

CARLA REGINA MAGAGNIN ROCZANSKI

**UNIVERSIDADE PÚBLICA E ACCOUNTABILITY:
O CASO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
UDESC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Linha de pesquisa: Organização e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo

**Florianópolis
2009**

CARLA REGINA MAGAGNIN ROCZANSKI

**UNIVERSIDADE PÚBLICA E ACCOUNTABILITY:
O CASO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
UDESC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e julgada adequada para a obtenção do Grau de Mestre em Administração.

APROVADA PELA BANCA EXAMINADORA
EM FLORIANÓPOLIS, 20 DE FEVEREIRO DE 2009.

Prof. Dr. Rolf Hermann Erdmann
Coordenador do Curso

Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo
UFSC - Orientador

Prof. Dr. Marcos Baptista Lopez Dalmau
UFSC - Membro

Prof. Dr. Afonso Augusto T. de F. de C. Lima
UFV - Membro

Prof. Dr. Walmer Faroni
UFV - Membro

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela força e coragem para superar os momentos difíceis.

Aos meus pais Mauro Roczanski e Maria Eunice Magagnin Roczanski, pela compreensão e apoio durante todo esse período.

Ao Pedro Melo, meu orientador, por toda a dedicação, incentivo e oportunidades proporcionadas.

Aos amigos do INPEAU, Andressa Sasaki Pacheco, Raphael Schlickmann, Maurício Rissi e Edivandro Tecchio, pela convivência e troca de informações.

À Kelly Cristina Benetti, pela carona na disciplina de Universidades, como aluna ouvinte e depois como colega de turma no Mestrado.

Aos professores do CPGA, pelos conhecimentos transmitidos.

À UFSC, pela minha formação, tanto na graduação como agora na Pós-Graduação.

À UDESC, pela possibilidade de realização da pesquisa.

Ao Reitor, Vice-reitor, aos Pró-Reitores e Diretores, da UDESC, pela paciência e esforço em colaborar com a pesquisa.

Ao Prof. Marcus Tomasi, pela compreensão e apoio institucional proporcionado e pelo incentivo para a realização do trabalho.

Aos meus colegas da Pró-Reitoria de Planejamento da UDESC, pelo auxílio, quando não estive tão presente e atuante.

Aos médicos do Centro Oftalmológico, por terem entendido a importância deste meu projeto.

Enfim, a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para eu concluir mais esta etapa em minha vida, meu muito obrigada.

ROCZANSKI, Carla. **Universidade Pública e Accountability: o caso da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC**. 2009. 160f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

RESUMO

O presente estudo tem como tema a *accountability*, observada através dos procedimentos de da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC e se propõe a analisar as práticas da Udesc sob a ótica da *accountability*, além de estabelecer qual a relação existente entre elas. As organizações públicas, após o advento da nova gestão pública e da reforma do Estado, vêm sendo cobradas com legislação pelo governo, assim como pela sociedade, para que tenham as suas ações divulgadas de forma transparente e com uma preocupação constante em atender aos anseios e necessidades da sociedade, dentro da missão da Instituição. Esta pesquisa é do tipo descritiva e exploratória, caracteriza-se por um estudo de caso e foi realizada por meio de entrevista semiestruturada com os gestores da UDESC. A legislação, vigente hoje no Brasil, propõe claramente o caminho da *accountability* para as organizações públicas, porém, na prática, pode-se perceber, por esta pesquisa e pelos exemplos apresentados neste trabalho, que efetivamente isso ainda não está acontecendo. A pesquisa demonstrou que a UDESC carece de procedimentos padronizados de prestação de contas para a sociedade. Desta forma, observou-se que a responsabilidade do gestor público não vêm sendo totalmente cumprida, ademais a transparência é um fator crítico; em virtude de a Instituição não possuir um sistema de informações gerenciais, ocorrem falhas de divulgação interna e externa de informações. Isso afeta a prestação de contas à sociedade; a maioria dos entrevistados destaca que não existe a efetiva e completa prestação de contas. Ou seja, os procedimentos na gestão da UDESC ainda precisam ser desenvolvidos, melhorados e ampliados, para alcançar a *accountability*.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública. Universidade. Accountability. Transparência.

ROCZANSKI, Carla. **Public University and Accountability: a case of the State of Santa Catarina University – UDESC**. 2009. 160f. Dissertation (Master in Administration) – Post-Graduation Course in Administration, Federal University of Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

ABSTRACT

The present study has as subject accountability, observed through the procedures of the University of the State of Santa Catarina - UDESC and if considers to analyze the practical ones of the UDESC under the optics of accountability, beyond establishing which the existing relation between them. The public organizations, after the advent of the new public administration and the reform of the State, come being charged with legislation for the government, as well as for the society, so that they have its divulged actions of transparent form and with a constant concern in taking care of to the yearnings and necessities of the society, inside of the mission of the Institution. This research is of the descriptive and exploratory type, it is characterized for a case study and was carried through by means of interview semistructuralized with the managers of the UDESC. The legislation, effective today in Brazil, considers clearly the way of accountability for the public organizations, however, in the practical one, it can be perceived, for this research and the examples presented in this work, that effectively this not yet is happening. The research demonstrated that the UDESC lacks of standardized procedures of rendering of accounts for the society. In such a way, the transparency was observed that the responsibility of the public manager does not come total being fulfilled, beyond what the transparency is a critical factor; in function of the Institution not to possess a system of managemental information, imperfections of internal and external spreading of information occur. This affects the rendering of accounts to the society; the majority of the interviewed ones detaches that it does not exist the effective and complete rendering of accounts. That is, the procedures in the management of the UDESC still need to be developed, to be improved and extended, to reach accountability

KEYWORDS: Public Gestion. University. Accountability. Transparency.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: O uso efetivo e eficaz dos recursos orçamentários da UDESC	112
Gráfico 2: Percentual de respondentes que considera a Instituição transparente	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Informações registradas na Homepage Contas Públicas	94
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipo de controle x controlador	34
Quadro 2: Dimensões da <i>Accountability</i>	34
Quadro 3: Modelo de <i>Accountability</i> democrática.....	41
Quadro 4: Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses.....	54
Quadro 5: Dez empresas mais transparentes dentre as 100 maiores empresas do mundo.....	57
Quadro 6: Relação entre as questões da entrevista e os itens teóricos.....	104
Quadro 7: Respostas da questão, você acredita que a UDESC faz um uso efetivo e eficaz dos seus recursos orçamentários.....	114
Quadro 8: Respostas da questão: Você considera que a UDESC presta contas para à sociedade das atividades desenvolvidas internamente?.....	130
Quadro 9: Respostas da questão: O que você sugere para melhorar a prestação de contas da UDESC perante a sociedade?.....	134
Quadro 10: Respostas da questão : Enfim, qual a sua sugestão para melhoria da qualidade da gestão pública na UDESC, quais mecanismos ou ferramentas?.....	138

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Objetivos.....	15
1.1.1 Objetivo geral	15
1.1.2 Objetivos específicos.....	15
1.2 Justificativa.....	15
1.3 Estrutura do trabalho	16
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA.....	18
2.1 Accountability.....	23
2.1.1 <i>Accountability</i> em Organizações Públicas.....	43
2.2 Governança.....	46
2.3 Stakeholders	51
2.4 Transparência.....	54
2.5 Lei de responsabilidade fiscal – LRF	63
2.6 Prestação de contas	71
2.7 Responsabilidade social.....	72
2.8 Governo eletrônico	76
2.9 Estudos de Casos....	84
2.9.1 Inovação na Superintendência de Limpeza Urbana (SLU)	84
2.9.2 Unioeste e a LRF.....	85
2.9.3 Pesquisa em Portais Públicos Estaduais.....	86
2.9.4 Estudo sobre Portais Públicos Brasileiros	91
2.9.5 Análise da Transparência na ANEEL	93
2.9.6 Hospitais de São Paulo geridos por Organizações Sociais.....	95
2.10 Universidades.....	96
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	101
3.1 Caracterização e tipo de estudo.....	101
3.2 Coleta de dados.....	101
3.3 Tratamento e análise dos dados.....	103
3.4 Limitações da pesquisa.....	104
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	106
4.1 Caracterização da UDESC	106
4.2 Responsabilidade do gestor público	108
4.3 Transparência.....	117
4.4 Prestação de contas para a sociedade.....	128

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	141
5.1 Sugestões.....	144
5.2 Recomendações para trabalhos futuros.....	145
REFERÊNCIAS.....	147
APÊNDICE A.....	160

1 INTRODUÇÃO

As universidades públicas brasileiras são órgãos vinculados à estrutura do Estado, e, desta forma, estão inseridas no contexto de mudança da gestão pública, que vem promovendo as reformas no aparelho estatal a partir dos anos 90, fomentando a transparência pública. Essas instituições, portanto, serão cobradas tanto no seu papel social como no de uma entidade pública, com responsabilidades junto à sociedade.

A universidade pública, assim como qualquer órgão público, não poderá mais prescindir de mecanismos de gestão, não só em função da manutenção do seu dia-a-dia, mas também pela necessidade de administração dos recursos públicos e a devida preocupação com os anseios da sociedade.

De acordo com Albuquerque (2006), que trata das contas públicas brasileiras, a gestão nessa área sofreu avanços institucionais tão significativos, nos últimos anos, que é possível afirmar que houve uma verdadeira revolução no setor. Ocorreram mudanças relevantes que abrangeram os processos e ferramentas de trabalho, a organização institucional, a constituição e capacitação dos quadros de servidores, a proposição de nova base jurídica e a melhoria do relacionamento com a sociedade, em âmbito federal, estadual e municipal.

Relacionado à questão da gestão das contas públicas, encontra-se o termo *accountability*, consagrado pela literatura política anglo-americana, porém não comumente traduzido para outras línguas. Mesmo assim, pode-se resumir, segundo O'Donnell (1998) e Grau (2000), que a idéia implícita e simplificada de *accountability* é a de transparência e de prestação de contas.

Sendo que este termo prestação de contas é muito mais amplo do que simplesmente uma prestação de contas para a sociedade, seja contábil ou por meio de outras informações. Ele engloba tanto a parte externa da instituição como a interna, além das próprias atitudes do gestor público. O conceito de *accountability*, demonstrado posteriormente, irá apresentar estas características.

Segundo Campos (1990), *accountability* não é só um tema de amplitude organizacional ou de reforma administrativa. A simples geração de controles burocráticos não parece suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos. O grau de *accountability* de uma burocracia é explicado pelas dimensões contextuais da administração pública, por meio da textura política e institucional da sociedade, dos valores e costumes tradicionais partilhados na cultura e da própria história.

Frederich Mosher (apud CAMPOS, 1990) apresenta *accountability* como um sinônimo de responsabilidade objetiva e, desta forma, como um conceito contraditório ao de responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability* (responsabilidade objetiva) acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, por algum tipo de desempenho.

Ainda segundo Campos (1990), o exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadãos, entre burocracia e clientes. O controle social pode, portanto, fortalecer o controle formal legalmente instituído, levando a sociedade a participar mais ativamente da vida pública e, dessa forma, reduzindo a distância entre o desempenho do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos.

Para que essa transformação se efetive, são fundamentais o fortalecimento da *accountability* dos gestores e a incorporação desse conceito à cultura brasileira. Numa sociedade com *accountability* plena, espera-se que os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às decisões e ações governamentais que interessem à coletividade, tais como a divulgação de balanços orçamentários, ampla publicidade às licitações, indicando os fornecedores selecionados e preços das propostas vencedoras, e indicação dos serviços e programas de governo que são oferecidos.

Em estágios mais adiantados da democracia, espera-se que, além da transparência dos resultados alcançados pela administração, as principais decisões governamentais, tais como a elaboração do orçamento e a licitação de obras e serviços de maior vulto, sejam sempre tomadas com consulta à sociedade, por meio de audiências públicas.

Segundo Albuquerque (2006), apresentar transparência significa desenvolver e implantar mecanismos que permitam à sociedade ter o conhecimento oportuno e suficiente das ações adotadas pelos governantes, das políticas implementadas e dos recursos mobilizados.

É importante observar a distinção entre administração pública e privada, que é a seguinte: “Na Administração Pública não há liberdade pessoal, enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido o que a lei autoriza” (MEIRELLES, 1982, p.65).

Hoje encontra-se incorporada na legislação, a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, no âmbito da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendendo o poder executivo, as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. É um código de conduta para os administradores

públicos que determina a obediência a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade.

O documento da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) idealizado em 1998 com recomendações para o desenvolvimento da educação superior, aborda questões como a autonomia das universidades, assim como dá ênfase na *accountability* (prestação de contas para a sociedade) e na avaliação. O documento destaca que as instituições de ensino superior, em suas atividades acadêmicas, devem desfrutar de liberdade e de autonomia plenas. Essas consistem num conjunto de direitos e obrigações, incluindo-se o dever de prestar contas à sociedade. Assim, à autonomia de gestão deve corresponder a responsabilidade clara e transparente perante o governo, parlamentos, estudantes e a sociedade em geral, conforme Velloso (2000).

Segundo Melo *et al* (2004), a Universidade tem buscado constantemente alternativas para que, por meio de seus segmentos de ensino, pesquisa e extensão, possa realizar a sua função máxima, que vai muito além da formação de profissionais para o mercado de trabalho; diz respeito às ações que visam a promover a construção de um mundo melhor, aliando produção e disseminação do conhecimento ao desenvolvimento da cidadania e melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Segundo Silveira (2006), as universidades, embora sendo instituições com larga tradição social, poderão e deverão ser hoje observadas e estudadas como “organizações”, à luz dos conhecimentos das diferentes teorias das organizações e da administração. A maioria das organizações é simples, do ponto de vista de análise, nomeadamente as organizações produtivas, de tipo empresarial, e as universidades são organizações complexas e únicas no tecido social, quer quanto à sua estrutura e forma de governo, quer quanto aos processos de decisão, quer ainda porque as suas metas e objetivos são ambíguos. O autor fala também que as universidades, sendo públicas, integram o conjunto da administração pública, superiormente dirigida ou tutelada pelo governo, como órgão de soberania do Estado e, portanto, sujeitas às regras e princípios de direito público comum à generalidade da administração pública.

Conforme Drucker (apud MELO, 2002), as universidades caracterizam-se como sendo instituições de serviço, e possuem responsabilidades sociais. Todavia, elas não se diferem muito das demais empresas, especialmente no que se refere aos encargos de seus administradores, ao planejamento e à estrutura organizacional. Entretanto, possuem valores e objetivos em que a diferença está, fundamentalmente, nas finalidades. Seu “cliente” não é realmente um cliente da forma tradicional, ele é um contribuinte. Ele a mantém,

independentemente de usá-la ou não, seja com os seus impostos, contribuições, ou alocação de custos indiretos. Sobretudo, o produto das universidades não serve para satisfazer desejos e necessidades individuais, mas sociais. As universidades são classificadas como organizações típicas de sociedade desenvolvida.

Finger (1997) destaca que a universidade pública brasileira faz parte da administração indireta, a qual representa um conjunto de estruturas organizacionais descentralizadas buscando flexibilizar e desconcentrar a gestão pública. Porém destaca que a Universidade é uma organização conservadora por excelência, tanto em suas práticas como em suas políticas. Sua gestão continua sendo tradicionalista, burocrática e governamental, porquanto tem resistido à mudança e à aplicação de novos modelos organizacionais.

Essa situação começa a mudar em razão dos novos modelos de administração pública cujos princípios envolvem mudança na estratégia de gestão, agora voltada para resultados e focada no atendimento às demandas dos cidadãos como usuários e clientes dos serviços públicos. O cidadão passa a ter um papel de destaque na definição das estratégias de desenvolvimento das organizações públicas.

Devido à complexa estrutura das universidades e a elevada importância da discussão do tema *accountability* na gestão pública, é que se objetiva, com esta pesquisa, contribuir para um referencial nessa área, enfocando as instituições de ensino superior.

A Universidade do Estado de Santa Catarina é uma fundação pública que atua com recursos públicos do Estado de Santa Catarina e possui um histórico de participação na sociedade catarinense, com relevantes serviços prestados. A atual gestão da UDESC vêm buscando avanços no sentido de adotar novos conceitos para melhorar a gestão pública e o conceito do serviço público catarinense. Portanto o estudo da *accountability* na visão dos gestores dessa instituição é relevante e oportuno.

No contexto das universidades brasileiras, este estudo contribui tanto para a gestão pública, como para o desenvolvimento dessas organizações que são tão essenciais para o desenvolvimento de um País. Desta forma, destacam-se como relevantes os estudos na área de gestão pública, enfocando os gestores públicos e a sua preocupação com a prestação de contas de suas ações.

Assim, este estudo pretende responder à seguinte questão de pesquisa:

Qual a relação existente entre as práticas da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC e *accountability*?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Analisar as práticas da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC sob a ótica da *accountability*.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Conhecer o estado da arte sobre *accountability*;
- b) Descrever a prestação de contas da UDESC para a sociedade de acordo com a percepção dos gestores;
- c) Identificar a responsabilidade do gestor público da UDESC pela percepção dos gestores;
- d) Verificar a percepção dos gestores sobre as práticas de transparência da UDESC; e
- e) Relacionar os conceitos de *accountability* com as práticas da UDESC.

1.2 Justificativa

Assim como na área privada, as exigências do mercado competitivo que existe atualmente, vêm tendo seus reflexos na área pública. Atualmente observa-se um aumento das legislações voltadas ao compromisso de melhores serviços públicos, a cobrança por uma melhor gestão pública, principalmente responsabilizando os gestores pelos gastos públicos.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 207, as universidades públicas têm autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; entretanto, necessariamente, devem prestar contas à sociedade, que as mantém. Ou, como afirma (DIAS SOBRINHO apud KARLING, 1997, p. 96):

A Universidade é a sociedade e o Estado. O exercício da autonomia se dá nos contornos definidos pelas exigências sociais e pelo controle do estado. A autonomia não se contém em si mesma, ela se remete a parâmetros externos. [...] A discussão da autonomia é um chamamento à responsabilidade, uma cobrança dos deveres e obrigações, um apelo à seriedade, uma exigência de qualidade. [...] A autonomia impõe a exigência de responsabilidade e de competência de todos que produzem a Universidade.

Na cultura patrimonialista brasileira, encontra-se, como traço cultural, a ausência de

accountability na relação entre os governantes e a sociedade. A tentativa de compreender o termo *accountability* é observada no artigo considerado inicial sobre o tema no Brasil, "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?", de Ana Maria Campos (1990). A ausência de uma palavra na língua portuguesa, para traduzir o termo *accountability* é, no mínimo, reveladora.

Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente tanto na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário (CAMPOS, 1990, p. 48).

O conceito de *accountability* envolve duas partes: a primeira, que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos.

Na área pública, não se encontram muitos estudos no país, enfocando a questão apresentada no problema de pesquisa.

Este trabalho vem contribuir com estudos dentro do campo da *accountability* relacionados à gestão universitária, assim como reforça os estudos na área da gestão pública. O estudo também pretende contribuir para o levantamento de dados à UDESC, com relação ao seu status atual de prestação de contas e aos conceitos de *accountability* que podem ser aplicados.

1.3 Estrutura do trabalho

O presente trabalho está dividido em cinco capítulos, incluindo esta introdução como o primeiro deles, onde constam o tema do estudo, o problema, os objetivos gerais e específicos que indicaram o caminho da pesquisa. A fundamentação teórico-empírica será apresentada no capítulo 2, e objetiva indicar as linhas de estudo sobre *accountability* e gestão universitária. Os itens abordados nesse capítulo são: primeiramente o conceito e a origem do termo *accountability*, apresentando as suas classificações e as diversas abordagens destacadas pelos autores. No segundo item é feita uma relação com o tema governança. Já no terceiro item é esclarecido o conceito de *stakeholders*, para poder abordá-lo em outros itens. Como quarto item, passa-se a discutir sobre transparência; o quinto item refere-se à Lei de Responsabilidade Fiscal e a sua ligação com o tema; no sexto item aborda-se a prestação de contas, e, a partir de então, discute-se o item responsabilidade social. O oitavo enfoca o

governo eletrônico, em que se destacam alguns estudos com exemplos do que vem sendo realizado nessa área no Brasil. O décimo item aborda o conceito de universidades e sua origem.

O terceiro capítulo mostra a metodologia utilizada na elaboração da pesquisa, apresentando a sua caracterização e o tipo de estudo, a coleta de dados, o tratamento e a análise dos dados e as limitações da pesquisa.

O quarto capítulo caracteriza a UDESC, que é o objeto do estudo, apresenta os resultados da pesquisa, trazendo a análise e interpretação da prestação de contas da UDESC sob a ótica da *accountability*.

No quinto e último capítulo, são apresentadas as considerações finais e recomendações a partir dos resultados obtidos com a pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

There is no danger in power, if only it be not irresponsible.
(Woodrow Wilson, 1887)

Este capítulo está dividido em dez itens. No primeiro, são destacados a origem, os conceitos e a classificação de *accountability*; na seqüência, são tratados os conceitos de governança; no terceiro item é definido o termo *stakeholders* e sua relação com a universidade; no quarto item destaca-se a questão da transparência, com seu conceito, tanto na área privada como pública. Já no quinto item, são esclarecidos os termos da Lei de Responsabilidade Fiscal; após este, destaca-se o conceito de prestação de contas e o de Responsabilidade Social, para depois, tratar-se de governo eletrônico. O nono item traz exemplos de pesquisas realizadas com aplicação dos conceitos já definidos. O décimo item traz o tema universidade, com seu conceito e histórico.

No mundo contemporâneo, as transformações sociais, econômicas e políticas, aliadas às constantes críticas contundentes e de ineficiência recorrente na gestão pública, aumentam as pressões para maior eficácia ou natureza diferente do setor público, de acordo com Mota (apud MARTINS E PIERANTI, 2007).

Gomes (2005) afirma que o Estado moderno é um Estado em crise e, por estar em crise, tem passado por constantes transformações. A realização incessante de ajustes, em face dos desajustes contemporâneos, tem moldado a busca de um modelo ideal de Estado a cada momento desse processo. A busca por um modelo ideal passa pela necessidade de uma gestão eficiente do Estado, e isto implica minimizar a corrupção existente hoje.

Mota (apud MARTINS E PIERANTI, 2007) destaca ainda que a consciência sobre a ineficácia da administração em relação à equidade política, econômica e social tem trazido à tona as propostas não só para redefinir as funções do Estado, mas também para ajustar os seus métodos de ação e forma de abranger as instituições públicas existentes.

Conforme Abrucio (1998), as discussões sobre reforma do Estado emergem nos países capitalistas a partir da década de 1980, buscando responder à grande crise do Estado intervencionista do tipo *Keynesiano* e aos modelos de *Welfare State* construídos no pós-guerra. Se os primeiros sintomas dessa crise surgem nos anos 1970, com a recessão econômica, os enormes déficits fiscais e o conseqüente questionamento das despesas públicas agravaram-se com a globalização e as mudanças tecnológicas dos anos 1990.

Costa (1998) destaca que desde que Margareth Thatcher, há quase 20 anos, iniciou seu projeto de reforma do Estado, a maior parte dos países já passou, vem passando ou prepara-se

para enfrentar reorganizações, mais ou menos profundas, de suas estruturas estatais. As administrações públicas em países ditos desenvolvidos têm sido alvo de frequentes reformas, visando ao aumento da eficiência e da eficácia. Por outro lado, nos países em desenvolvimento, onde os problemas de eficiência e eficácia das administrações públicas são considerados mais graves, a necessidade de reformas estruturais do Estado aparece no discurso das elites políticas locais como algo inquestionável.

Rezende (2002) indica-nos que, inicialmente, essas reformas tinham o objetivo de diminuir o tamanho do aparato estatal e dos gastos públicos, com um notável viés fiscalista, mas também proporcionaram uma reestruturação do modo de intervenção e gestão do aparelho estatal. A idéia recorrente era que diminuir o tamanho do Estado, retirando-o de áreas que não fossem diretamente ligadas às suas finalidades estratégicas, resultaria no aumento da sua eficiência. Além de medidas cada vez mais rígidas de controle dos gastos, essa primeira geração de reformas teve como resultados principais: privatizações, concessões e estabelecimento de parcerias entre governo e iniciativa privada. Isso levou à redefinição do papel do Estado, que passa de executor para indutor e regulador das atividades econômicas.

Pollitt e Bouckaert (2000) reforçam que idéias e reformas, vinculadas à Nova Gestão Pública (NGP), proliferaram nos últimos vinte anos, alimentando processos de mudança em diversos países, a fim de atacar dois males burocráticos: a ineficiência relacionada ao excesso de procedimentos e controles processuais, e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade. Para alcançar esses objetivos, sua proposta básica foi flexibilizar a administração pública e aumentar a *accountability* ou responsabilização governamental.

De acordo com Sano e Abrucio (2008), o Brasil não ficou de fora dessa onda reformista. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formulado pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), seguiu muitas das linhas básicas da Nova Gestão Pública. Além disso, vários governos estaduais adotaram posteriormente essas novas formas de gestão.

Para complementar, Baracchini (2002) afirma que, no Brasil, a década de 80 foi marcada, em um primeiro momento, pela formulação de uma agenda pública de reformas orientada para a democratização das políticas do ponto de vista das decisões e da extensão do acesso, uma vez que se tem, como um dos principais pontos de estrangulamento na condução das políticas, o fraco desempenho do governo quanto à execução de metas coletivas. Mais tarde, há a necessidade de reformulação dessa agenda diante de uma crise fiscal, também

havendo incorporação de preocupações com a eficiência e o uso dos recursos públicos e com a eficácia e a efetividade da ação estatal.

A segunda geração de reformas centrou a discussão na necessidade de maior eficiência na gestão dos recursos públicos e na demanda de maior participação da sociedade na gestão e na supervisão dos serviços públicos, destaca Prado (2007). Não havia uma relação muito clara entre a diminuição do tamanho do Estado e um maior desenvolvimento dos países.

Parte da explicação para a crise estava na forma de atuação do Estado, conforme declara Evans (1992). O que importava era modificar o modelo do Estado segundo as especificidades de cada país, já que, como demonstraram Pollitt e Bouckaert (2000), os modelos de reforma que foram aplicados não são iguais, e levaram a resultados bastante distintos segundo as diferentes variáveis econômicas, sociais, históricas, culturais e políticas envolvidas.

Segundo Pó e Abrucio (2004), a criação das agências reguladoras foi um dos resultados desse processo de reformas no Brasil. No período da primeira geração de reformas, foram criadas as agências reguladoras relacionadas à privatização e quebra do monopólio do Estado nos setores de infraestrutura, casos da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Petróleo (ANP). Uma das justificativas, usadas na época, para a criação das agências foi a necessidade de eliminar as falhas de mercado, baseando-se na teoria de que, sob determinadas condições, mercados competitivos poderiam levar a uma alocação ideal de recursos, segundo os termos de Pareto. Por essa justificativa, a regulação poderia minimizar as falhas a um custo razoável, em que a confiança, a transparência e a clareza de informações são de extrema importância (MAJONE, 1999).

Prado (2007) destaca que na última geração de reformas, ocorrida a partir de meados dos anos 1990, surgem debates sobre a acessibilidade das informações públicas e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento da prestação de contas dos governantes à sociedade. Essas discussões colocaram o tema *accountability* na agenda da reforma, tanto como forma de melhorar o controle e a participação nas políticas públicas como também como forma de legitimação do próprio governo.

Desta forma, busca-se, por ora, justificar a necessidade de inovação em gestão a partir da perspectiva de um administrador público diante do cenário de crise do Estado e de um novo estilo governamental, a que Diniz (1997) chama de *governance*, e também refletir sobre um novo padrão de políticas públicas que redefina a articulação entre Estado e sociedade e as práticas da administração pública, como apontado por Farah (2000).

De acordo com Sano e Abrúcio (2008), para concretizar os objetivos da NGP três mecanismos são essenciais:

a) a adoção de uma administração pública voltada para resultados, baseada em mecanismos de contratos de gestão, com metas, indicadores e formas de cobrar os gestores, e apoiada na transparência das ações governamentais, possibilitando o controle maior dos cidadãos e o uso de outros instrumentos de *accountability*;

b) a contratualidade supõe a existência de uma diversidade de provedores de serviços públicos, sendo possível, desse modo, estabelecer formas contratuais de gestão em estruturas estatais e entes públicos não estatais; e

c) por fim, a combinação entre a flexibilização da gestão burocrática e o aumento da responsabilização da administração pública será mais bem-sucedida caso funcionem adequadamente os mecanismos institucionais de controle.

Conforme Sano e Abrúcio (2008), as idéias da NGP começaram no Brasil no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando do ministro Bresser-Pereira, e proposto o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que apresentou um diagnóstico da administração pública federal, endossado, em boa medida, pelas idéias da NGP. Segundo a visão do ministro Bresser-Pereira, o sistema administrativo brasileiro, originado da Constituição de 1988, tinha destacado os piores elementos do modelo burocrático, com o reforço da lógica dos procedimentos, a uniformização e o “engessamento” da estrutura dos órgãos públicos e da política de pessoal, somados ao baixo controle público da burocracia. Para mudar essa situação seria necessário, de um lado, flexibilizar a gestão pública e, de outro, tornar o corpo burocrático mais *accountable* em relação aos cidadãos.

É possível melhorar o Estado, aperfeiçoando a sua gestão, o que, aliás, se aplica indistintamente a todas as organizações, públicas ou privadas. As reformas do Estado incorporam esse enfoque da institucionalização da boa gestão pública. Como criar as condições para melhoria da qualidade da gestão pública? A essa preocupação tem-se respondido com a busca da transparência na esfera pública. O Estado, portanto, deve ser transparente, como estratégia para o seu aperfeiçoamento, corrobora Gomes (2005).

Pacheco (1998) afirma que a reforma gerencial da administração pública, ao alterar consideravelmente as formas de controle no interior do aparato estatal, sobre a alta burocracia e sobre as instituições públicas, proporciona ao mesmo tempo maior transparência às decisões administrativas, abrindo-as ao controle da sociedade, e não somente da própria burocracia, o

que pode contribuir para o crescimento da responsabilização dos administradores públicos. Em função disto, a informação é matéria prima essencial.

Pacheco (1998) reforça que, como um dos ingredientes básicos da *accountability* e, portanto, capaz de proporcionar a criação de maiores condições de confiança entre governantes e governados, a transparência nas ações governamentais tem sido constantemente citada como capaz de contribuir para redução da corrupção no espaço público, e de tornar as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas.

Com relação à transparência, Gomes (2005) afirma que essa emergência da informação, como consequência dos processos de informatização, montou o cenário favorável à promoção da transparência. As pessoas naturalmente tendem a avaliar positivamente a transparência no relacionamento humano. Com o avanço dos processos que definem a globalização, aumentou a transparência, à medida que se derrubaram barreiras, transpuseram-se fronteiras e venceram-se limites que separavam as pessoas, dando margem a um ambiente de valorização da liberdade. Um ambiente de liberdade oferece as condições para que se crie uma cultura da informação. E informação gera mais informação.

O mesmo autor conclui que o anseio por transparência nos dias de hoje é maior do que o do passado. As pessoas em geral esperam que, aqueles que têm alguma responsabilidade sobre as suas vidas, a realizem com transparência. Isso envolve as organizações de modo geral e também o Estado, uma vez que essa demanda por transparência dirige-se indistintamente ao poder público.

Segundo Baracchini (2002), é possível constatar que começa a haver algo no Brasil que se pode chamar de “inovação”. Inovação que passa a ter igual significado àquele usado pelo mundo empresarial, o da utilização de algo novo ou a melhoria de um produto, processo ou costume com “sucesso no mercado”, por meio da criatividade, da responsabilidade, do comprometimento ou da simplicidade.

De acordo com Gomes (2005), os profissionais tradicionalmente tratados como servidores públicos, funcionários públicos ou, simplesmente, agentes públicos, são os que compõem a burocracia estatal e começam a ser tratados em várias organizações públicas como gestores públicos. Essa mudança, mesmo sendo conceitual, reflete uma mudança de princípios e de concepções administrativas dentro da máquina pública. O serviço público passa a ser conduzido como atividade de gestores públicos, operando nos seus diversos níveis de funcionamento. A visão preconceituosa de que “só o chefe é quem decide, eu só faço cumprir” é substituída pelo compartilhamento da gestão e das responsabilidades pela boa atuação da administração pública.

Conforme Moore (apud MARTINS-PEREIRA, 2008), no debate sobre a geração de valor e a delimitação do objetivo do trabalho gerencial nos âmbitos do setor privado e do setor público, fica claro o objetivo do trabalho gerencial no setor privado, o qual seja, gerar lucro para os acionistas, enquanto que no setor público, o objetivo geral do trabalho gerencial não é tão claro, o que os gerentes precisam fazer para produzir valor é muito mais ambíguo e avaliar se o valor foi criado é ainda mais difícil.

Pereira (2008) conclui que a gestão pública deve ser entendida como algo mais amplo do que a interpretação de gestão de negócios e do que as questões internas dos negócios de um governo. A gestão pública é mais complexa do que gestão de negócios, focada nos clientes e na competição de mercado, não é meramente uma questão de eficiência e eficácia, mas é também uma questão de legalidade e legitimidade e ainda de outros valores que transcendem os padrões restritivos dos negócios.

O mesmo autor pondera que devem ocorrer esforços para permitir que os governantes atuem com maior transparência na gestão pública, alcancem maior eficiência, eficácia e efetividade na qualidade dos serviços públicos ofertados à população, criando um ambiente favorável para a inclusão social e o fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas.

A partir deste momento, torna-se importante abordar os conceitos de *accountability*, advindos deste contexto.

2.1 *Accountability*

Após a contextualização realizada para resgatar as alterações surgidas na área pública e o seu histórico, surge a necessidade de conceituar os termos chaves para este trabalho.

Para iniciar a discussão do termo *accountability*, parte-se do texto considerado pioneiro nessa área no Brasil, que é de Ana Maria Campos (1990), a qual afirma que a origem do termo é anglo-saxônica e ainda sem tradução direta em outros idiomas, como o português. A palavra *accountability*, geralmente, tem sido tratada, na literatura, por responsabilização e, nas atuais discussões sobre a eficiência da ação governamental e da democracia, tem ocupado posição de destaque.

De acordo com Schedler (1999), não obstante por todo o mundo, instituições financeiras, líderes de partidos, ativistas de bases, jornalistas e cientistas políticos tenham encontrado as vantagens e aderido à causa da *accountability* pública, esta ainda representa um

conceito pouco explorado, cujo significado permanece disperso, com fronteiras não bem definidas e estrutura interna obscura.

Neste cenário, a busca de instrumentos que contribuam para a sua introdução ou ampliação do seu grau na administração pública tem sido também uma tônica do debate político e objeto de inovação institucional nos Estados democráticos contemporâneos que, adeptos a gestão pública orientada pela lógica do cidadão cliente, colocaram o tema da *accountability*, definitivamente, na agenda de reformas (LOUREIRO; ABRÚCIO, 2002, p. 65).

Campos (1990) esclarece que existe divergência na origem do termo *accountability*, e alguns autores afirmam que a idéia foi primeiramente formulada por C. J. Friedrich na Constituição de Bonn de 1949. Para outros, como Jon Elster, o conceito tem origem com Michel de Montaigne em fins do século XVI. É certo, porém, que o termo é utilizado, no sentido de responsabilização política dos governantes perante os eleitores, por Madison e Hamilton em *O Federalista*.

Segundo Pacheco (1998), de certa forma, Woodrow Wilson introduziu, há cento e dez anos, alguns aspectos da *accountability* democrática. Preocupado com a abertura da administração à opinião pública, defendia, contrariamente a Weber, a discricionariedade do administrador na escolha dos meios “o administrador não é mero instrumento passivo”, como forma de aumentar sua responsabilidade; defendia a eliminação do anonimato burocrático; criticava a desconfiança ilimitada nos administradores e nas instituições públicas, considerando seus efeitos mais perversos do que benéficos.

A importância da *accountability* foi assim resumida por um documento do Conselho Latino Americano para o Desenvolvimento (CLAD):

La justificación teórica de la importancia de la *accountability* para la reconstrucción del Estado y la creación de una nueva gobernabilidad democrática en América Latina no ha sido aún complementada por estudios empíricos profundizados, y como consecuencia existe un gran desconocimiento de las formas de responsabilización, así com de las soluciones encontradas (CLAD, 2000, p. 3).

A despeito de o tema da *accountability* ser relativamente frequente no debate internacional dos últimos anos, o termo ainda não está precisamente definido, tampouco há uma tradução precisa dessa expressão para a língua portuguesa, conforme se observa pelos diversos autores e definições apresentadas a seguir.

Prado (2007) esclarece que a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio dos

textos divulgados pela *United Nations On-line Network in Public Administration and Finance* (UNPAN), define sinteticamente *accountability*, para línguas não-inglesas, como relacionado ao agir com responsabilidade e de forma responsiva.

Campos (1990), inspirada em Frederich Mosher, conclui que *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma. Ainda segundo essa autora, o grau de *accountability* avança à medida que os valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade também avançam. Pensamento semelhante é encontrado em Anastásia e Melo (2002), que também admitem a *accountability* como um atributo da democracia que implica o controle dos governantes pelos governados. A *accountability* é definida também como:

obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado, objetivando criar transparências e, conseqüentemente, maiores condições de confiança entre governantes e governados (LEVY, 1999, p. 390).

Ainda, a *accountability* “se refere não somente à premissa da prestação de contas, mas também à definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas” (LEVY, 1999, p.390).

A responsabilidade sobre os atos e as funções do sistema administrativo tem sido equacionada em torno do conceito de *accountability*, interpretado como a obrigação de responder pelos resultados, conforme Araújo (2000), no sentido do controle orçamental e organizacional sobre os atos administrativos, do respeito pela legalidade dos procedimentos e da responsabilização pelas conseqüências da execução das políticas públicas, complementa Mozzicafreddo (2002).

Ferejohn (1997) analisa a questão da *accountability*, relacionando-a ao tema da autoridade e legitimidade política. O autor trata a questão da *accountability* como a questão da responsividade do Estado, com a capacidade deste em ser responsivo às demandas e ao controle social, sendo, desta forma, a chave para a responsividade política.

Przeworski, Stokes e Manin (1999) ampliam esse entendimento associando-o à representação, ao introduzir o conceito de que a *accountability* implica a existência de sanções ou incentivos associados à prestação de contas, em um processo de mão dupla. Para eles, um governo é *accountable*, se os cidadãos podem discernir entre governos representativos e não representativos e aplicar sanções ou incentivos apropriados, mantendo os bons governantes e destituindo os outros. Dessa forma, os mecanismos de *accountability*

atuariam desde os resultados das ações dos governantes até a fase de aplicação de sanções pelos cidadãos, sendo as eleições apenas um destes mecanismos de punição.

