

FACULDADE NOVOS HORIZONTES

Programa de Pós-graduação em Administração

Mestrado

***ACCOUNTABILITY* NO ARRANJO DE GOVERNANÇA DO SETOR
PÚBLICO: estudo em uma universidade federal, na percepção da
comunidade universitária**

Marisa Marotta de Rezende

Belo Horizonte
2014

Marisa Marotta de Rezende

**ACCOUNTABILITY NO ARRANJO DE GOVERNANÇA DO SETOR
PÚBLICO: estudo em uma universidade federal, na percepção da
comunidade universitária**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Faculdade Novos Horizontes, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva

Linha de pesquisa: Tecnologias de Gestão e Competitividade

Área de concentração: Organização e estratégia

Belo Horizonte
2014



Faculdade Novos Horizontes
Mestrado Acadêmico em Administração

**MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO
DA FACULDADE NOVOS HORIZONTES**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Organização e Estratégia

MESTRANDO(A): **MARISA MAROTTA DE REZENDE**

Matrícula: 770547

LINHA DE PESQUISA: Tecnologia de Gestão e Competitividade

ORIENTADOR(A): Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva

TÍTULO: **ACCOUNTABILITY NO ARRANJO DE GOVERNANÇA DO SETOR PÚBLICO:
estudo em uma Universidade Federal sob a percepção da comunidade
acadêmica.**

DATA: 15/10/2014

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva
ORIENTADOR
Faculdade Novos Horizontes

Prof.ª Dr.ª Nathalia de Fátima Joaquim
Faculdade Novos Horizontes

Prof. Dr. Ronaldo Lamounier Locatelli
Faculdade Pedro Leopoldo

Rua Alvarenga Peixoto, 1270 – Santo Agostinho – CEP: 30.180-121
Av. Sinfônio Brochado, nº 1281 - Barreiro de Baixo – CEP: 30640-000
Telefone: (31)3293-7000 – Site: <http://www.unihorizontes.br>
Belo Horizonte- MG

DECLARAÇÃO DE REVISÃO DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado

Declaro ter procedido à revisão da dissertação de mestrado "ACCOUNTABILITY NO ARRANJO DE GOVERNANÇA DO SETOR PÚBLICO: estudo em uma universidade federal, na percepção da comunidade universitária", de autoria de Marisa Marotta de Rezende, sob a orientação do Professor Wendel Alex Castro Silva, apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Faculdade Novos Horizontes – Área de Concentração: "Organização e Estratégia".

Dados da revisão:

- Correção gramatical
- Adequação do vocabulário
- Inteligibilidade do texto

Belo Horizonte, 3 de novembro de 2014.


Afonso Celso Gomes
Revisor

Registro LP9602853/DEMEC/MG
Universidade Federal de Minas Gerais

À minha família, ao meu esposo, Ricardo, aos meus filhos, Bernardo e Eduarda, e à minha mãe, Tereza, por estarem ao meu lado sempre.

Ao meu pai, Júlio Marotta, minha força, não mais entre nós, porém sempre presente em mim, pelos ensinamentos e pelo bom exemplo.

AGRADECIMENTOS

À Coordenadoria de Gestão de Pessoas e à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal de Ouro Preto, por incentivarem a formação dos servidores da Instituição.

Aos técnicos administrativos, professores, gestores e alunos da Universidade Federal de Ouro Preto, por, gentilmente, me concederem entrevistas e por responderem aos questionários.

Ao Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva, orientador desta dissertação, por sua valiosa contribuição na construção deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Luciano Zille Pereira, por sua orientação e admirável paciência nas aulas da disciplina Seminário de Dissertação.

À equipe da Faculdade Novos Horizontes, especialmente aos professores, às secretárias Bia e Wânia e às bibliotecárias.

Aos meus cunhados, Vânia e Ângelo, e à minha sobrinha Isabella, pelo caloroso acolhimento em Belo Horizonte durante o ano em que frequentei as aulas do curso.

Aos meus irmãos, Márcia, Márcio, Cida e Dorinha, por fazerem parte da minha vida.

Ao meu esposo, Ricardo, companheiro nos cuidados com os filhos e com a casa, incentivador nos momentos difíceis. Aos meus filhos, Bernardo e Eduarda, por compreenderem minha ausência em vários momentos e por serem maduros e estarem ao meu lado sempre. Minha alegria.

À minha mãe querida, por suas orações, pelo carinho e preocupação, até mesmo quando perguntava “Mas tem que estudar tanto assim? Quando vai terminar?”.

A Deus, por me proporcionar este momento de felicidade, um sonho que se tornou realidade somente por Sua presença constante em minha vida. Obrigada por me

abençoar neste momento e por colocar em minha vida todas as pessoas que hoje agradeço.

"Se as coisas são inatingíveis,... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A mágica presença das estrelas!"
(Mário Quintana)

RESUMO

Este estudo objetivou analisar o regime de *accountability* no arranjo de governança do setor público, tendo como centro a Universidade Federal de Ouro Preto/MG (UFOP), na percepção da comunidade universitária. A pesquisa teve abordagem qualitativa e quantitativa, caracterizando-se como descritiva pelo método do estudo de caso, com base na abordagem de avaliação do regime de *accountability* construída por Xavier (2014). A unidade de análise foi o arranjo de governança do setor público e a unidade de observação foi o regime de *accountability*, que contemplou as dimensões do modelo: democrática, constitucional e organizacional. Os sujeitos da pesquisa foram técnicos administrativos, professores, gestores e alunos de cursos de graduação da Ufop. As técnicas de coleta de dados foram: pesquisa documental, entrevista semiestruturada e questionário estruturado. Na pesquisa documental, foram examinados nos sites institucionais a estrutura e as competências dos órgãos governamentais MEC, CGU e TCU. Também, pesquisaram-se leis, normas, decretos e relatórios. Realizaram-se 42 entrevistas, cujos dados coletados foram analisados e tratados pela técnica de análise de conteúdo. Aplicaram-se 299 questionários, com base na escala de frequência do tipo *Likert*, a alunos de 33 diferentes cursos de graduação presencial. Os dados coletados foram tabulados e submetidos à análise uni e multivariada, utilizando-se a técnica do modelo de equações estruturais, pelo método PLS. O estudo identificou que o setor público, no limite desta dissertação, apresenta possibilidade de um regime de *accountability* adequado a uma boa governança. Entretanto, constataram-se limitações no regime de *accountability* nas dimensões democrática e constitucional em menor grau, e na dimensão organizacional, em maior grau. Na perspectiva organizacional em que se avaliou a Ufop como administração executiva do arranjo, o regime de *accountability* apresentou impedimentos e condicionantes, que devem ser observados. Verificou-se que um regime de *accountability* que possibilite boas práticas de gestão nos aspectos supervisão, controle, participação, transparência e avaliação, quando bem definidas no arranjo, representa um diferencial na execução dos processos e, conseqüentemente, na eficiência da instituição para atingir uma boa governança.

Palavras-chave: Administração Pública. Governança. Universidade. *Accountability*.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the accountability regime in the arrangement of public sector governance, centered in the Federal University of Ouro Preto/MG (UFOP), the perception of the university community. The research was qualitative and quantitative approach, characterized by a descriptive case study method, based on the approach for assessment of the accountability regime built by Xavier (2014). The unit of analysis was the arrangement of public sector governance and the unit of observation was the accountability regime, which included the dimensions of the model: democratic, constitutional and organizational. The research subjects were the administrative staff, teachers, administrators and students of graduation Ufop. The techniques of data collection were: desk research, semi-structured interview and structured questionnaire. In documentary research, were examined in the institutional structure and powers websites of government agencies MEC, CGU and TCU. Also be researched laws, regulations, decrees and reports. There were 42 interviews, which collected data were analyzed and treated by the technique of content analysis. 299 questionnaires were applied, based on the frequency scale of the Likert students from 33 different undergraduate courses in person. The collected data were tabulated and subjected to univariate and multivariate analysis, using the technique of structural equation modeling, the PLS model. The study identified that the public sector, on the edge of this thesis, presents the possibility of a regime appropriate to good governance accountability. However, it appears that limitations in the system of accountability in democratic and constitutional dimensions to a lesser degree, and the organizational dimension, a greater degree. Organizational perspective in which they evaluated the Ufop as executive directors of the arrangement, the accountability regime presented impediments and constraints that must be observed. It was found that a system of accountability that enables good management practices in aspects supervision, control, participation, transparency and evaluation, as well defined in the arrangement represents a differential implementing processes and, consequently, the efficiency of the institution to achieve good governance.

