6 Prática de Gestão das Instituições de Educação Superior

Conforme já discutido, nas IES a gestão é um processo importante, dado que tem como finalidade derradeira permitir o alcance dos objetivos institucionais.

Entretanto, a gestão é justamente uma das funções mais negligenciadas nas IES (MEYER JÚNIOR; SERMANN; MANGOLIM, 2004). Segundo Meyer Júnior, Sermann e Mangolim (2004), essa situação é provocada por três fatores: em primeiro lugar, a função gerencial é vista como um aspecto fundamentalmente operacional e secundário; em segundo lugar, não existem modelos de gestão próprios para a instituição educacional e, conseqüentemente, as IES reproduzem modelos utilizados no mundo empresarial; e, por fim, predomina nas IES uma gestão amadora e professoral, e, muitas vezes, os ocupantes dos cargos de gerência estão despreparados ou são inexperientes para assumir esses cargos.

Em relação ao segundo fator, como já mencionado, conforme Meyer Júnior (2014), a inexistência de uma teoria própria à Administração Universitária impulsionou a busca por conhecimentos provenientes da administração empresarial e da Administração Pública, essa última, em especial, na administração das IES públicas. Para o autor, o entendimento muito disseminado de que o emprego de abordagens praticadas nas empresas pode aumentar a produtividade e melhorar o desempenho das IES admite “a existência de uma teoria geral da administração aplicável a distintos contextos organizacionais”, entretanto “as universidades constituem-se em organizações atípicas, sistemas complexos, cujas características especiais requerem uma abordagem própria” (MEYER JÚNIOR, 2014, p. 18).

Sob a ótica da gestão universitária, esse entendimento é influenciado pela competitividade do ambiente que pressiona por eficiência, eficácia e maior qualidade da educação. Essa pressão impulsiona diferenças entre as instituições acadêmicas e gera conflitos entre duas lógicas: uma orientada ao mercado, com foco tangível, e outra voltada para a lógica acadêmica, com objetivos tanto tangíveis quanto intangíveis. Assim, essa pressão tem impulsionado as Universidades a incorporarem modelos e abordagens gerenciais do mundo empresarial que, entretanto, geralmente pouco contribuem com o desempenho organizacional das IES além de que “descaracterizam a natureza educacional das organizações acadêmicas” (MEYER JÚNIOR, 2014, p. 21).

Diante disso, os modelos de administração do setor público e, principalmente, os modelos de administração do setor empresarial não são adequados à administração de instituições acadêmicas, visto que “não se coadunam com a realidade complexa das organizações acadêmicas e suas especificidades” (MEYER JÚNIOR, 2014, p. 23).

Nesse sentido, Meyer Júnior (2014) alega que, devido à complexidade, às ideologias e às características especiais das IES, os modelos de administração convencionais não se aplicam à realidade dessas organizações. Segundo o autor: “A universidade não é uma empresa nem tampouco uma entidade governamental. Trata-se de uma organização *sui generis* cuja complexidade, objetivos e especificidades influenciam sobremaneira sua administração” (MEYER JÚNIOR, 2014, p. 14).

Além disso, Burigo, Jacobsen e Wiggers (2016, p. 73) alertam que

A gestão universitária é complexa e diferenciada, não havendo regra ou princípio que possa ser indiscriminadamente aplicado a todas as universidades ou IES. Pois, em especial as universidades, contêm especificidades de ensino, pesquisa e extensão, de orçamento e finanças, de gerenciamento de seus recursos e de desenvolvimento da sua área de gestão de pessoas.

Em relação ao terceiro fator, Meyer Júnior (2014) ressalta que a realidade das instituições universitárias demonstra que a grande maioria dos gestores universitários são professores universitários, com formação acadêmica e profissional diversificada e, geralmente, com experiência em administração pequena e limitada à própria instituição ou em outras organizações similares. De acordo com o autor, esses gestores aprendem como administrar no desempenho do próprio trabalho.

No mesmo sentido, Andrade (2002) manifesta que as IES possuem peculiaridades que influenciam sua gestão bem como a consecução de seus objetivos institucionais. Para o autor essas características são: campo de ação das IES multifacetado; objetivos institucionais complexos, diversos e muitas vezes incompatíveis; metas institucionais vagamente definidas e difícil definição de metas operacionais; profissionais possuem elevada autonomia sobre suas atividades; complexidade e peculiaridades das instituições dificultam a adoção de tecnologias; descentralização e fragmentação da estrutura institucional e diferenciação por áreas de conhecimento; falta de integração entre as áreas; processo decisório difuso, espalhado entre diversos atores e unidades.

Quanto à última característica, Burigo, Jacobsen e Wiggers (2016) reforçam que o processo de tomada de decisões presente nas Universidades é o modelo colegiado, presidido pelo reitor da instituição,

porém com a participação de diversos atores (pró-reitores, secretários, conselheiros).

Ainda em relação às especificidades das IES, segundo Meyer Júnior (2014), as universidades se caracterizam como organizações do tipo “profissional”, atípicas, complexas, plurais e pluralísticas, frouxamente articuladas. Refletindo na estrutura e no comportamento organizacional, dentro dessas instituições há uma diversidade de grupos de interesses e os profissionais gozam de autonomia sobre o desempenho de atividades.

Se, por um lado, a gestão é negligenciada nas IES, por outro lado, vem aumentando nestas instituições a atenção dada para a função gerencial do planejamento estratégico (MEYER JÚNIOR; SERMANN; MANGOLIM, 2004). O planejamento estratégico é conceituado por Rizzatti e Pereira (2014, p. 2) como “ferramenta organizacional que propicia a tomada de decisão e análise do ambiente em que a organização está inclusa”.

Para Meyer Júnior, Sermann e Mangolim (2004), o maior destaque dado ao planejamento estratégico decorre, sobretudo, da competitividade e das intensas mudanças no ambiente externo. Complementarmente, Berheim e Chauí (2008) consideram que a introdução do planejamento estratégico na gestão universitária decorre do desafio em aprimorar a gestão e, por conseguinte, melhorar o desempenho das funções institucionais (ensino, pesquisa e extensão). Para os autores, as IES são organizações e, portanto, se utilizam de diversos conceitos e instrumentos derivados das teorias organizacionais, entre os quais, os conceitos de estratégia e planejamento. Assim, embora os autores reconheçam que o planejamento estratégico seja aplicado, principalmente, no mundo empresarial, ainda assim consideram que essa ferramenta de gestão pode ser utilizada pelas Instituições de Educação Superior, desde que “com ajustes apropriados, dada a sua natureza acadêmica e sem deixar de considerar seu caráter de bem social” (BERNHEIM; CHAÚÍ, 2008, p. 29).

No contexto da Educação Superior, o planejamento e a gestão estratégica têm fundamentalmente como propósito: “identificar os principais problemas e ações estratégicas a serem desenvolvidas, para que a instituição de ensino superior possa atingir seus objetivos e cumprir sua missão, apoiada numa relação dinâmica com um contexto em permanente mudança” (MEYER JÚNIOR; SERMANN; MANGOLIM, 2004, p. 4).

A dificuldade em definir objetivos e prioridades institucionais, a incapacidade de adaptação estratégica às mudanças e a morosidade de

adaptação, juntamente com a escassez de recursos para a realização de atividades, são justamente as principais causas das crises institucionais (COLOSSI; BERNARDES, 2007). Diante dos desafios com que se deparam, é essencial que as IES desenvolvam estratégias para que possam se manter atuantes e possam responder às demandas por ensino acessível e de qualidade (ZAIA; MEYER JÚNIOR; LOPES, 2005).

Uma observação feita por Meyer Júnior (2014) é que, diante da caracterização das universidades como organizações “profissionais”, nas quais os profissionais possuem elevada autonomia, uma parte considerável das ações estratégicas se concretiza por meio de micro-ações efetuadas nas unidades acadêmicas.

Como alertado por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), Meyer Júnior, Sermann e Mangolim (2004) observam que nas IES é frequente a dicotomia entre o pensar e o agir, tendo em vista a considerável separação entre a formulação de estratégias e sua implementação. Ainda que reconheçam que a integração entre as ações de formulação e de implementação consiste em uma das maiores dificuldades dos gestores das IES, Meyer Júnior, Sermann e Mangolim (2004) afirmam que a integração é fundamental para que o planejamento produza resultados. Assim, os autores acreditam que a falta de integração impossibilita que as IES cumpram sua missão institucional, bem como impossibilita a sobrevivência das IES em um ambiente competitivo e dinâmico. Então, para que o planejamento estratégico possa ser materializado nas IES e possa contribuir com a sua continuidade, os autores consideram essencial a integração entre planejamento e implantação, entre planejamento e pensamento estratégico e entre pensamento e ação estratégica.

No entanto, há alguns obstáculos a serem superados no processo de implementação do planejamento estratégico nas IES: liderança, definição de objetivos institucionais, definição de indicadores de desempenho mensuráveis, integração entre planejamento e orçamento e avaliação como instrumento de melhoria contínua (MEYER JÚNIOR; SERMANN; MANGOLIM, 2004).

Após a contextualização da Administração Pública e da Administração Universitária, a seção a seguir discute sobre governança corporativa e governança pública, apresenta seus princípios, analisa os dois princípios mais relevantes para essa pesquisa (*accountability* e transparência) e caracteriza a relação entre esses princípios e a participação e controle social.

## 2.3 GOVERNANÇA CORPORATIVA E GOVERNANÇA PÚBLICA

Esta seção discute sobre governança corporativa e governança pública. A necessidade de abordar governança corporativa decorre da sua influência sobre a governança no setor público.

Não há consenso quanto ao conceito de governança corporativa. Dependendo da perspectiva abordada, há diferentes definições para a expressão. Neste sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD<sup>2</sup>) apresenta a seguinte definição de governança corporativa:

Governança corporativa envolve um conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu conselho, seus acionistas e outras partes interessadas. A governança corporativa também fornece a estrutura por meio da qual os objetivos da empresa são definidos e os meios para atingir esses objetivos e monitorar o desempenho são determinados (OECD, 2004, p. 11) (tradução da autora).

Governança corporativa pode ser interpretada como conjunto de mecanismos empregados para definir e controlar a direção estratégica das organizações e seu desempenho, assim como para gerenciar a relação entre os diversos *stakeholders* (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2009).

De acordo com Oliveira (2014), a governança corporativa consiste em um modelo administrativo que envolve interações entre diversas partes e que visa reduzir os riscos da empresa e aumentar a sua atratividade, valor e sustentabilidade/efetividade.

Por sua vez, Slomski et al. (2008) definem “governança corporativa como o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, em que, através de mecanismos específicos, gestores e proprietários procuram assegurar o bom desempenho da empresa para aumento de sua riqueza” (p. 8).

Um pouco semelhante é a definição relatada por Bhatta (2003) que, inclusive, diferencia governança de governança corporativa. Conforme o autor, governança se refere à “aquisição e distribuição de poder na sociedade” enquanto governança corporativa refere-se “ao modo como as corporações são governadas e gerenciadas” (BHATTA, 2003, p. 4) (tradução da autora).

---

<sup>2</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development

Conforme inciso IV, do Art. 1º do Decreto n.º 6.021/07, governança corporativa refere-se a um:

conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais (BRASIL, 2007).

Governança corporativa pode ser compreendida, ainda, como um sistema que envolve os relacionamentos entre os *stakeholders* para direção, monitoração e uso de incentivo nas organizações (IBGC, 2015) e que visa, por meio da proteção das partes interessadas, melhorar o desempenho das organizações e, por consequência, facilitar seu o acesso ao capital (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS - CVM, 2002).

Após a exposição de múltiplas definições, evidencia-se que cada uma delas enfoca em aspectos diferentes da governança corporativa, mas, ao mesmo tempo, possui elementos convergentes com as demais concepções. Assim, mediante tais definições, depreende-se que governança corporativa consiste em um sistema que inclui a direção estratégica, a definição de objetivos, o controle e monitoração de desempenho, o uso de incentivos e as relações entre as partes interessadas, e que visa à proteção das partes interessadas, à melhoria de desempenho, o aumento da riqueza e a redução de riscos da empresa, assim como facilitar o acesso da empresa ao capital (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2009; OECD, 2004; SLOMSKI et al., 2008; IBGC, 2015; OLIVEIRA, 2014; BRASIL, 2007; CVM, 2002).

Os objetivos da governança corporativa são: fornecer um sistema de incentivos para a administração, com vistas a maximizar o valor da organização; e definir responsabilidades e salvaguardas para proteger acionistas minoritários e credores contra ações de acionistas majoritários, diretores e administradores (SLOMSKI et al., 2008). De modo geral, esses dois objetivos estão relacionados aos conflitos de agência. De fato, Slomski et al. (2008) declaram que a governança corporativa visa a redução dos conflitos e custos de agência por meio do alinhamento dos interesses do principal aos interesses do agente abrangendo, contudo, aspectos além do problema agente-principal.

Diante disso, é importante esclarecer que a teoria da agência (que trata a relação agente-principal), juntamente com a teoria da firma, formam as bases teóricas que fundamentam a governança corporativa. Teoria da firma foi um conceito cunhado por Ronald Coase, no artigo *The Nature of the Firm*, de 1937 (MATIAS-PEREIRA, 2009; 2010).

Há três concepções importantes para o entendimento da teoria da firma: firma como organização, neste caso, a firma consiste em uma ação coordenada e cooperativa entre indivíduos e grupos, para a qual é necessária mobilização de recursos; firma como instituição, essa concepção incorpora, além da visão organizacional, a dimensão social, sistemas de propriedade, entre outros aspectos; e custos de transação, que consistem no tempo e esforço necessários para executar uma transação. A concepção de custos de transação alterou o entendimento prévio sobre firma, a qual passou a ser considerada “uma forma particular de organização econômica” (SLOMSKI et al., 2008, p. 31).

Sobre esta última concepção, Martins (2000, p. 13) expõe que “A teoria da firma considera a organização econômica (orientada para o mercado) um arranjo contratual, no qual investidores, essencialmente detentores de direitos de propriedade, figuram como contratantes e empregados e gestores como contratados”.

Apesar da maximização do valor da empresa ser geralmente indicada como seu objetivo principal, Slomski et al. (2008) ressaltam que os proprietários e administradores não são os únicos *stakeholders* de uma organização e que, portanto, uma empresa pode ter distintos objetivos. Neste contexto, Jensen e Meckling (2008) consideram que a essência da firma são as relações contratuais, sendo que os autores definem a relação de agência como um contrato por meio do qual uma ou mais pessoas (principal/principais) emprega outra pessoa (agente) para que essa realize um serviço em seu nome. A delegação de poder decisório ao agente é inerente nessa relação (JENSEN; MECKLING, 2008).

Neste cenário, a teoria da agência originou-se, basicamente, a partir da separação da propriedade e administração da empresa. A teoria da agência refere-se à relação entre o principal (proprietário) e o agente (administrador). Nessa relação, o principal delega tarefas ao agente, que atende ao principal conforme condições contratuais previamente estabelecidas (SLOMSKI et al., 2008). Ou seja, a agência refere-se à situação em que o agente age em nome do principal (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

O relacionamento entre principal e agente tem uma característica importante que é a possibilidade de haver conflitos de interesses, dado

que é possível que principal e agente possuam interesses diferentes em relação à empresa e, portanto, que ambos procurem maximizar seus próprios interesses (BRASIL, 2014b).

Dadas às divergências de interesses, o agente pode agir de maneira oportunista, em vez de agir de forma a beneficiar o principal. Em decorrência disso, como o principal depende de decisões tomadas pelo agente, surgem os conflitos de agência (MAGALHÃES, 2011).

Cabe ressaltar que, em se tratando de empresas particulares, a teoria da agência se refere tanto aos potenciais conflitos entre proprietários e administradores quanto aos possíveis conflitos de interesse entre acionistas majoritários e acionistas minoritários (SLOMSKI *et al.*, 2008).

Para Roza (2003), os conflitos de interesses podem surgir em decorrência da existência de assimetria informacional entre as partes ou devido à existência de incerteza. Assimetria informacional refere-se à circunstância em que os agentes possuem informações melhores ou privilegiadas sobre a organização e o principal e demais *stakeholders*, por não participarem da gestão da empresa, não têm posse dessas informações (SLOMSKI *et al.*, 2008).

Neste cenário, com o intuito de alinhar os interesses das partes, eliminar ou minimizar os conflitos de agência, bem como reduzir a assimetria de informações, são definidos mecanismos de governança corporativa (SLOMSKI *et al.*, 2008).

O termo governança corporativa (*corporate governance*) surgiu em países anglo-saxões (SLOMSKI *et al.*, 2008). Nos anos 1990, a pressão de investidores e reguladores por mais equidade nas relações ampliou o interesse pela governança corporativa (SLOMSKI *et al.*, 2008), interesse esse que aumentou consideravelmente no início dos anos 2000 após escândalos contábeis e financeiros em grandes corporações, em virtude de fraudes e manipulações das demonstrações contábeis. No ano de 1991, no Reino Unido foi estabelecido o *Cadbury Committee*, que publicou em 1992 o *Cadbury Report*. Esse documento, que serviu de inspiração para a elaboração de outros, contém três princípios fundamentais da governança corporativa: transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas (SLOMSKI *et al.*, 2008).

Posteriormente, outros marcos importantes foram instituídos com o intuito de reforçar a governança, melhorar os controles e a qualidade das informações publicadas, defender a auditoria independente e facilitar a gestão de riscos: em 2002, foi promulgada nos Estados Unidos a Lei *Sarbanes-Oxley*; também em 2002, foi fundada a

*European Corporate Governance Institute*; e em 2004, foi publicado o documento *Gestão de Riscos Empresariais: Estrutura Integrada (Enterprise Risk Management: Integrated Framework)* pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* (BRASIL, 2014b).

A ampliação do interesse pela governança corporativa sentido pelo setor empresarial, nos anos 1990, se refletiu também no setor público. Neste cenário, o *Cadbury Report*, que enfatizava a governança corporativa no setor privado, serviu como base para o desenvolvimento da primeira estrutura de governança corporativa para o setor público, criado em 1995 pelo Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública (CIFPA<sup>3</sup>) (SLOMSKI et al., 2008). Outras contribuições importantes para a governança pública foram: o Estudo nº 13 - Boa Governança no Setor Público elaborado pelo Comitê do Setor Público da Federação Internacional de Contadores (IFAC<sup>4</sup>), publicado em 2001; e o Guia de Melhores Práticas para a Governança no Setor Público, publicado em 2003, pelo Escritório Nacional de Auditoria Australiana (ANAO<sup>5</sup>) (SLOMSKI et al., 2008; BRASIL, 2014b).

Entretanto, já na década de 1970 do século passado, países como Reino Unido, Estados Unidos e Nova Zelândia iniciaram diversas reformas administrativas que se caracterizaram, sobretudo, pelo emprego de práticas e modelos gerenciais do setor privado na administração pública. Esse conjunto de alterações ficou conhecido como Nova Gestão Pública (SLOMSKI et al., 2008), modelo esse já discutido anteriormente.

As teorias fundamentais para a NGP são a Teoria da Agência e Teoria da Escolha Pública (SLOMSKI et al., 2008; BHATTA, 2003; DENHARDT; DENHARDT, 2007). De acordo com Slomski et al. (2008), os pressupostos teóricos que fundamentam a NGP são também fundamentais para o entendimento da governança pública.

Denhardt e Denhardt (2007) reforçam que a Teoria da Agência, também denominada pelos autores de teoria do agente-principal, e a Teoria da Escolha Pública fundamentaram a NGP. Os autores ressaltam ainda o aspecto economicista e racionalista presente nessas teorias e, por conseguinte, na NGP.

Quando empregada nas organizações públicas, a teoria da agência se refere ao relacionamento entre o **cidadão**, como principal e

---

<sup>3</sup> Chartered Institute of Public Finance and Accountancy

<sup>4</sup> International Federation of Accountants

<sup>5</sup> Australian National Audit Office

proprietário dos recursos econômicos (SLOMSKI *et al.*, 2008), e **todo aquele a quem foi delegada a autoridade para gerir recursos públicos**, como agentes (BRASIL, 2014b). A Figura 4 representa esse relacionamento e suas partes.

Figura 4 - Relação principal-agente



Fonte: BRASIL (2014b, p. 27)

Na gestão pública, a teoria da agência analisa, por exemplo, questões como: múltiplos interesses que afetam o comportamento dos servidores; incentivos oferecidos pelo principal no intuito de conseguir *compliance* (conformidade) do agente (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Na relação entre agente (gestor público) e principal (cidadão), a dificuldade do principal em verificar as ações do agente provocam assimetria informacional. Somada à possibilidade de existência de conflitos de interesse, a desigualdade de informações gera a incerteza de que a decisão tomada pelo agente é a que melhor atende ao interesse do principal (SLOMSKI *et al.*, 2008). Portanto, em face da complexidade da administração pública e no intuito de minimizar os problemas mencionados, Slomski *et al.* (2008) consideram “necessário elaborar modelos capazes de maximizar a compreensão dessa estrutura, que permitam ao cidadão observar o valor dos serviços produzidos pelo conjunto de agentes” (p. 134).

A teoria da escolha pública, ramo da economia que estuda o processo decisório do governo, dispõe-se a auxiliar na compreensão dos problemas de comportamento burocrático nos caminhos de mesmo interesse, ou, em outras palavras, ajudar no entendimento das interações institucionais complexas da administração pública (SLOMSKI *et al.*, 2008).

A teoria da escolha pública está relacionada com a visão do “homem econômico” e sua preocupação reside na escolha racional. Assim, essa teoria busca explicar o comportamento humano, focando na racionalidade e utilitarismo que supostamente influenciam as decisões dos indivíduos. Desta forma, um dos aspectos fundamentais da teoria é o foco no indivíduo e a asserção de que os indivíduos são racionais, auto interessados e maximizadores de benefícios, ou seja, sempre buscam maximizar seus benefícios e minimizar seus custos (DENHARDT; DENHARDT, 2007). Dessa forma, de acordo com essa teoria, as instituições “interferem nas decisões racionais dos atores públicos, limitando sua racionalidade” (MARTINS, 2000, p. 13).

Além disso, ambas as teorias, da Agência e da Escolha Pública, julgam que os incentivos, elemento importante da governança, são meios para promover mudanças comportamentais (BHATTA, 2003). Assim, as duas teorias são importantes para a compreensão da NGP e da governança pública.

Conforme Timmers (2000), falhas organizacionais como fraudes, administração inadequada, gerentes mal informados ou falhas na supervisão abriram o caminho para melhorias na administração e governança pública.

Neste cenário, para autores como Timmers (2000) e Bhatta (2003), governança pública refere-se à governança corporativa aplicada a gestão pública assim como o emprego, na gestão pública, dos princípios de governança corporativa aplicáveis ao setor público. Esse entendimento é corroborado por Slomski *et al.* (2008), que alegam que os pressupostos teóricos que fundamentam a NGP são também fundamentais para o entendimento da governança pública. A NGP, como analisado anteriormente, tem como característica, precisamente, a apropriação pela Gestão Pública de instrumentos provenientes do setor privado.

Por outro lado, cabe ressaltar que a governança pública possui um significado mais amplo do que a governança corporativa e, como será discutido adiante, possui outros princípios além dos da governança corporativa. Sobre isso, Matias-Pereira (2014) dispõe que, mesmo que a Administração Pública tenda a se inspirar em modelos de governança do setor privado, esse setor visa ao lucro “enquanto a Administração Pública busca realizar sua função social” (p. 6).

Governança pública, ou governança governamental, também pode ser entendida como “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação

da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014b).

De acordo com a IFAC (2014), a governança compreende os arranjos (estruturas) instituídos para garantir que os resultados esperados pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados, ou seja, a principal função da governança é garantir o alcance dos resultados almejados ao mesmo tempo em que o interesse público é atendido.

Segundo Denhardt e Denhardt (2007), a governança está relacionada com o exercício da autoridade pública. Nesta seara, os autores diferenciam governo de governança sendo que esta possui um significado mais abrangente do que aquele. Assim, o termo governo está relacionado com as estruturas, instituições e organizações públicas formais responsáveis por definir as políticas públicas e prestar os serviços, e a governança:

pode ser definida como as tradições, instituições e processos que determinam o exercício do poder na sociedade, incluindo como as decisões são tomadas em questões de interesse público e como os cidadãos ganham voz nas decisões públicas. A governança aborda como a sociedade realmente faz escolhas, aloca recursos e cria valores compartilhados; aborda a tomada de decisões societárias e a criação de sentido na esfera pública (DENHARDT; DENHARDT, 2007, p. 86) (Tradução de Francisco Heidemann - no prelo).

Para Matias-Pereira (2009), governança refere-se “a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas” (p. 69 ), enquanto para Timmers (2000, p. 9), governança pública é:

[...] a salvaguarda à inter-relação entre administração, controle e supervisão, pelas organizações governamentais e pelas organizações criadas pelas autoridades governamentais, visando à realização dos objetivos políticos de forma eficiente e efetiva, bem como se comunicar abertamente sobre isso e fornecer uma prestação de contas para o benefício das partes interessadas (tradução da autora).

O quadro 4 apresenta as principais características da governança pública na percepção de Dias (2012).

Quadro 4 - Características da Governança Pública

Características	Governança Pública
<b>Objetivo central</b>	Eficiência e eficácia
<b>Valor buscado</b>	Responsividade (administrar o público para o público)
<b>Relação com ambiente</b>	Aberta
<b>Poder do Estado</b>	Descentralizado para baixo, para cima e para fora
<b>Processo de Policy Making</b>	Distinção superada: reunificação entre política e administração
<b>Funções administrativas enfatizadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfatiza a coordenação do processo cooperativo e das redes</li> <li>• Adota a participação de outros atores, mas na lógica da racionalidade também substantiva</li> <li>• Adota mecanismos de democracia (representativa e direta) para corresponder à ideia de multicentrismo social</li> <li>• Mantém funções controle e planejamento, mas insere, neste último, a aderência ao contexto específico (local ou regional)</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Dias (2012)

Sob a ótica da gestão pública, os objetivos das melhores práticas de governança corporativa do IBGC (2015) são: aumentar o valor da sociedade, por meio de serviços e ações governamentais que promovam a valorização patrimonial e a melhoria do bem-estar dos cidadãos; melhorar o desempenho, por meio de ações no ambiente interno e externo; facilitar o acesso ao capital a menores custos e contribuir para a perenidade dos serviços produzidos (SLOMSKI, 2009).

Conforme o **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**, do Tribunal de Contas da União, a governança pública possui as seguintes funções (BRASIL, 2014b):

- a) definição da direção estratégica;
- b) supervisão da gestão;
- c) envolvimento dos *stakeholders*;
- d) gerenciamento dos riscos estratégicos;
- e) gestão de conflitos internos;
- f) auditoria e avaliação do sistema de gestão e controle; e
- g) promoção da *accountability* e transparência.

De acordo com o referido documento, enquanto a gestão preocupa-se com a eficácia e eficiência, a governança preocupa-se com a efetividade e economicidade das ações realizadas, tendo como vistas atender as necessidades e expectativas dos cidadãos e demais *stakeholders* (BRASIL, 2014b). Neste contexto, cabe observar que o

conceito de efetividade “corresponde ao grau de qualidade do resultado obtido” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 62).

Segundo Timmers (2000), a governança governamental tem como finalidade criar proteção para atingir os objetivos públicos, por meio da interação entre quatro elementos: administração, controle, supervisão e *accountability* (responsabilidade em prestar contas). De acordo com o autor, a administração refere-se à forma como os processos de gestão e a divisão de responsabilidades são estruturados visando alcançar os objetivos políticos; o controle, por intermédio de organização e monitoramento, preocupa-se em garantir que os objetivos políticos sejam alcançados por meio da implementação das políticas; a supervisão tem como objetivo avaliar se os objetivos políticos estão realmente sendo alcançados e executar os ajustes necessários; e a *accountability* questiona se o modo de prestar contas das atividades fornece informações suficientes sobre o alcance dos objetivos e sobre a forma de gestão e controle (TIMMERS, 2000).

Além de possibilitarem a análise do funcionamento e interação entre os quatro elementos – administração, controle, supervisão e *accountability* – os mecanismos de governança permitem a descoberta de falhas ou áreas expostas e consequente superação (TIMMERS, 2000).

Também por esse motivo, é importante o fortalecimento das estruturas de governança pública, de modo a atender às demandas sociais e reduzir a distância entre Estado e sociedade (BRASIL, 2014b).

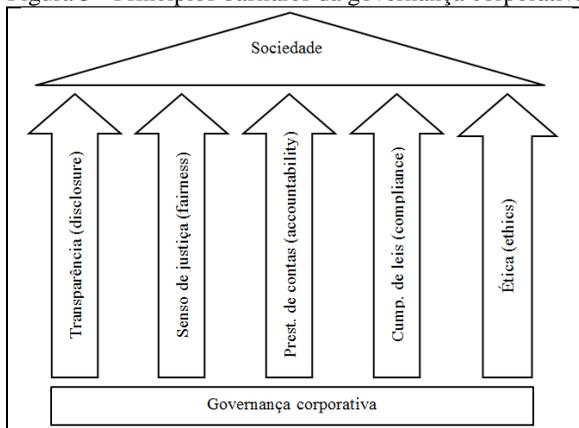
Resta inequívoco que governança e governança pública possuem significados variados que, de certa forma, dificultam seu próprio entendimento. Em função disso, a governança é melhor compreendida em termos de seus elementos constitutivos e princípios (SLOMSKI et al., 2008). Os diversos princípios, regras e procedimentos que permeiam a governança são estabelecidos com o intuito de melhorar a gestão organizacional. Isto posto, os princípios que permeiam a governança serão abordados na próxima seção.

### 2.3.1 Princípios da governança

A governança corporativa, seus princípios, regras e procedimentos têm como intuito melhorar a gestão da organização. Há diversos princípios que permeiam a governança corporativa, sendo que Slomski et al. (2008) enumeram cinco princípios basilares que, de acordo com a literatura, fundamentam a governança corporativa: transparência (*disclosure*), senso de justiça (*fairness*), prestação de

contas (*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*) e ética (*ethics*). A figura 5 ilustra esses princípios:

Figura 5 - Princípios basilares da governança corporativa



Fonte: Adaptado de Slomski *et al.* (2008, p. 10)

Em 1992, no *Cadbury Report*, elaborado pelo *Cadbury Committee*, três princípios fundamentais da governança corporativa foram apontados: transparência, integridade e *accountability* (SLOMSKI *et al.*, 2008). Considerando o contexto nacional, a CVM (2002) cita a transparência, a equidade e a prestação de contas como os principais aspectos das práticas de governança corporativa analisados nas decisões de investimento enquanto o IBGC (2015) apresenta como princípios básicos da governança corporativa a transparência, a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade corporativa. O quadro 5 traz essas informações compiladas:

Quadro 5 - Princípios da Governança Corporativa

Slomski <i>et al.</i>	Cadbury Report	CVM	IBGC
Transparência Senso de justiça Prestação de contas Cumprimento das leis Ética	Transparência Integridade <i>Accountability</i>	Transparência Equidade Prestação de contas	Transparência Equidade Prestação de contas Responsabilidade corporativa

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Fica evidente, no quadro 5, a congruência quanto a dois princípios fundamentais da governança corporativa: transparência e responsabilidade em prestar contas (*accountability*). Na realidade,

conforme discutido nas próximas seções, esses dois princípios estão intrinsicamente ligados, sendo que a transparência é considerada um elemento fundamental para a concretização da *accountability* (SACRAMENTO; PINHO, 2007) e também é apontada como um dos aspectos (SCHEDLER, 1999) ou dimensões da *accountability* (KOPPEL, 2005).

Com o aumento do interesse pela governança corporativa no setor público, Slomski *et al.* (2008, p. 2) consideram que “os problemas verificados na administração pública poderão ser controlados ou amenizados com a utilização de alguns princípios originários da governança corporativa do setor privado”.

Contudo, como alertado por Andrade (2002) e reforçado por Slomski *et al.* (2008) e Matias-Pereira (2009; 2010), o setor público, e aqui em especial as IES, possuem uma complexidade e diversidade que desafiam as instituições, demandando delas uma atenção especial para que se articule princípios e elementos de governança que sejam relevantes ao seu contexto. Neste sentido, acerca do papel da governança na gestão pública, Slomski *et al.* (2008) fazem a seguinte declaração:

O papel da governança na gestão pública é de oferecer um conjunto de princípios e elementos comuns, adaptado à realidade de cada país, que considere aspectos relacionados a liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência, com o objetivo de maximizar o bem-estar da sociedade (p. 129).

Segundo Matias-Pereira (2009; 2010), há quatro princípios de governança pública: relações éticas, conformidade, transparência e prestação responsável de contas. A IFAC (2014) apresenta sete princípios fundamentais para a governança no setor público: integridade, valores éticos e Estado de direito; abertura e engajamento dos *stakeholders*; resultados econômicos, sociais e ambientais sustentáveis; otimização dos resultados; capacidade institucional e individual; gestão de riscos e de desempenho; transparência e *accountability* efetiva. A Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Controladoria Geral da União, indica como princípios da boa governança os seguintes elementos: liderança, integridade, responsabilidade, compromisso, transparência e *accountability* (BRASIL, 2016a). Similarmente, Barrett (2002) sugere a adoção, pelas entidades do setor público, de seis

princípios mais importantes de governança corporativa: liderança, integridade, compromisso, *accountability*, integração e transparência. Importante ressaltar que, para o autor, os três últimos princípios são resultados de estratégias, sistemas, políticas e processos.

Diferente da IN CGU/MP nº 001/2016, o Decreto nº 9.203/2017 apresenta como princípios da governança pública: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência (BRASIL, 2017a). Na opinião de Slomski (2009), os princípios de governança corporativa do IBGC (2015), quais sejam, transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, são aplicáveis à gestão pública. As contribuições desses autores acerca dos princípios da governança pública são demonstradas no quadro 6:

Quadro 6 - Princípios da Governança Pública

Matias-Pereira	IFAC	Brasil (2016a)	Barret	Brasil (2017a)	IBGC
Relações éticas Conformidade Transparência Prestação responsável de contas	Integridade, ética e Estado de direito Engajamento dos <i>stakeholders</i> Resultados econômicos, sociais e ambientais sustentáveis Otimização dos resultados Capacidade institucional e individual Gestão de riscos e de desempenho Transparência e <i>accountability</i> efetiva	Liderança Integridade Compromisso <i>Accountability</i> Responsabilidade Transparência	Liderança Integridade Compromisso <i>Accountability</i> Integração Transparência	Capacidade de resposta Integridade Confiabilidade Melhoria regulatória Prestação de contas e responsabilidade Transparência	Transparência Equidade Prestação de contas Responsabilidade corporativa

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Novamente, fica evidenciado que há convergência em relação a dois princípios fundamentais da governança pública: transparência e *accountability* (responsabilidade em prestar contas). Esses dois princípios são foco desse estudo e, portanto, serão detalhados nas próximas seções. Não obstante, nos próximos parágrafos serão sucintamente apresentados os princípios de: liderança, integridade, compromisso, integração, equidade e responsabilidade corporativa.

O princípio da liderança relaciona-se à necessidade de existir clara identificação e articulação das responsabilidades bem como à necessidade de haver clara comunicação e compreensão dos relacionamentos entre as diversas partes interessadas e os gestores públicos, de forma a assegurar o funcionamento dos controles necessários à governança efetiva (BARRETT, 2002).

A integridade, que depende tanto da eficácia da estrutura de controle institucional quanto do profissionalismo e dos padrões pessoais dos indivíduos, se reflete nas práticas, no processo decisório institucional e na qualidade e credibilidade dos relatórios de desempenho da instituição. A integridade é baseada na honestidade, na objetividade, na probidade administrativa e em altos padrões de propriedade (BARRETT, 2002). Segundo Slomski *et al.* (2008), a probidade administrativa quanto à propriedade está relacionada ao modo confiável, zeloso e honesto de controlar, gerenciar e proteger ativos, recursos e informações públicas, evitando gastos desnecessários e coibindo o uso indevido de recursos públicos.

A governança efetiva concerne não somente à adoção de processos e mecanismos para alcançar os resultados desejados, como também exige compromisso pessoal de todos participantes. Isso é, para a efetivação da governança pública é necessário o engajamento de todos os participantes. Ao dizer isso, Barrett (2002) ressalta o papel das pessoas e da comunicação interpessoal no processo de governança, assim como enfatiza os relacionamentos com os cidadãos e clientes, os valores corporativos e a conduta ética. Em outras palavras, o princípio do compromisso pode ser assim definido: “dever de todo o agente público de se vincular, assumir, agir ou decidir pautado em valores éticos que norteiam a relação com os envolvidos na prestação de serviços à sociedade, prática indispensável à implementação da governança” (BRASIL, 2016a).

O princípio da integração refere-se à conexão coerente entre os diversos elementos da governança pública. Desta forma, o desafio real da governança consiste em garantir que os seus vários elementos se integrem holística e coerentemente. A estrutura de gestão estratégica integrada necessária para o alcance dos padrões de desempenho e para o cumprimento de metas e objetivos organizacionais deve ser fornecida pela governança efetivamente implementada (BARRETT, 2002).

O princípio da equidade refere-se ao tratamento justo e isonômico de todos os *stakeholders* da organização, tendo em vista seus direitos, deveres, necessidades e expectativas, bem como a desaprovação de quaisquer atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto (IBGC, 2015; SLOMSKI *et al.*, 2008).

O princípio da responsabilidade corporativa trata da preocupação com a perenidade das organizações. De acordo com esse princípio, os responsáveis pela governança devem ter uma preocupação temporal de curto, médio e longo prazos, devem zelar pela sustentabilidade e viabilidade econômico-financeira das organizações e devem minimizar

as externalidades negativas e maximizar as positivas. Segundo esse princípio, as organizações devem incorporar considerações de ordem socioambiental em suas estratégias, dado que a responsabilidade corporativa contempla uma visão mais ampla da estratégia (IBGC, 2015; SLOMSKI et al., 2008). De forma similar, o princípio da responsabilidade (aplicado à gestão pública) refere-se à preocupação e zelo que os agentes de governança devem ter na definição de estratégias e no uso de recursos públicos, visando melhor atender aos interesses da sociedade (BRASIL, 2016a).

Nesta seção, foram indicados os princípios mais relevantes da governança bem como alguns deles foram brevemente esclarecidos. Nas próximas seções serão detalhados dois princípios da governança pública: *accountability* e transparência.

### 2.3.2 *Accountability*

Considerando o problema e os objetivos dessa pesquisa, os dois princípios mais relevantes para esse estudo são os princípios da *accountability* e da transparência. A *accountability* e transparência são amplamente reconhecidas como princípios da governança (MATIAS-PEREIRA; 2009; 2010; IFAC, 2014; BARRET; 2002; IBGC, 2015; BRASIL, 2016a; 2017a).

Os princípios da transparência e da *accountability* estão intrinsecamente ligados, dado que ambos visam atender as necessidades dos cidadãos de verificarem as ações realizadas pelo gestor público. A semelhança entre os princípios é tanta que Salm e Menegasso (2010, p. 6) chegam a afirmar que: a “transparência contínua pode ser entendida como a *accountability*”.

Em texto considerado um dos primeiros a tratar da temática no Brasil, Campos (1990) discutiu o termo *accountability* buscando compreender a semântica da palavra bem como identificar um termo correspondente na língua portuguesa. Campos (1990) acabou por concluir que, diante o contexto histórico do país daquele momento, não somente a palavra correspondente era ausente como o próprio conceito de *accountability*. Dado que Campos (1990) entendia a efetividade da *accountability* como sendo inerente à qualidade das relações entre Estado e sociedade, a autora considerou que a falta de *accountability* no Brasil decorria do modo como ocorriam essas relações. A partir de então, a autora passou a conceber a *accountability* como uma:

questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela

*accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade (CAMPOS, 1990, p. 33).

Com isso, Campos (1990) considerava que a preocupação com a *accountability* governamental é menor em sociedades menos amadurecidas, tal como a realidade do Brasil no momento de sua análise, e que a tentativa de cunhar um termo correspondente a *accountability* naquele momento “seria desprovida de significado, pois não faria parte da nossa realidade” (CAMPOS, 1990, p. 48). Considerava ainda que, com o fortalecimento da tessitura institucional, provavelmente tanto o conceito quanto a tradução de *accountability* surgiram no país.

Entretanto, trabalhos mais recentes reforçam a dificuldade tanto em uma definição mais clara do termo como na adoção de uma palavra que o expresse na língua portuguesa (PINHO; SACRAMENTO, 2009; ROCHA, 2011).

Para Pinho e Sacramento (2009), desde o estudo de Campos (1990), vários estudos buscaram contribuir com a definição de um conceito para *accountability*, contudo esses estudos enfatizam a dificuldade em traduzir o termo.

Segundo Pinho e Sacramento (2009), os estudos que sobrevieram à pesquisa de Campos (1990), comumente traduzem *accountability* como responsabilização bem como acrescentam adjetivos à palavra. Porém, apesar de convergentes, não existe perfeita concordância entre as diferentes traduções de *accountability* (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Depois de investigar a origem e a semântica do termo, Pinho e Sacramento (2009) concluem que não existe uma palavra única (e uma única palavra) que defina *accountability* na língua portuguesa. Contudo, “constatou-se que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

Em relação às mudanças ocorridas no contexto histórico social do país no íterim entre 1990 (data da pesquisa de Campos) a 2009 (data da reanálise), Pinho e Sacramento (2009) ponderam que, conquanto tenha havido avanços, mudanças mais estruturais são difíceis de serem

realizadas em um curto período de tempo. E acrescentam que: “Em verdade, o que se observa nas últimas duas décadas é a convivência de um processo de mudança de valores no Brasil que favorecem a *accountability* [...] com os valores que a dificultam [...]” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1363).

Além disso, os autores atentam que conceito de *accountability* está em permanente construção e evolução, dado que deve se adequar à medida que ocorrem mudanças na realidade social. Portanto, a compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo e interminável (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Em virtude ou apesar da dificuldade conceitual, Pinho e Sacramento (2009, p. 1348) consideram que “*accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”.

Apesar da ênfase dada ao cenário nacional, a dificuldade semântica da *accountability* não é percebida apenas no Brasil, visto que autores como Schedler (1999), Denhardt e Denhardt (2007) e Koppell (2005) expressam dificuldade e falta de consenso e de clareza quanto à definição de *accountability*. Segundo Denhardt e Denhardt (2007), diversos estudiosos da *accountability* relatam dificuldade em defini-la bem como a dificuldade, ainda maior, em produzi-la/impô-la.

Schedler (1999) ressalta que *accountability* é um conceito sub-explorado, abrangente, com amplo campo de aplicação e, embora constitua-se um termo da moda, seu significado permanece evasivo, sem clara fronteira semântica e sem clara compreensão sobre sua estrutura interna. Além disso, o termo possui raiz semântica (*accounting*) ambivalente, o que dificulta sua clara compreensão. A dificuldade no entendimento do termo, sua variabilidade e amplitude, bem como a ausência de uma concepção mais precisa também foram notados por Rocha (2011).

Assim como Pinho e Sacramento (2009), Schedler (1999) defende que o conceito de *accountability* não é rigoroso e invariável, bem como defende que o conceito é reconstruído à medida que é utilizado. Desse modo, o autor entende que, como é utilizado na atualidade, o termo expressa a preocupação contínua com a vigilância e consequentes restrições institucionais sobre o exercício do poder.

Para Schedler (1999), a *accountability* pressupõe a existência do poder: “Sem poder, sem a capacidade de tomar decisões e a capacidade correspondente para atribuir decisões, não faz sentido falar sobre

*accountability*” (p. 19) (tradução da autora). Isto posto, a *accountability* não visa eliminar o poder e sim se orienta no sentido de disciplinar, controlar e limitar a arbitrariedade do uso desse poder e evitar seu abuso (SCHEDLER, 1999).

A *accountability* implica implícita ou explicitamente responsabilidade pessoal (PINHO; SACRAMENTO, 2009; SCHEDLER, 1999). Entretanto, apesar da similaridade entre os termos, que muitas vezes são tratados como sinônimos, não há uma convergência perfeita entre *accountability* e responsabilidade, dado que esse último possibilita que os agentes desconsiderem questões desagradáveis por imaginar que sabem o que estão fazendo (SCHEDLER, 1999).

Similarmente, Campos (1990) também discute a questão da responsabilidade e suas duas versões: subjetiva e objetiva. Enquanto a primeira responsabilidade vem de dentro da pessoa, acarreta uma cobrança sobre si mesma e fundamenta-se na moralidade e na ética, a segunda vem de fora e implica na obrigação de alguém em responder por algo diante de outra pessoa (CAMPOS, 1990; ROCHA, 2011). Neste cenário, Campos (1990) julga *accountability* como análoga à responsabilidade objetiva, compreensão essa corroborada por Rocha (2011) que afirma que a noção de responsabilidade objetiva está contida no conceito de *accountability*.

Também Heidemann (2009) associa a *accountability* a responsabilidade, visto que, para o autor, a *accountability* em sentido abrangente corresponde à ética da responsabilidade. Em contraste à ética da convicção, que relaciona-se aos valores e tem origem pessoal, Heidemann (2009) explica que a ética da responsabilidade tem origem social e relaciona-se com a *accountability* por confrontar o detentor de expectativas com o agente encarregado de satisfazê-la.

Desta forma, a “*accountability* nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350).

Sob todas as perspectivas de análise, a *accountability* é complexa e multifacetada. Schedler (1999) atribui a três aspectos o carácter multifacetado da *accountability*: obrigação de transparência (possibilidade de monitoramento); obrigação de justificação dos atos; e ameaça de sanção. Esses três aspectos estão abrangidos pela concepção de *accountability* do autor e são necessários para reger o exercício do poder (SCHEDLER, 1999). Os dois primeiros aspectos se relacionam com a dimensão denominada de *answerability* por Schedler (1999) e o

último aspecto remete à dimensão de *enforcement*. A *answerability* e o *enforcement* são, de acordo com o autor, as duas dimensões principais da *accountability*.

A *answerability* encerra uma dupla questão: a obrigação dos atores públicos de **informar** e de **explicar** suas decisões e atos (o que e porque). Em outras palavras, a *answerability* contém uma dimensão informativa e uma dimensão argumentativa da *accountability*. A dimensão informativa refere-se tanto ao direito de receber informações quanto à correspondente obrigação de fornecê-las. Da mesma forma, a dimensão argumentativa envolve tanto o direito de receber explicação quanto à correspondente obrigação de esclarecimento dos atos e decisões (SCHEDLER, 1999). Schedler (1999) complementa que a *answerability* implica tanto a possibilidade de haverem perguntas desconfortáveis quanto à obrigação em respondê-las.

A necessidade de *accountability* enquanto *answerability* decorre da existência de informações imperfeitas (falta de informações), ou seja, da assimetria informacional (SCHEDLER, 1999), que é a circunstância em que há diferente nível de acesso e posse às informações entre o agente e o principal e outros *stakeholders* (SLOMSKI et al., 2008). De acordo com Schedler (1999, p. 20), a *accountability* como *answerability* pretende “iluminar a caixa preta”, isto é, aumentar a transparência “Se o exercício do poder fosse transparente, não haveria necessidade de tornar alguém *accountable*. A demanda por *accountability* (como *answerability*) se origina da opacidade do poder” (tradução da autora).