Para Castor (apud PEIXE, 2002), o termo é traduzido por responsabilidade, ou ainda, por imputabilidade, que é a obrigação de que alguém responda pelo que faz, ou seja, a obrigação dos agentes do Estado em responder por suas decisões, ações e omissões, o que já é universalmente consagrado como norma nas sociedades mais desenvolvidas.

Trosa (2000) chama a atenção para a necessidade de uma visão moderna de responsabilidade, visto que esta não pode ter como base a ameaça e a sanção, mas um sentimento interiorizado que cada um faz parte da solução e não apenas do problema. Essa mudança só pode ocorrer por meio da obrigação enfatizada de prestar contas dos resultados, a não ser que se lance mão da entropia, ou explosão, ou da corrupção no serviço público. Essa acepção está alinhada ao que Campos (1990) denomina de responsabilidade subjetiva, isto é, a cobrança que a pessoa exerce sobre si mesma quanto à necessidade de prestar contas a alguém. A visão de administração pública, em *accountability*, está diretamente ligada à descentralização de responsabilidades, atribuindo poder à base da administração, à sociedade organizada em empresas sem fins lucrativos, tais como associações, cooperativas, organizações não-governamentais, enfim, a sociedade civil organizada em busca da cidadania.

A responsabilidade (*accountability*), conforme Tinoco (apud NAKAGAWA, 1993), corresponde sempre à obrigação de executar algo que decorre da autoridade delegada, e ela só finaliza plenamente com a prestação de contas dos resultados alcançados e mensurados pela contabilidade. A autoridade é a base fundamental da delegação e a responsabilidade corresponde ao compromisso e obrigação de a pessoa escolhida desempenhá-lo eficiente e eficazmente.

Nakagawa (1993) reforça o conceito de *accountability* como sendo a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. A *accountability* pode ainda ser entendida como contabilizar resultados, controlar e avaliar se os objetivos propostos foram atingidos com a produtividade e a qualidade preestabelecidas.

Observa-se a existência de um consenso na literatura pesquisada de que a *accountability* é um subconjunto da democracia. A *accountability* diz respeito a, no mínimo, “processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes” (DAHL apud ANASTASIA e MELO, 2002, p. 4). Schedler (1999) considera a *accountability* antitética ao poder monólogo, visto que, uma vez que estabelece um relacionamento entre atores responsáveis e responsivos, opõe-se não apenas ao poder

mudo, mas também ao controle silencioso e unilateral do poder.

O'Donnel (1998) indica dois aspectos principais da *accountability*:

a) a obrigação do governante e do funcionário de sujeitar seus atos à lei;

b) a obrigação do governante de prestar contas dos seus atos, com suficiente transparência para que a cidadania possa avaliar a sua gestão e, mediante procedimentos democráticos, ratificá-la ou rejeitá-la.

A *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), em suas publicações, adota uma definição normativa, conceituando *accountability* como sendo “a obrigação de demonstrar que determinada ação está sendo conduzida de acordo com as regras e padrões acordados, ou que seus resultados estejam sendo reportados honesta e apuradamente pelos programas ou ao longo dos mandatos” (OECD, 2002, p.22).

De acordo com Ceneviva (2006), cabe ressaltar que a idéia de responsabilização transcende a idéia da simples prestação de contas. A *accountability* não se limita à necessidade da justificação e da legitimação da discricionariedade daqueles que exercem o poder público em nome dos cidadãos, mas também deve incluir a possibilidade de sanção. Por outro lado, não se pode descartar a evidente importância da atuação das organizações da sociedade civil e da imprensa na fiscalização e no controle do exercício do poder público pelos governantes e burocratas.

A *accountability* “diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório” (MIGUEL, 2005, p.3). O seu exercício acontece não só mediante o

controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability* vertical) (MIGUEL, 2005, p.3).

A *accountability* é também definida como “a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.75). Esses autores propõem sua classificação em três formas: processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais. Completam esclarecendo que a *accountability*, durante o mandato, pode ser realizada “pelo controle administrativo das ações estatais”. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.84).

Rocha (2007) entende *accountability* como sendo a responsabilização permanente dos gestores públicos em termos da avaliação da conformidade/legalidade, mas também da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade.

Nessa mesma linha, na opinião de O'Donnell (apud ABRUCIO, 2004), *accountability* pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos que reúne dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes, mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos, e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante “a fiscalização mútua entre os poderes (*checks and balances*) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público, tais como os tribunais de contas brasileiros” (O'DONNELL apud ABRUCIO, 2004, p.83).

Mas independentemente da “direção” (vertical ou horizontal) que se pretenda para a *accountability*, é condição necessária, ainda que não suficiente, para que ela ocorra, que as informações sobre a atuação governamental estejam disponíveis para que todos saibam – legisladores, governo, sociedade, cidadãos e os próprios gestores públicos, se:

- a) os recursos governamentais são utilizados apropriadamente e os gastos efetuados de acordo com as leis e regulamentos;
- b) os programas e projetos governamentais são conduzidos de acordo com seus objetivos e efeitos desejados; e
- c) os serviços governamentais seguem os princípios da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade (GAO, 2003).

Prado (2007) sintetiza as considerações sobre *accountability* traduzindo-a como um princípio que se expressa em mecanismos institucionais que devem constranger os governos continuamente a prestar contas à sociedade e a outros atores no sistema político, como o legislativo e o judiciário. Para a sua realização máxima, tais mecanismos institucionais devem garantir o controle público das ações dos governantes, permitindo aos cidadãos não só serem informados sobre aquelas ações, mas também possibilitando-lhes influir na definição de metas coletivas, não somente com as eleições, mas ao longo dos mandatos dos seus representantes, garantindo a responsabilização ininterrupta dos governos. Em suma, *accountability* é um processo democrático amplo, que contém distintas etapas: informação correta e transparente aos cidadãos; prestação de contas dos governantes e sua responsabilização no sentido estrito, isto é, envolvendo a aplicação de recompensas (por exemplo, reeleição) ou punições a eles

quando seus atos forem desaprovados ou rejeitados (por exemplo, derrotas eleitorais e impeachment). Dessa forma, pode-se assumir que a transparência seria uma das condições fundamentais, embora não suficiente, para a *accountability* dos governos.

Abrucio e Loureiro (2004) informam que, ao observar-se a realidade brasileira, verifica-se que tanto os mecanismos de *accountability* vertical quanto os de *accountability* horizontal não só existem como são utilizados regularmente. O que parece acontecer, de fato, é que a maneira como esses mecanismos são utilizados não conduzem ao exercício pleno da *accountability*. Dessa forma deduz-se que um dos aspectos que estão contribuindo para essa situação, ainda que certamente não o único, é a falta de informações sobre o desempenho dos governantes, ao menos no que se refere às suas ações como gestores públicos. Mas é fato que a existência dessas informações permitiriam aos cidadãos, e, por consequência, aos eleitores, formar um quadro referencial que os ajude a consolidar as suas opiniões sobre os seus governantes.

Como ressaltam Abrucio e Loureiro (2004), a importância primordial da introdução de mecanismos de responsabilização por resultados é um pré-requisito para o sucesso de sua implementação e está no papel fundamental que ela pode desempenhar na qualidade da gestão pública. Evidentemente, o aprimoramento da administração pública e dos controles sobre os governos é um objetivo de todos os mecanismos de *accountability*, porém aqui a melhoria da gestão das políticas e programas governamentais é a própria essência do controle por resultados. Contudo, é importante ressaltar que os mecanismos de controle por resultados não podem ser vistos como mera ferramenta gerencial. Eles devem servir também, e especialmente, para aumentar o controle dos cidadãos sobre a burocracia e os governantes.

Outra condição fundamental para o êxito desse instrumento é a transparência das ações do poder público. Como enfatizado anteriormente, a transparência e a visibilidade governamental são peças-chaves para a *accountability* de maneira geral, mas, nesse caso, sem transparência e fidedignidade das informações públicas, não há como auferir o desempenho dos programas governamentais. No entanto, vale enfatizar que a formulação e a implementação desse tipo de controle não podem ocorrer de forma isolada pela burocracia; ao contrário, devem ser informadas e fiscalizadas pelas demandas da população e pela sinalização de prioridades e comprometimento dos governantes.

Abrucio e Loureiro (2004) comentam que o Banco Mundial elaborou o relatório intitulado *Institutions Matter*, que enfatiza o papel das regras legais que garantem o cumprimento e a credibilidade dos contratos, a veracidade do processo legal e a transparência

das decisões governamentais. Tais elementos não só melhoram a qualidade dos governos, mas são igualmente fundamentais para alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento.

Michael Barzelay (2002), num estudo anterior ao informe do Banco Mundial, também argumenta na mesma direção. Mediante o controle social “pós-burocrático”, nas palavras do autor, os cidadãos podem tornar-se protagonistas das políticas públicas à medida que o êxito dessas políticas passar a depender de um ajuste mútuo e contínuo da relação entre os usuários e a burocracia. Dessa luta por novos direitos, que fortalece também novos deveres públicos, resulta que os servidores públicos são forçados a se incorporar à sociedade (e por ela serem incorporados), ao invés de se perceberem e agirem como um grupo externo a ela. Isto é, o autor também parece ver uma aproximação recíproca entre cidadãos e burocracia como um dos frutos da adoção de mecanismos de controle por meio da participação social.

O tema da *accountability* tem ocupado, nos últimos anos, espaço central no debate acerca da qualidade das democracias e de seu desempenho, seja do ponto de vista da legitimidade, seja do ponto de vista da eficiência da ação governamental. Carneiro *et al* (2001) destaca que é quase um consenso na produção recente acerca do tema a constatação de que o mecanismo central de *accountability* em sociedades democráticas, o voto do eleitor, absolutamente necessário e ponto de partida da democracia, é insuficiente como mecanismo de prestação de contas dos governos a seus eleitores. Isso porque, com o voto, o eleitor:

- a) expressa tanto uma avaliação retrospectiva em relação ao desempenho passado dos diversos candidatos e partidos quanto uma preferência, diga-se, prospectiva em relação às diretrizes e orientações políticas futuras; e
- b) com apenas um voto tem que expressar tanto a avaliação quanto às preferências futuras em relação a um conjunto extremamente amplo de questões.

O autor reforça que a expansão e complexidade das atividades governamentais e de seus instrumentos aumentam os problemas e dificuldades relacionadas à assimetria de informações entre agentes e principais e tendem a tornar a ação dos governos mais opaca e a dificultar seu controle por parte dos cidadãos, por um lado, e a diminuir sua legitimidade, por outro.

Como já apontado anteriormente, a concepção de O'Donnell (1998) estabelece que são duas as dimensões da *accountability*, a vertical e a horizontal. As ações realizadas individualmente e/ou coletivamente, com referência aos que, eleitos ou não, exercem posições em instituições do Estado, fazem parte da *accountability* vertical, ao passo que as agências estatais possuidoras de direito, poder legal, disposição e capacidade para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou

omissões de outros agentes ou agências do Estado, que possam ser qualificadas como delituosas, fazem parte da *accountability* horizontal.

Conforme destacam Abrucio e Loureiro (2004), um exemplo desse funcionamento bem-sucedido foi o impeachment do presidente Collor, pois envolveu concomitantemente mecanismos de *accountability* vertical, tais como denúncias na mídia e mobilização popular, e de *accountability* horizontal, como o controle e punição efetuados pelo Congresso.

Destacam-se, como principais integrantes da primeira dimensão, as eleições eleitorais, as reivindicações sociais livremente proferidas e a atuação da mídia divulgando tais reivindicações, pelo menos os mais claros, e os atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. E, como mecanismos da segunda dimensão, as instituições clássicas das poliarquias, a saber: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. Conclui-se, portanto, que na concepção desse autor, enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais – cidadãos x representantes – a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais – “*checks and balances* –” entre os poderes constituídos.

O’Donnell (1998) destaca a fragilidade dos mecanismos de *accountability* na América Latina. No plano vertical, embora admitindo as eleições como seu canal principal, reconhece que, pelo fato destas só ocorrerem de tempos em tempos, em adição à existência de sistemas partidários pouco estruturados, a alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pouco definidas, e reversões políticas súbitas, a eficácia da *accountability* eleitoral torna-se bastante fragilizada.

As eleições, inevitavelmente, têm característica de plebiscito: por mais bem informados que estejam os eleitores, a eleição permite apenas que ratifiquem ou rejeitem, de tempos em tempos, as decisões tomadas pelas equipes formadas por seus representantes, que competem e cooperam umas com as outras (BOBBIO apud PRZEWORSKI, 1999, p.66).

Przeworski (1999) destaca que vários estudos mostram que as eleições, mesmo sendo a fonte primordial de *accountability* em um regime democrático, são limitadas como instrumento de controle dos governantes pelos governados, já que os resultados do processo eleitoral dependem de outras instituições políticas, como o sistema eleitoral e partidário, e das regras que o orientam. Nesse caso,

ou os governantes seguem políticas que proporcionam o bem estar dos eleitores, mesmo desviando de seus mandatos, ou eles aderem aos seus mandatos, mesmo sabendo que ao implementá-los, resultados sub-ótimos

para os eleitores emergirão. Se os eleitores não estiverem certos sobre quais políticas melhor serviriam aos seus interesses, eles não podem ter certeza se o governo está agindo no sentido de seus melhores interesses, quando o governo implementa ou trai suas promessas. E desde que os governos sabem que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores querem (PRZEWORSKI, 1999, p. 61).

A eficácia dos demais mecanismos de *accountability* vertical, que são as reivindicações sociais e atuação da mídia, é também questionada por O'Donnell (1998), quando este considera que a mídia, agindo parcialmente, ao denunciar possíveis delitos, nomeando os supostos responsáveis, contribui para que algumas autoridades corruptas sejam poupadas, enquanto inocentes são condenados pela opinião pública. Assim, as reivindicações sociais dependem fundamentalmente das ações que as agências estatais autorizadas tomarem para investigação e punição dos delitos.

Com referência à dimensão horizontal, este autor considera que sua efetividade depende não apenas de agências isoladas lidando com questões específicas, mas com uma rede dessas agências, uma vez que normalmente as decisões são tomadas pelos tribunais ou, em caso de impeachment, pelos legisladores. O'Donnell (1998) reconhece, ainda, a possibilidade de violação da *accountability* horizontal pela usurpação ilegal da autoridade de uma agência estatal por outra, e da corrupção, que consiste na obtenção de vantagens ilícitas por uma autoridade pública para si ou para aqueles de alguma maneira ligados a ela.

Figueiredo (2001) considera que, embora divergentes nas explicações para a fraca fiscalização dos governos pelos legislativos, tribunais e outras agências criadas para este fim, os analistas políticos parecem ter chegado a um consenso sobre a deficiência da *accountability* horizontal nos sistemas presidencialistas da América Latina. Reconhece a autora que a concentração de poder legislativo no Executivo tornou-se um traço comum nesses regimes. Stark e Bruszt (1998) reforçando a importância dos mecanismos de *accountability*, indicam que, contrariando à crença convencional de que executivos não limitados têm mais autoridade para executar reformas, autoridade e responsabilidade não são termos contraditórios. Conforme estudo comparativo de vários países da Europa Central, esses autores concluem que existe uma correlação negativa entre autoridade executiva concentrada e coerência nas políticas, ou seja, as políticas são coerentes e sustentáveis onde as estruturas institucionais colocam fortes limites à autoridade do executivo.

Esses autores sugerem, ainda, que a responsabilidade horizontal, entre instituições internas ao Estado, defendida por O'Donnell avance para o que eles denominam de “responsabilidade em escopo”, com a inclusão de outras instituições políticas, notadamente

outros agentes organizados da sociedade, em redes de responsabilidade. Nesse aspecto, Campos (1990) chama a atenção para o fato de que, em termos ideais, a tarefa de controlar não pode ficar nas mãos do Estado, posto que esta se constitui numa prerrogativa da cidadania organizada. Sobre essa inclusão, vale destacar que Przeworski (1999) admite, ainda que todas as instituições democráticas clássicas estejam funcionando bem, elas não são suficientes para garantir a *accountability* e para capacitar os cidadãos a obrigarem os governos a cumprir com o seu dever, pois estes sempre disporão de informação privada sobre seus objetivos e sobre as relações entre as políticas e seus resultados. Sugere, também, a criação de instituições independentes de outros órgãos do governo e que ofereçam aos cidadãos as informações necessárias para que estes aperfeiçoem sua avaliação a posteriori dos atos do governo, e não apenas dos resultados.

Já Schmitter (1999), dado que a noção de *accountability* horizontal de O'Donnell inclui apenas os agentes estatais, sugere que outro tipo de *accountability* pode ser concebido para abrigar as instituições não estatais: a *accountability* oblíqua. Schedler (1999) também reconhece que, dada a assimetria entre atores estatais e não estatais, não é real um cenário em que o controle de poder é perfeito, e alerta para o fato de que as associações civis, embora representem poderes fáticos, nunca se igualam ao Estado que detém o poder de monopólio da violência legítima e posição privilegiada como fonte de lei. O'Donnell afirma que o abrigo de tais instituições independentes é a dimensão vertical da *accountability*, não havendo, portanto, necessidade de criação de mais uma dimensão.

Conforme Bandeira (2005), a noção de *accountability* não condiz como algo isolado, e sim em um contexto de cidadania participativa. O Estado representa um mecanismo para resguardar as estruturas de um país. Os atores sociais, por sua vez, informados das políticas públicas, organizam-se em sua conjuntura socioeconômica para criticá-las e avaliá-las, exigindo o cumprimento dos seus direitos e a obediência dos gestores públicos às doutrinas morais e legais.

Sano e Abrúcio (2003) detalham, a partir de um estudo do Conselho Científico do Clad, os mecanismos de responsabilização, que podem ser divididos em quatro grupos: responsabilização pelo controle parlamentar; responsabilização pelo controle de procedimentos; responsabilização pelo controle social; e responsabilização pelo controle de resultados, estando cada um desses mecanismos relacionados com os responsáveis pelo controle, conforme o quadro 1.

Os quadros produzidos por Sano e Abrúcio (2003) oferecem uma visão resumida quanto aos tipos de controle e dimensões da *Accountability*.

Controladores	Controle Parlamentar	Controle de Procedimentos	Controle Social	Controle de Resultados
Políticos	X			X
Burocratas		X		X
Sociedade			X	X

Quadro 1: Tipo de controle x controlador

Fonte: Sano e Abrúcio (2003, p.05)

O quadro 2 apresenta as dimensões da *Accountability* versus os controles disponíveis.

Dimensão	Controle Parlamentar	Controle de Procedimentos	Controle Social	Controle de Resultados
Horizontal	X	X		X
Vertical			X	X

Quadro 2: Dimensões da *Accountability*

Fonte: Sano e Abrúcio (2003, p.06)

A noção de *accountability* política, para Schedler (1999), possui caráter bidimensional:

- a) a capacidade de resposta dos governos, isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem e explicarem os seus atos – *answerability* ;
- b) a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos – *enforcement*.

Construindo uma concepção de *accountability*, esse autor identifica, nesta, três questões que podem, ou não, estar juntas para que existam atos de *accountability*: informação, justificação e punição. Nessa concepção, as duas primeiras questões – informação e justificação – remetem à *answerability*, e a última – punição – à capacidade de *enforcement*.

Accountability política implica, portanto, mais do que geração de dados e interação de argumentos, visto que inclui, também, a possibilidade de punir comportamento inadequado.

Exercícios de *accountability* que expõem delitos sem a imposição de consequências materiais aparecerão, segundo esse autor, como fracas e diminuídas formas de *accountability*.

Além dessa classificação, também existe a de *accountability* societal:

La accountability societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposés ilustran algo de los no institucionales, [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas (SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2000, p.31).

De acordo com Clad (2000), além da ampliação do espaço público, a *accountability* societal contribui para o fortalecimento da consciência republicana e do capital social, e ainda pode evitar que as reformas empreendidas nos aparatos estatais concentrem-se exclusivamente em reformas gerenciais, unicamente comprometidas com a eficiência econômica e administrativa do setor público. Como outra qualidade elencada acerca da *accountability* social, os autores sustentam que esse mecanismo contribui para democratizar as relações entre estado e sociedade, contribuindo para o fortalecimento das políticas gerenciais de modernização do setor público.

Smulovitz e Peruzzotti (2000), ao apresentarem a noção de *accountability* societal, definem como um mecanismo de controle não eleitoral, que utiliza ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, entre outros), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando mostrar erros e falhas do governo, incorporar novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.

Carneiro (2000) apresenta os desafios para o êxito desses mecanismos de responsabilização societária. Um primeiro desafio é relativo à articulação necessária com instituições da democracia representativa, evitando uma contraposição dispensável. Um segundo tem a ver com o necessário fortalecimento do aparato estatal, com a capacidade institucional do Estado, comprometida com a eficiência e a equidade na provisão de bens e serviços públicos, sob pena de reforçar o poder de grupos mais organizados e com mais recursos e capacidade de vocalização. Um terceiro desafio refere-se ao redesenho do Estado, de forma a torná-lo mais acessível às novas demandas de participação. Além disso, e esse é o quarto desafio, tem-se que garantir a produção e a difusão de informações, para que a *accountability* societal tenha sucesso.

A autora reforça que não é possível se efetivar essa forma de controle sem a devida publicização, ou seja, a divulgação de informações claras. Um desafio de outra natureza refere-se à necessidade de superar a “privatização da sociabilidade”, reforçando valores democráticos e republicanos, que motivem os cidadãos a atuarem mais ativamente na vida e nos espaços públicos. Um importante constrangimento para a efetividade da responsabilização social refere-se ao impacto das desigualdades socioeconômicas nos processos de participação. Da mesma forma cabe reforçar a assertiva de Przeworski (1999) sobre os limites colocados pela desigualdade socioeconômica para a efetivação das reformas do Estado e do princípio básico da igualdade política, apesar mesmo da existência de mecanismos de *accountability*, verticais ou horizontais.

Abrucio e Loureiro (2004) apontam que instrumentos de controle social podem ser utilizados como forma de *accountability* vertical das finanças públicas, sendo o mais conhecido no Brasil, o Orçamento Participativo, por meio do qual a população participa da discussão e deliberação sobre a distribuição dos recursos públicos durante o mandato dos governantes. Da mesma forma, o orçamento participativo é citado por Carneiro (2000) como um exemplo de espaço institucional dentro da estrutura do Estado, no qual organizações não governamentais participam para discutir e monitorar sobre políticas públicas específicas.

Carneiro (2000) destaca que da mesma forma, os conselhos locais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que acenam para ampliação dos espaços de deliberação pública, que vão muito mais além do que a atuação do orçamento participativo, uma vez que são estruturas jurídico-constitucionais, de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a política. Portanto, mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos apontam para uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability* societal, uma vez que apresentam a capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, com uma institucionalidade conjunta, composta de representantes do governo e da sociedade civil.

O'Donnell (1998) considera a *accountability* societal um subtipo da vertical, reconhece a originalidade da perspectiva da sociedade, uma vez que os agentes da *accountability* societal não podem ser analisados sob a perspectiva de grupos de pressão e grupos de interesse, e que a orientação principal desses autores não reside na satisfação imediata de interesses materiais. Além disso, as demandas da societal só podem ser formuladas utilizando-se da linguagem dos direitos e da legalidade.

Uma concepção alternativa, ainda dentro dessa dimensão de *accountability* societal, é a noção de controle social fornecida por Nuria Cunill Grau (2000). A autora informa que a influência direta da sociedade sobre o Estado pode ocorrer pela inclusão de novos atores nas instâncias de decisão ou de criação de instâncias institucionalizadas de mediação estado-sociedade. Com isso, essa autora avança em relação à delimitação de *accountability* dos autores anteriormente citados. Em contraposição ao modelo convencional de participação, sustentado pelo pluralismo, que enfatiza a colaboração funcional mais do que influência e controle sobre o exercício da política, e também, além de um modelo alternativo de participação cidadã que envolve o reconhecimento básico da autonomia política da esfera social em relação ao Estado, a autora questiona se é possível desenhar outros recursos que possam ser usados diretamente pela sociedade para sancionar ou forçar a administração pública a reagir como resultado do exercício do controle social.

A prática do controle institucionalizado mostra que o caráter dos recursos disponíveis é de essencial importância para a *accountability* e esses recursos são, em grande parte, fornecidos pelo Estado. De acordo com a autora, “toda vez que se pretende institucionalizar o controle público através da criação de órgãos especiais se faz diretamente dependente da própria eficiência do controle exercido pelo próprio Estado” (GRAU, 2000, p.19).

Para Carneiro (2001), a eficácia de novas institucionalidades, independentes de seu poder de mobilização, dependem das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos e com a criação de mecanismos institucionais adequados para o exercício da *accountability*. Nesse ponto destacam-se os conselhos setoriais, como mecanismos institucionalizados de controle público da ação governamental, como por exemplo, os conselhos no campo da assistência social e da infância e juventude.

A democratização concretizada pela Constituição Federal possibilitou a vigência de condições institucionais e políticas para a implantação de conselhos setoriais nas três esferas de governo. Como canais institucionalizados de participação e com identidades e atribuições legais formalmente instituídas, os conselhos surgem como novos instrumentos da política social e passam a ser expressões da democratização da política e da sociedade, conforme aponta Carneiro (2001). Os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e caracterizam-se como uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização sobre o desenho, monitoramento e avaliação de políticas. Podem, assim, serem considerados como instrumentos de *accountability* societal.

Tem-se, como base analítica, que os conselhos podem ser vistos como mecanismos de participação e agentes de *accountability*, ao se apresentarem como canais de vocalização e como instâncias de formulação de políticas e de acompanhamento do desempenho do governo e de controle, por parte da sociedade, de seus atos.

A autora também classifica os conselhos nas dimensões de Schedler, como sendo muito mais *answerability*, ou seja, de necessidade de informação e justificação dos seus atos pelos agentes públicos, do que *enforcement*, mesmo dispondo de alguns poucos instrumentos para impor sanções, como a possibilidade de acionar o Ministério Público.

Ferejohn (1997) salienta que existem dificuldades para a efetivação da *accountability* dentro das instituições democráticas, embora seu ponto seja enfatizar a relação entre *accountability* e autoridade e não salientar a insuficiência dos mecanismos verticais de *accountability*. Tendo como referência o modelo da agência, o autor desenvolve uma concepção de *accountability* endógena, a partir da qual os oficiais (agentes) são induzidos a tornar suas ações controláveis pelos seus eleitores (principais), de forma a atrair recursos e suporte, e analisa as condições sob as quais os agentes são mais ou menos responsivos aos interesses públicos.

O autor reconhece a origem do modelo de agência nos escritos federalistas e reconhece que tal perspectiva tem dominado o pensamento recente sobre *accountability* democrática. O autor toma como base a competição entre os agentes que pode levá-los a agirem de forma ótima sob a perspectiva dos principais, funcionando como um suporte para a estratégia de privatização do espaço e dos recursos públicos.

Analisando empiricamente as reformas adotadas na burocracia federal americana a partir da década de 70, orientadas para a abertura dos processos políticos e administrativos ao público, Ferejohn (1997) questiona por que os agentes tornam suas ações mais monitoráveis, mais sujeitas ao escrutínio público, qual pode ser a explicação para esse comportamento aparentemente irracional. “É que o grau de *accountability* de um agente pode aumentar seu grau de poder e esse é o incentivo que faz com que os agentes se tornem mais e mais *accountables* ao público” (Ferejohn, 1997, p.12).

Outra classificação adotada pela UNPAN (*United Nations On-line in Public Administration and Finance*), apresentada por Heeks (1998), define duas dimensões para a *accountability*: a interna e a externa. Entre as dimensões internas ao setor público tem-se a *accountability* gerencial, que tem a ver com a relação entre os servidores públicos e seus superiores imediatos, e a *accountability* profissional, que corresponde à relação entre os servidores públicos e seus parceiros profissionais.

Já quanto às formas de *accountability* externas, é definida a responsabilização política entre os servidores públicos e as esferas políticas de legitimação da organização, geralmente representada pelo poder legislativo; a responsabilização legal, definida pela relação entre os servidores públicos e o sistema legal, em geral representado pelo poder judiciário; a responsabilização financeira, referente à relação entre os servidores públicos e às diferentes instituições que proveem financiamento para a organização e, finalmente, a responsabilização pública, relacionada entre o setor público e os cidadãos em geral. Quanto a essa última dimensão, Heeks (1998) demonstra que ela pode ser compreendida não somente pela relação de legitimação do governo em relação aos cidadãos, mas também pela relação do cidadão como cliente de produtos oferecidos pelo setor público.

Partindo da premissa de que *accountability* se relaciona não só com a responsabilização, mas também com a responsividade, podem ser trazidas definições mais específicas da sua relação com a democracia. Ospina, Grau e Zaltsman (2004), ao discorrerem sobre os movimentos da reforma da gestão pública, definem dois tipos de *accountability*. Um denominado *accountability* política e outro denominado gerencial. A política acontece quando os responsáveis por desenhar ou conduzir políticas públicas prestam contas aos cidadãos de seus atos. Para os autores, esse tipo de *accountability* é definido sob o paradigma tradicional da administração pública e deve ser entendido como uma das condições fundamentais do sistema político democrático.

Ainda segundo Ospina, Grau e Zaltsman (2004), a *accountability* gerencial, avaliada dentro dos paradigmas da nova administração pública, refere-se à prestação de contas dos gerentes em relação à consecução dos objetivos e metas definidos e/ou acordados nas políticas públicas, em especial quanto à alocação de recursos. Nesse tipo de *accountability*, a responsabilidade recai principalmente sobre a eficiência e efetividade no uso dos recursos alocados aos programas considerados.

Abrucio e Loureiro (2004) destacam que a esses ideais democráticos correspondem às formas que, no mundo contemporâneo, em especial a partir da segunda metade do século XX, visam a garantir a *accountability*, ou seja, a responsabilização política ininterrupta do poder público em relação à sociedade. A primeira delas é o processo eleitoral, garantidor da soberania popular.

A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória.

Por fim, a terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião, conforme Abrucio e Loureiro (2004).

Os autores afirmam que essas três formas contemporâneas de *accountability* existem, com maior ou menor grau de sucesso, em todos os países democráticos. Sua consecução depende da utilização de instrumentos institucionais e da existência de condições mais gerais (sociais, políticas, culturais, etc.) capazes de dar um alicerce estrutural à democracia e a suas formas de responsabilização política. O quadro a seguir resume o modelo de *accountability* democrática.

Formas de <i>Accountability</i>	Instrumentos	Condições
Processo eleitoral	<p>Sistema eleitoral e Partidário</p> <p>Debates e formas de disseminação da informação</p> <p>Regras de financiamento de Campanhas Justiça eleitoral</p>	<p>Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado</p> <p>Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas)</p> <p>Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações</p> <p>Independência e controle mútuo entre os poderes</p>
Formas de <i>Accountability</i>	Instrumentos	Condições
Controle institucional durante o mandato	<p>Controle parlamentar (controles mútuos entre os poderes, CPI, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.)</p> <p>Controle judicial (controle da Constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais, etc.)</p> <p>Controle administrativo - procedimental (Tribunal de Contas</p>	<p>Transparência e fidedignidade das informações públicas</p> <p>Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia)</p> <p>Predomínio do império da lei</p> <p>Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o poder público</p>

Regras estatais Intertemporais	e/ou auditoria financeira) Controle do desempenho dos programas governamentais Controle social (conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo, etc.) Garantias de direitos básico pela constituição(cláusulas pétreas) Segurança contratual individual e coletiva Limitação legal do poder dos Administradores públicos Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes Mecanismos de restrição Orçamentária Defesa de direitos intergeracionais	Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (consensualismo)
-----------------------------------	--	---

Quadro 3: Modelo de *Accountability* Democrática

Fonte: Abrucio e Loureiro (2004)

Essa classificação adotada por Abrucio e Loureiro (2004) não tem divergências de fundo com aquela construída por Guillermo O'Donnell, atualmente uma das principais referências do assunto na literatura de Ciência Política, segundo os autores.

É fundamental que os mecanismos verticais e horizontais, tais como definidos por O'Donnell (1998), complementem-se de tal forma que a *accountability* seja um princípio regulador das ações do governo.

Prado (2007) afirma que no contexto da reforma do Estado, mais voltada ao controle do gasto público, a responsabilização pelos controles procedimentais clássicos, por meio de mecanismos internos à administração, como, por exemplo, a fiscalização da atuação dos servidores públicos, ou por meio de mecanismos externos, pela atuação dos tribunais de contas, auditorias independentes e do poder judicial, pode tornar mais transparente a informação sobre o orçamento e o gasto público, potencializando a ação de fiscalização da sociedade sobre o Estado.

Considerando, portanto, que o conceito de *accountability* está intimamente relacionado com a questão dos direitos dos cidadãos e deveres dos administradores públicos, nos Estados de cultura política predominantemente patrimonialista, o baixo grau ou até a completa inexistência de *accountability* é um traço distintivo.

Abrucio e Loureiro (2004) assinalam que normalmente a literatura sobre *accountability* trata do controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos. Mais recentemente, esse tema tem sido estudado em sua intersecção com a reforma do Estado, analisando como o aperfeiçoamento das instituições estatais pode contemplar, ao mesmo tempo, a melhoria do desempenho dos programas governamentais e sua maior transparência e responsabilização do poder público frente à sociedade.

A reestruturação do aparelho do Estado e a redefinição das suas relações com a sociedade e o mercado têm importância significativa para o tema da *accountability*. Ao mesmo tempo em que o processo de reforma demanda um comprometimento cada vez maior do governo com a transparência de regras e instituições, algumas funções que eram mantidas pelo Estado foram sendo delegadas à iniciativa privada ou a organizações públicas não-estatais, não comprometidas com tais princípios.

Abrucio e Loureiro (2004) complementam que as próprias reformas econômicas e os programas de ajuste fiscal, pontos centrais das reformas efetuadas a partir da década de 1980, comprometem a *accountability* à medida que, para se obter governabilidade, certos processos decisórios na gestão macroeconômica podem acabar enfraquecendo os mecanismos de responsabilização dos governantes, frequentemente isolando-se em celas fechadas às pressões do restante do sistema político e restritas, em geral, a atores não eleitos e, por isso, não constrangidos a prestar contas de seus atos ou omissões ante os cidadãos.

O mesmo autor destaca que a transparência das ações governamentais não esgota a busca da *accountability* durante os mandatos, porém, é um pré-requisito fundamental para a efetivação de seus instrumentos institucionais, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização.

A accountability durante o mandato pode ser realizada, ainda, pelo controle administrativo-financeiro das ações estatais. Normalmente, esse tipo de fiscalização é feito por auditorias independentes ou tribunais de contas. O objetivo é verificar se o poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinada pelo orçamento e pelas normas legais mais gerais, tais como os limites para endividamento e a vinculação orçamentária a determinadas áreas. O ponto central dessa fiscalização é a probidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo, a corrupção. No uso desse instrumento de responsabilização, além de acompanhar e avaliar os procedimentos, é preciso também examinar os aspectos substantivos que envolvem a eficiência e a efetividade das políticas públicas (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p.84).

Behn (1998) faz uma análise do novo paradigma da administração pública e da busca da *accountability* por meio do legado de Woodrow Wilson, Frederick Taylor e Max Weber. Sinteticamente, Wilson pregava a separação da política e da administração; Taylor, por meio de considerações científicas sobre procedimentos, pregava a implementação de métodos que facilitassem a execução de tarefas, e Weber discutia um modelo de burocracia que tornasse mais eficiente os mecanismos operacionais da administração.

Ao interligar esses princípios à necessidade de poder discricionário, responsabilidade e confiança, Behn demonstra que é paradigma da gestão pública um processo que deve surgir mais da prática do que da teoria, enfocando uma gestão pública por resultados e não por procedimentos, que revise e avalie o cumprimento das metas estabelecidas pelos procedimentos públicos. Isso teria o mérito de destacar responsabilidades e, ao mesmo tempo, promover o ganho da confiança pública, permitindo que o público participe do debate da escolha das metas, do acompanhamento e da avaliação da consecução destas.

Bresser-Pereira (2004) inclui nas reformas da gestão pública a redefinição da lógica da organização e das funções do Estado, assim como um papel destacado aos mecanismos de controle social. Para ele, a reforma da gestão pública deve se preocupar com o caráter democrático das decisões governamentais e tem como objetivo não apenas fazer o Estado mais eficiente, mas construir capacidade estatal. Assim, as reformas da gestão pública necessariamente envolvem uma dimensão estrutural da organização do Estado e a definição de novos princípios ou estratégias para gerenciar essa organização.

Desta forma, o caráter democrático, assim como a *accountability*, ganha destaque. Bresser-Pereira (2004) aponta que, entre as maneiras de manter os oficiais públicos responsabilizados, a reforma da gestão pública enfatiza os contratos de gestão por resultados, competição administrada por excelência e controle social direto, além das formas clássicas de controle, que pressupõem um Estado democrático e a existência de organizações ativas na sociedade civil. Ainda de acordo com o autor, é impossível ter uma reforma da gestão pública sem a existência das organizações da sociedade civil. Percebe-se que, com diferentes ênfases e prioridades, o tema da *accountability* está incluído na discussão da reforma do Estado.

2.1.1 *Accountability* em Organizações Públicas

O objetivo neste momento é destacar mais especificamente a relação das organizações públicas e os conceitos de *accountability*.

De acordo com Osborne (1994), os governos são muito conhecidos pelos seus formulários e pela infundável geração de números. Observando de fora, a atividade governamental parece dar grande importância à estatística. Os funcionários públicos estão sempre envolvidos em contas ou desenvolvendo algum relatório estatístico.

Ao tentar controlar virtualmente tudo na administração pública, tornamo-nos tão obsessivos em ditar como as coisas deviam ser feitas, regulando os procedimentos e controlando os insumos, que passamos a ignorar os resultados (OSBORNE, 1994, p.379).

Mozzicafreddo (2002) declara que a atual difusão do método de *accountability*, ou seja, obrigação de responder pelos resultados, originário da tradição das organizações privadas e das instituições simples, apresenta-se, em teoria, como a solução do problema da responsabilização da administração pública.

A idéia da *accountability*, ou da obrigação de prestar contas dos resultados, foi sendo transposta para as entidades públicas como instrumento de controle financeiro, tanto do ponto de vista do orçamento dos programas e medidas implementadas, como em torno da relação custos/benefícios, ou seja, critérios orientados pelos indicadores da eficiência e do controle orçamental (MOZZICAFREDDO, 2002, p.5).

Nessa visão, Wolf (2000) lembra que o princípio da *accountability* tem um forte potencial na reforma da administração pública, nomeadamente no que se refere à ênfase posta na técnica de controle dos abusos orçamentais, na segurança relativa à utilização dos recursos públicos, bem como no processo de aprendizagem no controle dos custos e da gestão da qualidade dos resultados.

A economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição dos benefícios; como também na distribuição dos custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas (CAMPOS, 1990, p.34).