Keywords: Public Administration. Governance. University. Accountability.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Arranjo de governança do setor público para o estudo de caso	24
FIGURA 2 – Sistema de avaliação do regime de <i>accountability</i> no arranjo de governança do setor público	62
FIGURA 3 – Diagrama de caminhos	113
FIGURA 4 – Modelo estrutural estimado.....	116
GRÁFICO 1 – Distribuição dos entrevistados, por tempo de trabalho na instituição.....	89
GRÁFICO 2 – Interesse dos entrevistados em acessar o site da instituição	90

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	– Instrumentos de fiscalização do TCU	33
QUADRO 2	– Contribuições de conceitos de governança	49
QUADRO 3	– Mecanismos de <i>accountability</i> , segundo Grant e Keohane	54
QUADRO 4	– Tipologia de <i>accountability</i> segundo Koppell	56
QUADRO 5	– Sistematização de avaliação da <i>One World Trust</i>	59
QUADRO 6	– Dimensões do modelo de avaliação, segundo Xavier (2014)	59
QUADRO 7	– Modelo de avaliação do arranjo institucional adotado	61
QUADRO 8	– Proposições para atendimento dos objetivos	69
QUADRO 9	– Modelo de avaliação do arranjo de governança do setor Público.....	70
QUADRO 10	– Resultados quanto à dimensão constitucional na percepção de gestores.....	88
QUADRO 11	– Percepções dos entrevistados quanto à publicidade de relatórios de gestão e de auditorias	93
QUADRO 12	– Conceitos de prestação de contas, na percepção dos entrevistados	95
QUADRO 13	– Percepções e sugestões dos entrevistados quanto à transparência.....	97
QUADRO 14	– Percepções e sugestões dos entrevistados quanto à participação	102
QUADRO 15	– Formas de cooperação entre instituições, na percepção dos entrevistados	103
QUADRO 16	– Influência da instituição na comunidade em que se situa na percepção dos entrevistados.....	104
QUADRO 17	– Percepções e sugestões dos entrevistados quanto à avaliação..	105

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Distribuição de gestores, por função	75
TABELA 2 – Distribuição de gestores, por tempo de atuação na função	76
TABELA 3 – Distribuição de gestores, por gênero	88
TABELA 4 – Distribuição de gestores, por faixa etária.....	89
TABELA 5 – Distribuição de alunos, por sexo.....	107
TABELA 6 – Distribuição de alunos, por tempo na instituição.....	107
TABELA 7 – Distribuição de alunos, por curso de atuação	108
TABELA 8 – Média e IC 95% para os itens de accountability de transparência..	109
TABELA 9 – Média e IC 95% para os itens de accountability de participação....	110
TABELA 10 – Média e IC 95% para os itens de accountability de avaliação	111
TABELA 11 – Média e IC 95% para a questão Q14.....	112
TABELA 12 – Modelo fatorial	114
TABELA 13 – Resultados para accountability de participação.....	114
TABELA 14 – Resultados para accountability de avaliação	115
TABELA 15 – Resultados para accountability de transparência	115
TABELA 16 – Medidas de qualidade do modelo estrutural	117

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF	Administração Pública Federal
CEP	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CGU	Controladoria Geral da União
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CUNI	Conselho Universitário
DCE	Diretório Central dos Estudantes
FIEMG	Federação das Indústrias de Minas Gerais
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Aparelho do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
NGP	Nova Gestão Pública
PNE	Plano Nacional de Educação
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SISU	Sistema Integrado de Seleção Unificada
TCU	Tribunal de Contas da União
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Objetivos da pesquisa	20
1.2	Justificativa.....	21
2	AMBIÊNCIA DO ESTUDO	23
2.1	O arranjo de governança do setor público para o estudo de caso.....	23
2.1.1	Atuação do MEC como organização superior no arranjo.....	25
2.1.2	Atuação da CGU como instância interna de governança	29
2.1.3	Atuação do TCU como instância externa de governança.....	32
2.1.4	Atuação da Ufop como administração executiva no arranjo	34
3	REFERENCIAL TEÓRICO	39
3.1	Características históricas da administração pública no Brasil.....	39
3.2	Expansão do ensino superior na universidade pública.....	45
3.3	Governança na administração pública.....	48
3.4	<i>Accountability</i> e suas várias concepções.....	52
3.5	Modelo de avaliação do regime de <i>accountability</i>	57
3.6	Sistema de avaliação do regime de <i>accountability</i> no arranjo de governança do setor público	61
4	METODOLOGIA	64
4.1	Caracterização da pesquisa	64
4.2	Unidade de análise, unidade de observação, sujeitos da pesquisa, população e amostra	65
4.3	Técnicas de coleta dos dados	66
4.4	Técnicas de análise e tratamento dos dados	68
5	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	75
5.1	Análise do regime de <i>accountability</i> na perspectiva democrática	75
5.1.1	Perfil de gestores entrevistados	75
5.1.2	Identificação e análise da dimensão democrática	76
5.2	Análise do regime de <i>accountability</i> na perspectiva constitucional	83
5.3	Avaliação do regime de <i>accountability</i> na perspectiva organizacional	88
5.3.1	Perfil de técnicos administrativos, professores e gestores	88
5.3.2	Avaliação da dimensão organizacional no arranjo de governança	89
5.4	Avaliação do regime de <i>accountability</i> na perspectiva organizacional	107
5.4.1	Perfil de alunos dos cursos de graduação	107
5.4.2	Avaliação da dimensão organizacional no arranjo de governança	108
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
	REFERÊNCIAS	127
	APÊNDICES	135

1 INTRODUÇÃO

Os órgãos públicos vêm sendo pressionados pela sociedade a prestar contas e a se tornarem mais transparentes, tanto na aplicação de recursos públicos quanto na publicidade de suas ações e decisões governamentais. O uso de instrumentos de avaliação, supervisão e fiscalização por parte do Estado, associado às novas práticas decorridas da iniciativa privada, tem modificado a forma de relacionamento entre universidades, Estado e sociedade. Com tal característica, a prática de *accountability*¹, abordagem principal desta pesquisa, tem sido questão presente na Administração Pública Federal (APF).

O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de fiscalização da APF a serviço da sociedade, divulga em seu site que a implantação de novas práticas de gestão na APF tem gerado medidas de controle, no intuito de monitorar e avaliar as ações para que haja *accountability*, abrangendo as dimensões transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade (TCU, 2011).

Diante da preocupação do TCU, compreende-se *accountability* como um eixo estratégico da APF, ao sugerir que administradores públicos atendam à lei, aos valores da comunidade, às normas e aos padrões legais, bem como aos interesses dos cidadãos (TCU, 2011). A Nova Gestão Pública (NGP), mais detalhada no referencial teórico, é a escola associada a essa abordagem (DENHART; DENHART, 2007). A NGP surgiu na metade do século XX, em resposta à necessidade de expandir as funções econômicas e sociais do Estado e de acompanhar o desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Em tempos de mudança na administração pública, o modelo da NGP tem implantado ajustes estruturais nos governos, por meio de ferramentas advindas da

¹ *Accountability* é um termo sem tradução direta para o português, conforme já afirmava Campos (1990) na obra intitulada "*accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?". Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Fev./Abr. 1990 (AMARAL e PINHO, 2008).

administração privada (MAGRO; SECCHI; LAUS, 2013). Na criação da NGP, o objetivo era construir, por meio de reformas, um Estado que respondesse às necessidades dos cidadãos, um Estado democrático, no qual políticos fiscalizassem o desempenho dos burocratas, e estes, por lei, fossem obrigados a lhes prestar contas (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 1998).

Para Bovens (2003), *accountability* pública é a marca de uma governança democrática moderna. Se quem está no poder não pode ser responsabilizado por seus atos e omissões nem por suas decisões, suas políticas e seus gastos, a democracia continua sendo um processo que não sai do papel.

Nesse sentido, *accountability* tem ligação direta com a governança, cuja proposta:

[...] é a capacidade do governo de responder às demandas da sociedade, à transparência das ações do poder público e à responsabilidade dos agentes políticos e administradores públicos pelos seus atos, transcendendo ao conceito de prestação de contas tradicional de realizar bem determinada tarefa, dar conta de uma incumbência (TCU, 2011).

Portanto, essa nova configuração de transparência, responsabilidade e prestação de contas na gestão pública, especificamente nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), abrange um conjunto de atores, como destaca Guimarães (2003): de um lado, o governo, mediante estratégias oficiais de normatização, manutenção, acompanhamento, avaliação e controle; e, de outro, a própria instituição, com investimentos na qualidade de ensino, e a comunidade acadêmica, abrangendo professores, funcionários e alunos, organizados em torno de suas entidades sindicais e associações científicas e profissionais.

É necessário, então, que a comunidade acadêmica participe ativamente do processo de *accountability*, e das políticas da instituição, seja demandando informações e por seu monitoramento, manifestando suas opiniões e expectativas, exigindo a satisfação dessas expectativas e partilhando a tomada de decisões (ROCHA *et al.*, 2012).

De outro modo, a gestão das Ifes tem o desafio de implementar em sua gestão mecanismos de controle e gerenciamento, pois precisam prestar contas à

sociedade, fornecendo informações a respeito da gestão dos recursos públicos e de sua situação em relação aos objetivos traçados (FEDATO et al., 2012).

Sabe-se que a universidade é uma instituição educativa, científica e social, cuja identidade está fundada em princípios, valores, regras e formas de organização que lhe são inerentes (CATANI e OLIVEIRA, 2000).

Ainda segundo esses autores,

[...] o reconhecimento e a legitimidade social da universidade vinculam-se à sua capacidade autônoma de lidar com as ideias, de buscar o saber, descobrir e inventar o conhecimento, processo em que ela interroga, reflete, critica, cria e forma, exercendo papel fundamental no avanço e na consolidação da democracia.

Xavier (2011) argumenta que a presença da *accountability* implica que alguns atores têm o direito de cobrar outros atores por um conjunto de padrões, de julgar o cumprimento das suas responsabilidades à luz dessas normas e de impor sanções se determinar que essas responsabilidades não tenham sido cumpridas.

Foi isso o que se fomentou, conforme afirmam Prado e Pó (2007), na última geração de reformas, a partir de meados dos anos 1990, em debates sobre a acessibilidade das informações públicas e o aperfeiçoamento da prestação de contas dos governantes à sociedade.