A *enforcement* implica as ideias de retribuição ao bom comportamento e punição ao comportamento impróprio. Em outras palavras, relaciona-se à capacidade de imposição de sanções aos que violem seus deveres públicos. Então, mediante a *enforcement*, os atos dos atores públicos têm consequências, inclusive possíveis sanções negativas (SCHEDLER, 1999). A penalidade imposta depende, obviamente, da gravidade da violação, sendo que exposição pública e consequente destruição de reputação e demissão do cargo são penalidades adequadas em muitos casos, exceto quando há violação de preceitos legais, situação essa que exige sanções legais (SCHEDLER, 1999).

Assim como Schedler (1999), Koppell (2005) propõe um conjunto de dimensões para a *accountability*. O autor justifica que a necessidade de estabelecer uma tipologia de dimensões da *accountability* decorre da falta de clareza quanto ao seu significado. Segundo o autor, as diversas concepções de *accountability* suportam diferentes e conflitantes expectativas em relação à *accountability*; em

outras palavras, conforme o autor, os diferentes significados atribuídos ao termo são inconsistentes uns com os outros.

Para Koppell (2005), geralmente se espera que as organizações sejam *accountables* em todos os sentidos: que cumpram ordens superiores, que atendam regras, que respondam às expectativas da sociedade. Contudo, Koppell (2005) argumenta que as organizações não podem ser *accountables* em todos os sentidos atribuídos à *accountability*, ou seja, não podem concomitantemente satisfazer todas as expectativas em relação à *accountability*. O autor afirma que as organizações que tentam ser *accountables* em todos os sentidos podem apresentar falhas na *accountability*, visto que ao tentar satisfazer às expectativas contraditórias da *accountability*, as organizações muitas vezes não satisfazem nenhuma.

De acordo com Koppell (2005), as organizações que tentam atender às expectativas contrastantes podem se tornar disfuncionais e sofrer de uma síndrome que o autor nomeia de Transtorno de *Accountabilities* Múltiplas (*Multiple Accountabilities Disorder – MAD*). Diante da preocupação que as expectativas de *accountability* pouco claras possam levar a MAD e visando explicar os desafios enfrentados por organizações que tentam atender expectativas conflitantes, Koppell (2005) propõe uma tipologia de concepções da *accountability* dividida em cinco distintas dimensões: transparência (*transparency*), imputabilidade (*liability*), controlabilidade (*controllability*), responsabilidade (*responsibility*) e responsividade (*responsiveness*).

Koppell (2005) explica que essas dimensões não são mutuamente exclusivas e que as duas primeiras (transparência e imputabilidade) são consideradas alicerces para as demais concepções de *accountability*. O autor argumenta ainda que as últimas três dimensões (controlabilidade, responsabilidade e responsividade) são as mais conflitantes entre si.

Para o autor, a transparência é um requisito fundamental para as demais dimensões da *accountability* e refere-se à necessidade do gestor público de explicar e contar (*account*) suas ações, sendo “o valor literal da responsabilidade” (KOPPELL, 2005, p. 96) (tradução da autora). O autor argumenta que a transparência tem valor inato e um fim em si mesmo e, ao mesmo tempo, constitui-se em um importante instrumento de avaliação do desempenho organizacional.

A dimensão da imputabilidade refere-se à responsabilização dos indivíduos e organizações por suas ações, ou seja, refere-se à exigência de que o desempenho de indivíduos e organizações enfrente consequências, seja punição por malversação, seja compensação pelo bom desempenho. Já a controlabilidade refere-se à satisfação da vontade

do principal, que controla a organização, por parte do agente (KOPPELL, 2005).

A dimensão da responsabilidade, por sua vez, refere-se à limitação dos servidores às leis, regras e normas; aos padrões profissionais formais e informais; e às normas e padrões comportamentais. Assim, a responsabilidade pode se referir tanto a obrigações explícitas quanto a obrigações morais ou implícitas (KOPPELL, 2005).

Por fim, a dimensão da responsividade tem relação com a capacidade de satisfazer as expectativas (necessidades e demandas) dos cidadãos. Segundo Koppell (2005), as organizações são responsivas se atendem às demandas e necessidades da sociedade.

Como mecanismos ou instrumentos de *accountability*, Campos (1990) e Rocha (2011) mencionam os controles burocráticos, internos e externos, o processo eleitoral e o controle social exercido pela imprensa e pela sociedade civil, organizada ou individualmente.

Rocha (2011) opina que, basicamente, a *accountability* se efetiva no processo eleitoral, por meio do exercício do poder do cidadão em eleger seus representantes e governantes. Campos (1990), por outro lado, considera que tanto o processo eleitoral quanto os mecanismos de controle interno, embora necessários, são insuficientes para concretizar a *accountability* na administração pública. Campos (1990) também lamenta o controle realizado pelos Tribunais de Contas que, no período de sua análise, se limitava às questões orçamentárias e contábeis, não contribuindo para a verificação quanto à eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Nesta perspectiva, Campos (1990) defende que são o engajamento cidadão, a opinião pública bem-informada e os partidos políticos sintonizados com seu eleitorado que garantem a legitimidade do poder delegado. Ainda, a autora argumenta que o controle efetivo do governo só ocorre com a fiscalização das ações governamentais pelos cidadãos. Entretanto, mesmo reconhecendo a legitimidade de cidadãos agindo de forma individual, a estudiosa enfatiza que idealmente o controle efetivo seria prerrogativa da cidadania organizada, visto que, agindo individualmente o cidadão não tem força suficiente para impedir abusos no exercício do poder. Assevera também que há um elo entre cidadania organizada e *accountability* e que: “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*” (CAMPOS, 1990, p. 35).

A organização da sociedade é necessária porque um tecido social organizado, com interesses públicos e privados previamente

coordenados, amplia a possibilidade de controle pela sociedade e pelos cidadãos. Inversamente, um tecido social frágil dificulta o controle social sobre o Estado, visto que a ação individual, mesmo que disseminada, é impotente para deter abusos de poder e comportamentos impróprios pelo Estado (CAMPOS, 1990).

Em virtude disso, autores como Pinho e Sacramento (2009) e Rocha (2011) consideram a *accountability* e o controle sobre o governo aspectos fundamentais do regime democrático. Quanto a isso,

um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes (ROCHA, 2011, p. 84).

Nesta seara, Schedler (1999) opina que a *accountability* é oposta ao poder individual, visto que cria uma relação dialógica entre os atores dos dois lados (fiscalizadores e fiscalizados), envolvendo-os em debate público. Reforçando o ponto de vista de Campos (1990) quanto à deficiência do controle interno, Schedler (1999) considera que a *accountability* é oposta também ao controle unilateral.

Quanto aos tipos de *accountability*, O'Donnell (1998) a divide em duas formas: vertical e horizontal. Essa classificação decorre da posição ocupada pelos atores da *accountability* (PINHO; SACRAMENTO, 2009) e corresponde a uma diferenciação entre Estado e sociedade (ROCHA, 2011). Dada essa diferenciação, *accountability* vertical pressupõe uma relação entre desiguais enquanto a *accountability* horizontal pressupõe uma ação entre iguais (PINHO; SACRAMENTO, 2009; SCHEDLER, 1999).

A expressão *accountability* vertical é atinente às ações realizadas individualmente ou coletivamente, em relação àqueles que, eleitos ou não, exercem posições em instituições públicas (O'DONNELL, 1998). Em outras palavras, “a *accountability* vertical é exercida pelos atores sociais em relação aos atores estatais” (ROCHA, 2011, p. 86).

Não obstante essa definição, e dada à desigualdade entre os atores, Schedler (1999) considera que o conceito de *accountability* vertical possui uma lacuna, visto que não determina a direção da ação: se ocorre de baixo para cima ou se de cima para baixo. Exemplificando, há a *accountability* burocrática (de cima para baixo) e a *accountability* eleitoral (de baixo para cima) (SCHEDLER, 1999).

A *accountability* vertical caracteriza-se pelo poder da sociedade em premiar ou punir seus governantes e representantes (ROCHA, 2011) e tem as eleições como mecanismo principal (O'DONNELL, 1998; SCHEDLER, 1999). Entretanto, reivindicações sociais e o controle pela mídia também são mecanismos de *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998). O'Donnell (1998) se mostra cético quanto à efetividade das eleições como mecanismo de *accountability* vertical e também considera que nem sempre as reivindicações sociais e o papel da mídia desencadeiam os procedimentos adequados.

Diante disso, O'Donnell (1998) argumenta que o impacto dessas reivindicações depende, em grande parte, das ações tomadas pelas agências públicas devidamente autorizadas no sentido de investigar e penalizar as ações impróprias. Neste sentido, o autor define *accountability* horizontal como:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Em outras palavras, a *accountability* horizontal pode ser definida como aquela que se concretiza mediante a mútua fiscalização entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (freios e contrapesos), sendo, portanto, a *accountability* exercida dentro do próprio estado (ROCHA, 2011).

A efetividade da *accountability* horizontal depende de uma rede de agências dispostas e devidamente autorizadas a exercê-la. Do lado oposto, ela pode ser violada de duas formas: por meio da usurpação ilegal da autoridade de uma agência governamental por outra; e por meio da corrupção, ou seja, obtenção de vantagens ilícitas pela autoridade pública (O'DONNELL, 1998).

Em relação à suposta igualdade de poder entre as partes, Schedler (1999) sugere que entre elas haja independência e autonomia, sem qualquer relação de subordinação. Entretanto, observa que o órgão fiscalizador deve ter, dentro da sua área de competência, mais poder que o órgão fiscalizado.

A *accountability* social ou societal é uma terceira forma de *accountability*, definida por Peruzzotti e Smulovitz (2006). Seguindo a

classificação de O'Donnell (1998), os autores introduzem a *accountability* social dentro da *accountability* vertical (Vide anexo A) e esclarecem *accountability* social como:

um mecanismo de controle não-eleitoral e vertical das autoridades políticas que baseado nas ações de uma série de associações e movimentos de cidadãos e a mídia. As ações desses grupos monitoram funcionários públicos, expõem as infrações governamentais e podem ativar a operação de agências horizontais (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006, p. 10) (tradução da autora).

Em outras palavras, a *accountability* social é aquela realizada fora dos limites do Estado e exercida diretamente pelos cidadãos, pelas entidades da sociedade civil e pela imprensa sobre todo agente público, seja ele eleito, nomeado ou permanente (ROCHA, 2011).

A *accountability* social pode ser realizada por métodos institucionais – como mover ações legais – e por métodos não-institucionais – como mobilizações sociais e exposições na mídia. Assim, depreende-se que *accountability* social não se concretiza por meio da agregação de votos nem por meio de um sistema de freios e contrapesos. Em lugar disso, a *accountability* social depende de setores organizados da sociedade civil e da mídia interessados e aptos a influenciar o aparato governamental (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2006).

Discutindo a eficácia do mecanismo eleitoral, Peruzzotti e Smulovitz (2006) avaliam que *accountability* social (constituída de sociedade civil e mídia ativa) pode complementar o mecanismo eleitoral. Além disso, ao contrário desse último, a *accountability* social pode ser exercida nos períodos entre eleições, não dependendo de calendários fixos.

Em relação ao objeto da *accountability*, Schedler (1999) apresenta sete variedades de *accountability*: *accountability* política (em sentido estrito), administrativa, profissional, financeira, moral, legal e constitucional. O aspecto monitorado por cada tipo de *accountability* é ilustrado no quadro 7:

Quadro 7 - Variedades de *Accountability*

<b>Tipo de <i>accountability</i></b>	<b>Aspecto monitorado pela <i>accountability</i></b>
Política (sentido estrito)	Adequação de políticas substantivas e processos de formulação de políticas públicas bem como as qualidades pessoais dos atores políticos
Administrativa	Conveniência e correção processual dos atos burocráticos
Profissional	Atendimento aos padrões éticos de profissionalismo
Financeira	Uso dos recursos públicos em relação às normas de austeridade, eficiência e propriedade
Moral	Atos políticos com base em padrões normativos prevaletentes (independente de regras e regulamentos formais)
Legal	Cumprimento de regras legais
Constitucional	Atos legislativos com base em regras constitucionais

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Schedler (1999, p. 22)

Há ainda outra divisão da *accountability*, apresentada por Schommer et al. (2015), que se fundamenta nas etapas da conexão entre os mecanismos de *accountability*. Os autores denominam a primeira etapa de *accountability* tradicional e informam que essa etapa se caracteriza pela ausência de coprodução<sup>6</sup> de informação e controle. Na etapa 2 de conexão dos mecanismos, denominada de *accountability* transversal, tanto os agentes públicos quanto os cidadãos promovem a produção, disseminação e uso de informações e pode haver interação entre os mecanismos horizontais e verticais de controle. Já a etapa 3, *accountability* sistêmica, caracteriza-se pelo trabalho em conjunto entre cidadãos e governo para produção de informações e controle. Nesse tipo de *accountability*, que se assemelha a uma rede e envolve diversos mecanismos político-institucionais, cidadãos e governo possuem funções integradas e complementares. A etapa 4, *accountability* difusa, consiste em uma perspectiva extrema porém ideal: nesta etapa “a produção de informação e controle é compartilhada igualmente pelo Estado e pela sociedade, sem uma estrutura central e procedimentos regulares” (SCHOMMER et al., 2015, p. 1382) (tradução da autora). O quadro 8, extraído de Schommer et al. (2015), retrata e detalha essas quatro etapas.

<sup>6</sup> Segundo Salm e Menegasso (2010, p. 1), coprodução consiste em “uma estratégia para a produção dos serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos”.

### Quadro 8 - Etapas da conexão entre os mecanismos de *accountability*

1. <i>Accountability</i> tradicional	Não há coprodução de informação e controle. O nível de interação entre os mecanismos de controle social e institucional é baixo, assim como a capacidade de influência do controle social sobre as agências de controle institucional. O aparelho de Estado é responsável, quase exclusivamente, pela informação e pelo controle. Há uma ênfase no processo eleitoral como um mecanismo de punição ou recompensa.
2. <i>Accountability</i> transversal	Existe coprodução esporádica e periférica de informação e controle. A interação entre os mecanismos de controle institucional e controle social mostra diferentes níveis de regularidade e compartilhamento de recursos. A capacidade de influência do controle social sobre o sistema de controle institucional aumenta, mas o último mantém sua estrutura. O aparato estatal é responsável pela informação e controle, eventualmente compartilhando suas atividades com organizações da sociedade civil. Há um maior grau de influência da sociedade sobre os mecanismos institucionais de justificação e sanção.
3. <i>Accountability</i> sistêmica	Há coprodução de informação e controle, de várias maneiras e em diferentes graus de institucionalização. O envolvimento mútuo entre cidadãos e servidores públicos afeta continuamente o impacto e os resultados das funções dos Estados, contribuindo para moldar a estrutura e tornar os limites de ação do Estado mais sensíveis, fluidos e permeáveis aos interesses da sociedade. O aparato estatal e as suas responsabilidades específicas estão presentes, mas assumem uma forma mais flexível. Dada a sua natureza orgânica, se uma parte do sistema de controle falhar, todo o sistema é afetado e as outras partes tentam garantir que o sistema funcione. No entanto, em caso de falha de uma parte, o seu papel pode ser desempenhado por outras partes do sistema.
4. <i>Accountability</i> difusa	Este é um tipo ideal de <i>accountability</i> . A informação e o controle são produzidos por vários agentes sem uma estrutura central e procedimentos regulares. A coprodução é exercida com baixo grau de institucionalização e não envolve necessariamente o aparato estatal.

Fonte: Schommer et al. (2015, p. 1382) (tradução da autora)

Um arranjo diferente da *accountability* é proposto por Denhardt e Denhardt (2007) e Rocha (2011). Diante da complexidade e heterogeneidade da *accountability*, esses autores consideram que tanto a administração pública quanto a *accountability* devem ser discutidas sob abordagens variadas.

Rocha (2011) argumenta que a *accountability* não pode ser vista como um fenômeno isolado do contexto administrativo no qual está inserida. Assim, cada modelo de Administração Pública apresenta características, perspectivas e contextos diferentes nos quais a *accountability* se insere. Em outras palavras: “a *accountability* assume determinadas características quando vista sob a ótica de diferentes modelos teóricos da administração pública” (ROCHA, 2011, p. 83). Por conseguinte, cada modelo de Administração Pública corresponde a uma perspectiva específica de *accountability*.

Diante disso, Denhardt e Denhardt (2007) e Rocha (2011) discutem as diferentes perspectivas da *accountability* à luz de três diferentes perspectivas e teorias de Administração Pública, já discutidas

anteriormente, quais sejam: Administração Pública Tradicional (APT), Nova Gestão Pública (NGP) e Novo Serviço Público (NSP).

As concepções de *accountability* podem ser agrupadas em três planos relacionados às três teorias de administração pública, visto que as características desses planos convergem com as características da teoria correspondente: hierárquico, correspondente à APT; regras de mercado, correspondente ao NGP; e valores democráticos, correspondente à NSP (ROCHA, 2011). A caracterização das diferentes abordagens de *accountability* é ilustrada no quadro 9.

Quadro 9 - Diferentes abordagens da *accountability*

Modelo	Concepção	Abordagem	Responsabilidade dos Administradores	Caracterização do Processo de <i>Accountability</i>
APT	Hierárquica	Conformidade	Pela implementação das políticas públicas perante os líderes políticos eleitos	<i>Accountability</i> de processos
NGP	Regras de Mercado	Resultados	Pelos resultados das políticas públicas perante os líderes políticos eleitos	<i>Accountability</i> de resultados
NSP	Valores Democráticos	Multifacetada	Por cumprir a lei; manter uma postura ética; defender o interesse público e os princípios democráticos; e atender ao interesse dos cidadãos.	<i>Accountability</i> democrática

Fonte: Rocha (2011, p. 94)

A concepção hierárquica se relaciona com a Administração Pública Tradicional e é marcada por uma visão formal, hierárquica e legal da *accountability*. Essa abordagem se fundamenta no pressuposto de que os administradores não exercem nem devem exercer discricionariedade. Pelo contrário, eles devem simplesmente seguir as leis e regras e agir de forma inteiramente impessoal e neutra (DENHARDT; DENHARDT, 2007; ROCHA, 2011).

Devido à separação entre política e administração, ou seja, atribuição da responsabilidade pela decisão política aos líderes eleitos e da responsabilidade pela implementação das políticas públicas aos agentes públicos não eleitos, os agentes públicos não eleitos não são *accountables* (responsáveis) diretamente aos cidadãos. Desta forma, tendo em vista as respectivas responsabilidades, os administradores públicos são *accountables* perante os líderes políticos e estes são *accountable* perante os eleitores (DENHARDT; DENHARDT, 2007; ROCHA, 2011).

Evidencia-se que essa abordagem de *accountability* foca no controle da conformidade às leis, às regras e às normas procedimentais, ou seja, a *accountability* visa assegurar, por meio de controle e fiscalização, o cumprimento da legislação e das regras (DENHARDT; DENHARDT, 2007; ROCHA, 2011). Essa abordagem de *accountability*

converge com o modelo da Administração Pública Tradicional, pois concebe “que o resultado de uma política pública é a consequência do acerto da decisão política combinada à sua correta implementação” (ROCHA, 2011, p. 89).

Assim como no modelo da Administração Pública Tradicional, a visão de *accountability* da Nova Gestão Pública depende “de mensuração objetiva e de controles externos” (DENHARDT; DENHARDT, 2007; p. 130) (Tradução de Francisco Heidemann - no prelo). Contudo, existem três diferenças importantes entre ambas. Primeiro, a Nova Gestão Pública tem como pressuposto a ineficácia da burocracia tradicional, dado que essa última controla recursos e processos em vez de resultados (DENHARDT; DENHARDT, 2007; ROCHA, 2011).

Assim, a NGP propõe a emulação da gestão pública aos moldes do mercado, declarado, pelos defensores da NGP, como superior ao modelo burocrático (ROCHA, 2011) e também propõe o uso de medidas de desempenho para mensuração dos resultados, visto que a *accountability* foca o desempenho e os resultados. (DENHARDT; DENHARDT, 2007). Para Rocha (2011, p. 90), quando se propõe que a gestão pública seja emulada pelo mercado, está se “propondo, também, que se emule o seu modelo de administrador-empresário”. Em outras palavras, a emulação da gestão pública aos moldes do mercado requer administradores-empresendedores proativos e que detenham poder para tomar decisões políticas exercendo sua discricionariedade.

Segundo, a NGP reconceitua o **público** como **cliente** e **consumidor**, os quais são movidos pelo autointeresse (DENHARDT; DENHARDT, 2007; ROCHA, 2011). Neste caso, a gestão pública é *accountable* somente aos seus clientes e não aos cidadãos. Ou seja, “A *accountability* é uma questão de satisfazer as preferências dos clientes diretos dos serviços do governo” (DENHARDT; DENHARDT, 2007; p. 131) (Tradução de Francisco Heidemann - no prelo). Por fim, a terceira diferença está na ênfase em privatizar a prestação dos serviços públicos, o que redireciona a perspectiva da *accountability* de uma visão pública para uma particular (DENHARDT; DENHARDT, 2007; ROCHA, 2011).

Esse padrão de *accountability* não expressa grande preocupação em relação à conformidade às leis e regras, e sim com os resultados produzidos pela ação do governo mesmo que, para tanto, haja necessidade de quebrar a rigidez procedimental, vista muitas vezes como inibidora da proatividade e empreendedorismo dos gestores públicos (ROCHA, 2011).

Em consequência, os controles externos e os padrões de desempenho exigidos pelo modelo não se baseiam mais “na lei, nos regulamentos e nas normas que definem e estabelecem procedimentos, mas sim em padrões de desempenho e nos resultados esperados” (ROCHA, 2011, p. 90).

Dada a relevância da discricionariedade para este modelo, a responsabilização dos administradores é pelos resultados das políticas públicas, e não pelos processos. A aderência dessa abordagem de *accountability* ao modelo da Nova Gestão Pública decorre da ênfase no controle dos resultados, baseado nos conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e produtividade defendidos pela NGP (ROCHA, 2011).

A concepção de *accountability* no Novo Serviço Público é multifacetada e reconhece a complexidade das funções desempenhadas pelos administradores públicos na sociedade atual. Essa visão reconhece que medidas de desempenho, eficiência e resultados são importantes, porém as considera insuficientes para abranger todas as expectativas da sociedade em relação à atuação responsável, ética e em conformidade com os princípios democráticos e o interesse público (DENHARDT; DENHARDT, 2007; ROCHA, 2011).

Visto que a *accountability* envolve mais do que as medidas de desempenho similares as de mercado, embora eficiência e eficácia possam produzir significativas melhorias em favor do serviço público, estes não são os únicos padrões da Administração Pública. Há outros fatores importantes, como as normas e os valores democráticos. Neste sentido, o Novo Serviço Público propõe uma abordagem ampla e holística da *accountability* envolvendo o equilíbrio entre o controle de conformidade da APT, o controle dos resultados da NGP e agregando à abordagem o dever e responsabilidade do servidor público, fundamentais para a perspectiva do Novo Serviço Público (DENHARDT; DENHARDT, 2007; ROCHA, 2011).

A visão de *accountability* proposta pelo NSP reconhece a sua complexidade, rejeita o papel do servidor público como *expert* imparcial ou como empreendedor e sugere uma reconceituação do papel do servidor como líder, facilitar e emissário do interesse público. Os princípios legais, constitucionais e democráticos objetivam garantir a responsividade (capacidade de resposta) do governo às necessidades dos cidadãos e são peças fundamentais para a ação administrativa responsável (DENHARDT; DENHARDT, 2007; ROCHA, 2011).

Além disso, a abordagem de *accountability* do NSP reconhece as responsabilidades conflitivas que envolvem o serviço público (moralidade, conduta ética, direito público, controles externos, padrões

profissionais, preferências dos cidadãos, interesse público) e considera que o engajamento, o empoderamento e o diálogo dos e com os cidadãos contribuem para o equilíbrio dessas responsabilidades (DENHARDT; DENHARDT, 2007). Assim, considera que a visão de obrigação moral e responsabilidade devem ser desenvolvidas com base em processo público participativo e aberto e não impostas pelos servidores públicos, visto que a responsividade é uma via dupla (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Em suma, a concepção dos valores democráticos reconhece que administração pública é complexa e multifacetada, tem a responsividade, gestão participativa e envolvimento dos cidadãos como conceitos importantes e propõe a redefinição do papel dos servidores os quais devem ter responsabilização diante diversos fatores: legislação, ética, defesa do interesse público e dos princípios democráticos (ROCHA, 2011).

No que se refere ao aspecto legal, a *accountability* é tratada na legislação brasileira em termos de prestação de contas. O Art. 70º da Constituição Federal (CF) promulgada em 1988 prevê a obrigação de prestação de contas de todos aqueles que arrecadem, gerenciem, administrem ou utilizem dinheiros, bens e valores públicos (BRASIL, 1988). Já a Lei Complementar nº 101/00, também denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), possui uma seção específica sobre prestação de contas, onde detalha os entes que estão sujeitos à responsabilidade em prestar contas. Assim, conforme Art. 56º da LRF:

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas (BRASIL, 2000).

Como já mencionado, diversos estudiosos reconhecem a *accountability* e a transparência como princípios da governança (MATIAS-PEREIRA; 2009; 2010; IFAC, 2014; BARRET; 2002; IBGC, 2015; BRASIL, 2016a; 2017a), que estão intrinsecamente ligados (SALM; MENEGASSO). O princípio da transparência será abordado na próxima seção.

### 2.3.3 Transparência

Como visto anteriormente, a transparência, assim como a *accountability*, consiste em um princípio da governança pública. A transparência pública é considerada um elemento fundamental para a concretização da *accountability* (SACRAMENTO; PINHO, 2007) e também é apontada como um dos aspectos (SCHEDLER, 1999) ou dimensões da *accountability* (KOPPELL, 2005).

No Brasil, a Constituição Federal/88 prevê que a Administração Pública deve obedecer cinco princípios, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Essa exigência consta no Art. 37º da CF/88, da seguinte forma: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988).

Em relação à publicidade, o §1º do Art. 37º esclarece que:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

Outros dispositivos constitucionais que detalham a publicidade na Administração Pública são o Inciso XXXIII do Art. 5º, que estabelece que todos têm direito de receber informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo, exceto informações de caráter sigiloso, e o §2º do Art. 216º, que define que cabem à administração pública a gestão de documentos públicos assim como as medidas para possibilitar a consulta a esses documentos.

Para Platt Neto *et al.* (2007), do princípio da publicidade se retira que, para o exercício do controle social, o povo tem o direito de conhecer todos os atos praticados pela Administração Pública. Entretanto, a transparência é um conceito mais amplo do que a definição de publicidade, dado que mais do que tornar pública uma informação, há outros fatores que afetam a transparência (PLATT NETO *et al.*, 2007). Em outras palavras, o princípio da transparência se difere do princípio constitucional da publicidade, visto que a divulgação dos números e atos de gestão é insuficiente, sendo necessária também que as informações

sejam divulgadas de forma que a população em geral possa analisá-las (CRUZ *et al.*, 2014).

A transparência pode ser entendida como “desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos” (IBGC, 2015, p. 20). Tal princípio visa facilitar ao público o acesso a informações relativas à gestão fiscal (CRUZ *et al.*, 2014) e, segundo o IBGC (2015), a transparência deve contemplar todos os fatores, tangíveis e intangíveis, que orientam a ação gerencial.

A transparência é uma importante ferramenta de controle social que consiste em um mecanismo de capacitação do cidadão e fortalecimento da gestão pública. Além disso, a promoção da transparência pública é um importante passo em direção à prevenção e combate à corrupção (BRASIL, s.d.).

Em termos legais, após a publicação da Constituição de 1988, várias leis e decretos foram editados no sentido de contribuir para o aperfeiçoamento da transparência pública no Brasil: Lei nº 9.755/98, Decreto nº 5.482/05, Lei Complementar (LC) nº 101/00 e alterações posteriores (LC nº 131/09 e LC nº 156/16), Decreto nº 7.185/10, Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), Decreto nº 7.724/12, Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), Decreto nº 8.420/15 e Decreto nº 8.408/2015 (BRASIL, 1998; 2000; 2005; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013a; 2015a; 2015b; 2016cb).

A primeira iniciativa no sentido de disponibilizar informações públicas em meios eletrônicos e, dessa forma, popularizar o acesso às informações, ocorreu com a sanção da Lei nº 9.755/98. Essa lei estabeleceu a criação de um portal na rede mundial de computadores, denominado Contas Públicas, para divulgação mensal, pelas instituições públicas, de informações orçamentárias, financeiras e relativas aos contratos (BRASIL, 1998; CRUZ *et al.*, 2014).

O Decreto nº 5.482/05 trata da disponibilização de informações pelas instituições públicas federais por meio da rede mundial de computadores e também estabelece o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2005). Conforme Art. 1º e 2º do decreto, o portal eletrônico tem por finalidade divulgar dados e informações orçamentárias e financeiras detalhadas, relativas aos gastos efetuados, aos repasses de recursos federais, às operações de descentralização de recursos, às operações de crédito feitas pelas instituições oficiais de fomento e às licitações, contratos e convênios (BRASIL, 2005).

Os §1º e §2º do Art. 1º do referido decreto atribuem ainda à Controladoria Geral da União (CGU) o papel de gestor do Portal da

Transparência e definem que cabe a CGU o recebimento das informações necessárias a consecução dos objetivos do portal.

A aprovação da Lei Complementar nº 101/00, também denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fomentou os debates em relação à transparência na Administração Pública (CRUZ, 2015). Assim, afirma-se que essa lei “fundamenta-se em princípios como o planejamento, a transparência e a participação popular. A participação popular, alicerce do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informações as decisões são prejudicadas” (PLATT NETO, 2007, p. 76). Segundo Sacramento e Pinho (2007), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) está embasada em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Os autores admitem a transparência como sendo o principal eixo da LRF, dado que a transparência é um elemento necessário em todas as fases, do planejamento à responsabilização. O §1º do Art. 1º da referida lei já exprime a importância atribuída à transparência:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

Sendo assim, a LRF aprimorou a transparência na Administração Pública (SACRAMENTO; PINHO, 2007) dado que, a partir de sua aprovação, “a transparência da gestão fiscal no Brasil passou a ser uma exigência legal, que pode ser constantemente acompanhada e fiscalizada pelos órgãos de controle externo e também pela sociedade civil (controle social)” (CRUZ, 2015, p. 58).

Para Sacramento e Pinho (2007), a LRF consolida a transparência em três momentos distintos: em um primeiro momento, a LRF estimula a instituição de mecanismos de interação entre a Administração Pública e a sociedade, isto é, estimula a participação popular e realização de audiências públicas, durante a elaboração de planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, como meio de garantir a transparência da

gestão fiscal. Em segundo lugar, a LRF determina a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, prestações de contas e outros relatórios relativos à gestão fiscal, bem como considera a criação de um conjunto de relatórios e demonstrativos, cuja finalidade consiste em comparar o que efetivamente foi executado com o que foi planejado e dar conhecimento das medidas adotadas pelos gestores para assegurar o equilíbrio das contas públicas. Neste âmbito, o Art. 48º da LRF define que:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

A LRF reforça a transparência ao estipular prazos para a divulgação dos relatórios e por determinar a obrigatoriedade quanto à disponibilidade das contas do Chefe do Poder Executivo durante todo o exercício, para consulta e apreciação pela sociedade. O terceiro momento importante para a concretização da transparência pública refere-se à obrigatoriedade de se realizar, quadrimestralmente, audiências públicas com a finalidade de demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas (SACRAMENTO; PINHO, 2007; CRUZ, 2015).

A Lei Complementar nº 131/09 trouxe alterações na LC nº 101/00 no que se refere à transparência pública, especialmente ao exigir a divulgação em meios eletrônicos de todas as receitas e gastos públicos (BRASIL, 2009). Para Cruz (2015), a LC nº 131/09 inova ao especificar melhor a regulamentação da gestão fiscal, ao detalhar mais as informações que devem ser divulgadas e ao exigir a publicação em tempo real de informações.

Quanto à divulgação de informações em tempo real, a LC nº 131/09 acresce ao Art. 48º da LRF o Inciso II, transcrito conforme segue: “II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2000; 2009). O Inciso III acrescido ao mesmo dispositivo também fortalece a transparência pública ao definir como

meio de desenvolver a transparência o emprego de sistema integrado de administração financeira e controle.

O detalhamento das informações cuja divulgação é obrigatória consta no Art. 48º-A, acrescido à LRF pela LC nº 131/09, que também acrescentou a lei original dispositivo prevendo que, como sanção relativa ao não atendimento da lei, o ente federado fica impedido de receber transferências voluntárias.

Desde a aprovação da LC nº 131/09, o Governo Federal, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, os Estados e diversos Municípios lançaram portais de transparência visando permitir o acompanhamento da execução financeira e transparência das contas públicas e objetivando o cumprimento das exigências da lei (BRASIL, s.d.). Em 2016, com a finalidade de criar medidas promotoras de reequilíbrio fiscal, foi aprovada a LC nº 156/16. Com a aprovação da referida Lei Complementar foram acrescentados cinco parágrafos ao Art. 48º da LRF. Entre as inovações contidas na LC nº 156/16 estão a previsão de que as instituições públicas deverão publicar informações contábeis, orçamentárias e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União (§2º, Art. 48º) bem como deverão encaminhar ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade definidos por este órgão, as informações necessárias para a criação do registro eletrônico centralizado das dívidas públicas (§3º, Art. 48º) (BRASIL, 2000; 2016b). No entanto, os dispositivos acrescentados ainda carecem de regulamentação.

O Decreto nº 7.185, publicado em 2010, regulamenta a Lei Complementar nº 131/09 (CRUZ, 2015), estabelecendo o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle (BRASIL, 2010). O Caput do Art. 2º estabelece que: o sistema de administração financeira e controle utilizado pelas instituições públicas deve permitir a liberação em **tempo real** das informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira e também deve permitir o registro **tempestivo** dos atos e fatos que possam afetar o patrimônio da entidade. A expressão **tempo real** é definida no Inciso II do § 2º do Art. 2º do Decreto nº 7.185/10 como a divulgação de informações, em **meio eletrônico de amplo acesso público**, até o primeiro dia útil subsequente à data do respectivo registro contábil no referido sistema. O Inciso III do mesmo parágrafo define que meio eletrônico de amplo acesso público refere-se “a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso” (BRASIL, 2010).

Os requisitos mínimos de qualidade do sistema de administração financeira e controle são definidos nos incisos do Art. 4º do Decreto nº 7.185/10, reproduzidos a seguir:

- I - disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado;
- II - permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados; e
- III - possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada (BRASIL, 2010).

O Art.7º do referido decreto, transcrito a seguir, dispõe sobre as informações mínimas que o sistema de administração financeira e controle deve estar apto a gerar:

Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I - quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando o for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo;
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2010).

Em 2011, foi sancionada a Lei nº 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à informação (LAI), que versa sobre o acesso a informações previsto na Constituição Federal/1988 e que detalha as informações que devem ser disponibilizadas pelos entes públicos (BRASIL, 2011; CRUZ *et. al.*, 2011).

A finalidade e diretrizes da LAI constam em seu Art. 3º. Uma inovação trazida pela LAI refere-se ao fato de que, conforme Inc. I do Art. 3º, a partir da sanção da lei, a publicidade torna-se a regra e o sigilo, exceção. Segundo Brasil (2013b), essa previsão de publicidade máxima, tanto em relação às informações (Inc. I, Art. 3º) quanto em relação às instituições abrangidas (previstas nos Art. 1º e 2º da LAI), é um dos princípios mais importantes compreendidos na LAI. Os demais princípios importantes abrangidos pela LAI são (BRASIL, 2013b):

- a) princípio da transparência ativa - divulgação proativa de informações: transparência ativa é o ato da Administração Pública de disponibilizar proativamente as informações, ou seja, a transparência ativa ocorre quando: “A Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação” (BRASIL, 2013c). Este princípio consta expresso, sobretudo, no Inc. II do Art. 3º assim como no Art. 8º, apresentados da seguinte forma:

Art. 3º [...]

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações

[...]

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2011).

Assim, observa-se que o princípio da transparência ativa, apesar de referir-se a ação espontânea, trata-se ao mesmo tempo de um dever.

- b) princípio da abertura de dados: o § 3º do Art. 8º dispõe sobre os requisitos que os portais na internet devem possuir. Neste sentido, os Incisos II e III versam sobre a disponibilização de dados em formato aberto;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina (BRASIL, 2011).

Diante disso, é relevante esclarecer a concepção de dados abertos. Dados abertos são aqueles que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados. Essa definição foi estabelecida pela Open Definition<sup>7</sup> e traduzidos no país pela World Wide Web Consortium Brasil (W3C BRASIL, 2011). Em 2007, um grupo de trabalho da OpenGovData.org<sup>8</sup> definiu e elencou oito princípios dos Dados Abertos Governamentais, que também foram reproduzidos no Brasil pelo W3C Brasil (2011). De acordo com a entidade, os requisitos para os dados abertos são: **completos**: todos os dados públicos devem ser disponibilizados; **primários**: os dados devem ser apresentados tal como coletados na fonte, sem agregação ou modificação; **atuais**: os dados devem ser publicados o mais rápido possível para preservar seu valor; **acessíveis**: os dados devem ser disponibilizados para o público mais amplo possível; **compreensíveis por máquina**: os dados devem ser estruturados de forma a possibilitar seu processamento automático. Cabe observar o alerta feito pela W3C Brasil (2011) que um formato bastante usado, o PDF, não disponibiliza dados em formato aberto e não permite que os dados sejam processados automaticamente, visto que esse formato não armazena as informações de maneira estruturada e legível por computador;

<sup>7</sup> The Open Definition. Disponível em: <http://opendefinition.org/>

<sup>8</sup> Open Government Data Principles. Disponível em: [https://public.resource.org/8\\_principles.html](https://public.resource.org/8_principles.html)

**acesso não discriminatório**: os dados devem estar disponíveis a todos, sem necessidade de registro; **formatos não proprietários**: os dados devem ser disponibilizados em um formato que nenhuma organização tenha controle exclusivo; **livres de licenças**: os dados não devem estar submetidos a direitos autorais, patentes, marcas registradas ou segredos industriais.

- c) princípio da promoção de um governo aberto: estabelecido em diversos dispositivos da LAI;
- d) princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso: conforme regimentado no Capítulo III, Seção I (Do Pedido de Acesso) da LAI e também de acordo com o Art. 5º que prevê que: “Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011).

Além desses princípios, outros aspectos relevantes da LAI são (BRASIL, 2011):

- a) A vedação quanto a exigência de motivação para os pedidos de acesso a informação, ou seja, o requerente não é obrigado a explicar o motivo da sua solicitação (§ 3º, Art. 10º);
- b) O serviço de fornecimento de informação é gratuito, salvo possível ressarcimento dos custos de reprodução de documentos (Art. 12º).

O Art. 8º da LAI, além de estabelecer a obrigatoriedade de publicar, elenca em seu § 1º as informações mínimas que, independentemente de solicitação, devem ser divulgadas (BRASIL, 2011; 2013b):

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011).

Enquanto o § 2º do Art. 8º da LAI prevê a obrigatoriedade da divulgação de informações de interesse coletivo ou geral em portais oficiais, o § 3º do mesmo artigo, define os requisitos mínimos que esses portais devem atender:

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência [...] (BRASIL, 2011).

Outro dispositivo importante, o Art. 9º define que o acesso a informações será garantido mediante a criação de serviço de informações ao cidadão (SIC) e mediante a realização de audiências públicas, consultas públicas, participação popular ou outras formas de divulgação (BRASIL, 2011).

A LAI foi regulamentada, no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio do Decreto nº 7.724/12. Este decreto contém capítulos específicos para tratar da Transparência Ativa (Capítulo III, Art. 7º e 8º) e da Transparência Passiva (Capítulo IV, Art. 9º ao 24º) (BRASIL, 2012).

Em relação à Transparência Ativa, o § 3º do Art. 7º do Decreto nº 7.724/12 pormenoriza as informações que devem ser divulgadas pelas instituições abrangidas pelo decreto, sendo que grande parte das obrigações já constam no § 1º do Art. 8º da LAI. Entretanto houve algumas adições importantes em relação às informações mínimas exigidas pela LAI, reproduzidas a seguir:

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; e

IX - programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (BRASIL, 2012).

Em relação à Transparência Passiva, os principais aspectos do decreto são (BRASIL, 2012):

- a) regulamentação quanto à criação e às competências dos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) (Art. 9º e 10º);
- b) regulamentação do pedido de Acesso à Informação (Art. 11º a 14º);
- c) regulamentação dos procedimentos de Acesso à Informação e definição dos prazos para respostas (Art. 15º a 20º); e
- d) determinação quanto aos procedimentos para interposição de recursos (Art. 21º a 24º).

Em 2015, o Decreto nº 7.724/12 sofreu alterações por meio da publicação do Decreto nº 8.408/15, que acrescentou ao decreto originário dispositivos sobre a divulgação de informações dos

programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (BRASIL, 2012; 2015b).

Por fim, a Lei nº 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção, também contribui para o aperfeiçoamento da transparência pública no Brasil. A lei, que foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420/15, visa penalizar empresas envolvidas em práticas de atos contra a Administração Pública (BRASIL, 2013a; 2015a) e tem como objetivo principal:

propiciar mecanismos efetivos para que sejam implantadas medidas preventivas por partes das empresas (*compliance*), passando as mesmas a agir com **maior transparência**, de modo a evitar condutas corruptas, e caso ainda sim tais práticas venham a acontecer, estabelecer meios legislativos próprios para que a responsabilização objetiva e imediata da pessoa jurídica seja possível (CORREIA, 2015, p. 25) (grifo da autora).

Em relação à prevenção à corrupção, o Capítulo IV do Decreto nº 8.420/15 estabelece e regulamenta sobre os programas de integridade, sobre os quais versa:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2015a).

Cabe observar que, como visto anteriormente, a integridade também constitui-se em um princípio da governança. A importância da Lei Anticorrupção decorre do fato de se estender também aos agentes privados. Como aborda Correia (2015), os mecanismos de combate aos atos contra a Administração Pública devem ser estabelecidos tanto sobre os agentes públicos quanto sobre os agentes privados.

O quadro 10 evidencia os principais marcos legais que contribuem para o aperfeiçoamento da transparência pública no país.

Quadro 10 - Arcabouço legal da transparência pública no Brasil

Arcabouço legal	Aspecto relacionado à transparência tratado pela lei/decreto
Constituição Federal/1988	Estabelece os princípios da Administração Pública; princípio da publicidade.
Lei nº 9.755/1998	Estabelece a criação do portal Contas Públicas, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação de informações orçamentárias, financeiras e relativas aos contratos.
Lei complementar nº 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal.
Decreto nº 5.482/2005	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações por meio da Internet.
Lei complementar nº 131/2009	Altera a Lei Complementar nº 101/2000; determina a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da Administração Pública.
Decreto nº 7.185/2010	Estabelece o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle.
Lei nº 12.527/2011	Regulamenta o acesso a informações públicas.
Decreto nº 7.724/2012	Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).
Lei nº 12.846/2013 e Decreto nº 8.420/2015	Dispõem e regulamentam a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública.
Decreto nº 8.408/2015	Altera o Decreto nº 7.724/2012; dispõe sobre a divulgação de informações dos programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador.
Lei complementar nº 156/2016	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000; cria medidas para promover reequilíbrio fiscal.

Fonte: elaborado pela autora (2018)

A análise do arcabouço legal relativo à transparência pública no Brasil evidencia o esforço no sentido de aperfeiçoar e efetivar a transparência no país. Na década passada, quando vários desses dispositivos ainda não haviam sido estabelecidos, Sacramento e Pinho (2007) já consideravam a LRF um instrumento importante para a melhoria da transparência na Administração Pública no país. No mesmo ano, Platt Neto *et al.* (2007) ressaltaram a importância em acompanhar a implementação das inovações legislativas e em analisar como essas inovações se refletem na demanda por informações e no controle social.

Entretanto, para Cruz *et al.* (2012), não obstante as obrigações legais, a transparência está fortemente relacionada ao desejo de informar ou à responsabilidade em prestar contas (*accountability*), o que reforça o entendimento de transparência do IBGC (2015), indicado anteriormente. Da mesma forma, Platt Neto *et al.* (2007) consideram que as iniciativas de transparência pública vão além da abordagem legal, de cumprimento de normas legais, dado que a transparência consiste em uma política de gestão que deve assegurar o exercício da cidadania. Neste sentido, os autores complementam “que a transparência vai além

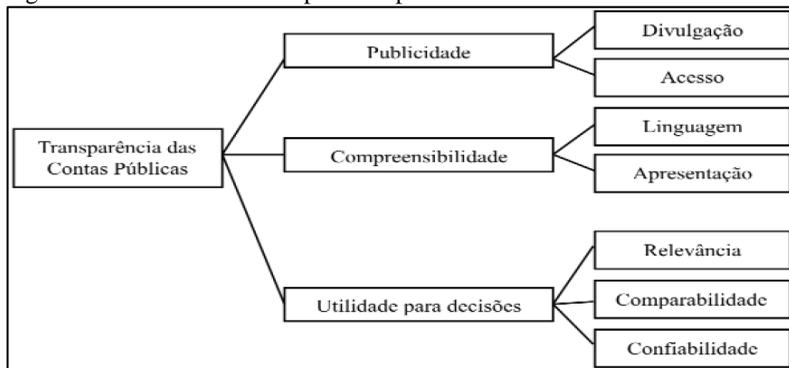
da publicidade, com vinculação constitucional na administração pública brasileira” (PLATT NETO *et al.*, 2007, p. 81).

No mesmo sentido, Slomski *et al.* (2008) consideram importante a publicação de informações adicionais, além das exigidas legalmente, como mecanismo de redução da assimetria informacional entre as partes interessadas. Desta forma, a transparência pública vai além da divulgação de informações (SACRAMENTO; PINHO, 2007; CRUZ *et al.*, 2014), dado que essa publicação deve permitir o julgamento das ações dos gestores pela sociedade (SACRAMENTO; PINHO, 2007) bem como deve permitir que a população compreenda essas informações (CRUZ *et al.*, 2014).

Quanto a isso, Platt Neto *et al.* (2007) declaram que o princípio da transparência implica tanto a publicidade quanto a compreensibilidade, a confiabilidade e a relevância das informações aos interesses dos usuários.

Desse modo, Platt Neto *et al.* (2007) definem que a transparência pública é composta por três elementos, demonstrados na figura 6: publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisões. Segundo os autores, esses elementos se complementam e se inter-relacionam para propiciar transparência plena.

Figura 6 - Elementos da transparência pública



Fonte: Platt Neto *et al.* (2007, p. 85)

A publicidade, primeiro elemento da transparência, relaciona-se com a divulgação e o acesso às informações. Segundo Platt Neto *et al.* (2007), a publicidade compreende a divulgação de informações aos cidadãos e a garantia de amplo acesso por meios diversos bem como

pressupõe a oportunidade e tempestividade das informações e a sua provisão em tempo hábil.