Esses padrões da *accountability* governamental não são garantidos pelos controles burocráticos.

Wolf (2000) afirma também que o princípio da *accountability* na administração pública não pode ser reduzido a uma questão técnica, pois trata-se de uma questão democrática.

A edição do Decreto n.º 4.923, de 18 de dezembro de 2003, foi de grande importância, pois criou e dispôs sobre a composição e funcionamento do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, com a finalidade de:

I - contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela Controladoria Geral da União e pelos demais órgãos e entidades da administração pública federal;

II - sugerir projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade;

III - sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal;

IV - atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o combate à corrupção e à impunidade;

V - realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e ao combate à corrupção e à impunidade.

Dando sequência às ações, o Governo Federal lança o Decreto n.º 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Para isso, criou o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na rede mundial de computadores, administrado pela Controladoria Geral da União (CGU), com a finalidade de veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;

II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza;

IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

Esse mesmo decreto obriga os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, a manterem em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - Internet, na página denominada Transparência Pública, para divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo,

entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

O portal da transparência informa-nos que o exemplo dado pela União ao criar e manter a Controladoria Geral da União (CGU), com a missão de acelerar a apuração de denúncias de corrupção e fazer um trabalho de integração entre os vários órgãos do governo que atuam no combate a esse tipo de crime, bem como a criação do portal da transparência pública do Governo Federal, estimulou a maioria dos Estados a também criar suas controladorias, refletindo positivamente nos Municípios, pois a maioria deles também já implantou seus sistemas de controle interno (CGU, 2008).

2.2 Governança

O termo governança merece o seu destaque por ter uma relação direta com a gestão pública e por ser um caminho e instrumento para a efetivação da transparência e da *accountability* na empresa.

De acordo com o Decreto n.º 6.021, de 22/01/2007, para a União Federal governança corporativa é:

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 (Decreto n.º 6.021/07).

Steinberg (2003) resume o conceito de governança como sendo a criação de um ambiente de controle dentro de um modelo balanceado de distribuição de poder. Afirma que alguns consideram que a boa governança depende do alinhamento entre o pensamento dos acionistas, controladores e *stakeholders*.

Os modelos de governança corporativa surgem para minimizar os efeitos dessa relação de agência que se originou da separação entre a propriedade do negócio e o seu efetivo controle, que agora está nas mãos de terceiros.

Para a Agência das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Comércio – UNCTAD (apud MENDES, 2007), as empresas devem tornar públicas suas estruturas de propriedade e o modo como os acionistas e demais interessados podem exercer os direitos de controle. Os registros e os benefícios da propriedade também devem ficar claros para o mercado, uma vez

que ajudarão na identificação de possíveis conflitos de interesses e transações entre partes relacionadas. De qualquer modo, o mais importante é que haja um equilíbrio de forças na companhia, de forma que o executivo-chefe e o presidente do conselho sejam pessoas diferentes.

Mendes (2007) afirma que a Lei Sarbanes (Oxley), aprovada pelo legislativo dos Estados Unidos em 2002, em resposta aos grandes escândalos financeiros e fraudes contábeis que só aumentavam, não observa em específico esse tema, todavia, objetiva reforçar as práticas de governança no mundo empresarial, ao tornar obrigatória a observação de quatro valores básicos, que são:

- a) *Compliance*: É a conformidade legal. Obriga as companhias que negociam títulos mobiliários nas bolsas norte-americanas a adotarem códigos de ética para os executivos. Além disso, as empresas devem divulgar esse documento e fornecer uma cópia dele para a Security Exchange Commission – SEC, equivalente à Comissão de Valores Mobiliários – CVM brasileira.
- b) *Disclosure*: Transparência. A Lei determina como *insiders* e detentores de informações privilegiadas da empresa devem se comportar. Obriga, ainda, à divulgação tempestiva e na extensão necessária de informações que sejam relevantes para a tomada de decisão por parte dos *stakeholders*.
- c) *Fairness*: Destaca uma necessidade de percepção de justiça. Nesse caso, a legislação mencionada criou uma multa para fraudadores corporativos que pode chegar a US\$ 5 milhões e a vinte anos de cadeia, dentre outras coisas.
- 4) *Accountability*: Necessidade de prestação de contas. Os executivos são responsáveis pelo desenho dos sistemas de controles internos. Assim, cabe a eles revisarem os relatórios antes de analisá-los e informar os auditores e o comitê de auditoria sobre as fragilidades de controles de que tenham conhecimento.

Steinberg (2003) afirma que os estudos indicam que o termo governança está muito próximo das noções de cidadania corporativa e de responsabilidade social, estabelecendo-se certa confusão com alguma frequência.

Segundo Clad (2000), o grau de governança democrática de um Estado depende, diretamente, do quanto de *accountability* existe na sociedade, depende da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental, porque o princípio da soberania popular, alma da democracia, pressupõe não apenas o governo do povo e para o povo, mas também pelo povo. Esse ponto coloca diretamente a questão da *accountability* no centro da prática democrática. E mais: não basta a existência de mecanismos de *accountability* vertical,

tal como eleições, ou mecanismos horizontais de controle mútuo da ação governamental. É necessário, sobretudo, para a prática da boa governança, a vigência de mecanismos de *accountability* societal, que ampliem o escopo do controle público sobre a ação governamental e deem força e valor aos princípios básicos da regra democrática e da legitimidade política.

O tema da *accountability* relaciona-se, portanto, com a construção de um novo padrão de governabilidade, que envolve a reconstrução do Estado e a consolidação da democracia. “Uma nova governabilidade dependerá do fortalecimento das capacidades institucionais do Estado, da sua capacidade de gestão (governance), e também da recuperação das bases de legitimidade e de eficácia social da ação governamental” (CLAD, 2000).

Conforme Kondo *et al* (2002), o tema “Garantindo a Responsabilização e a Transparência no Setor Público” é importante para todos os países. Em função disso, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) organizaram um fórum em Brasília, em 2001, para discutir políticas públicas entre os países membros da organização, que compartilham o objetivo comum, que é de construir administrações públicas responsáveis e transparentes que atendam às necessidades dos seus cidadãos.

Kondo *et al* (2002) indicam que a OCDE utiliza o termo “governança” para explicitar como a autoridade é distribuída no sistema governamental e como as pessoas que detêm tal autoridade são responsabilizadas. Alguns princípios são destacados como estando relacionados à boa governança:

- 1) responsabilização, que significa ser possível identificar e responsabilizar funcionários públicos por suas ações;
- 2) transparência, que significa que informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo estão disponíveis ao público;
- 3) abertura, que significa que os governos escutam os cidadãos e as empresas, e que levam em conta suas sugestões ao formular e implementar políticas públicas.

Uma vez que os desafios encarados pelos países são semelhantes, e os princípios da boa governança amplamente aceitos, existe bastante espaço para que diferentes abordagens, prioridades nacionais e soluções institucionais sejam ações de um governo transparente, responsável e aberto, destacam Kondo *et al* (2002).

O Fórum promovido pela organização destaca a necessidade de aproveitar o potencial do governo eletrônico, como uma nova e poderosa ferramenta para lutar contra a corrupção e fortalecer a participação do cidadão no governo.

Os mesmos autores identificam a transparência como um elemento chave da boa governança, o que inclui assegurar a publicidade em relação às intenções, formulações e implementação das políticas públicas. Investir na participação dos cidadãos permite que os governos aproveitem novas fontes de idéias, informações e recursos políticos, ao tomarem decisões, além de contribuir para a construção da confiança pública no governo, aumentando a qualidade da democracia e fortalecendo a capacidade cívica. Desta forma, o engajamento ativo dos cidadãos pode ajudar a assegurar que as políticas públicas sejam apoiadas, ou, pelo menos, compreendidas pelo público de modo a contribuir para a sua efetiva implementação.

Os governos devem assegurar que a informação seja completa, objetiva, confiável, relevante, fácil de encontrar e de compreender. Assim como devem garantir que a consulta tenha objetivos claros e regras que definam os limites do exercício e a obrigação do governo de responder pelo uso dos subsídios dos cidadãos. Devem também assegurar que o processo tenha a duração e a flexibilidade necessárias para permitir o surgimento de novas idéias e propostas dos cidadãos, bem como meios para integrá-las aos processos de formulação de políticas do governo, conforme Kondo *et al* (2002).

Dowbor (2003) afirma que a informação adequada e acessível constitui um poderoso racionalizador social. A informação sensacionalista, caótica e orientada apenas para atrair leitores ou tele-espectadores, produz pessoas desorientadas, inseguras e sem iniciativa. As deficiências de informação, neste sentido, são problemáticas.

Um país 'descobre' que falta energia e organiza-se de última hora um sistema de racionamento energético, como se o abastecimento e o consumo de energia não fossem previsíveis. Isto depois de décadas de incessante martelamento publicitário incitando-nos a comprar maiores geladeiras, aparelhos de ar condicionado e outras formas de maximização de consumo energético (DOWBOR, 2003, p.3).

Um exemplo canadense citado por Bertók *et al* (2002) é o de um sistema baseado na integridade que combina um conjunto de princípios, indicando o que se espera das pessoas na vida pública, e um conjunto limitado de procedimentos e regras, onde os princípios chaves incluem:

Normas éticas – os detentores de cargos públicos agirão com honestidade e manterão os mais altos padrões éticos de modo que a confiança pública e a confiança na integridade, na objetividade e na imparcialidade do governo sejam conservadas e melhoradas;

Escrutínio público – os detentores de cargos públicos realizarão suas funções oficiais e conduzirão seus assuntos particulares de modo a suportarem o mais rigoroso escrutínio público, uma obrigação que vai além de simplesmente agir dentro da lei;

Interesse Público – os detentores de cargos públicos conduzirão seus assuntos particulares de maneira a prevenir o surgimento de conflitos reais, potenciais ou aparentes.

Esse exemplo caracteriza-se como transparência inclusive da vida particular do gestor público, visando a evitar conflitos de interesse públicos e privados.

Bertók *et al* (2002) destacam os desafios e opções para implementação de normas para esse tipo de transparência, citando que elaborar normas é a parte fácil do trabalho; mas sua implementação (socialização, aplicação e monitoramento) é a parte mais difícil, sem mencionar a obtenção de mudança real na cultura. Coordenar medidas de prevenção e aplicação e integrá-las em uma estrutura institucional coerente é equilibrar princípios opostos, como, por exemplo, proteger a privacidade versus assegurar a transparência ao fornecer acesso à informação sobre interesses privados.

Bertók *et al* (2002) relatam as recomendações para fortalecer os mecanismos para o escrutínio e o acesso público à informação, do grupo de trabalho do fórum da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Que elementos são necessários para uma estrutura eficaz?

- a) leis: acesso à informação e garantias para a participação pública;
- b) políticas: treinamento e gestão; coleta e análise da informação; desenvolvimento de indicadores;
- c) recursos: materiais, financeiros e humanos;
- d) órgãos independentes: para monitoramento e acompanhamento.

Quais são os obstáculos?

- a) falta de consciência e educação por parte dos cidadãos;
- b) a cultura do sigilo no âmbito da administração pública;
- c) falta de recursos;
- d) ausência de habilidades específicas no setor público;
- e) falta de mídia independente;
- f) barreiras tecnológicas, culturais e de conhecimento.

Como pode-se assegurar a informação e a participação pública reais?

- a) menos propaganda, mais responsabilização;
- b) desenvolvimento de metodologias concretas;
- c) introdução de mecanismos de recursos/ monitoramento independente;
- d) promoção de uma cultura pró-ativa no serviço público;
- e) divulgação de histórias de sucesso
- f) fortalecimento da capacidade das organizações da sociedade civil;
- g) desenvolvimento da capacidade e da consciência no serviço público;
- h) desenvolvimento de uma cultura de “audição assegurada” no governo.

Conforme Carneiro (2001), o Brasil dispõe de um marco regulatório e institucional de gestão da ética, relativamente antigo, caracterizado por grande multiplicidade de normas. A Constituição estabelece princípios que direcionam a atuação da administração pública nas três esferas de governo que integram a federação:

- a) Princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;
- b) Licitação pública, como regra para aquisição de bens e serviços;
- c) Proibição administrativa, em que atos a ela contrários são punidos com a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário.

Para reforçar o conceito do termo *stakeholders*, já citado e tão importante no próximo tema, que é transparência, faz-se um apanhado sobre o assunto.

2.3 Stakeholders

Os *stakeholders* estão presentes na vida das Instituições e as influenciam, conforme podemos perceber pela afirmação dos autores.

Toda empresa, seja pública ou privada, tem uma rede de *stakeholders*, ou até várias. Tapscott e Ticoll (2005) definem uma rede de *stakeholders* como sendo um conjunto de partes interessadas que observam e tentam influenciar o comportamento de uma empresa. Recentemente, muitas pessoas estudaram tais redes e lhes deram diferentes nomes, como redes de transparência, grupos de responsabilidade corporativa, exércitos em rede e multidões inteligentes. Entretanto, o autor demonstra a observação da crítica de negócios Amy Cortese: “Como quer que você resolva chamá-las, estas forças são produtos da Era da Internet, unidas não pela geografia, mas por uma causa comum e pela tecnologia que lhes permite uma comunicação livre e instantânea” (TAPSCOTT e TICOLL, 2005, p.55).

Como exemplo de que esses *stakeholders* estão em todas as instituições, apresenta-se a seguir a análise de outro autor sobre as Instituições de Ensino Superior (IES).

Tachizawa (2002) *et al* reforçam que, em uma visão sistêmica, as instituições de ensino superior – IES podem ser representadas como :



Por fornecedores, Tachizawa (2002) entende que são as entidades/agentes que fornecem recursos à IES, na forma de bens, serviços, capital, materiais, equipamentos e demais recursos, que, por sua natureza, constituem os insumos necessários às atividades internas das instituições de ensino. Nesse contexto, a figura do professor surge como o principal fornecedor (colaborador ou parceiro) da IES.

Já os clientes internos são representados pelos funcionários da IES e, principalmente, pelos alunos/estudantes. Estes últimos podem ser considerados, ainda, clientes intermediários, convivendo com a IES e recebendo conhecimentos ao longo do processo ensino-aprendizagem. As organizações empregadoras dos alunos formados pelas instituições de ensino são consideradas os clientes finais.

Por produto, em sentido amplo, como o resultado de uma série de atividades realizadas internamente na IES, entende-se o profissional formado de acordo com as especificações sinalizadas pelo mercado. Em sentido estrito, poderiam ser considerados produtos os serviços educacionais, como os resultantes de pesquisa, serviços de consulta e outros serviços demandados pela comunidade.

Mercado é, nesse caso, um conjunto de clientes externos constituído das organizações que potencialmente irão absorver os profissionais formados e colocados disponíveis pelas instituições de ensino. Dessa forma, empresas públicas e privadas, indústrias manufatureiras, organizações governamentais e demais entidades, que constituem os diferentes setores da economia, são os clientes finais do produto (profissional formado) colocado à disposição da comunidade.

O cliente final, conforme Tachizawa (2002), está fora da instituição de ensino, e o propósito da gestão deve ser integrá-lo virtualmente. À medida que o gestor da IES tem êxito em integrar o cliente e unir os interesses deste aos objetivos preestabelecidos no plano estratégico/ projeto pedagógico da instituição de ensino, surgiriam os resultados que assegurariam o cumprimento da missão, e, sobretudo, a sobrevivência, que é a garantia de que a IES preservará o princípio da continuidade. São esses resultados, considerando a missão da

instituição de ensino e sua busca de perpetuidade, que de fato importam à comunidade como um todo e ao gestor da IES em particular.

Tapscott e Ticoll (2005) afirmam que uma característica central de muitas redes de *stakeholders* é a auto-organização. Os sistemas auto-organizadores, como o movimento do código aberto que produziu o Linux, são fundamentalmente diferentes e muitas vezes subversivos para as organizações hierárquicas tradicionais.

Em estudo realizado por Platt Neto *et al* (2006), é apresentado o quadro a seguir que demonstra os principais usuários externos das informações das contas públicas das universidades e traz uma síntese dos interesses presumíveis desses usuários. Alguns deles são também usuários internos, quando utilizam as informações para realização de seus trabalhos junto à instituição. Desta forma tem-se uma visão dos *stakeholders* envolvidos com uma Universidade.

Usuários	Síntese dos Interesses Presumíveis
Alunos	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a 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 a escolha e a 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	Decidir sobre vendas 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.
Meios de Comunicação	Divulgar notícias e matérias investigativas.

Quadro 4: Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses

Fonte: PLATT NETO *et al* (2006)

A partir de agora, aborda-se o tema transparência, utilizado até o momento dentro das teorias já vistas, tanto em *accountability* como em governança, e merece destaque em termos

conceituais.

2.4 Transparência

A transparência perpassa o universo das empresas, tanto as privadas como as públicas, e tem sido uma fonte inesgotável de discussão e busca nas instituições.

A mídia e os governos sempre funcionaram como cães de guarda em nome dos diversos constituintes das empresas, afirmam Tapscott e Ticoll (2005). Mas cada vez mais, os *stakeholders* céticos e fortalecidos estão cuidando desses assuntos por si mesmos. Quer gostem disso, quer não, quer cooperem, quer não, as empresas são investigadas e expostas por *stakeholders* de todo tipo: funcionários, clientes, acionistas, parceiros de negócios, membros da comunidade e grupos de interesse.

Ainda segundo Tapscott e Ticoll (2005), algumas empresas sempre afirmaram que só devem explicações aos acionistas, outras, como a Johnson & Johnson, com seu credo corporativo da década de 1940, vêm dizendo, há gerações, que acionistas lucram se a empresa atender às expectativas e necessidades legítimas de seus clientes, distribuidores, fornecedores e funcionários, e das comunidades locais e globais em que atuam.

Gomes (2005) afirma que transparência é uma noção que não estava conceitualmente no horizonte dos modernos. Foram os contemporâneos que inventaram a transparência. Ela define um valor, uma qualidade daquilo que se deixa atravessar pela luz, sendo essa explicação trazida com toda sua conotação simbólica. Transparente significa translúcido, aquilo que se deixa iluminar e que, portanto, deixa-se perceber, conhecer – a alusão aqui dos dois termos é à apreensão, respectivamente, pelos sentidos e pela razão.

Desta forma, considera-se a transparência como uma condição requerida pela razão. Transparência conecta-se com conhecimento, com saber, portanto, dá margem à informação. Esse último elo é a chave para entender como a transparência articula-se com o mundo contemporâneo.

Pereira (2008) afirma que transparência designa a propriedade de um corpo que deixa atravessar a luz e permite distinguir, com a sua espessura, os objetos que se encontram atrás dele. Nesse sentido, a transparência administrativa significa que, atrás do invólucro formal de uma instituição, perfilamos as relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador.

Conforme Tapscott e Ticoll (2005), a maioria das empresas e dos participantes do

mercado está inundada de informações sobre clientes, fornecedores, canais, concorrentes, práticas do setor e condições de mercado. O que outrora se considerava altamente secreto, como tendências em produtos e tecnologias, melhores práticas operacionais e desempenho das empresas no mercado, tornou-se hoje, na maioria dos casos, algo de conhecimento geral no setor, quando não de domínio público.

Ainda segundo os autores, publicações comerciais, conferências, iniciativas de benchmarking, saltos de emprego em emprego, pesquisas sindicais, consultores de inteligência competitiva, conselhos de todos os tipos, analistas de *Wall Street* e uma mídia mais bem equipada do que nunca fazem com que informações estratégicas se tornem imediatamente acessíveis. O desafio é capturar, analisar e inferir as conclusões corretas dessa grande quantidade de dados disponíveis.

Conforme os autores, o acesso à informação gerou conflitos de poder em muitos mercados. Os vendedores julgam que os consumidores os transformam em mercadorias, indo ao Wal-Mart e a negociantes da Internet para contestar seus preços e suas margens de lucro, prontos para abrirem processos à menor provocação.

Tapscott e Ticoll (2005) definem a transparência como a acessibilidade, para os *stakeholders*, às informações institucionais referentes a assuntos que afetem seus interesses. A transparência consiste em informações sobre uma dada organização disponibilizadas para o público ou para outras organizações. A transparência não consiste em revelar tudo sobre uma instituição ou um processo.

Lethbridge (2004) divulgou um estudo realizado pela ONG *Accountability* sobre as empresas mais abertas entre as cem maiores corporações do mundo. Nesse estudo destaca-se que a British Petroleum (BP), uma das maiores companhias de energia do mundo, registrou 1.604 acidentes de trabalho em 2003. Neles, vinte de seus empregados morreram, sete a mais que no ano anterior. A quantidade de óleo despejado no meio ambiente cresceu 30%, atingindo 1,4 milhão de litros. O investimento em causas sociais caiu. Esse punhado de informações desagradáveis para a BP não veio a público depois de denúncias de entidades ambientais ou reportagens investigativas na imprensa britânica, tudo foi registrado no *site* da Companhia na internet. Esses fatos pouco agradáveis estavam lado a lado com as informações positivas, as emissões de poluentes caíram 34% em quatro anos e a empresa lançou uma gasolina menos nociva à natureza.

Ainda Lethbridge (2004) afirma que divulgar notícias boas e ruins com o mesmo destaque e de forma clara faz da BP a empresa mais transparente entre as cem maiores companhias do mundo, segundo o ranking que acaba de ser elaborado pela organização não-

governamental inglesa *AccountAbility*, que faz estudos para o desenvolvimento de negócios sustentáveis. Tudo indica que o mercado gosta de empresas que não têm nada a esconder. Nos últimos sete anos, as ações da BP tiveram valorização superior às de concorrentes, como Shell e Exxon, no mercado acionário americano.

Segundo o autor, o estudo, o primeiro dessa magnitude feito pela empresa *AccountAbility*, dispõe-se a medir um ativo intangível, mas cada vez mais valioso para as empresas que querem prosperar neste milênio. Transparência é um atributo que, nos últimos tempos, deixou de ser apenas uma opção ética ou de marketing. Escândalos recentes, como o da Enron e o da Parmalat, que deixaram milhares de investidores atônitos, mostraram que a transparência é uma atitude corporativa que pode ser decisiva não apenas para a imagem da empresa. "Hoje, prestar contas é fundamental para a sobrevivência das companhias", relata o inglês Simon Zadek, presidente da *AccountAbility*, conforme informa Lethbridge (2004).

O autor ainda destaca que, para chegar ao ranking, os pesquisadores da *AccountAbility* verificam a maneira como, em seus balanços e relatórios, as cem maiores empresas mundiais em faturamento reportam seus impactos sociais e ambientais à sociedade. Por esse critério, as companhias americanas não se saíram bem. Entre as dez primeiras da lista, apenas uma, a Hewlett-Packard, tem sua sede nos Estados Unidos. Sete são européias e duas, asiáticas, as japonesas Toyota e Tepco, do setor de energia. Entre os "lanternas" da lista está a Berkshire Hathaway, conglomerado financeiro presidido pelo investidor Warren Buffett, que tem participação em empresas globais como Coca-Cola e Gillette. "Em geral, as empresas americanas ainda veem a responsabilidade social como filantropia" (ZADEK apud LETHBRIDGE 2004, p.21).

Análises como a da *AccountAbility* são úteis para um tipo de investidor que precisa cada vez mais de parâmetros confiáveis de responsabilidade social para tomar suas decisões. Nos Estados Unidos existem mais de duzentos fundos que não aplicam recursos em empresas que possam gerar dúvidas sobre seus efeitos à sociedade, como fabricantes de cigarros e bebidas alcoólicas. Esses fundos, somados a outras instituições com objetivos semelhantes, têm 2,16 trilhões de dólares investidos na economia americana.

Segundo Lethbridge (2004), no Brasil, esse movimento começa a ganhar força. A Bolsa de Valores de São Paulo pretende lançar um índice formado por ações de empresas socialmente responsáveis. Indicadores desse tipo existem desde os anos 90 nos Estados Unidos e na Europa.

A seguir, a relação das empresas mais transparentes, dentre as cem maiores do mundo, segundo dados da revista Fortune.

Classificação	Nome da Empresa	Área de Atuação	País
1	British Petroleum	Petróleo	(Inglaterra)
2	Suez	Energia	(França)
3	Shell	Petróleo	(Inglaterra/Holanda)
4	Unilever	Alimentos e produtos de higiene e limpeza	Inglaterra/Holanda
5	Carrefour	Varejo	(França)
6	Tepco	Energia	(Japão)
7	Toyota	Automóveis	(Japão)
8	HP	Informática	(Estados Unidos)
9	Vodafone	Telecomunicações	(Inglaterra)
10	Peugeot	Automóveis	(França)

Quadro 5: Dez empresas mais transparentes dentre as 100 maiores empresas do mundo

Fonte: Lethbridge (2004).

Tapscott e Ticoll (2005) identificam que a transparência pode, em geral, ser benéfica, mas nem sempre é acertada, e tampouco é praticada o tempo todo. Além disso, ela possui inimigos. A transparência pode ser polêmica, mal implantada ou arriscada. De maneira geral, embora o mundo esteja tornando-se mais aberto, há muitos obstáculos à transparência total, alguns válidos, outros não.

Alguns obstáculos à transparência citados pelos autores são:

- a) limites do conhecimento: só podemos tomar atitudes com relação ao que conhecemos;
Impactos ambientais muitas vezes só são descobertos depois que se tornam irreversíveis. Um estudo feito em 2002 pelo Banco Mundial, pelo Instituto de Recursos Mundiais e pela Organização das Nações Unidas declarou que diversos ecossistemas estão se extinguindo sob o impacto da atividade humana, e que no futuro eles serão menos capazes do que no passado de oferecer os bens e serviços de que depende a vida humana;
- b) o valor comercial dos Segredos: grande parte das informações das empresas é altamente confidencial, por razões competitivas ou de privacidade. Inovações, planos de entrada no mercado, métodos exclusivos de negócios, futuras fusões e aquisições e uma série de outros assuntos devem ser mantidos em segredo por períodos de tempo variáveis;
- c) o Custo da Abertura: a transparência ativa exige investimentos em novas funções organizacionais para fins de acompanhamento e relatórios, interações com os *stakeholders* e auditorias externas. Mesmo quando o espírito é favorável e há dinheiro disponível, poucas empresas têm uma cultura de transparência, e a maioria precisa investir tempo e dinheiro na criação dos processos e infra-estruturas necessárias.
(TAPSCOTT e TICOLL, 2005, p.39).

A transparência ativa procura ser inclusiva isto é, busca atender às aspirações e

necessidades de todos os *stakeholders*. Aspira a ser confiável, isto é, comprovadamente material e verdadeira. No passado algumas empresas beneficiaram-se da opacidade e da desonestidade. Hoje, mais empresas do que se possa imaginar ainda mantêm as antigas práticas. Outras, compreendendo a crescente necessidade de franqueza, apresentam-se como abertas, embora mudem pouco em seus valores e em seu estilo administrativo. Falsar a transparência – o que o autor chama de pseudotransparência – tende a resultar em sobrecarga de informações, em confusão, em má comunicação ou em dissimulação.

Além disso, a falta de experiência com a transparência pode causar tropeços no seu início. Segundo os autores, levará tempo até que as empresas se alfabetizem na transparência, compreendam sua dinâmica e seus limites e desenvolvam a competência e as habilidades necessárias para atuar em uma economia aberta. A transparência corporativa exige uma forma exclusiva de alfabetização.

Tapscott e Ticoll (2005) apresentam, como exemplo, a Amazon, que, na liderança da venda de livros on-line, muitas vezes navega em águas não mapeadas. Em setembro de 1999, a empresa criou os “círculos de compra”, que expunham as preferências bibliográficas de seus clientes corporativos. A Amazon revelou que clientes da Microsoft estavam comprando *The Microsoft File: The Secret Case Against Bill Gates* (O arquivo da Microsoft: O caso secreto contra Bill Gates), de Wendy Goldman Rohm. Sua resenha comentava que o livro apresenta um quadro severo e inclemente, nada agradável para Gates ou para os demais membros da cúpula da Microsoft. Ao mesmo tempo, um livro sobre o Linux era *best seller* na Intel.

De acordo com Tapscott e Ticoll (2005), enquanto o mundo se torna mais aberto, o apoio estrutural à não transparência continua a aumentar. A litigiosidade dos Estados Unidos dissuade as empresas de revelarem mais do que o necessário; os principais obstáculos à transparência dentro das empresas são, muitas vezes, seus próprios advogados.

Há ameaças potenciais ainda maiores no horizonte. A guerra e a segurança nacional podem ser usadas para justificar restrições sobre a livre expressão e o acesso à informação. O autor questiona se existe um perigo real de que a Internet de amanhã seja menos livre e aberta que a de hoje. Conforme o mundo se torna mais aberto, as informações proliferam, e os indivíduos se defrontam com opções cada vez mais numerosas e complexas, chegando possivelmente à paralisia. A ignorância pode não ser uma benção, mas representa menos trabalho. O autor indaga: Devo aceitar um emprego na Exxon, independente de sua política ambiental? Devo abandonar meu corretor, que foi multado por conflito de interesses entre os trâmites bancários de pesquisa e de investimento? Isso é mais do que sobrecarga de informações, é uma sobrecarga de opções.

A transparência da Internet é uma faca de dois gumes. É uma ferramenta de acesso, verificação e descoberta de informações. Mas também pode ser usada para enganar. Um estudo feito em 2003 pela *Federal Trade Commission* descobriu que dois terços dos e-mails não solicitados (spams) contêm informações imprecisas.

Sobre essa crítica do excesso da informação, é interessante observar que, em resposta à “crise do conhecimento”, gerada pela quantidade excessiva de informações na época da invenção da imprensa, as enciclopédias, antes organizadas pelo sistema “árvore do conhecimento” foram adaptadas e passaram a ser organizadas por ordem alfabética (BURKE, 2003, p.82). O autor informa que a própria ascensão dos museus foi uma tentativa de administrar a inundação da Europa pelos novos objetos provenientes do Novo Mundo e de outros lugares, “objetos que resistiam a se adaptar às categorias tradicionais” (BURKE, 2003, p.62).

Segundo o autor, o excesso de informação nessa época levou à tendência à fragmentação, uma busca por conhecimento específico, o preço pago pelo aumento das informações disponíveis foi a perda da visão sistêmica, holística dos assuntos. Trazendo esses fatos para a época atual, cabe o questionamento: será que o problema da Sociedade da Informação então não estaria exatamente no excesso de informação, mas na falta de uma ferramenta e uma categorização adequada para “guiar os leitores através de uma sempre crescente selva do conhecimento”, equivalente ao que as enciclopédias representaram na época da invenção da imprensa? (BURKE, 2003, p.105).

Dowbor (2003) assinala que a informação aparece como uma condição chave da construção de processos democráticos de tomadas de decisão. Este universo de informação, ainda que amplo, é fortemente direcionado: envolve a construção de indicadores para que se saiba como anda a nossa busca de um melhor nível de qualidade de vida; envolve igualmente a informação sobre a sustentabilidade do processo; e envolve finalmente a transparência das nossas tomadas de decisão, sejam elas de governo, de empresas ou de uma organização social. Mais do que da construção de novos universos de informação, busca-se desenvolver as metodologias e formas de organização que permitam a produção, sistematização e divulgação de informações normalmente já existentes, e que precisam ser disponibilizadas de forma a permitir a ação concreta dos diversos atores sociais.

Gomes (2005) destaca uma transparência pública, a qual se impõe aos agentes do Estado e a todos que se ponham na sua posição. Em relação tanto a estes como àqueles, o dever de transparência é um imperativo ético-jurídico, que se apresenta sobre a seguinte fundamentação: essas pessoas atuam como se fossem o próprio Estado e o Estado deve ser

transparente, visto que pertence à coisa pública; assim nada mais justo do que esse dever de transparência se impor a elas.

A transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao poder público certa transparência. Gomes (2005) acrescenta que a diferença é que a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente. Não pode ser vista, mas pode ser percebida em uma determinada atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro. É transparente quem remove barreiras ao conhecimento de si pelo outro. Portanto, requer a disposição de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é, de dar a conhecer externamente aquilo que não é aparente e que de outra forma não seria do conhecimento do outro. Enfim, transparência confere visibilidade.

Quando quem tem poder dá transparência ao seu exercício, percebe que ela tem a possibilidade de permitir que o poder se transforme. Porque o poder, ao tornar-se transparente, submete-se à crítica, ao escrutínio público e, por conseguinte, ao controle social da parte daqueles sobre os quais o poder se exerce.

Portanto, dar transparência ao poder implica compartilhá-lo, o que tem impacto positivo sobre a natureza. Muito improvavelmente, em função disso, o poder transparente será arbitrário, autoritário. Porque compartilhar poder significa socializá-lo, democratizá-lo e leva invariavelmente ao seu aperfeiçoamento, ao seu amadurecimento. A transparência confere lucidez ao exercício do poder. Poder transparente tende a ser poder consciente. Logo, dar transparência ao poder implica melhorá-lo (GOMES, 2005, p.5).

A transparência implica revalorizar aqueles sobre os quais o poder se exerce, colocando-os no mesmo plano de importância daqueles que o exercem. A transparência convida essas pessoas a envolverem-se no exercício do poder, assumindo a posição ativa de protagonistas dessa relação. Ao conhecerem por dentro como o poder funciona, como ele atua, essas pessoas passam a ter condições de participar do seu exercício, interferindo sobre ele, cobrando ou exigindo que se faça isso ou aquilo. A democratização que a transparência confere ao poder incorpora também esta dimensão, de uma relação que, ganhando transparência, passa a ocorrer igualmente, entre sujeitos que originalmente eram desiguais. “Portanto, dar transparência a uma relação de poder significa promover o seu reequilíbrio” (GOMES, 2005, p.6).

Dar transparência ao poder público parece não ser um desafio muito fácil,

apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade. A transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma concertada e, portanto, exige capacidade da autoridade pública (GOMES, 2005, p.6).

A legislação brasileira garante alguma transparência ao delinear o direito de informação e ao impor um determinado padrão ético à Administração Pública em todas as esferas de poder governamental, em todos os níveis federativos. Todavia, essa ética formal, mesmo sendo avalizada pela Constituição Brasileira de 1988, está distante de determinar ou mesmo estimular um compromisso mais ostensivo e mais cético por parte dos gestores públicos brasileiros com a transparência.

A Administração pública brasileira, apesar das suas ilhas de excelência, ainda é pouco ou nada transparente à Sociedade, assumindo quase sempre uma postura de resignação e inércia, quando não de desconfiança, em face de qualquer iniciativa da cidadania de conhecer por dentro a Administração. De fato, verifica-se um despreparo em relação a essa questão, que se pode atribuir não só aos gestores públicos, de modo geral, como à cidadania, no caso brasileiro (GOMES, 2005, p.6).

Gomes (2005) destaca, ainda, que qualquer política de transparência para a gestão pública deve considerar dois ângulos em busca da sua implementação. No primeiro deles, a transparência exige disposição de abertura por parte de quem detém o poder, no sentido de retirar obstáculos ao acesso à informação por parte daqueles sobre quem o poder é exercido. O segundo ângulo da questão é a disposição de informar, de disponibilizar informação suficiente ao total descobrimento do poder diante daqueles sobre quem ele se exerce.

O mesmo autor propõe que é função do gestor público brasileiro, diante do seu dever constitucional de informar, uma atribuição que está distante à maioria dos órgãos públicos do País. Da mesma forma em que produzem ações para cumprir cada qual a sua função, eles deveriam, ao mesmo tempo, produzir informação sobre si próprios, sobre a sua atuação, e levar essa informação à cidadania, à sociedade. Esse processo de comunicação deveria ser implantado por todo órgão público, independentemente da sua função. Trata-se não somente de gerar e levar informação, mas de dispor claramente essa informação aos seus destinatários.

Esse ativismo em prol da informação é uma condição com a qual os órgãos públicos no Brasil não estão acostumados. Para dotarem-se de transparência, eles deveriam funcionar como autênticos centros de informação, ao lado do desempenho das suas funções formais. Isso não significa designar um setor da organização pública para cuidar dessa atividade. Ela deve ser compartilhada por todos os segmentos da organização. A transparência não deve ser incumbência de alguns gestores do órgão público, mas sim uma política organizacional, tendo em vista o relacionamento, seja com o ambiente externo, seja internamente, dentro da estrutura hierárquica do órgão público (GOMES, 2005, p.7).

Segundo Dowbor (2003), as Universidades constituem um impressionante acervo de

recursos subutilizados. Da mesma forma como o Estado fatia as políticas em setores, como por exemplo: educação, saúde e segurança, a Universidade reproduz essa segmentação de acordo com as áreas científicas e disciplinas, dificultando a formação de pessoas com capacidade de gerar uma visão integrada dos problemas ligados à qualidade de vida e à cidadania ativa.

Por outro lado, há uma clara dificuldade de o mundo universitário interagir com os diversos atores sociais, o que dificulta a geração de uma orientação mais forte do meio universitário para dar respostas às necessidades sociais. O que se sente como necessidade, em outros termos, é uma Universidade que seja um pouco menos lecionadora, e um pouco mais organizadora dos conhecimentos na região onde está inserida.

Ainda segundo o autor, o universo da educação dispõe de grandes capacidades de organização do conhecimento, e tem uma vocação natural para formar cidadãos. Nada mais natural do que dinamizar o seu potencial científico e organizacional para gerar sistemas de informação para uma cidadania participativa.

O que disponibiliza novas possibilidades de aumento de transparência pelas organizações é o desenvolvimento da tecnologia da informação. O uso dos novos recursos tecnológicos da informatização pode aprimorar a qualidade da informação produzida pela organização, assim como tem impacto extraordinário sobre o seu acesso, pois, por meio da informatização, a organização tanto pode conhecer-se melhor, como também pode melhor aparecer ao seu ambiente externo. Essa é a via dupla, por meio da qual a informatização expõe e, portanto, ‘transparentiza’ a organização, obrigando-a a mudanças potenciais gigantescas, de acordo com Gomes (2005).

A aposta na transparência como novo mote dos processos de mudança organizacional decorre do extraordinário potencial de transformação, que tem este novo conceito, na vida das pessoas e das organizações. Esse potencial é tanto maior, na medida em que a mudança pela transparência vence resistências. As pessoas de modo geral apreciam a transparência e esperam alguma transparência dos sujeitos com os quais elas se relacionam. De tal modo que se encontrou na transparência um veículo aperfeiçoado para moldar organizações melhores. Essa sensibilização para o potencial, para o impacto positivo da transparência na vida organizacional começa a ser percebida também pelo setor público, havendo um vasto campo para as iniciativas de promoção da transparência pública. Paradoxalmente, o Estado ainda é um ente, cujo funcionamento ainda é largamente voltado para dentro de si mesmo. As organizações de modo geral e marcadamente as organizações públicas não têm tradição de transparência, porque não tem uma cultura de transparência. De modo que amplas perspectivas se abrem para esses processos de reforma do Estado por via da transparência, em termos de resultados quanto à melhoria da gestão pública, dos serviços públicos (GOMES, 2005, p. 8).