Segundo esses autores, *accountability* já era tema de debate na agenda da reforma de 1995, como forma de melhorar tanto o controle e a participação nas políticas públicas quanto a legitimação do próprio governo.

Atualmente, *accountability* continua sendo tema de debate nos órgãos governamentais e, também, nos estudos acadêmicos. Conforme afirma Xavier (2011), como um tema complexo, multidisciplinar e multidimensional. Esse autor explica que

[...] trabalhos teóricos não somente utilizam conceitos diferentes em função do tema que se estuda, como também se apropriam de dimensões conceituais para delimitar o campo de análise. Por isso, não se pode falar em *accountability* como um conceito fechado, ao contrário, é necessário vê-

lo sempre dentro de um contexto cultural, social, de uma determinada democracia e do sistema político presente (XAVIER, 2011, p. 11).

De igual modo, Koppell (2005) percebe a dificuldade de avaliar se uma organização é *accountable*, explicitando que é necessário distinguir entre as dimensões de *accountability* e determinar que abordagem se pretende avaliar.

Espera-se que organizações sejam *accountable*, explícita e implicitamente, em todas as suas diversas dimensões, embora essa expectativa seja equivocada para uma organização que busca esse alcance, pois não conseguirá atender às expectativas vindas de várias entidades, afirma Koppell (2005).

Fajardo e Wanderley (2010, p. 94) apontam que "em face do crescente controle social sobre a gestão do erário, ganham ênfase os procedimentos de auditoria voltados para aferição do desempenho da gestão e dos resultados dos programas e projetos implantados".

Para tanto, conforme dados do site² do Ministério da Educação (MEC), seus diversos órgãos supervisionam as atividades das Ifes no tocante à formulação e à implementação da Política Nacional de Educação Superior. Audita as Ifes em relação a requisitos legais específicos, indicadores de regularidade e de qualidade da educação superior. Apoia as Ifes por meio de recursos orçamentários na execução de suas atividades, avalia o desempenho gerencial e promove o acompanhamento orçamentário e a apuração de custos.

As auditorias de contas públicas nas Ifes são realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A CGU avalia os resultados de eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (CGU, 2013).

O TCU, em sua função fiscalizadora, realiza auditoria e inspeções em órgãos e entidades federais. Em sua função corretiva, fixa prazos para o cumprimento da lei.

² Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=287&Itemid=818> Acesso em 20 jan. 2014.

Em sua função normativa, expede instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, sob pena de responsabilização do infrator (TCU, 2010).

Tendo em vista as estratégias políticas na APF envolvendo as universidades, na ótica da governança, decidiu-se investigar como se percebe *accountability*, de fato, no arranjo de governança do setor público, cujo ponto central seja uma instituição de educação superior.

Diante do exposto, buscou-se responder à seguinte questão de pesquisa:

Como se configura o atual regime de *accountability* no arranjo de governança do setor público, centrado em uma Universidade Federal de Ensino Superior?

1.1 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa consiste em: analisar como se configura o atual regime de *accountability* no arranjo de governança do setor público, centrado na Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop), Minas Gerais.

Os objetivos específicos traçados foram:

- a) Identificar e analisar o regime de *accountability* na perspectiva democrática, na percepção de gestores da Ufop;
- b) Identificar e analisar o regime de *accountability* na perspectiva constitucional, na percepção de gestores da Ufop;
- c) Avaliar o regime de *accountability* na perspectiva organizacional, na percepção de técnicos administrativos, professores e gestores da Ufop;
- d) Avaliar o regime de *accountability* na perspectiva organizacional, na percepção de alunos de graduação presencial da Ufop.

1.2 Justificativa

Atualmente, medidas governamentais têm mostrado a relevância do tema “*Accountability*” associado à governança na administração pública, a exemplo da utilização de práticas de avaliação, supervisão e fiscalização por parte dos órgãos governamentais, considerados como instrumentos importantes dos sistemas de *accountability*, conforme exposto neste capítulo.

No contexto acadêmico, considerando que estudos sobre *accountability* em arranjo de governança no setor público tendo como centro uma lfes não são comuns, o resultado desta pesquisa pode contribuir para a teoria, já que abrange fatores específicos do setor público discutidos atualmente. Segundo Xavier (2014), "academicamente o tema *accountability* tem sua importância cada vez mais ponderada para analisar o desempenho de governança local". Logo, importante se faz estudar a atuação de órgãos governamentais em sistemas de *accountability*, conforme salienta Bovens (2003): "Ao estudar *accountability*, é preciso passar de uma análise retórica ou de discurso para uma análise mais descritiva e sociológica".

Do ponto de vista organizacional, justifica-se estudar o sistema de *accountability* na Ufop, uma vez que, sendo órgão integrante da APF, tem o compromisso de proporcionar uma governança efetiva. Com isso, pretende-se revelar questões importantes que possam contribuir para a gestão administrativa em termos de estímulo à eficiência dos serviços prestados por uma instituição de tamanha relevância. Acrescenta-se à justificativa a importância do estudo de *accountability* na estrutura de governança do setor público como incentivo à melhoria do desempenho governamental. Finalmente, espera-se que a contribuição da comunidade universitária, com base em suas percepções, possa caracterizar um instrumento de avaliação da efetividade do desempenho administrativo da Ufop em prol da concretização dos objetivos institucionais.

Em relação aos aspectos sociais da pesquisa, "o ponto de partida para qualquer discussão sobre universidade não poderá ser 'o fenômeno universitário' analisado fora de uma realidade concreta, mas como parte de uma totalidade, de um processo amplo, de uma problemática mais geral do país" (FÁVERO, 2006 p. 18). O que se

busca neste estudo é avaliar questões fundamentais na relação entre a Ufop e órgãos governamentais de educação no empenho de uma educação eficiente e com órgãos de supervisão e controle comprometidos com a transparência e a responsabilidade dos administradores perante a sociedade em uma universidade de expressiva importância nos cenários nacional, regional e local.

Neste momento, descreve-se a estrutura da dissertação, que está disposta em seis capítulos, da seguinte forma:

No primeiro capítulo, apresentam-se a contextualização da pesquisa, o problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa.

No segundo capítulo, descreve-se o ambiente de estudo, compreendendo: o arranjo de governança do setor público, incluídas a organização superior do arranjo, as instâncias, interna e externa, de governança e a Ufop, instituição pesquisada, como elemento central do arranjo.

No terceiro capítulo abordam-se os pressupostos teóricos que nortearam a pesquisa, subdivididos em: síntese das principais características que marcaram a administração pública brasileira; expansão do ensino superior na universidade pública; aspectos da governança na administração pública; *accountability* e suas várias concepções; modelo de avaliação do regime de *accountability* adotado para a pesquisa; e sistema de avaliação do regime de *accountability* no arranjo de governança do setor público.

No quarto capítulo, desenvolve-se o enfoque metodológico da dissertação, no qual se abordam: caracterização da pesquisa; unidade de análise, unidade de observação, sujeitos da pesquisa, população e amostra; técnicas de coleta e técnica de análise e tratamento dos dados.

No quinto capítulo, procede-se à apresentação e discussão dos resultados.

No sexto capítulo, formulam-se as considerações finais.

2 AMBIÊNCIA DO ESTUDO

Neste capítulo, descreve-se o arranjo de governança do setor público, unidade de análise desta dissertação, estrutura na qual foi concretizado o estudo. A proposta do arranjo de governança está no fato de que cada uma das instâncias exerce papel fundamental na estrutura do setor público, cujo órgão central é a Ufop, e de o arranjo contemplar o objeto de análise e de observação no contexto do regime de *accountability*.

2.1 O arranjo de governança do setor público para o estudo de caso

Dividiu-se esta seção em quatro subseções. A primeira descreve o papel do MEC como organização superior no arranjo de governança. A segunda apresenta as competências da CGU como instância interna de governança, responsável pela auditoria e fiscalização. A terceira descreve o papel do TCU como instância externa de governança, responsável pelo controle e regulamentação. A quarta expõe as características da Ufop, elemento central do estudo, representando a organização executiva do arranjo.

Tomando como base o sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública, sugerido pelo TCU (2014)³, descrevem-se, a seguir os elementos participantes do arranjo de governança do setor público projetado.

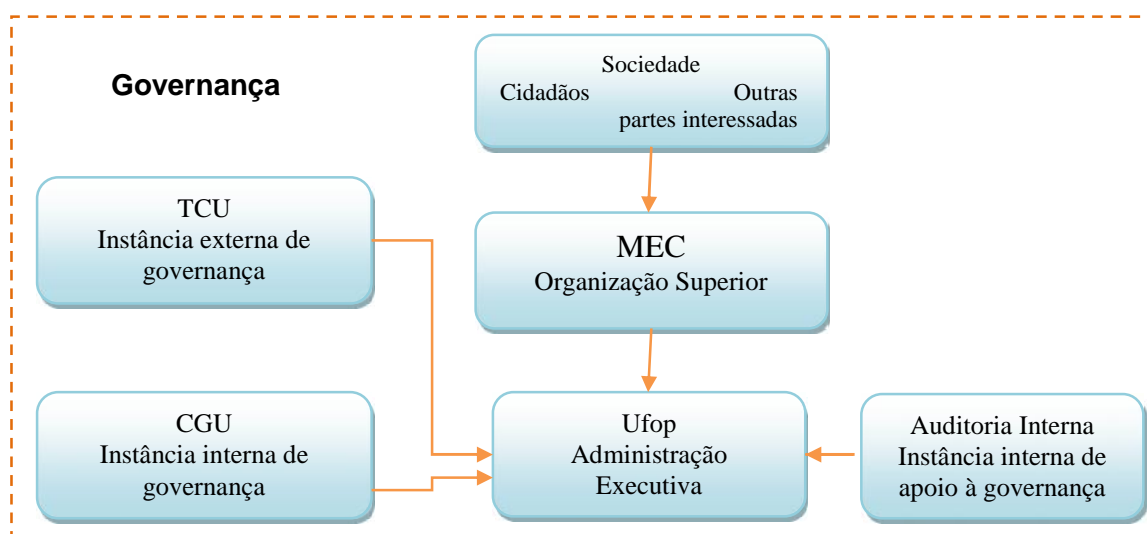
- A Organização Superior no arranjo é representada pelo MEC, como órgão mantenedor da Ufop, responsável pela avaliação, regulação, supervisão e desenvolvimento da educação superior.
- A instância externa de governança é representada no arranjo pelo TCU, responsável pela fiscalização, controle e regulação, desempenhando importante papel na promoção da governança das organizações públicas.

³ Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública, publicado no Referencial Básico de Governança, cujo objetivo visa à condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade. 2014. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/governanca/noticias_comunidade/detalhes_noticias_comunidade?noticia=4928981>. Acesso em 10 set. 2014.

- A instância interna de governança, a CGU, é responsável por definir ou avaliar as estratégias e as políticas, bem como por monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. É responsável por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público, servindo de elo entre o principal e agente (TCU, 2014).
- A instância interna de apoio à governança é a auditoria interna da instituição, que realiza a comunicação entre as partes interessadas, internas e externas, à administração, bem como realiza auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração (TCU, 2014).
- A administração executiva é responsável por avaliar, direcionar e monitorar internamente o órgão ou a entidade. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura (TCU, 2014).

A Fig. 1 mostra o arranjo de governança do setor público desenhado, com destaque para os objetos deste estudo:

Figura 1 - Arranjo de governança do setor público para o estudo de caso



Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2014, p. 28).

Conforme dados do TCU, "o sistema de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança" (TCU, 2014 p. 27). Destacam-se como princípios da boa governança: o da legitimidade, o da equidade, o da responsabilidade, o da eficiência, o da probidade, o da transparência e o da *accountability* (WORLD BANK, 2007; TCU, 2014).

Ressalta-se que a atuação das instâncias na arquitetura organizacional da APF em relação à Ufop se dá na supervisão, manutenção e desenvolvimento no que se refere à política nacional de educação superior. Também ocorre na supervisão e controle, por meio de auditorias e fiscalização, na gestão dos administradores públicos, no controle das operações de crédito e na execução de programas de governo elencados ou não no orçamento da União. Verifica-se, ainda, no julgamento das contas e nas auditorias quanto à legalidade e legitimidade dos atos de gestão, nos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

A seguir, descreve-se a atuação do MEC no arranjo de governança, suas competências e funcionamento em relação às Ifes, com base em leis, decretos e dados extraídos do site institucional daquele órgão.

2.1.1 Atuação do MEC como organização superior no arranjo

As Ifes são vinculadas ao MEC e supervisionadas pelas Secretarias de Educação Superior. O Conselho Nacional de Educação (CNE) é subordinado ao MEC.

As competências para as funções de regulação, supervisão e avaliação são exercidas pelo MEC, pelo CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

Compete ao CNE recomendar, por conta de sua Câmara de Educação Superior providências das Secretarias, entre as quais estão: a celebração de protocolo de compromisso, quando não satisfeito o padrão de qualidade para credenciamento e credenciamento de universidades; aprovar os instrumentos de avaliação para credenciamento de instituições, elaborados pelo Inep; aplicar as penalidades

previstas no Capítulo IV⁴ do Decreto 5.773/2006; julgar recursos, nas hipóteses previstas nesse mesmo decreto; e analisar questões relativas à aplicação da legislação da educação superior (BRASIL, 2006).

Compete ao Inep realizar visitas para avaliação *in loco* nos processos de credenciamento e recredenciamento de Ifes e nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação; realizar as diligências necessárias à verificação das condições de funcionamento das Ifes e dos cursos; realizar a avaliação das Ifes, dos cursos e do desempenho dos estudantes; elaborar os instrumentos de avaliação em conformidade com as diretrizes da Conaes; elaborar os instrumentos de avaliação em conformidade com as diretrizes do CNE e das Secretarias; e constituir e manter banco público de avaliadores especializados em conformidade com as diretrizes da Conaes (BRASIL, 2006).

A função de avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)⁵ é o referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, para promover a melhoria de sua qualidade em conformidade com o Decreto 5.773/2006. No âmbito do Sinaes, ocorre a avaliação interna e externa das Instituições de Educação Superior (IES), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes (BRASIL, 2006).

À Conaes compete coordenar e supervisionar o Sinaes; estabelecer diretrizes para a elaboração, pelo Inep, dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação e de avaliação interna e externa de instituições; estabelecer diretrizes para a constituição e manutenção do banco público de avaliadores especializados; aprovar os instrumentos de avaliação e submetê-los à homologação pelo Ministro de Estado da Educação; submeter à aprovação do ministro a relação dos cursos para aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE; e submeter, anualmente, para fins de publicação pelo Ministério da Educação, relatório com os resultados globais da avaliação do Sinaes (BRASIL, 2006).

⁴ O Cap. IV trata da Avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes.

⁵ A Lei 10.861, de 14/4/2004, institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

No âmbito do MEC⁶, a Secretaria de Educação Superior (SESU) é composta por: Diretoria de Desenvolvimento da Rede de instituições Federais de Ensino Superior, Diretoria de Políticas e Programas de Graduação e Diretoria de Desenvolvimento da Educação em Saúde (BRASIL, 2012).

À Sese compete planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior e propor políticas de expansão da educação superior, em consonância com o PNE. Dentre suas competências, citam-se: promover e disseminar estudos sobre a educação superior e suas relações com a sociedade; promover o intercâmbio com outros órgãos governamentais e não governamentais, entidades nacionais e internacionais; articular-se com outros órgãos governamentais e não governamentais; subsidiar a formulação da política de oferta de financiamento e de apoio ao estudante do ensino superior gratuito e não gratuito; incentivar e capacitar as instituições de ensino superior a desenvolverem programas de cooperação internacional, aumentando o intercâmbio de pessoas e de conhecimento, e dando maior visibilidade internacional à educação superior do Brasil (BRASIL, 2012).

A Sese supervisiona o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior, por meio de supervisão Ordinária e Especial.

A supervisão Ordinária se refere a denúncias e a representações de alunos, pais e professores, bem como de órgãos públicos e da imprensa, envolvendo casos isolados de instituições e cursos com indícios de irregularidades ou deficiências (BRASIL, 2012).

A supervisão Especial é iniciada pelo próprio MEC, a partir de seus indicadores de regularidade e de qualidade da educação superior. Envolve mais de um curso ou instituição. Os critérios de avaliação de supervisão podem incluir resultados

⁶ A estrutura regimental, a natureza e a competência dos órgãos e a estrutura organizacional do MEC foram aprovadas pelo Decreto 7.690, de 2/3/2012, Disponível em <<http://mec.gov.br>> Acesso em 20 jan. 2014.

insatisfatórios no Enade⁷ e no IDD⁸, o histórico de avaliações de cursos pelo Inep⁹ e o atendimento de requisitos legais específicos, por exemplo, porcentagem mínima de mestres e doutores em universidades e centros universitários (BRASIL, 2012).

À subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) compete monitorar e avaliar as metas e os resultados da execução dos planos e programas anuais e plurianuais.

A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), órgão específico singular, diretamente subordinado ao ministro de Estado da Educação, é responsável pela regulação e supervisão de Instituições de Educação Superior. Foi criada em 2011, absorvendo competências antes da Sesus, da Setec e da extinta Seed do Ministério da Educação. Esta secretaria deve zelar para que a legislação educacional seja cumprida. As atribuições da Seres estão previstas no Decreto 7.690/2012. Compreende: Diretoria de política Regulatória, Diretoria de Supervisão da Educação Superior e Diretoria de Regulação da Educação Superior (BRASIL, 2012).

A Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior tem como competências: apoiar as Ifes, por meio de recursos orçamentários, na execução de suas atividades; avaliar o desempenho gerencial das Ifes; analisar projetos para fins de apoio financeiro; promover o acompanhamento orçamentário e a apuração de custos; coordenar a política de expansão e fortalecimento da rede de instituições federais de ensino superior; e supervisionar a execução de obras de infraestrutura das Ifes, apoiada pela Secretaria de Educação Superior (BRASIL, 2012).

Após apresentar a atuação do MEC no arranjo de governança, citam-se aspectos da CGU como parte integrante do arranjo, em conformidade com leis, decretos e dados extraídos do site institucional deste órgão.

⁷ Enade - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

⁸ IDD - Indicador de Diferença Entre os Desempenhos Observado e Esperado

⁹ Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Institucionais Anísio Teixeira.

2.1.2 Atuação da CGU como instância interna de governança

A Controladoria Geral da União (CGU), órgão do Governo Federal, criado em 2003, assiste direta e imediatamente o presidente da República. Atua no âmbito do Poder Executivo na defesa do patrimônio público e no incremento da transparência da gestão, nas atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria (CGU, 2013).

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo federal, subordinado à CGU, fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, com ações descentralizadas a entes públicos e privados realizados com recursos oriundos do orçamento da União. Realiza auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais; apura denúncias e representações; exerce o controle das operações de crédito; e executa atividades de apoio ao controle externo. A Instrução Normativa 01, de 06/04/2001, define diretrizes e principais conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do SFC (SFC, 2001).