O segundo elemento da transparência, a compreensibilidade, está relacionada com a clareza da linguagem utilizada e com apresentação visual (formatação) das informações. Essa dimensão deve idealmente orientar-se no sentido de aumentar a compreensão das informações por parte dos cidadãos visto que, mesmo que o próprio usuário também seja responsável pelo entendimento da informação, a instituição pública é a principal responsável da compreensibilidade das informações (PLATT NETO *et al.*, 2007).

O terceiro elemento da transparência pública é a utilidade para decisões. Essa dimensão compreende a relevância, a comparabilidade e a confiabilidade das informações. A confiabilidade das informações refere-se à garantia de veracidade, fidedignidade das informações divulgadas. Já a comparabilidade relaciona-se à possibilidade de confrontar diferentes períodos e instituições (PLATT NETO *et al.*, 2007).

Apesar do aperfeiçoamento da transparência pública, Platt Neto *et al.* (2007) constatam algumas limitações em relação à transparência, entre as quais os autores citam:

- a) relatórios preparados unicamente para atender à legislação;
- b) relatórios elaborados sem preocupação estética;
- c) publicação em meios com acesso restritivo;
- d) erros nos portais da Internet; e
- e) informações imprecisas, incompletas e/ou desatualizadas.

Não obstante, a transparência na gestão pública é fundamental face a necessidade dos cidadãos em saber como os recursos públicos estão sendo usados e quais os resultados obtidos com o uso desses recursos (MATIAS-PEREIRA, 2009; 2010). Além disso, a transparência pública, efetivada por meio do acesso do cidadão à informação produzida pelas instituições públicas, torna as relações entre Estado e sociedade civil mais democráticas, contribui para a prevenção e combate à corrupção na esfera pública e promove o fortalecimento da confiança na Administração Pública (MATIAS-PEREIRA, 2009; SACRAMENTO; PINHO, 2007).

Autores como Campos (1990), Sacramento e Pinho (2007), Pinho e Sacramento (2009) e Rocha (2011) discutiram a importância do controle e fiscalização das ações governamentais pelos cidadãos. Sacramento e Pinho (2007), por exemplo, argumentam que a efetivação da transparência depende tanto da fiscalização pelos órgãos de controle

como pela participação da cidadania. Ao tratar da LRF, os autores consideraram que a referida lei consolida a transparência por estimular a participação popular. Além disso, Pinho e Sacramento (2009) e Rocha (2011) consideram a *accountability* e o controle sobre o governo um aspecto fundamental do regime democrático. Em virtude da estreita relação entre transparência e *accountability* e controle e participação cidadã, a seção seguinte aborda sobre este tema.

### 2.3.4 Participação e Controle Social

A literatura sobre participação é complexa e dispersa e não há consenso em relação à definição de participação (ROBERTS, 2004). Entretanto, segundo Roberts (2004), embora cercada de ambiguidade, a participação da cidadania é fundamental para a democracia.

A participação cidadã está associada ao poder, ao controle e a democracia (SALM; MENEGASSO, 2010). Neste sentido, ao discorrer sobre a teoria da democracia participativa Pateman (1992) alerta para o emprego errôneo dos termos democracia e participação como intercambiáveis. Além disso, a autora adverte que, na literatura sobre administração, a palavra participação é utilizada com distintos significados e que, no contexto empresarial, o termo democracia frequentemente é utilizado para referir-se ao clima organizacional. Ou seja, o termo “democracia muitas vezes é utilizada para descrever situações de pseudoparticipação ou mesmo simplesmente para indicar a existência de uma atmosfera amistosa” (PATEMAN, 1992, p. 98).

Diante disso, Pateman (1992) afirma que a participação está relacionada à igualdade de participação na tomada de decisões, o que pressupõe igualdade de poder de decisão. Em relação à participação cidadã, Arnstein (2002, p. 1) a define como: redistribuição de poder que permite aos cidadãos excluídos se integrarem

ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis.

Para Roberts (2004), a definição exposta engloba interesses substantivos da política, considerando a participação cidadã como determinante para o poder do cidadão. Entretanto, a autora considera

que, não obstante a relevância da redistribuição do poder à participação, o fator poder não deve ser limitante na definição de participação.

Assim, Roberts (2004) estabelece uma definição de participação fundamentada na diferenciação entre os participantes, quais sejam, os que ocupam algum cargo ou função pública e os que não ocupam. Dito isso, a autora argumenta que “a participação cidadã se refere aos membros da sociedade que prestam serviços sem remuneração e não possuem autoridade formal de decisão governamental na formulação ou implementação de políticas públicas” (ROBERTS, 2004, p. 319-20) (tradução da autora).

Em outros termos e combinando a diferenciação entre os participantes e a ideia de redistribuição de poder, Roberts (2004) considera a participação cidadã como o processo pelo qual os servidores públicos e os membros da sociedade (não ocupantes de cargos públicos) compartilham o poder de tomada de decisões substantivas relacionadas à comunidade.

Nas teorias de Rousseau e J.S. Mill, a participação possui, além da função protetiva, outras três funções abrangentes: educativa; de acolhimento das decisões; e integrativa. A principal função da participação na teoria de Rousseau é a função educativa, no amplo sentido da palavra, tanto em termos psicológicos quanto no de aquisição de conhecimentos (PATEMAN, 1992).

Apesar de considerar a participação em termos bem mais abrangentes, Rousseau não desconsiderou seu papel de proteção. Na visão do filósofo, o processo participatório garante a igualdade política e a justiça e, simultaneamente, protege a liberdade e os interesses individuais e realiza o interesse público (PATEMAN, 1992).

Segundo Rousseau, o resultado do processo participativo em um sistema ideal é o desenvolvimento de ações individuais, sociais e políticas responsáveis. Ou seja, o processo participativo promove um processo de aprendizagem: o indivíduo aprende a ampliar seus horizontes e perceber interesses mais abrangentes que os seus interesses particulares (PATEMAN, 1992; DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Rousseau e J.S. Mill acreditavam que quanto mais o indivíduo participa, mais desenvolve atitudes e competências necessárias à participação (PATEMAN, 1992; ROBERTS, 2004). Isso significa que o processo participativo é autossustentável, visto que a participação desenvolve e estimula as qualidades requeridas de cada cidadão. Além disso, para Rousseau, a participação também gera efeitos psicológicos sobre os participantes, promovendo o desenvolvimento de suas qualidades e atitudes psicológicas (PATEMAN, 1992). Esses efeitos

psicológicos referem-se ao sentimento de liberdade e controle sobre suas próprias vidas e ao senso de eficácia política (PATEMAN, 1992; ROBERTS, 2004).

Em consequência da impessoalidade da lei (suscitada pelo processo participativo) e também desse sentimento de controle, Rousseau acredita que a participação facilita o acolhimento das decisões tomadas coletivamente. Além disso, a participação possui um efeito integrativo, visto que promove nos indivíduos sentimentos de pertencimento às suas comunidades (PATEMAN, 1992).

Diferentes argumentos a favor da participação são que o engajamento dos cidadãos promove políticas mais significativas e coerentes com os desejos deles, sobretudo se for promovido nos estágios iniciais de formulação de políticas, e que os cidadãos podem participar mais plenamente das decisões governamentais que os afetam, em virtude dos seus conhecimentos e capacidades (ROBERTS, 2004).

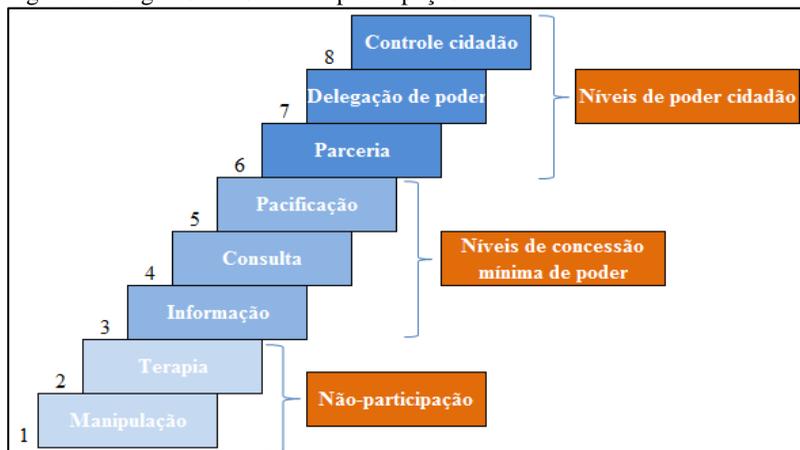
Por outro lado, há diversos argumentos críticos a participação cidadã, os quais se fundamentam nas seguintes premissas em relação à participação: baseia-se em uma noção falsa da natureza humana; é ineficiente; é politicamente ingênua, visto que nem todos estão igualmente qualificados para participar do processo de decisão sobre todas as questões; é irrealista; é perturbadora, dado que altos níveis de engajamento dos cidadãos tendem a aumentar os conflitos; é perigosa, podendo levar a extremismos (ROBERTS, 2004).

Entretanto, como já mencionado, Roberts (2004) afirma que a participação cidadã é essencial para a democracia, entendimento compartilhado com Rocha (2011), que considera a *accountability* e a participação cidadã como elementos fundamentais para a manutenção e concretização da democracia.

Como exposto anteriormente, Pateman (1992) alerta para o emprego incorreto do termo democracia para tratar de situações de pseudoparticipação. A autora utiliza o termo pseudoparticipação em referência a técnicas utilizadas para persuadir as pessoas a aceitarem decisões que já foram estabelecidas, ou seja, situações nas quais não há participação alguma na tomada de decisões. Pateman (1992) também estabelece os conceitos de participação parcial e de participação plena. A primeira refere-se à situação na qual há diferença de poder de decisão entre os membros de um corpo deliberativo, sendo que uma das partes pode apenas influenciar o resultado final esperado. Diferentemente, a participação plena refere-se à situação na qual as diversas partes de um corpo deliberativo possuem igual poder para definir o resultado final da decisão.

À semelhança de Pateman (1992), Arnstein (2002) fornece uma tipologia de participação. De acordo com Salm e Menegasso (2010), as tipologias definem os diferentes graus de participação. Desta forma, a tipologia proposta por Arnstein (2002) apresenta oito tipos de participação, representados em formato de escada. Cada degrau dessa escada corresponde à amplitude ou nível de poder do cidadão em decidir sobre as ações governamentais (ARNSTEIN, 2002; SALM; MENEGASSO, 2010). Os oito níveis da referida escada são: controle do cidadão; delegação de poder; parceria com o cidadão; pacificação; consulta; informação; terapia; e manipulação. Salm e Menegasso (2010) advertem que a tipologia de Arnstein (2002) foi originalmente elaborada na língua inglesa, fato esse que dificulta a precisão da tradução e a compreensão semântica, na língua portuguesa, de alguns dos termos utilizados. Tendo consciência dessa ressalva, a figura 7 ilustra a “escada” de participação proposta por Arnstein (2002).

Figura 7 - Degraus da escada da participação cidadã



Fonte: Adaptado de Arnstein (2002, p. 1)

Trata-se de uma escada com degraus crescentes de poder do cidadão sobre as decisões estatais, partindo dos níveis caracterizados pela ausência de participação até as categorias marcadas pelos altos níveis de participação.

Os degraus inferiores dessa escada são a manipulação e a terapia, que se referem aos **níveis de não-participação** e descrevem situações de pseudoparticipação (ARNSTEIN, 2002; PATEMAN, 1992). O objetivo desses níveis não é permitir a participação dos cidadãos nos

processos de decisão governamental (ARNSTEIN, 2002), mas sim induzir o cidadão a achar que de fato participa (SALM; MENEGASSO, 2010). Para Salm e Menegasso (2010) nesses degraus de participação não há nem *empowerment* (empoderamento) da cidadania nem *accountability*. Em relação à pseudoparticipação, ao tratar sobre a *accountability*, Campos (1990) alerta sobre a criação, no Brasil, de muitas entidades pela iniciativa oficial no intuito de prevenir uma real participação.

Os degraus 3, 4 e 5 da escada englobam o que Salm e Menegasso (2010) denominam de poder simbólico (*tokenism*) do cidadão sobre o Estado. O degrau 3 refere-se ao fornecimento de informações aos cidadãos e o degrau 4 consiste na realização de consultas pela gestão pública à sociedade visando a obtenção de informações. Nesses dois níveis, há concessão limitada de poder aos cidadãos; não obstante, não há garantia alguma de que as informações e opiniões dos cidadãos serão consideradas (ARNSTEIN, 2002; SALM; MENEGASSO, 2010). No degrau 5, pacificação, há concessão de um nível um pouco maior de poder aos cidadãos que passam a ter certa influência, ainda que limitada, sobre a atividade estatal (ARNSTEIN, 2002). Nos **níveis de concessão mínima de poder**, o *empowerment* e a *accountability* realizam-se parcialmente, devido ao poder simbólico concedido aos cidadãos (SALM; MENEGASSO, 2010).

Nos degraus mais altos da escada de participação estão os **níveis de poder do cidadão** sobre o Estado. No degrau 6, parceria, é possível aos cidadãos a negociação de igual para igual com o Estado. Os últimos degraus do topo da escada são a delegação de poder e o controle cidadão; nestes níveis os cidadãos têm grande poder nos fóruns de tomada de decisões ou até mesmo detêm o poder gerencial por completo (ARNSTEIN, 2002). Os níveis de poder cidadão contêm traços do modelo ideal de participação e estão associados ao *empowerment* da comunidade. Esses três níveis de participação exigem transparência das ações realizadas pela gestão pública, de modo que possibilite o monitoramento contínuo do Estado pelo cidadão (SALM; MENEGASSO, 2010). Rocha (2011) corrobora que, para que o cidadão possa analisar as ações do governo e participar efetivamente, é necessário que tenha acesso a informações exatas e confiáveis.

Segundo a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2015a), o monitoramento da Administração Pública pela sociedade é chamado de controle social. Este controle, em conjunto com o controle institucional exercido pela própria Administração, tem como finalidade

verificar se a atividade estatal está atendendo à finalidade pública, à legislação e aos princípios constitucionais da Administração Pública.

É importante esclarecer que participação e controle social são ideias fortemente relacionadas:

por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação (ENAP, 2015b, p. 5).

Assim, enquanto a participação social visa o direcionamento das ações do governo, por meio da deliberação conjunta, o controle social visa o monitoramento e avaliação destas ações. Por meio do controle social, os cidadãos podem controlar os representantes e governantes não somente nas eleições, mas também durante o mandato e, além disso, o controle social pode ser empregado em qualquer etapa da atividade estatal, desde a formulação de políticas até a prestação dos serviços públicos (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

A Constituição Brasileira (CF/88) oportunizou, institucionalizou e legitimou a participação dos cidadãos na formulação e gestão de políticas públicas (ENAP, 2015a; PINHO; SACRAMENTO, 2009; SACRAMENTO; PINHO, 2007). A CF/88 versa sobre a participação da sociedade na saúde (Art. 198º, inciso III), na assistência social (Art. 204º, inciso II) e na educação (Art. 206º, inciso VI) (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

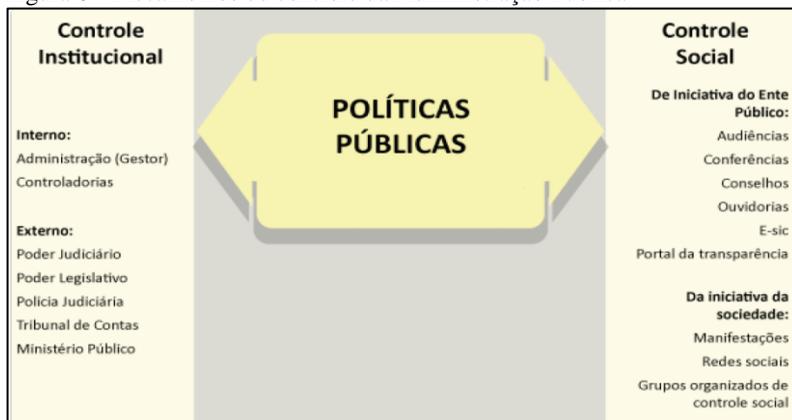
Também a LRF fortaleceu a participação cidadã, dado que definiu, em seu Art. 48º, que a transparência pública se certifica inclusive por meio da participação da sociedade na elaboração e discussão dos planos orçamentários e de ações (SACRAMENTO; PINHO, 2007).

Diversos mecanismos, tais como conselhos, orçamentos participativos e plebiscitos, foram instituídos desde a promulgação da constituição e amplificados após a publicação da LRF, visando concretizar a participação da cidadania na Gestão Pública (PINHO; SACRAMENTO, 2009; SACRAMENTO; PINHO, 2007).

Tais mecanismos integram a forma de controle que a Enap (2015a; 2015b) denomina de **controle social de iniciativa do Ente Público**. São mecanismos desta forma de controle social: audiências;

conferências de políticas públicas; Conselhos gestores de políticas públicas; Ouvidorias; Serviços de Informações ao Cidadão (SICs); e portais da Transparência. A figura 8 esboça as formas de controle da Administração Pública, apresentando tanto os mecanismos de controle institucional quanto os mecanismos de controle social.

Figura 8 - Mecanismos de controle da Administração Pública



Fonte: Adaptado de Enap (2015a)

Assim, evidencia-se que há também mecanismos de controle de iniciativa da própria sociedade, tais como grupos organizados de controle social, manifestações e redes sociais.

Entre os diversos grupos organizados da sociedade civil atuantes no país, a Enap (2015c) cita os seguintes:

- a) Observatório Social do Brasil;
- b) Instituto de Fiscalização e Controle (IFC);
- c) AMARRIBO Brasil;
- d) Artigo 19;
- e) Instituto Ethos;
- f) Transparência Internacional;
- g) Rede Nossa São Paulo;
- h) Transparência Capixaba; e
- i) Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

Apesar dos diversos mecanismos para o controle social e do fato deste constituir-se em uma exigência legal, a maior barreira para a concretização da transparência pública no Brasil consiste na resistência dos gestores públicos à promoção de uma gestão participativa e à

abertura de espaços para o controle efetivo (SACRAMENTO; PINHO, 2007).

A gestão participativa caracteriza-se pela relação interativa entre governantes e governados, pelo controle social do governo, pela descentralização da gestão e pela atenção ao bem estar da população (SACRAMENTO; PINHO, 2007). Em termos de proposições teóricas, a gestão participativa, ou modelo democrático-participativo, é uma das vertentes da reforma da gestão pública, concorrendo com o modelo gerencial de Administração Pública, explanado nas seções iniciais desta pesquisa (MATIAS-PEREIRA, 2014).

O modelo democrático-participativo preocupa-se em incentivar a organização da sociedade civil e promover maior envolvimento dos cidadãos na formulação, implementação e controle das políticas públicas. Por meio de uma participação ativa da sociedade, o modelo democrático-participativo busca também promover a *accountability* na Administração Pública (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Diante às dificuldades para a efetivação da gestão participativa no Brasil, são necessários “esforços concentrados, tanto por parte dos administradores quanto por parte da população [...]” (SACRAMENTO; PINHO, 2007, p. 52).

Neste sentido, o emprego de novos mecanismos de ação e a inclusão de novos atores no processo de decisão podem aumentar o nível da transparência pública. Contudo, deve-se haver cuidado para evitar que a participação seja controlada ou cooptada (SACRAMENTO; PINHO, 2007), o que levaria a pseudoparticipação ou a níveis de participação mínima.

Entre obstáculos e avanços na direção da transparência e da participação e controle social, ainda há muito progresso a ser realizado. Nas palavras de Sacramento e Pinho (2007, p. 60): “Trata-se, portanto, de um lento aprendizado onde a construção de uma nova cultura em substituição a cultura conservadora e fortemente enraizada, tanto no governo como na sociedade, certamente levará tempo”.

A questão da cultura, de fato pode ser uma barreira para o alcance de melhorias na governança. A cultura brasileira caracteriza-se pela ausência de *accountability* (ROCZANSKI, 2009) e por tratar o cidadão com apatia e indiferença (HEIDEMANN, 2009). Segundo Ferreira *et al.* (2016), a existência de uma cultura de burocracia excessiva nas instituições gera resistência à mudanças. Desta forma, como destaca Roczanski (2009), para que as melhorias necessárias se realizem é fundamental o fortalecimento da governança, *accountability* e transparência e a incorporação desses elementos na cultura do país.

Após explanação dos principais aspectos da governança pública, *accountability*, transparência, participação e controle social, na seção a seguir a governança será analisada com foco nas Instituições de Educação Superior.

## 2.4 GOVERNANÇA UNIVERSITÁRIA

Como menciona Meyer Júnior (2014), a prática da gestão universitária é pouco abordada por estudiosos da administração e, portanto, carece de maior atenção e interpretação. Segundo o autor, a teoria da gestão universitária ainda está em processo de desenvolvimento e centros de estudos e pesquisas especializados na gestão de Instituições de Educação Superior, existentes em países como os EUA, Canadá, Inglaterra, entre outros, têm contribuído para avanços na área. O autor afirma que no Brasil já surgiram iniciativas desta natureza, mas ainda de forma incipiente e tímida, disseminadas em pequenos grupos e centros de pesquisa de Universidades.

Uma das instituições que tem se preocupado com o estudo do tema é a UFSC. Pesquisas sobre Gestão Universitária têm sido desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação da Universidade, entre os quais, um específico em Administração Universitária e um segundo contendo uma linha de pesquisa intitulada Gestão Universitária, e pelo Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU). O Programa de Pós-graduação em Administração Universitária (PPGAU) tem como propósito a qualificação da Gestão Universitária (PPGAU, 2018) e o Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), compromissado com o avanço do conhecimento em Administração, oferece uma linha de pesquisa dedicada aos estudos sobre Gestão Universitária (PPGA, 2018). Por sua vez, o INPEAU, inicialmente estabelecido como Núcleo de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (NUPEAU), tem atuado desde sua criação, em 1988, na formação de profissionais para suprir as demandas das IES (INPEAU, 2018).

Ao passo que os estudos sobre gestão universitária são esparsos, os estudos sobre governança universitária são praticamente inexistentes. O tema foi introduzido recentemente nas discussões acadêmicas brasileiras e há uma carência de investigação científica no Brasil acerca da temática governança universitária.

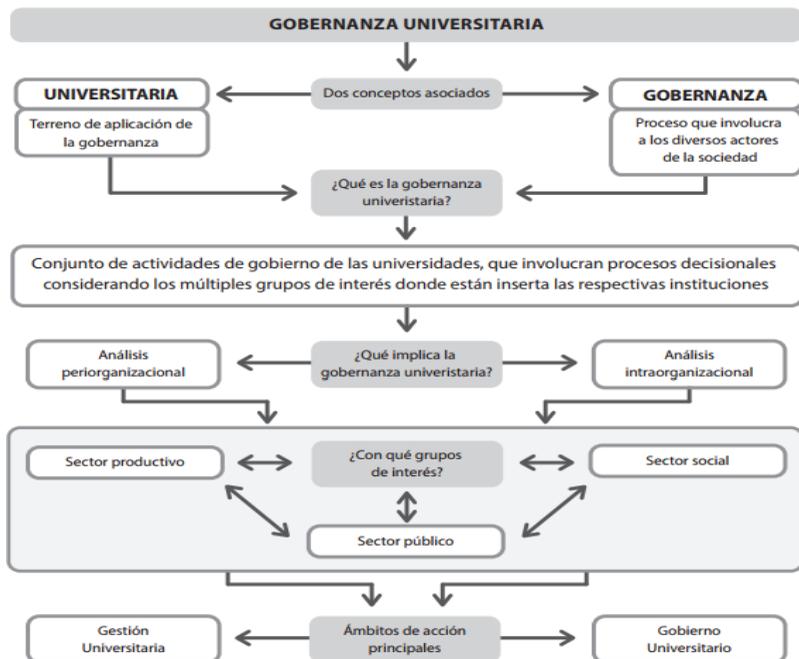
Segundo Virgili Lillo e Figueroa Aillañir (2016) o conceito de governança universitária formou-se a partir da aplicação da abordagem da governança ao contexto universitário. Em outras palavras, a

governança universitária é delineada sob as bases da governança corporativa e da governança pública, a depender da organização administrativa da IES (se pública ou privada).

Em relação ao termo governança, Virgili Lillo, Ganga Contreras e Figueroa Aillañir (2015) advertem que este é um conceito multifacetado, que pode ser compreendido em termos de como o poder do governo é exercido e, por consequência, como ocorre à tomada de decisões.

Ganga Contreras, Abello Romero e Quiroz Castillo (2014) ponderam que, se a governança considerar as complexidades e as interações das IES com o seu entorno, este é, então, um conceito aplicável no contexto universitário, devido às suas características e preocupações. Neste sentido, os autores entendem a governança universitária como a associação dos conceitos **Governança** e **Universitária**. Para clarificar sua perspectiva, os autores definem: a) governança: processo que envolve diversos atores; b) universitária: campo de aplicação da governança. Diante disso, governança universitária é definida como um conjunto de atividades da universidade, que envolvem processos de tomada de decisões e que consideram os seus diversos grupos de interesse (GANGA CONTRERAS; ABELLO ROMERO; QUIROZ CASTILLO, 2014). Os aspectos mais relevantes relacionados à governança universitária são demonstrados na figura 9.

Figura 9 - Aspectos da Governança Universitária



Fonte: Ganga Contreras, Abello Romero e Quiroz Castillo (2014)

Apesar de parecer relativamente novo, o conceito de governança universitária existe implícita ou explicitamente praticamente desde quando surgiram as universidades. Assim, Ganga Contreras, Abello Romero e Quiroz Castillo (2014) consideram que a necessidade de procurar meios de administrar adequadamente as instituições universitárias e, posteriormente, a necessidade de buscar modelos de governança que permitissem maior eficiência e efetividade, surgiram espontaneamente devido ao aumento da complexidade destas instituições. Neste cenário, para os autores, a governança universitária direciona “o modo como as universidades são organizadas e estruturadas e como elas são administradas, sob as óticas de seu governo e gestão, incorporando também o *design* que elas têm para estabelecer e gerenciar seus vínculos e relacionamentos com entes e entidades do entorno” (GANGA CONTRERAS; ABELLO ROMERO; QUIROZ CASTILLO, 2014, p. 15-16) (tradução da autora). Além disso, segundo os autores, a governança universitária é um conceito dinâmico, dado a sua

preocupação com diversos fatores que permitem a interação entre a instituição universitária e os atores externos.

Essa preocupação em relação à interação das IES com os atores externos também é discutida por Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2015, p. 3), que afirmam que o conceito de governança universitária tem sido usado na literatura a partir de dois pontos de vista com focos distintos: foco “nas estruturas de coordenação que a universidade desenvolve com atores societais externos” e foco “nos mecanismos de ajustamento internos à instituição”. Segundo estes autores, a governança universitária engloba estruturas, regras de decisão, modos de funcionamento, arenas políticas e atores diversos.

Ganga Contreras, Abello Romero e Quiroz Castillo (2014) analisam a governança universitária sob dois aspectos principais, conforme pode ser visualizado na figura 9: governo universitário e gestão estratégica universitária. O primeiro aspecto, governo corporativo universitário, se refere aos princípios e mecanismos adotados pela administração da Universidade para assegurar aos seus *stakeholders* que as decisões tomadas “contribuem para a criação sustentável de valor em um quadro de transparência, ética e responsabilidade social universitária” (GANGA CONTRERAS; ABELLO ROMERO; QUIROZ CASTILLO, 2014, p. 16) (tradução da autora). O segundo aspecto, gestão estratégica da Universidade, visa criação contínua de estratégias que garantam o futuro da instituição e engloba o planejamento, o gerenciamento de mudanças, a divisão de responsabilidades e a instrumentalização e execução de decisões da instituição.

Em outras palavras, a governança universitária envolve a gestão realizada pelo governo universitário, com a interação de atores tradicionalmente não participantes do contexto acadêmico. Assim, há cinco elementos que configuram a governança universitária: *stakeholders* (grupos de interesse); participação; nível ou contexto; assuntos; e elementos de governo (GANGA CONTRERAS; ABELLO ROMERO; QUIROZ CASTILLO, 2014).

Analisando a governança universitária sob a perspectiva interna, o conceito descreve a complexidade dos mecanismos de ajuste mútuo presentes nas IES. As instituições universitárias se caracterizam pela desconcentração de autoridade e poder e pela autonomia em suas unidades. Além disso, parte significativa das estruturas de incentivo e recompensa que condicionam a atividade dos membros docentes, tais como o prestígio e reconhecimento, estão fora do domínio da instituição (BALBACHEVSKY; KERBAUY; FABIANO, 2015).

Dessa forma, devido às características das universidades, seu dinamismo, organização e lógica anárquica, “o governo da universidade é, forçosamente, um exercício de governança. Diferentes micro-ambientes institucionais são coordenados através de mecanismos complexos de ajuste que combinam lógicas hierárquicas, de mercado e acordos mútuos” (BALBACHEVSKY; KERBAUY; FABIANO, 2015, p. 4).

Neste cenário, Olsen e Maasen (2007) definem quatro modelos de governança universitária, delineados considerando as estruturas, critérios de avaliação, autonomia universitária e dinâmica de mudança das Universidades. Os quatro modelos são: governos de estudiosos; instrumento das políticas nacionais; democracia representativa interna; e corporação envolvida em mercados competitivos. Os autores afirmam que, conjuntamente “os quatro modelos nos permitem explorar a importância relativa da autoridade baseada no mérito acadêmico, democracia representativa, democracia no local de trabalho e recursos internos de energia e desempenho no mercado” (OLSEN; MAASEN, 2007, p. 20) (tradução da autora). Esses quatro modelos de governança universitária estão ilustrados no quadro 11.

**Quadro 11 - Visões de Universidade e governança universitária**

<b>Autonomia:</b>	Operações e dinâmicas da Universidade determinadas por fatores internos	Operações e dinâmicas da Universidade determinadas por fatores ambientais
<p><b>Conflitos</b></p> <p>Atores compartilharam normas e objetivos</p>	<p><b>A Universidade é uma comunidade governada por estudiosos</b></p> <p>Lógica constitutiva: Identidade baseada na pesquisa livre, descoberta de verdade, racionalidade e experiência</p> <p>Critérios de avaliação: Qualidade científica</p> <p>Razões para a autonomia: Princípio constitutivo da Universidade como instituição: autoridade para os melhor qualificados</p> <p>Mudança: Impulsionada pela dinâmica interna da ciência Reinterpretação lenta da identidade institucional Mudança rápida e radical apenas com crises de desempenho</p>	<p><b>A Universidade é um instrumento para agendas políticas nacionais</b></p> <p>Lógica constitutiva: Administrativa: implementando objetivos políticos predeterminados.</p> <p>Critérios de avaliação: Realização efetiva e eficiente de propósitos nacionais</p> <p>Razões para a autonomia: Delegado e com base na eficiência relativa.</p> <p>Mudança: decisões políticas, prioridades, projetos em função de eleições, formação de coalisões, rompimentos e mudança de liderança política</p>
<p>Atores têm normas e objetivos conflitantes</p>	<p><b>A Universidade é uma democracia representativa</b></p> <p>Lógica constitutiva: representação de interesses, eleições, negociação e decisões majoritárias</p> <p>Critérios de avaliação: Quem obtém o que: Acomodando interesses internos</p> <p>Razões para a autonomia: Múltiplo (democracia no local de trabalho, competência funcional, <i>realpolitik</i>).</p> <p>Mudança: Depende de barganha e resolução de conflitos e mudanças de poder, interesses e alianças.</p>	<p><b>A Universidade é uma empresa de serviços inserida em mercados competitivos</b></p> <p>Lógica constitutiva: serviço comunitário. Parte de um sistema de troca de mercado e sistemas de preços</p> <p>Critérios de avaliação: atender às demandas da comunidade. Economia, eficiência, flexibilidade, sobrevivência</p> <p>Razões para a autonomia: Responsividade aos "stakeholders" e às exigências externas, sobrevivência.</p> <p>Mudança: Seleção competitiva ou aprendizagem racional. Empreendedorismo e adaptação a circunstâncias em mudança e clientes soberanos.</p>

Fonte: Olsen e Maasen (2007, p. 20) (tradução da autora).

Como mencionado, se a governança considerar as complexidades das IES este é um conceito aplicável ao contexto universitário. Em relação aos princípios da *accountability*, transparência e também em relação à participação e controle social, as IES públicas não deixam de atender aos mesmos requisitos que as demais entidades da Administração Pública, ajustados à complexidade e dinamismo das instituições universitárias.

Cabe ressaltar apenas alguns pontos específicos na legislação e na literatura. Em relação à transparência, em 2015 foi sancionada a Lei nº 13.168/15 que alterou a redação do § 1º do Art. 47º da LDB, que passou a vigorar com o seguinte texto:

As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições, e a publicação deve ser feita, sendo as 3 (três) primeiras formas concomitantemente (BRASIL, 1996; 2015c).

Tal dispositivo ampliou a publicidade e transparência das IES diante dos discentes, docentes, servidores e sociedade. Durante pesquisa acerca da transparência na UFSC, Platt Neto, Cruz e Vieira (2006) ilustraram os principais usuários externos das contas públicas das Universidades, ou seja, os grupos de interesse da transparência e *accountability* destas instituições. Essa informação consta no quadro 12.

Quadro 12 - Grupos de interesse da transparência e *accountability* das IES

<b>Usuários</b>	<b>Síntese dos Interesses Presumíveis</b>
Alunos	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando na escolha e atuação de reitores, diretores de centros, chefes de departamentos e outros representantes que atendam aos seus anseios.
Servidores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando na escolha e atuação de reitores, diretores de centros, chefes de departamentos e outros representantes, que atendam aos seus anseios. Seus interesses abrangem assuntos de classe relacionados a condições de trabalhos que dependam de recursos financeiros.
Fornecedores	Decisão de venda à instituição, através do conhecimento da demanda, da capacidade e da execução de pagamentos.
Sindicatos dos Servidores	Negociar remunerações, condições gerais de trabalho e benefícios de servidores docentes e técnico-administrativos.
ONGs, Associações, etc.	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental, de acordo com suas finalidades.
Pesquisadores	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre as universidades, sua gestão e finanças.
Mídia (rádio, TV e Jornais)	Divulgação de notícias e matérias investigativas.

Fonte: Platt Neto, Cruz e Viera (2006, p. 139)

A relação elaborada pelos autores não é exaustiva, visto que podem haver outros grupos de interesses importantes não revelados no quadro 12, tais como os próprios cidadãos.

Neste mesmo estudo, Platt Neto, Cruz e Vieira (2006) identificaram algumas limitações em relação à transparência e *accountability* na referida Universidade. As principais limitações foram: falta de informações, informações incompletas e desatualizadas; falta de notas explicativas das demonstrações contábeis; formato da publicação não permite o processamento automático (por máquinas).

Em relação à participação e controle social, o Art. 56º da LDB define que: “As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional” (BRASIL, 1996).

Democracia e participação estão intimamente relacionadas, constituindo-se a participação no pilar fundamental da governança democrática (VIRGILI LILLO; GANGA CONTRERAS; FIGUEROA AILLAÑIR, 2015). Para Virgili Lillo, Ganga Contreras e Figueroa Aillañir (2015), a participação nas instituições universitárias é um conceito multidimensional que envolve espaços políticos, acadêmicos, culturais, esportivos e cooperativos. Focando em apenas uma das partes interessadas, qual seja, os discentes, Virgili Lillo, Ganga Contreras e Figueroa Aillañir (2015) investigaram, no cenário universitário chileno, quais características estão associadas ao conceito de participação estudantil, na visão dos próprios estudantes. Em relação ao conceito de participação, para esta pesquisa, os estudantes tiveram que selecionar uma entre cinco atividades que julgassem caracterizar a participação estudantil.

Nessa pesquisa, o autor constatou que 61% dos estudantes consideram que a participação estudantil relaciona-se com o envolvimento em atividades políticas, tais como movimento e liderança estudantil, e acadêmicas, tais como graduação e pesquisa. Essa investigação é importante visto que evidencia como pode se dar, dentro de uma instituição universitária, a participação dos alunos. Contudo, como demonstrado no quadro 12, as IES possuem diversos *stakeholders* que também devem ser inseridos na gama da participação.

#### 2.4.1 Estudos de caso

Como mencionado, o tema governança universitária é pouco abordado nas discussões acadêmicas. Não obstante, a seguir destacam-se dois estudos desenvolvidos por pesquisadores vinculados ao INPEAU acerca da *accountability* e transparência, elementos da governança, no contexto das Instituições de Educação Superior. Conquanto haja outros estudos sobre a temática, os dois estudos a seguir foram selecionados por estarem mais próximos do fenômeno dessa pesquisa.

Roczanski (2009) desenvolveu um estudo na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) com o intuito de analisar as práticas da instituição relativas à *accountability*. A pesquisadora analisou as práticas da Universidade de acordo com a visão dos gestores em relação

à responsabilidade do gestor público, transparência e prestação de contas para a sociedade. Ao constatar que práticas da UDESC não são padronizadas, Roczanski (2009) advertiu que uma Universidade pública não deve prescindir de padrões e ferramentas que garantam o cumprimento das leis e normas de responsabilidade social e de *accountability*.

A pesquisa verificou que, em relação à responsabilidade do gestor público, os entrevistados compreendem no que consiste essa responsabilidade e destacam, principalmente, a responsabilidade pela boa aplicação e administração dos recursos públicos, porém alegam que não receberam capacitação específica para assumir a função de gestor público. As alegações dos entrevistados sobre a própria capacitação é condizente com a declaração de Meyer Júnior (2014) de que a grande maioria dos gestores universitários são professores universitários com experiência em administração pequena e limitada à própria instituição ou em outras organizações similares.

Em relação à responsabilidade do gestor público, a pesquisa também constatou que 47% dos entrevistados consideram que a UDESC não faz o bom uso dos recursos públicos ou, em outras palavras, não consideram que a Instituição faz um uso efetivo e eficaz dos seus recursos. Além disso, a pesquisa constatou que os respondentes alegam conhecer a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), entretanto, esses gestores não se posicionam como responsáveis pelo cumprimento da Lei, atribuindo a outros essa função. Segundo Roczanski (2009), essa conduta demonstra uma falta de percepção da coisa pública, tendo em vista que os gestores são corresponsáveis pelos gastos realizados dentro da Universidade. Além disso, a pesquisa constatou que os gestores têm um conhecimento superficial da LRF, não compreendendo seu verdadeiro foco.

Em relação à transparência, Roczanski (2009) observou que o conceito de transparência não é unânime e que, na percepção dos gestores, as práticas de transparência da UDESC estão aquém do esperado. A investigação identificou que a maioria, 58% dos entrevistados, considera que a UDESC é uma Instituição transparente. Além disso, os entrevistados consideram que os conselhos da Instituição são os canais para a discussão das políticas e mais da metade dos entrevistados alega não participar de reuniões para avaliar a gestão.

Os resultados da pesquisa indicam também que as informações não estão facilmente acessíveis para os gestores e, quando estão disponíveis, não possuem a qualidade e confiabilidade necessárias, o que dificulta a tomada de decisão na Instituição. Segundo Roczanski

(2009), a pesquisa revelou também que, mesmo com o portal da Instituição passando por reformulação, ainda havia pontos a melhorar.

A pesquisa de Roczanski (2009) constatou que há divergências de opinião quanto ao que os gestores consideram ser prestação de contas para a sociedade. Além disso, a pesquisa evidenciou que, em geral, a UDESC não presta contas integralmente para a sociedade, não há uma padronização para que se realize uma prestação de contas efetiva e tampouco há uma preocupação institucional acerca da prestação de contas para a sociedade.

Em resposta à solicitação de sugestões, Roczanski (2009) destaca algumas das sugestões apresentadas pelos entrevistados: a necessidade de capacitação tanto dos gestores como dos técnicos; a necessidade de informatização; o aperfeiçoamento da comunicação na Instituição; a profissionalização da gestão; a necessidade de realizar a descrição de rotinas e processos; e a necessidade de definir um processo de avaliação da Instituição.

Keunecke (2017) realizou um estudo multicaso em portais de vinte e nove Instituições de Educação Superior públicas do sul do Brasil, sendo onze Universidades federais, nove Universidades estaduais, três Universidades municipais e seis Institutos Federais. O objetivo do estudo foi analisar o nível de transparência desses portais em relação às contas públicas.

A investigação evidenciou um baixo nível de transparência nas IES públicas do sul do país e constatou que essas IES ainda não são capazes de atender plenamente à Lei de Acesso à Informação (LAI).

Keunecke (2017) constatou que, no geral, há por parte das IES a oferta de um conteúdo desqualificado e que nos portais dessas instituições informações sobre execução e classificação orçamentária, fontes de recursos, receitas, beneficiários de pagamentos, contratos, convênios, relação patrimonial, documentos de empenho e de pagamento e leis orçamentárias foram frequentemente omitidos. Os resultados da pesquisa demonstraram o critério da usabilidade como um parâmetro crítico a ser explorado, mesmo nas instituições que apresentaram maiores níveis de transparência, com atendimento médio de apenas 18,48% do índice. Segundo o autor, a baixa usabilidade verificada na pesquisa torna a informação acessível apenas para os iniciados. Além disso, o autor afirma que essa baixa usabilidade somada ao fato de poucas instituições disponibilizarem informações de períodos anteriores (garantindo a comparabilidade), demonstra que as IES analisadas estão mais próximas de promoverem a publicidade do que a transparência e *accountability*.

A pesquisa também apurou a necessidade de as IES aperfeiçoarem a linguagem das informações disponibilizadas de forma a torná-las mais compreensíveis aos seus grupos de interesse. A pesquisa evidenciou também que, em relação às contas públicas, os portais analisados existem por questão de imposição, funcionam como meros murais eletrônicos e contribuem aquém da sua capacidade para o controle social. Em relação à interação com a sociedade, a pesquisa localizou práticas tímidas de incentivo à participação social para discussão e aplicação das contas públicas.

A pesquisa de Keunecke (2017) apontou que as IES analisadas estão dispostas em níveis desiguais de transparência pública e de adequação às disposições legais. Por grupos de instituições, Keunecke (2017) observou os maiores índices de transparência nas Universidades federais e os menores índices nas Universidades municipais. Segundo o autor, a verificação da ocorrência de índices mais baixos de transparência nas IES públicas municipais mostra que estas instituições ainda têm um longo caminho a percorrer.

Após exposição dos principais aspectos relativos à administração pública, gestão universitária, governança corporativa, governança pública e governança universitária, o próximo capítulo apresenta os Procedimentos Metodológicos adotados para realização dessa pesquisa.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de explicar como esta pesquisa foi conduzida, este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados no presente estudo. O percurso metodológico deve ser evidenciado por meio da descrição dos procedimentos seguidos na condução da pesquisa, incluindo, entre outros aspectos, o tipo de pesquisa, o universo de pesquisa, as técnicas de coleta e as técnicas de análise de dados (GIL, 2002).

Pesquisa consiste em um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas propostos mediante o emprego de procedimentos científicos (GIL, 2002; 2008). De modo similar, Cervo, Bervian e Silva (2007) declaram que pesquisa é uma atividade orientada à investigação de problemas, por meio do emprego de procedimentos científicos. Para Minayo (2009), pesquisa é entendida como “a atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade” (p. 16).

Segundo Goldenberg (2004), metodologia é um caminho possível para a pesquisa científica. Essa interpretação é corroborada por Minayo (2009, p. 14) que conceitua metodologia como “caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Para a autora, a metodologia inclui o método, as técnicas e a capacidade, criatividade e experiência do pesquisador. Neste sentido, método é interpretado como

a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um certo fim ou resultado desejado. Nas ciências, entende-se por método o conjunto de processos empregados na investigação e na demonstração da verdade (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007, p. 27).

Método pode ser compreendido como conjunto de atividades sistemáticas e racionais que permitem que, com maior segurança e economia, o cientista trace o caminho a ser seguido e que o auxiliem na condução da pesquisa e no alcance dos objetivos (MARCONI; LAKATOS, 2003). Cervo, Bervian e Silva (2007) ressaltam ainda que o método a ser empregado depende do objetivo da pesquisa.

Esta pesquisa tem como objetivo principal **analisar como os elementos de *accountability* e transparência contribuem com a governança na Universidade Federal de Santa Catarina.**

O caminho metodológico percorrido para a condução desta pesquisa será apresentado nas próximas seções, nas quais serão

demonstrados os seguintes aspectos: caracterização da pesquisa quanto à natureza e quanto à abordagem; classificação da pesquisa quanto aos fins e quanto aos meios; delimitação da pesquisa (população e sujeitos da pesquisa); técnicas e instrumentos de coleta de dados; técnicas de análise de dados; e limitações da pesquisa.

### 3.1 NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA

Quanto à natureza da pesquisa, Gerhardt e Silveira (2009) dividem as pesquisas em dois grupos: pesquisa básica e pesquisa aplicada.

Tendo em consideração a finalidade deste estudo, esta pesquisa caracteriza-se como **pesquisa aplicada**, visto que possui finalidade prática imediata, qual seja, contribuir com o aperfeiçoamento da governança na instituição objeto de estudo. Nesse sentido, Vergara (2010) argumenta que a pesquisa aplicada é aquela cuja motivação primária decorre da necessidade de resolver problemas concretos. Similarmente, Gil (2008) declara que a pesquisa aplicada caracteriza-se, fundamentalmente, pela preocupação com sua aplicação e consequências práticas. Ou seja, a pesquisa aplicada é direcionada “a aplicação imediata numa realidade circunstancial” (GIL, 2008, p. 27).

A abordagem da pesquisa se refere ao tratamento dado pelo pesquisador e reflete intrinsecamente como a realidade será interpretada. Quanto à abordagem, tendo por base a classificação identificada por Gerhardt e Silveira (2009), trata-se de uma **pesquisa qualitativa**, visto que intenta a análise de dados não-mensuráveis, buscando fundamentalmente a interpretação desses. Segundo Goldenberg (2004), a pesquisa qualitativa se preocupa com o aprofundamento da compreensão de um grupo ou fenômeno e não com sua representatividade numérica. De acordo com Triviños (1987), a preocupação essencial da pesquisa qualitativa é com o significado dos dados. Neste sentido, Minayo (2009, p. 21) complementa que a pesquisa qualitativa “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. Enfim, o conjunto de dados que é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser reduzido à operacionalização de variáveis e se submeter a tratamentos estatísticos.

A seguir será relatada a classificação desta pesquisa.

### 3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A classificação desta pesquisa foi delineada com base na taxionomia definida por Vergara (2010), que propõe dois critérios para classificação, quais sejam: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, este estudo classifica-se como descritivo e aplicado. Na pesquisa descritiva não há manipulação das variáveis (fatos ou fenômenos) (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007) pois se tem por objetivo estipular correlações entre variáveis ou evidenciar as características de determinada população ou fenômeno (VERGARA, 2010; GIL, 2008). Assim, esta pesquisa é descritiva por apresentar a realidade da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em relação à governança, *accountability* e transparência.