Peter Senge escrevia, já na década de 90, em *A Quinta Disciplina*, que a transparência podia reduzir a politicagem e os jogos:

Um clima sem politicagem exige 'abertura', tanto o princípio de falar de maneira aberta e honesta sobre questões importantes, como a capacidade de desafiar continuamente as próprias idéias. A primeira deve ser chamada de abertura participativa; a segunda, de abertura reflexiva. Sem abertura, geralmente é impossível pôr fim aos jogos arraigados na maioria das organizações (SENGE, 1994, p.102).

A transparência é um dos eixos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual será detalhada no item a seguir.

2.5 Lei de responsabilidade fiscal – LRF

O objetivo deste capítulo é apresentar os principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, em especial os quatro eixos nos quais está apoiada: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

A maior ênfase, entretanto, é dada ao eixo da transparência, já que a sua prática, invariavelmente, repercute nos demais eixos.

Sendo recomendada desde a fase do planejamento, é da transparência que depende um efetivo controle que possibilite a responsabilização dos administradores públicos pelos seus atos, enfim, a concretização da *accountability*. Além disso, será retratado o consenso formado durante o processo de tramitação e aprovação da LRF.

Doze anos depois da promulgação da Constituição Federal - CF, regulamentando o disposto no artigo 163 da CF, que estabelece que “*lei complementar disporá sobre (I) Finanças Públicas*”, foi aprovada, em 04 de maio de 2000, a Lei Complementar n.º 101/2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Com alto índice de votos favoráveis – 385 votos a favor, 86 contra e 04 abstenções – a Lei de Responsabilidade Fiscal (doravante LRF) está estruturada em setenta e cinco artigos e promove uma mudança institucional no trato com o dinheiro público. Constituindo-se atualmente no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, espera-se que a sua correta aplicação contribua para rompimento com a cultura patrimonialista vigente, favorecendo o desenvolvimento de uma nova cultura política.

De acordo com Santos (2004), a LRF teve como objetivo primordial regular o disposto no capítulo II, do título VI, da Constituição Federal, mais precisamente nos artigos 163 a 169, dispondo sobre os princípios básicos fundamentais para uma ação planejada e eficaz, relativa às normas gerais de finanças públicas. A LRF, além de impor metas a serem atingidas, relacionadas com o resultado das receitas e das despesas e à revogação da Lei Complementar n.º 96, de 31/05/1999, vem estabelecer um regime de gestão responsável capaz de garantir a continuidade do equilíbrio das contas públicas.

O desequilíbrio fiscal resultante de gastos sistematicamente superiores à receita, o que por muito tempo predominou na administração pública brasileira, trouxe conseqüências negativas para a economia, muitas vezes, colocando em risco o futuro de várias administrações. Diante dessa triste realidade, o legislador pátrio veio a editar a Lei Complementar em foco, com o objetivo de corrigir os desmandos até então verificados.

Nunes (2004) esclarece que o princípio básico que norteou a elaboração da LRF, do qual decorrem todos os demais, estabelece que o governante deve buscar equilíbrio entre as aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição do governo.

Segundo a autora, esse princípio pode ser dividido em duas afirmações que representam verdadeira revolução cultural no Brasil. A primeira tem a ver com a introdução da restrição orçamentária: o governante não deverá, em média, gastar mais do que arrecada. Com isso, deseja-se prevenir a geração de déficits incontrolados e reiterados, assegurando o equilíbrio fiscal de forma perene.

Nesse sentido, a LRF cria condições para que o orçamento tenha o papel que ele de fato deve ter numa sociedade democrática: o de peça de controle do gasto público e de definição das prioridades da sociedade, em termos de determinação do volume e do destino dos gastos. Isso só é possível se assegurar-se, em um orçamento realista, o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como os meios para o financiamento dos gastos.

Nunes (2004) afirma que responsabilidade fiscal e prudência são, em grande medida, sinônimos. A LRF chama a atenção para a necessidade de planejar gastos, de pautar as ações dos governantes de hoje pelas conseqüências dessas ações para as gerações futuras. Não deve-se procurar obter o “bônus” da despesa no momento presente, transferindo o “ônus” para o futuro: o exercício seguinte, o mandato seguinte, ou as gerações seguintes. Deve-se, sim, evitar que novos gastos sejam financiados pela inflação, aumento de impostos, aumento de dívida, antecipações de receitas orçamentárias, garantias, restos a pagar e renúncia de receitas. Deve-se também evitar que sejam criadas despesas para o futuro sem previsão de financiamento, particularmente na área de pessoal e previdência, e evitar que haja acúmulo de

déficits ocultos.

A segunda afirmação diz respeito ao fato de que os recursos não pertencem ao governo, muito menos ao governante; os recursos pertencem à sociedade, a qual, num regime democrático, delega poderes ao governante para administrá-los. Por essa razão, deve haver uma separação clara entre o que é público e o que é privado, e o governante deve prestar contas de tudo o que faz. Assim, talvez o princípio mais importante seja o que diz que deve haver transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva. É o mais importante porque permite que os outros sejam cumpridos.

Consagrada pela mídia como verdadeira revolução cultural, a LRF força a mudança no comportamento dos governantes, pela divulgação das informações orçamentárias e contábeis em meios de amplo acesso público. Nesse sentido, cria relatórios periódicos, bimestral, quadrimestral e anual – e audiências públicas quadrimestrais sobre as metas fiscais, além da obrigatoriedade de divulgação em meio eletrônico. No caso da dívida, é divulgada mensalmente na internet a lista dos que descumpriram os limites estabelecidos pelo Senado.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC (apud PLATT NETO *et al*, 2007) destaca que a transparência na LRF apresenta-se como um mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais.

De acordo com Nunes (2004), a LRF procura aumentar o controle dos gastos públicos pelo próprio processo político. Nesse sentido, a LRF reage também ao ciclo eleitoral, definindo regras e proibições mais estritas, que inibam os governantes de se afastarem do equilíbrio fiscal em períodos de final de mandato. Não se é contrário às despesas sociais, que atendam às necessidades da população, mas o que não pode ocorrer são as despesas que geram endividamento no futuro e as promessas sem fundamento. A observância aos padrões responsáveis de gestão fiscal, em todos os níveis de governo, deverá ser premiada pelo voto do cidadão, contribuinte e eleitor.

O controle é instrumento eficaz de gestão e não é novidade do ordenamento jurídico brasileiro, pois de acordo com Peixe (2002), a Constituição Federal brasileira já dispõe sobre o assunto, nos artigos apresentados na sequência:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o

auxílio do Tribunal de Contas da União.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...]

Peixe (2002) também observa que outro fundamento do controle interno na Administração Pública está no art. 76, da Lei n.º 4.320/64, o qual estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária:

1) legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

2) a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

3) o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A Lei n.º 4.320/64 inovou ao consagrar os princípios de planejamento, do orçamento e do controle, estabelecendo novas técnicas orçamentárias à eficácia dos gastos públicos. O mesmo autor destaca que com relação aos custos dos bens e serviços, tanto a Lei n.º 4.320/64 (art. 85), quanto o Decreto-Lei n.º 200/67 (art. 25, IX e art. 79) estabeleceram que a contabilidade deveria apurá-los, a fim de buscar uma prestação de serviços econômica e evidenciar os resultados da gestão. Mais de trinta anos se passaram sem aplicação, e a Lei complementar n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, volta a exigir a apuração dos custos, como se nunca tivesse havido legislação anterior.

Conforme Motta (2001), a aprovação da LRF deve incorporar aos costumes político-administrativos e a preocupação com os limites de gastos pelos administradores públicos municipais, estaduais e federais. A lei veio regulamentar o artigo 163, da Constituição Federal, introduzindo o conceito de gestão fiscal responsável. Nesse contexto, poderá vir a produzir um forte impacto quanto ao controle global da arrecadação e execução dos orçamentos públicos.

Segundo o autor, a idéia que deu origem a essa lei foi apresentada pelo Governo Federal no auge da crise fiscal brasileira, em novembro de 1997. A partir da aprovação do projeto de lei, todos os orçamentos públicos deverão apresentar superávit primário. Assim, espera-se que os ciclos históricos de déficits nos orçamentos públicos sejam interrompidos, em razão desse novo sistema de monitoramento e responsabilização.

O mesmo autor afirma que o impacto causado pela LRF, desde sua proposição, esclarece o princípio jurídico da eficiência quando focaliza a estreita ligação que deve existir entre a fixação e a execução de metas fiscais, enfatizando o controle do percurso para

consecução de resultados. Torna concreto e palpável o princípio da economicidade, pela conceituação mais exata de gestão orçamentária e fiscal. Resgata a noção de continuidade administrativa, até então pouco explorada pelo ordenamento legislativo e mesmo pela doutrina nacional. E desenvolve, especialmente, o princípio fundamental da responsividade (*accountability*), correlato a todos os demais princípios descritos no art. 37 da Carta Magna.

Para Simão (2005), no contexto atual, a Lei de Responsabilidade Fiscal significa um instrumento de auxílio aos governantes para gerir os recursos públicos dentro de uma referência de regras claras e necessárias, aplicadas a todos os gestores de recursos públicos e em todas as esferas de governo, relativas à gestão da receita e das despesas públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal promove a transparência da gestão como mecanismo de controle social, em função da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, apresentando ao contribuinte a utilização dos recursos que ele coloca à disposição dos governantes.

Para Vignoli (2002), a LRF introduz no Brasil o real entendimento do significado de transparência da gestão fiscal. Para esse autor, como tem sido comum a simples prática da publicação dos atos oficiais, das leis relativas aos orçamentos e dos relatórios exigidos pela legislação vigente, restringindo-se, na maioria das vezes, ao mínimo necessário, a utilização do termo transparência no texto da LRF esclarece a vontade de estabelecer, com rigor, a distinção entre o termo utilizado e aquilo que na prática tem ocorrido. De fato, em relatório elaborado pelo departamento de assuntos fiscais do Fundo Monetário Internacional, consta a declaração de que, nos últimos anos, o Brasil atingiu um elevado grau de transparência fiscal, e conseguiu implementar grandes melhorias na administração de suas finanças públicas, elegendo a aprovação da LRF como o divisor de águas desse processo.

Para Loureiro e Abrúcio (2002), a aprovação da LRF completa, com sucesso, o ciclo das principais mudanças institucionais promovidas no governo Fernando Henrique Cardoso no campo das finanças públicas. Para esses pesquisadores, três fatores básicos contribuíram de forma decisiva neste processo, a saber:

- a) o fortalecimento da União perante os governos subnacionais que, por meio da adoção de medidas pró-ajuste fiscal para as quais contava com o apoio do Legislativo, gradualmente, criou restrições mais severas ao endividamento público;
- b) a formação de um consenso de responsabilidade fiscal tanto na opinião pública como nos atores políticos. Esse consenso pode ter sido influenciado pelo sucesso inicial do Plano Real, pelas pressões do mercado ao exigir confiabilidade para os investidores, menor tolerância à corrupção e pela conscientização dos danos gerados à

sociedade por governos insolventes; e

c) a pressão externa dos organismos internacionais, derivada das crises financeiras ocorridas no México (1995), Ásia (1997) e Rússia (1998), e da desvalorização cambial, em janeiro de 1999.

No entendimento de Vignoli (2002), trata-se de uma das mais rigorosas legislações a respeito desse tema. Corroborando Oliva (2001), em seu estudo comparativo entre as recentes iniciativas de sete países, incluindo o Brasil, para o estabelecimento de regras fiscais, Vignoli confirma essa tese.

De acordo com Reginaldo Braga, ex-presidente da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia:

O processo de modernização das instituições públicas, condição essencial ao desenvolvimento social, econômico e político do País, passa necessariamente por uma gestão responsável centrada nos princípios éticos e morais que devem nortear a conduta do administrador público, tendo como meta o alcance do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o atendimento às necessidades da população (BAHIA, 2002, p.5).

O tema da transparência na LRF está consubstanciado nos seus artigos 48 e 49, conforme se vê a seguir:

Art. 48. 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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Vignoli (2002) afirma que a concretização da transparência na LRF está estabelecida na concretização de um ciclo, composto de três momentos distintos, os quais serão agora analisados.

Consta no parágrafo primeiro do seu artigo 48, o primeiro momento a ser apontado, o qual estabelece que a transparência da gestão fiscal será garantida, também, por meio da

participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Nesse sentido, constata-se que a LRF vem estimular a instituição de mecanismos de interação sociedade/governo. Um exemplo atualmente em destaque dessa interação, pelo qual se espera que a LRF venha estimular a sua instituição, é o orçamento participativo.

O segundo momento a ser destacado é a determinação de que os instrumentos de transparência da gestão fiscal – planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o respectivo parecer prévio dos tribunais de contas, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal – serão objetos de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como a Internet. Afinal de contas, todos esses instrumentos, sem a devida publicação e garantia da acessibilidade ao público, de nada serviriam para o controle social. Verifica-se, aqui, a criação de uma série de relatórios e demonstrativos, objetivando comparar o que foi planejado (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual) com o que efetivamente foi executado (prestação de contas e o respectivo parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal). Isso permite, também, conhecer as medidas adotadas pelos gestores públicos para assegurar o equilíbrio das contas públicas, visto que é nessa fase que se obtém a certeza quanto ao cumprimento do que foi anteriormente definido, e a transparência do processo da gestão fiscal, segundo a LRF, fica assegurada. Destaque-se, ainda, que os prazos para a publicação dos relatórios estão cuidadosamente estabelecidos nos dispositivos da referida Lei.

Tal determinação é, ainda, complementada com a constante no artigo 49, que trata da obrigatoriedade de que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Verifica-se aqui, com base em Lino (2001), que a determinação do artigo 31, da Constituição Federal, que estabelece que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação” ganha, com a edição da LRF, extensão e novos contornos, já que, além de estender-se para a totalidade dos entes e prestações, aumenta o acesso do público a tais demonstrativos para todo o ano.

O terceiro momento, que, mesmo vinculado mais diretamente ao eixo do controle, pode ser destacado como importante para a efetivação da transparência, trata da obrigatoriedade de realização de audiências públicas quadrimestrais, as quais devem ser realizadas pelo Poder Executivo para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas

fiscais estabelecidas. Tais audiências, estabelecidas no parágrafo quarto do artigo nono, devem ser realizadas até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, nas casas do Poder Legislativo.

Nunes (2004) argumenta que no campo da transparência, a revolução cultural consiste em lutar contra dois comportamentos usuais entre os gestores públicos. O primeiro é o daquele gestor que acredita que deve proteger toda a informação do conhecimento público, pois isso evita que o seu chefe ou o governo se comprometam e evita que os mercados sejam abalados. Na verdade, excetuando a informação protegida por sigilo bancário ou fiscal e aquela que pode gerar ganhos diferenciados ao mercado, tudo o mais é informação pública e, como tal, deve estar disponível ao público.

O segundo comportamento é o daquele gestor que acredita que já é transparente, pois divulga toda a informação. No entanto, ao divulgar tudo, ele impede que o cidadão identifique a informação importante, ou o faz em linguagem técnica inacessível ao cidadão, ou divulga apenas em diário oficial de pequena circulação, ou divulga afixando em mural onde não há trânsito. Nada disso é transparente, pois transparência exige que se comunique uma idéia.

Dentre os princípios estabelecidos na LRF, alguns merecem destaque, segundo Cruz (2001):

- a) o mecanismo para o controle das finanças públicas em anos de eleições, quando a lei impede que sejam contratadas operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias, no período do último ano de mandato, bem como o aumento de despesas com pessoal, nos seis meses finais do mandato;
- b) limites de gastos referente a pessoal, relacionando a receita corrente líquida para os três níveis de governo;
- c) o endividamento público;
- d) as definições de metas fiscais anuais para os três exercícios seguintes;
- e) a fixação de mecanismos de compensação para as despesas de caráter permanente, onde o administrador público não poderá criar despesas sem indicar uma fonte de receita, ou a redução de uma outra despesa.

Segundo Lourenço (2001), a LRF e a Lei de Crimes Fiscais integram o que pode-se denominar 'instituto da cidadania', por se constituírem em instrumentos de defesa do povo, à medida que permitem a transferência, não retórica, mas concreta, da gestão dos recursos, escassos recursos, acentuamos.

Do exposto, conclui-se que, devido às características mencionadas, a LRF integra o conjunto das medidas que contribuem para diminuição da assimetria informacional existente

na administração pública no Brasil. De qualquer forma, sabe-se que a sua efetivação depende diretamente do exercício da fiscalização de seu cumprimento pelos órgãos de controle (Legislativo, Tribunais de Contas e Ministério Público), aliados a uma ampla participação popular que, como se sabe, ainda carece de locais apropriados para tal exercício.

2.6 Prestação de contas

A prestação de contas é um fator relacionado à Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como à *accountability* e à promoção da transparência pública; trata-se agora, portanto, de explicitar esse assunto.

Para Stark e Bruszt (1998), a expressão “prestar contas de” tem, ao mesmo tempo, o sentido de contabilidade e narrativa. Essas duas dimensões partem de julgamentos, e uma pressupõe a outra.

Trosa (2000) afirma que em todos os países anglo-saxões os funcionários passam em média dois dias por ano no Parlamento, prestando contas de sua gestão. Essa prestação de contas revisa o conjunto dos processos tratados nos detalhes mais íntimos, incluindo, desde faturas de táxi, até todas as despesas no cumprimento das missões. Esse momento nunca é agradável, e a regra diz que os parlamentares devem passar as contas no crivo, na forma mais inquisitória possível.

Gerlach (2002), em sua contribuição sobre a autonomia e prestação de contas das universidades, cita que o Estado é a mais alta instância no caso da prestação de contas, mas naturalmente há muitos *stakeholders*, isto é, grupos de interesse, como o mercado de trabalho, as associações empresariais, os sindicatos, os pais dos alunos. Ou seja, há um conjunto de grupos de interesse chamado *stakeholders*, porque cada um deles tem o seu próprio interesse, e a Universidade deve defender o mínimo da cultura acadêmica, ou seja, a sua autonomia. Ele defende que a Universidade tem o seu papel dentro da sociedade e que deve prestar contas como forma de defender a sua integridade.

No momento atual, são geradas expectativas grandiosas com o governo eletrônico e com a Internet, canal de conexão e de acesso ao governo eletrônico. Assim, a Internet “oferece a esperança de uma sociedade mais democrática. Em função da promoção de uma forma descentralizada de mobilização social, diz-se que a Internet pode nos ajudar a renovar nossas instituições e nos libertar de nossos legados autoritários” (AGRE, 1997, p. 114).

Realmente, por essa afirmação, espera-se muito de um *mero* instrumento. O mesmo autor, no entanto, minimiza essa expectativa, mostrando o outro lado da moeda, ao considerar

que a Internet “detém essas possibilidades, mas elas não são absolutamente inevitáveis” (AGRE, 1997, p. 114), pois pode transformar-se em “instrumento de opressão” e de centralização do poder. Em outras palavras, o mesmo instrumento pode ter duas faces.

De uma maneira geral, a observação das experiências de governo eletrônico, mesmo internacionais, no entanto, tem mostrado que essas expectativas não têm se realizado, ou realizam-se apenas parcialmente.

Castells (2003) afirma que havia uma expectativa de que a Internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia, e ainda se espera. Como permite o fácil acesso à informação política, permite aos cidadãos serem quase tão bem informados quanto seus líderes. A internet e a interatividade acenam com a possibilidade do cidadão “solicitar informações, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes” (CASTELLS, 2003, p.128). A experiência tem mostrado, no entanto, “um quadro melancólico – com a possível exceção das democracias escandinavas” (CASTELLS, 2003, p.128).

“Governos em todos os níveis usam a Internet, sobretudo como um quadro de avisos eletrônicos para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real” (CASTELLS, 2003, p.128). Ou seja, as experiências concretas estão bem abaixo das promessas contidas nas Tecnologias da Informação e do Conhecimento (TICs), principalmente quando se referem ao campo do aprofundamento democrático e isso mesmo em países desenvolvidos. Se essa situação tem sido encontrada em contextos mais democráticos, o que se pode esperar em contextos onde a democracia ainda é incipiente?

2.7 Responsabilidade social

A responsabilidade social também se destaca como um tema relevante quando se aborda a questão do controle social, na área pública.

Uma organização socialmente responsável deve cumprir uma série de obrigações e compromissos que incluem uma relação saudável com seus colaboradores, a observância integral à legislação que regulamenta seu funcionamento, uma comunicação ética e transparente, a preservação do meio ambiente, a disponibilização de produtos e serviços com qualidade e não lesivos à sociedade, a influência na cadeia produtiva para que todos sejam socialmente responsáveis e sua participação ativa na comunidade, conforme afirma Kuhn (2006).

Kuhn (2006) afirma que, em função da problemática social e ambiental e do consequente apelo que a sociedade faz para que as organizações se engajem nessas causas, é

lançado o desafio para que incluam em suas rotinas planejamentos e estratégias, ações que vão ao encontro dos objetivos da sociedade, garantindo a sustentabilidade da organização e contribuindo para o desenvolvimento sustentável. Essas preocupações e as mobilizações realizadas despertaram o interesse em estudar e incorporar informações de caráter social e ambiental ao sistema de informações gerenciais.

Desta forma, insere-se a participação da contabilidade, contribuindo para a mensuração e divulgação das informações econômicas, sociais e ambientais.

Luca (1998) indica que a idéia da responsabilidade social foi introduzida no mundo dos negócios a partir dos anos 30, e ganhou maior enfoque na década de 60, pois grandes empresas começaram a apresentar anualmente relatórios dos resultados obtidos com suas políticas sociais.

A autora comenta que as questões sociais decorrentes das atividades das empresas passaram a ser questionadas por volta da década de 60. Foi nos Estados Unidos que se questionou pela primeira vez a questão da responsabilidade social das empresas. Paralelamente, surgiram na Europa, principalmente na França e Alemanha, movimentos sociais que proclamavam por informações sobre geração e condições de trabalho e renda nas empresas. A primeira lei que obrigava as empresas com 300 ou mais funcionários a publicar o balanço social surgiu na França em 1977.

No Brasil, estudos e pesquisas sobre essa temática iniciaram a partir da década de 1980, mas somente a partir de 1990 as organizações começaram a internalizar e discutir o tema da responsabilidade social, procurando, assim, divulgar suas ações à sociedade.

Santos (2003) afirma que a idéia de balanço social começa a surgir com a necessidade de prestar informações aos empregados e à sociedade de forma geral. Como se sabe, a Contabilidade tradicional, ao longo de sua história, esteve voltada inicialmente para o proprietário, posteriormente para credores, governo e investidores.

Tachizawa (2002) considera que o novo contexto econômico caracteriza-se por uma rígida postura dos clientes, voltada à expectativa de interagir com organizações que sejam éticas, com boa imagem institucional no mercado.

Comenta ainda que essas alterações no perfil comportamental do consumidor provocaram variações nos procedimentos empresariais. O consumidor começa a exercer sua condição de cidadão e exige das empresas o desenvolvimento da responsabilidade social e ambiental, tanto no ambiente organizacional interno quanto no externo.

Melo, Neto e Froes (2002) definem a responsabilidade social como sendo a decisão da empresa de participar mais diretamente das ações comunitárias na região em que está

presente, e de minorar possíveis danos ambientais decorrentes do tipo de atividade que exerce.

No entanto, outros fatores também são necessários para que a empresa seja socialmente responsável: apoio ao desenvolvimento da comunidade onde atua; preservação do meio ambiente; investimento no bem-estar dos funcionários e seus dependentes e num ambiente de trabalho agradável; comunicações transparentes; retorno aos acionistas; sinergia com os parceiros; satisfação dos clientes e/ou consumidores.

Os autores definem também que a atuação socialmente responsável compreende o desempenho ético das empresas, amparado por princípios e valores que norteiam as pessoas no desenvolvimento das atividades em seu dia-a-dia, no estabelecimento de relações com os diversos *stakeholders*, como acionistas, funcionários, clientes, fornecedores, comunidade, meio ambiente (MELO NETO; FROES, 2001; ASHLEY, 2002).

Existem também concepções contrárias à responsabilidade social das empresas. Uma dessas concepções é do economista e professor da *University of Chicago*, Milton Friedman (1970). Seus argumentos são baseados nos conceitos de direito de propriedade. Nessa perspectiva, a direção corporativa tem a obrigação de atingir somente o objetivo de maximização dos lucros, otimizando o uso de recursos organizacionais no intuito de aumentar o retorno do capital para os acionistas.

Embora existam correntes de pensamento contrárias à responsabilidade social das organizações, a concepção de responsabilidade social, conforme Alves está ganhando um número cada vez maior de adeptos. Alves (2001) ressalta que o crescimento e a diversificação das grandes empresas nos principais países industrializados revelam que o papel da empresa na sociedade não se restringe meramente à produção de bens ou à prestação de serviços em condições eficientes, assim como não se limita à maximização do lucro para os acionistas.

Pereira *et al* (2004) destacam que, nesse contexto econômico, os objetivos das organizações são mais amplos, constituindo-se em geração de riqueza em termos de conhecimento, tecnologias, empregos, e contribuindo para o desenvolvimento sustentável a longo prazo, conseqüentemente, para a prosperidade de uma região, estado ou país. No entanto, estudo realizado em empresas varejistas de Belo Horizonte aponta que 65,87% das empresas pesquisadas apresentam perfil de médio e baixo estágio de adoção de práticas de responsabilidade social.

Segundo Melo Neto e Froes (2002), o exercício da responsabilidade social das organizações assume duas dimensões, focalizando as comunidades interna e externa. O foco interno refere-se às ações desencadeadas em benefício dos funcionários e seus dependentes. Por outro lado, a dimensão externa da responsabilidade social está centrada em ações que

beneficiam a sociedade, ou seja, a comunidade mais próxima da empresa.

Ashley *et al* (2006) concluem que o conceito de responsabilidade social no âmbito organizacional encontra-se ainda em ampla discussão teórica e em uma busca por meios de sua operacionalização e avaliação, tanto no ambiente das organizações empresariais quanto no das organizações públicas e sem fins lucrativos.

É notória, entretanto, a disseminação da perspectiva ampliada para o conceito de uma responsabilidade social organizacional que envolva a gestão ambiental e a gestão dos fornecedores, com o objetivo de criar uma sustentabilidade ambiental e econômica, além da sustentabilidade social promovida pelos impactos sociais da organização.

Ashley *et al* (2006) argumentam que, por outro lado, estruturas de governança que promovam a explicitação de valores e princípios éticos, além da transparência e da comunicação organizacional, indicam a possibilidade de difusão de condutas socialmente responsáveis em redes organizacionais de fornecedores, parceiros e clientes/usuários dos produtos oferecidos por um organização.

Continuando, a autora esclarece que, nesse sentido, pensar uma organização responsável, tanto na esfera pública quanto na privada, requer também pensar em uma comunidade de *stakeholders* socialmente responsáveis, entre os quais os fornecedores, a comunidade local e parceiros institucionais, que valorizem a conduta responsável das organizações e promovam a sua sustentabilidade. Conforme os estudos desenvolvidos, esse conceito de responsabilidade social organizacional pode estender-se a toda relação organização-sociedade.

Por analogia, a autora assinala uma abrangência para a responsabilidade social das IES perante as relações de trabalho com seus servidores, docentes e técnicos, as contratações de bens e serviços junto a fornecedores e as relações com o ambiente natural e construído, sobre o qual gera impacto em seus processos organizacionais, além das ações de ensino, pesquisa e extensão, já previstas na dimensão de responsabilidade social da Lei n.º 10.861.

Especificamente no que se refere à avaliação das instituições de ensino superior, cabe destacar as dez dimensões a serem avaliadas no processo de auto-avaliação institucional e avaliação externa, respeitando-se a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, segundo Ashley *et al* (2006):

Artigo 3.º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I) a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II) a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as

respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III) a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV) a comunicação com a sociedade;

V) as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI) organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e a representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII) infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII) planejamento e avaliação, especialmente os processos, os resultados e a eficácia da autoavaliação institucional;

IX) políticas de atendimento aos estudantes;

X) sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior (BRASIL, 2004).

O Brasil já possui uma norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), publicada em dezembro de 2004, para a certificação de sistemas de gestão de responsabilidade social, a NBR 16001 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2004). Tal norma aponta alguns elementos para a conceituação da responsabilidade social organizacional, incluindo o cumprimento da legislação, a gestão dos impactos ambientais, sociais e econômicos da organização e o processo dialogal para a governança das relações da organização com: aqueles que nela trabalham; os fornecedores; os demandantes dos bens e serviços que disponibilizam para a sociedade tanto os custeados tanto por recursos privados quanto por recursos públicos; a comunidade de entorno que seja direta ou indiretamente impactada pela organização; o ambiente natural; os concorrentes, e as futuras gerações, por meio de práticas sustentáveis de produção e consumo (ASHLEY *et al*, 2006, p.30).

2.8 Governo eletrônico

O governo eletrônico é um dos requisitos já citados que irão facilitar a transparência da gestão pública e, conseqüentemente, a *accountability*. Desta forma, pode-se observar, pela afirmação dos autores, que foram criados inclusive com esse objetivo.

O desenvolvimento dos computadores nas últimas décadas, notadamente dos microcomputadores pessoais a partir dos anos 80, e, mais especificamente, a popularização da

Internet a partir dos anos 90 têm suscitado uma série de questões sobre a emergência de um outro tipo de sociedade, a sociedade da informação, conforme Pinho (2007).

As TICs – tecnologias de informação e comunicação – que tiveram e tem tido um desenvolvimento impressionante nas últimas décadas estariam criando uma nova sociedade como até então a humanidade não havia tido experimentado. O sucesso dessas tecnologias e o entusiasmo que elas proporcionam devem, no entanto, ser vistos como “uma mescla de realidade e mitos” (WOLTON, 2003, p.84).

A velocidade das transformações seria um traço característico do período atual, um traço definidor dessa sociedade. Além de conformar novas relações sociais baseadas mais em contatos virtuais do que reais, criando novas sociabilidades, essa sociedade conteria os indícios de uma sociedade mais democrática ao facilitar a ativação de contatos entre cidadãos e entre estes e os governos. O instrumental tecnológico possibilitaria a construção de governos mais transparentes ao disponibilizar maiores volumes de informação, haveria mais participação popular questionando o governo, o que seria facilitado por essas tecnologias, aproximando-nos de uma democracia direta em contraponto à democracia representativa atual.

Para Lévy (1999), efeitos como a ampliação da liberdade de expressão, do acesso à informação e do diálogo e interatividade pelas comunidades virtuais, usufruídos pelos usuários da Internet, torná-los-ia mais bem informados, politicamente mais ativos e socialmente mais conscientes do que os cidadãos *off line*, habituando esses “novos” cidadãos à discussão e à deliberação pública.

Castells (2003) entende que estamos em uma era da Economia da Informação, pois mais da metade dos trabalhadores processa informações. Segundo ele, estamos no meio a “uma explosão da informação”, com o crescimento explosivo de documentos disponibilizados na web e do número de e-mails que circulam.

Para Baudrillard (2001), as novas tecnologias mergulharam a humanidade numa “liberdade aparente”, e quando tudo parece ser livre, na verdade nada o é. As tecnologias da informação e comunicação estariam submetendo os indivíduos a uma comunicação forçada, e o ciberespaço, mais do que espaço de conhecimento e aprendizagem, seria um espaço de desaparecimento, uma forma de perda pelo excesso de informação que está submergindo a humanidade.

Segundo Coelho (2001), no âmbito governamental, os processos de reforma e modernização da gestão pública estão enfrentando um novo desafio, que é o de se adaptarem à crescente disseminação das inovações tecnológicas e à expansão de um novo paradigma

produtivo vinculado ao surgimento da denominada sociedade do conhecimento.

Neste sentido, com o intuito de promover uma maior utilização das Tecnologias da Informação e de Comunicação (TIC), por parte das administrações públicas, diversos governos criaram programas para a implantação da Sociedade da Informação, onde por meio de um documento chamado Livro Verde, propõem diretrizes para a estruturação de infra-estruturas de comunicação, regulação, educação e universalização de acesso ao ambiente digital, bem como para o desenvolvimento de ações governamentais que também promovam o incremento da sua eficiência e da sua transparência, por meio do uso intensivo destas tecnologias (COELHO, 2001, p.111).

O referido autor ainda complementa que o uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) está transformando as relações entre governos e cidadãos em muitas áreas. As TICs estão sendo cada vez mais usadas para combater a corrupção. Contanto que procedimentos corretos sejam estabelecidos, elas podem ser usadas para permitir o rastreamento das transações financeiras e administrativas e torná-las sujeitas a questionamentos.

As TICs facilitam a publicidade das regras e critérios que governam as decisões. Os responsáveis por determinadas decisões ou atividades podem ser prontamente identificados. E, ao melhorar os sistemas de contabilidade, monitoramento e auditoria, asseguram que as finanças públicas sejam inteiramente submetidas ao exame minucioso dos níveis mais altos da gerência e à avaliação externa. De modo mais geral, o poder das TICs como um veículo para a informação e a consulta significa que os cidadãos podem ser envolvidos mais plenamente em todos os aspectos do governo, incluindo a formulação de políticas, assim reforçando a criação de uma cultura de confiança e interesse mútuo. Esse conjunto de ações tem sido denominado de Governo Eletrônico.

Segundo Akutsu (2002), esse chamado Governo Eletrônico ocorre por meio de portais que são páginas na internet a partir do qual todos os serviços e informações da entidade podem ser acessados. É também um “cartão de visitas”, um “palanque eletrônico”, que permite divulgar idéias 24 horas por dia, todos os dias da semana. É também um canal de comunicação entre governos e cidadãos, que possibilita a estes exercitar a cidadania e aperfeiçoar a democracia.

Deve-se ter em conta que, se esses mecanismos facilitam a disponibilidade de informação, não necessariamente implicam sua qualidade. Quanto a esse ponto, Sartori (1994) já apontava que, apesar do excesso de informações existentes à disposição do público, a má qualidade da informação disponibilizada era notável. Conforme Prado (2004) mostra, a

existência pura e simples de tecnologia de informação à disposição dos governos não necessariamente leva à maior disponibilidade de informações públicas e transparência, e por extensão, à *accountability*. Ainda mais que isso, a mera existência de informação nada nos diz sobre a sua qualidade e inteligibilidade. Como destaca Sartori, “[...] Informação não é conhecimento” (SARTORI, 1994, p.65).

Castells (2003) trata com cautela a questão da utilização da Internet pelo governo, conforme observação a seguir:

Na verdade, em vez de ser usada pelo governo para vigiar seus cidadãos, a internet poderia ser usada pelos cidadãos para vigiar o seu governo. Os cidadãos poderiam ter acesso a arquivos de dados do governo, como de fato é seu direito. E os governos, não a vida privada das pessoas, deveriam se tornar uma casa de vidro, exceto para alguns assuntos essenciais de segurança nacional (CASTELLS, 2003, p.152).

Bandeira (2005) declara que, no contexto da sociedade digital, a Internet mostra uma aptidão para representar um relevante mecanismo para a execução da *accountability*, tanto vertical quanto horizontal. Todavia, a divulgação dos resultados obtidos internos à própria administração pública (*accountability* horizontal) é uma ação que se desenvolve apenas nos órgãos fiscalizadores, envolvendo, em algumas situações, normatizações referentes a questões de sigilo e de salvaguarda de interesses previamente definidos pelo Estado.

“Não há menor dúvida de que a Internet pode contribuir para o avanço democrático”, no entanto alguns esquecem que “o principal obstáculo à democratização das sociedades capitalistas nunca foi a existência ou não de informações, mas a propriedade ou o controle de sua produção, seleção e divulgação massiva” (FIORI, 2001, p.44).

Em se tratando da sociedade brasileira, o controle da produção, da seleção e da disseminação obedece a critérios explicitamente delineados na estrutura de poder conservadora, que dirige nossa sociedade há séculos.

Ainda que expressando o mesmo diagnóstico, ao afirmar que estamos em um “profundo mar de informações” (CASTELLS, 2003, p.77). O autor manifesta uma visão mais otimista com relação à política, mesmo assinalando resultados concretos pouco animadores. Declara que os raríssimos exemplos de prática interativa cotidiana do sistema político com os cidadãos indicam que a Internet, pelo menos até agora, não cumpriu as expectativas de se tornar um novo espaço de discussão política.

O autor admite que, em geral, os *sites* governamentais apresentam problemas de desatualização, falta de interatividade e *design* inapropriado, funcionando mais como um

quadro de anúncios. Para o autor, a televisão, o rádio e os jornais continuam sendo a mídia preferida, pois se ajustam melhor ao padrão de comunicação de um para muitos, que ainda é regra na política. Abordando esse tópico, diversos estudos (GUIDI, 2002; MAIA, 2002) também têm mostrado, que mesmo em países com forte tradição democrática, a presença das administrações públicas na Internet está ainda em um estágio muito inicial, praticamente experimental, e que, em vez de processos de interação política, o modelo que prevalece é o baseado na difusão de informações.

Castells (2003) argumenta que esses dados, todavia, não são indicativos de que não existe na Internet atividade política, pois as novas tecnologias têm sido utilizadas intensamente pelos movimentos sociais como um mecanismo de ação e organização. O autor explica que, menos por meio de associações, como partidos políticos, e mais de campanhas concretas para objetivos específicos (“salvem as baleias”, “vamos defender nosso bairro”), os movimentos sociais têm usado intensamente as novas tecnologias como ferramenta de comunicação e mobilização.

“Não é verdade que as coisas ficaram mais simples e transparentes apenas porque passamos a ter mais conexões e receber mais informações” (NOGUEIRA, 2001, p.37). Em outras palavras, não é porque tem-se mais informações que os processos políticos ficaram mais transparentes ou temos condições de compreender mais facilmente, de maneira automática, “contextos bem mais integrados e conturbados” (NOGUEIRA, 2001, p.35). Muita informação pode equivocar ou incutir no cidadão a idéia de que há transparência, confundindo-se muita informação com transparência, pois, na verdade, a informação efetiva e relevante não estaria sendo fornecida.

Olhando nessa perspectiva, então, não haveria excesso de informação, mas sim, e exatamente, falta de informação, isto é, não é dada a informação que presta, que conta. Na realidade o que se expõe é :

[...] um amontoado fantástico e alucinante de dados que o público recebe com relativa indiferença, funciona e produz incessantemente notícias sobre notícias, que criam um clima de ‘estar sendo informado’, quando, na verdade, são parte de uma encenação. É produção de informação para não se informar coisa alguma.” (MARCONDES FILHO, 1994, p. 63).

Desta forma, percebe-se que “[...] a disponibilidade de uma quantidade praticamente infinita de informação pode ser tão paralisante quanto sua carência” (SORJ, 2003, p. 46).