As técnicas de controle do SFC são: fiscalização e auditoria.

A finalidade básica da fiscalização é avaliar a execução dos programas de governo elencados ou não nos orçamentos da União e no Plano Plurianual (SFC, 2001).

As auditorias são classificadas em: avaliação da gestão; de acompanhamento da gestão; contábil; operacional; e especial.

A auditoria de avaliação da gestão objetiva emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas; verificar a execução de contratos, acordos, convênios ou ajustes; e zelar pela probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados. Compreende, entre outros, os seguintes aspectos: exame das peças que instruem os processos de tomada ou de prestação de contas; exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos; verificação da eficiência dos sistemas de controles administrativo e contábil; verificação do

cumprimento da legislação pertinente; e avaliação dos resultados operacionais e da execução dos programas de governo quanto a sua economicidade, eficiência e eficácia (SFC, 2001).

A auditoria de acompanhamento da gestão é realizada ao longo dos processos de gestão. Tem por objetivo atuar em tempo real sobre os atos efetivos e os efeitos potenciais positivos e negativos de uma unidade ou entidade federal, evidenciando melhorias e economias existentes no processo ou prevenindo gargalos ao desempenho da sua missão institucional (SFC, 2001).

A auditoria contábil compreende o exame dos registros e documentos e a coleta de informações e confirmações pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto. Objetiva obter elementos comprobatórios dos registros contábeis, se estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e de demonstrações, a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas. Tem por objetivo, também, verificar a efetividade e a aplicação de recursos externos oriundos de agentes financeiros e de organismos internacionais, por unidades ou entidades públicas executoras de projetos celebrados com aqueles organismos, com vistas a emitir opinião sobre a adequação e a fidedignidade das demonstrações financeiras (SFC, 2001).

A auditoria operacional avalia as ações gerenciais e os procedimentos relacionados a: processo operacional das unidades ou entidades da APF, programas de governo, projetos, atividades e aspectos da gestão em relação à eficiência, eficácia e economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial (SFC, 2001).

O procedimento auditorial consiste em uma atividade de assessoramento ao gestor público, com vistas a aprimorar as práticas dos atos e fatos administrativos, sendo desenvolvida de forma tempestiva no contexto do setor público, atuando sobre a gestão, seus programas governamentais e sistemas informatizados (SFC, 2001).

A auditoria especial objetiva o exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender determinação expressa de autoridade competente (SFC, 2001).

A auditoria anual de contas do estado de Minas Gerais é executada pela Controladoria Regional da União, que gera o Relatório de Auditoria Anual de Contas, a ser apresentado à instituição e à sociedade. As Ifes são obrigadas por lei a publicar esse relatório em seu site institucional. Conforme afirmam Ribeiro Filho, Campelo e Araujo (2005), os Tribunais de Contas são entendidos como “agências de *accountability*”, devido a suas atribuições constitucionais quanto à fiscalização e controle dos gastos públicos e a sua estrutura de funcionamento e interação com a sociedade.

A CGU encaminha à Advocacia-Geral da União casos que configurem improbidade administrativa e casos para os quais se recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão. Provocará, sempre que necessário, a atuação do TCU, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas (CGU, 2013).

A Corregedoria-Geral da União (CRG) atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal, promovendo, coordenando e acompanhando a execução de ações disciplinares que visem à apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos (CGU, 2013).

A Unidade de Auditoria Interna da Ufop é avaliada pelos órgãos e unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal por ocasião das auditorias anuais de contas, para que se verifique o cumprimento das atividades previstas no planejamento anual (Plano anual de atividades de auditoria interna - PAINT) (CGU, 2013).

A avaliação se dá quanto à efetividade do acompanhamento dos processos da Ufop, se a unidade de auditoria avalia resultados e propõe ações corretivas para os desvios gerenciais identificados, se cumpre sua atribuição principal de assessoramento à alta administração da Instituição a qual está vinculada (CGU, 2013).

Após apresentar aspectos da CGU como instância interna de governança no arranjo, apresentam-se aspectos do TCU e suas competências em conformidade com leis, decretos e dados extraídos do site institucional deste órgão.

2.1.3 Atuação do TCU como instância externa de governança

O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo, é um tribunal administrativo, de jurisdição própria e privativa. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal competência administrativo-judicante, entre outras, está prevista no art. 71 da Constituição brasileira (BRASIL, 1988).

O TCU é órgão colegiado composto de nove ministros, sendo seis indicados pelo Congresso Nacional, um pelo presidente da República e dois escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público, que funciona junto ao Tribunal.

O Congresso Nacional delega, por meio de leis e, principalmente, pelo Orçamento, os meios e os mandatos para que a Administração Pública alcance objetivos políticos, econômicos e sociais. Por essa razão, o Parlamento precisa de instrumentos para avaliar e controlar o alcance dos resultados. Este é o princípio fundamental do Controle Externo, prerrogativa da qual o Legislativo é titular.

As funções básicas do Tribunal de Contas da União são: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

A função fiscalizadora realiza auditorias e inspeções por iniciativa própria, ou por solicitação do Congresso Nacional ou para a apuração de denúncias em órgãos e entidades federais, e em programas de governo. Também para a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e para a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.

A função normativa decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimentos obrigatórios sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

O TCU realiza auditorias, inspeções ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial nas unidades administrativas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição.

As fiscalizações podem ser feitas por iniciativa própria ou em decorrência de solicitação do Congresso Nacional, conforme instrumentos de fiscalização, descritos no Quadro 1.

Quadro 1 - Instrumentos de fiscalização do TCU

Instrumento	Função
Levantamento	Utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental; identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização.
Auditoria	Verifica <i>in loco</i> a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais.
Inspeção	Serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal ou para esclarecer dúvidas. Também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações.
Acompanhamento	Destina-se a monitorar e avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado.
Monitoramento	Utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Fonte: Elaborado pela autora. Dados disponíveis em <<http://tcu.gov.br>>

As Ifes elaboram, anualmente, Relatório de Gestão¹⁰, para julgamento do TCU, nos termos da lei¹¹, e da Instrução Normativa TCU 63/2010, a qual estabelece as normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão que constituirão os processos de contas da administração pública federal. É por meio do conteúdo desse relatório que a CGU realiza auditoria de prestação de contas da instituição. Os processos de contas são compostos das peças, conforme Instrução Normativa 63, de 1/9/2010 (TCU, 2010).

O TCU aponta que "a pretensão com os indicadores obtidos das Ifes é construir uma série histórica de dados para acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho de todas as Universidades Federais" (TCU, 2011).

Esse órgão acrescenta:

[...] o que poderá indicar, ao longo dos anos, a necessidade de aperfeiçoamento em áreas específicas, ou mesmo a correção de eventuais disfunções. As informações gerenciais extraídas desse acompanhamento deverão servir de subsídio para selecionar áreas a serem estudadas com maior profundidade pelos órgãos responsáveis pelos controles interno e externo das Ifes (TCU, 2011 p. 13).

A seguir, apresentam-se características da Ufop, ponto central deste estudo, que atua como administração executiva do arranjo de governança.

2.1.4 Atuação da Ufop como administração executiva no arranjo

Nesta seção, apresentam-se breve histórico, missão, visão, aspectos orçamentários e de gestão.

A história da Universidade Federal de Ouro Preto remonta ao tempo do Império, quando, no prédio da Escola de Minas (1876), na Praça Tiradentes, funcionava o

¹⁰Conforme o art. 70 da Constituição Federal. Versa sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. Consta no parágrafo único que deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

¹¹ O art. 7º da Lei 8.443/1992 dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU. As contas dos administradores serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob a forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.

Palácio dos Governadores, sede do Poder Executivo, e, no prédio da Escola de Farmácia (1839), o Parlamento Mineiro, sede do Poder Legislativo (UFOP, 1997).

Em 1969, com a junção dessas duas centenárias e tradicionais escolas, foi criada a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Em 1978, surgiu o Curso de Nutrição, porém a Escola de Nutrição foi fundada somente em 1994. Em 1979, na cidade de Mariana (MG), surgiu o Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS). Em 1981 foi criado o Instituto de Filosofia, Artes e Cultura (IFAC). E, no ano seguinte, em 1982, o Instituto de Ciências Exatas e Biológicas (ICEB). Em 1995, a Escola de Minas foi transferida para o campus Morro do Cruzeiro. No ano de 2000, surgiram os cursos de pós-graduação e graduação na modalidade a distância, atualmente no Centro de Educação Aberta e a Distância (CEAD). Em 2002, foi inaugurado o campus avançado de João Monlevade (MG). Em 2008, na cidade de Mariana (MG), foi criada mais uma unidade, o Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas (ICSA). No início de 2013, foi criada a Escola de Medicina, cujo curso já funcionava, desde 2007, no Departamento de Farmácia. A Escola de Farmácia atualmente funciona no campus Morro do Cruzeiro (UFOP, 2014).¹²

De acordo com seu Estatuto¹³ a visão da Ufop é assim definida: "Em consonância com sua Missão, Finalidades e Princípios, a Universidade Federal de Ouro Preto almeja ostentar indicadores superiores à média dos indicadores do sistema de ensino superior, de modo a manter-se como uma das principais instituições de ensino, pesquisa e extensão, comprometida com o desenvolvimento social do País" (UFOP, 1997, p. 23).