Como mencionado na seção 3.1, esta pesquisa enquadra-se como aplicada dado que visa contribuir com o aperfeiçoamento da governança na instituição objeto de estudo, isto é, tal como pesquisa aplicada, caracteriza-se, fundamentalmente, pela preocupação com a sua aplicação e consequências práticas (GIL, 2008).

Quanto aos meios de investigação, este estudo classifica-se como documental e estudo de caso.

A pesquisa documental é aquela que engloba tanto materiais que ainda não tenham recebido nenhum tratamento analítico (documentos de primeira mão) bem como materiais que já foram analisados de alguma forma, mas que podem ser reelaborados de acordo com os propósitos da pesquisa (documentos de segunda mão) (GIL, 2008). Segundo Vergara (2010) e Marconi e Lakatos (2003), a pesquisa documental se vale de todos os tipos de materiais, públicos ou privados, escritos ou não. Para a presente pesquisa foram verificados os seguintes documentos: regimentos e estatutos internos, portarias, organogramas, relatórios, portais da internet, legislações e outros materiais relevantes.

Estudo de caso consiste em uma investigação profunda e minuciosa, limitada a um ou a poucos objetos, que possibilita o amplo e detalhado conhecimento acerca deste(s) objeto(s) (VERGARA, 2010; GIL, 2008). Segundo Yin (2015), o estudo de caso é uma investigação empírica que explora um fenômeno/evento existente em profundidade, dentro do seu contexto de realidade, quando a distinção entre o fenômeno e o contexto não são notadamente evidentes. Esta pesquisa pretende analisar os fenômenos da transparência, *accountability* e governança em uma instituição específica, a Universidade Federal de Santa Catarina, visando um conhecimento profundo e detalhado do objeto.

A definição da população e dos sujeitos da pesquisa serão expostos na próxima seção.

### 3.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A delimitação do estudo refere-se à definição da população, amostra e sujeitos da pesquisa. População ou universo é o conjunto de elementos que apresentam determinadas características (GIL, 2008; RICHARDSON, 2012) sendo que esses elementos podem consistir em seres animados ou inanimados (MARCONI; LAKATOS, 2003). Assim, a delimitação da população consiste em explicitar o conjunto de elementos que serão objetos do estudo, especificando suas características comuns (MARCONI; LAKATOS, 2003; VERGARA, 2010).

Tendo em vista a finalidade deste estudo, analisar como os elementos de *accountability* e transparência contribuem com a governança na Universidade Federal de Santa Catarina, e em virtude de limitações de tempo e da própria complexidade do tema, a análise proposta foi realizada a partir somente da ótica interna e a partir da percepção de um dos grupos de interesses, que constitui-se na população deste estudo, qual seja, os gestores da UFSC. A seleção do conjunto de elementos para participar da pesquisa fundamentou-se na relevância estratégica das unidades selecionadas para a instituição ou na relevância estratégica das unidades para a governança da Universidade. Considerando esses dois critérios, as unidades da UFSC que foram selecionadas para participar desta pesquisa estão ilustrados no quadro 13.

Quadro 13 – Unidades participantes da pesquisa

Direção do Gabinete do Reitor
Gabinete do Reitor
Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)
Ouvidoria
Auditoria
Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (Prae)
Pró-Reitoria de Graduação (Prograd)
Pró-Reitoria de Pós-Graduação (Propg)
Pró-Reitoria de Extensão (Proex)
Pró-Reitoria de Pesquisa (Propesq)
Pró-Reitoria de Administração (Proad)
Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (Prodegesp)
Secretaria de Aperfeiçoamento Institucional (Seai)
Secretaria de Planejamento e Orçamento (Seplan)
Departamento de Planejamento e Gestão da Informação (DPGI)

Fonte: elaborado pela autora (2018)

Dentre as unidades selecionadas para este estudo, há duas unidades de assessoria direta à Reitoria (Direção e Gabinete do Reitor). Além disso, as Pró-Reitorias e as Secretarias fazem parte da Administração Central da Universidade, sendo, portanto, corresponsáveis pela gestão da UFSC, juntamente com o Reitor, conforme previsto no Art. 37º do Estatuto da Universidade (UFSC, 2017b). Cabe ressaltar que a atual estrutura da Universidade contém 10 (dez) Secretarias, contudo para esse estudo foram selecionadas somente as duas que possuem entre suas atribuições atividades diretamente relacionadas à transparência, *accountability* e gestão de informações, conforme explicitado a seguir. As demais unidades selecionadas para participar dessa investigação possuem relevância estratégica para a pesquisa em virtude de conter atribuições diretamente relacionadas ao objeto de estudo. Os gestores (ou servidores recomendados pelo gestor) de cada unidade, indicados no quadro 14, foram os sujeitos do presente estudo.

Quadro 14 - Sujeitos da pesquisa

Participantes	Quantidade
Diretor-Geral do Gabinete do Reitor	1
Chefe de Gabinete e Gestor Institucional do SIC	1
Respondente do SIC	1
Ouvidor	1
Contador da Auditoria	1
Pró-Reitores	7
Secretários	2
Diretor do Departamento de Planejamento e Gestão da Informação	1
<b>Total de Participantes</b>	<b>15</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Além da função de assessorar o Reitor, o Chefe do Gabinete do Reitor responde também como Gestor Institucional do SIC e, juntamente como o Respondente do SIC, tem a responsabilidade de atender ao Art. 9º da LAI acerca da garantia de acesso a informações.

A Ouvidoria da UFSC é o “canal oficial de recebimento de críticas, reclamações, sugestões e elogios da comunidade interna e externa da UFSC” (OUVIDORIA, 2018).

Entre as finalidades da Auditoria Interna da UFSC, o Inciso III, do Art. 4º do Regimento da Auditoria Interna prevê “o apoio ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que consiste no fornecimento periódico de informações sobre os resultados dos

trabalhos realizados, bem como no atendimento das solicitações de trabalhos específicos” (UFSC, 2017c).

Já a SEAI tem como finalidade: “auxiliar o Reitor em suas tarefas executivas referentes à democratização, à republicanização e à ampliação da transparência, regularidade e impessoalidade da gestão universitária” (SEAI, 2017).

O Departamento de Planejamento e Gestão da Informação (DPGI) está vinculado a SEPLAN. Entre as atribuições de ambas as unidades consta a “gestão dos sistemas de informação associados” (SEPLAN, 2017; DPGI, 2018a).

Na próxima seção serão esclarecidas as técnicas e os instrumentos de coleta de dados utilizados para este estudo.

### 3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Todo estudo implica o levantamento de dados de fontes diversas (MARCONI; LAKATOS, 2003) e os instrumentos de coleta de dados escolhidos devem possibilitar o alcance de informações que contribuam com a solução do problema de pesquisa e, portanto, devem estar correlacionados aos objetivos da pesquisa (VERGARA, 2010). Considerando os objetivos da pesquisa, neste estudo foram utilizados levantamentos bibliográficos e documentais e entrevistas semiestruturadas com uso de roteiro de entrevista.

O levantamento bibliográfico ou pesquisa bibliográfica está presente em quase todos os estudos (GIL, 2008). Esse método consiste na seleção e análise de todo material já elaborado, relevante ao tema da pesquisa (GIL, 2008; ROESCH, 1999; MARCONI; LAKATOS, 2003) e inclui toda bibliografia já publicada e acessível ao público em geral, seja baseada na literatura, seja por outros meios impressos, orais ou audiovisuais (VERGARA, 2010; MARCONI; LAKATOS, 2003). Nesta pesquisa, o levantamento bibliográfico foi efetivado pela busca de contribuições teóricas em livros, artigos, monografias, teses e dissertações, considerando a disponibilidade dos materiais em portais da internet ou em bibliotecas públicas.

Similarmente à pesquisa bibliográfica, como técnica de coleta de dados a pesquisa documental, explanada na seção Classificação da Pesquisa, consiste no levantamento dos documentos existentes sobre o assunto de pesquisa. Nesta pesquisa, o levantamento documental foi realizado por meio da análise de legislação, relatórios, regimentos e estatutos internos, portarias, organogramas, portais da Universidade e das unidades participantes e de outros materiais relevantes à pesquisa.

Entrevista é uma técnica de coleta de dados que consiste em uma conversação entre duas ou mais pessoas, realizada por iniciativa do entrevistador, o qual, visando conseguir informações relevantes à pesquisa ou visando extrair visões e opiniões do(s) entrevistado(s), formula perguntas ao(s) entrevistado(s), que lhe responde(m) oralmente (MINAYO, 2009; VERGARA, 2010; MARCONI; LAKATOS, 2003; GIL, 2008; CRESWELL, 2007).

Gil (2008, p. 109) afirma que a entrevista é uma forma de interação social realizada na “forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação”.

Desta forma, com a finalidade de se alcançar informações importantes para essa pesquisa, a coleta de dados primários se fundamentou na realização de entrevistas semiestruturadas, para as quais foi utilizado um roteiro de entrevista (Apêndices B e C). Até a questão oito, os dois roteiros de entrevista são idênticos. A partir da questão nove, o roteiro apresentado no apêndice C teve algumas questões reformuladas e também teve acréscimo de duas questões. A inclusão de perguntas extras levou em consideração a relevância estratégica das unidades participantes, às quais as perguntas se destinaram, em relação à governança e a gestão de informações na Universidade como um todo.

As entrevistas com os quinze participantes da pesquisa foram realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2017. Para a realização das entrevistas foram explicados aos entrevistados, caso não fossem do seu conhecimento, os conceitos principais utilizados na pesquisa. A entrevista realizada de forma semiestruturada possibilitou que as questões fossem desdobradas em outras, caso fosse necessário e em virtude das respostas fornecidas.

Com a finalidade de garantir o anonimato e deixar os entrevistados mais confortáveis para responderem as questões, a identidade dos entrevistados foi preservada e cada um recebeu um código (de E1 a E15), para a referência na análise dos resultados. Todas as entrevistas foram previamente agendadas pela pesquisadora e, com a exceção de três participantes que preferiram responder por escrito, as demais entrevistas foram gravadas com autorização dos entrevistados.

A composição do roteiro de entrevista considera as categorias e fatores de análise definidos para o alcance dos objetivos específicos do estudo, identificados no quadro 15.

Quadro 15 - Categorias, fatores de análise e instrumento de coleta de dados

Objetivos	Categorias de análise	Fatores de análise	Instrumentos	Questões	
				Ap. B	Ap. C
Caracterizar os elementos de <i>accountability</i> e transparência e relacionar esses elementos com a governança na Universidade Federal de Santa Catarina	Elementos da <i>accountability</i>	Transparência Imputabilidade Controlabilidade Responsabilidade Responsividade Prestação de contas	Pesquisa documental Entrevista	1, 2, 6, 7, 8 e 10	1, 2, 6, 7, 8, 9, 11 e 12
	Elementos da transparência	Publicidade Garantia de acesso Tempestividade Compreensibilidade Relevância Confiabilidade			
Analisar os fatores que influenciam a governança na Universidade Federal de Santa Catarina, sob a perspectiva dos gestores	Elementos da <i>accountability</i>	Transparência Imputabilidade Controlabilidade Responsabilidade Responsividade Prestação de contas	Pesquisa documental Entrevista	3, 4, 5, 9 e 11	3, 4, 5, 10 e 13
	Elementos da transparência	Publicidade Garantia de acesso Tempestividade Compreensibilidade Relevância Confiabilidade			
Propor diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na Universidade Federal de Santa Catarina	Dificuldades Necessidades Sugestões Melhorias Contribuições	Dificuldades Necessidades Sugestões Melhorias Contribuições	Pesquisa bibliográfica Pesquisa documental Entrevista	5 e 12	5 e 14

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Para fins desta pesquisa, as categorias e fatores de análise definidas no quadro 15 são explicadas, com base na literatura referenciada nesse trabalho, como:

Quadro 16 - Descrição das categorias e fatores de análise

<b>Categoria ou fator</b>	<b>Definição</b>
<i>Accountability</i>	Envolve a responsabilidade e a obrigação dos gestores públicos em prestar contas de suas ações e também a responsabilidade e a responsabilização dos gestores públicos por suas decisões e ações, o que acarreta a possibilidade de recompensa e punição (A AUTORA, 2018).
Transparência	Oposta a opacidade decorrente da assimetria informacional, refere-se ao desejo de disponibilizar informações às partes interessadas e a sociedade. Sendo fundamental para o exercício do controle social do Estado, a transparência pública engloba elementos como a divulgação, a garantia de acesso às informações, a relevância e a confiabilidade das informações (A AUTORA, 2018).
Imputabilidade	Responsabilização dos indivíduos e organizações por suas ações (SCHEDLER, 1999; KOPPELL, 2005).
Controlabilidade	Refere-se à satisfação da vontade do principal, que controla a organização, por parte do agente (KOPPELL, 2005).
Responsabilidade	Refere-se à limitação às obrigações explícitas e implícitas, tais como leis, normas, padrões profissionais (KOPPELL, 2005).
Responsividade	Capacidade de atendimento às expectativas dos cidadãos (KOPPELL, 2005).
Prestação de contas	Necessidade do gestor público de relatar e explicar as ações realizadas e os resultados dessas ações (A AUTORA, 2018).
Publicidade	Divulgação de informações e garantia de amplo acesso atendendo aos critérios de oportunidade e tempestividade das informações e a sua provisão em tempo hábil (PLATT NETO et. al, 2007).
Garantia de acesso	Disponibilizar as informações em meios diversos e facilitar o acesso (PLATT NETO et. al, 2007).
Tempestividade	Fornecimento da informação enquanto ela ainda possa ter utilidade (A AUTORA, 2018).
Compreensibilidade	Facilidade para compreensão das informações, relaciona-se a clareza da linguagem utilizada e com a formatação das informações (PLATT NETO et. al, 2007).
Relevância	Importância da informação para a tomada de decisão (PLATT NETO et. al, 2007).
Confiabilidade	Veracidade e fidedignidade das informações divulgadas (PLATT NETO et. al, 2007).
Controle social	Monitoramento da Gestão Pública pela sociedade, com o intuito de verificar se a atividade estatal está atendendo à finalidade pública, à legislação e aos princípios constitucionais da Administração Pública (ENAP, 2015a).

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Na próxima seção serão explicadas as técnicas de análise de dados utilizados neste estudo.

### 3.5 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS

Por tratar-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, a análise dos dados do presente estudo foi realizada com base no modelo interpretativo de análise (TRIVIÑOS, 1987). O modelo interpretativo

apoia-se em 3 (três) aspectos fundamentais: na fundamentação teórica; nos resultados alcançados; e na experiência pessoal do pesquisador (TRIVIÑOS, 1987).

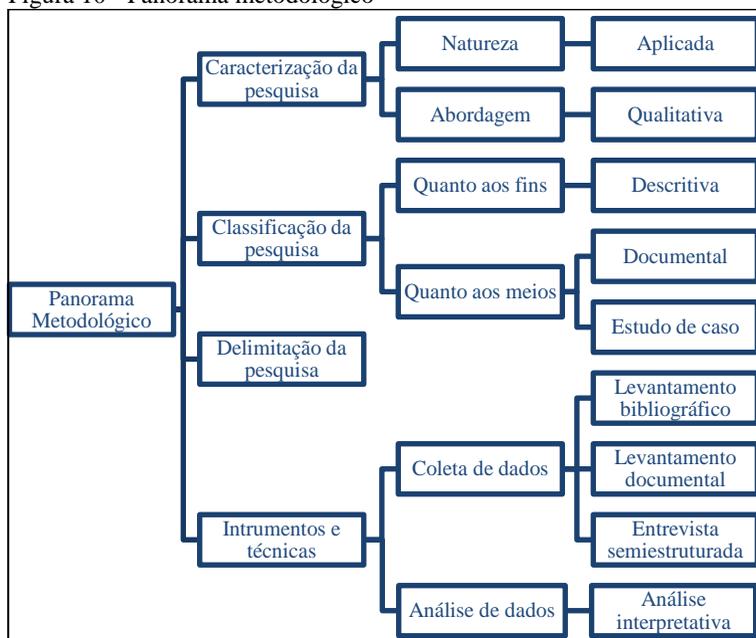
A análise interpretativa realizada nesse estudo observou as seguintes etapas (TRIVIÑOS, 1987):

- 1) Primeira leitura atenta das respostas;
- 2) Segunda leitura das respostas, durante a qual a pesquisadora grifou as ideias relacionadas com algum elemento da fundamentação teórica;
- 3) Análise preliminar das respostas, a qual permitiu à pesquisadora “[...]detectar divergências, conflitos, vazios e pontos coincidentes que se acham nas afirmações dos respondentes” (TRIVIÑOS, 1987, p. 172);
- 4) E, por fim, a partir das respostas analisadas na etapa anterior e à luz da fundamentação teórica e da experiência pessoal da pesquisadora, interpretação dos fenômenos estudados.

A análise dos dados deste estudo considerou as categorias e fatores de análise definidos nos quadros 15 e 16.

A figura 10 evidencia, de forma resumida, o delineamento metodológico descrito neste capítulo.

Figura 10 - Panorama metodológico



Fonte: Elaborado pela autora (2018)

A próxima seção se dedica a discorrer sobre as limitações desta pesquisa.

### 3.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Tendo em vista que todo método possui limitações (VERGARA, 2010), essa seção se dedica a explicitar as limitações deste estudo.

Quanto ao escopo temporal, a coleta de dados primários (entrevistas) foi realizada do período de novembro a dezembro de 2017. Cabe destacar que nesse período a Universidade estava passando por um momento conturbado. Em 14 de setembro de 2017, foi deflagrada na Universidade a Operação Ouvidos Moucos. A Operação foi deflagrada pela Polícia Federal em conjunto com a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União e teve como finalidade apurar supostos desvios de recursos destinados a cursos da Educação a Distância da instituição. Na data da deflagração da operação, sete pessoas foram presas, entre elas o então Reitor da Universidade, Luiz Carlos Cancellier de Olivo (AMADO, 2017). A delicada situação da UFSC agravou-se no

dia 2 de outubro de 2017, quando Luiz Carlos Cancellier, já em liberdade, porém impedido de regressar à Universidade, cometeu suicídio dentro de um shopping de Florianópolis. Com a morte do então Reitor, o professor Ubaldo Cesar Balthazar assumiu temporariamente a reitoria da UFSC até a realização de uma nova eleição e a posse do novo Reitor (SOARES, 2018).

Ainda em relação ao escopo temporal, em função do tempo disponível para realização desta pesquisa, esta está limitada as unidades indicadas no quadro 13, não abrangendo outras unidades da Universidade. Além disso, essa pesquisa se limita aos atuais gestores das unidades selecionadas, não compreendendo nem os demais servidores que estão lotadas nessas unidades nem os antigos gestores. Vale ressaltar que em maio de 2016 houve troca do quadro de gestores da instituição. Assim, muitos dos gestores-sujeitos da pesquisa estão no cargo a menos de dois anos. Embora uma análise histórica pudesse contribuir com a investigação, o fato de apenas os atuais gestores comporem a pesquisa não prejudica o estudo, que tem a finalidade de analisar a situação atual e identificar oportunidades de melhoria. Também como limitação, esse estudo está voltado à análise da percepção do gestor quanto ao tema proposto. Desta forma, embora a percepção do cidadão e da sociedade seja importante no âmbito da governança, transparência, *accountability* e controle social, a percepção de elementos externos não faz parte da abrangência deste estudo. Além disso, pelo fato de a pesquisa focar na percepção dos entrevistados, pode haver discrepâncias dependendo do participante e de suas experiências.

O fato de esta pesquisa ser um estudo de caso dificulta a generalização dos resultados, sendo esse fator outra limitação da pesquisa. Entretanto, o propósito da realização de estudo de caso não está na sua generalização a partir de métodos estatísticos e sim na expansão de proposições teóricas (YIN, 2015; GIL, 2008). Assim, embora os dados coletados na UFSC não possam, em princípio, serem extrapolados para outras instituições, podem servir como base para interpretação, conclusões e recomendações de tendências (ROZANSKI, 2009).

Por fim, este estudo focou nos elementos de *accountability* e transparência que contribuem com a concretização da governança e possibilitam o controle social. Desta forma, outros elementos da *accountability* e transparência, outros aspectos do controle social e os demais princípios da governança foram tratados superficialmente.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta e discute os resultados a partir das entrevistas realizadas e dos documentos apreciados e, ao final, apresenta diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na instituição objeto de estudo. A análise das questões buscou evidenciar similaridades e diferenças manifestadas pelos entrevistados. Em alguns questões apresentam-se todas as respostas e em outras se expõe somente aquelas que mais se destacaram. Entretanto, antes de iniciar a apresentação dos resultados, caracteriza-se a instituição investigada, por meio de um breve relato da instituição.

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

A Universidade Federal de Santa Catarina, sediada no município de Florianópolis, capital do Estado, é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação, criada por meio da Lei nº 3.849/60, “com o objetivo de promover o ensino, a pesquisa e a extensão” (UFSC, 2017a).

O *Campus* principal, *Campus* Professor Reitor João David Ferreira Lima, situa-se no Bairro Trindade. No *Campus* da Trindade estão instalados os prédios das Reitorias I e II (nos quais funciona a maioria dos órgãos administrativos centrais) além de uma infraestrutura que abriga a Biblioteca Central, o Hospital Universitário, o Restaurante Universitário, o Centro de Cultura e Eventos, o Planetário, o Centro Ecumênico, o Museu Universitário, o Biotério Central, a Imprensa Universitária e a Editora Universitária, a Moradia Estudantil, o Núcleo de Desenvolvimento Infantil (NDI) e o Colégio de Aplicação.

Em relação às unidades acadêmicas, a sede do *Campus* Professor Reitor João David Ferreira Lima abriga dez centros de ensino. Neste *Campus* estão instalados os seguintes centros de ensino: Centro de Ciências Biológicas (CCB), Centro de Comunicação e Expressão (CCE), Centro de Ciências da Saúde (CCS), Centro de Ciências Jurídicas (CCJ), Centro de Desportos (CDS), Centro de Ciências da Educação (CED), Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFH), Centro de Ciências Físicas e Matemáticas (CFM), Centro Socioeconômico (CSE) e Centro Tecnológico (CTC).

Localizado fora do *Campus* da Trindade, entretanto, ainda no município de Florianópolis, está o Centro de Ciências Agrárias (CCA), situado no Bairro Itacorubi, distante 3,6 km do *Campus* principal. Além do *Campus* Florianópolis, a UFSC conta também com mais quatro

*Campi*: Araranguá, Curitibanos e Joinville (inaugurados em 2009) e Blumenau (instalado em 2013).

A Universidade também possui unidades instaladas fora da sede e dos *Campi*, como por exemplo, a TV UFSC, localizada no centro de Florianópolis, a Fazenda Experimental da Ressacada, localizada no Bairro Tapera, o Laboratório de Camarões Marinhos, localizado no Bairro Barra da Lagoa, os dois Laboratórios de Moluscos Marinhos, um situado na Barra da Lagoa e outro no Bairro Sambaquí, o Laboratório de Biologia e Cultivo de Peixes de Água Doce, instalado no Bairro Armação do Pântano do Sul e a Fazenda Experimental Yakult/UFSC, localizada no município de Balneário Barra do Sul – SC.

Em relação à graduação, em 2016, a instituição ofereceu 6.622 vagas distribuídas entre 106 cursos de graduação presencial. Além disso, no mesmo ano, ofertou 13 cursos de graduação a distância. No referido ano, a Universidade possuía 28.338 alunos matriculados nos cursos de graduação presencial e 1.257 alunos matriculados nos cursos de graduação à distância (DPGI, 2017a).

Entre as atividades relativas à pós-graduação, em 2016, a UFSC possuía 14.233 alunos matriculados e ofertou 165 cursos de pós-graduação, *latu* ou *stricto-sensu*, divididos em 66 programas, assim distribuídos (DPGI, 2017a):

Quadro 17 - Cursos de pós-graduação

Nível	Quantidade de cursos	Matriculados
Especialização	28	6.584
Mestrado Acadêmico	64	3.489
Mestrado Profissional	18	515
Doutorado	55	3.645

Fonte: DPGI (2017a)

Segundo dados de 2016, a UFSC tem 45.006 estudantes matriculados em cursos de educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio), de graduação presencial ou à distância e de pós-graduação. Conforme o mesmo relatório, a UFSC possui 3.242 servidores técnico-administrativos, sendo que a maioria possui no mínimo nível superior completo e 2.316 servidores docentes da Educação Superior, sendo quase a totalidade doutores (DPGI, 2017a).

A missão, visão e valores da UFSC constam em seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), referente ao período de 2015-2019.

Segundo esse documento, a missão da Universidade é “produzir, sistematizar e socializar o saber filosófico, científico, artístico e tecnológico, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na defesa da qualidade da vida” (UFSC, 2015, p. 22).

A visão da instituição é “Ser uma universidade de excelência e inclusiva” (UFSC, 2015, p. 22) e a Universidade possui os seguintes valores:

Acadêmica e de Qualidade: Uma instituição com busca contínua de patamares de excelência acadêmica, em todas as suas áreas de atuação, em especial no ensino, na pesquisa e na extensão.

Inovadora: Uma instituição capaz de identificar e optar por novos caminhos e de criar novas oportunidades, carreiras e práticas em conformidade com uma visão inovadora.

Atuante: Uma instituição capaz de opinar, influenciar e propor soluções para grandes temas, tais como acesso ao conhecimento e à cidadania, desenvolvimento científico e tecnológico, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento humano e social.

Inclusiva: Uma instituição compromissada com a democratização do acesso ao ensino superior público, gratuito e de qualidade, e com o intuito de superar as desigualdades regionais do estado de Santa Catarina, mantendo a concepção de uma universidade verdadeiramente pública e compromissada com a sociedade catarinense e brasileira.

Internacionalizada: Uma instituição capaz de intensificar parcerias e convênios com instituições internacionais, contribuindo para o seu desenvolvimento, o do Brasil e o de outras nações.

Livre e Responsável: Uma instituição com servidores docentes e técnico-administrativos e estudantes livres e responsáveis para desenvolver suas convicções e suas vocações no ensino, na pesquisa e na extensão.

Autônoma: Uma instituição capaz de decidir sobre seus próprios rumos, dentro de suas competências.  
Democrática e Plural: Uma instituição que assegura o reconhecimento pleno de sua diversidade acadêmica.

Bem Administrada e Planejada: Uma instituição com estratégias eficientes e efetivas de gestão e de busca dos recursos para a realização de suas metas.

Transparente: Uma instituição que presta contas de suas ações e decisões à comunidade.

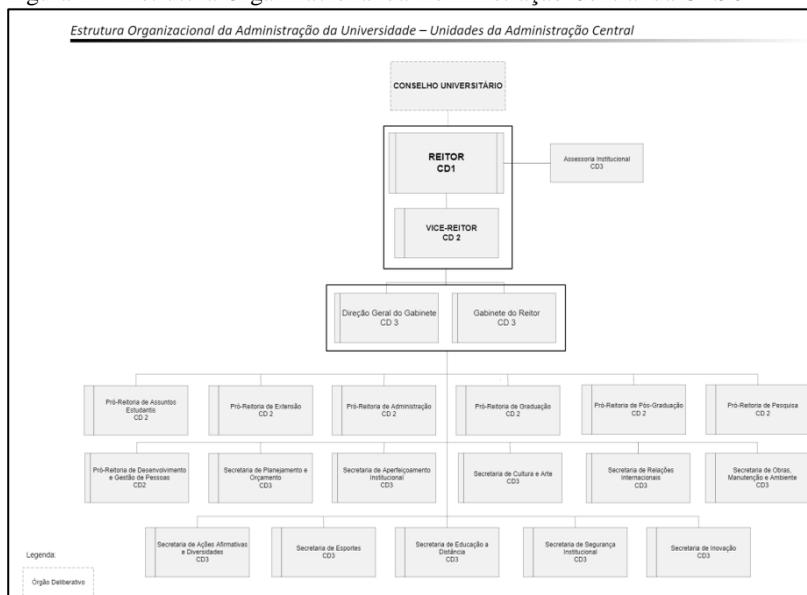
Ética: Uma instituição orientada para a responsabilidade ética, social e ambiental (UFSC, 2015, p. 22-23).

A Universidade goza da premissa de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão, prevista no Art. 207º da Constituição Federal/88 (BRASIL, 1988), e estruturou-se por meio do Regimento Geral e do Estatuto Interno.

De acordo com o anexo D do Regimento Geral, a atual estrutura da UFSC possui sete Pró-Reitorias: Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE); Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD); Pró-Reitoria de Extensão (PROEX); Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (PRODEGESP); Pró-Reitoria de Administração (PROAD); Pró-Reitoria de Pesquisa (PROPESQ); e Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PROPG). Segundo o anexo E do mesmo documento, integram a Administração Central da Universidade dez Secretarias: Secretaria de Cultura e Arte (SECARTE); Secretaria de Aperfeiçoamento Institucional (SEAI); Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLAN); Secretaria de Relações Internacionais (SINTER); Secretaria de Segurança Institucional (SSI); Secretaria de Esportes (SESP); Secretaria de Obras, Manutenção e Ambiente (SEOMA); Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidade (SAAD); Secretaria de Educação a Distância (SEAD); e Secretaria de Inovação (SINOVA) (UFSC, 2017).

A figura 11 ilustra a atual estrutura organizacional da Administração Central da Universidade.

Figura 11 - Estrutura Organizacional da Administração Central da UFSC



Fonte: DPGI (2017b)

As próximas seções apresentam a discussão e análise dos resultados a partir das entrevistas realizadas. As quatorze questões aplicadas foram analisadas de acordo com o objetivo específico ao qual se relacionam.

## 4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS ELEMENTOS DE *ACCOUNTABILITY* E TRANSPARÊNCIA

Conforme apresentado nos procedimentos metodológicos, foram elaboradas oito questões para caracterizar os elementos de *accountability* e transparência e relacionar esses elementos com a governança na Universidade Federal de Santa Catarina.

### 4.2.1 Compreensão da governança, *accountability* e transparência

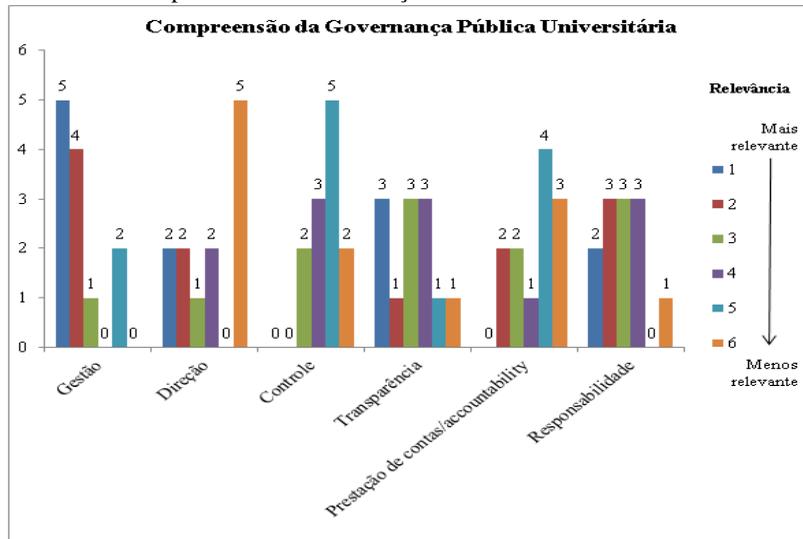
A primeira questão (Apêndice B e C), sub-dividida em três, discute a percepção e o entendimento dos gestores em relação à governança, *accountability* e transparência. Por se tratarem de temas complexos, assinalados pela falta de consenso quanto à sua definição e

significado, no caso da governança e da *accountability*, ou quanto à sua caracterização, no caso da transparência, as três sub-questões apresentaram seis termos que, de acordo com a literatura analisada, relacionam-se, cada qual, com as três temáticas. Como destacado no Capítulo 3 (Procedimentos metodológicos), em virtude da complexidade dos temas dessa pesquisa, durante a realização das entrevistas foram explicados aos entrevistados os conceitos utilizados, caso não fossem do seu conhecimento. Em cada sub-questão, os entrevistados foram requisitados a classificar, enumerando os termos sugeridos em ordem de relevância em relação ao tema tratado, sendo que o número 1 (um) deveria representar o termo que o respondente considerasse o mais relevante entre todos os termos propostos.

A primeira sub-questão focou na compreensão, por parte dos entrevistados, do termo Governança Pública Universitária. Os seis termos apresentados na questão foram: Gestão, Direção, Controle, Transparência, Prestação de contas/*accountability* e Responsabilidade. Essa questão foi preenchida, adequadamente, por doze participantes.

O gráfico 1 mostra a distribuição das respostas dos entrevistados:

Gráfico 1 - Compreensão da Governança Pública Universitária



Fonte: Elaborado pela autora (2018)

O gráfico 1 demonstra que o termo que mais foi assinalado com sendo o mais relevante à Governança Pública Universitária foi o termo

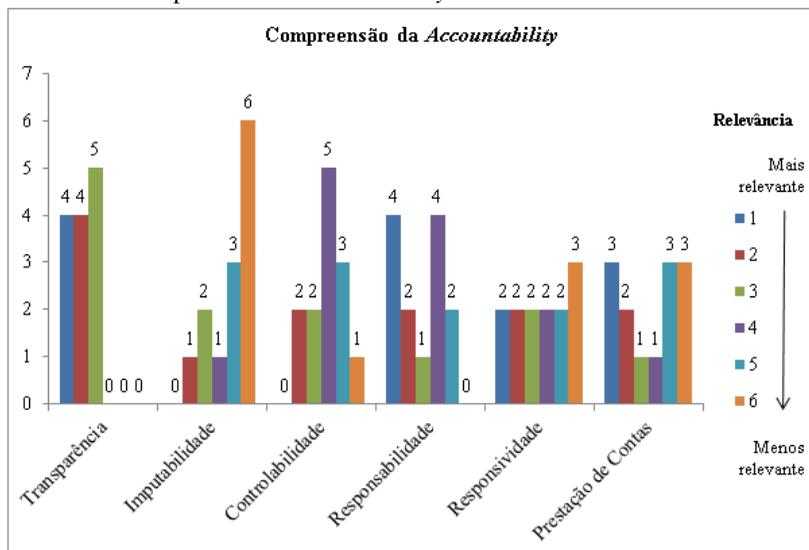
Gestão, que foi indicado como o mais relevante (1) por cinco dos doze respondentes que assinalaram essa pergunta. O termo Transparência foi o segundo mais associado como o mais relevante, indicado por três dos doze respondentes nessa condição, seguido dos termos Direção e Responsabilidade, cada um sendo indicado por dois dos doze respondentes como o termo mais relevante (1) à Governança Pública Universitária. Prestação de contas/*accountability* e Controle não foram indicados como o mais relevante (1) por nenhum dos respondentes.

O termo Gestão também destacou-se como o segundo termo mais relevante à Governança Pública Universitária (2), sendo indicado nessa posição por quatro dos doze respondentes; a seguir destaca-se o termo Responsabilidade, com três indicações como segundo termo mais relevante (2) e os termos Direção e Prestação de contas/*accountability* com duas indicações cada. Controle também não obteve nenhuma indicação como o segundo termo mais relevante (2) à Governança Pública Universitária.

Destacam-se como terceiro termo mais relevante à Governança Pública Universitária (3), os termos Transparência e Responsabilidade, com três indicações cada um, na referida posição. Em seguida, os termos Prestação de contas/*accountability* e Controle foram indicados, cada um, por dois dos doze respondentes como o terceiro termo mais relevante (3).

O gráfico 1 evidencia que, no geral, o termo Gestão foi o mais associado pelos entrevistados como o termo mais relevante à Governança Pública Universitária, sendo que dez dos doze respondentes classificaram a Gestão em uma das três primeiras posições de mais relevância. Em seguida, no geral, o termo Responsabilidade foi o segundo mais associado pelos entrevistados como relevante à Governança Pública Universitária, sendo indicado entre as três primeiras posições de mais relevância por oito dos dozes respondentes. Em terceiro lugar, o termo Transparência foi indicado como mais relevante (1), segundo mais relevante (2) ou terceiro mais relevante (3) por sete entrevistados.

A segunda sub-questão teve preocupação em verificar o entendimento dos entrevistados em relação ao termo *Accountability*. Foram sugeridas as seguintes palavras para que os participantes as classificassem em ordem de relevância: Transparência, Imputabilidade, Controlabilidade, Responsabilidade, Responsividade e Prestação de Contas. A questão foi respondida por treze participantes. As indicações dos entrevistados estão ilustradas no gráfico 2:

Gráfico 2 - Compreensão da *Accountability*

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

O gráfico 2 evidencia que os termos *Transparência* e *Responsabilidade* foram os mais indicados como mais relevante (1) à *Accountability*. Cada um deles foi enumerado por quatro dos treze respondentes como número um (1) em ordem de relevância, seguidos do termo *Prestação de Contas*, que foi indicado por três dos treze respondentes como o termo mais relevante (1) à *Accountability*. Nenhum dos respondentes indicou os termos *Imputabilidade* e *Controlabilidade* como mais relevante (1).

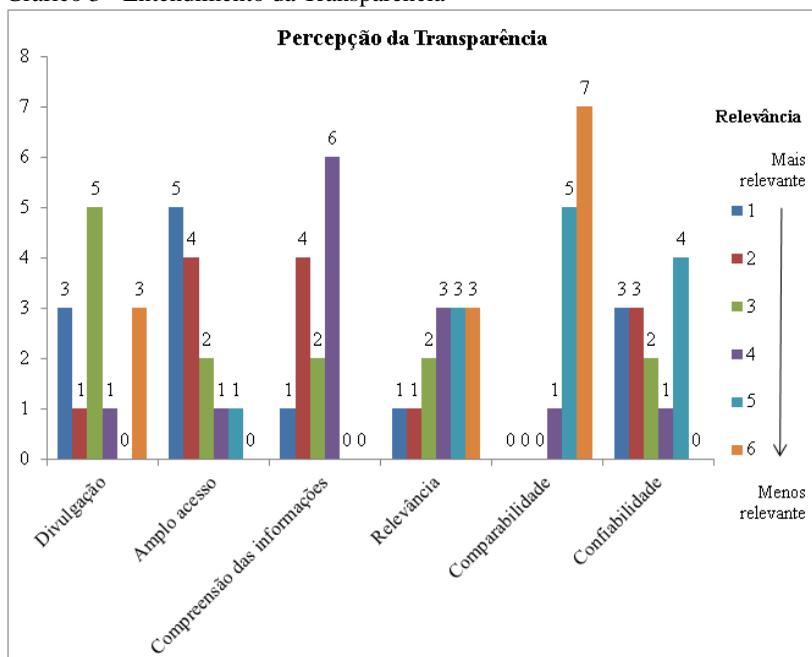
Na segunda posição de relevância (2) em relação à *Accountability*, o termo *Transparência* também se destacou, sendo, com quatro marcações, o termo com mais indicações como (2). Igualmente, o termo *Transparência* destacou-se na indicação como terceiro termo mais relevante à *Accountability*, com cinco entrevistados apontando *Transparência* como o terceiro termo mais relevante à *Accountability* (3).

O gráfico 2 também demonstra que o termo *Transparência* foi classificado pelos treze respondentes entre as três primeiras posições de mais relevância à *Accountability*, ou seja, todos os respondentes indicaram a *Transparência* como (1), (2) ou (3) em termos de relevância à *Accountability*. Assim como já havia se destacado como segundo termo mais associado como relevante à *Governança Pública*

Universitária, o termo Responsabilidade também foi o segundo termo mais associado como relevante à *Accountability*, visto que foi classificado entre as três primeiras posições de mais relevância por sete dos treze respondentes.

A terceira sub-questão preocupou-se em caracterizar o entendimento dos entrevistados em relação ao termo Transparência. Assim como nas duas questões anteriores, foram apresentadas seis palavras para que os entrevistados as classificassem em ordem de relevância. As palavras apresentadas foram as seguintes: Divulgação, Amplo Acesso, Compreensão das Informações, Relevância, Comparabilidade e Confiabilidade. As respostas dos treze respondentes que preencheram essa questão estão representadas no gráfico 3.

Gráfico 3 - Entendimento da Transparência



Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Conforme o gráfico 3, o termo Amplo Acesso foi assinalado por cinco respondentes como o mais relevante (1) à Transparência. Em seguida, os termos Divulgação e Confiabilidade foram os segundos mais

indicados como os termos mais relevantes (1) à Transparência, sendo que cada um foi indicado, nessa posição, por três entrevistados.

Na posição de segundo termo mais relevante (2), novamente Amplo Acesso se destacou juntamente com Compreensão das Informações tendo, cada um, quatro marcações como segundo termo mais relevante (2) seguidos pelo termo Confiabilidade, que teve três assinalações como segundo termo mais relevante (2) à Transparência.

Na classificação em terceira posição mais relevante (3), destacou-se o termo Divulgação, com cinco entrevistados enumerando Divulgação como (3).

O gráfico 3 evidencia que o termo Amplo acesso foi classificado, em ordem de relevância, como mais relevante (1), segundo mais relevante (2) ou terceiro mais relevante (3) por onze dos treze respondentes. Já o termo Divulgação foi classificado em alguma dessas três posições por nove respondentes, seguido do termo Confiabilidade, que foi classificado por oito dos treze entrevistados em alguma das três primeiras posições indicativas de maior relevância.

Essa questão buscou compreender o nível de entendimento dos participantes em relação às temáticas discutidas. Conforme Brasil (2014b, p. 25), a governança pública “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. As indicações dos entrevistados demonstraram um entendimento de Governança Pública Universitária em termos de gestão, transparência e responsabilidade.

Conforme Brasil (2014b), a governança e a gestão possuem diferentes funções e preocupações: enquanto a gestão preocupa-se com a eficácia e eficiência, a governança, visando atender as necessidades e expectativas dos cidadãos e demais *stakeholders* preocupa-se com a efetividade e economicidade das ações realizadas (BRASIL, 2014b). No entanto, ambas são intimamente vinculadas e por vezes são tidas como sinônimas, conforme destaca a maioria das respostas.

Já o conceito de *accountability*, segundo Pinho e Sacramento (2009), envolve responsabilidade, controle, transparência, obrigação de prestação de contas, necessidade de justificativa das ações e omissões e punibilidade. As respostas dos entrevistados apontaram para sua compreensão de *accountability* em termos de transparência e responsabilidade. Evidencia-se, desta forma, que o entendimento dos respondentes em relação à *accountability* vai ao encontro do destacado

na revisão da literatura, já que Salm e Menegasso (2010), por exemplo, consideram transparência contínua como sinônima à *accountability*.

Conforme Cruz *et. al.* (2014), a transparência é mais abrangente do que a publicidade visto que a transparência plena requisita elementos como: divulgação, amplo acesso, compreensibilidade e confiabilidade das informações. Os entrevistados demonstraram compreender a transparência em termos de amplo acesso, divulgação e confiabilidade.

#### 4.2.2 Existência de Código de Boas Práticas de Governança na Instituição

A segunda questão analisou o nível de conhecimento dos participantes da pesquisa em relação à existência de código de boas práticas de governança na Universidade e nas suas respectivas unidades.

Nenhum dos entrevistados forneceu uma resposta diferente quanto a sua unidade, da sua resposta dada em relação à UFSC.

Oito dos quinze respondentes, representando 53,33%, afirmaram não saber se a Universidade e sua própria unidade possuem código de boas práticas de governança; quatro respondentes, 26,67%, responderam que sim; e três respondentes, 20%, não assinalaram os campos correspondentes dessa questão.

Entre os respondentes que afirmaram não ter conhecimento sobre a existência de um código de boas práticas de governança na Universidade, dois (E2 e E5) afirmaram ter ciência da existência de ações ou orientações voltadas às boas práticas, contudo, não consistindo essas ações e orientações em uma política formal e institucionalizada.

Em relação à universidade possuir códigos de boas práticas de governança. Eu estou pressupondo que você fala de códigos de boas práticas é de uma ação institucionalizada, né? Então, nesse sentido não tem. Mas se a gente for analisar de forma individual, autônoma, existe um conjunto de ações que se encaixam dentro das orientações de governança ou de boas práticas de governança. Então, nessa preocupação, né? Porque quando você está falando de código, o que que a gente está pressupondo? Que existe uma ação formalizada, organizada, dando orientação do que é governança, isso a universidade não tem (E5).

Entretanto, entre os respondentes que afirmaram ter conhecimento sobre a existência de um código de boas práticas de governança na Universidade, um deles (E10) também afirmou se tratar de ações de boas práticas ou instrumentos de governança, as quais não se constituem em uma política institucionalizada; já para o entrevistado E4, esse código não consiste em um manual ou documento formal, e sim vários instrumentos que orientam as ações no âmbito da Universidade, ou seja, o que é código de boas práticas de governança recebe outra designação na Universidade:

Se você entender o código de boas práticas de governança como um instrumento formal, um manual das boas práticas, eu desconheço se a UFSC mantém. Francamente eu responderia talvez que não, correndo risco de errar, não sei se tem. Mas eu responderia que não [...]. Mas veja, o que que é um código de boas práticas de governança? Ele pode ser entendido, por exemplo, como o Estatuto da Universidade, como o Regimento da Universidade, como o Regimento da estrutura de administração da Reitoria, das Pró-Reitorias e das suas unidades vinculadas, se for entendido como tal, porque ali você tem os limites da atuação do gestor, quais são as minhas atribuições [...] e se eu associar isso, por exemplo, a Lei 8.112, que é o estatuto do servidor público, a legislação afeta, por exemplo, aos processos administrativos, aquilo que é me proibido ou me é permitido, eu tenho um código de boas práticas (E4).

O entendimento desse respondente é ratificado por outro que afirma que a Universidade possui código de boas práticas, mas que em algumas situações, isso não é totalmente compreensível (E12). Nas palavras do respondente E4:

Então, acho que essa pergunta não tem necessariamente uma resposta sim ou não. Tem que ser contextualizada. Eu digo que eu trabalho buscando o tempo todo as melhores práticas de governança. Se elas estão codificadas, se elas estão manualizadas, eu preciso responder que não. Mas isso não implica que eu não adote boas práticas de governança [...] Então, eu entendo que uma instituição como a Universidade, que gera as suas próprias normas, ela respeita a norma supra,

Constituição Federal e tal, mas ela tem o seu Estatuto, o seu Regimento, ela tem autonomia administrativa. Então, ela pode definir ações dos gestores por meio de resoluções, portarias normativas e etc, ela tem instrumentos de boa prática. Então, eu responderia finalmente, se a UFSC possui um código de boas práticas? Eu diria sim. E a minha unidade? Eu diria sim (Entrevistado 4).

Dos três entrevistados que não assinalaram essa questão, um deles (E7) declarou não ter certeza quanto à existência do código de boas práticas de governança e afirmou que, caso esse código exista, tal documento não teria essa designação (E7). De forma semelhante, outro entrevistado afirmou desconhecer algum documento com esse nome:

Com esse nome, eu desconheço. Código de boas práticas de governança, com esse nome, eu desconheço. O que a gente tem são algumas instruções normativas para que alguns processos aqui dentro sejam encaminhados e tramitados (E10).