Castells (2003) destaca que, embora muito se tenha falado sobre a possibilidade oferecida pela Internet de uma maior participação cidadã, informação política e relação

interativa, a maioria dos estudos e relatórios demonstra que isso ainda não aconteceu. Por outro lado, há pouco interesse dos cidadãos, não dispostos a envolver-se em muitas indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação ou afeta seus interesses pessoais, o que reforça o diagnóstico de um distanciamento da política.

Maia (2002) cita pesquisas realizadas sobre a experiência da implementação da Internet em Bolonha, que garantiu a universalidade do acesso a toda população, de forma a evidenciar que os grupos de discussão mais populares estavam ligados a *sites* de entretenimento e a temas apolíticos, como culinária, esporte e viagem, demonstrando que os principais obstáculos para a realização da política deliberativa advêm não de empecilhos à liberdade de expressão ou de comunicação, mas geralmente de um tipo de apatia política.

Sorj (2003) considera que os impactos da Internet na esfera política ocorrem em três níveis: e-governança que compreende a utilização da Internet “para aumentar a eficácia, a eficiência, qualidade, transparência e fiscalização das ações e serviços do governo e das instituições públicas”. Por e-governo, o autor entende que os novos instrumentos “permitem aumentar e modificar a participação dos cidadãos na gestão e escolha das decisões governamentais, bem como influenciá-las”. O terceiro nível refere-se à e-política, identificado pelo “impacto da Internet na própria estrutura e possibilidades de organização política da sociedade” (SORJ, 2003, p.48).

A e-governança compreende um conjunto de informações de atividades e decisões dos governos, bem como serviços disponibilizados por estes. A e-governança aproxima-se do que Pinho, Iglesias e Souza (2005) chamaram de governo eletrônico restrito que, em síntese, pode ser entendido como a apropriação passiva das informações disponibilizadas nos portais sem maiores objetivos de questionamento e debate políticos. O e-governo abrange, entre outras, “a possibilidade de interagir com as instituições públicas” (SORJ, 2003, p. 49) que se aproxima do que Pinho, Iglesias e Souza (2005) chamaram de governo eletrônico ampliado, onde os portais constroem canais de interatividade com a sociedade para diálogo político e administrativo.

Para o entendimento da e-política, vale lembrar a existência de uma tradição de “associar as formas de fazer política com o tipo dominante de meio de comunicação” (SORJ, 2003, p. 49), sendo a Internet, depois do rádio e da televisão, apontada como uma “nova forma de fazer política, dissociada ou à margem do Estado, pelo fortalecimento das redes da sociedade civil” (SORJ, 2003, p.49).

O autor chama atenção para o fato de que, não existem, até o momento, “elementos suficientes que confirmem qualquer suposição sobre o impacto da Internet na política” (SORJ,

2003, p.49) abrindo-se duas possibilidades, bem opostas: de um lado, “uma transformação radical da democracia representativa em democracia plebiscitária” e, de outro lado, a visão de que “a nova sociabilidade virtual destrói as bases da interação que permite a construção do espaço público e aumenta a capacidade de controle da população pelo Estado” (SORJ, 2003, p.49).

Tristão (2002) cita o governo canadense que é reconhecido como um dos grandes inovadores na prestação de serviços via Internet, não só por disponibilizar informações e serviços de forma integrada por meio de um portal (<<http://www.canada.gc.ca>>), mas por possibilitar o acesso a essas facilidades tanto em inglês como em francês, e também por disponibilizá-los tanto por áreas temáticas (tributos, cultura, saúde, justiça etc.), como por grupos de interesse (povos indígenas, crianças, jovens, aposentados, imigrantes, portadores de deficiências e canadenses vivendo no exterior).

Tristão (2002) indica que no relatório de abril de 2001, da consultoria Accenture, intitulado *Liderança em Governo Eletrônico*, em que foram avaliados vinte e dois governos que buscam o aperfeiçoamento das suas soluções de governo eletrônico, apresenta Cingapura ocupando o segundo lugar em uma categoria que é classificada como “maturidade em e-gov”, um conceito que engloba definições como tipo, nível e modo com que os serviços de divulgação de informações, de interação e de transações eletrônicas são prestados por estes mesmos governos.

Ainda de acordo com Tristão (2002), no Brasil, reunidos na Rede Governo na Internet, existem mais de 4.000 *sites* governamentais que oferecem cerca de 700 diferentes tipos de serviços e fornecem um grande volume de informações ao cidadão. O Portal da Rede Governo (<www.redegoverno.gov.br>) é a entrada virtual para todas as páginas oficiais brasileiras disponibilizadas na Internet, eliminando a necessidade de gravar milhares de endereços públicos na rede mundial de computadores ou a necessidade de o usuário entrar várias vezes nas páginas iniciais e menus de ministérios, fundações, agências ou autarquias.

Segundo o autor, na Rede Governo, o acesso ao serviço e à informação governamental almejada é direto, e por meio dele o usuário pode obter certidões negativas, realizar pesquisas de situação fiscal, solicitar parcelamento e quitação de dívidas junto à Receita Federal, emitir pedidos de emissão de passaportes, consultar licitações, além de obter informações sobre concursos públicos, contratos, listas de fornecedores, atualização de dados cadastrais, cálculo do tempo para aposentadoria, lista de medicamentos genéricos, condições das estradas do país, consultas processuais, bibliotecas virtuais etc.

De acordo com Platt Neto *et al* (2006), a primeira demanda legal no sentido de

implementar a obrigatoriedade da divulgação de informações das contas públicas na Internet surgiu por meio da Lei n.º 9.755/98, que criou a página da Internet (*homepage*) Contas Públicas (<www.contaspublicas.gov.br>). Por meio desse *site*, todas as entidades gestoras de recursos públicos são obrigadas a divulgar determinadas informações orçamentárias e financeiras mensalmente.

Destaca-se também a criação, em 1994, do Portal da Transparência (<www.portaltransparencia.gov.br>), da Controladoria-Geral da União, que disponibiliza informações sobre a aplicação de recursos do governo federal, abrangendo transferências e aplicações diretas. Ainda por parte de CGU, foi editada a Portaria n.º 262, de 2005, que estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sujeitos à tomada e prestação de contas anuais manterão, em seus sítios eletrônicos na Internet, página com o título *Processos de Contas Anuais*, na qual ocorrerá a divulgação dos relatórios e dos certificados de auditoria, com pareceres do órgão de controle interno, e dos pronunciamentos dos Ministros de Estado, supervisores das áreas ou das autoridades de nível hierárquico equivalente, contidos nos processos de contas anuais.

Conforme Tristão (2002), o Presidente da República, insatisfeito com os resultados da Rede Governo, mediante o Decreto s/n.º, de 18 de outubro de 2.000, criou o Projeto *Governo Eletrônico*, que estabelece quarenta e cinco metas para fazer da Tecnologia da Informação uma importante ferramenta para a oferta de serviços de uso direto por parte dos cidadãos, e divulgação de informações que atendam às diretrizes de transparência do Governo Federal. Essas metas e suas diretrizes serão implementadas pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico, criado no âmbito do Conselho de Governo, com o objetivo de articular as ações para a implantação da política. O Comitê é presidido pelo Ministro Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, e conta com o apoio técnico administrativo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação.

A principal meta é a “ampliação do acesso à Internet”, considerada o maior desafio do Governo Eletrônico, uma vez que não basta estarem os serviços e informações disponíveis via Internet, se o cidadão não tiver acesso ao meio ou se não estiver capacitado a acessá-la.

O ideal seria promover o acesso universal à Internet. Contudo, como expressa (MEIRA JR., 2001, p. 13), isso “implica o acesso amplo, irrestrito e de baixo custo à rede mundial de computadores. O grande desafio é que as disparidades e desigualdades hoje existentes são consideráveis, particularmente em países em desenvolvimento como o Brasil, onde os custos associados ao acesso à Internet a tornam inacessível para uma grande parte da

população”.

O primeiro conjunto de medidas adotadas pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico tem como objetivo combater a exclusão digital, garantindo o acesso à Internet a todos os segmentos da população, por meio dos denominados Pontos Eletrônicos de Presença – PEPs, que estão sendo instalados nas diversas regiões do país em prefeituras, bibliotecas, museus, postos de saúde e outros locais de acesso público.

O segundo conjunto de medidas enfrenta o analfabetismo digital. Num primeiro momento, os operadores de PEPs ficarão responsáveis pela orientação das pessoas no uso das facilidades oferecidas. Quando todas as escolas estiverem conectadas à rede, espera-se que a população fique mais familiarizada com a tecnologia e cada cidadão possa acessar, sozinho, os serviços oferecidos e as informações disponibilizadas pelo Governo.

Ainda, segundo Tristão (2002), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão divulgou que parte dos recursos que serão investidos na implantação da infraestrutura necessária ao Governo Eletrônico sairá do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Formado pela contribuição compulsória das empresas de telecomunicações, o FUST deverá arrecadar cerca de um bilhão de reais em 2002.

“O acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania, vale dizer, condição essencial para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais” (TINOCO, 2001, p.13). Sem informação, o indivíduo exerce mal seus direitos, sobretudo o mais importante deles, que é o voto.

2.9 ESTUDOS DE CASOS

A partir deste momento, destacam-se exemplos de avanços realizados na área de gestão pública e cidadania, transparência pública e governo eletrônico. Os exemplos foram obtidos com resultados de pesquisas científicas já realizadas e divulgadas.

2.9.1 Inovação na Superintendência de Limpeza Urbana (SLU)

Como resultado da pesquisa sobre inovação na administração pública brasileira, a qual foi ganhadora do prêmio sobre Inovação em Gestão da Pricewaterhouse Coopers, Baracchini (2002) destaca o exemplo da Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), órgão vinculado à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Esse órgão assumiu a responsabilidade, em 1993, de

realizar iniciativas que incorporassem a participação e a formação de uma consciência ambiental nos cidadãos, a partir do manejo adequado dos resíduos produzidos em ambientes domiciliares e comerciais.

De acordo com Baracchini (2002), esse é um programa que veio suprir a carência de ações voltadas para o manejo adequado dos resíduos sólidos, tendo como proposta a coleta seletiva de lixo dentro do município, bem como a melhoria das condições de limpeza pública e o envolvimento da população, conscientizando-a para a questão do lixo. Anteriormente à implantação do programa, o lixo era separado apenas nas usinas de compostagem, porém, após o início das atividades, os resíduos passaram a ser coletados seletivamente na fonte geradora. A divulgação de informações foi um fator essencial para o sucesso do programa.

A autora aponta que esse programa conseguiu não só trazer impactos positivos à sociedade no que se refere às questões ambientais, como também possibilitou a reintegração social dos trabalhadores que serviam à limpeza. Também possibilitou a conscientização de toda a população quanto ao manejo ideal dos resíduos.

Baracchini (2002) destaca que o programa de Gestão de resíduos sólidos articula múltiplas dimensões, tais como desenvolvimento social, saúde, educação ambiental e geração de emprego e de renda; ele pode não somente ser considerado articulador de vários processos, mas também amplamente inovador.

2.9.2 A UNIOESTE e a LRF

Conforme as pesquisas realizadas por Simão (2005), a criação da Lei n.º 101, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trouxe uma série de medidas no sentido de racionalidade, aplicabilidade, controle, seriedade no manuseio do dinheiro público, a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) passou a exercer controles eficazes quanto à elaboração e à execução do seu orçamento.

O autor cita como exemplo que, após a implantação da referida Lei, os recursos destinados à Universidade constantes na Lei orçamentária aprovada para o exercício são repassados por meio de transferência do Tesouro Geral do Estado em cotas mensais, conforme arrecadação do Estado, sendo primeiro repassados os recursos orçamentários e, em seguida, o correspondente recurso financeiro (dinheiro), evitando assim que os gestores utilizem e comprometam parte dos recursos orçamentários com fornecedores sem a devida cobertura financeira.

Simão (2005) declara que a UNIOESTE sofre auditoria mensal por parte do Tribunal

de Contas do Estado do Paraná-TC/PR, em todas as suas contas, tanto de Receitas como de Despesas, nas quais são analisados aspectos de ordem administrativa (solicitações de compras, pesquisa de fornecedores, utilização da compra, autorizações, etc.), bem como aspectos de ordem financeira (saldo orçamentário existente, utilização dos estágios da despesa na efetivação da compra, classificação da despesa, saldo bancário etc.).

Além do acompanhamento do Tribunal de Contas do Estado, a UNIOESTE é acompanhada, diariamente, pela utilização do Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro (SIAFI), pela Secretaria de Estado da Fazenda e pela Secretaria de Estado do Planejamento, ambas responsáveis respectivamente pelos repasses Financeiros e Orçamentários efetivados a essa IES.

Simão (2005) concorda que a LRF reservou para a Receita Pública um capítulo especial, pois nos termos do seu artigo 11, constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

O autor destaca que a Lei determina que, na previsão da receita, devem ser observadas as normas técnicas e legais, os efeitos das alterações na legislação da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante. A previsão da receita deverá ser acompanhada de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referir, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

É oportuno destacar que a UNIOESTE, *campus* de Foz do Iguaçu, hoje, já aplica o que é determinado pela Lei quanto à previsão das suas receitas, que normalmente são arrecadadas nas seguintes fontes:

- a) recursos transferidos da fonte Tesouro Geral do Estado;
- b) recursos diretamente arrecadados (recursos próprios);
- c) recursos transferidos de convênios firmados com prefeituras, órgãos estaduais de fomento a projetos para a educação e com o governo federal também por meio de projetos.

Portanto o exemplo demonstra a importância da LRF nessa Instituição de ensino.

2.9.3 Pesquisa em Portais Públicos Estaduais

Pinho, Iglesias e Souza (2006) desenvolveram uma pesquisa cobrindo portais de dez governos estaduais (Bahia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais,

Paraná, Santa Catarina, Pernambuco, Goiás e o Distrito Federal), justamente os mais desenvolvidos e que, por suposto, teriam condições de construir melhores portais e onde poderiam ser encontradas situações mais favoráveis de interação desses governos com a sociedade, ou seja, onde os parâmetros da democracia deveriam estar mais presentes.

Os autores observaram que, quanto às informações em destaque na página inicial do portal, todos disponibilizam-nas em alguma medida, percebendo-se a existência de informações sobre realizações de governo, relações com a comunidade e, principalmente, disponibilização de serviços ao cidadão. A pesquisa identificou que encontrar informações nem sempre seria fácil para os interessados, podendo causar grandes dificuldades de acesso aos usuários, ainda mais imaginando o grande número potencial de pessoas com nível de escolaridade mais baixo. Destacando que se encontra cada vez, pelo menos potencialmente, em “uma sociedade que cada vez mais utiliza recursos digitais, a criação de facilidades de acesso e de busca de informação passa a ser uma questão fundamental” (PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2006, p.8).

Um fato que chamou a atenção nessa pesquisa foi o de que alguns Estados não implantaram ainda o Diário Oficial em seus portais, o qual é um elemento básico de comunicação com o público e atestado de transparência, configurando, assim, que “não há um esforço consistente desses governos em fazer chegar informações aos cidadãos nestes casos” (PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2006, p.8). Nos casos de existência do Diário Oficial *on-line* – o que acontece na maioria dos portais – notaram-se informações atualizadas diariamente, “indicando uma preocupação em manter o cidadão bem informado no que é disponibilizado” (PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2006, p.9).

Pinho, Iglesias e Souza (2006) destacam que os serviços disponíveis ao cidadão foram pesquisados, sendo observado que todos os portais dão acesso a “tributos-consulta e emissão de segunda via de carnês”, assim como aos serviços de “Licitações” e “Compras”. Quanto à “solicitação de serviços”, isso também ocorre, identificando-se, porém, graus diferenciados de desenvolvimento e de facilitação da vida do cidadão.

Quanto às informações de caráter mais geral fornecidas pelos Estados, estas variam de acordo com o perfil socioeconômico e cultural de cada um deles. No entanto, percebe-se que, via de regra, “os portais não sabem explorar o potencial de comunicação própria da internet para divulgar os seus próprios Estados, suas vocações e capacidades, de modo a atrair investimentos e explorar o potencial instalado” (PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2006, p.9). Em outras palavras, falta informação e, assim, não encontra-se frente àquela situação descrita por vários autores, de uma avalanche ou enxurrada de informações, ou, ainda, a informação

deveria ser de mais conteúdo. Não há dúvida de que os portais mostram muita informação, mas, mesmo assim, com muita informação ainda falta informação. Na verdade, se falta informação, falta a mais seletiva, que seria aquela mais carregada de conteúdo político.

De qualquer forma, a pesquisa mostrou que os portais estão bem equipados no fornecimento de facilidades de acesso a determinados serviços ao cidadão. As áreas de cobrança de tributos e mesmo de licitações e compras apresentam-se como aquelas que têm recebido maior desenvolvimento tecnológico, que estão mais preparadas. Isso mostra que a área que lida com a capacidade de arrecadação das secretarias da fazenda são aquelas prioritárias no governo eletrônico.

Observando de outra forma, no que interessa ao governo, este prepara adequadamente os instrumentos de interatividade com a sociedade. Mesmo assim, em alguns casos, esses sistemas ainda ficam devendo, conforme afirmam Pinho, Iglesias e Souza, (2006) o que expressaria uma limitação técnica.

Quanto à disponibilização de informações ao público, sem necessidade de identificação do cidadão ou de senhas de acesso ao banco de dados, a busca mostrou que ainda existem muitas áreas de acesso controlado à informação, e, em alguns casos, não dá para saber exatamente as razões de serem restritas. O que parece estar por detrás dessa situação é que “os governos ainda não estão imbuídos de um espírito de abertura à sociedade” (PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2006, p.9).

Em nenhum portal analisado foi encontrada qualquer informação a respeito de demonstrativos de execução do cronograma físico-financeiro das ações governamentais, “indicando novamente a ausência de prestação de contas e informações deste tipo à sociedade” (PINHO, IGLESIAS E SOUZA, 2006, p.10). Percebe-se o mesmo comportamento dos entes governamentais neste quesito, qual seja, não há abertura para a sociedade para acompanhamento dos cronogramas físico-financeiros (com uma única exceção e ainda parcial, do PR), o que reforça o isolamento do executivo e a não disponibilização de informações que efetivamente contam, pois agora se trata de aplicações financeiras que não são disponibilizadas à sociedade. Ou seja, não se tem acesso a como estão sendo gastos os recursos públicos pelo governo.

Segundo os autores, a disponibilização de informações da execução orçamentária referente a exercícios anteriores ocorre quase na totalidade dos portais, ainda que em diversos níveis de detalhamento. Nesse quesito encontram-se avanços significativos, em alguns casos, com grau de detalhamento de informação muito positivo. Essa maior prestação de contas, aliás, exigida pela lei, pode indicar que há uma predisposição para prestar contas do passado

ao lado de “uma dificuldade em fazê-lo no que se refere ao presente, ao que está em andamento” (PINHO, IGLESIAS E SOUZA, 2006, p.11), o que pode ser visto como uma posição um tanto suspeita, ainda que se possam levar em consideração todas as dificuldades *técnicas* para “fechar as contas”.

Na análise da transparência dos portais, a pesquisa mencionada verificou que a maioria destes não disponibiliza qualquer instrumento digital de acompanhamento dos seus projetos ao cidadão, não constrói qualquer espaço institucional para acompanhamento dos planos e ações governamentais. Nesse quesito, “as informações prestadas são muito superficiais, incompletas e genéricas, sem qualquer demonstrativo financeiro ou cronograma de execução” (PINHO, IGLESIAS E SOUZA, 2006, p.9). Isso indica que, quando se trata de informações relevantes e decisivas do ponto de vista político, os governos são efetivamente devedores.

Na realização da pesquisa para constatar a existência de um canal aberto para a discussão das políticas públicas, acontece nesse item uma infeliz unanimidade, pois nenhum portal disponibiliza qualquer mecanismo de interação para essa discussão, mostrando que não se cultiva a idéia de participação. Olhando do ponto de vista das TICs, a pesquisa detectou que falta aos portais a interatividade, ou seja, diálogo com a sociedade.

Em função desta pesquisa foi investigada a disponibilização, no portal, de alguma indicação de resposta por parte do órgão público às demandas da sociedade referentes a ações pontuais do Governo, novamente não encontrando nenhum dispositivo digital de intercâmbio. Isto aponta a ausência do governo eletrônico ampliado nos portais avaliados. O mesmo pode ser declarado quanto à existência de alguma indicação de resposta por parte do ente governamental a demandas da sociedade referentes a políticas mais amplas.

Os portais não criam facilidades para esse contato. “Ocorre uma unanimidade em todos os portais, não há abertura por parte do poder público estadual em compartilhar com a sociedade a elaboração de políticas mais amplas”, observando-se um “enclausuramento do poder público, avesso à interação com a sociedade, não fazendo uso da capacidade de contato que as tecnologias eletrônicas possibilitam” (PINHO, IGLESIAS e SOUZA, 2006, p.12).

Pinho (1998) indica que na fonte da falta de informação disponibilizada aos cidadãos está, efetivamente, uma posição política de não abrir o executivo à participação da sociedade civil e à transparência na prestação de contas do trato da coisa pública, o que se explica pela tradição brasileira da centralização do poder e das bases da formação de dominação tradicional do patrimonialismo.

Certamente, tanto a transparência como a participação demandariam um estoque de

informações muito mais apurado, de maior qualidade e objetividade para realizar a transparência e a participação. Em outras palavras, não há excesso de informação, mas sim falta desta, e essa falta certamente não se deve tanto a problemas ou causas técnicas ou financeiras, mas a decisões políticas de evitar a exposição do executivo ao escrutínio popular constante.

Do ponto de vista de Pinho, Iglesias e Souza (2006), a realidade brasileira, expressa pelos portais dos dez estados mais fortes da Federação, mostra que se está longe do que foi considerado o governo eletrônico ampliado, o qual considerava a existência de canais de interação com a sociedade e uma prestação de contas aberta, onde a informação de qualidade se torna requisito fundamental da cidadania.

Do ponto de vista de Sorj (2003), também se está longe do chamado e-governo, ao não se registrar a possibilidade de a sociedade civil “interagir com as instituições públicas”. Nas palavras dos autores referenciados, as informações disponibilizadas nos portais seriam mais enquadradas como sem “relevância significativa” sendo poucas as que poderiam ser classificadas como informações “objetivamente importantes, porque os seus conteúdos vão formar a opinião pública sobre os problemas da coletividade, isto é, sobre questões de interesse público” (SORJ, 2003, p.64-65). Na visão de Sorj (2003), as informações seriam mais de baixo conteúdo informacional, pois ocorre uma compreensão mecânica do que é informado, sem maiores requisitos intelectuais, detectando-se pouca informação de alto conteúdo.

2.9.4 Estudo sobre Portais Públicos Brasileiros

Akutsu *et al* (2002) realizaram um estudo de caso em vinte portais das três esferas do governo federal, estadual/distrital e municipal: do governos federal, do Distrito Federal, dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Santa Catarina, Pernambuco e Ceará, e dos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Florianópolis, Recife e Fortaleza. Os resultados apontam, na maioria dos casos, a ausência de *accountability* e a conseqüente manutenção do patrimonialismo e da democracia delegativa na sociedade brasileira. Não obstante, alguns resultados pontuais, porém significativos, evidenciam avanços por parte dos gestores em direção a uma maior *accountability* e, portanto, à construção de uma sociedade mais democrática, conforme previsto pelos teóricos da sociedade da informação.

Segundo Akutsu *et al* (2002), os resultados da observação dos portais revelaram que,

de um modo geral, os portais são mantidos atualizados, evidenciando um passo necessário para a *accountability* dos gestores públicos. Constatou-se também que, em 90,0% dos portais observados, estão disponíveis serviços aos cidadãos, demonstrando que, na grande maioria dos entes, estão presentes as condições tecnológicas para automação de serviços e disponibilização de informações na Internet.

De acordo com os autores, foram observadas inovações relevantes, em relação aos serviços e informações disponíveis aos cidadãos. A preocupação com a *accountability* é evidenciada em dois portais: os dos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. O compromisso pela transparência das informações, conforme declaração publicada na Internet pelos dois governos, representa importante avanço na construção de uma sociedade mais democrática.

No portal do governo do Rio Grande do Sul, além disso, observou-se a preocupação em incluir notas explicativas a respeito de cada um dos demonstrativos orçamentários e financeiros, de forma a facilitar o entendimento dessas demonstrações por parte dos cidadãos, e em dar transparência às informações, uma vez que não é fácil a interpretação desses demonstrativos por cidadãos sem conhecimento específico de contabilidade pública. Facilitar o entendimento de tais documentos representa um importante avanço em direção à *accountability* pelos gestores públicos.

Em relação à verificação das possibilidades de interação entre os governos e a sociedade, foram observados importantes avanços em apenas dois dos vinte casos. Nos portais das prefeituras de Curitiba e de Porto Alegre existe a possibilidade de envio de sugestões para a gestão de recursos e dos programas de governo. Indo além da solicitação da opinião dos cidadãos, a prefeitura de Porto Alegre implementou uma importante inovação, o orçamento participativo via Internet, onde as sugestões dos cidadãos são encaminhadas pela *web* e são efetivamente consideradas nas reuniões de deliberação do orçamento participativo. Esses dois casos, de Curitiba e de Porto Alegre, evidenciam mudanças pontuais e significativas na utilização da Internet como forma de incrementar a *accountability*, e sinalizam para um avanço em direção à sociedade da informação.

Akutsu *et al* (2002) destacam que, verificando a existência de inovações relativas à interação entre governos e cidadãos, constataram nos portais novas formas de comunicação com a sociedade, utilizando-se a Internet: canal de comunicação com a autoridade máxima do Poder Executivo, conforme observado no portal do Ceará; *Cartilha do cidadão*, incentivando o cidadão a exercer sua cidadania (Paraná); divulgação do processo de orçamento participativo (Pernambuco e Rio Grande do Sul); criação de locais de acesso público à

Internet (Belo Horizonte e Porto Alegre); e adoção de políticas que assegurem o acesso à Internet aos portadores de necessidade especial (prefeitura de São Paulo). Esses resultados sinalizam que alguns traços da sociedade da informação já estão presentes no Brasil, ainda que de forma embrionária.

Foram registradas, ainda, algumas práticas inovadoras no tocante à interação dos entes com outros poderes e esferas de governo: o portal do governo da Bahia contém três opções de acesso, para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; o portal de Minas Gerais permite acesso único para o Ministério Público e para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; o portal do Rio Grande do Sul contém *links* para organizações não-governamentais, centrais sindicais e partidos políticos. Tais inovações, embora ainda tímidas e em pequeno número, evidenciam avanços dos entes na prática da *accountability* horizontal. Além dos resultados já apontados, que indicam avanços em direção a uma maior *accountability* dos gestores públicos, foram registradas na pesquisa algumas evidências das causas que dificultam a utilização da Internet como instrumento de comunicação entre o Estado e a sociedade por um maior número de governos de maneira mais rápida. Essas evidências encontram-se descritas a seguir.

Com relação à atualização dos portais por esfera governamental verificou-se que, na esfera municipal, é atualizado um menor percentual de portais do que na esfera estadual/distrital, evidenciando que os avanços em direção à sociedade da informação serão mais significativos em governos com maiores recursos financeiros, humanos e tecnológicos. Uma vez que os estados têm normalmente mais recursos à sua disposição, estão também mais equipados para manterem atualizados seus portais na Internet.

As respostas dos gestores em relação às dificuldades enfrentadas para manutenção e atualização dos portais corroboram esses resultados: os quatro entes que encaminharam respostas registram entre suas principais limitações a dificuldade com a aquisição de tecnologia ou com o recrutamento de mão-de-obra qualificada em quantidade suficiente.

De acordo com Akutsu *et al* (2002), outra importante conclusão decorrente da verificação da disponibilidade de informações é que o Poder Legislativo pode fomentar avanços na *accountability* e na construção da sociedade da informação: por força da Lei n.º 9.755/98 (Lei de Contas Públicas), que obriga os gestores públicos a prestarem contas na Internet, a gestão pública torna-se mais transparente.

Embora a maioria dos entes não cumpra a referida lei de forma integral, 75,0% dos portais apresentaram pelo menos parte dos demonstrativos exigidos. Por outro lado, se a Lei n.º 9.755/98 não existisse, é muito provável que a maioria dos entes não tivesse

disponibilizado nenhum demonstrativo na Internet. Tal conclusão também pode ser corroborada pelas respostas apresentadas pelos gestores de portais quando questionados acerca das dificuldades que enfrentam para organizar e manter atualizados os portais: dois dos gestores de portais prescrevem, como solução para as dificuldades enfrentadas em seus portais, aprovar decretos, leis e outras normas que obriguem os órgãos a manterem atualizadas as informações na Internet.

Tabela 1: Informações registradas na homepage Contas Públicas

<i>Situação Observada</i>	<i>Entes</i>	<i>Qt.</i>	<i>%</i>
A homepage Contas Públicas informa que a Entidade disponibiliza demonstrativos exigidos pela Lei de Contas Públicas.	Governo Federal e municípios de Florianópolis, Recife, Rio de Janeiro e Salvador.	5	25,0
A homepage Contas Públicas informa que o ente não disponibiliza os demonstrativos, ou não apresenta informações sobre o ente.	Distrito Federal, estados da BA, CE, MG, PR, PE, RJ, RS, SC e SP; municípios – Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre e São Paulo.	15	75,0
TOTAL		20	100,0

Fonte: Luiz Akutsu (2002).

Nesse caso, os avanços devem ser impulsionados pela sociedade, ao eleger governantes com maior compromisso com a *accountability* e com a construção de uma sociedade mais democrática.

2.9.5 Análise da Transparência na ANEEL

Como conclusão da análise da transparência na Aneel, realizada por Prado (2006), há o destaque de alguns pontos importantes para a definição dessa transparência. Em relação à estruturação do *website*, que se relaciona com a transparência na medida em que facilita ou dificulta o acesso às informações, a pesquisa constatou que a organização da Aneel é um pouco confusa, embora em menor grau que outras agências e órgãos da administração direta. Essa falta de padrão comum é um dos obstáculos ao desenvolvimento do governo eletrônico no Brasil, reconhecido pelo próprio governo federal em sua política de governo eletrônico (Brasil, 2002). A distância em termos de estruturação e tecnologia dos *websites* governamentais em relação aos *sites* comerciais ainda é muito grande. O governo federal reconhece que os custos envolvidos não são os maiores impeditivos para a melhoria na acessibilidade às informações em *websites* governamentais. A limitação maior é mesmo

quanto à necessidade de reestruturação interna dos órgãos e a otimização dos processos internos do governo.

Prado (2006) destaca que, considerando apenas o material disponibilizado pela Aneel sobre sua atuação e sobre o setor elétrico, o autor classifica a sua transparência como muito boa. Em comparação com o material disponibilizado pelo *website* do MME, o *website* da Aneel possui sensivelmente mais informações. Mesmo as informações repassadas pelas empresas reguladas estão disponibilizadas no *site* da Aneel, que tem o mérito de servir como depositário de informações e atuar como um verdadeiro portal do setor de energia elétrica, fornecendo links para as empresas que atuam no setor e apresentando uma série de informações e dados, alguns em tempo real.

Na pesquisa, o autor pôde observar que o material disponibilizado, em sua maior parte, é de boa qualidade. Mesmo aqueles de caráter mais técnico permitem seu entendimento por um cidadão comum. A preocupação recente da Aneel com a produção de material didático à população, para a disseminação de informações do setor, é uma iniciativa importante para a transparência.

O autor afirma que as informações sobre a prestação de contas da agência são mais escassas. Mesmo aquelas que obrigatoriamente devem ser disponibilizadas, como as tratadas na Lei de Contas Públicas, estão desatualizadas. Essa deficiência não é exclusividade da Aneel e deve-se, provavelmente, à ausência de mecanismos de punição mais efetivos quanto ao cumprimento da lei. Outra constatação da pesquisa é que a ouvidoria da Aneel não tem atribuição de promover uma “auditoria interna” da agência, atuando apenas como auditora do atendimento às solicitações. Dessa forma, sua importância para a transparência fica muito comprometida, embora ainda tenha um papel relevante para o controle social da agência.

Independente dessas ressalvas, como avaliação final, o autor considera o nível de transparência da Aneel bastante satisfatório, e significativamente superior ao do Ministério das Minas e Energia (MME). Interessante notar que Gelis Filho (2004), em trabalho recente em que verificou se as entidades reguladoras atuais diferem em seu desenho institucional quanto à independência e transparência, indicou a Aneel como a agência com maior grau de transparência, mesmo adotando parâmetros diferentes para avaliação da transparência, a saber: a existência de contrato de gestão, decisão colegiada, consulta pública e ouvidoria.

Prado (2006) aponta que, mesmo supondo que os problemas de legitimidade decorrentes da atividade regulatória e a complexidade do setor, discutidos por Salgado (2003), possam ter influenciado positivamente a Aneel em busca de maior transparência, a pesquisa não encontrou dados empíricos que apoiem essa afirmação. O autor sugere que estudos mais

aprofundados poderiam explicar melhor essa questão, principalmente quando observa que, do ponto de vista da legislação de criação e regulamentação da Aneel, a obrigação de ser transparente está definida de forma muito vaga, dando margem à existência de um menor grau de transparência por parte da agência, sem que isso pudesse ser contestado pelo governo ou mesmo pela sociedade em geral.

2.9.6 Hospitais de São Paulo geridos por Organizações Sociais

O trabalho de pesquisa apresentado por Sano e Abrucio (2008) procurou saber se a experiência dos hospitais de São Paulo geridos por organizações sociais, uma das maiores novidades brasileiras no campo da gestão pública, incorporou plenamente os princípios da NGP: flexibilização administrativa com aumento da *accountability*.

Foram realizadas trinta e duas entrevistas abertas, com atores vinculados ao governo federal, ao Executivo estadual, à Assembléia Legislativa e ao TCE de São Paulo, com membros do Conselho Estadual de Saúde, além de terem sido ouvidos acadêmicos e especialistas em gestão hospitalar. As entrevistas foram realizadas entre 2002 e 2007.

A conclusão obtida pelos autores é de que os avanços de gestão das OS da Saúde em São Paulo são evidenciados por dados referentes à eficácia e eficiência dos gastos públicos e à área de recursos humanos, ainda mais quando comparados ao desempenho dos hospitais estatais paulistas. O sucesso dessas OS é explicado por três fatores: a flexibilização administrativa, que favorece um melhor gerenciamento; o mecanismo do contrato de gestão, que aumenta a capacidade de planejar e executar por meio de metas capazes de serem avaliadas; o êxito do modelo de repasse a entes públicos não estatais, que só deu certo em São Paulo, porque foi constituído um núcleo burocrático estratégico na Secretaria do Estado da Saúde, capaz de regular, monitorar, avaliar e, eventualmente, alterar o rumo do processo de contratualização.

Os instrumentos de *accountability* foram, porém, pouco utilizados no controle das OS paulistas. “A hipertrofia do executivo vigente no Brasil, presente na forma de ultrapresidencialismo, é um grande obstáculo para reformas democratizadoras da administração pública. As entrevistas revelam que as instituições de controle têm sido pouco efetivas na responsabilização das OS de saúde em São Paulo. Por outro lado, constatou-se que a implantação desse modelo objetivou mais o problema fiscal do que as premissas da NGP.

“Mesmo sendo mais permeável ao controle do que o restante das experiências estaduais, o governo paulista, quando acionado por formas de cobrança e fiscalização,

respondeu inadequadamente aos controladores” (SANO e ABRUCIO, 2008, p.78).

A partir deste momento inicia-se a conceituação de universidades e a definição de seu histórico.

2.10 Universidades

O contexto organizacional e histórico das universidades é um fator já discutido em diversos estudos e passa a ser conhecido a partir deste momento, para contextualizar o objeto de estudo da pesquisa.

Como já afirmava Castro (1985) na década de 80, para quem vê hoje as mais modestas e mesmo desfrutáveis instituições de ensino superior exibindo a carta patente de Universidade, será uma grande surpresa saber que esse nome provocou sistemáticas e fortes reações na sociedade brasileira. Embora já no século XVI seis universidades tenham sido fundadas na América Latina, o Brasil entra nas décadas de 20 e 30 ainda discutindo se deveria ter uma Universidade.

A oficialização das Universidades no Brasil tornou-se um cavalo de batalha entre alas conservadoras e progressistas da intelectualidade brasileira. Entre os conservadores estavam os caciques das faculdades tradicionais que viam a ameaça de diluição de seu poder pelas fusões. Entre os progressistas estava a semente da comunidade científica brasileira, já desde esse momento tomando posições mais arrojadas em termos políticos, destaca Castro (1985).

O autor destaca ainda que o ensino superior em nosso País tem uma história curta, mesmo para padrões latino-americanos. Somente com a vinda da família real para o Brasil é que D. João VI instala as primeiras escolas superiores no Rio e na Bahia. Essas escolas, de medicina e engenharia civil e militar, são fundadas para atender às necessidades materiais da própria corte no Brasil. A partir desse momento, a expansão das escolas superiores é lenta: de 1808 a 1889 foram criados apenas quatorze estabelecimentos de ensino superior. Durante a Primeira República, de 1890 a 1929, foram criados mais sessenta e quatro novos estabelecimentos. Data desse período a fundação da Universidade do Rio de Janeiro (1922), considerada a primeira universidade brasileira, apesar da divergência com outros autores.

Castro (1985) relata que é a partir de 1930, com o governo de Vargas, que vai se processar uma significativa expansão no ensino superior. Nessa época, dois grandes eventos educacionais merecem destaque: a Reforma Educacional Francisca Campos, em 1931, que estabelece a finalidade social para a universidade, propondo ênfase na educação humanística e estabelecendo normas para os cursos de doutorado, e a criação da USP, em 1934, que estabeleceu no Brasil o modelo europeu de universidade. Com a vinda de vários cientistas

européus (Itália, Alemanha e França), inicia-se na USP a prática da pesquisa dentro da Universidade.

Em 1961, foi fundada a Universidade de Brasília, com a intenção de modernizar a universidade brasileira, principalmente por centrar-se nos departamentos e por retirar do catedrático a hegemonia que detinha. Nesse mesmo ano, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

As instituições de ensino superior, ou universidades em um sentido mais amplo, em face da existência de estatuto, regimento, hierarquia, quadro de recursos humanos especializados na geração e na socialização do conhecimento, podem ser consideradas organizações intrinsecamente complexas e com características especiais que as distinguem das demais organizações. Em consequência, existem divergências em estabelecer uma tipologia de consenso para organizações universitárias.