A missão da Ufop é produzir, sistematizar e socializar o saber científico, tecnológico e cultural, visando à formação e à participação do ser humano no exercício profissional, com solidariedade, ética e reflexão crítica, buscando a construção de uma sociedade mais justa, soberana e democrática (UFOP, 1997, p. 4).

¹² Dados extraídos de UFOP/História. Disponível em: http://www.ufop.br/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=175. Acesso em: 20. Jul.2014.

¹³ Estatuto aprovado pela Portaria Ministerial 1486, de 29 de dezembro de 1998.

A Ufop possui uma gestão centralizada que responde por toda a Universidade, na cidade de Ouro Preto, estado de Minas Gerais. Existem três campi, sendo o campus sede situado na cidade de Ouro Preto/MG, e os outros dois situados nas cidades de Mariana/MG e João Monlevade/MG.

Na atualidade, a Ufop é formada por 8 unidades administrativas, 9 unidades acadêmicas e 37 departamentos acadêmicos. Promove 43 cursos de graduação nas modalidades presencial (38) e a distância (5), perfazendo um total 13.377 alunos de graduação. Possui 34 cursos de pós-graduação *stricto sensu* e 35 cursos de pós-graduação *lato sensu*, totalizando 4.173 alunos. Conta 943 professores: 848 efetivos e 95 substitutos; 602 possuem doutorado, 291 mestrado e 50, graduação/especialização. Do total, 18 possuem pós-doutorado. Congrega 799 servidores administrativos efetivos e 66 anistiados.

A Ufop é regida pela legislação federal pertinente, pelo seu Estatuto e Regime Geral e pelas Resoluções do Conselho Diretor, do Conselho Universitário (CUNI) e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE).

O Cuni é órgão deliberativo e normativo, competindo-lhe definir as diretrizes da política universitária, compondo-se pelos seguintes membros: reitor (como Presidente), vice-reitor; diretores das unidades acadêmicas, quatro professores (em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, em exercício, um de cada classe, eleitos por seus pares), dois representantes do corpo discente (indicados pelo Diretório Central dos Estudantes), um representante da comunidade (indicado pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais), um representante dos ex-alunos da Ufop (escolhido em eleição), um representante do pessoal técnico administrativo (eleito por seus pares), prefeito do Campus Universitário e diretor de Orçamento e Finanças (UFOP, 1997).

O Cepe é o órgão superior de deliberação em matéria de ensino, de pesquisa e de extensão. É integrado por: reitor (como Presidente); vice-reitor; pró-reitor de Extensão; pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento; pró-reitor de Graduação; pró-reitor de Pesquisa e Pós-Graduação; diretores das unidades acadêmicas; quatro docentes (em regime integral e dedicação exclusiva, em exercício, sendo um de

cada classe, eleitos por seus pares) e dois representantes do corpo discente (indicados pelo Diretório Central dos Estudantes) (UFOP, 1997).

O Conselho de Curadores é um órgão deliberativo e consultivo da Ufop em matéria de fiscalização econômica e financeira. Compõe-se pelos seguintes membros: reitor (como presidente, sem direito a voto), dois representantes do Ministério da Educação (indicados pelo titular da pasta), um representante do Ministério de Minas e Energia (indicado pelo titular da pasta), um representante do Ministério da Saúde (indicado pelo titular da pasta), um representante do Governo do Estado de Minas Gerais (indicado pelo governador), um representante da comunidade (indicado pela Câmara Municipal de Ouro Preto), e um representante dos ex-alunos da Ufop (escolhido em eleição convocada pelo reitor, com antecedência mínima de trinta dias) (UFOP, 1997).

No que se refere aos recursos financeiros, o art. 55 da Lei 9.394/96 define que Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

O orçamento da Ufop, como na maioria das Ifes, é constituído, basicamente, de custos de pessoal - recursos ou limites necessários para o pagamento de benefícios aos servidores ativos e inativos; custeios: para o desenvolvimento das atividades (material de consumo, insumos e outros itens não permanentes) e investimentos - obras, instalações e material permanente (MARTINS, 2010).

Segundo Martins (2010), cada Ifes tem liberdade para planejar seu orçamento, indicando quanto necessita gastar com custeios e investimentos. Porém, a ela não é permitido indicar custos com pessoal, que são despesas orientadas por lei. Em relação à liberdade do gasto com custeios e investimentos, quase todos os itens já estão predefinidos, pois existem despesas fixas (material de consumo, serviços de terceiros, insumos, bolsas, obras e instalações, alimentos e pessoal para o restaurante universitário e energia, dentre outros).

Além da Lei Orçamentária Anual (LOA), principal fonte de financiamento das Ifes, existem outras fontes de recurso, como projetos de pesquisas de pós-graduação e órgãos de fomento (CapeS, Cnpq e Finep, dentre outras agências), em função de projetos e/ou programas individuais, grupos de pesquisas e redes. Afora o MEC, que costuma disponibilizar recursos por meio de editais para a chamada de projetos, Ministérios também o fazem. Outros recursos são captados mediante celebração de convênios com empresas, companhias e instituições públicas e privadas. Porém, a grande maioria das Universidades procura os deputados e senadores que representam a região na qual estão inseridas, no sentido de construir emendas individuais, de bancada e de comissões que possam contribuir para a complementação de recursos necessários para o fechamento das contas (MARTINS, 2010).

Após apresentar o arranjo de governança do setor público, específico para o estudo, segue-se para o referencial teórico que norteou a pesquisa.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

A base teórica desta pesquisa foi estruturada em seis seções. Na primeira, expõe-se uma síntese das principais características que marcaram a administração pública brasileira, com ênfase nas reformas administrativas. Na segunda, destaca-se a expansão do ensino superior na universidade pública, bem como sua diversificação ao longo do tempo. Na terceira, apresentam-se conceitos da governança na administração pública. Na quarta, apontam-se conceitos de *accountability* na percepção de diversos autores. Na quinta, expõe-se o modelo de avaliação de regime de *accountability*. Na sexta, discute-se o sistema de avaliação do regime de *accountability* no arranjo de governança.

3.1 Características históricas da administração pública no Brasil

A administração pública brasileira, em sua evolução, passou por três modelos de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial (BRASIL, 1995).

A administração pública patrimonialista foi marcada pelo status de nobreza real. "O nepotismo, o empreguismo e a corrupção eram a norma nessa forma de administração, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos" (BRESSER-PEREIRA, 1996 p. 4). Esse patrimonialismo, herdado da colonização portuguesa, resistiu e se afirmou. Mesmo com toda a modernização da sociedade brasileira ocorrida no século XX, a herança patrimonialista configurava uma sociedade de traços modernos e tradicionais, ainda identificada em pleno final do século XX (SCHWARTZMAN, 1988).

Heidemann (2009) classifica a administração pública no Brasil como um processo formal e patrimonialista, cuja base de operação está na instituição da repartição pública, em que prevalece o império dos meios e do seu administrador - o funcionário público - e considerado o reino da burocracia pública, marcado por intensa apropriação corporativa e política e pouca contribuição para a sociedade.

O segundo modelo, a administração pública burocrática, ressalta Bresser-Pereira (1996),

[...] baseava-se nos princípios da administração do exército prussiano, implantada nos principais países europeus no final do século XIX; nos Estados Unidos, no começo do século XX. No Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Naburo e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional. Contudo, o pressuposto de eficiência da administração burocrática não se revelou real (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 38).

Completa Martins (1997) que o Brasil nunca chegou a ter um modelo de burocracia pública consolidada, mas um padrão híbrido de burocracia patrimonial e uma trajetória de construção burocrática e outra democrática, ambas reciprocamente disfuncionais. A administração burocrática do grande Estado social e econômico do século XX se mostrou lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos, enfraquecida pelo autoritarismo político que geralmente a envolvia (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Nesse mesmo contexto, o Plano Diretor (1995) assinala que

[...] a qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a autorreferência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade (BRASIL, 1995).

A burocracia pública é mostrada por Heidemann (2009) como uma forma de produção do bem público consagrada por décadas, como se não houvesse outras formas de produção tão eficientes quanto ela. Imaginava-se que se chegara ao fim da história, que não havia formas alternativas à burocracia, pois se alcançava a eficiência desejada para a produção do bem público.

A administração pública gerencial, ou nova gestão pública (NGP), o terceiro modelo de administração, surge na metade do século XX, em resposta à necessidade de expandir as funções econômicas e sociais do Estado e de acompanhar o desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia mundial (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Para Tenório e Saraiva (2006), esperava-se aplicar no Brasil os postulados da *New Public Management (NPM)*, cuja ideia básica consistia em melhorar a eficiência do setor público ao transferir valores e técnicas do setor privado, como a redução de normas e procedimentos, para permitir iniciativas, aumentar a responsabilidade de níveis subordinados e apurar a opinião dos clientes.

Isso justifica que na NPM, ou "administração pública gerencial", busca-se a eficiência do esforço de governo, lembrando que na percepção das sociedades os governos são caros e prestam serviços em volume e qualidade inferiores aos justificados pelos custos (HEIDEMANN, 2009).

Em relação às reformas administrativas no Brasil, Bresser-Pereira (1996) explica que "a ideia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 1930, e estava na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967".

O Decreto-Lei 200/67 significou a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, no desejo de superar a rigidez burocrática, em que se instituíram como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Contudo, explica o autor, esse decreto teve consequências indesejáveis, ao não permitir a realização de concursos públicos nem contratação dos escalões superiores por intermédio das empresas estatais.