O terceiro afirmou:

Em algumas situações, não totalmente compreensível, mas ela tem os instrumentos das boas práticas. Em nosso setor, nós temos o manual dos trabalhos [...], que foi feito esse ano, em 2017. Nós temos o regimento interno [da unidade], que nos ajuda dentro das práticas de governança e que foi construído em 2016, homologado e aceito pelo conselho, passado por todos os trâmites oficiais em 2017, correspondendo então, ao nosso instrumento de governança, o nosso regimento interno. Somando-se ao manual de trabalho, elaborado em 2017, formam então, o arcabouço das nossas práticas de trabalho, dentro do setor (E12).

As respostas evidenciam que para os gestores da instituição ainda não está muito claro o que é o código de boas práticas de governança. Enquanto alguns gestores afirmam que desconhecem a existência de tal documento e outros afirmam até mesmo que a Universidade não possui, outros afirmam que o código de boas práticas de governança consiste no Estatuto, no Regimento, nas instruções e portarias normativas da

Universidade, demonstrando, assim, a falta de consenso quanto à existência e quanto ao formato do código de boas práticas de governança.

De qualquer forma, observa-se que, embora os conceitos de governança e de boas práticas de governança nem sempre estejam sendo explicitamente empregados, os elementos e diretrizes de governança podem estar sendo empregados em algum nível e que, ainda que não seja utilizado esse conceito, há na UFSC práticas institucionalizadas de governança.

Com o intuito de melhor compreender as práticas de governança da Universidade, a questão número dois foi desmembrada em seis outras. Com uma exceção, nenhum dos respondentes que alegou desconhecer se a UFSC e suas respectivas unidades possuem código de boas práticas de governança respondeu às questões complementares, de forma que as seis questões seguintes foram respondidas por oito entrevistados.

A questão 2.1 interrogou as práticas de governança adotadas pelas unidades. As respostas apontam para a adoção das seguintes práticas: transparência das informações sobre as atividades realizadas; disponibilização de relatórios de atividades; transparência das políticas; publicização de todos os programas lançados pela unidade; publicização de todos os eventos internos que possam afetar as atividades da unidade; publicização de informações que possam afetar os usuários do serviço da unidade; preocupação com a elaboração de editais que contenham as informações necessárias para que o usuário tenha acesso aos serviços prestados; respeito às normas e controles internos, tais como as orientações da Auditoria Interna (AUDIN) e o Plano Anual de Auditoria Interna; respeito às normas e controles externos, tais como as Recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU); manutenção de portal eletrônico da unidade; e abertura de dados. Também foram mencionadas como práticas de governança, os canais de comunicação com o cidadão, a Ouvidoria, a Corregedoria, a Carta de Serviço ao Cidadão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade.

Em resposta a essa questão, um dos entrevistados (E12) mencionou dois instrumentos de governança que norteiam as atividades da sua unidade: o Regimento Interno, o qual normatiza as funções, as atividades e as áreas de atuação da unidade; e o Manual das atividades, que orienta a condução e a gestão dos trabalhos. O respondente mencionou também o planejamento anual dos trabalhos e ações e, em relação às práticas relativas à *accountability*, a divulgação de relatórios

dos trabalhos já concluídos, dos trabalhos em andamento e dos trabalhos planejados (a serem realizados). De acordo com o respondente, o relatório dos trabalhos corresponde à:

prestação de contas daquilo que nós fizemos durante todo o período: respostas aos órgãos de controle, respostas às demandas internas, novas cobranças, acompanhamento das atividades realizadas (E12).

Dois respondentes (E7 e E11) demonstraram preocupação com a gestão por resultados e com o uso de indicadores de desempenho. Um deles destacou a dissemelhança entre a gestão por resultados e a gestão que denominou de “modelo de gestão processual” e, também, relacionou as práticas de governança com a gestão por resultados, conforme destaca o trecho a seguir:

Ela [a unidade] tem um controle externo e interno, que é constante e nós procuramos atender metas que estabelecemos no início do trabalho. Essas metas, até o momento, pelo que estou percebendo, vão ser atingidas. E é mais ou menos dentro dessa dinâmica que o sistema de mensuração dos resultados das atividades se dá. [...] eu tenho como critério de mensuração do trabalho os resultados que são atingidos [...] (E7).

O entrevistado E11 respondeu que as práticas de governança referem-se à qualidade do atendimento às demandas:

atender com bastante prestação, rapidez todas as demandas que são feitas pelos nossos órgãos de controle (E11).

Além disso, dois respondentes (E1 e E6) enfatizaram a informalidade das ações e práticas de governança e, como já analisado, a inexistência de um código de boas práticas de governança oficial e formal.

Na sequência, questionou-se se os entrevistados sabiam o porquê das práticas citadas por eles terem sido adotadas. As respostas a essa questão foram bastante divergentes. Dois respondentes (E6 e E10) afirmaram que as práticas de governança foram empregadas no intuito de favorecer a publicidade e transparência e dar mais visibilidade aos programas e ações realizadas pela unidade. Para um deles, outras causas

da adoção das práticas de governança foram: promover a prestação de contas, a responsabilidade e a controlabilidade.

Para o respondente E4, as práticas de governança foram adotadas na Universidade a fim de estabelecer a estrutura (definida no Estatuto) e o funcionamento (definido no Regimento Geral) da instituição. Segundo o entrevistado, a adoção das práticas de governança ocorreu em virtude da necessidade de organizar as rotinas administrativas da instituição, ou seja, de acordo com o entrevistado, as boas práticas de governança orientam os servidores.

A preocupação em melhorar a forma de gestão foi apresentada como resposta pelo respondente E11. O entrevistado fundamentou que a definição de metas e de indicadores de desempenho e o livre acesso às informações promovem o aprimoramento da gestão.

De forma semelhante, o entrevistado E7 demonstrou preocupação com o atingimento dos resultados e objetivos e com a eficiência da gestão. Esse entrevistado afirmou que a unidade emprega um modelo gerencialista de gestão e que as práticas foram adotadas por uma questão de racionalidade.

Dois respondentes (E9 e E12) enfatizaram o papel das normas e leis na justificação da adoção das práticas de governança. Para um deles (E9), a motivação para a utilização das práticas de governança foram as recomendações e os instrumentos normativos. Já o respondente E12 mencionou que o que levou a adoção das práticas foram os ordenamentos legais, tais como instruções normativas dos órgãos de controle interno e de órgãos de controle externo, leis da Presidência da República e instrumentos da própria Universidade.

Também houve um entrevistado que afirmou que não se pode assegurar de forma absoluta que há uma prática de governança na unidade porque as práticas de governança ainda estão em construção. Segundo esse entrevistado:

Você sabe por que foram adotados? Porque a gente acredita na governança [...]. A gente está se constituindo enquanto prática de governança [...] É que a gente ainda está constituindo, então não podemos dizer nem sim nem não... eu estou dizendo que a gente está constituindo. Nós sabemos da importância, da relevância, e queremos constituir (E1).

Conforme Brasil (2014b, p. 25), a governança pública tem como finalidade “à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de

interesse da sociedade”. Assim, as respostas dos entrevistados estão alinhadas com esse entendimento. Por outro lado, segundo Slomski et al. (2008), os mecanismos de governança são definidos com o intuito de minimizar os conflitos de interesse. Essa finalidade não foi mencionada por nenhum dos respondentes.

Em seguida, questionou-se, então, quais os benefícios da adoção das práticas de governança citadas pelos respondentes na questão 2.1.

Três dos oito entrevistados que responderam a essa pergunta mencionaram como benefícios da adoção das práticas de governança: a responsabilidade; maior transparência; maior amplitude e divulgação das informações, no sentido de torná-las ao alcance de todos os interessados (E1, E6 e E10). Desses entrevistados, um também mencionou que a adoção de práticas de governança pode melhorar e simplificar o acesso dos usuários aos serviços prestados pela unidade (E10). Já o entrevistado E6 acrescentou como benefício o maior cuidado na gestão dos bens públicos.

O entrevistado E9 apontou como benefício o aprimoramento das práticas de gestão, resposta corroborada pelo entrevistado E12. Segundo o entrevistado E12, o emprego das práticas de governança traz como primeiro benefício a qualidade dos serviços prestados. Por atuar em uma unidade estratégica quanto à governança, esse entrevistado respondeu que a melhoria dos serviços prestados, propiciada pela governança, conduz ao aperfeiçoamento de práticas adotadas pela gestão e também permite a percepção ou, até mesmo, o intercâmbio de boas práticas que são realizadas em outras unidades da Universidade. Como em um ciclo, esse conhecimento e/ou troca de diferentes práticas conduz a melhores práticas e a melhoria dos processos, o que se reflete no serviço levado à Sociedade. Essa opinião converge com a literatura, visto que Meyer Júnior (2014) considera que a análise das práticas de administração universitária pode contribuir para o aperfeiçoamento dessas mesmas práticas.

O entrevistado E11, por sua vez, declarou que as práticas de governança permitem definir metas com mais clareza e confiabilidade, favorecem a avaliação dos resultados das ações passadas e facilitam a comparação entre os objetivos planejados e os resultados atingidos. Resposta similar a essa foi concedida pelo entrevistado E7, que assinalou como benefício do emprego das práticas de governança a eficiência no atendimento das metas alcançadas e, também, pelo entrevistado E4, que mencionou que as práticas de governança contribuem com a Universidade no cumprimento de sua missão institucional.

Caracteriza-se que na percepção dos entrevistados os benefícios da adoção de práticas de governança correspondem aos próprios princípios da governança, tais como responsabilidade, prestação de contas, transparência (BRASIL, 2016a; 2017a) ou elementos constitutivos de seus princípios, tais como zelo pelo bem público e probidade administrativa, relacionados ao princípio da integridade (BARRETT, 2002; SLOMSKI et al., 2008) ou ainda ao aperfeiçoamento das práticas de gestão (MEYER JÚNIOR, 2014), à melhoria da qualidade e à eficiência.

A indagação sobre as dificuldades na adoção das práticas de governança obteve respostas variadas. O entrevistado E6 relatou que as dificuldades na adoção das práticas estão relacionadas à deficiência na capacitação dos servidores; segundo o entrevistado, o não entendimento das práticas, causado pela carência de capacitação, pode levar à falsa ideia de que a adesão a tais práticas provoca o aumento do volume de trabalho. Também relacionado à capacitação, o entrevistado E9 relatou como dificuldade a falta de capacitação das pessoas sobre seus processos de trabalho e citou como exemplo a falta de manuais que pudessem facilitar essa aprendizagem. Assim, conforme o entrevistado:

As pessoas, elas não estão capacitadas pra desenvolver essas ações que mudam constantemente (E9).

O entrevistado E1 alegou como dificuldade a cultura e barreiras culturais. Da mesma forma, o entrevistado E12 declarou como uma das dificuldades a cultura organizacional. Segundo o entrevistado, a cultura organizacional não está, ainda, moldada para que se trabalhe de forma dialógica e colaborativa e para que se busque soluções conjuntas, o que atrapalha na troca de informações. O entrevistado E12 relatou também a dificuldade decorrente do ambiente público em que a Universidade está inserida. De acordo com o respondente, esse ambiente é extremamente normatizado e as normatizações são fragmentadas, isto é, segundo o entrevistado, para cada atividade há um “nicho de legislação”. Além disso, o entrevistado explicou que sempre surgem novas normatizações e novas práticas, contudo estas novidades não são dispostas automaticamente aos servidores. Assim, outra dificuldade relatada refere-se ao desconhecimento dos servidores sobre a legislação, que ocorre tanto devido às constantes atualizações da legislação quanto em virtude do excesso de trabalho que esses servidores enfrentam (E12).

As dificuldades relatadas pelo entrevistado E4 foram o desconhecimento do ente externo quanto às peculiaridades que a

instituição tem como organização e a inadequação de normas externas à realidade da instituição. Já o entrevistado E7 afirmou que a maior dificuldade é atender às solicitações do controle externo. O entrevistado E7, que demonstrou durante a entrevista uma preocupação e aderência ao modelo gerencialista, justificou que o problema acontece porque pode haver divergências entre uma perspectiva gerencialista da gestão e uma perspectiva burocrática de um órgão de controle externo. Ou seja, pode ser que as práticas da gestão e os mecanismos de controle externo não estejam alinhados.

Conforme discutido na revisão da literatura, Denhardt e Denhardt (2007) e Rocha (2011) relacionam a governança e a *accountability* às três teorias de Administração Pública: a concepção hierárquica de *accountability*, com foco na conformidade, correspondente à Administração Pública Burocrática; a concepção de regras de mercado, com foco nos resultados, convergente com a Administração Pública Gerencial; e a concepção de valores democráticos, multifacetada, relacionada ao Novo Serviço Público (ROCHA, 2011).

De acordo com as declarações dos entrevistados E4 e E7, evidencia-se que ambos percebem divergências entre as concepções de governança e *accountability* adotadas pelas suas unidades e as concepções exigidas pelos órgãos controladores externos.

Entretanto, conforme explica Koppell (2005), embora geralmente se espere, as organizações não podem concomitantemente satisfazer a todas as expectativas em relação à *accountability*. O autor afirma que as organizações que tentam ser *accountables* em todos os sentidos podem apresentar falhas na *accountability* visto que, ao tentar satisfazer às expectativas conflitantes da *accountability*, essas organizações muitas vezes não satisfazem nenhuma, podendo se tornar disfuncionais e sofrer do Transtorno de *Accountabilities* Múltiplas (MAD).

O entrevistado E10 relatou como dificuldades a falta de recursos humanos (e conseqüente necessidade de ampliar a equipe de servidores) e a falta de recursos financeiros. Segundo o entrevistado, essas dificuldades impossibilitam o alcance dos objetivos da unidade, em sua totalidade.

A declaração do entrevistado é condizente com os dados da Instituição. Conforme o relatório “UFSC em números”, do período de 2007 a 2016 houve um crescimento de cerca de 50% do número de alunos matriculados na Educação Superior na UFSC enquanto o número de servidores docentes cresceu cerca de 40% no mesmo período. O aumento do número de servidores técnico-administrativos foi ainda menor, de cerca de 10% (DPGI, 2017a). Tais dados sugerem que o

crescimento desproporcional do número de servidores em relação ao número de alunos pode ter provocado à escassez de servidores na UFSC. Todavia, em associação com a ampliação da equipe de servidores, mudanças procedimentais e tecnológicas também poderiam promover a diminuição do problema.

O entrevistado E11, por sua vez, citou como obstáculos: a dificuldade em definir indicadores de desempenho e em interpretar as principais necessidades, expectativas e anseios da comunidade em relação à unidade e à instituição. Em adição, o entrevistado mencionou como dificuldade o recebimento de demandas para as quais, às vezes, as informações não estão disponíveis na Universidade na forma como solicitada. Por conseguinte, essas demandas causam a necessidade de se realizar o tratamento da informação especialmente para atendê-las. Para minimizar essa dificuldade, o entrevistado considera importante a adoção de sistemas inteligentes de gestão de informação que facilitem e agilizem o tratamento das informações, que promovam amplo acesso e transparência das informações e que possibilitem a disponibilização de informações em tempo real e de modo aberto.

Cinco dos oito respondentes afirmaram que não houve resistência na adoção das práticas de governança por parte dos servidores. Mesmo sem a necessidade de justificar as respostas, as explicações dadas pelos respondentes remetem ao alinhamento e compreensão dos servidores sobre a relevância e importância das práticas de governança e também à vontade dos servidores em contribuir com a instituição.

Apesar de o entrevistado E4 ter respondido que não houve resistência, afirmou que, eventualmente, pode haver certa resistência pontual às ações identificadas e recomendadas pelos órgãos de controle, em especial quando essas recomendações afetam setores mais sensíveis da instituição. Já segundo o entrevistado E11, não houve resistência, mas sim uma dificuldade decorrente do fato que, às vezes, mesmo que haja disposição dos servidores, faltam condições estruturais para realização de certas práticas.

O entrevistado E9 relacionou a resistência dos servidores à falta de capacitação deles à luz das boas práticas de governança. Similarmente, o entrevistado E12 afirmou que a resistência não é uma relutância que impeça o trabalho, mas sim uma falta de compreensão acerca do conjunto de atividades. Segundo o entrevistado, essa resistência, que é de origem cultural, vem aos poucos se modificando e o diálogo, o esclarecimento contribuem para a quebra da resistência e para uma mudança cultural que favoreça o trabalho em conjunto, o

compartilhamento de conhecimentos sobre as experiências, desafios e conquistas.

Da mesma forma, o entrevistado E1, que afirmou ter havido resistência, complementou que não foi exatamente uma resistência, mas sim um não conhecimento e, como consequência, uma fragilidade na condução das ações. Segundo o entrevistado, essa fragilidade decorre do fato de a governança ainda estar em processo de construção. Assim, de acordo com o entrevistado, por vezes, a insegurança em ser responsabilizado por ações que não estão muito consolidadas pode fazer com que o servidor tenha receio em expor suas ações (ser transparente). O entrevistado E1 também mencionou a questão da mudança cultural. Para o respondente, a mudança cultural é algo necessário para a concretização da governança:

Então quando a gente fala em governança, é algo que está se constituindo, que queremos materializar, mas precisa de algumas práticas concretas, entre elas a questão da mudança cultural (E1).

Destaca-se que as barreiras culturais foram mencionadas tanto como dificuldades quanto como causa de resistências ao emprego de práticas de governança. Conforme salienta Ferreira *et al.* (2016), a cultura organizacional pode ser fator de resistência às mudanças. Devido a isso, é necessária, então, a construção de uma nova cultura que incorpore e fortaleça a perspectiva de governança (SACRAMENTO; PINHO, 2007; ROCZANSKI, 2009).

Por meio da última sub-questão associada à questão dois se questionou sobre a avaliação das práticas de governança por parte da gestão. Dois entrevistados (E1 e E6) afirmaram que as práticas de governança ainda não são avaliadas e justificaram que essa ausência de avaliação decorre do fato de que a governança, enquanto política e ação, ainda está se constituindo, ou seja, ainda não está firmada.

Seis entrevistados declararam que as práticas de governança são avaliadas pela gestão e descreveram a avaliação. Os entrevistados E4, E9 e E12 mencionaram que a avaliação das práticas de governança é realizada por meio do Relatório de Gestão da Universidade. Segundo os entrevistados, o Relatório de Gestão realiza a prestação de contas das práticas de governança e apresenta os resultados alcançados pelas diversas áreas da Universidade. Além da prestação de contas das ações, de acordo com o entrevistado E9, o relatório permite, também, a

comparação entre resultados obtidos e indicadores de desempenho de entidades externas à instituição, tais como o MEC.

Os entrevistados E4 e E12 citaram também que a avaliação é feita por meio de apontamentos e recomendações da Auditoria Interna da Instituição. Em adição, o entrevistado E4 mencionou como mecanismos de avaliação os relatórios dos órgãos de controle externo, como a CGU e o Tribunal de Contas da União (TCU). De acordo com esse entrevistado (E4), os instrumentos de avaliação contribuem para o aprimoramento das práticas, visto que são realizados ajustes para atender aos apontamentos.

O entrevistado E9 reconheceu que o Relatório de Gestão, embora importante, consiste em uma análise pontual da gestão. Para o entrevistado, falta na Universidade uma análise mais integrada, como por exemplo, por meio da elaboração do planejamento estratégico da Universidade, que permitisse a comparação entre o próprio planejamento estratégico com os objetivos, metas e orientações do Plano de Desenvolvimento Institucional. O entrevistado E9 afirmou que algumas unidades da Universidade possuem planos setoriais, mas que não há um planejamento estratégico global, integrado, da gestão da Universidade.

O entrevistado E7, que já havia mencionado que em sua unidade se realiza uma gestão por resultados, por meio de estabelecimento de metas e sistema de mensuração de resultados, relatou que a avaliação é realizada dentro da dinâmica da gestão por resultados. Dentro dessa lógica, o entrevistado (E7) descreveu como critério de avaliação das práticas de governança a comparação entre os resultados atingidos e as metas e prazos previamente estabelecidas.

Segundo o entrevistado E11, as práticas de governança são avaliadas, mas não de forma sistemática nem uniformizada. O entrevistado declarou que acredita que devido ao tamanho da UFSC, cada setor da Universidade estabelece seus próprios procedimentos de gestão e avaliação das práticas de governança. Assim, o entrevistado alega entender que a avaliação não é uma prática institucional, mas sim é praticada de modo independente em cada setor da Universidade, o que pode ser um desafio para a gestão. O entrevistado considera ser necessário desenvolver um mecanismo de avaliação de governança que possa ser uniformizado em nível da Universidade, respeitando-se as particularidades de cada setor.

O entrevistado E10 relatou que, ao menos em relação a um dos objetivos da unidade, anualmente é realizada uma jornada de avaliação com toda a equipe de servidores ligados àquela missão. A partir dessa

autocrítica, a unidade avalia as práticas e ações que deram certo e as que não deram certo e se fundamenta para o delineamento das ações do ano posterior (E10).

A avaliação de desempenho relaciona-se ao *enforcement* ou imputabilidade, dimensão da *accountability*, dado que essa dimensão envolve a possibilidade de recompensa ou punição pelo desempenho (SCHEDLER, 1999; KOPPELL, 2005). Em termos institucionais, realiza-se periodicamente na UFSC a Autoavaliação Institucional, coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA, 2018). De acordo com a Comissão, o plano de avaliação interna da UFSC tem como anseios:

Promover ações de sensibilização para a efetiva participação de toda a comunidade no processo de autoavaliação;

Identificar as potencialidades e as fragilidades da Instituição;

Socializar as informações para subsidiar a tomada de decisão nas áreas do ensino, pesquisa, extensão e gestão;

Propor ações visando à melhoria da qualidade de ensino, pesquisa, extensão e gestão;

Desenvolver um processo contínuo de autoavaliação na UFSC, com periodicidade determinada, contando com o envolvimento do corpo discente por diversos meios, inclusive a internet;

Estabelecer mecanismos para que os resultados dos processos avaliativos se convertam em ações concretas com base nas questões detectadas nas avaliações;

Utilizar as autoavaliações e as avaliações externas como base nos processos de aperfeiçoamento das políticas e diretrizes institucionais;

Instituir Núcleos de Apoio à Avaliação nos campi;

Criar mecanismos de retroalimentação e revisão constante do processo avaliativo;

Integrar os resultados da avaliação do EaD – UAB, respeitadas as suas especificidades;

Envolver no processo de avaliação as múltiplas unidades institucionais (Reitoria, Direção de Centros, Coordenadorias de Cursos, Departamentos de Ensino e Departamentos Acadêmicos) na operacionalização da avaliação,

sobretudo, na sensibilização da comunidade acadêmica para a importância da avaliação; Aprimorar os mecanismos de coleta de dados e tratamento das informações institucionais (CPA, 2018).

Além da Autoavaliação Institucional, realiza-se anualmente a avaliação de desempenho dos servidores Técnico-Administrativos em Educação, por meio do Sistema Gestor de Avaliação de Desempenho (SIGAD) (DIVISÃO DE ANÁLISE FUNCIONAL E DESENVOLVIMENTO NA CARREIRA – DAFDC, 2018). Essa avaliação obrigatória é regulamentada pela Resolução Normativa nº 82/2016/Cun. De acordo com o Art. 1º da referida resolução:

Art. 1º A Avaliação de Desempenho é o instrumento gerencial que permite ao administrador mensurar os resultados obtidos pelo servidor ou pela equipe de trabalho, mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, considerando o nível de qualidade de atendimento ao usuário definido pela Universidade, com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional por meio das competências do servidor (CUN, 2016).

Segundo o Art. 9º da resolução “A Avaliação de Desempenho será realizada por meio de: I – autoavaliação pelo servidor; II – avaliação pela chefia imediata; III – avaliação pela equipe de trabalho; IV – avaliação pelo usuário” (CUN, 2016). Entretanto, por se tratar de um procedimento recentemente regulamento, em 2017 o processo avaliativo incluiu somente a autoavaliação e a avaliação pela chefia imediata (DAFDC, 2018).

Embora desvie um pouco do assunto imediatamente tratado, é importante destacar que a avaliação de desempenho não foi o único mecanismo de imputabilidade constatado. Nesse sentido, o processo administrativo disciplinar, a sindicância, a Corregedoria, a Comissão de Ética e a Ouvidoria também são mecanismos de imputabilidade existentes na UFSC. Na Universidade, os processos administrativos disciplinares e as sindicâncias são regulamentados pelas Leis nº 8.112/90, nº 8.429/92 e nº 9.784/99 e pelo Decreto nº 5.483/05 e são coordenados pela Corregedoria Geral da UFSC (CORG, 2018). São atribuições da Corregedoria, entre outras, o recebimento de denúncias ou representações diante de servidores, alunos, terceirizados e

prestadores de serviços da Universidade e a instauração (ou a determinação para a instauração) e acompanhamento de processos administrativos disciplinares e sindicâncias (CORG, 2018). Infere-se que a Corregedoria Geral da UFSC é o principal mecanismo institucional para o recebimento e tratamento de denúncias.

A Comissão de Ética da UFSC tem suas competências definidas no art. 7º da Portaria 518/GR/2009. Cabe a Comissão de Ética, entre outras atribuições:

- a) Inc. II, alínea b: “apurar, mediante denúncia ou de ofício, conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes [...]”;
- b) Inc. VII: “responder consultas que lhes forem dirigidas”;
- c) Inc. VIII: “receber denúncias e representações contra servidores por suposto descumprimento às normas éticas, procedendo à apuração”;
- d) Inc. IX: “instaurar processo para apuração de fato ou conduta que possa configurar descumprimento ao padrão ético recomendado aos agentes públicos” (UFSC, 2018).

Já a Ouvidoria da UFSC é o “canal oficial de recebimento de críticas, reclamações, sugestões e elogios da comunidade interna e externa da UFSC” (OUVIDORIA, 2018). A Ouvidoria da UFSC se autoatribui a responsabilidade pelo controle de qualidade dos serviços da Universidade (OUVIDORIA, 2018).

Os resultados e depoimentos apontam que há, na UFSC, uma variedade de procedimentos de avaliação de governança e que esses instrumentos não são institucionalizados. Tal constatação vai ao encontro da declaração de Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2015) de que as instituições universitárias se caracterizam pela autonomia das suas unidades, que produz diferentes micro-ambientes, e também aproxima-se da declaração de Meyer Júnior (2014) de que nas Universidades os profissionais possuem elevada autonomia e uma parte considerável das ações estratégicas se concretiza por meio de micro-ações efetuadas nas unidades acadêmicas.

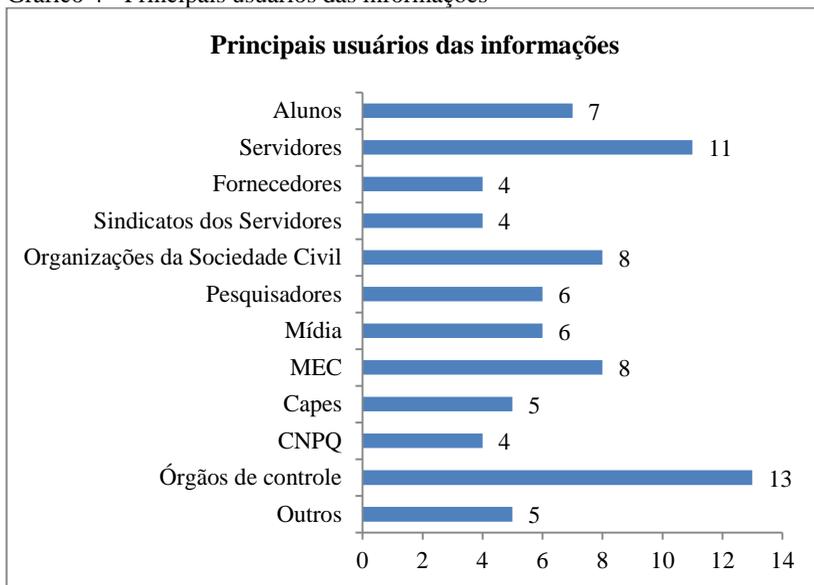
Por outro lado, apesar de os participantes terem alegado a falta de instrumentos institucionalizados, por meio da análise documental constatou-se a existência de diversos mecanismos institucionais de avaliação de desempenho, o que levanta algumas hipóteses: 1) os mecanismos não são conhecidos ou reconhecidos pelos participantes; 2) os mecanismos não estão sendo empregados da forma esperada; 3) os participantes não reconhecem que as avaliações realizadas envolvem também as práticas de governança.

### 4.2.3 Usuários das informações

Na questão seis (6) de ambos os roteiros de entrevista, focou-se nos grupos de interesses de cada unidade participante. Para essa questão foram apresentadas onze possibilidades, além de uma opção de resposta aberta, e os entrevistados deveriam marcar todas as opções que correspondessem aos principais usuários das informações produzidas pelas suas unidades. Essa questão foi respondida por 14 entrevistados; desses, dois responderam que todas as opções sugeridas referem-se aos principais usuários das informações das suas respectivas unidades.

No gráfico 4 consta a distribuição dos principais usuários das informações produzidas pelas unidades analisadas, segundo as indicações dos respondentes:

Gráfico 4 - Principais usuários das informações



Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Conforme o gráfico 4, treze dos quatorze respondentes, o que corresponde a 92,86% do total, assinalaram que os Órgãos de Controle são um dos principais usuários das informações produzidas pela unidade. Onze respondentes, ou seja, 78,57% dos respondentes, marcaram a opção Servidores. No questionamento não foi feita a

distinção entre as duas categorias de servidores existentes nas IFES, técnico-administrativos e docentes, de forma que as respostas podem indicar uma delas ou ambas. Oito entrevistados, representando 57,14% dos que responderam à questão, marcaram as opções Organizações da Sociedade Civil e MEC, enquanto 50,00%, ou seja, sete entrevistados, indicaram que os Alunos correspondem aos principais usuários das informações produzidas pela unidade. Cinco respondentes, ou seja, 35,71% do total, indicaram que há outros usuários que se enquadram como os principais. A Gestão ou Gestão Estratégica da Universidade foi indicada por três dos respondentes como sendo um dos principais usuários das informações. Outros usuários importantes citados foram: Departamentos; Coordenações de Curso; Conselho Universitário; e os próprios cidadãos.

Cabe salientar que, entre as unidades que participaram desse estudo, algumas atuam nas atividades-fim e outras atuam nas atividades-meio da Universidade e que cada uma dessas unidades tem uma finalidade bem diferente em relação às outras unidades, o que pode ter distorcido um pouco os resultados. Não obstante, o que se constata é que a relevância, sobretudo dos Órgãos de Controle e dos servidores, independente se técnico-administrativos ou docentes, é acentuada por quase todas as unidades.

#### 4.2.4 Identificação das necessidades informacionais

Relacionada à questão seis, a pergunta sete (Apêndice B e C) teve como preocupação caracterizar como cada unidade identifica as necessidades informacionais dos usuários indicados na questão anterior, ou seja, caracterizar o processo de identificação das informações que esses usuários demandam ou necessitam.

Os quinze entrevistados responderam essa questão e um entrevistado (E6) declarou não existir, em sua unidade, um processo de identificação das necessidades de informação dos seus usuários. No quadro 18 constam as declarações dos entrevistados em relação a essa questão.

Quadro 18 - Processo de identificação das necessidades informacionais

Entrevistado	Declarações
E1	A partir da própria missão da [unidade].
E2	São dois grandes grupos [de informações]: primeiro, o que eu preciso para a gestão. Eu preciso saber informações de recursos humanos [...]. Precisamos de informações de caráter financeiro [...]. Enfim, todo esse tipo de informação que faz parte da gestão. Paralelamente, o que que precisamos mostrar para a sociedade? O principal que a sociedade quer saber, não é se tenho dinheiro ou não tenho dinheiro. A sociedade quer saber de resultados, o que estou produzindo, o que estou formando, qual é a pesquisa que estou fazendo, qual é a extensão que estou fazendo.
E3	Foram através das demandas que são encaminhadas aos departamentos que fazem parte da [unidade].
E4	Eu acho que é um processo contínuo, com relação à identificação de necessidades informacionais. Ele está muito associado à demanda. Então, a partir da chegada do pedido da informação é que a gente identifica as necessidades informacionais.
E5	Na verdade, não é que a gente os consulta. Na verdade eles demandam [...]. Mas então, são dados que a gente prepara porque são dados considerados comuns às demandas dos usuários que têm interesse. Mas ao mesmo tempo, também são informações solicitadas por essas entidades [gestão da Universidade, MEC, órgãos de controle]. Então, a gente estrutura isso e dados que se repetem, dados que vão surgindo... são dados novos, que a gente vai elaborar conforme a demanda que vai surgindo.
E6	Não, não temos... Porque o processo de identificação das necessidades informacionais passa por algum requisito de informação, de qualidade de informação, passa pela questão do perfil do usuário. Então, não se tem. É muito complexo.
E7	Por processos que chegam aqui, requerendo as informações [...]. Processos físicos e digitais. Os processos normalmente são por meio físico e também são registrados no sistema.
E8	Pela demanda deles ao setor. [...] eles nos demandam informações e a gente emite as informações.
E9	Primeiramente, as normativas da universidade. As normativas da UFSC, resoluções, portarias, estabelecem ritos que têm que ser feitos [...]. Então, eu posso dizer o seguinte, que são as normativas que estabelecem as competências da [unidade].
E10	Então assim, o processo de identificação da necessidade, ele vem até da própria demanda. Porque os organismos de controle, CGU, principalmente a CGU, há tempo, há anos, vêm exigindo que a Universidade se torne cada vez mais transparente nesse sentido e a Universidade vem atendendo isso.
E11	Por uma necessidade lógica, ou seja, nós estamos trabalhando e o tempo inteiro, nós estamos solicitando informações para esses órgãos e eles estão solicitando informações para nós. [As necessidades são] demandas que chegam e aquilo que nós produzimos e que nós oferecemos [...]. E o processo de identificação, como eu disse, não fui escolhê-los. Na verdade, a unidade existe pra atender uma função e que esses órgãos citados ali, de alguma maneira, fazem parte dessa função.
E12	Então, alguns usuários, como CGU, órgão externo, TCU, eles vêm com demandas próprias dos trabalhos que eles vêm realizar aqui na UFSC [...]. E esse processo se dá através de documentos formais, já devidamente planejados [...]. E nós temos aqui as demandas internas dos próprios órgãos e das unidades da Universidade.
E13	Exigências legais, CGU [...].
E14	Pela análise semântica dos pedidos [de informação].
E15	[Por meio de] solicitação de informações institucionais [...]. Órgãos de controle exigem anualmente a transparência de informações previamente definidas.

Fonte: Dados primários (2018)

O entrevistado E8 acrescentou ainda que, para determinadas situações, a unidade busca identificar previamente as possíveis necessidades da sociedade por meio de análise de demanda. As declarações dos entrevistados são demonstradas, de forma sintetizada,

no quadro 19, que evidencia o processo e a fonte da identificação das necessidades de informação dos usuários.

Quadro 19 - Identificação das necessidades informacionais

Forma e/ou origem da identificação das necessidades informacionais	Entrevistado
Missão da unidade	E1
Necessidades de informações gerenciais	E2
Necessidade de demonstrar os resultados para a sociedade	E2
Demandas recebidas; solicitações de informação recebidas	E3; E4; E5; E7; E8; E10; E11; E12; E14; E15
Informações consideradas comuns às demandas dos usuários	E5
Análise prévia das demandas	E8
Normativas internas	E9
Função da unidade	E11
Exigências legais	E13
Exigências da CGU e outros órgãos de controle	E13; E15

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

O quadro 19 demonstra que os entrevistados mencionaram diversas fontes para a identificação das necessidades informacionais, com destaque para a identificação a partir do recebimento de demandas e pedidos de informação. A identificação das necessidades informacionais por meio das solicitações recebidas foi mencionada por dez dos quinze entrevistados, o que corresponde a 66,67% dos respondentes. Em relação ao meio de recebimento dessas demandas, os pedidos são recebidos via processos físicos ou digitais (E7) ou por meio de documentos formais, tais como ofícios e memorandos, recebidos dos diversos grupos de interesse - organismos de controle, alta gestão, unidades da Universidade (E12).

Ao responderem à questão sete, tanto o entrevistado E8 quanto o entrevistado E11 destacaram que o fluxo de demandas de informação é uma via de mão dupla, ou seja, essas unidades tanto recebem quanto solicitam informações aos seus usuários.

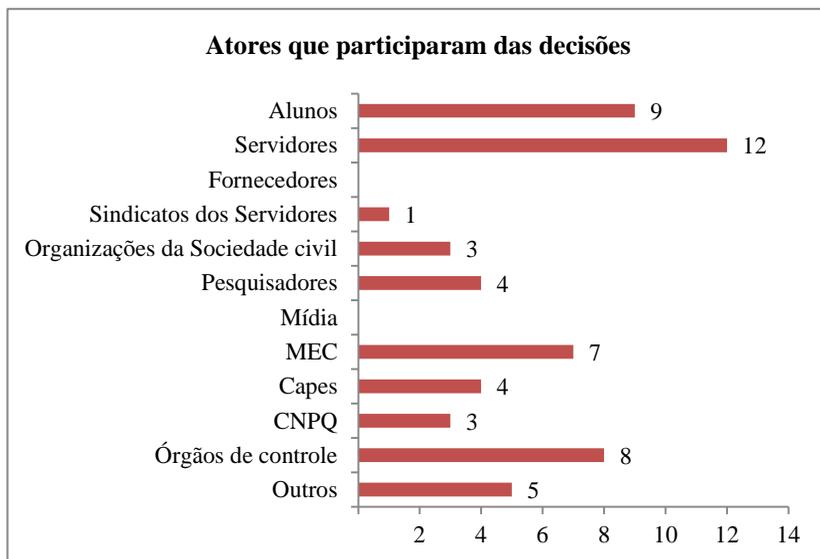
O entrevistado E5 comentou que cada grupo de interesse tem uma demanda específica em relação às informações orçamentárias, financeiras, gerenciais, de controle, de planejamento, de comunicação, de tecnologia da informação. O entrevistado E6, que declarou não existir, em sua unidade, um processo de identificação das necessidades informacionais dos seus usuários, tem um entendimento semelhante a esse, pois argumentou que o processo de identificação é muito complexo em virtude do fato de um grupo de interesse ser completamente diferente dos outros grupos de interesses.

Ainda em relação às diferenças dos grupos de interesses, o entrevistado E15 mencionou demandas similares, mas com finalidades diferentes, entre os diversos grupos de interesses.

#### 4.2.5 Atores que participam das decisões relativas à governança

A questão 8 de ambos os roteiros de entrevista teve como foco a participação na tomada de decisões, por meio da identificação dos atores que participam das decisões relacionadas à governança em cada unidade. Para essa questão foram apresentadas as mesmas opções sugeridas na questão relativa aos usuários das informações das unidades e, assim como naquela questão, também aqui o entrevistado deveria marcar todas as opções que correspondessem aos grupos de interesses que influenciam nas decisões pertinentes à governança da sua respectiva unidade. Essa questão foi respondida pelos quinze entrevistados. A distribuição dos atores indicados pelos respondentes consta no gráfico 5.

Gráfico 5 - Atores que participam das decisões relativas à governança



Fonte: Elaborado pela autora (2018)

O gráfico 5 demonstra que doze dos quinze respondentes, ou seja 80,00%, indicaram que os Servidores participaram das decisões da sua unidade relativas à governança. Rememorando que há duas categorias

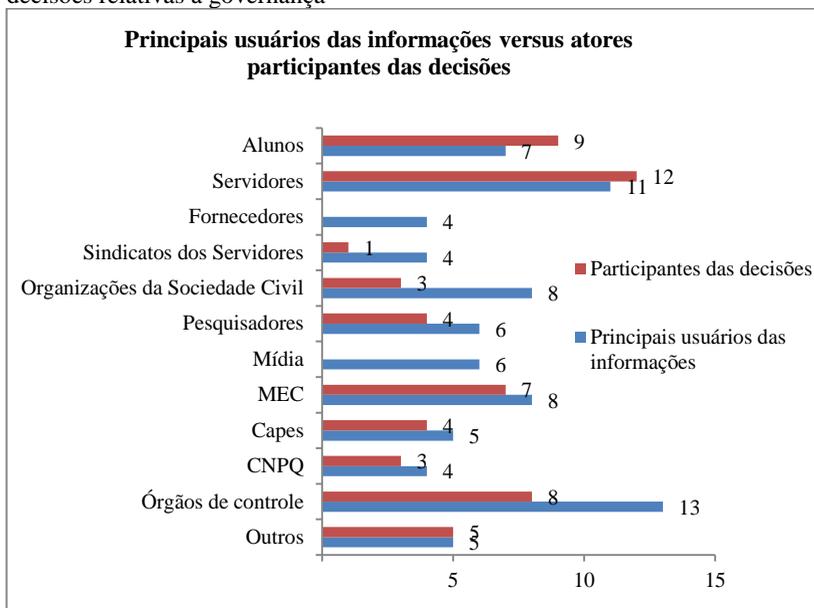
de servidores nas IFES, cabe destacar que dos doze entrevistados que indicaram os Servidores como participantes das tomadas de decisões, um ressaltou que sua indicação se referiu somente aos servidores docentes e um advertiu se tratar somente dos servidores lotados na sua unidade. Outros dois entrevistados fizeram a distinção entre servidores técnico-administrativos e servidores docentes haja vista fizeram dupla marcação nessa questão: assinalaram a opção servidores e indicaram professores no campo outros. Essa dupla marcação foi ignorada para tabulação do gráfico 5.

Em segundo lugar, 60,00% dos entrevistados, isto é, nove respondentes, assinalaram que os Alunos participaram das decisões. Em seguida, oito entrevistados, correspondendo a 53,33% do total, marcaram a opção Órgãos de Controle e sete respondentes, 46,67%, assinalaram MEC. Nenhum dos entrevistados assinalou as opções Fornecedores e Mídia.

Desconsiderando as marcações equivocadas, a opção Outros foi assinalada por cinco respondentes, equivalentes a 33,33% dos entrevistados. À semelhança da questão seis, a Gestão, os Integrantes da Gestão ou as Unidades Acadêmicas e Administrativas de Gestão foram indicados por três dos respondentes; também foram mencionados como atores que participam das decisões acerca da governança o Conselho Universitário, os Chefes de Departamentos, as Coordenações de Curso e os Superiores Hierárquicos. Conforme destacado na fundamentação teórica, o processo decisório nas IES é um modelo colegiado. Na UFSC, o Conselho Universitário é o órgão máximo deliberativo e normativo e é formado por representantes de diversos grupos de interesse.

A indicação nas questões seis e oito das mesmas alternativas para marcação dos entrevistados favoreceu a análise conjunta das duas questões. O gráfico 6 sintetiza as opções marcadas nas duas questões:

Gráfico 6 - Principais usuários das informações *versus* atores participantes das decisões relativas à governança



Fonte: Elaborado pela autora (2018)

O gráfico revela que no geral mais grupos de interesses foram indicados como principais usuários das informações produzidas por cada unidade do que foram indicados como participantes das decisões. Houve menos assinalações em praticamente todos os grupos de interesses, com destaque para Mídia, que foi indicada por seis respondentes como um dos principais usuários das informações e não foi mencionada por nenhum entrevistado como participante das decisões relativas à governança; e Organizações da Sociedade Civil e Órgãos de Controle, que tiveram cinco menções a menos como participantes das decisões do que como usuários das informações. As duas únicas exceções foram os Alunos e Servidores que tiveram mais indicações como participantes das decisões concernentes à governança do que como usuários das informações produzidas por cada unidade, o que pode indicar um papel maior desses dois grupos em relação às decisões até mesmo das quais eles não sejam os principais interessados.

#### 4.2.6 Existência de responsável pelas práticas de *accountability* e transparência

A questão dez do roteiro de entrevista contido no apêndice B corresponde à questão nove do roteiro de entrevista do apêndice C, portanto as duas questões serão analisadas em conjunto. Por meio dessas questões se indagou se nas unidades e suas respectivas sub-unidades, se fosse o caso, havia algum responsável designado para cumprir as tarefas relacionadas à transparência e *accountability*, divulgação de informações.

Tanto o entrevistado E1 quanto o entrevistado E5 afirmaram que em suas unidades e sub-unidades há pessoas responsáveis pela divulgação das informações e pela gestão das práticas de governança. O entrevistado E8, por sua vez, alegou que em sua unidade todos os gestores (chefes) da unidade são responsáveis pela *accountability* e transparência, ou seja, todos os gestores estão envolvidos com as práticas de governança. Entretanto, nem o entrevistado E1 nem os entrevistados E5 e E8 esclareceram se essas pessoas são designadas formalmente para as tarefas relacionadas à *accountability* e transparência.

De forma análoga ao entrevistado E8, o entrevistado E9 afirmou que, em sua unidade, os executores dessas atividades são os próprios responsáveis pelas unidades e sub-unidades (chefes), mas esclareceu que não há nenhuma portaria designando essas pessoas para a realização dessas atividades. Inclusive, o entrevistado E9 sugeriu que algo nesse sentido fosse instituído na Universidade. Similarmente, o entrevistado E14 informou que em sua unidade existe algum responsável pela execução das práticas de governança, porém essa responsabilidade não está oficialmente, formalmente atribuída.

Também de forma semelhante ao entrevistado E8, os entrevistados E7 e E11 argumentaram que, em suas unidades, todos são responsáveis pela execução das tarefas relacionadas à governança. Conforme os entrevistados:

Todos assumimos essa responsabilidade. Todos mantemos consciência da necessidade de informação, de transparência naquilo que deve ter transparência (E7).

Todos têm a obrigação de participar de uma maneira igual [...]. Nós discutimos sempre o que nós podemos fazer de melhor para atender tudo aquilo que eu te falei, buscar meios para avaliar as

nossas ações. Se elas estão acontecendo corretamente ou não, através de acompanhamento dos nossos números, nossos indicadores (E11).

Entretanto, ambos os entrevistados, E7 e E11, informaram que em suas unidades não existe um setor ou uma pessoa responsável especificamente pelas atividades relativas à governança. Aparentemente, há uma contradição na resposta do entrevistado E7 visto que, em uma questão posterior acerca da atualização das informações, o respondente comentou que em sua unidade há um servidor com a responsabilidade de realizar a atualização das informações.

Os entrevistados E2, E3, E6 e E10 responderam que em suas respectivas unidades não há um responsável designado especificamente para realizar as tarefas relativas à *accountability* e transparência. Contudo, essa negativa não significa que as atividades pertinentes à *accountability* e transparência não são realizadas (E2 e E3). O entrevistado E2, por exemplo, alegou que essas tarefas estão diluídas entre as diversas sub-unidades enquanto o entrevistado E10 assegurou que, em sua unidade, o gestor máximo da unidade, auxiliado e respaldado pelos gestores das diversas sub-unidades, é quem acaba respondendo pela execução das atividades relativas à governança.

Quatro entrevistados (E4, E12, E13 e E15) afirmaram que em suas respectivas unidades há responsáveis designados para a execução das tarefas relacionadas à *accountability* e transparência. Nas palavras do entrevistado E15:

Todas as informações produzidas e consolidadas [pela unidade] possuem um servidor designado para sua coleta, tratamento, análise e divulgação (E15).