Por um lado, Baldrige (1971), ao examinar a liderança e as decisões na organização universitária, rotulou-a como uma “anarquia organizada”, na qual existe pouca coordenação e controle e, ainda, cada indivíduo é um autônomo tomador de decisões. Blau (1984) considera a Universidade como uma burocracia. Afirma que: “as universidades e outras instituições acadêmicas compõem-se de uma estrutura administrativa que é fundamentalmente semelhante à de burocracias governamentais, firmas privadas e fábricas e, sem dúvida, organizações mais formais”. Por outro lado, Rodriguez (1983) aponta e sugere textualmente o seguinte: “as universidades constituem organizações inconfundíveis, *sui generis*, diferentes, que não podem ser tratadas com as mesmas teorias nem com as mesmas técnicas com que se analisam e estudam as organizações com fins lucrativos”.

Conforme Simão (2005), o conceito de autonomia, qualquer que seja a configuração que se lhe atribua, implicaria sempre a idéia básica de a faculdade se autogovernar. É um dos princípios fundamentais da gestão universitária. Percebe-se que equivocada interpretação tem marcado o debate sobre a sua concepção, sendo, não raramente, confundida com soberania. Derivada de um princípio constitucional, a autonomia é um poder judiciário, enquanto a soberania será sempre um poder originário.

Como faculdade que uma instituição tem de se autogovernar, a autonomia obedecerá sempre aos princípios fundamentais da lei. Ranieri (1994) assim a conceitua:

Hoje, no direito público, a autonomia pode ser conceituada como poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que detém e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual ou fora do qual não existiria. Não é, portanto, soberania, mas poder derivado; e, quando atribuído a uma instituição pública, não implica em liberdade absoluta, uma

vez que a autonomia é restrita ao peculiar interesse da sociedade (RANIERI, 1994, p.31).

Outro autor define a autonomia universitária assim:

A autonomia universitária deve ser entendida como seu direito ao autogoverno, democraticamente exercido pelos corpos acadêmicos, sem imposição externa dos poderes governamentais, nem interferências de quaisquer instituições estrangeiras, quer na determinação de sua política de ensino, de pesquisa e de extensão e, também, sem restrições de espécie alguma à condução de suas atividades criadoras, docentes e de difusão, ou na constituição de seus corpos docentes e na fixação de seus critérios de acesso e promoção de estudantes (Ribeiro, 1982, p. 158)

A Universidade, necessariamente, deve prestar contas à sociedade, que a mantém. Ou, conforme a afirmação:

A Universidade é a sociedade e o Estado. O exercício da autonomia se dá nos contornos definidos pelas exigências sociais e pelo controle do estado. A autonomia não se contém em si mesma, ela se remete a parâmetros externos. [...] A discussão da autonomia é um chamamento à responsabilidade, uma cobrança dos deveres e obrigações, um apelo à seriedade, uma exigência de qualidade. [...] A autonomia impõe a exigência de responsabilidade e de competência de todos que produzem a Universidade (DIAS SOBRINHO apud KARLING, 1997, p.96).

Holtta (2002) afirma que deve haver equilíbrio entre autonomia e prestação de contas das universidades. Ele cita que houve na Europa muitos mal-entendidos quanto a isso. Verificando as reformas de ensino superior em alguns países europeus orientais, aumentaram a autonomia das universidades, mas esqueceram de desenvolver mecanismos de prestação de contas eficientes. Os resultados em alguns casos foram desastrosos. No caso finlandês, o autor destaca a importância do diálogo formal que leva a um acordo entre os Ministérios e as universidades, onde são acordados os objetivos institucionais e o financiamento é fornecido com base nesses acordos.

Sabe-se que na sociedade do conhecimento, as organizações universitárias passam a ocupar um lugar de importância ainda maior. Brotti *et al* (2000) afirmam que, paradoxalmente, as organizações acadêmicas são as que apresentam mais dificuldades em introduzir mudanças internas, incorporar novas tecnologias e redefinir seus processos e produtos. Normalmente, elas atuam dentro de um quadro referencial burocrático-legal, em que o governo exerce a influência e o controle.

Simão (2005) destaca que, atualmente, o ensino público superior é estereotipado por um método teórico baseado em normas técnico-científicas que buscam o entendimento, a mudança e o progresso do presente, com a junção da instrução, investigação e extensão. No Brasil, o objetivo histórico da Universidade Pública visa ao avanço das ciências por meio da preparação de profissionais de nível superior, tendo seu caminho marcado pela proliferação em quantidades, o que não proporciona um sistema qualitativo que supra a propagação dos problemas existentes atualmente, mesmo com o exercício de reformulações legais, estruturais e conjunturais.

Entende-se que nos últimos anos as universidades públicas brasileiras vêm discutindo e mobilizando esforços no sentido de viabilizar a implantação de sua autonomia. As discussões provocaram grandes avanços em torno do tema, a ponto de ser consagrado como dispositivo na Constituição Federal, cujo artigo 207 expressa que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. No entanto, uma das poucas experiências de autonomia financeira mais próxima do consagrado na Constituição é a das universidades paulistas, Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual Paulista (UNESP), e Universidade de Campinas (UNICAMP), de acordo com Simão (2005).

Finger (1997) afirma que indícios das transformações organizacionais começam a chegar à Universidade, de forma que os Estados Unidos, Canadá e alguns países europeus já estão testando algumas novas estruturas e maneiras de realizar suas funções tradicionais, tendo em vista que

a Universidade é uma organização conservadora por excelência, quer em suas práticas, quer em suas posturas e tem resistido a examinar com mais profundidade a aplicação de um novo modelo organizacional para seu fazer e para o papel de professores, alunos e funcionários. As dificuldades econômicas e as realidades sociais deverão forçar essa na análise, como já estão fazendo (FINGER, 1997, p.23).

Encerrando com o tema universidades finaliza-se todo o levantamento do estado da arte que foi necessário para o desenvolvimento desse trabalho. Foram destacados os tópicos accountability, governança, stakeholders, transparência, lei de responsabilidade fiscal, prestação de contas, responsabilidade social, governo eletrônico e universidades.

A partir desse momento abordam-se os procedimentos metodológicos adotados nesse trabalho.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo apresentam-se os procedimentos metodológicos empregados no presente estudo, declarando a caracterização da pesquisa, a forma de coleta dos dados, a análise e o tratamento dos dados, assim como as limitações da pesquisa. Ou seja, explicita o caminho percorrido para atender aos objetivos da pesquisa.

Pesquisa é definida por Gil (2002) como sendo um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, e tem como objetivo principal descobrir respostas para os problemas mediante o uso de procedimentos científicos.

Da mesma forma, Cervo e Bervian (1996) afirmam que a pesquisa é uma atividade voltada para a solução de problemas, pelo emprego de métodos científicos.

Em complemento, Richardson (1999) conceitua método como sendo o caminho ou a maneira para chegar a determinado fim ou objetivo. Portanto, pode-se concluir que o método é um conjunto de regras, possuindo um ordenamento, de alguma forma, já testado, o qual permite o desenvolvimento da pesquisa de um modo mais ágil e eficiente, evitando desperdício de tempo e focando o objetivo.

Esta pesquisa tem como objetivo explorar a temática *accountability* nas organizações públicas, por meio de um estudo de caso.

Com o estudo teórico perseguiu-se o conhecimento necessário para subsidiar e orientar a pesquisa empírica, por meio da formação da base de conceitos para identificação de possíveis respostas à pergunta do problema desta pesquisa. O que pode-se constatar que foi realizado de acordo com a descrição realizada no item tratamento e análise dos dados

3.1 Caracterização e Tipo de Estudo

Esta pesquisa classifica-se como descritiva e exploratória. De acordo com Gil (2002), a pesquisa exploratória objetiva explicitar o problema, demandando levantamento bibliográfico e entrevistas com sujeitos que tiveram experiências com o problema pesquisado, o qual assume uma forma de pesquisa bibliográfica. Reforçando, o autor destaca que a pesquisa é exploratória em função de ter a possibilidade de gerar conhecimento sobre o tema estudado e incrementando a sua compreensão.

Cervo e Bervian (1996) defendem a utilização da pesquisa exploratória quando há pouco conhecimento explícito sobre o tema, como é o caso das práticas de *accountability* nas empresas públicas brasileiras.

Já a pesquisa descritiva, conforme Gil (2002), tem como finalidade primordial descrever as características de determinada população ou fenômeno. Assim, esta pesquisa é descritiva, por apresentar a realidade da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), com relação ao tema pesquisado.

A pesquisa bibliográfica é composta, de acordo com Gil (2002), a partir de publicações, constituídas principalmente de livros, periódicos, artigos e materiais disponibilizados na Internet. Ainda, segundo Fachin (1993), trata-se do conjunto de conhecimentos humanos reunidos em obras, e tem como princípio conduzir o leitor a determinado assunto e à produção, coleção e armazenamento, reprodução, utilização e comunicação das informações coletadas para o desenvolvimento da pesquisa.

A pesquisa é caracterizada como um estudo de caso, o que, conforme Gil (2002), é um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. É amplamente utilizado nos casos em que se precisa realizar uma análise detalhada de uma organização ou fenômeno, principalmente em pesquisas exploratórias. E segundo Yin (2001), é indicado como o mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, sendo, então, o procedimento mais adequado para o estudo do tema *accountability* na UDESC.

Quanto à abordagem, a pesquisa é predominantemente qualitativa. Segundo Richardson (1999), esse tipo pode ser caracterizado como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentados pelos entrevistados. Para Seabra (2001), o método qualitativo difere do método quantitativo, à medida que não emprega, necessariamente, um instrumental estatístico como base para analisar um problema. Considera, portanto, o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que implica o entendimento de um espaço mais aprofundado das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

É considerada uma pesquisa aplicada, pois segundo Vergara (2000), é caracterizada pelo impulso de resolver problemas concretos, o que a diferencia da pesquisa pura, que objetiva satisfazer uma curiosidade intelectual do pesquisador.

3.2 Coleta de dados

Visando a atender ao objetivo de pesquisa definido, e procurando elementos para caracterizar a existência ou não de *accountability* na UDESC, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores da instituição, com a finalidade de identificar os elementos

necessários para uma análise descritiva do tema em questão, conforme a percepção desses atores sociais.

Antes da realização da entrevista, foi feito um pré-teste das questões com um ex-gestor da instituição e um coordenador de área de uma pró-reitoria, desta forma pôde-se ajustar e alinhar as questões, retirando-se as questões genéricas e que não estavam muito claras e relacionadas com o assunto em pauta.

As entrevistas foram realizadas com dezenove gestores da instituição, nos meses de novembro e dezembro de 2008, com os seguintes cargos:

- a) Onze diretores de centros de ensino;
- b) Um reitor;
- c) Um vice-reitor;
- d) Cinco Pró-Reitores; e
- e) Um secretário de comunicação (reitor na gestão passada).

A estrutura atual da UDESC contempla 11 (onze) centros de ensino, que possuem os seus recursos orçamentários descentralizados, além disto, a reitoria contempla 5 (cinco) pró-reitorias que também possuem o papel de administrar recursos da Universidade. Em função disso foram escolhidos os gestores listados por categoria acima relacionados para a realização das entrevistas, abrangendo todos os responsáveis diretos por recursos públicos dentro da Universidade. A entrevista com o ex-reitor, foi realizada em virtude da troca recente de gestão e para não perder uma experiência importante existente na gestão atual e que possui uma função relevante de secretário de comunicação.

A entrevista continha dezesseis perguntas que poderiam se desdobrar em outras, dependendo das respostas fornecidas.

Foram explicados aos entrevistados, caso não fossem do seu conhecimento, os conceitos principais, como *accountability*, prestação de contas e Lei de Responsabilidade Fiscal, abordados nas questões formuladas nas entrevistas.

A identidade dos entrevistados foi preservada, e eles receberam um número aleatório de um a dezenove, para a referência na análise dos resultados.

As entrevistas foram todas gravadas com autorização dos entrevistados e realizadas dentro da Instituição no horário disponível dos entrevistados previamente agendado pela pesquisadora.

3.3 Tratamento e análise dos dados

Após a coleta dos dados, foi realizada a sistematização das informações, por questão respondida nas entrevistas, para ser feita a análise dos dados coletados.

As dezesseis perguntas abordadas nas entrevistas foram agrupadas em categorias para que as respostas fossem analisadas por tema.

Os temas foram obtidos na fundamentação teórica, de acordo com o conceito de *accountability*, e são: responsabilidade do gestor público, transparência e prestação de contas para a sociedade.

Para esclarecer os conceitos envolvidos nessas categorias, foi desenvolvido, na sequência, a que se refere cada um deles:

- **Responsabilidade do Gestor Público:** refere-se à responsabilidade objetiva do gestor, com relação ao cumprimento da legislação vigente, ao bom uso dos recursos públicos, e principalmente no reconhecimento dessa responsabilidade pela sua capacitação.

- **Transparência:** aborda o trato das informações da Instituição, como a sua divulgação e os níveis de discussão das decisões na gestão.

- **Prestação de contas para sociedade:** identifica a atuação do gestor público e da sua instituição perante a sociedade, em uma preocupação constante de observar as necessidades da comunidade e prestar contas para essa sociedade, que a mantém; relaciona-se ao conceito de responsividade, que significa responder às necessidades da sociedade.

Segue abaixo relação das questões feitas nas entrevistas e as categorias selecionadas no conceito de *accountability*.

Questões / Categorias	Responsabilidade do Gestor		Prestação de contas para a sociedade
	Público	Transparência	
1	X		
2	X		
3		X	
4		X	
5		X	
6		X	
7			X
8		X	

9		X	
10		X	
11			X
12			X
13			X
14	X		
15	X		
16	X	X	X

Quadro 6: Relação entre as questões da entrevista e os itens teóricos

Fonte: Dados primários

As entrevistas com os gestores foram tratadas pelo método da análise de conteúdo. De acordo com Vergara (2000), essa técnica é utilizada para identificar o que está sendo dito sobre determinado tema, e permite tanto abordagens quantitativas quanto qualitativas.

Segundo Richardson (1999), a análise do conteúdo é utilizada para obter respostas diretamente relacionadas ao material analisado, classificando e tabulando informações específicas e baseando-se na questão da presença ou ausência de tal ou qual conteúdo particular.

As respostas das entrevistas foram transcritas pela pesquisadora, exatamente nos termos exarados na gravação pelos entrevistados e posteriormente foram interpretadas de acordo com as perguntas realizadas. Cada questão foi tratada separadamente, sendo algumas delas com categorização das respostas e outras expostas com um resumo de cada respondente.

3.4 Limitações da pesquisa

De acordo com Silveira (2004), a pesquisa pode ser limitada em relação a vários enfoques, como o assunto a ser tratado, à extensão que pode ser abrangida pela pesquisa, o limite de tempo, o limite de espaço, fatores humanos e econômicos.

Esta pesquisa possui as seguintes limitações:

Os dados foram obtidos segundo a percepção dos gestores da Instituição, o que pode ter alguma discrepância e distanciamento, dependendo do indivíduo e de sua experiência, pois eles se encontram em processo contínuo de aprendizagem;

Os processos de gestão estão em constante transformação no objeto de pesquisa, ou seja, existem processos sendo implantados e em mudança, portanto podem prejudicar o

resultado da pesquisa;

O tema abordado é polêmico e possibilita várias interpretações, o que pode distorcer o resultado;

Os dados foram coletados na Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC – e não poderão, em princípio, serem extrapolados para as demais universidades do país, não obstante servirem como base para interpretação, conclusões e recomendações de tendências, de cunho geral. Isso em razão de ser um estudo de caso.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo são realizadas a caracterização da Instituição objeto do estudo, a descrição e a análise das entrevistas feitas com os gestores da Instituição pesquisada.

A análise das dezesseis questões, efetuadas com os dezenove entrevistados, foi feita com o agrupamento dos itens identificados na fundamentação teórica, demonstrando as similaridades e diferenças apresentadas pelos respondentes. Em alguns casos, apresentam-se todas as respostas e, em outros, somente aquelas que se destacam ou se evidenciam, ou que têm a maior representatividade das respostas.

De acordo com a pesquisa bibliográfica realizada, o conceito de *accountability* destaca alguns pontos que serão tratados como categorias na análise da entrevista, que são: responsabilidade do gestor público, transparência e prestação de contas para a sociedade, os quais já foram definidos nos procedimentos metodológicos.

4.1 Caracterização da UDESC

Procura-se agora descrever o objeto do estudo de caso realizado.

O marco inicial da futura Universidade do Estado de Santa Catarina ocorreu em 8 de maio de 1963, com a criação da Faculdade de Educação, na Capital do Estado, Florianópolis, com o objetivo de suprir a demanda de qualificação pedagógica para o magistério estadual.

No ano de 1965, foram criadas, na Capital, a Escola Superior de Administração e Gerência, voltada para a formação de profissionais qualificados que atendessem à demanda, e a Faculdade de Engenharia, na cidade de Joinville, esta com grande potencial industrial.

A Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC – foi instituída em 20 de maio de 1965, pelo Decreto n.º 2.802, denominada então como Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, com a incorporação das unidades já existentes em Florianópolis e Joinville.

Dando seqüência à expansão e interiorização da Universidade, no ano de 1972 foi autorizado o funcionamento, na cidade de Lages, da Escola Superior de Medicina Veterinária.

Na Capital foram criadas, em 1973, a Escola Superior de Educação Física, e em 1985 o Centro de Artes, que absorveu o curso de Educação Artística que até então funcionava na Faculdade de Educação.

Em novembro de 1985, a UDESC foi reconhecida como Universidade pelo Conselho Federal de Educação. Com a promulgação da Constituição Estadual, em 1989, o ensino da

UDESC passou a ser oferecido totalmente gratuito.

A atual denominação – Universidade do Estado de Santa Catarina – passou a existir a partir da promulgação, em 1.º de outubro de 1990, da Lei n.º 8.092. Essa Lei normatizou o artigo 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual de 1989 e possibilitou sensíveis mudanças na estrutura da Universidade, caracterizando-a como ente jurídico próprio, com patrimônio e receitas próprias, autonomias didático-científica, administrativa, financeira, pedagógica e disciplinar, além de permitir a seleção de seus dirigentes pelo voto direto de seus docentes, técnico-administrativos e discentes.

A estrutura prevaleceu *multicampi*, com atuação vocacionada para os perfis socioeconômicos das regiões onde os *campi* estão inseridos, sendo assim divididos:

Campus I – Florianópolis: Centro de Ciências da Educação, Centro de Ciências da Administração, Centro de Educação Física e Centro de Artes;

Campus II – Joinville: Centro de Ciências Tecnológicas;

Campus III – Lages: Centro de Ciências Agroveterinárias.

A administração permaneceu na Capital do Estado.

Em 1994, é criado o Curso Superior de Tecnologia Mecânica – modalidade: Produção Industrial de Móveis, em São Bento do Sul, vinculado ao *Campus II*.

No ano de 2003, foi criado o *Campus IV*, sediado na cidade de Chapecó, com unidades também em Palmitos e Pinhalzinho, além do Centro de Educação a distância, vinculado ao *Campus I*. Ainda em 2003, foi autorizado o funcionamento do curso de Administração Pública, em Balneário Camboriú, vinculado também ao *Campus I*.

Atualmente, a UDESC conta com aproximadamente 7.000 alunos em seus cursos de Graduação e Pós-Graduação, com 1.300 funcionários, entre professores e técnico-administrativos.

Por fim, vale ressaltar que a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das instituições universitárias do Estado estão garantidas no art. 169 da Constituição Estadual de 1989. Já o art. 39, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que para garantir a autonomia estabelecida no art. 169 da Constituição, a Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC – será organizada sob a forma de fundação pública mantida pelo Estado, devendo seus recursos serem repassados em duodécimos.

Como explicitado anteriormente, as dezesseis questões abordadas na entrevista semi-estruturada (Apêndice A) serão analisadas de acordo com o tema a que se referem, conforme a relação já apresentada nos procedimentos metodológicos.

4.2 Responsabilidade do gestor público

Para analisar a responsabilidade do gestor público, foram selecionadas quatro questões daquelas realizadas na entrevista com os gestores, as quais se apresentam com as respostas fornecidas.

A primeira questão promove a discussão sobre a visão do gestor e qual a sua responsabilidade enquanto gestor público, a segunda questiona sobre a capacitação do gestor para assumir a função, já a terceira trata sobre os recursos orçamentários, e a última questão traz o tema da legislação, especificamente a Lei de Responsabilidade Fiscal e o conhecimento do gestor sobre ela.

A partir de agora, serão analisadas cada questão e as suas respostas relacionadas à responsabilidade do gestor público.

1) Qual a sua visão sobre a responsabilidade do gestor público?

Os respondentes indicaram uma linha semelhante de percepção sobre essa questão. Um conceito consensual entre os respondentes foi que o gestor público é o responsável pela boa aplicação e a gerência dos recursos públicos, tanto financeiros, como patrimoniais e de pessoal, buscando atingir sempre o melhor resultado, visando ao objetivo da Universidade, que é o de formar cidadãos e gerar conhecimento.

A questão da gestão dos recursos financeiros aparece mais evidente para todos os entrevistados como sendo uma responsabilidade do gestor público, porém alguns destacam outros pontos importantes, como a responsabilidade em atender às demandas da sociedade e prestar contas para ela, como se pode perceber pelo respondente 1:

O gestor tem uma responsabilidade no seguinte sentido: procurar obter o melhor dos recursos disponíveis, o que não quer dizer gastar o mínimo possível, quer dizer aplicar bem e ter o melhor resultado possível com aquilo que nos é disponibilizado, e ao mesmo tempo ter uma visão social da utilização dos recursos, ou seja, não se pode aplicar recursos visando exclusivamente ao interesse pessoal ou a preferência do gestor, mas tem que levar em conta se aquilo realmente é uma demanda da sociedade, se vai trazer algum benefício real para a mesma. Independente de ser uma atividade meio, por exemplo, comprar um ar condicionado para a sala de aula, para dar uma comodidade para alunos e professores, possui o seu alcance social (Entrevistado 1).

Cinco dos dezenove respondentes, representando 26,3%, expõem sua preocupação

com a transparência na gestão, como afirma o respondente 12:

Primeiro a responsabilidade do gestor público é ter transparência, preocupação com o bem público, a preocupação com a qualidade da gestão. Só com gestão podemos dar a agilidade, a economicidade e a efetividade ao setor público, tão difamado ao longo do tempo. Percebo que existe uma corrente em prol de um novo serviço público (Entrevistado 12).

Para o respondente 15, a responsabilidade do gestor público pode ser expressa assim:

Fazer com que a relação custo benefício seja a melhor possível (Entrevistado 15).

Já o respondente 18 destaca a questão dos recursos humanos como sendo uma responsabilidade para o gestor público:

Uma visão de boa utilização de tudo. Recursos humanos, por exemplo, se alguém não está satisfeito no setor deve-se verificar outro local para ser realocado e aproveitado (Entrevistado 18).

Três respondentes relacionaram a gestão pública com a gestão privada, priorizando o cumprimento de metas e o acompanhamento de resultados, conforme destaca o respondente 13:

A questão da responsabilidade do gestor público é indefinidamente igual à de qualquer outro gestor mesmo no âmbito privado, da mesma forma ele tem necessidade do cumprimento de metas, tem necessidade de apresentar resultados, de trabalhar com a sua área independente (Entrevistado 13).

Esse fato é corroborado pelo respondente 18 ao enfatizar que:

A responsabilidade tanto no público como no privado é fazer tudo direito, pagar as contas direito, fazer economia. Eu digo que a UDESC deve ser administrada como uma empresa (Entrevistado 18).

Segundo Ferreira (2002), em seu dicionário, a palavra responsabilidade é um substantivo que deriva do adjetivo “responsável”, que quer dizer, o que responde pelos próprios atos ou pelos de outrem. Que é causa de algo. Assim, pode-se perceber que este conceito está explícito nas respostas obtidas.

Conforme se destacou na fundamentação teórica, pode-se verificar que as respostas estão em uma linha de raciocínio de *accountability*, por apresentarem indicadores como a preocupação com os recursos públicos e com a eficiência e eficácia da gestão, segundo

autores como O'Donnell (1998), Campos (1990) e Rocha (2007) que conceitua *accountability* como sendo a responsabilização permanente dos gestores públicos em termos da avaliação da conformidade, legalidade, também da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade.

De acordo com o estado da arte, a *accountability* relaciona-se não só com a responsabilização, mas também com a responsividade. Podem ser trazidas definições mais específicas da sua relação com a democracia. Ospina, Grau e Zaltsman (2004), ao discorrerem sobre os movimentos da reforma da gestão pública, definem dois tipos de *accountability*. Um denominado *accountability* política e outro denominado gerencial. A política acontece quando os responsáveis por desenhar ou conduzir políticas públicas prestam contas de seus atos aos cidadãos. A *accountability* gerencial, avaliada dentro dos paradigmas da nova administração pública, refere-se à prestação de contas dos gerentes em relação à consecução dos objetivos e metas definidos e/ou acordados nas políticas públicas, em especial quanto à alocação de recursos. Nesse tipo de *accountability*, a responsabilidade recai principalmente sobre a eficiência e efetividade no uso dos recursos alocados aos programas considerados. Portanto, a análise das respostas demonstra que os gestores da UDESC têm uma preocupação com a chamada *accountability* gerencial.

A segunda questão aborda o tema da capacitação do gestor para assumir essa função de gestor público.

2) Você foi capacitado para assumir a função de gestor público?

Todos os respondentes destacaram que não tiveram uma capacitação específica para assumir a função de gestor público, alguns argumentam que tem a sua experiência particular na prática com uma carreira dentro da própria UDESC e outros apresentam uma experiência advinda de outros lugares, inclusive de empresas privadas. Na sua maioria, concordam que uma capacitação para o gestor público poderia minimizar erros cometidos e melhorar a gestão desenvolvida. Como destaca o respondente 5:

As pessoas vêm de áreas plurais, de áreas que nada tem a ver com administração, no entanto é parte inerente da função fazer administração, exatamente por ela ser pública, somos gestores eleitos e que elegemos, é obrigatório que essa pessoa passe por uma qualificação mínima, saiba o que é um processo, um documento, o orçamento, de onde vêm os recursos. O gestor eleito é eminentemente político, sem nenhuma qualificação técnica para poder fazer este tipo de gerenciamento. Se por alguma sorte ele teve

uma experiência empírica em instituições privadas, melhor para ele, que é o meu caso.

O respondente 3 afirma que:

Segui todos os cargos que existem dentro da Universidade. Mas o bom senso e a tranquilidade ajudam. Se eu tivesse feito cursos poderia ter feito coisas com uma visão diferente.

Assim como reforça o respondente 6 :

Eu tive que aprender muitas coisas por mim mesmo, todas as inovações que implementei foram da minha cabeça sem experiência e sem um apoio maior, nesse ponto a universidade falhou bastante e eu deixei de produzir talvez um trabalho tão bom quanto eu poderia produzir, exatamente por não ter este conhecimento, claro que você vai agregando conhecimento e vai sendo melhor administrador em outras etapas e outras instâncias. A universidade falhou comigo como falhou com outros. Não somos tão bons gestores pelo fato de não termos tido estes treinamentos. Somos capacitados na nossa parte técnica e não na parte administrativa.

O respondente 10 também destaca esta deficiência:

Acho que poderia, ao longo das funções que já exerci, ter desempenhado melhor o meu trabalho, se houvesse essa qualificação.

A formação dos gestores é na área técnica em que atuavam como professores, e dois deles apresentam o curso de especialização em gestão universitária como um diferencial.

Dos entrevistados, cinco deles informaram que fizeram cursos isolados, assistiram palestras ou participaram de treinamentos em razão da implantação de sistemas, porém são casos esporádicos e não institucionais.

Pelas respostas, pode-se perceber que existe muito esforço individual dos gestores após terem sido incumbidos dessa função. Um dos respondentes destaca que a atuação em colegiados é uma forma de aprendizado. E outro entrevistado destoa dos demais, afirmando que não sentiu necessidade dessa capacitação.

Não acho que seja necessário para ser um bom gestor público uma capacitação na área (respondente 18).

Conforme destacam Tapscott e Ticoll (2005), um dos obstáculos à transparência é a questão dos limites do conhecimento, somente pode-se tomar atitudes com relação ao que se conhece. Isso comprova a importância da capacitação dos gestores públicos da Instituição, para que possam assumir atitudes e terem responsabilidade sobre as decisões, com

conhecimento de causa.

Em função desta falta de capacitação citada pelos entrevistados, e da importância disto destacada na teoria, um programa de capacitação para o gestor público tende a melhorar o nível de qualificação da gestão na Instituição, de forma que o gestor ficará mais seguro de suas ações, e não será por desconhecimento a eventual falta de atuação.

Na questão 14 do roteiro da entrevista, enfoca-se o item “recursos orçamentários”, de forma a conhecer se a Instituição faz ou não bom uso desses recursos, já que esta é uma função e responsabilidade do gestor público.

3) Você acredita que a UDESC faz um uso efetivo e eficaz dos seus recursos orçamentários?

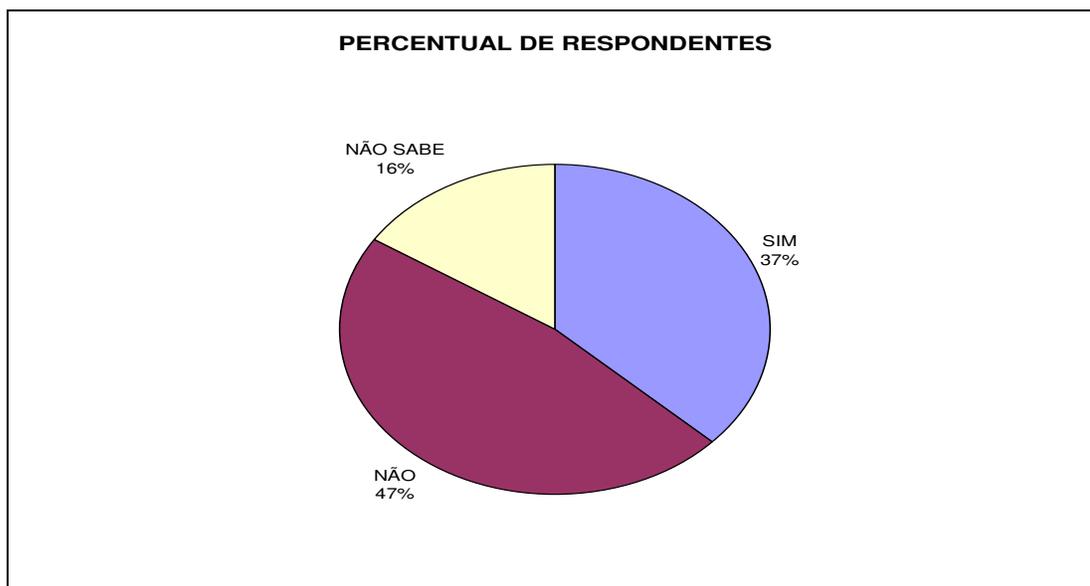


Gráfico 1: O uso efetivo e eficaz dos recursos orçamentários da UDESC

Fonte: Dados primários

Conforme o gráfico apresentado acima, dos dezenove entrevistados, nove responderam que não acreditam que a UDESC faz um uso efetivo e eficaz dos seus recursos orçamentários, representando 47% do total, enquanto 37%, ou seja, sete entrevistados, responderam que a Instituição efetua bem os gastos dos recursos, e três respondentes não sabem ou não têm informação para dizer se a Instituição faz ou não bom uso dos recursos.

A seguir, expõem-se os comentários de cada um dos respondentes sobre essa questão:

Respondentes	Comentários
--------------	-------------

1	Talvez os recursos orçamentários não sejam mais bem aplicados por problemas burocráticos.
2	Não fez comentários.
3	Antes era muito primário. Hoje estamos entrando num momento de profissionalizar.
4	No detalhe ainda se gasta com muita bobagem, principalmente nos centros. Por exemplo, se tem um curso em Florianópolis, porque mandar uma pessoa para Recife. Mas no todo ficou muito melhor.
5	Primeiro tem que se mostrar onde é que se gasta, o meu sistema hoje consegue me dizer quantas canetas eu comprei. Eu sei quantitativamente os gastos de cada item aqui no centro e quando vou para uma reunião os outros centros não me apresentam isso.
6	Hoje se gasta bem mal, se você pensar que há outras universidades, fazendo o mesmo produto que nós, com 4 ou 5 vezes menos dinheiro. E este é o discurso do governo do Estado, falando que o aluno da UDESC custa tanto a mais que o de outras universidades.
7	Uma Universidade que tem diversos gestores, cada um faz do seu jeito.
8	A Universidade não tem filiais, ela tem centros, e isto é diferente, a Universidade não é um negócio. O ensino não é um negócio, pode ser um produto da Universidade.
9	Eu penso que cada administrador, principalmente público, não pode imaginar que esteja gastando mal, agora, os parâmetros é que mudam.
10	De uma maneira geral, o recurso é bem empregado, a maior parte é paga em pessoal, mas sempre é possível aproveitar melhor o pessoal.
11	Temos uma estrutura de controle e de procedimentos rígidos demais, muito rígidos e com isso não conseguimos até agora rever isso, sob pena de não conseguir aplicar o recurso. E a outra é a questão dos recursos externos, temos que convencer os órgãos que não somos uma secretaria, nenhuma empresa pública comum, e que somos uma Universidade, e produzimos conhecimento. São dois empecilhos, um interno e outro externo.
12	Considero que os recursos não são bem gastos, podíamos comprar melhor, têm empresas públicas sujeitas à mesma lei e na hora de efetivar a compra, eles compram melhor. Precisamos de tecnologia e treinamento para usar melhor esses recursos.
13	Temos poucas regras de uniformização de procedimentos. Não se tem a diretriz do que se vai gastar, do que se pode gastar. Algumas regras são definidas, porém

	não são cumpridas, em função de vontades pessoais.
14	Criamos mecanismos de consenso, mas nem sempre é eficiente, são muito recentes, daria para avaliar daqui a uns dois anos.
15	Tem que ter uma equipe técnica para analisar a distribuição orçamentária para os centros. Eu acho que a Universidade tinha que estabelecer um mínimo de qualidade e a Pró-Reitoria de planejamento deveria ter uma equipe para estudar o mínimo que cada um precisa.
16	Eu penso que não existe um instrumento adequado para se chegar a esta conta da distribuição orçamentária.
17	Nós podemos gastar melhor. Não existem critérios de cobrança das ações realizadas internamente, 70% do que foi pesquisado não foram pedidos por ninguém, eu me preocupo com a utilidade do que é pesquisado na Universidade para a sociedade.
18	Eu não consigo gastar os recursos. Quantas vezes já tivemos que devolver recursos porque não conseguimos gastar.
19	Até distribuí bem, mas o problema é gastar, não há otimização dos recursos, às vezes vão duas pessoas para o mesmo lugar e são deslocados dois carros.

Quadro 7: Respostas da questão: “Você acredita que a UDESC faz um uso efetivo e eficaz dos seus recursos orçamentários?”

Fonte: Dados primários

As respostas demonstram que existem problemas burocráticos que dificultam a otimização dos recursos, além do que a falta de informação é um fator que aparece citado e que dificulta a padronização e uniformização dos procedimentos. A tecnologia e o treinamento foram citados como solução para alguns problemas apontados nesta questão da gestão dos recursos, o que passa também por uma profissionalização da gestão com uma equipe técnica responsável.

Não obstante ao fato de os gestores demonstrarem que a responsabilidade do gestor público passa pela gestão dos recursos públicos, por estas respostas ocorre uma demonstração de que efetivamente isso não vem ocorrendo na Instituição. E de acordo com os autores esse é um fator primordial para a *accountability*.

A décima-quinta questão do roteiro da entrevista trata da legislação que deve ser observada pelo gestor público, especificamente a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

4) Qual o seu conhecimento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal?

Somente um dos gestores declarou não conhecer essa legislação, os demais entrevistados declaram conhecê-la, porém, nove expressam claramente que não são especialistas, ou seja, não têm um conhecimento profundo da legislação, conforme se pode perceber pelas falas a seguir:

Eu não sou um tributarista e nem advogado para conhecê-la em profundidade (respondente 19).

Não conheço tudo. Porque eu sou contrário a descentralização dos pagamentos e dessa parte de responsabilidade fiscal, isso é do reitor (respondente 8).

Conheço, de forma geral, uma questão que você toca que é extremamente importante, como eu me sinto em relação à legislação, extremamente fragilizado (respondente 5).

Sim, conheço os conceitos amplos e não no detalhe. É difícil dizer isso, porque há na UDESC vários mecanismos de controle e espero que estejam sendo eficientes (respondente 6).

Cinco dos respondentes destacaram os gastos com pessoal como sendo o ponto forte da LRF, conforme o entrevistado 18:

Eu sei que tem o limite de 75% do salário, e o resto administra como quiser (respondente 18).

Eu não sou doutor na coisa, mas sei que o limite de pessoal existe (respondente 11).

A preocupação de um dos respondentes foi com o conhecimento limitado de outros com relação à LRF, conforme citado a seguir:

Para quem não conhece a lei direito, acha que ela só tem um artigo, que é o de limite de pessoal, que é o dos 75% (respondente 12).

Foram registradas seis respostas atribuindo a responsabilidade da LRF ao Reitor ou aos órgãos de controle da Universidade, que podem ser observadas nas citações a seguir:

A gente sabe da lei, mas quem tem que ter a preocupação maior é a PROAD e a PROPLAN (respondente 6).

Quanto a essa parte de responsabilidade fiscal, isso é do Reitor. Só gasto aquilo que o Reitor aprovou (respondente 8).

Eu não sou ordenador primário, então a Lei foca no Reitor, eu não sou afetado por ela (respondente 17).

Conheço a lei, mas eu não regulo essa parte, temos agora um setor que é o controle interno (respondente 9).

Percebe-se que os respondentes alegam conhecer a legislação, porém não se posicionam como responsáveis pelo seu cumprimento, atribuindo a responsabilidade ao Reitor, às Pró-Reitorias e também, no último caso, ao controle interno, que seria o órgão oficial de controle da UDESC, sendo um órgão que teve a sua criação determinada por lei específica.

Os autores destacam, conforme Simão (2005) que a LRF significa um instrumento de auxílio aos gestores para a gestão dos recursos públicos dentro das regras estabelecidas, e são aplicadas a todos os atores públicos em todas as esferas do governo. Portanto, os gestores da UDESC não podem prescindir deste mecanismo e nem atribuí-los a outros.

No item responsabilidade do gestor público foram analisadas quatro questões formuladas na entrevista, que trataram sobre a visão dos entrevistados com relação à qual seria a responsabilidade do gestor público. Questionou-se sobre a capacitação do gestor para assumir essa função pública, assim como se buscou elucidar os gastos dos recursos públicos e o conhecimento da legislação vigente, pontualmente o que concerne a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pode-se observar que os entrevistados possuem uma visão sobre qual seria a sua responsabilidade como gestor público, destacando principalmente serem responsáveis pela boa aplicação e administração dos recursos públicos. Porém, consideram não terem sido capacitados para tal função e consideram essa capacitação um fator importante para toda a gestão da Instituição.