Nos anos 1970, com a criação da Secretaria de Modernização, tentou-se estimular a modernização da Administração Pública, mediante a implantação novas técnicas de gestão no âmbito federal (MATIAS-PEREIRA, 2010 p. 94).

Esse autor lembra que também no início da década de 1980, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização

(PrND), buscou-se reformar a burocracia e direcioná-la rumo à Administração Pública Gerencial.

Porém, na mesma década, segundo Bresser-Pereira (1996), a Constituição de 1988 trouxe um retrocesso burocrático, destacando-se o formalismo, o excesso de regras e a rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade,

[...] dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, em detrimento dos resultados. Destaca-se a deficiência de sistemas de informação e a inexistência de indicadores de desempenho claros para os diversos órgãos da administração direta e indireta. O grande avanço da Constituição foi a obrigatoriedade do concurso público, na medida que dificultou o empreguismo público (BRESSER-PEREIRA, 1996 p. 34).

De outro lado, mostram Spinelli e Costa (2008) que a promulgação da Constituição de 1988 foi um marco na construção da nova concepção de cidadania no Brasil, pois ampliou o universo dos direitos políticos, criou instrumentos de garantia do exercício dos direitos civis e estabeleceu inovações no campo dos direitos sociais, assegurando a participação popular na gestão destas políticas.

Avançando para a década de 1990, em relação às políticas públicas o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, documento preparado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Aparelho do Estado (Mare), dividiu o aparelho estatal em setores, para que o Estado fosse mais regulador e promotor dos serviços públicos, conforme explicam SANO e ABRUCIO (2003), de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (BRASIL, 1995).

A reforma do aparelho do Estado

[...] passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. As Universidades passam a ter dotação orçamentária e maior autonomia financeira e administrativa, e uma conseqüente maior responsabilidade (PLANO DIRETOR, 1995).

A cultura gerencial citada no Plano Diretor de 1995 vem ao encontro da introdução da NGP na administração pública, pela necessidade de reestruturar as organizações

públicas na busca da eficácia, ou seja, pela capacidade de atingir resultados planejados (MAGRO; SECCHI; LAUS, 2013).

Estava contemplada nas propostas de reforma do Governo Federal a combinação de maior governança, flexibilização na gestão e controle. Diversas medidas foram anunciadas, mas a questão do controle e responsabilização não recebeu igual ênfase, provavelmente, porque isso implicaria uma reforma do Estado com maior profundidade (SANO e ABRUCIO, 2003).

Secchi (2009) lembra que a presumida “mágica” das reformas administrativas deve ser cautelosa, pois novos modelos organizacionais compartilham algumas características com o modelo burocrático weberiano: continuam a colocar ênfase na função controle e não se apresentam como modelos de ruptura.

Em relação ao tratamento do cidadão nos modelos de administração pública, no modelo burocrático, ele é chamado de “usuário dos serviços públicos”; na administração pública gerencial, de “cliente”, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público; na NGP de “parceiros” ou “stakeholders”, com o qual a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação. (SECCHI, 2009).

As universidades federais, entidades da administração pública, constituídas sob a forma de autarquias ou fundações, dependentes de recurso público federal, são obrigadas, conforme os arts. 37 e 70 da Constituição Federal, a prestar contas do uso de seus recursos e respeitar o princípio da publicidade, entre outros princípios constitucionais da administração pública (PLATT NETO, CRUZ e VIEIRA, 2006).

O art. 37, Capítulo VII, da Constituição Federal de 1988, que trata da organização do Estado, estabelece preceitos para nortear a atuação da Administração Pública, nas esferas federal, estadual e municipal.

Em sua busca de probidade, transparência e eficiência, apresenta:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

O art. 70 da Constituição Federal versa sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. Consta no parágrafo único que deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

O princípio da impessoalidade, conforme expõe Meirelles (2006), é o clássico princípio da finalidade, que impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. Esse fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica, expressa ou virtualmente, como objetivo do ato, de forma impessoal. E ainda,

[...] o princípio da finalidade veda a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio da finalidade (MEIRELLES, 2006).

Com base nos princípios constitucionais da administração pública expressos na Constituição de 1988 citados acima, podem-se perceber a preocupação e a necessidade em prover o Estado de instrumentos que lhe assegure uma administração pública transparente, cujo foco se encontra na responsabilização do agente público e que siga as diretrizes e determinações estabelecidas em lei, que vise apenas o interesse público, que seja responsável pelos bens da coletividade de forma eficiente, na busca do melhor uso do recurso público.

Esses princípios expressos na Constituição, segundo Moraes (2005), têm por finalidade garantir a honestidade na gerência da *res publica*¹⁴, bem como possibilitar a responsabilização dos agentes públicos que se afastarem dessas diretrizes obrigatórias.

¹⁴ *Res pública* - "coisa pública", entendida de forma restrita, como o estoque de ativos e, principalmente, o fluxo de recursos que o Estado e as entidades públicas não estatais controlam (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A seguir, discutem-se a expansão do ensino superior na universidade pública e sua diversificação ao longo do tempo, com ênfase nas mudanças que ocorreram nos aspectos da estrutura administrativa, autonomia, controle e fiscalização.

3.2 Expansão do ensino superior na universidade pública

Na avaliação de Guimarães (2003), a história do ensino superior brasileiro confunde-se com a própria história do País. O movimento para um novo modelo de universidade começou a nascer a partir dos anos 1920, inserido em um movimento maior de modernização cultural e educacional do Brasil.

Fávero (2006) acrescenta que nas décadas de 1920 e 1930 ocorreu o avanço da revolução burguesa, transformando gradualmente os assuntos educacionais. A descentralização política da Primeira República se reverte após 1930 ao incrementar uma crescente centralização nos mais diferentes setores da sociedade. A autora acrescenta que

[...] a preocupação era desenvolver um ensino mais adequado à modernização do país, cuja ênfase se encontrava na formação de elite e na capacitação para o trabalho. O governo federal elabora seu projeto universitário, por decretos, articulando medidas que se estendem desde a promulgação do Estatuto das Universidades Brasileiras à organização da Universidade do Rio de Janeiro e à criação do Conselho Nacional de Educação (FÁVERO, 2006 p. 21).

Em 1931, aprovou-se a “Reforma do Ensino Superior”, também conhecida como “Reforma Francisco Campos”, cujo projeto gerou o *Estatuto das Universidades Brasileiras*, a reorganização da Universidade do Rio de Janeiro e a criação do Conselho Nacional de Educação. A educação superior passou a gozar de um marco regulatório próprio e geral (FÁVERO, 2006).

Segundo dados do site¹⁵ do MEC, no período de 1934 a 1945 o ministro da Educação promoveu uma gestão de reforma do ensino universitário. Guimarães (2003) lembra que “a federalização das instituições de ensino superior se fortalecia e sua submissão ao poder executivo central abria maior possibilidade da presença do ensino superior privado dentro do sistema total”. Fávero (2006) critica que

¹⁵ <<http://www.mec.gov.br>>

[...] essa “centralização” não representou apenas um movimento político “autoritário”, mas a necessidade histórica concreta de que a ordem burguesa brasileira fosse regulada conforme as necessidades da expansão capitalista nas condições de suas particularidades. Por um lado, foi feita à revelia das oligarquias, como a paulista, mas, por outro, foi efetivada com elas e para elas, no sentido de que a ordem que se modificava o fazia muito mais como reordenação dos procedimentos e estruturas do capitalismo subordinado e menos como afirmação nacional, embora esse horizonte também estivesse presente nos ideais de 1930 (FÁVERO, 2006).

A autora afirma que no final dos anos 1940, como no início dos anos de 1950, começaram a esboçar nas universidades algumas tentativas de luta por uma autonomia universitária, tanto externa quanto interna.

Em 1953, conforme histórico constante no portal do MEC, o atual Ministério da Educação surgiu como Ministério da Educação e Cultura, antes vinculado à saúde pública. Até 1960, o sistema educacional brasileiro era centralizado.

Afirma Guimarães (2003) que

[...] em 1960, o número de jovens matriculados no ensino superior correspondia a 1,6% da população em idade escolar, apesar da expansão tanto dos setores públicos quanto privados, empurrando o sistema para uma crise tanto de dimensão quanto de concepção (GUIMARAES, 2003).

Alerta Fávero (2006) que, apesar de o marco inicial da vasta legislação que estabelece medidas para a reestruturação das universidades brasileiras encontrar-se nos Decretos-Leis 53/66 e 252/67, somente a partir de 1968 é que ganhou sentido falar-se de uma legislação básica da Reforma Universitária (FÁVERO, 2006).

Conforme dados do site institucional do MEC, a reforma universitária de 1968 foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional do ensino superior, assegurando autonomia didático-científica, disciplinar administrativa e financeira às universidades. Representou um avanço na educação superior brasileira ao instituir um modelo organizacional único para as universidades públicas e privadas (BRASIL, 2013).

Em 1992, uma lei federal transformou o MEC em Ministério da Educação e do Desporto. Somente em 1995 a instituição passou a ser responsável apenas pela área da educação (BRASIL, 2013).

As universidades públicas foram objeto de discussão em torno das propostas apresentadas no Plano Diretor (1995). Discutiram-se questões fundamentais na vida dessas instituições, devido ao caráter de serviço público não estratégico e publicizável da educação, estabelecido naquele instrumento. O que era de difícil consenso foram a autonomia e o sistema de avaliação das universidades (SILVA e SIENA, 2009), cuja autonomia já era prevista no art. 207 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que

[...] as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Desta forma as universidades podem organizar-se da forma que julgarem conveniente para atingirem seus objetivos (BRASIL, 1988).