O entrevistado E4 apontou que em sua unidade esses responsáveis foram formalmente designados por meio de portaria e o entrevistado E12 destacou que há dois cargos na unidade que possuem entre suas atribuições, previstas no Regimento Interno da UFSC, a execução das atividades relativas à governança.

O quadro 20 apresenta, de forma resumida, as respostas de todos os entrevistados ao questionamento quanto à existência ou não, em suas unidades e respectivas sub-unidades, de algum responsável designado para cumprir as tarefas relativas à transparência e *accountability*, divulgação de informações.

Quadro 20 - Existência de responsável pelas práticas de *accountability* e transparência

Respondente	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	E12	E13	E14	E15
Roteiro - Apêndice	B	B	B	C	C	B	C	B	B	B	B	C	C	C	C
Possui um responsável	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Responsável designado formalmente	*	-	-	Sim	*	-	-	*	Não	-	-	Sim	Sim	Não	Sim

\* Não esclareceram

Fonte: Dados primários (2018)

No quadro 20 observa-se que, ignorando-se o aspecto formal, nove dos quinze entrevistados responderam que há algum responsável pela execução das atividades ligadas à *accountability* e transparência em suas unidades, enquanto seis responderam que não. Dos seis entrevistados que responderam não, a maioria (cinco) pertence ao grupo formado pelo Diretor-Geral do Gabinete do Reitor e pelos Pró-Reitores e um pertence ao grupo formado pelos demais respondentes. Inversamente, dos nove que responderam sim, a maioria (seis entrevistados) pertence ao grupo formado pelos gestores das unidades cujas atribuições se relacionam diretamente com a governança, *accountability* e transparência e três pertencem ao grupo constituído pelo Diretor-Geral do Gabinete do Reitor e pelos Pró-Reitores.

Evidencia-se, assim, que seis dos sete gestores das unidades estratégicas à governança da Universidade asseguraram que há, em suas unidades, algum responsável pela execução das atividades relativas à *accountability* e transparência.

#### 4.2.7 Relação entre as atribuições das unidades e a *accountability* e transparência

Conforme explicitado na metodologia, duas questões foram destinadas exclusivamente às unidades com relevância estratégica, na Universidade, em relação à governança e a gestão de informações. Desta forma, as questões onze e doze do roteiro de entrevista exposto no Apêndice C foram aplicadas exclusivamente ao Chefe do Gabinete do Reitor (Gestor Institucional do SIC), ao Respondente do SIC, ao Ouvidor, ao Contador da Auditoria Interna, aos Secretários da SEAI e da SEPLAN e ao Diretor do DPGI.

A questão onze (Apêndice C) buscou evidenciar a relação entre as atribuições das unidades objeto desse estudo e a *accountability* e transparência. Seis dos sete entrevistados responderam a essa questão.

O entrevistado E4 comentou que as atribuições da sua unidade se relacionam mais diretamente com a transparência do que com a prestação de contas. O entrevistado salientou que muitas ações realizadas na unidade foram previamente decididas pelo Conselho Universitário, em sessão pública. Além disso, o entrevistado comentou que:

Qualquer documento, que não afete individualmente a informação da vida de ninguém ou que não implique em informação reservada, ele pode ser dado conhecimento. Então, eu acho que a transparência aqui ela se relaciona o tempo todo com a minha unidade [...]. A transparência faz parte do processo. Ela não é algo que eu pratico ou não pratico. Ela é inerente ao processo (E4).

O entrevistado E14 também relatou que sua unidade tem um papel importante em relação à transparência da Universidade, participando ativamente na execução da transparência passiva da UFSC. O entrevistado ressaltou, porém, que a unidade não possui a função de correição com relação à transparência, atuando estritamente na intermediação entre as necessidades informacionais dos interessados e a capacidade de ser transparente da instituição.

Segundo o entrevistado E5, as atribuições da sua unidade se relacionam com a transparência de forma direta, integral e permanente, visto que a unidade é obrigada a publicizar todas as suas atividades. O entrevistado explicou que, em sua unidade, as informações são atualizadas diariamente, mensalmente, semestralmente e anualmente e explanou que algumas informações são disponibilizadas no portal da unidade e também em um portal de transparência e que, inclusive, determinadas informações produzidas na unidade têm que, obrigatoriamente, ser disponibilizadas em tempo real. Nas palavras do entrevistado E5:

Sempre no dia seguinte ao processado, eles já são publicizados e apresentados na página (E5).

Além disso, segundo o entrevistado E5, a sua unidade possui um papel importante no processo de prestação de contas da Universidade, que é realizada anualmente.

Por sua vez, o entrevistado E15 informou que sua unidade possui um papel fundamental na transparência e prestação de contas da UFSC. Assim como o entrevistado E5, o entrevistado E15 alegou que sua unidade contribui ativamente com a elaboração do Relatório de Gestão,

que é o instrumento de prestação de contas da Universidade e que apresenta de forma clara e detalhada as informações acerca de todos os aspectos institucionais.

O entrevistado E12 declarou que as atribuições da sua unidade se relacionam com a transparência e a prestação de contas:

na medida em que são exigidas pelos próprios usuários, na medida em que ela atende às necessidades da gestão. Então, a transparência, ela se reporta aos próprios trabalhos que são realizados e dispostos na página. A prestação de contas, ela acaba sendo inserida de forma que nós temos uma obrigação legal de prestar contas através do nosso relatório anual de atividades. Então, todos os anos se constrói ao final do período de exercício um relatório anual em que todos os trabalhos [...] são postados no relatório anual. Então, esse relatório anual, ele efetiva a prestação de contas de tudo o que fizemos durante o ano. Então, efetivamente, este relatório anual, ele se mostra à sociedade para contemplar essa prestação de contas (E12).

As declarações dos respondentes demonstram que eles têm ciência da importância das atribuições das suas unidades para a concretização da *accountability* e transparência na Universidade e que entendem seu papel ativo em relação à prestação de contas da UFSC.

Para Schedler (1999), a *answerability*, juntamente com o *enforcement*, é uma das principais dimensões da *accountability*. Segundo o autor, a *answerability* abrange a obrigação dos agentes públicos de informar e de explicar suas decisões e atos. Na UFSC, as seguintes unidades e mecanismos podem ser relacionados à *answerability*: Serviço de Informações ao Cidadão (SIC); Lei nº 12.527/11 (LAI); Auditoria Interna; Balcão de Informações (Ouvidoria), Departamento de Planejamento e Gestão da Informação (DPGI); Relatório de Gestão; e Carta de Serviços ao Cidadão.

A LAI já foi analisada na fundamentação teórica e as atribuições de cada unidade já foram relatadas nos procedimentos metodológicos. Cabe acrescentar que o Balcão de Informações, subordinado à Ouvidoria, tem como finalidade fornecer aos cidadãos atendidos informações diversas sobre a Universidade (OUVIDORIA, 2018). Acrescenta-se ainda que o DPGI é responsável pela elaboração e divulgação do Relatório de Gestão da UFSC e também pelo

acompanhamento da Carta de Serviços ao Cidadão. No Relatório de Gestão constam, além de um panorama geral da Universidade, informações acerca do desempenho orçamentário, operacional, financeiro e contábil da UFSC, indicadores de desempenho, informações sobre governança, gestão de riscos e controles internos, canais de relacionamento com a sociedade, entre outras informações (DPGI, 2017c).

A Carta de Serviços ao Cidadão, elaborada pela Comissão de Elaboração e Implementação da Carta de Serviços ao Cidadão, tem como finalidade “dar visibilidade e transparência à gestão do serviço público que [a UFSC] realiza”. A carta engloba informações acerca dos serviços prestados pela UFSC bem como formas de acessar e receber esses serviços (DPGI, 2018b).

#### 4.2.8 Relacionamento interno para gestão informacional

A questão doze (apêndice C) também foi direcionada exclusivamente aos gestores das unidades cujas atribuições se relacionam diretamente com a governança, *accountability* e transparência.

Essa questão, que buscou caracterizar, com base na percepção dos entrevistados, como as referidas unidades se relacionam com as outras unidades da instituição para a gestão de informações, foi respondida pelos sete entrevistados a quem se destinou. As respostas não foram homogêneas, tendo em vista que os respondentes focaram em diferentes aspectos da sua interação com outras unidades.

O entrevistado E7 alegou que a sua unidade, por ser um órgão autônomo, não interage com outras unidades da instituição. Segundo o entrevistado:

Não há necessariamente um trabalho que esteja constantemente, ou institucionalmente, vinculado a alguma outra unidade. Nós temos uma autonomia operacional nesse aspecto [...] Não há um trabalho em conexão sistemática com outros órgãos (E7).

Entretanto, o entrevistado explicou que sua unidade se relaciona diretamente com a Reitoria e que realiza a interlocução entre a Universidade e entidades externas.

De acordo com o entrevistado E4, a interação entre a sua unidade e as demais, para a gestão de informações, é plena e essa interação ocorre:

Porque eu sou demandado normalmente por agentes externos para passar informações de outras unidades, e aí, eu provooco essas unidades, no bom sentido. Então, eu dialogo (sic), eu dialogo com todas as unidades, quando há demanda por informações. A gestão é essa. É você buscar a informação onde ela está para dar ciência àquele que demandou (E4).

Segundo o entrevistado E5, tendo em consideração as atribuições da sua unidade, essa é:

uma unidade que tem uma ação transversal com todas as demais unidades (E5).

O entrevistado E5 declarou que, em virtude do papel fundamental da sua unidade em relação à gestão de informações, todas as unidades da Universidade se relacionam com a sua unidade, de maneira próxima e continuamente. Em outras palavras, assim como mencionou o entrevistado E4, também o entrevistado E5 relatou que a interação entre sua unidade e as demais unidades da UFSC é plena. Afirmou ainda que essa relação próxima com outras unidades é necessária para entender as dificuldades de gestão, minimizar problemas e otimizar os resultados das ações.

Também o entrevistado E15 confirmou que sua unidade se relaciona com todas as unidades da UFSC, de modo que muitas das informações disponibilizadas pela sua unidade são provenientes de outras unidades da Universidade. O entrevistado E15 relatou que, para que haja coerência e confiabilidade das informações, a unidade necessita interagir constantemente com as outras unidades, trocando e compartilhando informações. Apesar dessa necessidade de interação constante, o entrevistado alegou perceber desafios em relação à cooperação em diversas unidades da UFSC.

O entrevistado E12, por sua vez, declarou que há vários canais para interação e troca de informações com outras unidades, tais como: ofícios circulares, disponibilização de informações no portal da unidade para consulta de outras unidades e consulta (realizada pela unidade) às páginas das outras unidades; disponibilização e consulta a diversas informações no Sistema de Processos Administrativos (SPA); e fóruns específicos para essa troca de informações. Relatou também uma forte

interação com determinada unidade da Universidade, também participante desse estudo. Conforme o entrevistado E12, ambas as unidades compartilham informações e essa interação é necessária a fim de garantir a qualidade e fidedignidade da informação:

A efetividade da informação e a fidedignidade dessa informação, ela acaba tendo uma interação mútua com minha unidade. Tem uma robustez, uma troca aqui, de forma que os dados sejam operacionalizados para que se interaja mutuamente (E12).

Desviando um pouco da pergunta, o entrevistado E14 expressou que acredita ser necessário reconhecer a transparência, o acesso à informação como função de todas as diversas unidades da Universidade. O entrevistado alegou que, atualmente, a maioria dos servidores considera um fardo atender à transparência, o que vai ao encontro do comentário feito pelo entrevistado E6, quando se questionou as dificuldades na adoção das práticas de governança (questão 2.4).

Os comentários dos participantes evidenciam a necessidade de forte interação entre as diversas unidades da UFSC, por meio de troca e compartilhamento de informações, com a finalidade de produzir e fornecer informações de qualidade e confiáveis, mas também demonstram que essa interação pode apresentar desafios que devem ser superados.

### 4.3 FATORES QUE INFLUENCIAM A GOVERNANÇA

Conforme detalhado nos procedimentos metodológicos, com a finalidade de analisar os fatores que influenciam a governança na Universidade Federal de Santa Catarina, foram elaboradas cinco questões.

#### 4.3.1 Relação entre governança e ética e moralidade públicas

A questão três (Apêndices B e C) visou analisar se, na percepção dos gestores, há uma relação positiva entre a governança e a ética e moralidade. Essa questão foi respondida por 14 entrevistados. O entrevistado E7 desviou um pouco da pergunta pronunciando que os sistemas e mecanismos de controle da UFSC vêm sendo aperfeiçoados e que a Universidade, inclusive, fez modificações na estrutura organizacional, criando órgãos adicionais, no intuito de simplificar o

fluxo de processos e o próprio controle. Tal resposta vai ao encontro do entendimento de Barrett (2002) de que a integridade, um dos princípios da governança, fundamenta-se, entre outros aspectos, na honestidade e na probidade e depende tanto da eficácia da estrutura de controle institucional quanto do profissionalismo e dos padrões pessoais dos indivíduos.

Entre os outros treze entrevistados, nove responderam que sim, que as práticas de governança da UFSC contribuem com o aumento da ética e moralidade pública. O entrevistado E15 afirmou que, mesmo desconhecendo as práticas de governança da Universidade, presume que a governança pode contribuir para o aumento da ética e moralidade.

Segundo o entrevistado E2, a governança pode contribuir para o aumento da ética e moralidade de diversas formas. De forma mais direta, por meio da preocupação com a criação de critérios para o preenchimento de cargos de gestão, de modo que sejam escolhidas pessoas experientes e éticas. Para o entrevistado, a governança pode contribuir também por meio da preocupação com que as ações e decisões estejam em conformidade com o que os gestores julgam serem as demandas da sociedade e o interesse público e, na UFSC, em conformidade com o Plano de Gestão, especificamente o Plano de Gestão 2016/2020, elaborado pela chapa “A UFSC pode mais”, eleita em 2015 para a gestão da Universidade. Segundo o entrevistado E2, nesse plano de governo constam os princípios e objetivos da gestão, os quais envolvem, também, a perspectiva da ética, da cidadania e do respeito, e consta a estrutura orgânica necessária para atender a esses princípios e objetivos.

Os entrevistados E9 e E11 afirmaram que toda ação de boas práticas, sistemas de gestão, de controles, de avaliação contínua, contribuem com a ética e a moralidade pública.

Tanto o entrevistado E1 quanto o entrevistado E5 mencionaram o tema da transparência. O entrevistado E1 argumentou que:

se tu tens governança, tens transparência, tu prestas contas, tu trazes uma tônica da gestão onde o sujeito é corresponsável pelo resultado coletivo e isso sem dúvida nenhuma traz um aumento da ética e da moralidade na coisa pública (E1).

Nas palavras do entrevistado E5, as práticas de governança contribuem com o aumento da ética e moralidade pública porque:

essas ações ou essas práticas ajudam, na verdade, a fazer com que a gente tenha uma organização mais transparente, que estabeleça um canal de comunicação como seu usuário interno e externo. Permite, na verdade, que a gente tenha compreensão dos problemas e possivelmente de determinadas dificuldades (E5).

Segundo o entrevistado E3, as práticas de governança da Universidade priorizam a conformidade às leis, normas e regras. Na opinião do entrevistado, a base normativa-legal das práticas de governança da UFSC contribui com a ética e a moralidade públicas no sentido de que os servidores somente podem fazer o que as normativas determinam.

Por sua vez, o respondente E12 argumenta que ética e moralidade são faces de uma mesma moeda e que as práticas de governança, as ações políticas e as ações de governo realizadas pela Universidade contribuem para a construção e consolidação da ética e da integridade.

Então, na medida em que você converge para um relacionamento entre a sociedade e o gestor e todos os envolvidos, você está construindo elementos éticos por parte do fazer bem feito, do fazer de forma que tenha efetividade das ações políticas (E12).

Por outro lado, quatro entrevistados responderam que as práticas de governança da UFSC não contribuem com o aumento da ética e da moralidade pública. Apesar de ter afirmado que as práticas de governança estão associadas aos princípios e valores da pessoa, ao que denominou de ética pessoal, o entrevistado E4 alegou que a ética e moralidade pública devem ser princípios e valores independentes das práticas de governança. Segundo o entrevistado, toda e qualquer pessoa que desempenhe cargo ou função pública tem que ser por princípio ético e praticar moralidade. O entrevistado, que na primeira questão, considerou responsabilidade um dos termos mais relacionados à governança declarou:

Eu tenho que ser responsável pelos meus atos e eu tenho que praticar esses atos da forma mais ética e moralmente defensável (E4).

De forma similar, o entrevistado E6 argumentou que a ética e a moralidade não precisam estar associadas com a governança. O

entrevistado alegou que a ética e a moralidade são princípios anteriores às metodologias “de gestão moderna”. Em outras palavras, o entrevistado afirmou que a ética e a moralidade não passaram a existir em decorrência das práticas de governança e transparência. Na opinião do entrevistado, essas práticas simplesmente revelam um maior comprometimento com a ética e moralidade, ou seja, revelam se a pessoa é ou não é ética. Desta forma, o entrevistado opinou que:

Quem não tem ética e moralidade não vai querer implementar essas práticas (E6).

E complementou que:

Não é pela abordagem de gestão administrativa que eu vou aumentar a ética e moralidade. Ela vai revelar (E6).

Entretanto, o entendimento do entrevistado contrapõe o conceito de ética da responsabilidade, explicitado por Heidemann (2009). A ética da responsabilidade, de origem social, relaciona-se com a *accountability* por estar associada à relação agente-principal (HEIDEMANN, 2009). Contrapõe-se também a concepção de Campos (1990) de duas faces da responsabilidade: face subjetiva, inerente à pessoa e fundamentada na ética e moralidade; e face objetiva, alheia à pessoa, mas que a obriga a responder por algo diante de outra (CAMPOS, 1990; ROCHA, 2011).

No entendimento do entrevistado E8, a governança, por ser somente uma questão de “organização e transparência” das atividades realizadas, não aumenta a ética e a moralidade. O respondente argumentou que todas as ações de governança devem sempre se pautar na ética e moralidade, mas na realidade, não interferem em ambas. Além disso, o entrevistado E8 opinou que a ausência ou insuficiência de algum elemento ou princípio da governança ou a realização insatisfatória desses elementos não significa falta de ética e moralidade e, sim, falhas do sistema. Segundo o entrevistado:

Se eu faço isso intencionalmente, eu estou sendo não-ético e amoral. Se eu faço isso por uma questão de relevância e não tenho ferramentas suficientes, então quer dizer, elas são falhas, eu não estou tendo nem falta de ética, nem amoral (E8).

Ainda, o entrevistado E8 argumentou que a governança trata de questões técnicas enquanto a ética e a moralidade são subjetivas e inerentes à postura do ser humano. Entretanto, conforme retratado na

literatura, a governança trata também de aspectos subjetivos como integridade e responsabilidade.

Por sua vez, o entrevistado E14 acredita que as práticas de governança da UFSC, por enquanto, não contribuem com o aumento da ética e da moralidade pública haja vista que, em seu entendimento, a UFSC ainda necessita aprimorar suas práticas para atingir um nível satisfatório de governança.

As respostas demonstram que na percepção da maioria dos entrevistados há uma relação positiva entre as práticas de governança e a ética e moralidade públicas. Conforme Brasil (2016a; 2017a), a integridade é um dos princípios da governança pública, ou seja, é um elemento necessário à concretização da governança. Por outro lado, o princípio da transparência pública é considerado como um importante instrumento de combate à corrupção (BRASIL, s.d.; MATIAS-PEREIRA, 2009), que é um elemento que corrompe a ética pública. Além disso, a ética da responsabilidade está associada à relação agente-principal e à *accountability* (HEIDEMANN, 2009) e a versão objetiva da responsabilidade refere-se à obrigação de alguém em responder por algo diante de outra pessoa (CAMPOS, 1990; ROCHA, 2011). Assim, evidencia-se que a relação entre governança e ética e moralidade indicada pela literatura é validada pelas declarações da maioria dos entrevistados.

#### 4.3.2 Ações relevantes para atender as necessidades de governança

Focando nos fatores que podem contribuir com a consecução e melhoria da governança, a questão quatro (Apêndices B e C) questionou aos participantes quais as ações relevantes no sentido de atender às necessidades de governança das suas unidades. Somente o entrevistado E13 não respondeu a essa questão de forma que a pergunta obteve 14 respostas.

O entrevistado E1 respondeu que é importante, para a concretização da governança, ter ciência de que se trabalha com o coletivo e que é necessário, na Universidade, o fortalecimento do coletivo e uma sensibilização da coisa pública:

Então, essa ação da responsabilidade coletiva, essa ação da governança, precisa ser uma ação constituída no coletivo da gestão [...] O que é governança? É governar no coletivo. Que o governo não é de uma única pessoa, de uma única ação, de uma única facção. É saber trabalhar com

a diversidade. Mas dentro de uma responsabilidade social, que quando eu sou gestor, não é que as coisas precisam ser da maneira que eu concebo, mas saber que eu sou gestor de um coletivo (E1).

O respondente E2 citou dois aspectos que contribuem para o aperfeiçoamento da governança: a estrutura orgânica e a forma de funcionamento da Universidade (como realizar a gestão). Como já havia mencionado anteriormente (questão 3), o entrevistado E2 reiterou que os princípios e objetivos consignados nos planos de gestão da Universidade nortearam a atual estrutura organizacional e modo de funcionamento da instituição. Para exemplificar a reorganização da estrutura da UFSC, o entrevistado E2 mencionou o desmembramento da unidade de assessoria direta à Reitoria (Gabinete do Reitor) que teve suas funções de gestão e política separadas e foi dividida em três unidades: Direção Geral do Gabinete; Gabinete do Reitor e Assessoria Institucional.

Como ações relevantes para atender as necessidades de governança da sua unidade, o entrevistado E3 mencionou as ações que diminuam a morosidade das deliberações do Conselho Universitário, pois, segundo o entrevistado E3, a falta de celeridade dessas resoluções pode prejudicar a gestão de outras unidades da Universidade que dependam da normatização de alguma atividade que ainda esteja tramitando pelo Conselho Universitário, mas cuja realização é premente.

Para o entrevistado E4, antes de atender quesitos de transparência e prestação de contas, é necessário ter práticas de gestão (praticar a gestão). O entrevistado E4 afirmou que considera que é preciso ousar, ir além do que constam nos manuais, códigos e leis, sendo, muitas vezes, necessário adotar ações não ortodoxas, soluções pragmáticas antes de serem soluções legais. Segundo o entrevistado E4, em uma instituição como a Universidade, que atende a um público tão diverso, com diferentes demandas, se os gestores se orientarem única e exclusivamente pela lei podem deixar de atender alguma demanda importante. Argumentou ainda que, em vez de uma prática de governança manualizada, o que é imprescindível é atender as necessidades dos estudantes. Na questão 8 evidenciou-se que os alunos e os servidores foram os grupos de interesse mais indicados como participantes nas tomadas de decisões. Dessa forma, e considerando o entendimento de Koppell (2005) de que as organizações que tentam atender expectativas conflitantes de *accountability* possivelmente se tornarão disfuncionais e que, por outro lado, para evitar a MAD, é

necessária a definição clara das expectativas de *accountability*, é relevante a percepção e a preocupação do respondente em relação às expectativas de um grupo de interesse específico. O entrevistado declarou:

Então, que ações podem ser consideradas relevantes no sentido de atender as necessidades de governança da minha unidade, eu tiraria a palavra governança primeiro e diria assim: quais ações podem ser consideradas relevantes no sentido de atender as necessidades da sua unidade. [...] o que deve preponderar é a solução de um problema [...] Antes de uma boa prática de governança, ele tem que ter efetividade nas ações, porque senão a gente congela a instituição (E4).

Entretanto, apesar da aparente dicotomia na declaração do entrevistado, a governança preocupa-se justamente com a efetividade e economicidade das ações realizadas (BRASIL, 2014b).

O entrevistado E5 argumentou que a interlocução entre a unidade e a comunidade interna da Universidade é essencial para atender as necessidades de governança da sua unidade. O entrevistado E5 também respondeu que dar publicidade a todas as realizações e resultados da unidade é uma ação relevante à materialização da governança. Apesar disso, o respondente reclamou que sua unidade publica uma série de dados e indicadores em seu portal na Internet, mas se tem, por parte da comunidade, pouco acesso e pouco questionamento em relação a essas informações, que, embora sejam em sua maioria quantitativas, permitem uma visão geral da Universidade.

Para Platt Neto *et al.* (2007), o princípio constitucional da publicidade, que dispõe sobre a disponibilização aos cidadãos de informações acerca dos atos praticados pela Administração Pública, é fundamental para o exercício do controle social. Contudo, na percepção do entrevistado E5, mesmo com a instituição fornecendo meios que possibilitam o controle social, esse não é realizado de forma efetiva.

O entrevistado E6 argumentou que para a concretização da governança é importante se ter conhecimento acerca das informações produzidas na unidade e também de qual informação deve ser disponibilizada pela unidade, sob o risco de, caso se publique toda informação, disponibilizar informações totalmente irrelevantes. Em relação a isso, verificou-se anteriormente que o princípio da transparência pública é composto por três elementos, publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisões, sendo esse último

decomposto em três fatores: relevância, comparabilidade e confiabilidade (PLATT NETO *et al.*, 2007).

O entrevistado E7 defendeu que, basicamente, o que já vem sendo realizado na sua unidade, e que atende ao modelo gerencialista, vai ao encontro da concretização da governança. O respondente E7 indicou, também, a necessidade de responsabilização dos órgãos controladores quando esses falham em seu papel fiscalizatório. Apesar de não ter sido um ponto abordado na fundamentação teórica, salienta-se que há trabalhos que abordam a questão acerca do controle sobre os órgãos controladores.

O entrevistado E8 alegou que a Universidade e a gestão pública se fundamentam muito na sensibilidade (intuição) e reclamou que a Universidade não é administrada como as entidades privadas que empregam instrumentos tais como: código de ética, código de boas práticas, programa 5S. Ao mesmo tempo em que defendeu que a UFSC fosse administrada como uma empresa privada, o respondente reconheceu a complexidade da instituição. Não obstante, o entrevistado E8 defendeu que as práticas e toda a sistemática de governança deveriam ser realizadas profissionalmente, por meio de contratação de empresas ou por meio de projetos internos de governança que permitissem que todos os gestores da Universidade pudessem ser treinados e habilitados para serem gestores. O respondente E8 apontou que também considera relevante à governança a elaboração e o acompanhamento de planejamento estratégico que, conforme o entrevistado lamentou, não é realizado na UFSC.

O entrevistado E9 respondeu que são importantes, em termos de governança, as reuniões com a equipe da unidade com objetivo de alinhar a razão de ser da unidade e, também, a elaboração do plano anual alinhado ao PDI, detalhando ações, instrumentos legais, indicadores e avaliação.

O entrevistado E10 considerou que é relevante, no sentido da governança, o gestor máximo da Universidade entender as necessidades da unidade. Segundo o respondente, essa compreensão do gestor quanto aos desafios, objetivos, ações e realizações da unidade, facilita o acolhimento das necessidades, por parte do gestor (E10).

Em resposta ao questionamento sobre as ações relevantes, o entrevistado E11 mencionou a adoção de procedimentos mais sistemáticos de avaliação da governança e a necessidade que se tenha na Universidade a noção de conjunto, de todo, respeitando a especificidade e as práticas de cada unidade. As declarações do entrevistado remetem à afirmação de Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2015) de que as

instituições universitárias se caracterizam pela autonomia das suas unidades, produzindo diferentes micro-ambientes, e também à afirmação de Meyer Júnior (2014) de que a caracterização das Universidades como organizações “profissionais” acarreta na realização de parte considerável das ações estratégicas por meio de micro-ações efetuadas nas unidades bem como rememoram a questão da complexidade e singularidade da instituição Universidade, citada pelo mesmo autor.

Além disso, o entrevistado E11 alegou ser necessária a Universidade trabalhar e discutir mais o conceito de práticas de governança, por meio de mecanismos, tais como, treinamentos ou encontros regulares, durante os quais os servidores das várias unidades pudessem discutir, compartilhar informações e avaliar em conjunto suas ações e atividades. Em resumo, o entrevistado E11 alegou ser importante a realização de avaliação conjunta de todas as unidades, e não individualmente, como é realizada atualmente. O entrevistado E11 informou que essas melhorias são contínuas e que algumas delas já estão sendo gradualmente implementadas e que os servidores estão dispostos a contribuir com essas melhorias.

O entrevistado E12 respondeu que as ações que podem contribuir com o aperfeiçoamento da governança são: a elaboração e publicização de um código de ética que discuta a questão da integridade e dos valores que devem refletir nas atitudes dos servidores e que afetam, conseqüentemente, na qualidade e na efetividade dos trabalhos; o desenvolvimento de manuais de práticas visando a maior celeridade na prestação de serviços e prestação de serviço em maior quantidade; os regimentos internos solidificando a responsabilidade, a quem se reportar em caso de questionamentos em relação a alguma ação ou em relação à divergências entre o planejado e o executado. Esse último aspecto remete à indagação de quem é *accountable*, considerando o sentido objetivo da responsabilidade, ou seja, a obrigação de alguém em responder por algo diante de outra pessoa (CAMPOS, 1990; ROCHA, 2011), bem como remete à dimensão da imputabilidade enquanto responsabilização dos indivíduos e organizações por suas ações (KOPPELL, 2005).

Para o entrevistado E14, é importante agir com responsividade, atentando-se às expectativas da sociedade com relação à instituição. Essa declaração assemelha-se à compreensão de Koppell (2005) de que a responsividade está relacionada à capacidade de atender as expectativas (necessidades e demandas) da sociedade. O respondente acrescenta que é relevante desenvolver ações no sentido de aperfeiçoar a transparência ativa e difundir a cultura da transparência no âmbito da

Universidade. Além disso, o respondente considerou importante a criação de canais de comunicação com a comunidade, favorecendo a participação dela nas tomadas de decisão dos gestores e dos órgãos deliberativos e propiciando maior transparência às ações da instituição. Assim, a resposta do entrevistado revela a preocupação em possibilitar, na Universidade, o aumento da participação social.

Por fim, o entrevistado E15 argumentou que é relevante o fluxo de informações confiáveis e periódicas entre as unidades da Universidade e que essas informações utilizem os mesmos filtros, facilitando a disponibilização, aos gestores e à comunidade universitária, de bases sólidas de dados comparáveis. Observa-se então que, assim como o entrevistado E6, o respondente E15 também mencionou, implicitamente, a transparência, ao apontar elementos como a confiabilidade, periodicidade e comparabilidade (PLATT NETO *et al.*, 2007).

#### 4.3.3 Capacitação dos gestores e servidores à luz da governança

A questão cinco (Apêndice B e C) se preocupou em avaliar a capacitação dos gestores (entrevistados) e servidores em relação à governança, *accountability* e transparência, de acordo com a percepção dos respondentes. Treze entrevistados responderam a essa indagação. Dois deles responderam que consideram que eles mesmos e os demais servidores estão suficientemente treinados e capacitados e onze responderam que não consideram que eles mesmos e os demais servidores estão suficientemente treinados e capacitados para contribuir com a concretização da governança, *accountability* e transparência na Universidade.

O entrevistado E7 expressou que considera que a equipe que atua na sua unidade é bastante profissional e bem preparada, enquanto o entrevistado E6 comentou que, no seu entendimento, todos os servidores estão capacitados, mas que o treinamento depende da política de governança que a Universidade venha a adotar.

Dos entrevistados que não consideraram que os servidores estão suficientemente treinados e capacitados para contribuir com as temáticas discutidas, o entrevistado E10 alegou que é um equívoco alguma pessoa se considerar suficientemente treinada para qualquer atividade:

porque ela já está dizendo que parou no tempo (E10).

Para o respondente E10, como os processos são dinâmicos, as pessoas têm que estar sempre em aprendizado e, portanto, nunca estarão suficientemente capacitadas. De modo, de certa forma, análogo, o entrevistado E5 declarou que o termo “suficientemente treinado” é muito forte. O entrevistado E5 ponderou que “estar suficientemente treinado” parte do pressuposto, primeiro, de uma ação institucionalizada de governança e, segundo, da verificação se as pessoas estão ou não treinadas. Conforme argumentação do entrevistado E5, a UFSC não tem as práticas de governança estruturadas institucionalmente e, desta forma, não se pode falar em pessoas suficientemente treinadas. O entrevistado E5 entendeu, no entanto, que a grande maioria dos servidores tem orientação, tem noção à respeito da governança, da *accountability* e da transparência, mas que esse campo poderia ser mais explorado.

Similarmente, o entrevistado E11 alegou que não considerar a si e aos demais servidores suficientemente treinados não significa que eles não tenham conhecimento e argumentou:

o suficiente eu acho que é algo que é contínuo. Então, a Universidade também passa por um processo cíclico, tu tens gestões e essas gestões, elas variam muito, modificam muito a estrutura. Então, a cada nova gestão, muitas pessoas mudam de um setor a outro e isso, às vezes, acaba sendo uma dificuldade. Mas, o que eu quero dizer que não suficientemente, não significa que não tenhamos esse conhecimento e o treinamento. Eu acho que é algo que não se pode dizer assim: ‘foi feito um treinamento’. Na verdade, isso tem que ser algo contínuo (E11).

Também o entrevistado E4 respondeu que, possivelmente, os servidores jamais estarão suficientemente treinados. Em sequência, o entrevistado E4 diferenciou dois postos de gestão: os cargos de gestão, ocupados, segundo o entrevistado, pelos servidores técnico-administrativos em educação (STAE); e as funções de gestão, ocupadas, em sua maioria, pelos servidores docentes visto que muitas dessas funções são privativas aos docentes. O entrevistado E4 acredita que os STAE estão relativamente bem treinados, embora ainda assim busquem continuamente aprimorar suas qualificações, e considera que os gestores que transitam pelas funções de gestão, dado que estas funções são temporárias, não estão preparados do ponto de vista especificamente da governança, da *accountability* e da transparência.

Esse desafio em relação à qualificação dos ocupantes das funções de direção foi mencionada pelos entrevistados E2 e E8. O entrevistado E2 declarou que há gestores na Universidade que possuem uma longa carreira, inclusive no exercício de diversas funções de gestão, mas que não realizaram capacitação alguma. Para o entrevistado E2, o fato de alguns ocupantes de funções de direção possuírem formação acadêmica em áreas correlatas à gestão e à governança não os torna apto para o exercício desses cargos.

O entrevistado E2 acrescentou que não existe uma preparação formal nem relativa à gestão nem relativa ao respeito e a ética para os gestores da Universidade:

Os gestores das Universidades hoje, todos eles, em qualquer nível, mesmo no nível de chefia, departamento, coordenação de curso, eles aprendem no exercício. Ninguém é preparado, ninguém é credenciado para ser chefe de departamento, coordenador de curso, coordenador de pós-graduação, enfim. Então, hoje, a forma de aprender, não é a capacitação (E2).

Do mesmo modo, e ressaltando que algumas funções são privativas dos docentes, o entrevistado E8 argumentou que nenhum servidor docente foi treinado para ser gestor e que, muitas vezes, esses servidores não tiveram sequer alguma formação em gestão pública. Segundo o respondente, muitas vezes os servidores docentes não tiveram nem mesmo a preparação para ser professor:

Você não aprende a ser professor. Depois você entra na Universidade, você vai ser professor. Você vai gerir projetos de pesquisa e você nunca aprendeu a ser gestor de projeto de pesquisa. Você começa a se envolver com administração, você nunca aprendeu a fazer administração (E8).

Para o entrevistado E8, o plano de estágio probatório dos docentes, que prevê a obrigação de realizar determinadas tarefas, como oficinas, cursos, palestras, não é satisfatório em relação à gestão pública.

Assim, na opinião de ambos os entrevistados (E2 e E8), os gestores aprendem a serem gestores no exercício da função, porém isso traz consequências:

Aprende na marra. E isso traz para a gente um desgaste muito grande, porque você entra nos

cargos [...] com uma insegurança muito grande (E8).

Ressaltando às constantes mudanças, assim como o entrevistado E10, o entrevistado E12 afirmou que ele e os servidores da sua unidade estão alinhados às práticas de governança, *accountability* e transparência sendo, entretanto, necessário mais treinamento e aperfeiçoamento à luz da legislação vigente. O respondente destacou que a abordagem legal dessas temáticas é relativamente recente: a *accountability*, como sinônimo de prestação de contas dos serviços à sociedade de forma mais efetiva, a partir de 2008 e a transparência normatizada a partir de 2011, com a Lei de Acesso à Informação (LAI). Em virtude das novas legislações, o entrevistado considerou serem necessários adaptação e aperfeiçoamento contínuos.

O entrevistado E15 argumentou que a governança, a *accountability* e a transparência são aspectos pouco abordados na UFSC e que a preocupação com esses aspectos ocorre somente nas unidades que produzem informações passíveis de sofrerem auditorias por órgãos externos de controle.

O entrevistado E3 considera que, em consequência da falta de definição quanto a um modelo de governança para a Universidade, ele e os servidores ainda não estão capacitados para trabalhar com essas temáticas.

As declarações dos entrevistados demonstram que, no geral, eles não consideram a si e aos demais servidores das suas unidades suficientemente treinados e capacitados sob a ótica da governança, *accountability* e transparência. Os principais motivos para isso são a deficiência ou ausência de treinamento e capacitação sobre essas temáticas, a necessidade de haver capacitação contínua sobre esses temas e também a falta de ação institucionalizada de governança que favoreça essa capacitação.

A falta de capacitação dos gestores para as funções de gestão foi algo já destacado por Meyer Júnior (2014) que salienta que a grande maioria dos gestores universitários são professores universitários, com experiência em administração pequena e limitada à própria instituição, ou em outras organizações similares, e que aprendem como administrar no desempenho do próprio trabalho.

#### 4.3.4 Principal objetivo das práticas de governança

A questão nove do roteiro de entrevista ilustrado no apêndice B corresponde à questão treze do roteiro de entrevista contido no apêndice C. Ambas as questões buscaram avaliar a percepção dos entrevistados em relação ao principal objetivo das práticas de governança. Em ambas as questões foram apresentadas duas preocupações principais para os entrevistados comentarem: atender às exigências legais e facilitar o acesso às informações por parte dos usuários. A diferença entre as duas questões é que a questão nove (Apêndice B) focou na governança da unidade e a questão treze (Apêndice C), por ter se dirigido a unidades que possuem relevância a nível institucional em relação ao objeto desse estudo, focou na Universidade.

A questão nove (Apêndice B) foi respondida pelos oito entrevistados a quem foi direcionada. Ao se questionar se as práticas de governança adotadas pela unidade têm como objetivo principal atender às exigências legais ou facilitar o acesso às informações por parte dos usuários, o entrevistado E10 argumentou que ambas as preocupações estão presentes em sua unidade, em igual nível, e que o acesso à informação, na atualidade, se tornou uma exigência legal. Entretanto, como destacado por Platt Neto *et al.* (2007), o princípio da transparência pública vai além da abordagem legal, de atendimento às exigências legais, dado que a transparência consiste em uma política de gestão que deve assegurar o exercício da cidadania. De acordo com Cruz *et al.* (2012), para além das obrigações legais, a transparência está fortemente relacionada ao desejo de informar ou à responsabilidade em prestar contas (*accountability*).

Quatro entrevistados (E1; E6; E8; E9) responderam que a finalidade principal é facilitar o acesso dos usuários. O entrevistado E1 comentou que:

quando tu facilitas [o acesso] tu tens uma responsabilidade social e essa responsabilidade passa inevitavelmente pelas exigências legais, o atendimento das exigências legais (E1).

Segundo o entrevistado E6, o enfoque nas exigências legais, no cumprimento estrito à lei e nas exigências dos órgãos de controle, não necessariamente leva ao atendimento dos objetivos da unidade podendo, até mesmo, prejudicar o cumprimento desses objetivos e/ou levar a perda de prazos e recursos. Além disso, argumentou que:

se eu fizer isso baseado em exigência legal eu vou levar a um problema do direito administrativo que vai fazer com que o decisor tenha cada vez mais receio de tomar decisão. Porque ele vai sempre estar sendo baseado por órgão de controle [...]. E isso vai levar a uma ineficiência de decisão. Por que? Porque ele fica amarrado, ele não decide porque ele acha que o órgão de controle vai ser contra [...]. Aí ele não decide, daí o órgão de controle cobra uma coisa e na prática ele decide menos ainda... Então, o controle excessivo, sem entender a coisa, sem entender a questão, é uma questão meramente de ‘burocracia’ (E6).

Constata-se que o respondente E6 mencionou um aspecto importante que não foi apresentado na literatura: a “infantilização da gestão pública”, termo cunhado pelo ministro do TCU Bruno Dantas (2018). Surgido em consequência do excesso do controle, esse fenômeno refere-se à situação em que os gestores públicos, com receio de terem seus atos questionados pelos órgãos controladores, deixam de tomar decisões que lhes competem (DANTAS, 2018).

O respondente E6 salientou também que a governança, com transparência e acesso às informações e com prestação de contas, facilita o gestor a gerenciar, porque permite ao gestor perceber “os gargalos” em relação à falta de informação (E6).

O entrevistado E8 comentou que, em primeiro lugar, há a preocupação em facilitar o acesso às informações. De acordo com o respondente, a preocupação em atender às exigências legais não é foco principal da governança da unidade, haja vista, o fato de essas exigências serem sistemáticas e de qualquer forma terem que ser atendidas.

Não obstante tenha respondido que ambos os objetivos são enfocados na unidade, o entrevistado E9 alegou que em primeiro lugar está a preocupação em facilitar o acesso às informações e depois a preocupação com o cumprimento das leis e das normas. Argumentou que na unidade muitas vezes são realizadas ações que vão além das exigências legais e ressaltou a importância de que seja feita ampla divulgação das informações e de que haja discussões nos colegiados e conselhos e que a comunidade também seja envolvida nesse processo.

O entrevistado E3 também respondeu que ambas as preocupações são enfocadas na sua unidade, entretanto argumentou que a principal preocupação é atender as exigências legais. Justificou que esse foco se

dá em virtude de existirem diversas normas orientando as atividades da unidade, sendo que essas normas fundamentam as rotinas de trabalho.

Os entrevistados E2 e E11 mencionaram um objetivo principal para as práticas de governança adotadas pelas suas unidades que não fora contemplado na questão: o entrevistado E2 respondeu que o foco dessas práticas é a gestão, enquanto o E11, que o objetivo das práticas de governança da sua unidade é contribuir com que a Universidade cumpra melhor sua função social.

O entrevistado E2 argumentou que é necessária informação para administrar a instituição, isto é, o gestor precisa saber o que está acontecendo para poder cumprir o seu papel. O entrevistado, que indicou como fonte de identificação das necessidades informacionais (questão sete) a necessidade de informações gerenciais, alegou que para administrar uma instituição como a UFSC, que possui um orçamento aproximado de um bilhão e quinhentos milhões de reais, o que corresponde ao terceiro maior orçamento do Estado de Santa Catarina, é indispensável o conhecimento dos dados e informações da instituição, além de se ter um mínimo de controle sobre isso. Para o respondente, o não conhecimento dessas informações torna a gestão caótica e, sem respaldo, o gestor fica “andando a deriva” (E2).

O entrevistado E11 argumentou que o objetivo principal das práticas de governança da sua unidade é contribuir com a melhoria contínua da Universidade e contribuir com que a Universidade atenda, e cada vez melhor, sua função. Alegou que a função imprescindível da governança é permitir com que os processos, as ações contribuam com a finalidade principal da Universidade e que a gestão deve ponderar que a instituição tem que contribuir com o crescimento social da população, das pessoas. Além disso, considerou que não adianta ter-se como finalidade da governança atender às leis ou à transparência, se isso não contribuir com o alcance do objetivo principal da instituição. O entrevistado E11 alegou também que a missão principal da Universidade, ensino, pesquisa, e extensão, são previstas em lei, e que, de certa forma, seu cumprimento atende às exigências legais. Destacou, ainda, que o fato do foco da governança ser a função da Universidade, não significa que outras questões não sejam importantes:

eu não estou dizendo que para ti atingir a tua função social tu não devas atender esses dois pontos (E11).

Assim, o entrevistado E11 reafirmou que o primeiro objetivo da governança da sua unidade é contribuir com que a Universidade cumpra

sua função social e, em seguida, no mesmo patamar de relevância, os dois objetivos sugeridos na pergunta:

A partir do momento que eu estou cumprindo a minha função social, que a Universidade esteja cumprindo a sua função social, aí nós temos que prestar contas do que nós fizemos. Aí eu acho que nós temos que seguir a lei, de um lado, e de outro lado, [...] dar transparência àquilo que a gente faz, facilitar o acesso à informação (E11).

A questão treze (Apêndice C), focada na governança da Universidade como um todo, foi respondida por sete entrevistados. Um entrevistado (E15) argumentou que, em sua percepção, nenhuma das preocupações sugeridas na questão está presente na Universidade haja vista que, segundo o entrevistado, na UFSC circulam informações incompletas, incorretas e em formatos não-editáveis, situação essa que, além de gerar retrabalho, não facilita o acesso às informações. Assim, o entrevistado E15 reclamou que, muitas vezes, os diversos setores da UFSC não atendem nem as demandas internas de informações nem as exigências legais. Essa afirmação remete ao entendimento de Koppell (2005) de que as organizações podem apresentar falhas na *accountability* e, muitas vezes, não satisfazer nenhuma das expectativas em relação à *accountability*. Entretanto, Koppell (2005) explica que a disfunção resulta da tentativa das organizações em satisfazer às expectativas conflitantes da *accountability*, ao passo que o respondente não declarou nada nesse sentido.

Três entrevistados (E5; E13; E14) responderam que, em suas percepções, ambos os aspectos mencionados na questão, acesso à informação e exigências legais, consistem em objetivos principais da governança na Universidade. O entrevistado E5 alegou que a transparência na UFSC ocorre pelo atendimento de uma orientação legal, mas também para atender a uma demanda natural dos usuários internos, externos ou da própria gestão. Reforçando sua resposta, o entrevistado discorreu que, ao mesmo tempo em que se tem essa preocupação em dar ampla divulgação e atender as demandas específicas dos usuários, há também informações cuja publicação é obrigatória por lei. Apesar de ter alegado ser muito mais fácil dar publicidade para o que está previsto na lei, o entrevistado E5 considerou ser necessário a busca pela compreensão das demandas da maioria dos usuários, do cidadão, e fornecer a essa grande maioria as informações relevantes.

Diante disso, o entrevistado E5 comentou que uma preocupação fundamental em relação à transparência é saber o que publicar e como publicar, o que remete à questão da qualidade da informação. O entrevistado E5 ponderou que transparência não é somente publicar, haja vista que também tem a ver com as características da informação que é publicada. Isto é, as informações tem que ter um conjunto de características, tais como a confiabilidade, a relevância, a compreensibilidade, a tempestividade e a comparabilidade.

Então, a preocupação nesse sentido é fazer com que se publique ou se dê publicidade especialmente àquelas informações que são consideradas de entendimento comum à grande maioria da sociedade civil brasileira (E5).

A questão da tempestividade, conforme exemplificou o entrevistado, é importante porque tem informação que tem uma temporalidade/uma validade, após a qual perde a importância (E5).