Quanto aos recursos públicos, a maioria, ou seja, 63% dos entrevistados (12 dos 19 no total) ou não considera que a Instituição faz bom uso dos recursos, ou não soube responder sobre isso, o que pode ser um grande problema para a Instituição, pelo fato de ser um importante item, tanto legalmente, quanto de responsabilidade do gestor público, assim como os próprios entrevistados afirmaram.

Já com relação à LRF, os entrevistados conhecem a legislação – somente um dos entrevistados declarou não conhecê-la – porém os demais demonstraram não ter um conhecimento amplo e alguns atribuem, somente ao Reitor, essa responsabilidade.

4.3 Transparência

Neste item serão abordadas sete questões realizadas nas entrevistas, que tratam sobre transparência e disponibilidade de informações na Instituição.

A primeira questão deste item é a de número 3, do roteiro da entrevista, que busca perceber algo sobre o conceito de transparência que os gestores possuem; a segunda preocupou-se com a percepção sobre a transparência na Instituição; a terceira aborda a participação do gestor em reuniões periódicas para a avaliação da gestão; a quarta questiona sobre um canal para discussão das políticas da UDESC; a quinta trata sobre a disponibilidade de informações para a tomada de decisão do gestor; a sexta questão explora onde se encontram essas informações e se são claras, de qualidade e confiáveis; a última questão preocupa-se com o *site* da Instituição.

Passa-se a seguir a analisar a primeira questão sobre o tema transparência.

1) Qual o seu entendimento sobre transparência administrativa?

Na questão do entendimento sobre transparência administrativa pelos gestores, a prestação de contas foi um dos aspectos considerados por cinco deles, conforme o seguinte destaque:

Transparência administrativa é uma série de posturas que você deve ter, buscando efetivamente dar conta dos seus atos para um maior número possível, maior parte possível das pessoas que estão sujeitas àqueles atos, não só aquelas pessoas mais ligadas a você, que é a comunidade acadêmica, mas também à comunidade externa. (respondente 6).

Já o respondente 12 argumenta da seguinte forma:

Dar publicidade a todos os atos da Instituição, o orçamento é público e tem que ser divulgado.

Existem respondentes que destacam a importância da linguagem na disponibilização dessas informações, como a resposta a seguir:

A maioria das pessoas não conhece como interpretar as contas, o que é investimento, o que é material de consumo, o que é material permanente, a maioria dos professores não tem isso, quando olham um balanço não conseguem entender aquilo, seria interessante que tivesse um meio termo, as autoridades deviam se preocupar em fazer isso em linguagem comum (respondente 1).

Tudo é transparente, para comprar tem que publicar, tem que licitar, tem que divulgar quem recebeu, não tem como fazer nada escondido, o que pode ocorrer é que talvez não esteja claro para um leigo entender (respondente 15).

A aplicação dos recursos também foi um item destacado pelos respondentes como importante para a transparência administrativa, conforme as respostas a seguir:

Inicia no planejamento, quando você define e divulga como e onde serão aplicados os recursos (respondente 1).

Para a transparência é preciso ter claro os critérios de distribuição dos recursos, o segundo ponto é na escolha do gasto, e está vinculada com a otimização também, não é só tornar público, mas sim verificar se fez da melhor forma (respondente 19).

Outra visão sobre a transparência foi abordada por dois entrevistados, que trata da questão de estabelecer regras e normas para o que será realizado.

Transparência administrativa está na clareza do que são as normas de gerenciamento, de forma que todos tenham o conhecimento, o entendimento de como devem proceder e depois o acesso à informação que se refere ao uso de recursos, ao uso dos procedimentos, aos trâmites (respondente 5).

Se você bota a regra do jogo e segue aquela regra do jogo, já tem transparência, ela está dita antes. Se eu vejo que foi uma falha minha do não saber, tudo bem, mas senão eu cobro (respondente 18).

Nessa questão da transparência administrativa, pode-se perceber que as respostas foram difusas, e podem indicar uma visão pessoal do gestor. Alguns deles apontam que a transparência é alcançada pela divulgação das informações obrigatórias e regulamentares da Instituição, outros respondentes identificam a transparência como sendo algo ligado a pessoa do gestor e a sua relação com a decisão e os demais membros da organização. Algumas respostas identificam uma preocupação com a qualidade e a quantidade das informações que são divulgadas pela instituição e qual é o entendimento que a sociedade pode ter com estas informações.

Segundo Tapscott e Ticoll (2005) a transparência pode ser definida como o acesso, para os *stakeholders*, às informações institucionais referentes a assuntos que afetem seus interesses. Consiste em informações sobre uma organização que são disponibilizadas para o público ou para outras organizações.

A próxima questão efetuada na entrevista diz respeito ao tema transparência e a sua

existência na Instituição de acordo com a percepção dos gestores.

2) Você acredita que a UDESC é uma instituição transparente?

Com relação a essa questão, obteve-se na entrevista onze respondentes concordando com a transparência da Instituição, representando 58% do total, enquanto que oito deles consideram que a Instituição não é transparente, o que pode ser visualizado pelo gráfico a seguir:

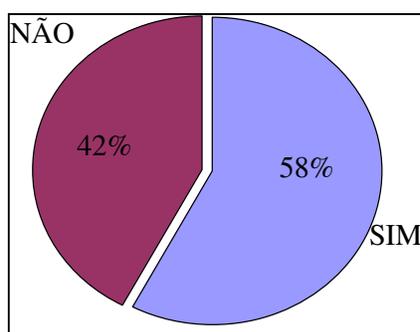


Gráfico 2: Percentual de respondentes que considera a Instituição transparente

Fonte: A autora

Mesmo aqueles entrevistados que concordaram com a transparência da Instituição falam em pontos de melhoria; quinze respondentes do total de entrevistados apontam que esse item pode e deve ser melhorado na UDESC.

Seguem algumas sugestões apresentadas pelos respondentes, para melhorar a transparência da Instituição:

Há ainda muito a melhorar, principalmente na forma de apresentação dos conteúdos orçamentários que devem ser de forma clara para que a sociedade possa compreender facilmente (respondente 2).

Com frequência se recebe solicitações perguntando se os nossos mestrados *stricto sensu* são gratuitos. E todo mestrado nas Universidades públicas são gratuitos, eu não sei se a mídia das particulares é forte e passa a mensagem de que todos são pagos ou a da pública que é fraca (respondente 7).

Existe um anseio grande por transparência atualmente na UDESC. As decisões têm sido mais coletivas (respondente 10).

Fala-se muito em transparência, mas nossos instrumentos de gestão são muito manuais. Não temos noção do dia-a-dia. O novo sistema do Estado vem com esta proposta de tornar os gastos mais transparentes, é nisso que estamos apostando (respondente 19).

A questão seguinte propõe discutir sobre a participação do gestor público em reuniões para avaliação da gestão da Instituição.

3) Você participa de reuniões periódicas para avaliar e opinar sobre a gestão da UDESC?

Com relação às reuniões periódicas para avaliação da gestão, percebeu-se pelas entrevistas que oito respondentes afirmam participar, sendo estes, principalmente, os Pró-Reitores, afirmando que se reúnem com o colegiado todas as segundas-feiras. Já onze dos respondentes afirmam não participar de reuniões como estas para dar a sua opinião e avaliar a gestão.

Seguem algumas respostas que passam a idéia dos respondentes sobre o assunto:

Sou favorável ao planejamento estratégico e a avaliação por meio deste (respondente 14).

Eu fiquei surpreso com a falta de gestão que a Instituição tem, e estamos nos preocupando com os incêndios do dia-a-dia, e fica difícil assim pensar a Instituição como deveria ser, até nos reunimos, mas acabamos não fazendo, temos a intenção de fazer (respondente 12).

Tem havido, mas deveria ser ampliada, essa participação dessa instância na avaliação institucional. Temos que fazer essa avaliação institucional, se conseguirmos instalar uma comissão representativa e permanente, no sentido de pensar indicadores para avaliação (respondente 11).

Temos reuniões do próprio colegiado, que são o Reitor, o Vice, os Pró-Reitores e alguns coordenadores de órgãos complementares (respondente 10).

Acho que falhamos no processo de planejamento, não avaliamos, porque não planejamos, só executamos (respondente 6).

Elas eram mais frequentes do que são atualmente, e nessa gestão reduziu bastante esse número de reuniões, assim de forma expressiva, o que é um problema para mim como gestor, gera uma série de problemas (respondente 5).

Muito raramente, uma reunião por semestre, eu gostaria de que fossem mais frequentes (respondente 1).

O conceito de governança abordado pelo decreto 6.021 de 22/01/2007, trata como uma conjunto de práticas de gestão, envolvendo os relacionamentos entre conselhos de administração e fiscal, 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.

Portanto, essas reuniões periódicas de avaliação da gestão deveriam ocorrer freqüentemente e com a participação efetiva de todos os gestores, para que os mesmos possam acompanhar e até questionar as ações realizadas, para que se possa cumprir o conceito de governança estabelecido e que indica o caminho para a *accountability* na organização.

Além da questão da participação em reuniões de avaliação, agora a preocupação foi em questionar sobre a existência de um canal para discussão de políticas.

4) Existe um canal aberto para discussão das políticas da UDESC?

Enfocando a discussão das políticas da UDESC, quatorze entrevistados afirmam existir um canal aberto para essas discussões. Dez deles apresentam os conselhos como esse canal, porém não é muitas vezes eficiente nessa função.

Para a discussão das políticas da UDESC, existem os conselhos de pesquisa, ensino, extensão, de administração, conselho curador. A representatividade se faz bastante presente (respondente 10).

Existe sim, o Conselho Universitário e o estatuto criaram essa possibilidade, só temos que fazer valer isso (respondente 3).

O canal que existe é o Conselho Universitário, que é um canal oficial e que nem sempre se dedica a discutir essas políticas, porque ficam se prendendo em detalhes, em discussões de resoluções e normas e não tem uma visão global da Universidade. Os gestores deviam se preocupar em direcionar as discussões nesse sentido (respondente 1).

O planejamento estratégico também foi apontado como um canal para discussão das políticas por seis dos entrevistados.

Eu sou favorável ao planejamento estratégico e a avaliação através deste. As relações hoje são personalizadas, e com planejamento estratégico isso não ocorreria (respondente 14).

Sim, existe, através do plano 20, estatuto, regimento. Todas as resoluções são discutidas e muito discutidas (respondente 8).

Quando fizemos o plano 20, foi onde tivemos um encaminhamento, é um plano balizador para a Universidade para vinte anos, planejamento é importante (respondente 4).

A ouvidoria foi apontada por um entrevistado como sendo este instrumento para discussão das políticas.

Quatro dos respondentes não acreditam existir esse canal aberto para discussão das políticas da Instituição.

Se existe eu desconheço. As políticas são definidas pelo grupo gestor já na plataforma de campanha e depois implementadas ou não sob a tutela do CONSUNI (Conselho Universitário) (respondente 2).

Institucionalizada, não tem um canal aberto para discutir as políticas. São situações isoladas, o CONSUNI discute alguma coisa, o colegiado discute, mas se discute muito e não se chega a uma conclusão. Os conselhos superiores seriam esse canal, mas hoje não alcançam esse objetivo (respondente 12).

A discussão das políticas da instituição é um ponto importante na questão da *accountability*, pois como destaca Carneiro (2000), mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos apontam para uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability* societal, uma vez que apresentam a capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, com uma institucionalidade conjunta, composta de representantes do governo e da sociedade civil.

Na próxima questão o enfoque é a disponibilidade de informações internas para o gestor tomar as decisões necessárias em sua gestão.

5) Como gestor da Instituição, você considera fácil o acesso às informações para a sua tomada de decisão?

Com relação a essa questão foi praticamente unanimidade que não é de fácil acesso as informações para o gestor dentro da Instituição para auxiliar o seu processo de tomada de decisão. Do total de dezenove entrevistados, dezesseis responderam que não têm esse acesso facilitado às informações, o que indica 84% dos gestores, e somente três consideram que as informações estão disponíveis.

Seguem as observações dos respondentes com relação a esse questionamento.

A Instituição é vítima de um processo burocrático ineficiente (respondente 3).

Depende do gestor ficar monitorando isso, tem muita informação que o técnico sabe e o Pró-Reitor não sabe (respondente 4).

Não é fácil, muitas vezes você tem que garimpar, você tem que buscar, e às vezes brigar pela informação, mas consegue, só que isso faz com que o processo de gestão seja moroso (respondente 5).

Não são de fácil acesso. Em geral eu vejo que as informações especialmente do ponto de vista financeiro, orçamentário e contábil, e mesmo as informações relativas ao trâmite de algumas matérias são de difícil acesso, e muitas vezes estão centralizadas em uma pessoa, e para ter a informação só falando com essa pessoa, não tem um procedimento escrito, não tem rotina de procedimentos para seguir e para ter clareza do processo (respondente 6).

Existe efetivamente um problema de obtenção de informação. Elas têm que ser garimpadas em diversos setores e precisam ser consolidadas, e isso leva um tempo, e muitas vezes, precisa tomar uma decisão e não consegue compatibilizar com esse tempo (respondente 10).

O acesso às informações é personalizado, a Universidade conta com número pequeno de servidores, e a estrutura não funciona de modo a garantir a transparência e a agilidade de informações para subsidiar a tomada de decisão, e, além disso, temos poucos mecanismos de resolução de conflitos (respondente 14).

As informações ainda são truncadas e não estão fluindo naturalmente. Não se pode fugir muito da norma, da realidade, procuramos tomar a decisão mais apropriada, para o bem do centro. O centro é a migalha, é a parte menor, do todo que é a UDESC. Existem erros de comunicação que fazem você interpretar algo errado, perde-se muito tempo em reunião discutindo a interpretação (respondente 16).

A Universidade precisa de sistemas de informações gerenciais. Se perguntar o número de alunos da Universidade, você vai ter quatro números diferentes (respondente 17).

As informações são de difícil acesso, não estão sistematizadas (respondente 19).

Portanto, percebe-se que o processo de informação na UDESC é deficiente e carece de uma atenção e padronização, para melhorar a disponibilidade das informações para a tomada de decisão dos gestores. E como afirma Castells (2003) estamos em uma era da Economia da Informação, e esta é imprescindível. Sendo que a Instituição deverá observar esta tendência.

Ainda com relação às informações na Instituição, questiona-se onde se encontram, se são de fácil entendimento e se possuem a qualidade e confiabilidade necessárias.

6) Onde se encontram as informações disponibilizadas pela UDESC? Elas são de fácil entendimento? As informações que estão acessíveis possuem a qualidade e a confiabilidade necessárias?

Sobre o questionamento de onde se encontram as informações disponibilizadas pela UDESC, seis dos respondentes afirmaram que estão com as pessoas, conforme se pode observar a seguir:

Depende da confiança que tem no técnico que fez aquilo. A informação depende das pessoas. E isso deveria estar no sistema (respondente 4).

Depende da informação que se precisa, o *site* da secretaria dos conselhos funciona muito bem, eu preciso de legislação e acho por lá facilmente, algumas posso pegar no *site* da reitoria, mas outras informações estão com as pessoas (respondente 6).

O *site* da secretaria dos conselhos citado pelo respondente 6 também foi elogiado como fonte de informação pelo respondente 15.

No *site* da secretaria dos conselhos, se eu quero uma resolução, sei que acho por lá (respondente 15).

Outras observações feitas pelos respondentes destacam que as informações estão espalhadas na Instituição.

As informações estão espalhadas, existe uma coisa que acho que é um problema da UDESC, que é o refluxo, o fluxo da informação tem um sentido, e tem uma meta para que a informação chegue até a execução dela, por inúmeras razões isso não se realiza, e aí é necessário o refluxo, o retorno da informação, o *feedback* de que não aconteceu e o porquê disso (respondente 5).

As informações se encontram separadas, não se pensou em investir na atividade meio, é feito muito pouco isto, hoje temos universidades privadas que estão à beira da falência, mas que a atividade meio dá um show na UDESC (respondente 13).

Sobre o sistema SIGEOF (Sistema de Gerenciamento Orçamentário e Financeiro) existente hoje na Instituição, dois respondentes destacam que:

As informações se encontram num sistema informatizado chamado de SIGEOF. Deve-se melhorar a interface e disponibilizar formas variadas de ver os dados, o que na área da informática chama-se de *Business Intelligence* (BI) (respondente 2).

As informações estão disponíveis através do sistema que está implantado hoje, o SIGEOF, o fato de não atualizarmos a tela do diretor que mostra o orçado, o aplicado é um problema. Além de não ter uma série histórica, os dados não estão sendo alimentados periodicamente no setor devido (respondente 11).

Com relação à confiabilidade das informações, dez entrevistados informaram que consideram confiáveis e de qualidade as informações obtidas, quatro deles opinaram que não são confiáveis e quatro falaram que depende de outros fatores. Um dos entrevistados não opinou.

Confio nas informações que eles me repassam, só que não ocorre uma avaliação da necessidade que temos dessas informações (respondente 1).

Tem que pedir a informação, ela tem qualidade e confiabilidade, mas ela chega depois da tomada de decisão, acaba não sendo útil (respondente 19).

Não é confiável, basta ver de duas fontes, as informações já não batem (respondente 5).

A informação não é confiável. Eu tenho que ir atrás, ir lá ou pedir para alguém ir lá. Sempre boto a fonte embaixo, já que a informação não é confiável (respondente 12).

A confiabilidade das informações é um fator que depende das pessoas. A gente se sustenta com uma gama de erros muito pequena, pela boa vontade e pela dedicação das pessoas que executam os trabalhos dentro da UDESC (respondente 13).

A qualidade e confiabilidade da informação da Instituição é questionada por alguns entrevistados, como pode-se perceber, porém os demais consideram que quando a informação está disponível, ela possui a qualidade e a confiabilidade necessárias.

Conforme destaca Castells (2003) a sociedade se encontra em um “mar de informação”, porém essa deve ser processada e trabalhada para ser aproveitada.

A próxima questão aborda a opinião dos gestores sobre o *site* da Instituição.

7) O que você acha das informações disponibilizadas no *site* da UDESC?

Em relação ao *site* da Universidade, os respondentes afirmam que apresentou melhoras com relação ao formato que existia anteriormente, porém ainda faltam alguns ajustes e informações, também, o *site* encontra-se em reformulação, conforme as declarações apresentadas a seguir:

Não são suficientes, foi feito uma melhoria importante, principalmente para a navegação e a interatividade, mas eu visualizo que um portal de uma universidade, não pode ser um só, ele tem que perceber quem está entrando no portal, existe um perfil para aluno, para docente, para pessoal externo (respondente 10).

O *site* está em reforma, como não temos a facilidade de gerar a informação, depende de alguém alimentar os dados no *site*, quem vai priorizar isso? A atualização do *site* acaba ficando menos importante dentro de toda a rotina (respondente 13).

Fazemos coisas maravilhosas e não comunicamos isso. É importante separar a parte operacional, o que o novo *site* já contempla, além da acessibilidade. O *site* foi feito para nos comunicarmos com as pessoas. O *site* deve ter um lugar para a transparência, para divulgar os valores da Universidade (respondente 14).

Todas as pró-reitorias deveriam ter links específicos, e que a informação chegasse mais elaborada (respondente 19).

O *site* melhorou muito no seu aspecto visual e na qualidade do acesso, mas acho que nessa parte de transparência ele não evoluiu muito, não estão ali as informações que eu gostaria que estivessem, por exemplo, o salário do funcionário público é público. O salário é sigiloso na empresa privada (respondente 1).

As informações contidas no *site* são boas. Poderiam ser mais organizadas e como sugestão o *site* poderia ter uma apresentação diferenciada para quem faz parte da academia e para os demais. O objetivo seria o de colocar as informações mais inteligíveis para a sociedade em geral (respondente 2).

Algumas sugestões para o *site* da Universidade reforçam a necessidade da prestação de contas para a sociedade, enfocando a transparência necessária para um órgão público, como indica o entrevistado a seguir, solicitando que sejam divulgadas informações sobre os gastos realizados, corroborando com o entrevistado 14, já citado, que fala em transparência e divulgação de valores:

Teria que melhorar muito a nossa página, colocar ali todas as informações relacionadas a gastos da Instituição (respondente 3).

Como sugestão, é apontada a destinação de uma equipe para atualização do *site* e divulgação das informações:

O *site* melhorou muito, mas o objetivo com o controle interno é que se tenha tudo publicado no *site*. Por exemplo se eu quero saber quem foi o campeão de viagens esse ano, eu não consigo saber. Acho que isso é um objetivo a perseguir, ter tudo publicado. Tem que pegar três ou quatro pessoas e colocar com o objetivo de preparar isso, para que não se perca no dia-a-dia (respondente 4).

O *site* é uma forma de contato com os *stakeholders*, ou seja, todo o público interno e externo da Universidade. É utilizado frequentemente por todas as estruturas públicas, principalmente com o advento do governo eletrônico.

Da fundamentação teórica, resgata-se Prado (2006) que aponta a transparência como sendo uma das condições fundamentais, embora não suficiente, para a *accountability* dos governos.

Portanto, percebe-se que a UDESC ainda tem um caminho a percorrer nessa divulgação de informações via *site* e melhoria do uso desse canal de comunicação.

O que parece acontecer, de fato, é que a maneira como esses mecanismos são utilizados não conduzem ao exercício pleno da *accountability*. Portanto, pode-se imaginar que um dos aspectos que estão contribuindo para essa situação, ainda que certamente não o único, é a falta de informações sobre o desempenho dos governantes, ao menos no que se refere às suas ações como gestores públicos. Mas é fato que a existência dessas informações permitiria aos cidadãos, e, por conseqüência, aos eleitores formar um quadro referencial que os ajude a consolidar as suas opiniões sobre os seus governantes (ABRUCIO, 2004).

O mesmo autor destaca que a transparência das ações governamentais não esgota a busca da *accountability*, durante os mandatos, porém é um pré-requisito fundamental para a efetivação de seus instrumentos institucionais, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização.

4.3.1 – Considerações sobre as questões do item transparência

Com relação ao item transparência, foram analisadas sete questões da entrevista, com o objetivo de conhecer na visão do gestor o que seria transparência administrativa, se a Instituição pode ser considerada como transparente, se o gestor participa de reuniões de avaliação da gestão e se existem canais abertos para a discussão das políticas. Ainda com relação às informações disponibilizadas, foi questionado aos gestores como estava o acesso a essas informações, onde se encontravam e qual sua qualidade e confiabilidade. Os gestores foram arguidos também sobre o *site* da Instituição.

O entendimento dos gestores sobre transparência administrativa apresentou uma discrepância de respostas, o que aparentou ser uma visão pessoal de cada um deles.

Já 58% consideram a UDESC como uma instituição transparente, independente de o conceito não ser unânime.

A participação em reuniões de avaliação é identificada por oito respondentes, enquanto onze afirmam que não participam, ou que estas não existem.

O canal para a discussão das políticas existe, segundo os entrevistados, e em geral

ocorre nos conselhos existentes na Instituição.

Sobre as informações na Instituição, a maioria dos respondentes identifica que essas não são de fácil acesso, elas se encontram com as pessoas e nem todos as consideram com qualidade e confiabilidade necessárias.

Sobre o *site* da Instituição, os entrevistados consideram que está melhorando com a reformulação que está ocorrendo, porém ainda existem pontos a melhorar.

Enfocando sobre portais na internet, Platt Neto *et al* (2006) argumentam, finalizando o estudo da transparência nas informações disponibilizadas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que, para uma adequada transparência governamental, é necessário mais do que a publicidade das informações. Uma das condições indispensáveis é a compreensibilidade dos dados e informações pelos usuários. Desta forma, torna-se essencial procurar formas alternativas para simplificar a linguagem, sensibilizar e motivar a comunidade universitária a consultar as contas de sua instituição, além de fornecer meios para o aprendizado desses temas.

4.4 Prestação de contas para a sociedade

Para a realização da análise do item “prestação de contas para a sociedade”, foram selecionadas quatro questões abordadas na entrevista realizada com os gestores.

A primeira questão selecionada nesse tema propõe ao gestor manifestar a sua opinião sobre a existência da prestação de contas da Instituição para a sociedade, já a segunda questiona quais são as informações relevantes para serem divulgadas, enquanto que a outra propõe conhecer a visão do gestor sobre a preparação da sociedade para receber as informações. A última questão é mais propositiva, ocupa-se em resgatar sugestões dos gestores para a melhoria desse contato com a sociedade.

Neste momento inicia-se a análise das questões relacionadas a esse tema e suas respectivas respostas.

1) Você considera que a UDESC presta contas para a sociedade das atividades desenvolvidas internamente?

De acordo com essa questão, somente três dos entrevistados consideram que a UDESC presta contas para a sociedade, porém dois deles visualizaram essas ações com a comunidade

em seus locais de ação somente, não ampliando para o todo da Universidade. Neste caso foram citadas ações pontuais e individuais.

Sete dos entrevistados afirmam que a UDESC não presta contas das suas atividades para a sociedade, e nove consideram que essa prestação é feita parcialmente, conforme se pode observar nos depoimentos a seguir:

Respondentes	COMENTÁRIOS
1	A prestação de contas tem melhorado um pouco, por um grande mérito que a UDESC tem tido que é a qualidade dos seus cursos de graduação e pós-graduação, como temos tido reconhecimento dos órgãos oficiais, MEC, e mesmo de órgãos particulares como a Editora Abril, através do caderno do estudante.
2	Faltam procedimentos que tornem as informações mais claras para o público externo e o meio acadêmico.
3	Acho que não temos uma política de comunicação social mínima, falta uma política desta, incluindo o uso de jornal, rádio e página na internet. Cada vez mais deveria estar ocupando espaço na mídia tradicional.
4	A sociedade não sabe que a UDESC é de graça, acham que é só a Federal, isso é percebido pelo vestibular. Em razão de ter melhorado no ranking das universidades, ela acabou aparecendo mais. Além disso, tem a questão da burocracia para contratar a empresa de publicidade, o que complica essa divulgação.
5	Têm coisas que acho que não interessam para a sociedade de uma forma geral, publicar no jornal o quanto a Universidade gastou, é um dado que tem uma certa tecnicidade e para a grande maioria da população de fato não interessa, o que interessa é que o objeto-fim atinja a população, e deixar-se sempre acessível para o controle quando esta sentir a necessidade, por exemplo, deixar o orçamento disponível no <i>site</i> .
6	Considero que presta contas muito pouco, não vou dizer que não totalmente, mas prestar contas é tudo ou nada, não existe prestar pela metade, deve ser integral, e isso ela não faz, em alguns momentos ela consegue prestar contas, e não estou falando da conta do financeiro, porque isso, acredito que não interessa para a sociedade, o que a sociedade quer verificar é se a Universidade está cumprindo o seu papel ou missão. Fazemos o que se quer e não o que a sociedade precisa.
7	Ela presta contas através da divulgação daquilo que faz, que aparece

	principalmente na página da UDESC para a sociedade, e isso talvez precisasse ir um pouco além.
8	No meu centro participo do conselho municipal, da incubadora tecnológica. O conselho regional e o prefeito da cidade sabem das nossas decisões dentro do centro.
9	Nós somos mal em comunicação, e como a interna não é boa, para fora também não é.
10	Muitas pessoas imaginam que fazer divulgação, fazer marketing estaria incorrendo em algo ilegal, e isto dificulta que a Universidade divulgue suas ações, por exemplo, o seu vestibular. Divulgar as oportunidades que aqui existem para que o cidadão possa usufruir, porque hoje tem muita gente que pensa que a UDESC não é gratuita.
11	O grande problema da UDESC é que ela não priorizou o marketing e a comunicação, obviamente que ela não precisa fazer como uma instituição privada ou comunitária, que estão na mídia todos os dias.
12	A UDESC vira as costas para o governo, que são os eleitos pela sociedade catarinense. Poderia participar mais dos objetivos e das metas estabelecidas pelo governo.
13	Através de projetos de ponta que envolve totalmente a sociedade alguns centros têm isso bem desenvolvido. Tem que prestar contas para toda a sociedade catarinense que é quem nos sustenta, não só dizer que pagou as contas em dia, e nem somente que o dinheiro que entrou saiu exatamente, e o que sobrou foi devolvido, não só prestar contas contábeis. E isso também não é feito. Mesmo sendo apresentado para os conselhos esses resultados, eles não entendem, não fica claro.
14	Partindo daquele pressuposto de que todo o recurso é fruto do trabalho das pessoas que pagam os impostos, a Universidade tinha até então poucos instrumentos de transparência, não tem uma ouvidoria adequada, consolidada, o nosso órgão de controle interno é recente e o processo de informatização da Universidade também é recente.
15	A UDESC para mim é que nem pata, põe o ovo bem grandão, mas não canta, mas é que é difícil cantar e é caro, para fazer o marketing da Instituição é muito complexo. Tinha que ter formas de mostrar para a sociedade que ela está presente.
16	A visão que sempre tive é a de que a UDESC tem que sair do seu espaço, ultrapassar essa barreira, esse muro, tem que atender à sociedade.

17	A UDESC não presta contas para a sociedade.
18	Acho que sim, todos os cursos têm ramificação, existem os cursos de extensão, os alunos vão e voltam, estamos sendo constantemente requisitados como representantes externos.
19	Não tem uma prestação de contas sistemática, a conta que ela presta é no desempenho que ela está tendo. A qualidade do nosso egresso. O ranking dos ministérios. Ela não vai à assembléia divulgar suas ações.

Quadro 8: Respostas da questão: “Você considera que a UDESC presta contas para a sociedade das atividades desenvolvidas internamente?”

Fonte: Dados Primários

As respostas acima apresentadas pelos entrevistados apresentam divergências quanto ao que cada um considera ser uma prestação de contas para a sociedade. A questão da comunicação ficou mais evidente como um problema a ser resolvido, pelo que percebe-se em destaque nos entrevistados. Não existe na instituição uma política de comunicação e marketing. A participação com ações locais e regionais pelos diretores de centro é uma política de alguns e que auxilia essa prestação de contas na área de atuação.

A necessidade de um maior envolvimento político e com o governo, ou mesmo na assembléia legislativa fica evidente nas respostas.

Além disso, fica claro que não existe uma padronização, e faltam procedimentos para que ocorra uma prestação de contas efetiva. Não existe uma preocupação institucional com a questão da prestação de contas para a sociedade e a correta atuação dos gestores para que isso ocorra.

A qualidade dos cursos é apontada como uma forma de prestação de contas para a sociedade do que é feito dentro da Instituição e com os seus egressos.

Os autores Campos (1990) e O’Donnell (1998) destacam a importância desta prestação de contas para a sociedade.

A questão seguinte enfoca que o gestor proponha quais informações deveriam ser divulgadas para a sociedade.

2) Quais as informações da UDESC que você acredita serem relevantes para divulgação para a sociedade? Citar algumas.

Para essa questão, os respondentes propuseram algumas informações que consideram relevantes para a divulgação para a sociedade e como fazer essa interação. As informações

propostas foram selecionadas e classificadas como sendo relativas ao ensino ou à pesquisa e extensão, ou gestão de recursos públicos ou referentes a questões administrativas. Estão apresentadas a seguir:

Informações que são relacionadas diretamente com a função ensino da Instituição, e que foram sugeridas para divulgação para a sociedade, ou, ainda, ações para melhorar o contato com a sociedade, relacionadas ao tema ensino:

- a) comunicação sobre a gratuidade do Ensino;
- b) divulgação mais eficiente sobre o vestibular;
- c) divulgação do número de alunos entrantes e formados;
- d) divulgação dos índices de aproveitamento dos acadêmicos;
- e) discussão com a comunidade sobre lançamento de cursos;
- f) informação sobre quais cursos existentes e em que regiões se localizam.

Informações relacionadas à pesquisa e extensão, que deveriam ser divulgadas para a sociedade, ou sugestões de maior interação vinculadas a esse campo da Universidade:

- a) criar eventos junto às empresas, colóquios para divulgação e troca de experiências sobre as pesquisas;
- b) ter um periódico para divulgação das ações;
- c) ter uma revista acadêmica;
- d) divulgar as atividades, como as resultantes da produção artística do Centro de Artes- CEART e da clínica do Centro de Educação Física - CEFID;
- e) divulgar espetáculos, congressos, seminários e cursos a serem realizados;
- f) mostrar tudo o que se faz de pesquisa e extensão na Universidade.

Com relação à gestão dos recursos públicos, foram sugeridas pelos entrevistados as questões a seguir para a melhoria da relação com a sociedade.

- a) demonstrar o orçamento e a sua aplicação;
- b) apresentar a origem dos recursos;
- c) mostrar os custos de manutenção por curso;
- d) apresentar os gastos com pessoal;
- e) clarificar o que é gasto com ensino, pesquisa e extensão.

As sugestões dos entrevistados que enfocaram as questões administrativas da Universidade foram:

- a) discutir a expansão da UDESC com a sociedade;
- b) apresentar as novas instalações construídas ou reformadas;
- c) ter uma política de comunicação e divulgação da Universidade.

As informações propostas pelos gestores da UDESC objetivam ter uma maior interação com a sociedade e a consequente divulgação da Instituição.

A questão a seguir propõe relatar a visão do gestor sobre a sociedade.

3) Na sua visão, a sociedade está preparada para receber e analisar as informações que são ou poderão ser disponibilizadas?

Em relação à sociedade, no que diz respeito à sua preparação e ao interesse em receber a prestação de contas da Universidade, os entrevistados dividiram-se quanto ao tipo de respostas. Alguns (10 deles) argumentam que a sociedade está preparada sim, mas desde que as informações sejam divulgadas com mais clareza e detalhes. Enquanto outros (9 deles) admitem que a sociedade não está preparada, porque não tem interesse ou porque as informações não são divulgadas. Portanto, a interpretação pessoal e a visão do entrevistado causaram a discrepância nas respostas.

Do universo dos entrevistados, dez apostam que a sociedade está, sim, preparada para receber essas informações, e apontam que esse canal seria pela sua representação legal, que são os conselhos comunitários, a câmara de vereadores, os deputados da região, a assembléia legislativa. Sete dos entrevistados responderam que a sociedade não está preparada ou não tem interesse em receber essa prestação de contas. Dois deles afirmam que depende de outros fatores, como a classe social a que pertence dentro da sociedade, do interesse pessoal do indivíduo e do interesse de órgãos representativos da sociedade, como o papel dos conselhos comunitários.

O próximo item proporciona a oportunidade ao gestor para propor sugestões para melhorar essa interação com a sociedade.

4) O que você sugere para melhorar a prestação de contas da UDESC perante a sociedade?

Seguem abaixo as sugestões apresentadas, conforme as respostas fornecidas na entrevista para essa questão.

Respondentes	Sugestões
1	A UDESC tem que ter uma presença institucional maior. Às vezes, valoriza-se muito a atividade-fim, principalmente ensino, e o professor deixa de participar de assessorias a órgãos públicos, o que faria com que a classe política nos valorizasse e nos divulgasse.
2	Desenvolver uma forma automática que, a partir das informações geradas pelo sistema formal de gerenciamento da Universidade, estas pudessem ser convertidas em uma forma passível de entendimento pela sociedade.
3	Sem comentários.
4	Colocar uma equipe específica para cuidar dessas informações, que vá atrás e faça acontecer. A própria base da Universidade não tem interesse em mostrar as informações para a sociedade.
5	Sem comentários.
6	Fazer pesquisas voltadas para a necessidade da sociedade. E então, tem a prestação de contas do sentido social da Universidade, em que a sociedade diria que a Universidade precisa existir, e não só pelo diploma, a Universidade tem outros papéis.
7	Talvez, além da questão da página da UDESC, a criação de um jornal com divulgação interna e externa, mas isso esbarra em alguns problemas, é uma mídia mais cara.
8	Ir até a comunidade e apresentar a Universidade.
9	Nós temos gente especializada e capacitada para fazer essa divulgação, está precisando uma vontade política. Temos doutor em comunicação e temos os meios de comunicação que toda Universidade queria.
10	Existem muitas instituições que já têm uma melhor interação com a sociedade, nós temos as semanas acadêmicas, por exemplo, mas ainda é muito fechado dentro do seu ambiente.
11	Devemos ter uma estrutura ágil de comunicação dentro da Universidade, no mínimo, para inserção na mídia. Acho interessante a Universidade pensar em um informativo mensal, pelo menos para o pessoal do bairro saber o que acontece dentro dela.
12	Na tragédia ocorrida em SC (enchentes no Vale do Itajaí, por exemplo), a

	<p>medicina veterinária poderia montar um posto avançado com os alunos e professores. O curso de engenharia de alimentos, para identificar quais os alimentos a serem usados neste momento. Isso é uma resposta efetiva para a sociedade catarinense. Atuar nessas frentes, em casos específicos. Atuar mais no dia-a-dia das pessoas. Fazer um trabalho legal via rede pública de ensino.</p>
13	<p>A primeira coisa seria a Universidade reconhecer que, apesar de sermos públicos, nós temos clientes, temos metas e temos concorrentes. Tem que divulgar a UDESC, fazer um plano de comunicação amplo, pensando na Universidade como uma empresa. Muitas pessoas não sabem que a UDESC é pública, por exemplo, o pessoal em São Bento do Sul não fez o vestibular, pois achou que o ensino era pago.</p>
14	<p>Sem comentários.</p>
15	<p>Hoje aqui na Capital não ocorre tanto porque tem a rádio, tem a internet, mas no interior nem eu sabia a data do vestibular. Seria importante criar programas de marketing divulgando para a sociedade, tem que ter alguém pensando nisso e tem que ser profissional. Deve ser institucional, assim não muda com uma nova gestão.</p>
16	<p>Eu penso que a UDESC tem o <i>site</i>, onde poderia divulgar os seus projetos, o quanto custa, o quanto recebeu e o quanto gastou, isso é fantástico, é disponibilizar dados para a sociedade, independente a quem interessar, devem estar lá disponíveis.</p>
17	<p>Gostaria de ver o Reitor no colegiado do Governador, do qual ele não faz parte, para prestar contas do que está fazendo. Eu queria ver o Reitor na Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Deveríamos ir às Secretarias Regionais divulgar os centros que estão na mesma região de sua atuação.</p>
18	<p>A divulgação da Universidade ocorre através de ações concretas, na minha opinião. Deve-se tornar público e atender pessoas em sua casa, por exemplo, no caso do pessoal da enfermagem. Deveria ocorrer uma via de mão dupla, eu uso do laboratório para estudos e pesquisas e atendo à comunidade em suas necessidades.</p>
19	<p>Deve-se ir à Assembléia divulgar as ações realizadas dentro da Universidade.</p>

Quadro 9: Respostas da questão: “O que você sugere para melhorar a prestação de contas da UDESC perante a sociedade?”