Conforme Platt Neto *et al.* (2007) e Cruz *et al.* (2012), a transparência pública vai além da abordagem legal sendo integrada, de acordo com os primeiros, por diversos elementos e sub-elementos, tais como: publicidade, acesso, compreensibilidade, confiabilidade, relevância e comparabilidade (PLATT NETO *et al.*, 2007). Observa-se, assim, que a resposta do entrevistado E5 alinha-se ao entendimento desses autores.

Os entrevistados E4 e E7 responderam que o objetivo principal em relação à governança é atender as exigências legais. Seus argumentos, porém, indicam que ambos responderam com base nas práticas das suas respectivas unidades. O entrevistado E7 alegou que sua unidade não trabalha com opinião pública tampouco com público, e sim a partir de elementos normativos e operacionais internos.

O entrevistado E4 justificou que as exigências legais não se tratam de uma finalidade principal, mas, sim, uma ação imediata, haja vista, as rotinas de sua unidade estarem relacionadas às normas e leis, ou seja, suas práticas se orientam pelos regramentos legais. O entrevistado E4 ressaltou que, por conta da complexidade e do tamanho da estrutura organizacional da Universidade, há na instituição situações plenas de acesso à informação e situações parciais. Segundo o entrevistado E4, essas diferenças podem ocorrer tanto em virtude das diferenças nas estruturas organizacionais (tamanho, responsabilidades e dinâmicas dos processos) entre as unidades da Universidade quanto em virtude da autonomia concedida a cada um desses setores:

E a instituição não é uma coisa só. O reitor não manda no departamento, ele não impõe o que o departamento tem que fazer (E4).

Complementou ainda que essas diferenças em relação ao acesso à informação não significam que uma unidade seja menos transparente do que outra. Alegou que o fato de existirem informações que, em virtude de carências estruturais de cada setor, não estejam disponibilizadas na Internet não torna o setor menos transparente:

Eu acho que não. Eu acho que é diferente de você ter, por exemplo, você tem lá a página do Portal da Transparência. Qualquer pessoa acessa pelo meu nome, vê o meu salário, vê onde é que eu estou na carreira, vê tudo isso. Isso é ser transparente? Eu acho que é, mas não é só isso que torna transparente. Porque só 50% da população brasileira tem acesso à internet. Então as pessoas partem do princípio que se está no site é transparente. Não necessariamente. Então eu acho que tem algumas questões aí que precisam ser relativizados (E4).

O entrevistado salientou ainda que, devido à necessidade de lidar com situações adversas, a maioria das instituições públicas aprende constantemente como gerenciar as suas informações (E4).

Por fim, o entrevistado E12 argumentou que, em sua percepção, a preocupação principal na UFSC é facilitar o acesso às informações e que, tradicionalmente, as atividades-fim sempre tiveram uma cultura de transparência, ao passo que as atividades-meio foram provocadas pela legislação, ou seja, passaram a tornar-se transparentes em função de uma provocação legal que introduziu um costume de publicar os dados da forma mais satisfatória possível. Nas palavras do entrevistado E12:

Então, essa preocupação do acesso à informação, ela primeiramente veio de forma legal. Foi uma exigência legal [...] Então, culturalmente na UFSC, os dados com relação aos meios acadêmicos, eles sempre foram disponíveis. Matrícula, editais de matrícula, novos cursos, edital de vestibular, edital de concurso. Então, as matérias relacionadas às operações da academia, voltadas às áreas de ensino, pesquisa e extensão, sempre foram abrangentes e disponíveis. As informações conectadas às atividades-meio, pela

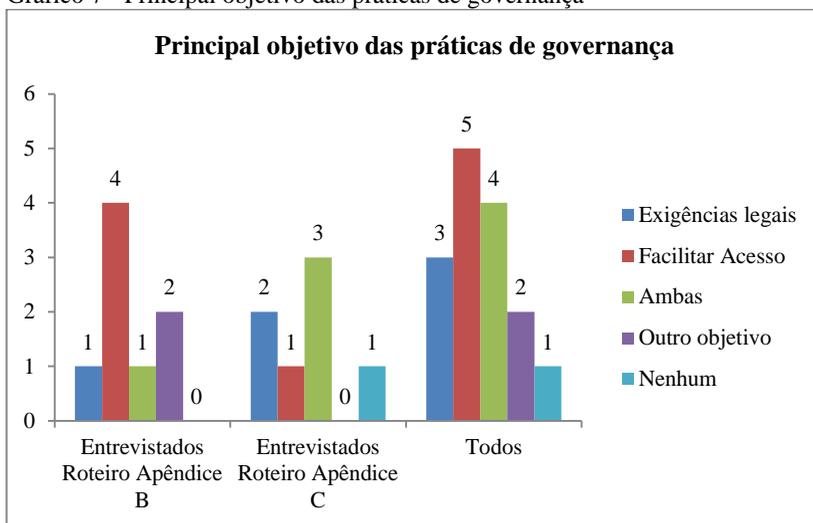
própria origem dessas informações, elas foram efetivamente publicizadas de forma voluntária por provocação. Então, a partir da modernização da legislação, a partir da modernização sobre as práticas de governança, *accountability*, transparência, essas informações começaram a emergir para uma plataforma voluntária, uma transparência ativa. Até hoje, vários modos de transparência ativa estão disponíveis na sociedade para atender essa nova legislação, porque introduziu nos costumes acadêmicos também a transparência das operações da atividade-meio. [...] Então, mesmo anterior à provocação da legislação, as atividades-fim tinham ampla divulgação por meio de editais, páginas de rede, veiculação de informação nos próprios murais [...] Muito antes mesmo da internet, muito antes mesmo dos meios eletrônicos, isso já era francamente publicizado (E12).

Constata-se que, na percepção do entrevistado E12, as atividades-fim já atendiam ao princípio de transparência ativa mesmo antes de esse princípio ser abrangido pela LAI, o que levanta a hipótese de que já havia a divulgação proativa de informações das atividades-fim, antes da previsão em lei, em função dessas atividades serem voltadas para o público externo, tornando a divulgação das informações, para alcance do seu público-alvo, imprescindível. Por outro lado, as informações relativas às atividades-meio começaram a ser amplamente divulgadas, tanto de forma ativa quanto passiva, a partir da sanção da LAI (BRASIL, 2011).

O entrevistado E12 complementou que a transparência das atividades-meio possibilita que a sociedade compreenda, também, como transcorrem as operações dessas atividades, as quais demandam muitos procedimentos, tempo e aperfeiçoamento. Com a transparência das atividades-meio, a sociedade passa a participar e interagir com essas atividades (E12).

O gráfico 7 apresenta, de forma resumida, as indicações de todos os entrevistados em relação às suas percepções quanto ao principal objetivo das práticas de governança:

Gráfico 7 - Principal objetivo das práticas de governança



Fonte: Elaborado pela autora (2018)

O gráfico 7 permite observar que entre os entrevistados que seguiram o roteiro de entrevista ilustrado no Apêndice B (Diretor-Geral do Gabinete do Reitor e Pró-Reitores), o objetivo principal da governança mais apontado foi facilitar o acesso às informações por parte dos usuários. Entre todos os entrevistados, a indicação em relação a essa finalidade principal também prevaleceu. Entre os entrevistados que se orientaram pelo roteiro de entrevista contido no apêndice C (Chefe do Gabinete do Reitor, Respondente do SIC, Ouvidor, Contador da Auditoria Interna, Secretários da SEAI e SEPLAN e Diretor do DPGI), a resposta que teve mais menções foi a preocupação com ambos os objetivos da governança sugeridos, ou seja, atender as exigências legais e facilitar o acesso às informações por parte dos usuários.

#### 4.3.5 Atualização das informações

A questão onze do roteiro de entrevista do Apêndice B corresponde à questão dez do roteiro de entrevista do Apêndice C. Por meio dessas questões, discutiu-se sobre a atualização das informações das unidades e também sobre a periodicidade de atualização dessas informações.

Somente dois dos quinze entrevistados (E1; E11) responderam que as informações das suas respectivas unidades não estão atualizadas.

Ambos comentaram que há um esforço em manter as informações sempre atualizadas, entretanto nem sempre isso é possível.

O entrevistado E1 justificou que sempre surgem novas informações e que há muita burocracia. Já o entrevistado E11 alegou que, em virtude do tamanho e complexidade da Universidade e também devido à dependência de informações produzidas por outras unidades, manter-se sempre atualizado não é algo fácil.

Os demais entrevistados (treze) responderam que as informações das suas unidades estão atualizadas. O entrevistado E2 declarou que todas as informações utilizadas pela unidade estão atualizadas, mas que podem existir informações fundamentais que não são utilizadas e, ainda, que constantemente podem surgir novas informações essenciais:

Você faz isso hoje, mas quando terminou já tem uma outra informação que é importante. Saber então é dinâmico (E2).

O entrevistado E3 respondeu que as informações são atualizadas permanentemente porque à medida que surgem ou que são produzidas novas informações, elas são atualizadas. Em relação à atualização das informações, o entrevistado E8 advertiu sobre a existência de uma série de informações que constam em um banco de dados interno, mas que não estão disponíveis para a comunidade como um todo. E salientou que informações restritas, tais como informações pessoais e dados sigilosos, não podem ser divulgadas, ficando somente à disposição dos interessados.

Então, a transparência, ela é uma transparência até onde você não interfere no direito do outro (E8).

A menção acerca de informações sigilosas consta na CF/88, em seu Inciso XXXIII, Art. 5º (BRASIL, 1988). Posteriormente, a LAI define, em seu Inciso I, Art. 3º, a publicidade como regra geral e o sigilo como exceção. A LAI também conceitua informação sigilosa e informação pessoal (Art.4º) e versa sobre a proteção dessas informações (Inciso III, Art. 6º) (BRASIL, 2011). Assim, constata-se que a preocupação do respondente e os dispositivos legais são convergentes.

Mais especificamente em relação à periodicidade de atualização das informações, foram propostas três reflexões aos entrevistados (periodicidade, quem a definiu e sua base/fundamento). As respostas obtidas não foram homogêneas e, em sua maioria, não englobaram os três tópicos.

Quatro entrevistados (E6; E7; E8; E14) responderam que não há uma periodicidade para a atualização das informações. O entrevistado E8 explicou que não há essa determinação porque, sua na unidade, as necessidades de atualização de informações não são frequentes e sim esporádicas. Entretanto, declarou que sempre que surge uma nova informação, ela é publicada imediatamente ou o mais rápido possível.

Os entrevistados E6 e E7 responderam que a atualização das informações baseia-se nas dinâmicas dos processos internos (E6) ou externos (E7). Segundo o entrevistado E7, a publicidade das informações obedece aos prazos dos processos, que são pré-definidos:

Eles [os processos] já chegam com prazos, já chegam com características específicas quando eles devem ser públicos, quando não (E7).

Os entrevistados E3, E5 e E15 declararam que a periodicidade de atualização das informações, de diária a anual, depende de fatores como o fluxo de chegada de informações (E3), as necessidades e demandas (E3 e E15) e o tipo de informação (E5).

Os entrevistados E1, E3 e E10 responderam que as informações são publicizadas de acordo com o fluxo de chegada, ou seja, são publicizadas à medida que vão surgindo. O entrevistado E3 explicou que as informações da sua unidade são praticamente disponibilizadas online e em tempo real, pois à medida que chegam as demandas, estas são atendidas.

De modo similar, os entrevistados E5 e E9 informaram que a definição da periodicidade de atualização das informações se deu em função das próprias demandas. Em adição, o entrevistado E5 indicou que as informações são atualizadas, também, em função do regramento relativo a essas informações. Desta forma, segundo o entrevistado, a periodicidade depende muito da informação a ser atualizada.

O entrevistado E9, por sua vez, acrescentou que, além das demandas, o calendário acadêmico também define a periodicidade de atualização das informações. Desta forma, algumas informações são atualizadas conforme periodicidade e prazos estabelecidos pelo calendário acadêmico e, excetuando-se essas informações, as demais não tem um prazo específico para atualização. Apesar disso, o entrevistado E9 esclareceu que muitas informações da sua unidade são disponibilizadas online.

Por sua vez, o entrevistado E12 declarou que não existe um instrumento que determine o período em que as informações devem ser atualizadas e que o portal da unidade é tempestivamente atualizado, ou

seja, é atualizado na medida em que os trabalhos são realizados, em que surgem novas legislações, em que surgem novas exigências da gestão ou em que se reconhece a necessidade de se publicizar determinadas informações demandadas.

Assim como o entrevistado E12, o entrevistado E15 declarou que há informações que são atualizadas tempestivamente tão logo sua unidade tome conhecimento dessa informação.

O entrevistado E4 relatou que, tendo em vista a plataforma onde as informações da sua unidade são divulgadas, a periodicidade é diária. Segundo o respondente, essa periodicidade foi definida com base na dinâmica interna:

a informação surge e ela é disseminada, para onde ela precisar ser disseminada (E4).

Os entrevistados E11 e E13 declararam que as informações das suas unidades são divulgadas por meio de relatórios preparados bimestral e semestralmente (E13) e anualmente (E11). De acordo com o entrevistado E11, a sua unidade prepara anualmente um relatório oficial de atividades além de disponibilizar dados em seu próprio portal e também fornecer dados mediante solicitação, atendida, geralmente, dentro do prazo de uma semana. Em relação aos dados disponíveis em rede afirmou:

Claro que nós também tentamos atualizar na medida do possível, mas não é algo que dê para dizer assim: ‘tempo real’ o que está acontecendo. Que existe um certo intervalo (E11).

O entrevistado E2 não respondeu a periodicidade com a qual as informações são atualizadas no presente. Entretanto, revelou planos para que, em cerca de seis meses (da data da entrevista), a disponibilização de dados e informações importantes, sobretudo para a gestão, seja online, por meio de um sistema interno da própria UFSC. Segundo o entrevistado (E2), essa disponibilização em tempo real de informações, aperfeiçoará o monitoramento e correção das ações, visto que:

você não precisa esperar até a informação ficar pronta para você corrigir (E2).

A atualização das informações disponíveis para acesso é um dos requisitos mínimos que os portais oficiais devem atender (Inciso VI, § 3º, Art. 8º, Lei nº 12.527/11) (BRASIL, 2011). Além disso, manter os dados atualizados, o que presume a publicação dos dados o mais rápido

possível para preservar seu valor, é um dos requisitos dos dados abertos (W3C BRASIL, 2011).

Pelas respostas, depreende-se uma preocupação dos gestores em realizar a divulgação tempestiva ou imediata das informações, o que se insere na definição de tempo real. O Inciso II do § 2º do Art. 2º do Decreto nº 7.185/10 define tempo real como a divulgação de informações, em meio eletrônico de amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do respectivo registro contábil no referido sistema.

Por outro lado, não obstante treze entrevistados terem respondido que as informações das suas unidades estão atualizadas, essa afirmação vai de encontro com as descobertas da pesquisa de Keunecke (2017). Segundo essa investigação, a UFSC não obteve uma boa pontuação no quesito frequência de atualização, obtendo uma avaliação de 44% nesse aspecto.

Na seção a seguir, serão analisadas as sugestões dos entrevistados em relação às melhorias na governança.

#### 4.4 DIRETRIZES PARA APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇA

Com o intuito de propor diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na UFSC, foram elaboradas duas questões convidando os respondentes a apresentar sugestões para a melhoria da governança na Universidade. Nesta seção, serão analisadas as declarações dos respondentes a essas duas questões e, ao final, serão apresentadas diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na UFSC.

##### 4.4.1 Sugestões para o aperfeiçoamento da governança relativas à capacitação

Como relatado anteriormente, na questão cinco (Apêndices B e C) se questionou se os entrevistados consideravam a si mesmos e aos demais servidores das suas respectivas unidades suficientemente treinados e capacitados para contribuir para o alcance da governança, *accountability* e transparência na Universidade. Em acréscimo a essa questão, respondida por treze entrevistados, solicitou-se que, em caso de resposta negativa (não), os participantes propusessem sugestões para melhorar essa qualificação. Onze entrevistados responderam que não consideram que os servidores, e si próprios, estão suficientemente treinados e capacitados para contribuir com a concretização da governança.

O entrevistado E1 sugeriu a conscientização dos servidores enquanto seres públicos. Conforme o entrevistado:

Além de a gente se capacitar para isso, tem algo que eu penso que vai além da capacitação e do processo da formação, é ter identidade e pertencimento à coisa pública, ao que tu estás fazendo, ao que tu estás trabalhando. Tu és um sujeito nesse contexto, um agente social da coisa pública. A partir disso tu precisas ter mecanismos e ferramentas para fomentar o processo da governança, e daí entra a formação. Mas tem que ter uma consciência do ser público (E1).

Segundo o entrevistado E3, é necessário que os servidores se capacitem em relação à governança. Entretanto, o entrevistado E3 respondeu que antes disso a Universidade precisa definir qual modelo de governança irá adotar, se normativo ou corporativo.

Da mesma forma, os entrevistados E9 e E15 sugeriram a realização de capacitação específica sobre governança, *accountability* e transparência. O entrevistado E9 sugeriu a elaboração de plano anual de capacitação específico para essas temáticas e sugeriu que esse plano preveja como mecanismos de capacitação, entre outros, manuais, palestras e reuniões para compartilhamento e alinhamento de informações. Complementarmente, tanto o entrevistado E11 quanto o entrevistado E12 apontaram para a necessidade de treinamento continuado em relação à governança, *accountability* e transparência.

De forma similar aos respondentes E9 e E15, o entrevistado E14 sugeriu a oferta de cursos de capacitação que incluam assuntos como Administração Pública, ética, governança e *accountability*. Já o entrevistado E5 sugeriu que o treinamento e a capacitação sejam alinhados a uma ação institucional da Universidade.

O entrevistado E4 sugeriu que os (futuros) ocupantes de funções de gestão que não tenham nenhuma experiência ou vivência prévias se capacitem antes de assumir tais funções, enquanto o entrevistado E8 sugeriu que, à medida que novos professores sejam contratados, eles passem, no plano de estágio probatório, por um processo de treinamento interno na instituição. O entrevistado sugeriu a criação de um ambiente de aprendizado que ofereça, de modo optativo, cursos na área de Gestão Pública, de rotinas de trabalhos, trâmites de processo, estrutura e organização da Universidade.

Considerando que Meyer Júnior (2014) ressalta que a grande maioria dos gestores universitários são professores universitários com

pouca ou nenhuma experiência em administração e que a instituição Universidade caracteriza-se pela complexidade e singularidade, a sugestão do entrevistado E8 mostra-se relevante no sentido de que visa oferecer aos servidores docentes recém-admitidos melhor compreensão quanto às peculiaridades da Instituição.

Por fim, o entrevistado E2 discutiu a importância da criação do programa Escola de Gestores da UFSC. Criado em 2017, o programa foi idealizado para permitir aos servidores, tanto técnicos-administrativos quanto docentes, a cursarem disciplinas relacionadas com a ética, com o comportamento humano, com gestão de conflitos, que são aspectos que o respondente considera mais difíceis de administrar. No entendimento do entrevistado E2, a Escola de Gestores pode contribuir com a capacitação dos servidores e gestores e para a melhoria da governança na Universidade. As informações acerca da Escola de Gestores encontram-se na página da Coordenadoria de Capacitação de Pessoas (CCP) da UFSC. O programa está associado “a Linha de Desenvolvimento de Gestão do Plano Anual de Capacitação” (CCP, 2018a) e essa linha está vinculada ao programa de capacitação de Desenvolvimento Gerencial. Como objetivo geral, a linha de Desenvolvimento de Gestão: “Visa à preparação do servidor para o desenvolvimento das atividades de gestão, constituindo-se como pré-requisito para o exercício de funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção” (CCP, 2018b).

Entre outras, uma das justificativas para a criação da Escola de Gestores foi a “necessidade premente de se pensar estratégias que levem a formação de gestores altamente qualificados, responsáveis e comprometidos socialmente com ações que, efetivamente, possam levar a UFSC a cumprir seus princípios e finalidade” (CCP, 2018a).

Destacaram-se entre as sugestões realizadas pelos entrevistados a capacitação específica em relação à governança, *accountability* e transparência, citada por seis dos treze entrevistados que responderam a questão cinco; a oferta de cursos na área de Gestão Pública, citada por dois entrevistados; a necessidade de se oferecer treinamento contínuo, mencionada por dois entrevistados; e a necessidade de se oferecer capacitação prévia aos futuros ocupantes de funções de gestão e aos servidores docentes recém-admitidos, apontada também por dois entrevistados. Por outro lado, destaca-se que algumas das sugestões realizadas pelos respondentes já começaram a ser implementadas na UFSC, sobretudo, a partir da criação da Escola de Gestores.

#### 4.4.2 Sugestões para o aperfeiçoamento da governança

A última questão (questão 12 - Apêndice B; 14 - Apêndice C) focou nas possibilidades de aperfeiçoamento da governança na UFSC. Para tal, questionou-se aos respondentes o que eles poderiam sugerir para melhorar a governança na Universidade. A diferença entre as duas questões é que a questão doze (Apêndice B) focou nas sugestões de melhoria para a unidade do entrevistado e a questão quatorze (Apêndice C) focou nas melhorias que poderiam ser realizadas na Universidade. Todos os entrevistados responderam a última questão e as suas principais sugestões e recomendações serão realçadas a seguir.

A formação e a qualificação, apesar de terem sido alvo de uma questão específica, foram novamente citadas por quatro dos quinze respondentes (E1, E8, E10 e E15). Entre as respostas, o entrevistado E10 destacou a oferta de cursos aos servidores recém-admitidos na Universidade, sobretudo, a oferta de cursos acerca dos sistemas informatizados utilizados na UFSC e, a semelhança do comentário do entrevistado E2 à questão analisada na seção anterior, o entrevistado E10 também grifou a criação da Escola de Gestores:

Então, o que eu vejo hoje é um embrião disso. O professor Cancellier, a Carla Búrigo, a atual Pró-reitora [de Gestão de Pessoas], instituíram a Escola de Gestão. Uma escola para os gestores. A ideia do professor Cancellier era essa, era formar uma escola dentro da Universidade para qualificar e capacitar os seus servidores para as suas atividades [...]. Então, acho que a Universidade está caminhando para isso (E10).

Por outro lado, apesar de ter reconhecido a importância do programa interno de capacitação, o entrevistado E10 considerou que ainda há falhas no programa no que se refere, especificamente, à qualificação dos novos servidores docentes.

Esse candidato a professor, se ele não teve experiência nenhuma anterior, ele chega dentro da Universidade para trabalhar como professor, mas ele nunca trabalhou como professor. Ele se qualificou fazendo mestrado e doutorado. Na realidade, ele se qualificou fazendo pesquisa. Mas ele chega aqui e ele vai se tornar um professor. Então, o que ele entende de técnicas de ensino, técnicas de avaliação, técnicas de aprendizagem?

Então, a Universidade tem que trabalhar isso. Hoje tem o PROFOR, que é programa de formação continuada de professores, que também tem para os servidores técnico-administrativos. Mas acho que isso tudo ainda está muito incipiente. Há uma necessidade de se investir mais nisso (E10).

Ressalta-se que a oferta de capacitação aos servidores docentes recém-admitidos foi uma das recomendações analisadas na seção anterior (E8).

Para o entrevistado E12, um ponto para o aperfeiçoamento da governança na UFSC já está sendo explorado e deve ser continuado. Assim, o respondente recomenda que se deve:

Seguir o que já está se construindo. Continuar aprimorando a construção de Regimentos Internos para as diversas áreas, aprimorar-se um Código de Ética, publicizá-lo e fazer com que os servidores construam esse código de ética junto com a gestão, de maneira que possam ser refletidos e compartilhados os valores da academia, da Universidade e do seu local de trabalho (E12).

A criação de um comitê ou comissão de governança, a fim de institucionalizá-la na Universidade, foi citada por três respondentes (E3, E5 e E9) como uma oportunidade de aperfeiçoamento da governança na instituição.

Eu acho assim, para melhorar, deveria se institucionalizar. Eu acho que deveria ter um comitê de governança discutindo isso (E5).

Para o entrevistado E3, é importante à (re)constituição de uma Comissão dedicada à governança na UFSC, tal como já acontece em relação à gestão de riscos, e a partir da qual se defina o modelo e as ferramentas de governança que a instituição irá adotar. O entrevistado E3 julga que, para formação dessa Comissão, é necessária uma ação a nível estratégico, partindo do Gabinete do Reitor. A ideia de definir o modelo e os mecanismos de governança para a Universidade é condizente com o entendimento de Koppell (2005) de que a organização que tenta ser *accountable* em todos os sentidos pode apresentar falhas na *accountability* ao não satisfazer nenhum.

Apesar de aparentar ser uma ideia inovadora na UFSC, ressalta-se que em 15 de agosto de 2017 foi criado um comitê com o propósito de

debater o assunto na instituição. A portaria nº 1.939/2017/GR instituiu o Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles da Universidade Federal de Santa Catarina e designou seus membros integrantes, em um total de oito participantes, entre os quais o então reitor, Luiz Carlos Cancellier de Olivo, que também foi designado como presidente do comitê (UFSC, 2018). Desta forma, constata-se que a ideia sugerida já foi iniciada e precisa ser retomada.

O respondente E9 recomendou que, além do comitê geral formado por representantes de diversos setores, se estabelecessem também comitês setorializados.

O entrevistado E11 não mencionou a criação de um comitê ou comissão de governança, todavia considerou a institucionalização da governança um ponto importante a ser aprimorado na instituição. Segundo o entrevistado:

[...] de um lado, os processos de governança, eles têm modificações contínuas, as pessoas mudam muito [...]. A Universidade, com o tamanho que ela tem, a cada ano são centenas de pessoas que entram, centenas de pessoas que saem. As questões de gestão acabam influenciando muito. Cada vez que tu mudas uma equipe gestora da Universidade, tu acabas trazendo novos procedimentos. E essa questão da governança, ela tem que ser transversal a tudo isso. Ela não pode ficar dependendo de gestões. Então, tem que ter esse acompanhamento contínuo (E11).

A participação e a integração foram elementos implícita ou explicitamente mencionados, respectivamente, por quatro e três entrevistados. A participação foi citada pelos respondentes E5, E9, E11 e E12 e a integração foi citada pelos respondentes E5, E11 e E13.

Em relação à participação, o entrevistado E5 aconselhou que o comitê ou comissão de governança seja formado por:

[...] atores das mais diversas unidades, que representassem as mais diversas unidades administrativas e segmentos [alunos, professores, técnicos-administrativos], justamente para poder discutir, orientar, normatizar e estruturar um processo, que pudesse dar essa orientação e esse alinhamento (E5).

Como já mencionado, igualmente o respondente E9 sugeriu a representação de servidores de diversos setores no comitê de

governança. O respondente E12 também enfatizou a participação. Ao ponderar sobre a construção e o aperfeiçoamento dos Regimentos Internos e do Código de Ética, o entrevistado discorreu:

E que todos sejam participativos. Que a melhoria da governança, além do aspecto normativo, legal, ela passa por um processo participativo. Na medida em que se constrói valores, na medida em que se constrói a transparência, na medida em que se constrói regimentos e manuais conjuntamente, se passa a tomar um cuidado pra que não sejam desvirtuados (E12).

O entrevistado E11 também enfatizou a importância de que todos participem e sejam ouvidos para que se consiga o aperfeiçoamento da gestão. Além da participação, o respondente E11 considerou que a integração é outro ponto a ser aperfeiçoado na UFSC. Ao ser questionado sobre o que poderia sugerir para melhorar a governança na Universidade, o entrevistado respondeu:

Eu penso que talvez uma integração maior entre as unidades, neste aspecto... A tua primeira pergunta hoje, se existia algum sistema de governança na UFSC, eu disse que sim. Cada unidade tem os seus modelos de aplicação, talvez o que precisaria é buscar integrar um pouco mais isso, uma participação das pessoas através de algum setor talvez específico [...]. Eu insisto sempre, cada unidade, ela tem a sua especificidade, então não dá para ti (sic) aplicar exatamente a mesma regra. Mas eu acho que um procedimento que buscasse acompanhar, com uma certa frequência, juntar e estabelecer grandes linhas (E11).

Desta forma, nota-se que o entrevistado reconhece que o contexto universitário possui diversas especificidades ao mesmo tempo em que não descarta a necessidade de a Universidade possuir um norteamento. O entrevistado E11 infere também que a realização de trabalhos e pesquisas que tenham a UFSC como objeto de estudo podem contribuir com a elucidação de pontos de convergência e divergência entre as diversas unidades da Universidade e podem contribuir com o desenvolvimento de mecanismos para alinhamento das ações dessas unidades.

A necessidade de haver um direcionamento já havia sido apontada pelo respondente E5, que mencionou também a falta de convergência das ações:

As ações de governança, elas já acontecem, de forma autônoma, independente e mais por uma ação voluntária das unidades ou por entendimento de diversos atores. Mas o que a gente não observa é uma convergência nesse sentido (E5).

O entrevistado E10 concordou com a necessidade de norteamento:

Poderia haver um caderno metodológico [...]. Então, acho que a Universidade está caminhando para isso. Mas a gente ainda não tem esse caderno metodológico aqui dentro. Algumas pessoas poderiam dizer que isso poderia burocratizar, tirar a liberdade, mas eu acho que tu podes ‘carregar na tinta’ ou não, né? Porque esse caderno, ele pode ser só um norte (E10).

Em resposta ao questionamento, três entrevistados (E9, E11 e E14) mencionaram a criação e internalização de cultura que favoreça a governança. Na opinião do entrevistado E14, a internalização da cultura de transparência é o ponto inicial para melhorar a governança na Universidade. Já para o respondente E9, o comitê ou comissão de governança teria como função, entre outras, contribuir com a introdução da cultura de governança nas rotinas da Instituição, por meio da disseminação de princípios, conceitos e ações relativos à governança.

No entendimento do entrevistado E11, considerando que, como citado anteriormente, tanto os processos sofrem modificações contínuas quanto o quadro de servidores e gestores muda com certa frequência, deve-se criar uma cultura interna de atenção permanente com o aperfeiçoamento da governança, *accountability*, e *compliance*. Como já mencionado, o respondente E11 considerou que a governança deve ser tratada transversalmente, independentemente de gestões. Sem pôr em dúvida a importância dos mecanismos de governança, *accountability* e transparência, o respondente declarou que deve haver a preocupação com que esses mecanismos integrem e contribuam com o sistema:

nós temos que criar mecanismos de governança que atendam essa necessidade, que sejam algo que faça parte da rotina, mas que não sejam

impeditivos para atingir a missão da Universidade (E11).

Ressalta-se que a preocupação com o não engessamento da Universidade e com a efetividade das ações já havia sido mencionada pelo respondente E4, quando se questionou as ações relevantes para atender as necessidades de governança de cada unidade (seção 4.3.2).

Três entrevistados (E1, E2 e E8) sugeriram o desenvolvimento de planejamento ou de planejamento estratégico como forma de aprimorar a governança na UFSC. Segundo o respondente E2:

A governança supõe um programa, no mínimo tem que saber o que você quer governar e para quem [...]. Eu preciso saber o que quero e como que eu vou atingir. Tem planos? Tem metas? Essa é uma coisa que é absolutamente importante (E2).

O entrevistado E1, por sua vez, considerou que não adianta haver a disposição em se aprimorar a governança se não houver um planejamento coletivo que vá ao encontro disso. O entrevistado entende que deve haver o planejamento setorial:

como um meio do fomento do próprio planejamento institucional. A gente tem que planejar, a gente não planeja, a gente trabalha com emergência. E precisamos planejar... Nós precisamos saber para onde estamos caminhando... (E1).

Apesar de destacar a importância do planejamento, o respondente E8 argumentou que:

não adianta nada você traçar um monte de regras e fluxogramas e passo-a-passo se as pessoas não estão cientes e dispostas a fazer aquilo e não sabem que aquilo ali é importante (E8).

Assim, o entrevistado E8 ressaltou o papel crucial das pessoas para que as operações funcionem. Abordando elementos como consciência, conscientização, motivação, desempenho e remuneração, o respondente E8 argumentou que a gestão deve dar atenção ao elemento humano:

Tudo isso aqui depende das pessoas. Tudo isso aqui depende da consciência da pessoa, o quanto que ela sabe, onde é que ela está, o que é que ela está fazendo, para que ela está fazendo [...].

Porque um dos maiores problemas do setor público é a motivação para o trabalho. Em uma empresa privada, você tem como fazer essa motivação de forma diferente. Você progride aqui, se você fizer isso. Se você tiver esse desempenho, você ganha um aumento salarial. Aqui não! Aqui todo mundo progride linearmente. Qual é o incentivo que você dá para alguém querer melhorar o seu trabalho? Qual é o incentivo que você dá para alguém melhorar a transparência, a responsabilidade, o controle? Mas aí você tem que ter outras formas de motivação. É isso que eu digo. A dinâmica de recursos humanos aqui tem que ser de outra forma. Não existe dinâmica de recursos humanos, né? Como que você incentiva um funcionário público a desempenhar bem o seu trabalho? Ele tem que saber a importância do trabalho dele. Se o trabalho dele for melhor feito, o que aquilo ali implica na sociedade (E8).

Conforme Slomski *et al.* (2008), os mecanismos de governança surgiram com a finalidade de reduzir a assimetria informacional, alinhar os interesses das partes e minimizar os conflitos de agência e, no caso da administração pública, possibilitar ao cidadão observar e compreender os serviços realizados pela entidade pública. Entre os diversos elementos da governança, o *enforcement* ou imputabilidade, dimensão da *accountability*, é um dos elementos capazes de promover o alinhamento dos interesses das partes e a melhoria dos resultados, dado que acarreta a possibilidade de recompensa ou punição pelo desempenho (SCHEDLER, 1999; KOPPELL, 2005).

O respondente E15 também mencionou a necessidade de conscientização dos servidores acerca da importância da governança. Por sua vez, o entrevistado E2 relatou a necessidade de aprimoramento contínuo dos sistemas de seleção de gestores, dado que a seleção dos gestores é um processo complexo que envolve diversos aspectos, entre os quais, a confiança e a afinidade de objetivos:

Então também, além de um plano, além de uma filosofia de trabalho, você tem que ter um sistema de escolha (E2).

Ainda em relação à gestão de pessoas, o entrevistado E6 respondeu que, para melhorar a governança, é necessário aumentar o

quadro de servidores, dado que citou como problema a ser intervindo, a falta de servidores.

Já a declaração do respondente E4 remete ao clima organizacional:

Eu acho que a governança da Universidade está muito associada a como o nosso ambiente é, principalmente para o nosso público interno. Então, eu acho que têm que ser exercitado todos os dias os valores da transparência sim, mas também da harmonia, do respeito, da tolerância, do diálogo, da conversa, das soluções possíveis, não necessariamente as ideais, as possíveis. E se isso for feito, obviamente de uma forma efetiva, responsável e que a gestão consiga dar vazão àquelas demandas, para mim nós estamos tendo uma governança, na boa prática de governança (E4).

Para o entrevistado E15, a UFSC deve “disponibilizar as ferramentas necessárias para a implementação, gestão e controle da governança, a todos” (E15). Embora com focos distintos, tanto o respondente E11 quanto o respondente E14 abordaram a questão da disponibilização de dados. O respondente E14 recomendou que a Universidade promova a abertura de dados, considerando os princípios dos dados abertos. O entrevistado E11, por sua vez, mencionou o gerenciamento de dados e informações por meio de sistemas inteligentes de informação, que deem mais celeridade tanto à produção de conhecimento quanto aos processos decisórios. Sendo assim, o respondente recomendou a utilização de sistemas de informação por todas as unidades da Universidade. Complementarmente à resposta do entrevistado E15, os sistemas de informação podem ser ferramentas que contribuem com a gestão e o controle da governança. Nesse sentido, Roczanski (2009) já havia apontado que a ausência de sistemas de informações gerenciais acarreta em falhas na divulgação de informações, afetando a transparência e a prestação de contas à sociedade.

Por fim, assim como já havia mencionado na questão acerca das ações relevantes para atender as necessidades de governança de cada unidade (seção 4.3.2), o respondente E7 reforçou a necessidade de um sistema de controle sobre os órgãos controladores e, então, a partir da eficiência da fiscalização sobre esses órgãos e da inibição de que esses cometam abusos de poder, estabelecer mecanismos de controle interno

mais eficientes, mais aprimorados e que obedeçam a critérios de *accountability*.

Destacaram-se entre as sugestões realizadas pelos entrevistados, as seguintes recomendações:

- a) A formação e a capacitação, apesar de terem sido alvo de uma questão específica, foram novamente citadas por quatro dos quinze respondentes (E1, E8, E10 e E15);
- b) Além da capacitação, quatro entrevistados (E2, E6, E8 e E15) mencionaram distintos aspectos relacionados à gestão de pessoas, tais como, conscientização, motivação e sistemas de seleção;
- c) Igualmente, recomendações relativas à participação dos servidores nos mecanismos diversos foram mencionadas por quatro respondentes (E5, E9, E11 e E12);
- d) A criação de um comitê ou comissão de governança, a fim de institucionalizá-la na Universidade, foi sugerida por três participantes (E3, E5 e E9);
- e) Recomendações concernentes à melhoria da integração também foram mencionadas por três entrevistados (E5, E11 e E13);
- f) Da mesma forma, três respondentes indicaram a necessidade de a Universidade possuir um norteamto (E5, E10 e E11);
- g) A criação e a internalização de cultura que favoreça a governança também foram sugeridas por três participantes (E9, E11 e E14); e
- h) Também três entrevistados (E1, E2 e E8) aconselharam o desenvolvimento de planejamento como estratégia para o aprimoramento da governança na UFSC.

Diante do exposto, finaliza-se a análise das recomendações dos participantes para o aperfeiçoamento da governança na Universidade. Visando contribuir com a melhoria da governança na Instituição, e conseqüentemente com a sua gestão, na seção a seguir apresentam-se as diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na UFSC.

#### 4.4.3 Diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na UFSC

Nesta seção apresentam-se as diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na UFSC, com base na literatura e nos atores da pesquisa.

Diante o exposto nas seções anteriores, propõe-se a adoção de diretrizes de governança na UFSC relacionadas a três eixos: formação e capacitação; padrões de conduta; e sistemas e processos. As diretrizes de

governança relativas à formação e capacitação constam no quadro a seguir:

**Quadro 21 - Diretrizes de governança relativas à formação e capacitação**

<b>Diretrizes</b>	<b>Estratégias</b>	<b>Resultados esperados</b>
Elaborar uma campanha interna de sensibilização em relação à governança, <i>accountability</i> e transparência	Ciclos de debates, seminários e palestras, cartazes, cartilhas, PRODEGESP, Comitê de Governança	Em um primeiro momento, apresentar e discutir os temas junto aos servidores, sensibilizando-os quanto à relevância da governança para a concretização dos objetivos institucionais
Elaborar uma campanha interna de sensibilização dos servidores quanto à importância do seu papel enquanto servidor público	Ciclos de debates, seminários e palestras, cartazes, cartilhas, PRODEGESP, Comitê de Governança	Em um primeiro momento, discutir a importância social da Universidade e sensibilizar os servidores quanto à importância do seu papel para a concretização dos objetivos institucionais
Ofertar capacitação específica em relação à governança, <i>accountability</i> e transparência e incluir essas temáticas no plano anual de capacitação da instituição	PRODEGESP, Programa interno de capacitação, Escola de Gestores, parceria ENAP, ciclos de debates, seminários e palestras, oficinas temáticas, Comitê de Governança	Oportunizar e tornar contínuas na UFSC as discussões sobre governança, <i>accountability</i> e transparência e possibilitar que os servidores se mantenham atualizados sobre os temas
Ofertar capacitação em Gestão Pública, ética, democracia e participação e incluir essas temáticas no plano anual de capacitação da instituição	PRODEGESP, Programa interno de capacitação, Escola de Gestores, parceria ENAP, ciclos de debates, seminários e palestras, oficinas temáticas, Comitê de Governança	Oportunizar e tornar contínuas as discussões sobre os temas na UFSC, promover condutas éticas e instigar a democracia e participação
Criar um mecanismo para a capacitação prévia dos servidores indicados para funções de gestão	PRODEGESP, INPEAU, Programa interno de capacitação, Escola de Gestores, Comitê de Governança, grupos de trabalho	Qualificar previamente os servidores para o exercício de funções de gestão, visando contribuir com melhores níveis de desempenho
Inserir no plano de estágio probatório dos docentes recém-admitidos, módulos de gestão e governança	PRODEGESP, Programa interno de capacitação, Escola de Gestores, Comitê de Governança	Qualificar os docentes recém-admitidos para um eventual exercício de funções de gestão, visando contribuir com melhores níveis de desempenho e minimizar futuros problemas relativos à falta de capacitação para exercer tais funções
Ofertar capacitação em relação às rotinas de trabalhos, trâmites de processo e em relação à estrutura e organização da Universidade	PRODEGESP, Programa interno de capacitação, Comitê de Governança, grupos de trabalho, oficinas temáticas, fóruns de discussão, manuais e fluxogramas, regimentos internos	Oportunizar aos servidores a aquisição de conhecimentos necessários ao exercício de suas atividades cotidianas, visando contribuir com a melhoria de desempenho, da eficiência e da qualidade dos serviços, com o aperfeiçoamento das práticas e, por consequência, favorecer a concretização dos objetivos institucionais
Ofertar, por meio de projetos de extensão, formação de “auditor social” <sup>9</sup> à comunidade externa	PROEX, INPEAU, CSE, Comitê de Governança, oficinas temáticas, cartazes, cartilhas, parceria com outras IFSC, parceria com órgãos controladores	Capacitar os cidadãos interessados para o exercício do controle social da gestão da Universidade

Formação de “auditor social”<sup>9</sup>

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

No quadro 22 são apresentadas as diretrizes de governança relativas a padrões de conduta.

<sup>9</sup> Apresentação de projeto de extensão similar disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/participacao/article/view/12729/8998>

Quadro 22 - Diretrizes de governança relativas a padrões de conduta

Diretrizes	Estratégias	Resultados esperados
Instituir um comitê ou comissão de governança permanente e representativa	Gabinete do Reitor, representantes das diversas unidades, regimento do comitê/comissão	Oportunizar um espaço para discussão e deliberação de ações voltadas ao fortalecimento da governança na UFSC
Instituir um comitê permanente e representativo para elaborar, de forma participativa, o planejamento estratégico institucional e realizar seu acompanhamento	Gabinete do Reitor, Conselho Universitário, Comitê de Governança, grupos de trabalho, fóruns de discussão, representantes das diversas unidades, portaria instituidora, regimento do comitê	Possibilitar práticas participativas, favorecer a integração e fornecer alinhamento entre as diversas unidades da Universidade
Estimular a criação de fóruns para discussão de práticas	PRODEGESP, Comitê de Governança, grupos de trabalho, representantes da unidade	Possibilitar espaços para troca de conhecimentos e para o exercício da participação
Estimular práticas de gestão participativas	PRODEGESP, Comitê de Governança, grupos de trabalho, representantes da unidade	Possibilitar a capacitação e o exercício da participação
Definir Regimentos Internos para as diversas unidades	Comitê de Governança, grupos de trabalho, representantes da unidade	Promover condutas éticas, contribuir com a melhoria de desempenho e favorecer a concretização dos objetivos institucionais
Realizar mapeamento de processos e, a partir de então, elaborar manuais e fluxogramas	Comitê de Governança, grupos de trabalho, representantes da unidade	Contribuir com a melhoria de desempenho, com a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços e com o aperfeiçoamento das práticas visando favorecer a concretização dos objetivos institucionais
Estimular a identificação formal, em cada unidade e sub-unidade da Instituição, de um responsável pelas atividades relacionadas à <i>accountability</i> e transparência	Gabinete do Reitor, PRODEGESP, Comitê de Governança, grupos de trabalho, gestor e representantes da unidade, portaria ou outro instrumento formal	Atribuir formalmente a responsabilidade pelas atividades relacionadas à governança de forma que em cada unidade e sub-unidade da UFSC haja um servidor imputável a quem se possa reportar <sup>10</sup>
Definir progressivamente outros mecanismos e diretrizes para a participação e controle social dentro da UFSC, tais como, planejamento e orçamento participativo	Gabinete do Reitor, Conselho Universitário, Comitê de Governança, grupos de trabalho, representantes das diversas unidades	Possibilitar aos cidadãos o exercício do controle social da UFSC, fortalecendo a gestão e o relacionamento da Universidade com a Sociedade e oportunizar espaços para discussão e deliberação das ações da instituição

<sup>10</sup>Fonte: Elaborado pela autora (2018)

Por fim, no quadro 23 constam as diretrizes de governança relativas a sistemas e processos:

Quadro 23 - Diretrizes de governança relativas a sistemas e processos

Diretrizes	Estratégias	Resultados esperados
Elaborar processo formal, isonômico e transparente para a seleção de ocupantes de funções estratégicas de gestão	Gabinete do Reitor, Conselho Universitário, PRODEGESP, Comitê de Governança, grupos de trabalho, representantes das diversas unidades	Garantir que as nomeações relativas às funções estratégicas de gestão atendam a critérios de competência e meritocracia, promovendo assim melhores níveis de desempenho
Desenvolver um Sistema de Informações Gerenciais integrado e composto por informações pertinentes às mais diversas unidades da UFSC	Gabinete do Reitor, Conselho Universitário, SETIC, Comitê de Governança, grupos de trabalho, representantes das diversas unidades	Possibilitar a geração de informações de forma mais célere e confiável, reduzindo a necessidade de retrabalhos, contribuindo com a <i>accountability</i> e transparência, com a eficiência e agilidade no atendimento de demandas e facilitando o processo de tomada de decisões
Estabelecer diretrizes para a abertura progressiva de dados, considerando, sobretudo, os aspectos de relevância, compreensibilidade e confidencialidade das informações	Gabinete do Reitor, Conselho Universitário, SETIC, Comitê de Governança, grupos de trabalho, representantes das diversas unidades	Desenvolver a transparência e a <i>accountability</i> e contribuir com a imagem da Universidade perante a Sociedade

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

<sup>10</sup> Tal como previsto no Art. 20 da IN CGU/MP nº 001/2016, em relação à gestão de riscos

Com a apreciação das sugestões dos entrevistados e a apresentação de diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na UFSC, finaliza-se a análise dos resultados a partir dos documentos examinados e das entrevistas realizadas com os participantes dessa pesquisa.

No capítulo a seguir serão realizadas as considerações finais do trabalho, consolidando os objetivos propostos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo são apresentadas as considerações finais deste trabalho e são realizadas recomendações para estudos futuros.

A existência de poucos estudos sobre governança universitária e, especialmente, sobre governança pública universitária colaborou para a escolha do tema. O intuito de contribuir com os avanços nos estudos sobre esse assunto dentro do Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária e de contribuir em termos práticos com a instituição objeto de estudo também influenciaram a escolha do tema.

O problema que norteou essa pesquisa foi: **Como os elementos de *accountability* e transparência contribuem com a governança na Universidade Federal de Santa Catarina?**

Para responder ao problema de pesquisa foram formulados três objetivos específicos:

- a) Caracterizar os elementos de *accountability* e transparência e relacionar esses elementos com a governança na Universidade Federal de Santa Catarina;
- b) Analisar os fatores que influenciam a governança na Universidade Federal de Santa Catarina, sob a perspectiva dos gestores;
- c) Propor diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na Universidade Federal de Santa Catarina.

Cabe destacar que no período de novembro a dezembro de 2017, quando foram realizadas as entrevistas, a UFSC estava passando por um momento conturbado. Em 14 de setembro de 2017, foi deflagrada na Universidade a Operação Ouvidos Mucos, em ação conjunta entre a Polícia Federal, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União, com a finalidade de apurar supostos desvios de recursos destinados a cursos da Educação à Distância da instituição. Na data da deflagração da operação, sete pessoas foram presas, entre elas o então Reitor da Universidade, Luiz Carlos Cancellier de Olivo. A situação da UFSC agravou-se no dia 2 de outubro de 2017, quando Luiz Carlos Cancellier, já em liberdade, porém impedido de regressar à Universidade, cometeu suicídio dentro de um shopping de Florianópolis, o que levou a uma gestão pró-tempore da UFSC até a realização de uma nova eleição e a posse de um novo Reitor.

Destaca-se também que, em virtude da complexidade dos temas dessa pesquisa, durante a realização das entrevistas foram explicados

aos entrevistados os conceitos utilizados, caso não fossem de seu conhecimento.

De modo geral, a palavra Gestão foi a mais associada pelos entrevistados com o termo mais relevante à Governança Pública Universitária, sendo que dez dos doze respondentes enumeraram a Gestão em uma das três primeiras posições de mais relevância em relação à Governança Pública Universitária. Em seguida, os termos Responsabilidade e Transparência foram, respectivamente, o segundo e terceiro termos mais associados pelos entrevistados como relevante à Governança Pública Universitária. Conforme destaca a maioria das respostas, a governança e a gestão são intimamente vinculadas e por vezes são tidas como sinônimas.

Em relação à *Accountability*, o termo que mais se destacou foi Transparência, dado que foi associado pelos treze participantes entre as três primeiras posições de mais relevância à *Accountability*, seguido do termo Responsabilidade, que foi o segundo termo mais relacionado como relevante à *Accountability*. Evidencia-se, desta forma, que na percepção da maioria dos respondentes, a *accountability* e a transparência também possuem uma relação estreita e também por vezes são tidas como sinônimas.

No geral, o termo Amplo acesso foi o mais indicado como mais relevante à Transparência, visto que foi indicado como mais relevante (1), segundo mais relevante (2) ou terceiro mais relevante (3), por onze dos treze respondentes. Em seguida, o termo Divulgação foi classificado em alguma dessas três posições por nove respondentes e o termo Confiabilidade foi classificado em alguma dessas três posições por oito dos treze entrevistados.

Em relação à existência ou não de código de boas práticas de governança, as respostas evidenciam que para os gestores da instituição ainda não está muito claro o que é o código de boas práticas de governança. Enquanto alguns gestores afirmam que desconhecem a existência de tal documento e outros afirmam até mesmo que a Universidade não possui, outros afirmam que o código de boas práticas de governança consiste no Estatuto, no Regimento, nas instruções e portarias normativas da Universidade, demonstrando, assim, a falta de consenso quanto à existência e quanto ao formato do código de boas práticas de governança. De qualquer forma, observa-se que, embora os conceitos de governança e de boas práticas de governança nem sempre estejam sendo explicitamente empregados, os elementos e diretrizes de governança podem estar sendo empregados em algum nível e que, ainda

que não seja utilizado esse conceito, há na UFSC práticas institucionalizadas de governança.

Entre as práticas de governança empregadas na Universidade destacam-se: a transparência e divulgação de informações; respeito às normas e controles internos, tais como as orientações da Auditoria Interna (AUDIN) e o Plano Anual de Auditoria Interna; respeito às normas e controles externos, tais como as Recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU); manutenção de portal eletrônico nas unidades; abertura de dados; canais de comunicação com o cidadão como Ouvidoria, Corregedoria e Carta de Serviço ao Cidadão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade.

Entre os motivos para a adoção das práticas de governança, destacam-se: promover a publicidade e transparência; promover melhoria na gestão ou organização das rotinas administrativas; favorecer o alcance dos objetivos institucionais; propiciar a eficiência da gestão; e atender as normas e leis. Constatou-se que nenhum dos respondentes mencionou que as práticas de governança foram definidas com o intuito de minimizar os conflitos de interesse.

Esta pesquisa evidenciou que, na percepção dos gestores, os benefícios relacionados às práticas de governança são: responsabilidade; maior transparência; maior amplitude e divulgação das informações; maior cuidado na gestão dos bens públicos; aprimoramento das práticas de gestão; melhoria da qualidade dos serviços prestados; definição de metas com mais clareza e confiabilidade; eficiência no atendimento das metas; melhoria dos mecanismos de avaliação dos resultados.

Como dificuldades na adoção das práticas de governança essa pesquisa identificou: ausência ou deficiência na capacitação dos servidores; desconhecimento acerca das atividades, gerando insegurança e receio do servidor em expor suas ações (ser transparente); existência de barreiras culturais que promovem resistências às mudanças; excesso de normatização do setor público, no qual a Universidade está inserida; falta de alinhamento entre as práticas de gestão internas e os mecanismos de controle externo, dificultando o atendimento das demandas de controle externo; falta de recursos humanos e de recursos financeiros; dificuldade na definição de indicadores de desempenho e na interpretação das principais necessidades e expectativas da comunidade; indisponibilidade das informações, na Universidade, nos formatos requisitados, gerando a necessidade de se realizar o tratamento da informação especialmente para atendê-las.

A presente pesquisa verificou que a avaliação das práticas de governança por parte da gestão é realizada por meio de instrumentos

diversos, tais como: Relatório de Gestão da Universidade; apontamentos e recomendações da Auditoria Interna; relatórios dos órgãos de controle externo; comparação entre metas e prazos previamente estabelecidos e resultados atingidos; e gestão por desempenho. Constatou-se que a avaliação dessas práticas é pontual e que faltam mecanismos sistemáticos, integrados, uniformizados e institucionalizados de avaliação que, no entanto, respeitem as particularidades de cada unidade.

Em relação aos grupos de interesse, treze dos quatorze entrevistados que responderam à questão indicaram os Órgãos de Controle como um dos principais usuários das informações produzidas pelas suas unidades. Em seguida, onze respondentes marcaram a opção Servidores. Não obstante as unidades participantes desse estudo possuírem finalidades bem diferentes umas das outras, se constatou que a relevância, sobretudo dos Órgãos de Controle e dos Servidores, é acentuada por quase todas as unidades.

Como fontes para a identificação das necessidades informacionais dos grupos de interesse, destacou-se a identificação a partir do recebimento de demandas e pedidos de informação, que foi mencionada por dez dos quinze entrevistados. Ou seja, na UFSC a demanda por informações é fundamental para a identificação das necessidades de informação. Entretanto, deve-se observar que a atitude reativa em relação às demandas pode favorecer a morosidade e a ineficiência, dado que pode provocar a necessidade de retrabalhos ou trabalhos extras e específicos.

Por outro lado, somente um participante mencionou que sua unidade realiza análise de demanda, de forma que infere-se que não faz parte da cultura da instituição consultar os grupos de interesse sobre as suas necessidades, visto que essa pesquisa também constatou a complexidade do processo de identificação das necessidades dos usuários decorrente de diferenças entre os grupos de interesse e entre suas finalidades e demandas.

Em relação aos participantes das decisões relativas à governança, doze dos quinze entrevistados indicaram que os Servidores participam das decisões relativas à governança da sua unidade enquanto nove respondentes assinalaram que os Alunos participam dessas decisões. Também foram mencionados como atores que participam das decisões acerca da governança: o Conselho Universitário, os Chefes de Departamentos, as Coordenações de Curso, os Superiores Hierárquicos, entre outros. Na UFSC, o Conselho Universitário é o órgão máximo

deliberativo e normativo e é formado por representantes de diversos grupos de interesse.

Na análise conjunta de informações, os dois grupos de interesse que tiveram mais indicações como participantes das decisões concernentes à governança do que como usuários das informações produzidas por cada unidade foram os Alunos e Servidores, o que pode indicar um papel maior desses dois grupos em relação às decisões até mesmo das quais eles não sejam os principais interessados.

Em nove das quinze unidades objeto dessa pesquisa há algum responsável pela execução das atividades pertinentes à *accountability* e transparência. Entre os gestores da Direção-Geral do Gabinete do Reitor e das sete Pró-Reitorias, cinco responderam que suas unidades não possuem algum responsável pela execução das atividades pertinentes à *accountability* e transparência. Inversamente, seis dos sete gestores das unidades estratégicas à governança da Universidade asseguraram que há, em suas unidades, algum responsável pela execução das atividades relativas à *accountability* e transparência. Entretanto, constatou-se que a responsabilização nem sempre é realizada formalmente, dado que somente quatro participantes afirmaram que há em suas unidades um responsável pelas atividades formalmente identificado.

As declarações dos gestores das unidades consideradas estratégicas à governança da UFSC acerca da relação entre as atribuições de suas unidades e a governança, *accountability* e transparência demonstram que esses gestores têm ciência da importância de atribuições das suas unidades para a concretização da *accountability* e transparência na Universidade e que entendem seu papel ativo em relação à prestação de contas da UFSC.

Os comentários dos gestores das unidades relevantes à governança evidenciam a necessidade de forte interação entre as diversas unidades da UFSC, por meio de troca e compartilhamento de informações, cuja finalidade é produzir e fornecer informações de qualidade e confiáveis, mas também demonstram que essa interação pode apresentar desafios que devem ser superados.

Verifica-se que as atividades que favorecem a governança podem, por vezes, ser percebidas como incômodas, especialmente quando se originam de solicitações de auditoria e pedidos de informação. Em geral, quando de boa-fé, o incômodo ocorre em virtude de retrabalho, de ter que levantar documentos, realizar cálculos e justificativas ou outras atividades. Conclui-se que as dificuldades poderiam ser minimizadas se as práticas de governança fossem incorporadas no escopo das atividades de todas as áreas, ou seja, se a

governança fosse considerada como parte integral das ações da instituição e fizesse parte do dia a dia. Para tanto, é necessária uma mudança de cultura organizacional, partindo de uma atitude reativa para uma proativa em relação à governança, à *accountability* e à transparência.

Por meio das informações expostas, considera-se que a pesquisa conseguir realizar a caracterização dos elementos de *accountability* e transparência e relacioná-los com a governança na Universidade Federal de Santa Catarina.

Na percepção da maioria dos entrevistados há uma relação positiva entre as práticas de governança da UFSC e a ética e moralidade públicas. Dos respondentes que não concordaram, a justificativa principal remete ao fato de os entrevistados considerarem que a ética é um aspecto subjetivo e intrínseco do ser humano, não sendo afetado por aspectos técnicos. Entretanto, a governança trata tanto de aspectos objetivos quanto de aspectos subjetivos como integridade e responsabilidade.

Os participantes da pesquisa mencionaram como ações relevantes para o aperfeiçoamento da governança pública universitária tanto aspectos subjetivos quanto aspectos objetivos, entre os quais: fortalecimento do coletivo e sensibilização da coisa pública; difusão da cultura de transparência; definição da estrutura orgânica e da forma de funcionamento da Universidade; práticas de gestão e inovação; interação interna; publicização das ações e resultados das unidades; conhecimento acerca das informações produzidas e acerca de quais devem ser disponibilizadas; profissionalização das práticas e da sistemática de governança; elaboração de plano anual e de planejamento estratégico; reuniões de equipe; adoção de procedimentos sistemáticos de avaliação da governança; mais discussão sobre o conceito de práticas de governança, por meio de treinamentos ou encontros regulares ou outro formato; elaboração e publicização de um código de ética; elaboração de regimentos internos; desenvolvimento de manuais de práticas; criação de canais de comunicação com a comunidade; atuação responsiva e atendimento às necessidades e demandas.

De treze entrevistados, onze responderam que não consideram que eles mesmos e os demais servidores estão suficientemente treinados e capacitados para contribuir com a concretização da governança, *accountability* e transparência na Universidade. Os principais motivos para essa alegação remetem à necessidade de treinamento e capacitação contínuos, a falta de ação institucionalizada de governança que favoreça

essa capacitação e a deficiência ou ausência de treinamento e capacitação específica sobre esses temas.

A pesquisa relevou que, na percepção dos entrevistados, o objetivo principal da governança é facilitar o acesso às informações por parte dos usuários. Entretanto, atender às exigências legais também é um aspecto importante da governança da Universidade.

Depreendeu-se na pesquisa uma preocupação dos gestores em realizar a divulgação tempestiva ou imediata das informações. Contraditoriamente, apesar de treze entrevistados terem respondido que as informações de suas unidades estão atualizadas, pesquisa realizada por Keunecke (2017) revelou que a UFSC não atendeu bem o quesito frequência de atualização, obtendo uma avaliação de 44% nesse aspecto.

Diante o exposto, considera-se também que a pesquisa conseguiu analisar os fatores que influenciam a governança na Universidade Federal de Santa Catarina, sob a perspectiva dos gestores.

Visando a melhoria da governança, destacaram-se as seguintes sugestões dos entrevistados relativas à capacitação: a oferta de capacitação específica em relação à governança, *accountability* e transparência; a oferta de cursos na área de Gestão Pública; e a necessidade de se oferecer treinamento contínuo.

Para aprimoramento da governança na Universidade Federal de Santa Catarina destacaram-se as seguintes sugestões: oferta de formação e qualificação; criação de espaços que possibilitem a participação; criação de mecanismos que favoreçam a integração entre as diversas áreas da Universidade; criação de um comitê ou comissão de governança; elaboração de planejamento ou de planejamento estratégico; criação e internalização da cultura de governança.

A partir da literatura e dos atores da pesquisa, se propôs a adoção na UFSC de dezenove diretrizes de governança, agrupados em três eixos: formação e capacitação; padrões de conduta; e sistemas e processos.

Com isso, conclui-se que a presente pesquisa atingiu a finalidade de propor diretrizes para o aperfeiçoamento da governança na Universidade Federal de Santa Catarina.

Encerra-se ainda que a UFSC, mesmo apresentando diversos avanços em relação à *accountability* e transparência, ainda tem um longo caminho a percorrer, sobretudo no que se refere aos mecanismos de controle e participação social.

A seguir, apresentam-se as sugestões para pesquisas futuras.

### 5.1 Sugestões para pesquisa futuras

Encerrando essa pesquisa, essa seção apresenta recomendações para estudos futuros sobre os temas governança, *accountability* e transparência em IES.

Primeiramente, sugere-se a realização de pesquisas semelhantes em outras Instituições de Educação Superior públicas.

Em segundo lugar, sugere-se a realização de estudos para avaliar a contribuição da *accountability* e transparência para a concretização da governança nas IES, segundo a percepção de outros atores ou grupos de interesses.

Propõe-se também estudos voltados à identificação das necessidades de informações dos diversos grupos de interesse ou para a avaliação da viabilidade da participação desses grupos na definição das necessidades informacionais.

Por fim, sugere-se a realização de estudos que visem contribuir com a construção da concepção de governança pública universitária.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Dora Resende; CASTILHOS, Daniela Serra. **A evolução da Universidade Portuguesa: Da sua origem ao século XVIII**. 2015. Disponível em: <<http://repositorio.uportu.pt:8080/handle/11328/1270>>. Acesso em 10 jul. 2017.

AMADO, Aécio. Reitor da UFSC é um dos presos na Operação Ouvidos Moucos. **Agência Brasil**, Brasília, 14 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/reitor-da-ufsc-e-um-dos-presos-na-operacao-ouvidos-moucos>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

ANDRADE, Arnaldo R. de. A universidade como organização complexa. **Revista de Negócios**. Blumenau, v. 7, n. 3, p. 15-28, jul./set. 2002.

ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ARNSTEIN. Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para Promoção da Participação - Participe**. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BALBACHEVSKY, Elizabeth; KERBAUY, Maria Teresa; FABIANO, Neylor de Lima. **A Governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras**. 2015.

BARRETT, Pat. **Achieving better practice corporate governance in the public sector**. Austrália: 2002. Disponível em: <[http://www.anao.gov.au/sites/g/files/net3176/f/Barrett\\_achieving\\_better\\_practice\\_corporate\\_governance\\_in\\_the\\_public\\_sector\\_2002.pdf](http://www.anao.gov.au/sites/g/files/net3176/f/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BAUER, Carlos; LIMA JARDILINO, José Rubens. Apontamentos sobre uma história recente: Gênese e desenvolvimento da universidade brasileira. **Revista Historia de la Educación Latinoamericana**, v. 7, 2005.

BERNHEIM, Carlos Tünnerman; DE SOUZA CHAUI, Marilena. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento**. Unesco, 2008.

BHATTA, Gambhir. **Post-NPM themes in public sector governance**. State Services Commission. September, p. 1-16, 2003. Disponível em: <<http://www.ssc.govt.nz>>. Acesso em: >. Acesso em: 10 jul. 2017.

BOLAN, Valmor; MOTTA, Márcia Vieira da. Responsabilidade social no ensino superior. **Revista Responsabilidade Social**, n. 3, p. 11-20, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.abmes.org.br/arquivos/publicacoes/revista\\_er\\_2007.pdf](http://www.abmes.org.br/arquivos/publicacoes/revista_er_2007.pdf)>. Acesso em: 15 maio. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 19 maio. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**: Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a criação de homepage na Internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm). Acesso em: 05 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 101/2000, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 19 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.224 de 1º de outubro de 2004.** Dispõe sobre a organização dos Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5224.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5224.htm)>. Acesso em 15 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005.** Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm)>. Acesso em 15 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 6.021, de 22 de janeiro de 2007.** Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008:** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009:** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 12 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.** Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm)>. Acesso em 12 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011:** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 12 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013:** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 2013a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)> Acesso em: 12 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** 1. ed. Brasília: 2013b. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Guia para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais.** 1. ed. Brasília: 2013c. Disponível

em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia\\_transparenciaativa\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_transparenciaativa_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm)>. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Brasília, 2014b. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: 18 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.** Regulamenta a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. 2015a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm)>. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.408, de 24 de fevereiro de 2015.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, para dispor sobre a divulgação de informações relativas aos programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, e dá outras providências. 2015b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8408.htm)>. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.168, de 6 de outubro de 2015.** Altera a redação do § 1o do art. 47 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 2015c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13168.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13168.htm)>. Acesso em 1 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 001, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão/Controladoria Geral da União: DF, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.**

Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 2016b. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp156.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp156.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **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. 2016c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.203, de 22 de Novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017a. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017:** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. 2017b. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107)>. Acesso em: 15 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Controle Social:** transparência como instrumento de controle social. s.d. Disponível em:

<<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/TransparenciaInstrumentoControle.asp>>. Acesso em 15 mar. 2017.

BURIGO, Carla Cristina Dutra; JACOBSEN, Alessandra de Linhares; WIGGERS, Ludmila. Mestrado Profissional em Administração Universitária: desafios e perspectivas no processo da gestão

universitária. **Navus-Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 6, n. 2, p. 68-78, 2016.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Doze premissas para a construção de uma Política Institucional de responsabilidade social nas IES. **Revista Responsabilidade Social**, n. 3, p. 21-26, 2007. Disponível em: <[http://www.abmes.org.br/arquivos/publicacoes/revista\\_er\\_2007.pdf](http://www.abmes.org.br/arquivos/publicacoes/revista_er_2007.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2017.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

CARDOSO, Nilton O.B. **Compromisso social e inclusão de pessoas com deficiência no quadro de pessoal da Universidade Federal de Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. Florianópolis, 2013.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHAUÍ, Marilena de Souza. A Universidade Pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**. 2003.

COLOSSI, N.; BERNARDES J. F. Transformações Globais, crises-mudança em Instituições Universitárias: Algumas considerações. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/24995/22063>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa**. Rio de Janeiro. 2002. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/decisoes/anexos/0001/3935.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

CORREIA, Ingrid Dutra. **Os principais aspectos da Lei Anticorrupção brasileira 12.846/2013 e a importância da cultura de *compliance* no ramo empresarial.** Monografia (Bacharelado) - Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/26080/26080.PDF>>. Acesso em 30 jul. 2017.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, Cláudia F.; FERREIRA, Aracéli C. de S.; SILVA, Lino M. da; MACEDO, Marcelo A. da S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidade na gestão fiscal:** um estudo em grandes municípios com base nos pilares da lei de responsabilidade fiscal no período de 2010-2013. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade. São Paulo, 2015.

CRUZ, Flávio da. et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada:** lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CUNHA, Luis Antônio. Ensino Superior e Universidade no Brasil. In: LOPES, M.E.; FARIA FILHO, L.M.; VEIGA, G. C. (orgs.) **500 Anos de Educação no Brasil.** 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica.

DANTAS, Bruno. O risco de ‘infantilizar’ a gestão pública: Agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir à espera de aval prévio do TCU. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06 de janeiro de 2018, Opinião. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniaao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>>. Acesso em 05 fev. 2018.

DEMO, Pedro. A Universidade precisa renascer. **Cadernos de Pesquisa**, n. 57, maio 1986. Disponível em:

<<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/730.pdf>>.  
Acesso em 7 maio 2017.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J.V. **The new public service: serving, not steering.** Tradução de Francisco Heidemann (no prelo). New York: M.E. Sharpe, 2007.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS SOBRINHO, José. Autonomia universitária. **Pro-Posições**, Campinas, v. 4, n. 2, p. 53-59, jul. 1993. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8644362/11778>>. Acesso em: 15 maio. 2017.

DIAS, Taisa. **Governança pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional.** 2012. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, 2012.

ENAP. **Controle social.** Módulo 1: Introdução e conceitos básicos. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Controle social.** Módulo 3: Controle Social e Cidadania I. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2015b.

\_\_\_\_\_. **Controle social.** Módulo 4: Controle Social e Cidadania II. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2015c.

FERREIRA, Luis Fernando Filardi. et al. (Im)possibilidades da aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MPEG). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 81-106, jan./fev. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/58606/57061>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

GANGA CONTRERAS, Francisco; ABELLO ROMERO, Juan; QUIROZ CASTILLO, Juan. Gobernanza universitaria: una mirada histórica y conceptual. In. GANGA, Francisco; ABELLO, Juan; QUIROZ, Juan. **Gobernanza universitaria: aproximaciones teóricas y**

empíricas. Santiago de Chile: Cedac: Universidad de Los Lagos, p. 11-20, 2014.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (orgs). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GESSER, Grazielle Alano; OLIVEIRA, Clésia Maria de; MACHADO, Marília Ribas. Governança universitária: contribuições teóricas. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 17, 2017, Arequipa. **Anais**, Florianópolis, 2017. Disponível em: <[http://150.162.242.35/bitstream/handle/123456789/181109/104\\_00262.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://150.162.242.35/bitstream/handle/123456789/181109/104_00262.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOERGEN, Pedro. Ciência, sociedade e universidade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 19, n. 63, p. 53-79, maio/ago. 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73301998000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301998000200005)>. Acesso em: 30 abr. 2017.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento**. Bases epistemológicas e modelo de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014. p. 23-49.

\_\_\_\_\_. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 301- 9.

HITT, Michael A.; IRELAND, R. Duane; HOSKISSON, Robert E. **Strategic management: Competitiveness and globalization (Concepts and Cases)**. 8. ed., Canada: Nelson Education Ltd., 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CMPGPT.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

IFAC. International Federation of Accountants. **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. 2014. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>>. Acesso em 10 jul. 2017.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 2, p. 87-125, 2008.

KEUNECKE, Lucas Peter. **Transparência e prestação de contas nas Instituições de Ensino Superior do sul do Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFSC, Florianópolis, 2017.

KOPPELL, Jonathan. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountability disorder”. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan 2005.

MAGALHÃES, Renata Silva Pulgas. **Governança em Organizações Públicas - Desafios para Entender os Fatores Críticos de Sucesso: o caso Tribunal de Contas da União**. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas. Curso de Mestrado em Administração Pública. 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão. Em busca de um regime contratual de gestão: a recente implementação de contratos de gestão na administração pública brasileira. **Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ENANPAD)**, 24. 2000, Florianópolis.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3 ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

MELO, Pedro Antônio del. **A cooperação universidade/empresa nas universidades públicas brasileiras**. 2002. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, 2002.

MEYER JÚNIOR, Victor; SERMANN, Lúcia IC; MANGOLIM, Lúcia. **Planejamento e gestão estratégica**: viabilidade nas IES. 2004.

Disponível em: <

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/35823/Victor%20Meyer%20Jr%20-%20Planejamento%20e%20Gest%C3%A3o%20Estrat%C3%A9gica.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. A prática da administração universitária: contribuições para a teoria. **Revista Universidade em Debate**, v. 2, n. 1, p. 12-26, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Tradução: Lene Belon Ribeiro. Revisão técnica: Carlos Alberto Vargas Rossi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Principles of Corporate**

**Governance**. 2004. Disponível em:

<<https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

OLIVEIRA, Antônio Benedito Silva. **Controladoria governamental: governança e controle econômico na implementação das políticas públicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública: foco na otimização do modelo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

OLSEN, Johan P.; MAASSEN, Peter. European debates on the knowledge institution: The modernization of the university at the European level. In: MAASSEN, Peter; OLSEN, Johan P. **University dynamics and European integration**, Netherlands: Springer, 2007. p. 3-22.

OSBORNE, Stephen. P. The new public governance. **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social accountability. In: **Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies**, University of Pittsburgh Press, 2006, p. 3-33.

PINHO, José A. G. de; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

\_\_\_\_\_; CRUZ, Flávio da; VIEIRA, Audí Luiz. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, ano 3, v. 1, n. 5, p. 135-146, jan./jun. 2006.

RICHARDSON, Robert J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

RISTOFF, Dilvo; SEVEGNANI, Palmira (Org.). Debate Universidade e Compromisso Social: Debates dias 25/8/2005 e 26/8/2005. In: RISTOFF, Dilvo; SEVEGNANI, Palmira (Org.). **Universidade e Compromisso Social**. Brasília: INEP, 2006. p. 103-244. (Educação Superior em Debate, v.4).

RIZZATTI, Giselly; PEREIRA, Maurício F. O processo de formulação e implementação das estratégias a partir da percepção de seus reitores: estudo multicase nas universidades de Santa Catarina. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS, 14, 2014, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis, 2014.

ROBERTS, N. Public Deliberation in an age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, p. 315-353, dez. 2004.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai./ago. 2011.

ROCZANSKI, C. R. M. **Universidade Pública e Accountability: O caso da Universidade do Estado de Santa Catarina UDESC**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFSC, Florianópolis, 2009.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo; BECKER, Grace Vieira; MELLO, Maria Ivone de. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROZO, José Danúbio. **Relação entre mecanismos de governança corporativa e medidas de performance econômica das empresas brasileiras integrantes do índice Brasil da bolsa de valores de São Paulo**. 2003. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. Departamento de Contabilidade e Atuária. São Paulo, 2003.

SACRAMENTO, Ana R. S.; PINHO, José A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade

Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. **Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ENANPAD)**, 34. 2010. Rio de Janeiro.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar de. **A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. Coimbra: 2008. p. 13-106.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-27.

SCHLICKMANN, Raphael; MELO, Pedro Antônio de. Administração universitária: em busca de uma epistemologia. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 17, n. 1, p. 155-178, mar. 2012.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. O que se entende por administração universitária no Brasil? In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NAS AMÉRICAS, 13, 2013, Buenos Aires. **Anais**. Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114899>>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_; SERVA, Maurício; MELO, Pedro. Administração universitária: desvendando o campo científico no Brasil. COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO, 4, **Anais**. Florianópolis, 2014.

SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; DAHMER, J.; SOUSA, A. D.; Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government

agencies. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, 1375-1400, nov./dez. 2015.

SCHWARTZMAN, Simon. **Ciência, Universidade e Ideologia: a política do conhecimento**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SLOMSKI, Valmor; et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2009.

SOARES, Jussara. Ouvidos Mucos completa 4 meses sem conclusão: PF pede mais 90 dias de investigações na operação na Federal de Santa Catarina, marcada por suicídio do reitor. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/ouvidos-mucos-completa-4-meses-sem-conclusao-22286582>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

SPELLER, Paulo; ROBL, Fabiane; MENEGHEL, Stela Maria. **Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década: 2011-2020**. Brasília: UNESCO, CNE, MEC, 2012.

TIMMERS, Hans. **Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?** The Netherlands Ministry of Finance. 2000. Disponível em: <[http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf)>. Acesso em: 02 de mar. 2017.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Plano de Desenvolvimento Institucional: 2015-2019**. Florianópolis, 2015. Disponível em: <<http://pdi.ufsc.br/files/2015/05/PDI-2015-2019-1.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **CONSELHO UNIVERSITÁRIO. Resolução Normativa nº 82/2016/Cun, de 24 de agosto de 2016:** Dispõe sobre a Avaliação de Desempenho dos servidores da Universidade Federal de Santa Catarina pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação. 2016. Disponível em:  
<[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/167414/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa\\_82.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/167414/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa_82.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **A UFSC.** 2017a. Disponível em: <<http://estrutura.ufsc.br/>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Estatuto.** 2017b. Disponível em:  
<[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/176820/ESTATUTO\\_UFSC-Anexo\\_RN98\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/176820/ESTATUTO_UFSC-Anexo_RN98_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 29 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 94/CUN/2017, de 4 de abril de 2017:** Aprova o Regimento da Auditoria Interna da Universidade Federal de Santa Catarina. 2017c.

\_\_\_\_\_. **GABINETE DO REITOR. Portarias da UFSC.** 2018. Disponível em: <<http://notes.ufsc.br/aplic/portaria.nsf/>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. UFSC em números:** 2007 a 2016. 2017a. Disponível em: <<http://dpgi.seplan.ufsc.br/files/2017/06/UFSC-EM-NUMEROS-2007-A-2016.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Organogramas UFSC.** 2017b. Disponível em: <<https://arquivos.ufsc.br/d/6560ff7645/>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do exercício 2016.** 2017c. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/185215>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **SECRETARIA DE APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL. Apresentação.** 2017. Disponível em: <<http://seai.ufsc.br/>>. Acesso em 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Apresentação**. 2017. Disponível em: <<http://seplan.ufsc.br/>>. Acesso em 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO. **Página da CPA da UFSC**. 2018. Disponível em: <<http://cpa.ufsc.br/>>. Acesso em 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. COORDENADORIA DE CAPACITAÇÃO DE PESSOAS. **O Programa**. 2018a. Disponível em: <<http://capacitacao.ufsc.br/o-programa/>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Linhas de Desenvolvimento e Programas Temáticos**. 2018b. Disponível em: <<http://capacitacao.ufsc.br/cursos-de-aperfeicoamento/>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. CORREGEDORIA GERAL DA UFSC. **Corregedoria-Geral da UFSC**. 2018. Disponível em: <<http://corg.ufsc.br/>>. Acesso em 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. **Departamento de Planejamento e Gestão da Informação**. 2018a. Disponível em: <<http://dpgi.seplan.ufsc.br/>>. Acesso em 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Carta de Serviços ao Cidadão**. 2018b. Disponível em: <<http://cartadeservicos.ufsc.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. DIVISÃO DE ANÁLISE FUNCIONAL E DESENVOLVIMENTO NA CARREIRA. **Avaliação de desempenho dos servidores TAE**. 2018. Disponível em: <<http://avaliacaodedesempenho.ufsc.br/>>. Acesso em 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA. **INPEAU**: Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária. 2018. Disponível em: <<http://portal.inpeau.ufsc.br/>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. OUIDORIA. **A Ouvidoria da UFSC**. 2018. Disponível em: <<http://ouvidoria.ufsc.br/>>. Acesso em 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA. **Programa de Pós-graduação em Administração Universitária**. 2018. Disponível em: <<http://ppgau.ufsc.br/>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. **Programa de Pós-Graduação em Administração**. 2017. Disponível em: <<http://ppgadm.posgrad.ufsc.br/>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIRGILI LILLO, Mariol; GANGA CONTRERAS, Francisco; FIGUEROA AILLAÑIR, Katherine. Gobernanza universitaria o cogobierno: El caso de la Universidad de Concepción de Chile. **Última década**, Santiago, v. 23, n. 42, p. 187-216, jun. 2015.

\_\_\_\_\_; FIGUEROA AILLAÑIR, Katherine. Formas de elección de rectores en las universidades tradicionales privadas chilenas: una propuesta de investigación. **Educación, Ciência e Cultura**, Canoas, v. 21, n. 2, p. 75-102, dez. 2016.

W3C BRASIL. *World Wide Web Consortium Brasil*. **Manual dos Dados Abertos**: Governo. 2011. Disponível em: <[http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual\\_Dados\\_Abertos\\_WEB.pdf](http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAIA, José; MEYER, JÚNIOR, Victor; LOPES, Maria. Competição e estratégias: uma análise do Curso de Zootecnia de uma universidade privada. **Acta Scientiarum Human and Social Sciences**, Maringá, v. 27, n. 1, p. 111- 117, 2005.



## APÊNDICES

### APÊNDICE A – MARCO CONCEITUAL-TEÓRICO

<b>Tema</b>	<b>Autores</b>
Público, esfera pública e esfera privada	Arendt (2004); Dias e Matos (2012)
Política	Secchi (2013); Heidemann (2014); Matias-Pereira (2014); Dias e Matos (2012)
Políticas públicas	Secchi (2013); Heidemann (2014); Dias e Matos (2012); Oliveira (2010)
Problema público	Secchi (2013)
Interesse público, bem público	Matias-Pereira (2014); Denhardt e Denhardt (2007)
Conceito de administração pública	Oliveira (2014); Matias-Pereira (2014)
Modelos de administração	Denhardt e Denhardt (2007); Osborne (2006); Matias-Pereira (2014)
Estrutura da Administração Pública	Brasil (1967 - DL 200/67); Oliveira (2014)
Evolução da Instituição Universitária	Melo (2002); Alves e Castilhos (2015); Cunha (2003); Bauer e Jardimino (2005)
Campo de Estudo da Gestão universitária	Schlickmann, Serva e Melo (2014); Schlickmann e Melo (2013); Meyer Júnior (2014)
Estrutura da Educação Superior	Brasil (1988 - CF/88); Brasil (1996 - LDB); Brasil (2014a - PNE); Brasil (2017b - Decreto nº 9.235/17); Brasil (2004 - Decreto nº 5.224/04); Brasil (2008 - Lei nº 11.892/08)
Função das IES	Brasil (1996 - LDB); Colossi e Bernardes (2007); Virgili Lillo, Ganga Contreras e Figueroa Aillañir (2015); Goergen (1998); Bernheim e Chauí (2008); Andrade (2002); Ristoff e Sevegnani (2006); Bolan e Motta (2008); Demo (1986); Schwartzman (2008); Cardoso (2013); Calderón (2008)
Universidade e Sociedade	Colossi e Bernardes (2007); Goergen (1998); Bernheim e Chauí (2008); Ristoff e Sevegnani (2006); Meyer Júnior (2014); Chauí (2003); Santos (2008); Brasil (1988 - CF/88); Speller, Robl e Meneghel (2012); Brasil (2016c - EC nº 95/2016)
Prática de Gestão das IES	Meyer Júnior, Sermann e Mangolim (2004); Meyer Júnior (1988, apud SCHLICKMANN; MELO, 2012); Burigo, Jacobsen e Wiggers (2016); Andrade (2002); Rizzatti e Pereira (2014); Berheim e Chauí (2008); Colossi e Bernardes (2007); Zaia, Meyer Júnior e Lopes (2005); Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010); Meyer Júnior (2014)
Governança corporativa e governança pública	OECD (2004); Hitt, Ireland e Hoskisson (2009); Oliveira (2014); Slomski et al. (2008); Brasil (2007 - Decreto nº 6.021/07); Bhatta (2003); IBGC (2015); CVM (2002); Matias-Pereira (2009; 2010; 2014); Martins (2000); Jensen e Meckling (2008); Denhardt e Denhardt (2007); Magalhães (2011); Rozo (2003); Brasil (2014b); Timmers (2000); IFAC (2014); Dias (2012); Slomski (2009)
Princípios da Governança	Slomski et al. (2008); CVM (2002); IBGC (2015); Andrade (2002); Matias-Pereira (2009; 2010); IFAC (2014); Brasil (2016a); Barrett (2002); Brasil (2017a - Decreto nº 9.203/17); Slomski (2009); Koppel (2005)
<i>Accountability</i>	Salm e Menegasso (2010); Campos (1990); Pinho e Sacramento (2009); Rocha (2011); Schedler (1999); Denhardt e Denhardt (2007); Koppell (2005); Heidemann (2009); Slomski et al. (2008); O'Donnell (1998); Peruzzotti e Smulovitz (2006); Schommer et al. (2015); Brasil (1988 - CF/88); Brasil (2000 - LRF)
Transparência	Brasil (1988; 1998; 2000; 2005; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013a; 2015a; 2015b; 2016b); referente à: CF/88; Lei nº 9.755/98; LRF; Decreto nº 5.482/05; LC nº 131/09; Decreto nº 7.185/10; LAI; Decreto nº 7.724/12; Lei Anticorrupção; Decreto nº 8.420/15; Decreto nº 8.408/2015 e LC nº 156/16). Matias-Pereira (2009; 2010); IFAC (2014); Barret (2002); IBGC (2015); Cruz et al. (2012); Platt Neto et al. (2007); Cruz et al. (2014); Brasil (s.d.); Cruz (2015); Sacramento e Pinho (2007); Brasil (2013b; 2013c); Correia (2015); W3C Brasil (2011)
Participação	Arnstein (2002); Campos (1990); Denhardt e Denhardt (2007); ENAP (2015a; 2015b; 2015c); Pateman (1992); Pinho e Sacramento (2009); Roberts (2004); Rocha (2011); Salm e Menegasso (2010); Sacramento e Pinho (2007); Matias-Pereira (2014)
Cultura	Roczanski (2009); Heidemann (2009); Ferreira et al. (2016)
Governança universitária	Meyer Júnior (2014); PPGAU (2018); PPGA (2018); INPEAU (2018); Virgili Lillo, Ganga Contreras e Figueroa Aillañir (2015); Virgili Lillo e Figueroa Aillañir (2016); Ganga Contreras, Abello Romero e Quiroz Castillo (2014); Balbachevsky, Kerbauy e Fabiano (2015); Olsen e Maasen (2007); Brasil (1996; 2015c; referente à LDB e Lei nº 13.168/15); Platt Neto, Cruz e Vieira (2006); Roczanski (2009); Keunecke (2017)

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

### APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

#### Perguntas realizadas exclusivamente ao Diretor-Geral do Gabinete do Reitor e aos Pró-Reitores

1.1 Classifique os termos que você considera estar mais relacionados à Governança Pública Universitária, do mais relevante (1) ao menos relevante (6) ou assinale X (se considerar sem relevância):

( ) **Gestão** ( ) **Direção** ( ) **Controle** ( ) **Transparência**  
( ) **Prestação de contas/accountability** ( ) **Responsabilidade**

1.2 Classifique os termos que você considera estar mais relacionados à *Accountability*, do mais relevante (1) ao menos relevante (6) ou assinale X (se considerar sem relevância):

( ) **Transparência** ( ) **Imputabilidade** ( ) **Controlabilidade**  
( ) **Responsabilidade** ( ) **Responsividade** ( ) **Prestação de contas**

1.3 Classifique os termos que você considera estar mais relacionados à Transparência, do mais relevante (1) ao menos relevante (6) ou assinale X (se considerar sem relevância):

( ) **Divulgação** ( ) **Amplio acesso** ( ) **Compreensão das informações**  
( ) **Relevância** ( ) **Comparabilidade** ( ) **Confiabilidade**

2. Você sabe se a UFSC possui código de boas práticas de governança? ( ) Não ( ) Sim. E a unidade? ( ) Não ( )

#### Sim. Se sim:

2.1 Quais práticas de governança a unidade adotou?

2.2 Você sabe por que foram adotadas essas práticas?

2.3 Quais os benefícios da adoção de tais práticas?

2.4 Quais as dificuldades na adoção dessas práticas?

2.5 Houve resistência na adoção por parte dos servidores? Se sim, porque?

2.6 As práticas de governança são avaliadas pela gestão? Se sim, descreva como é feita essa avaliação e quais os critérios de análise.

3. As práticas de governança da UFSC contribuem com o aumento da ética e moralidade pública? Comente.

4. Quais ações podem ser consideradas relevantes no sentido de atender às necessidades de governança da sua unidade?

5. Você considera que você e os servidores estão suficientemente treinados e capacitados para contribuir no alcance da governança, accountability e transparência na Universidade? Se não, o que você sugere que pode ser feito neste sentido?

6. Quais são os principais usuários das informações produzidas pela unidade?

( ) **Alunos** ( ) **Servidores** ( ) **Fornecedores** ( ) **Sindicatos dos Servidores**

( ) **Organizações da Sociedade civil** ( ) **Pesquisadores** ( ) **Mídia** ( ) **MEC**

( ) **Capes** ( ) **CNPQ** ( ) **Órgãos de controle** ( ) **Outros. Quais?**

7. Como se deu o processo de identificação das necessidades informacionais desses usuários?

8. Que atores participaram das decisões de modo a contribuir para a governança da sua unidade e da instituição?

( ) **Alunos** ( ) **Servidores** ( ) **Fornecedores** ( ) **Sindicatos dos Servidores**

( ) **Organizações da Sociedade civil** ( ) **Pesquisadores** ( ) **Mídia** ( ) **MEC**

( ) **Capes** ( ) **CNPQ** ( ) **Órgãos de controle** ( ) **Outros. Quais?**

9. Na sua opinião, as práticas de governança adotadas pela unidade tem como objetivo principal atender às exigências legais ou facilitar o acesso às informações por parte dos usuários? Comente.

10. Na unidade (e sub-unidades) tem algum responsável designado para cumprir as tarefas relacionadas à transparência e *accountability* (divulgação de informações)?

11. As informações da sua unidade estão atualizadas. Qual a periodicidade de atualização das informações? Quem definiu essa periodicidade e com qual base?

12. Na sua opinião, o que poderia ser feito em sua unidade para melhorar a governança na UFSC?

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA

### APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA

**Perguntas realizadas exclusivamente ao Chefe de Gabinete do Reitor, Respondente do SIC, Ouvidor, Auditor, Secretários (Aperfeiçoamento Institucional e Planejamento e Orçamento) e Diretor do Departamento de Planejamento e Gestão da Informação**

1.1 Classifique os termos que você considera estar mais relacionados à Governança Pública Universitária, do mais relevante (1) ao menos relevante (6) ou assinale X (se considerar sem relevância):

**Gestão**     **Direção**     **Controle**     **Transparência**  
 **Prestação de contas/accountability**     **Responsabilidade**

1.2 Classifique os termos que você considera estar mais relacionados à *Accountability*, do mais relevante (1) ao menos relevante (6) ou assinale X (se considerar sem relevância):

**Transparência**     **Imputabilidade**     **Controlabilidade**  
 **Responsabilidade**     **Responsividade**     **Prestação de contas**

1.3 Classifique os termos que você considera estar mais relacionados à Transparência, do mais relevante (1) ao menos relevante (6) ou assinale X (se considerar sem relevância):

**Divulgação**     **Amplo acesso**     **Compreensão das informações**  
 **Relevância**     **Comparabilidade**     **Confiabilidade**

2 Você sabe se a UFSC possui código de boas práticas de governança? ( ) Não ( ) Sim. E a unidade? ( ) Não ( ) Sim. Se sim:

2.1 Quais práticas de governança a unidade adotou?

2.2 Você sabe por que foram adotadas essas práticas?

2.3 Quais os benefícios da adoção de tais práticas?

2.4 Quais as dificuldades na adoção dessas práticas?

2.5 Houve resistência na adoção por parte dos servidores? Se sim, porque?

2.6 As práticas de governança são avaliadas pela gestão? Se sim, descreva como é feita essa avaliação e quais os critérios de análise.

3 As práticas de governança da UFSC contribuem com o aumento da ética e moralidade pública? Comente.

4 Quais ações podem ser consideradas relevantes no sentido de atender as necessidades de governança da sua unidade?

5 Você considera que você e os servidores estão suficientemente treinados e capacitados para contribuir no alcance da governança, *accountability* e transparência na Universidade? Se não, o que você sugere que pode ser feito neste sentido?

6 Quais são os principais usuários das informações produzidas pela unidade?

**Alunos**     **Servidores**     **Fornecedores**     **Sindicatos dos Servidores**

**Organizações da Sociedade civil**     **Pesquisadores**     **Mídia**     **MEC**

**Capes**     **CNPQ**     **Órgãos de controle**     **Outros. Quais?**

7 Como se deu o processo de identificação das necessidades informacionais desses usuários?

8 Que atores participaram das decisões de modo a contribuir para a governança da sua unidade e da instituição?

**Alunos**     **Servidores**     **Fornecedores**     **Sindicatos dos Servidores**

**Organizações da Sociedade civil**     **Pesquisadores**     **Mídia**     **MEC**

**Capes**     **CNPQ**     **Órgãos de controle**     **Outros. Quais?**

9 Na unidade (e sub-unidades) tem algum responsável designado para cumprir as tarefas relacionadas à transparência e *accountability* (divulgação de informações)?

10 As informações da sua unidade estão atualizadas. Qual a periodicidade de atualização das informações? Quem definiu essa periodicidade e com qual base?

11 Comente como as atribuições da unidade se relacionam com a transparência e prestação de contas.

12 Se sua unidade se relaciona com outras para a gestão de informações, comente a sua percepção sobre essa interação.

13 Na sua opinião, há na UFSC uma preocupação em facilitar o acesso às informações por parte dos usuários, por exemplo, por meio da divulgação de informações em formato de dados abertos, ou de modo geral, a preocupação principal refere-se ao cumprimento de normas e leis?

14 Na sua opinião, o que poderia ser feito para melhorar a governança na Universidade?



## ANEXOS

ANEXO A – Tipologia de *Accountability* de Peruzzotti e Smulovitz (2006)

1.1 Types of Accountability			
Who Controls	What Is Controlled		
	Actors	Politicians	Bureaucrats
HORIZONTAL ACCOUNTABILITY <sup>a</sup>			
Balancing	Executive power	Veto	Policy setting Regulation Administrative oversight Nomination and demotion of personnel
	Legislative power	Impeachment	Policy setting Regulation Administrative oversight Nomination and demotion of personnel
	Judicial power	Judicial review	
Mandated	Oversight agencies	Control of law abidance	Control of law abidance
		Investigative and denouncing faculties	Investigative and denouncing faculties
VERTICAL ACCOUNTABILITY			
Societal	Civic associations, NGOs, and social movements	Social mobilization and public denunciation	Social mobilization and public denunciation
		Denunciation by oversight agencies	Denunciation by oversight agencies
		Agenda setting	Agenda setting
			Litigation
	Media	Investigation and public denunciation	Investigation and public denunciation
		Agenda setting	Agenda setting
Electoral	Individual citizens	Voting	

<sup>a</sup>We are following Guillermo O'Donnell's classification of accountability mechanisms (see "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust," in Scott Mainwaring and Christopher Welna, eds, *Democratic Accountability in Latin America* [Oxford: Oxford University Press, 2003]).