Fonte: Dados primários

No item prestação de contas para a sociedade, foram relacionadas quatro questões das entrevistas, que pretendem saber do gestor, uma vez que a Instituição preste contas atualmente para a sociedade, quais são as informações relevantes para serem divulgadas, qual a visão do gestor sobre a preparação da sociedade para receber as informações, e a última questão – mais propositiva – teve o objetivo de capturar opiniões dos gestores para a melhoria desse contato com a sociedade.

No que diz respeito à prestação de contas para a sociedade, a maioria dos entrevistados – dezesseis deles – considera a prestação de contas da Instituição ainda precária ou não existente. As sugestões de informações relevantes a serem divulgadas para a sociedade foram classificadas em quatro subitens que são: relativas ao ensino, à pesquisa e extensão, à gestão de recursos públicos ou a questões administrativas.

Ao analisar as respostas do item sobre a preparação da sociedade para receber as informações, sete consideram que não existe essa preparação e preocupação, já dez deles acham que essa preparação existe, principalmente com órgãos representativos.

A última questão do roteiro da entrevista propõe, no encerramento, abrir um espaço para o gestor propor mudanças e dar suas sugestões para a melhoria da gestão pública na UDESC. Essa questão abrange todos os itens analisados, já que propicia uma visão ampla sobre todas as questões. E tem a sua importância para que a Instituição possa conhecer a opinião dos seus gestores e usufruir das idéias apresentadas.

5) Enfim, qual a sua sugestão para melhoria da qualidade da gestão pública na UDESC, quais mecanismos ou ferramentas?

Durante a entrevista, muitos dos entrevistados já foram apresentando as suas sugestões, porém o objetivo da questão era oferecer uma oportunidade para que discorressem mais sobre o assunto. Na sequência, é apresentado um resumo das respostas e sugestões:

Respondentes	Sugestões
1	Temos que profissionalizar a gestão, é o técnico universitário que tem que saber como fazer as coisas, como executá-las, e o Reitor, a equipe da reitoria, os diretores devem fornecer as diretrizes gerais. Eu gostaria de fazer cursos sobre LRF, sobre finanças públicas, nos falta um pouco de capacitação antes de assumir os cargos.

2	Desenvolver uma ferramenta (BI), que a partir das bases de dados existentes disponibilize os dados para os mais variados modos de consultas, atendendo à comunidade acadêmica e também a sociedade em geral.
3	Contratar técnicos com perfil, com formação específica para o que se quer. Melhorar a gestão e a transparência, contratar pessoal especializado para ajudar (consultorias). Precisamos para o setor de comunicação uma equipe de pessoas acompanhando o que acontece na UDESC toda.
4	Deverá ter treinamento para todos. Devem-se descrever as rotinas, deixar por escrito os procedimentos. Tem que ter dureza e fiscalização, através do controle interno, para não poder errar. O que precisa é que cada um faça o seu trabalho da melhor maneira possível.
5	Há que se criar uma infraestrutura adequada em cada centro. Cada um tem que ter um controle interno, um setor jurídico. O aparato administrativo da reitoria, que é onde hoje centraliza compras e as administrações gerais dos centros, que são interligados, deve ser ampliado e especializado. A estrutura geral de técnicos tem que crescer para dar conta da demanda e ter possibilidade de fazer, mandar a informação e poder dar um retorno e prestar contas. Precisamos ter pessoas que alimentem esse sistema de informações. Hoje o próprio sistema de informação nem existe, o que temos são diferentes sisteminhas que não dialogam.
6	A Universidade cresceu muito e acredito que o modelo de gestão atual é interessante, pois passou a perceber a Universidade com outros olhos. A pesquisa e extensão antes estavam juntas, agora estão separadas. Passou a ter melhores salários. O que falta ainda é uma cultura de planejamento, esperamos terminar a resma de papel para lembrar que precisamos fazer uma licitação e aí é uma correria. A pessoa que fez a má gestão desse material acaba ficando sem a punição devida. Precisa profissionalizar um pouco mais a administração de forma a responsabilizar mais as pessoas que estão na administração. Está faltando a avaliação e o planejamento, como o mais importante para os dias de hoje.
7	Para melhorar a qualidade de gestão, talvez fosse melhorar a comunicação interna e externa. Ter a sua própria gráfica, podendo, desta forma, produzir mais periódicos, jornais. No início seria mais caro, mas depois se pagaria o investimento. Estamos trabalhando na consolidação da Editora.
8	Primeira coisa a fazer hoje é implantar todos esses setores criados na nova estrutura, para fazer esses órgãos funcionarem de verdade. Estudar esta

	<p>história de descentralização orçamentária, uma coisa é descentralizar a gestão, outra é descentralizar o dinheiro. Precisamos de gente qualificada.</p>
9	<p>Uma das coisas que temos que resolver definitivamente é a comunicação. Um programa de capacitação para pessoas desanimadas, que estão sem um projeto de vida, migram de um centro para outro e estão perdidas e isso é recurso público, que não são poucos.</p>
10	<p>Melhorar a gestão de pessoas, pois existe uma divisão de categorias, e dentro das categorias existem subcategorias. A UDESC está separada, em várias regiões, ao mesmo tempo em que isso é bom para o Estado, para a gestão é complicado, porque não consegue integrar as pessoas. A transparência vai ajudar a ver o que o outro faz. A falta de informação e a gestão de pessoas são os principais desafios.</p>
11	<p>Tem que fazer uma coisa que ela não tem, a discussão de cultura e de clima organizacional, se tem avaliação institucional, isso virá, se não, tem que forçar.</p> <p>Todo e qualquer software que ajude a dar agilidade às rotinas.</p> <p>Questões para otimizar os recursos, otimizar o tempo. O desafio é a gestão <i>multicampi</i>, temos que nos desafiar a fazer as reuniões do Consuni, Consepe a distância. Trazer o povo para cá, somente para questões mais complexas.</p>
12	<p>Pessoas precisam ser treinadas, a definição do método, da rotina, dos processos e tecnologia, Se conseguirmos alinhar essas três situações, treinamento, método e tecnologia, vai ter outra realidade no serviço público. E o pessoal que está entrando novo na Instituição está com vontade de mudar esse estigma do funcionário público malandro.</p>
13	<p>Na aprovação deste último estatuto, ela caminhou ao contrário, com relação à transparência. O pessoal que entrou está com mais gás, com uma nova perspectiva.</p> <p>Uniformizar a informação. Os órgãos fiscalizadores estão fazendo um trabalho de orientação. Tem muito trabalho educativo e eles estão abertos para isso.</p>
14	<p>A Universidade deveria estar em todos os municípios com baixo IDH – Índice de Desenvolvimento Humano em SC, com a sua política desenvolvimentista. A Universidade agrega valor para a sociedade onde está alocada, deveríamos ir para as trinta e seis mesorregiões.</p> <p>Tipo de gestão onde as pessoas sintam que tem algo a ganhar, e existam regras claras.</p>

15	Informatização, informação, montar um sistema de informação para que o gestor tenha acesso fácil, não para o pessoal de informática.
16	<p>Todo o pessoal tem que ser reciclado. Gestão compartilhada começa por derrubar paredes. Fazer uma gestão voltada para a sociedade.</p> <p>Convencimento da importância do servidor dentro de certos setores, que não é cabide de emprego, o gestor deve se expor mais para resolver isso.</p>
17	<p>A construção de um SIG - Sistema de Informação Gerencial, que é a base, mais do que o planejamento estratégico que já foi feito. Porém o planejamento não é feito casado com o orçamento. Você não tem instrumentos que permitam fazer uma gestão mais responsável, Só vou saber se foi bom ou ruim, depois. Não existem controles, na área financeira e nem na área fim. Teria que fazer uma capacitação dos gestores, a Universidade deveria ter esse procedimento para os diretores antes de assumirem, uns 15 dias, falando sobre a LRF, o orçamento, etc. Tem uma série de professores com essa capacitação na Universidade para ministrar esses treinamentos. Às vezes, você perde um grande professor e ganha um péssimo gestor.</p>
18	<p>Acabar com os conselhos, tem noventa pessoas, é completamente improdutivo, fazer conselhos mais ágeis, com representatividade, ter pessoas indicadas por competências. Rever todo o regimento e estatuto, e buscar uma instância de decisão mais profissional.</p>
19	<p>Uma fase é da informatização dos serviços, a aquisição dos softwares vai ser um diferencial. O calendário administrativo. Acima de tudo criar a cultura de economizar o recurso público. A hora que tivermos essas informações, a sociedade quer gráficos de fácil visualização, então o próprio sistema irá poder gerar isso. Outro ponto seria reduzir o gasto na atividade-meio e jogar para a atividade-fim.</p>

Quadro 10: Respostas da questão: “Enfim, qual a sua sugestão para melhoria da qualidade da gestão pública na UDESC, quais mecanismos ou ferramentas?”

Fonte: Dados primários

Dentre as sugestões apontadas, pelos entrevistados, destacam-se as de maior evidência:

A capacitação tanto dos gestores como de técnicos foi citada por oito respondentes, portanto, caracteriza-se como uma necessidade premente na Instituição.

A questão da informatização foi destacada por sete dos entrevistados, sendo também um item a ser melhorado na Instituição.

A melhora da comunicação na Instituição foi um item citado nesse momento por

quatro respondentes, porém anteriormente já foi bem discutido em função das sugestões de melhoria na prestação de contas para a sociedade.

A profissionalização da gestão foi um fator levantado por três dos entrevistados nesse momento, porém também já havia aparecido em outro momento da entrevista.

Realizar a descrição de rotinas e processos é um tópico que aparece na sugestão de três respondentes, como sendo um fator importante para que o pessoal da Instituição possa conhecer as regras e os processos a seguir, e que todos conheçam os procedimentos que são realizados e como o são.

Definir um processo de avaliação da Instituição e a contratação de novo pessoal, por concurso público, foram sugestões citadas por dois respondentes.

Com essas sugestões, finaliza-se a análise dos resultados das entrevistas realizadas com os gestores da UDESC.

A partir de agora, pode-se realizar a conclusão do trabalho, consolidando os objetivos propostos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo apresenta as considerações finais do trabalho, as sugestões para a organização que foi objeto do estudo e as recomendações para pesquisas futuras.

Para a análise reservada a esta parte final, apresenta-se novamente a questão que motivou a condução da pesquisa: **Qual a relação existente entre as práticas da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC e *accountability*?**

Para efetivar essa relação entre as práticas da UDESC e *accountability*, foram resgatados da literatura os conceitos relacionados a esse termo, com diferentes linhas de pensamento e classificações, de acordo com o enfoque dado pelos autores.

O conceito de *accountability* extraído, conforme os estudos realizados, é: a obrigação do gestor público de prestar contas dos seus atos, utilizando mecanismos e ferramentas que possibilitem, com transparência, alcançar a sociedade e estar disponível para a avaliação dos procedimentos realizados, observando sempre a legislação vigente.

A partir desse conceito, pode-se extrair três itens que representam o termo *accountability* na análise da organização e que são essenciais para a sua existência, os quais são: **responsabilidade do gestor público, transparência e prestação de contas para a sociedade.**

A análise da responsabilidade do gestor público preocupou-se em observar a responsabilidade objetiva do gestor, relativa ao cumprimento da legislação em vigor, e ao bom uso dos recursos públicos, assim como a necessidade de capacitação para conhecer justamente essas responsabilidades.

O item transparência procurou caracterizar a divulgação das informações na Instituição e o nível de discussão interna das decisões tomadas na gestão.

Já o terceiro item dedicou-se a explorar a prestação de contas para a sociedade, e identificar se o gestor e a Instituição têm essa preocupação e se realizam efetivamente essa prestação de contas. Faz referência ao conceito de responsividade, que significa responder aos anseios da sociedade e preocupar-se com ela.

Desta forma, mostra-se atendido o primeiro objetivo específico: conhecer o estado da arte sobre *accountability*.

As práticas da UDESC foram observadas de acordo com a percepção dos seus gestores, com a realização de entrevista semiestruturada, onde se pôde observar, pela análise dos resultados, uma tendência a não padronização, pois, como afirmam os próprios

entrevistados, cada um faz do seu jeito. Essa forma de agir não pode ser considerada uma boa prática na gestão pública, pois uma Universidade, com a pluralidade que lhe cabe, não deve prescindir de padrões e ferramentas que garantam, além do cumprimento da legislação, o atendimento às normas de responsabilidade social e de *accountability*.

Para melhor compreensão dos resultados da pesquisa, apresenta-se, por itens destacados do conceito de *accountability*, um resumo sobre a posição atual das práticas de prestação de contas da UDESC na percepção dos gestores e os comentários quanto a esses resultados.

Com relação ao item **responsabilidade do gestor público**, percebe-se que os entrevistados compreendem o que seria essa responsabilidade, porém não receberam capacitação para efetivamente atuarem neste sentido.

Todos os respondentes destacaram que não tiveram uma capacitação específica para assumir essa função de gestor público, alguns argumentam que têm a sua experiência particular, na prática, com uma carreira dentro da própria UDESC, e outros apresentam uma experiência advinda de outros lugares, inclusive de empresas privadas. Na sua maioria, os entrevistados concordam que uma capacitação para o gestor público poderia minimizar erros cometidos e melhorar a gestão desenvolvida.

A Universidade não pode depender de desempenhos individuais dos gestores, ela própria deve tomar as rédeas da sua gestão, tornando-se cada vez mais profissional e institucional. Portanto, destaca-se aqui a importância de uma capacitação em gestão pública para os que vierem a assumir esses cargos, com apoio e reciclagem periódicos, podendo, inclusive, criar grupos de estudo em gestão universitária e/ou núcleos que apoiem essa capacitação, já que se trata de uma organização universitária.

Ainda com relação à responsabilidade do gestor público, foi identificado que 47% dos entrevistados consideram que a Instituição não faz o bom uso dos recursos públicos, ou seja, não está cumprindo um papel essencial na gestão. Os gestores públicos deveriam assumir a responsabilidade de melhoria do uso dos recursos públicos disponibilizados pela sociedade para a manutenção e investimento da Universidade. A estrutura da Universidade deve prover instrumentos e mecanismos para que haja uma boa aplicação dos recursos públicos. Surge então a necessidade de se propor modificações urgentes nesse processo de gestão dos recursos na Instituição.

Os gestores indicaram conhecer a **Lei de Responsabilidade Fiscal**, que é a principal aliada da questão transparência e *accountability*, porém não se consideram como responsáveis pelo seu cumprimento, atribuindo a outros essa função. Isso demonstra uma falta de

percepção da coisa pública, tendo em vista que eles são responsáveis conjuntamente pelos gastos realizados dentro da Universidade. Além do que, percebe-se um conhecimento superficial da Lei, já que os gestores indicaram a questão de pessoal como sendo o foco da LRF, o que não é correto. Pois, conforme destacou-se no referencial teórico, a legislação vem contribuir com a transparência e a melhoria da gestão pública, é um conceito muito mais amplo do que somente reger gastos de pessoal. Portanto, reforça-se aqui a questão da falta de capacitação desse gestor e a necessidade de um programa específico para acrescentar esse conhecimento.

Com relação ao segundo item do conceito de *accountability*, que é **transparência**, pode-se observar que a análise dos resultados da pesquisa mostra que as práticas de transparência da UDESC estão aquém do esperado, conforme a observação dos gestores. Mesmo que 58% dos entrevistados tenham considerado que a UDESC é uma Instituição transparente, a maioria dos entrevistados afirma não participar de reuniões periódicas para avaliar a gestão e, além disso, considera que as informações disponíveis não são de fácil acesso e tampouco confiáveis.

Conforme destacado pela literatura, os estudos têm apontado que disponibilizar informação e tecnologia não é suficiente para a produção de transformações sociais capazes de gerar mudanças políticas. A informação deve estar disponível para ser usada e, portanto, deve ser relevante e acessível. Além disso, deve fazer sentido para os diferentes atores e funcionar como um efetivo recurso democrático nos processos de negociação e decisão sobre políticas públicas.

Os resultados indicam, ainda, que as informações não estão disponíveis para os gestores, e, quando estes a possuem, a informação não tem a confiabilidade necessária, ou seja, isto dificulta a tomada de decisão na Instituição, além de gerar uma desconfiança contínua nos dados existentes. A necessidade de um auxílio da tecnologia da informação é veemente na Instituição, pois a tomada de decisão e o planejamento ficam prejudicados sem a disponibilidade das informações corretas e no tempo oportuno, gerando ineficiência e ineficácia para a Instituição.

Conforme observado na teoria, é preciso redirecionar o funcionamento dos órgãos públicos para o fornecimento de informações à sociedade civil, como o orçamento público e os grandes projetos de intervenção, para o entendimento por parte da sociedade. A tecnologia da informação deve ser entendida como uma grande aliada nesse processo, oferecendo muitas possibilidades de facilitar o acesso à informação.

O que se observa é que o *site* está em reformulação e não tem colaborado, tanto como

poderia, na divulgação das informações da Instituição. Os autores apontam que a internet por si só não trará mais participação política, ela não foi desenvolvida para ser um instrumento facilitador da cidadania, não obstante possa, de fato, modificar a participação política e dispor de um potencial democratizador. Não foi desenvolvida no vazio e continua sujeita a pressões políticas e econômicas externas que moldam seu desenvolvimento, sua utilização e, portanto, suas características.

A Legislação atualmente vêm criando condições para a implementação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, ao permitir o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e a avaliação dos seus resultados. Porém, isso nem sempre é a realidade das organizações públicas.

É fundamental a criação de mecanismos institucionais que privilegiem os organismos permanentes e que possam sobreviver às mudanças de gestão. Os órgãos colegiados, como os conselhos, por exemplo, são os principais instrumentos. Estes devem ser mais bem estruturados, como apontam os entrevistados, e ainda devem ter uma maior representatividade.

Com relação ao terceiro item do conceito de *accountability*, que se refere à **prestação de contas para a sociedade**, pode-se perceber que a UDESC em geral não presta contas integralmente para a sociedade, o que foi destacado por dezesseis entrevistados do total de dezenove. Isso caracteriza-se como um forte indicador de que as práticas de *accountability* não vêm ocorrendo na Instituição.

O próprio governo do Estado e a Assembléia Legislativa, que são órgãos oficiais representativos da sociedade, não estão atualmente sendo atendidos pela Instituição. A Universidade como um órgão público e com a sua função social não pode dispensar o envolvimento com a sociedade, portanto deve prestar contas a ela de suas ações e de suas contas, pois é o seu meio de sobrevivência e o seu fim, como cliente. A preocupação em saber o que a sociedade deseja e procurar atender a esses anseios deve ser uma busca constante da Universidade, sem se distanciar da sua missão de ensino, pesquisa e extensão.

Os entrevistados sugerem algumas informações que deveriam ser colocadas à disposição da sociedade e apresentam formas para melhorar essa interação com o meio, propondo que a UDESC amplie seu ambiente de atuação e efetive uma ação conjunta e mais transparente. Essas são sugestões para que a Universidade possa transformar esse processo, de uma forma institucional e não individual, em uma ação efetiva.

A análise dos resultados da pesquisa demonstrou a relação entre os conceitos de *accountability* e as práticas da UDESC. Foram apontadas pelos gestores diversas sugestões

para melhoria dos pontos relacionados à responsabilidade do gestor público, a transparência e a prestação de contas para sociedade, as quais ainda não estão ocorrendo na Instituição.

Portanto, pode-se concluir que a UDESC, mesmo tendo o seu reconhecimento verificado e cancelado pelos indicadores existentes nos órgãos oficiais de avaliação, e de passar por um processo de melhoria da gestão, como os próprios entrevistados apontam, ainda tem um longo caminho pela frente e diversas ações deverão ser feitas para concretizar esse objetivo de melhoria da gestão sob a ótica da *accountability*.

Visando melhorar a Instituição e contribuir com a gestão, observando o conceito de *accountability* são apontadas, na sequência, sugestões, resumindo o que se observou pela pesquisa realizada, lembrando que outras sugestões detalhadas se encontram na própria análise dos resultados.

5.1 Sugestões

Neste item apresentam-se as contribuições para a melhoria da *accountability* na Instituição, tendo como suporte a conceituação e os resultados levantados na pesquisa.

a) criar um sistema para capacitação de gestores recém empossados. É necessária a qualificação de todos os gestores da Instituição, com treinamentos técnicos, incluindo a legislação atualizada e os critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) priorizar a profissionalização da gestão, com treinamento para os técnico-administrativos sobre a área em que atuam, por exemplo, recursos humanos, financeiro, compras, etc.;

c) estabelecer um contato mais próximo com o Governo do Estado, no sentido de prestar contas e atender às demandas da sociedade;

d) uniformizar a gestão com todos os diretores de centro para que eles atuem com procedimento padrão, por exemplo, compras diretas, despesas com treinamentos, gastos com viagens, relação com a comunidade local;

e) rever um plano de comunicação para a UDESC, com a utilização de todos os mecanismos hoje existentes, que são as rádios, a TV e o *site*, incrementar a relação com a mídia local, além de propor a criação de outros instrumentos para divulgação da Instituição e de suas ações em todo o Estado, assim como compor uma equipe profissional responsável pela implementação desse plano para toda a Instituição;

f) constituir equipe para propor melhorias nos gastos dos recursos públicos, além de

uniformizar os procedimentos;

g) desenvolver um planejamento estratégico e o seu acompanhamento, com indicadores para que possa medir a evolução e sua implementação, e com revisões programadas;

h) realizar pesquisas periódicas junto às comunidades para conhecer as suas necessidades e anseios e propor ações de pesquisa e extensão;

i) implantar sistemas de informação gerencial - SIG, para melhorar a disponibilidade de informações tanto internamente como externamente. Sem o auxílio da tecnologia da informação ficam muito mais complicados e vulneráveis os controles efetivos na Instituição;

j) divulgar as informações orçamentárias e financeiras da UDESC no *site*, periodicamente, de maneira que a sociedade possa compreendê-las.

5.2 Recomendações para trabalhos futuros

Recomenda-se que, a partir deste trabalho resultem outros estudos de forma a contribuir para a melhora da transparência na gestão pública, e, conseqüentemente, ampliem a aplicação dos conceitos de *accountability* no Estado, assim como nas Universidades Públicas.

A partir dos resultados da pesquisa, verifica-se a necessidade de fazer um levantamento das informações demandadas pela Sociedade para as universidades;

Também surge a carência de um levantamento real das informações disponibilizadas atualmente pela Instituição;

Propõe-se a verificação do cumprimento da legislação vigente, pela UDESC, quanto à disponibilização e acessibilidade das informações.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.
- AGRE, Phil. Criando uma cultura da Internet. Dossiê Informática/Internet. **Revista USP**, São Paulo, n. 35, set./nov. 1997.
- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, set./out. 2002.
- ALBUQUERQUE, C. M., et al. **Gestão de finanças públicas**. Brasília, 2006.
- ALVES, L. E. S. Governança e cidadania empresarial. **Revista de Administração de Empresas/FGV-EAESP**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 78-86, 2001.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo F. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC (Parte 1)**, Brasília, v. 7, p. 25-74, 2002. (Gestão Pública)
- ARAÚJO, F. *Contraction out and the challenges for accountability*. **Revista Portuguesa de Administração Pública**, 2000.
- ASHLEY, P. A. (Coord.) **Ética e responsabilidade social nos negócios**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- ASHLEY, P. A; FERREIRA, R. do N.; REIS, H. L. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: oportunidades para a responsabilidade social na gestão estratégica de instituições de ensino superior. **Revista Gerenciais**, São Paulo, v. 5, p. 23-35, jan./jun. 2006.
- BAHIA, Assembléia Legislativa do Estado. **Responsabilidade Fiscal dos Agentes Públicos Municipais**. Salvador: ALEBA, 2002.

BALDRIDGE, J. V. **Academic governance**. Berkeley, California: McCutchan Publishing Corporation, 1971.

BAUDRILLARD, J. **A ilusão vital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

BANDEIRA, A. A. Informação e exercício da *accountability*. In: CIFORM – ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 6., 2005. **Anais...** Salvador, 2005.

BARACCHINI, S. A inovação presente na administração pública brasileira. **Revista de Administração de Empresas – ERA**, São Paulo, v. 42, p. 104–109, abr./jun. 2002.

BARZELAY, Michael. Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: Uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: **O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa**. Brasília: TCU, 2002. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1691/1/CENAP.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2008.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, n. 4, out./dez. 1998.

BERTÓK, J. CADDY; J. RUFFNER, M. Fazendo acontecer: diretrizes de políticas voltadas à responsabilização e à transparência. In: **Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

BLAU, P. et al. A universidade como organização. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 11, jul./dez. 1984.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. Decreto-lei s/n., de 18 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, e dá outras providências.

_____. Decreto-lei n. 4.923, de 18 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências.

_____. Decreto-lei n. 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.

_____. Decreto-lei n. 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.

_____. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. Lei n. 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.

_____. Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848/40 (Código Penal), e Lei nº 1.079/50, e o Decreto-Lei nº 201/67.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2001. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 01 ago. 2008.

_____. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília: 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.861.htm>. Acesso em: 01 ago. 2008.

_____. Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
BRESSER-PEREIRA. L. C. **Democracy and Public Management Reform**. Cambridge:

Cambridge University Press, 2004.

BROTTI, M. G. et al. **A gestão universitária em debate**. Florianópolis: Insular, 2000.

BURKE, P. **Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, v. 24, p. 30-50, 1990.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. Inovação institucional e *accountability*: o caso dos conselhos setoriais. **CLAD**, Buenos Aires, nov. 2001.

CARNEIRO, C. B. L. **Governança e Accountability**: algumas notas introdutórias, mar. 2000. Disponível em: <http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc>. Acesso em: 9 ago. 2008.

CASTELLS, M. **A galáxia da Internet**: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CASTRO, Cláudio de Moura. **Ciência e universidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos, uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo, SP. **Anais...** São Paulo, 2006.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro A. **Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, São Paulo, 1996.

CGU - Controladoria Geral da União. Disponível em: <www.portaldatransparencia.com.br>. Acesso em: 10 set. 2008.

CLAD. **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COELHO, E. M. Governo Eletrônico e Seus Impactos na Estrutura e na Força de Trabalho das Organizações Públicas. Brasília, **Revista do Serviço Público**, n. 2, abr./jun. 2001.

COSTA, V. M. F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. **Revista Lua Nova**, n. 44, p. 5-26, 1998.

CRUZ, Flávio da, et al. (Coord.) **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil: 1985-1995. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DOWBOR, L. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://dowbor.org>>. Acesso em: 10 ago. 2008.

EVANS, P. "The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change". In: Haggard S.; Kaufman, R. (Org.). **The politics of economic adjustment**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

FACHIN, O. **Fundamentos da metodologia**. São Paulo: Atlas, 1993.

FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**, v. 7, n. 17, p. 59-86, jan./abr. 2000.

FERREIRA, A. B. H. **Mini Aurélio Séc. XXI**: dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

FEREJOHN, J. *Accountability and authority: toward a theory of political accountability*, 1997.

FIGUEIREDO, A. C. Instituições e política no controle do executivo. Rio de Janeiro: Dados. **Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FINGER, P. **Gestão de universidades**: novas abordagens. Curitiba: Champagnat, 1997.

FIORI, J. L. **60 Lições dos Anos 90**. São Paulo. Rio de Janeiro. 2001.

GAO. United States General Accounting Office. **Government Auditing Standards 2003 Revision**. GAO-03-673G. Disponível em: <<http://www.gao.gov/govaud/yb2003.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2008.

GELIS FILHO, A. Análise do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA — EnAPGANPAD, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2004.

GERLACH, J. Autonomia e prestação de contas. In: SIMPÓSIO COLUMBUS, 2002, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2002.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, A. B. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. Santiago, Chile: CLAD, 2005.

GRAU, N. C. **Nudos críticos de la accountability societal**: extrayendo lecciones de su institucionalizacion em América Latina, 2000.

GUIDI, L. Democracia eletrônica em Bolonha: a rede IPERBOLE e a construção de uma comunidade participativa on-line. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e Política**: teoria e pratica da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

HEEKS, R. **Information systems and public sector accountability**. Manchester: Institute for development policy and management. Information systems for public sector management, 1998.

HOLTTA, S. Autonomia e prestação de contas. In: SIMPÓSIO COLUMBUS, 2002, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2002.

KARLING, A. A. **Autonomia**: condição para uma gestão democrática. Maringá: Ed. Universidade Estadual de Maringá, 1997.

KONDO, S., et. al. **Transparência e responsabilização no setor público**: fazendo acontecer. Brasília: MP, SEGES, 2002.

KUHN, I. N. Evidenciação e transparência: um estudo de caso do valor adicionado na FIDENE/UNIJUÍ. COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 6., 2006, Blumenau, SC. **Anais...** Blumenau, SC, 2006.
LETHBRIDGE, T. Transparência faz bem. **Revista Exame**, jul. 2004.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados: um balanço dos argumentos e da experiência recente. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Atlas, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz. Incrementalismo, negociação e *accountability*: análise das reformas fiscais no Brasil. **O Estado numa era de reformas: os anos FHC (Parte 2)**, Brasília, v. 7, p. 57-102, 2002. (Gestão pública)

LOURENÇO, Vladimir Rossi. Os reflexos da Lei de Responsabilidade na Competência Tributária. SIMPÓSIO DE DIREITO TRIBUTÁRIO, 2001, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: UCDB, 2001.

LUCA, M. M. M. de. **Demonstração do valor adicionado**: do cálculo da riqueza criada pela empresa ao valor do PIB. São Paulo: Atlas, 1998.

MAIA, R. C. M. Redes cívicas e Internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e Política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999.

MARCONDES FILHO, C. **Sociedade tecnológica**. São Paulo: Scipione, 1994.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARTINS, P. E. M., PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRA JÚNIOR, Wagner; CAMPOS, Sérgio; GUEDES, Dorgival. O projeto do computador popular. Belo Horizonte, **Revista Informática Pública**, n. 2, dez. 2001.

- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1982.
- MELO, P. A. de. **A cooperação universidade/empresa nas universidades públicas brasileiras**. 2002. 331f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Florianópolis, 2002.
- MELO, P. A. de (Org.). **Cenários da gestão universitária na contemporaneidade**. Florianópolis: Insular, 2004.
- MELO NETO, F. P.; FROES, C. **Gestão da responsabilidade social corporativa: o caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- MELO NETO, F. P.; FROES, C. **Gestão da responsabilidade social & cidadania empresarial: a administração do terceiro setor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.
- MENDES, J. M. Empresas estatais federais: governança corporativa para combater a corrupção. **Revista da CGU**, Brasília, n. 3, dez. 2007.
- MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *Accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, UFPR, n. 25, nov. 2005.
- MOZZICAFREDDO, J. A responsabilidade e a cidadania na administração pública. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 40, p. 9-22, set. 2002.
- MOTTA, C. C. P. **Gestão Fiscal: e resolutividade nas licitações**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à Controladoria**. São Paulo: Atlas: 1993.
- NOGUEIRA, M. A. **Em Defesa da política**. São Paulo: SENAC, 2001.
- NUNES, S. P. P. **A Lei de responsabilidade fiscal e sua aplicação nos municípios**. Brasília: CGU, 2004.
- O'DONNELL Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo: n. 44, p. 27-52, 1998.

OLIVA, Carlos. Fiscal responsibility laws: how broad should they be? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE FISCAL, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Glossary of key terms in evaluation and results based management**. Paris, 2002. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/evaluation>>. Acesso em: 01 ago. 2008.

OSBORNE, D. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSPINA, S.; GRAU, N. C.; ZALTSMAN, A. Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic *Accountability*: some lessons from Latin America. **Public Management Review**, v. 6, n. 2, 2004.

PACHECO, R. S. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e *accountability* democrática. In: SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: possibilidades e obstáculos, 1998, Recife. **Anais...** Recife, 1998.

PEDERIVA, J. H. *Accountability*, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília. n. 140, out./dez. 1998.

PEIXE, B. C. S. **Finanças públicas**: controladoria governamental. 1.ed. Curitiba: Juruá, 2002.

PEREIRA, D. R.; PINTO, M. R. M.; LARA, J. E. Caracterização de perfis de empresas quanto a adoção de práticas de responsabilidade social. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2004.

PINHO, J. A. G. IGLESIAS, D. E SOUZA, A. C. Portais de Governo Eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia e pouca democracia. In: EnANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador, 2006.

PINHO, J. A. G.; Winkler, I. Dabliu, Dabliu, Dabliu: sociedade da informação, que informação? In: EnANPAD, 30, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2006.

PLATT NETO, O. A; CRUZ, F.; VIEIRA, A. L. O uso da Internet pela UFSC para divulgação de suas contas públicas. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 6., 2006, Blumenau, SC. **Anais...** Blumenau, SC, 2006.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, 2007.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Gênese e indefinições da *accountability* na agências reguladoras brasileiras: o caso da Anatel e da ANS. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 28., 2004. **Anais**, 2004.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: a comparative analysis**. Oxford University Press, 2000.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

PRADO, O. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 631-46, jul./ago. 2006.

PRADO, Otávio, et al. Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública. In: EnANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2007.

PRZEWORSKI, A. O Estado e o Cidadão. In: L.C. Bresser Pereira, et al (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. Brasília: UNESP, 1999.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Org.). **Democracy, accountability and representation**. New York: Cambridge University Press, 1999.

RANIERI, N. **Autonomia Universitária**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1994.

REZENDE, F. A. Reforma do Estado em perspectiva comparada. In: **Balço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: SEGES, 2002.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIBEIRO, D. **A Universidade necessária**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ROCHA, A. C. Auditoria de Gestão: uma Forma Eficaz de Promoção da *Accountability*. ENCONTRO DA ANPAD, 21. **Anais...**

RODRIGUEZ, L. L. **Novos enfoques sobre administração universitária**. Salvador: Gráfica Universitária da UFBA, 1983.

SANO, Hironobu; ABRÚCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado, Organizações Sociais e *Accountability*. O caso paulista. EnANPAD, 27., 2003, Atibaia, SP. **Anais...** Atibaia, 2003.

SANO, Hironobu; ABRÚCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **ERA**, v. 48, n. 3, 2008.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SANTOS, A. **Demonstração do valor adicionado**: como elaborar e analisar a DVA. São Paulo: Atlas, 2003.

SANTOS, L. Lei de Responsabilidade Fiscal: transparência e responsabilidade. In: **Coletânea Comemorativa à Jubilação do Prof. Edivaldo Machado Boaventura**, UFBA, 2004.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *accountability*. In: **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMITTER, Philippe C. *The limits of horizontal accountability*. In: **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 59-62.

SEABRA, G. F. **Pesquisa científica**: o método em questão. Brasília: UnB, 2001.

SENGE, P. **A quinta disciplina**. Rio de Janeiro: Atlas, 1994.

SILVEIRA, A. (Org.). **Roteiro básico para apresentação e editoração de Teses, Dissertações e Monografias**. 2. ed. Blumenau: Edifurb, 2004.

SILVEIRA, L.A. **Relação Universidade-Empresa**. 1 ed. Florianópolis: Imprensa Universitária, 2006.

SIMÃO, V. A.; FOGAGNOLI, M. P.; SILVA, A. J. Gestão pública universitária à luz da LDF: o caso da UNIOESTE, campus de Foz do Iguaçu. COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITÁRIA EN AMÉRICA DEL SUR, 5., 2005, Mar Del Plata. **Anais...** Mar Del Plata, 2005.

SMULOVITZ, Catalina y Enrique Peruzzotti. “Societal *Accountability* in Latin America”, en *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, p. 147-158.

SORJ, B. **Brasil@povo.com**: a luta contra as desigualdades na Sociedade da Informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

STARK, D.; BRUSZT, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 36, fev. 1998.

STEINBERG, H. **A Dimensão humana da governança corporativa**. São Paulo: Gente, 2003.

TACHIZAWA, T. **Gestão ambiental e responsabilidade social corporativa**: estratégias de negócios focadas na realidade brasileira. São Paulo: Atlas, 2001.

TACHIZAWA, T., ANDRADE, R. **Gestão de instituições de ensino**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

TAPSCOTT, Don; TICOLL, David. **A empresa transparente**: como a era da transparência revolucionará os negócios. São Paulo: M. Books do Brasil, 2005.

TAVARES, Martus. Discurso de Abertura. FÓRUM INTERNACIONAL SOBRE RESPONSABILIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO. **Anais...** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 23 maio 2008.

TINOCO, J. E. P. In: Balanço social: balanço da transparência corporativa e da concentração social. **Revista Brasileira de Contabilidade**, n. 135, maio/jun. 2002.

_____. **Balanço social**: uma abordagem da transparência e da responsabilidade pública das organizações. São Paulo: Atlas, 2001.

TRISTÃO, G. Transparência na administração pública. CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa, 2002.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados:** quando o Estado se compromete. Brasília: ENAP, 2000.

VELLOSO, J. Universidade na América latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, UNB, n. 110, jul., 2000.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisas em administração.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VIGNOLLI, F. H. (Coord.), MORAES, A. M. B. **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios.** São Paulo: FGV; EAESP, 2002.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookmark, 2001.

WILSON, Woodrow. The Study of Administration. In: **Classics of Public Administration**, 3rd ed., Califórnia: Brooks; Cole Publishing Co., p. 11-24, 1887.

WOLF, A. Symposium on *accountability* in public administration: reconciling democracy, efficiency and ethics. **Internacional Review of Administrative Science**, n. 66, 2000.

WOLTON, D. **Internet e depois?:** Uma teoria crítica das novas mídias. Porto Alegre. Sulina, 2003.

APÊNDICE A

ROTEIRO ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

- 1 - Qual a sua visão sobre a responsabilidade do gestor público?
- 2 – Você foi capacitado para assumir a função de gestor público?
- 3 - Qual o seu entendimento sobre transparência administrativa?
- 4 - Você acredita que a UDESC é uma instituição transparente?
- 5 – Você participa de reuniões periódicas para avaliar e opinar sobre a gestão da UDESC?
- 6 – Existe um canal aberto para discussão das políticas da UDESC?
- 7 - Você considera que a UDESC presta contas para a sociedade das suas atividades desenvolvidas internamente?
- 8 - Como gestor da instituição você considera fácil o acesso as informações para a sua tomada de decisão?
- 9 - Onde se encontram as informações disponibilizadas pela UDESC? Elas são de fácil entendimento? As informações que estão acessíveis possuem a qualidade e confiabilidade necessárias?
- 10 - O que você acha das informações disponibilizadas no *site* da UDESC?
- 11 - Quais as informações da UDESC que você acredita serem relevantes para divulgação para a sociedade? Citar algumas
- 12 – Na sua visão, a sociedade está preparada para receber e analisar as informações que são ou poderão ser disponibilizadas?
- 13 - O que você sugere para melhorar a prestação de contas da UDESC perante a sociedade.
- 14 – Você acredita que a UDESC faz um uso efetivo e eficaz dos seus recursos orçamentários?
- 15 - Qual o seu conhecimento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal?
- 16 – Enfim, qual a sua sugestão para melhoria da qualidade da gestão pública na UDESC, quais mecanismos ou ferramentas?