Essa determinação foi reforçada também em documento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). No que se refere à gestão e financiamento da educação superior:

[...] deve haver autonomia para que as instituições de educação superior administrem suas questões internas, mas a esta autonomia deve corresponder também à responsabilidade clara e transparente perante o governo, parlamentos, estudantes e a sociedade em geral (UNESCO, 1998 p. 7).

Na visão de Silva e Duarte (2007), a citada autonomia universitária entrava em choque direto com um sistema de avaliação produtivista, que quantificava a produção acadêmica e tinha resultado em ampliação ilimitada dos projetos de venda de serviços. Favorecia a grupos privados instalados nos espaços de poder interno, reproduzindo o patrimonialismo, o clientelismo e a centralização administrativa, que caracterizam a relação com o setor público estatal, estabelecendo o avanço do privado sobre o público.

Desse modo, cabe a reflexão de que, historicamente, a organização da universidade pública brasileira tem sido reestruturada e reformada conforme as

forças político-sociais em movimento que impactam a universidade. Externamente devido à pressão de organismos multilaterais e da sociedade em geral, por pressão dos governos, que tensionam o seu processo de autonomia; e internamente devido às forças mobilizadas na disputa por uma organização institucional propícia à democratização na relação de poder nos espaços formais de tomada de decisão (CARVALHO, 2011).

Dados do MEC revelam que o padrão histórico de desenvolvimento da educação brasileira, fortemente marcado pela descontinuidade das políticas e por carência de planejamento sistemático e de longo prazo, reflete, em grande medida, os limites da lógica patrimonial do País ao longo da sua história republicana. Isso se refletiu na adoção de programas e de projetos de ações orientados por prioridades e estratégias nem sempre articuladas a um macroplanejamento ou a um planejamento sistêmico (BRASIL, 2013).

Diante do exposto, surge a necessidade de expor alguns conceitos de governança, considerando que este estudo trata de um sistema de governança no setor público e de práticas de gestão na administração pública.

3.3 Governança na administração pública

O termo *governança* tem ganhado espaço no mundo das organizações públicas, e uma gama de teorias tem tratado o termo segundo diferentes visões. Partindo da governança global, tem-se que a Comissão sobre Governança Global (1996), em relatório que trata do imperativo de reformas na cooperação internacional, definiu governança como "a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns". Nesse relatório consta:

Governança se refere a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, e a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições, vista no plano global, primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, e posteriormente numa forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais, (ONGs), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996).

A partir dos anos de 1990 as concepções de governança e governabilidade ganharam destaque no Brasil. Isso se deu ao fato de o Brasil passar a incorporar os ajustes econômicos de corte neoliberal, de ajuste estrutural e de políticas sociais compensatórias, que deu início à chamada "Reforma do Estado", cujo objetivo era redefinir o papel do Estado. O Banco Mundial, nessa época, introduziu o conceito de boa governança como pré-requisito para realizar empréstimos aos países em desenvolvimento (RONCONI, 2008; RAQUEL, 2012). Para Secchi (2009) "Boa governança" é a combinação de boas práticas de gestão pública.

Considerar o conceito de governança enquanto modelo relacional que orienta o processo de políticas públicas, proporcionando espaços para os diferentes atores influenciarem no processo de decisão faz com que a governança traga à administração pública a perspectiva política, onde o poder de decisão ocorre em mecanismos participativos de deliberação (SECCHI, 2009; RAQUEL, 2012).

Para Raquel (2012), a estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e em estratégias de cooperação é um dos mais importantes atributos que caracterizam a concepção da governança pública.

Essa autora sugere contribuições teóricas de autores de alguns países, para melhor compreensão do tema governança pública, conforme mostrado no Quadro 2.

Quadro 2 - Contribuições de diferentes autores sobre a concepção de governança
(continua)

País	Autor	Conceito de governança
Alemanha	Christoph Knill	Modos de coordenar a ação individual seja como hierarquias, redes, associações ou mercados. Traz a discussão relacionada à capacidade de governança como: capacidade formal e factual dos atores públicos e privados de definir o conteúdo dos objetivos políticos e moldar os processos social, econômico e político, pelos quais esses objetivos são ofertados. A capacidade da governança orienta a classificação do autor sobre quatro tipos ideais de governança.
Holanda	Walter J. M. Kickert	Na governança pública a interação entre o contexto político e societal desempenha um papel crucial. Ela vai além de uma gestão pautada pela eficácia e eficiência, consiste na gestão de redes complexas formada por diferentes atores com conflitantes interesses.

Quadro 2 - Contribuições de diferentes autores sobre a concepção de governança

(Conclusão)

Estados Unidos	Carolyn J. Hill Laurence E. Lynn Jr Robert B. Denhardt	Regimes de leis, normas, decisões judiciais e práticas administrativas para restringir, prescrever e possibilitar o fornecimento de bens publicamente apoiados e serviços. Traz a discussão de governança democrática em rede, no contexto do modelo do Novo Serviço Público. A concepção da governança democrática em rede está vinculada à ideia de abrir o processo da política pública para um conjunto de múltiplos interesses e atores.
Irã	Farzad Didehvar Hasan Danace Fard	Governança compreende as tradições, instituições e processos que determinam como o poder é exercido. Consiste no esforço para atender às necessidades de bem-estar dos cidadãos em uma melhor forma através de parcerias com outros elementos da "sociedade civil". A governança pública exige o redesenho dos processos organizacionais. Ela é o resultado de interações entre as diversas partes interessadas, que possuem diferentes objetivos e percepções. Governança envolve não só a cooperação, mas também concorrência e gestão de conflitos. A fim de ter uma gestão eficaz dessa concepção estratégias de redes se fazem necessárias.
Portugal	João Carlos V. Santos Cabral J.Luís Mourato Crespo	O processo de governança representa a continuação do conjunto de articulação de adaptações políticas e administrativas do Estado em reação às mudanças na sociedade. A abordagem tradicional, marcada pela centralidade da intervenção estatal e pela estrutura hierárquica do sistema de governo, já não corresponde mais com a realidade. A governança não é mais exclusivamente ou mesmo principalmente, um mero instrumento para a estratégia, tendo-se tornado um fim em si, um conceito para mudar, e uma doutrina autônoma para a prática de modernização.
Reino Unido	Chris Skelcher	Realização de projetos de pesquisa que consolidaram ferramenta de avaliação da governança. Defende que os três desafios do desenho institucional da governança estão vinculados à legitimidade, ao consentimento e <i>accountability</i> .
	Elke Löffler Tony Bovaird	Entendem governança pública como maneiras pelas quais as partes interessadas interagem uns com os outros, a fim de obter resultados de políticas públicas. Trazem 1) características relacionadas à avaliação: 1) envolvimento dos cidadãos; 2) transparência; 3) <i>accountability</i> ; 4) agenda de igualdades e inclusão social; 5) comportamento ético e honesto; 6) equidade (procedimentos justos e devido processo legal); 7) capacidade de competir em um ambiente global; 8) capacidade de trabalhar eficazmente em parceria; 9) sustentabilidade e 10) o respeito pelo Estado de direito.
	Ian Bache	Trabalha com a perspectiva de "parceria" enquanto instrumento político onde decisões são feitas de forma colaborativa por uma mistura de atores estatais de diferentes níveis territoriais - supranacionais, nacionais, ao lado de atores não estatais.

Fonte: Adaptado de Raquel (2012 p. 87)

Governança no setor público, portanto, compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em prática para avaliar, direcionar e

monitorar a atuação da gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014)¹⁶.

Segundo Raquel (2012 p. 153) "as novas habilidades de gestão estão vinculadas à capacidade dos atores de negociarem, participarem ativamente e interagirem, demonstrando a preocupação da Governança Pública com a inclusão social, enquanto valor administrativo". A autora lembra que as novas habilidades de gestão tem relação com a questão da existência de espaços deliberativos na concepção da Governança Pública.

Dessa maneira, a governança pública pressupõe a existência de um Estado de Direito, de uma sociedade civil participativa nos assuntos públicos, de uma burocracia imbuída de ética profissional, de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (WORLD BANK, 2007).

Conforme o *Referencial Básico de Governança* do TCU, a governança no setor público¹⁷ refere-se aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como os cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (TCU, 2014).

Em suma, no contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Para isso, as boas práticas preconizam que os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo (TCU, 2014).

¹⁶ Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/governanca/entendendo_governanca/alinhamento_conceitual> Acesso em: 20 ago. 2014.

¹⁷ GRAHN, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Institute of governance - IOG. Governance principles for protected areas in the 21th century, CA, 2003. Disponível em: <http://iog.ca/sites/iog/files/pa_governance2.pdf>

No próximo item, apresentam-se concepções de diversos autores sobre *accountability*, no sentido de mostrar as diferentes compreensões que possam contribuir para o entendimento do termo no presente estudo.

3.4 *Accountability* e suas várias concepções

Os estudos relacionados à *accountability*, explica Xavier (2014), têm sua dificuldade inicial, como qualquer estudo, no significado semântico ou metafórico do nome, pois o uso de um simples termo pode ensejar uma grande discussão sobre a sua adequabilidade ao foco do estudo.

Neste item o propósito é mostrar diferentes percepções de *accountability* que contribuam para direcionar o entendimento da proposta desta dissertação.

Segundo Heidemann (2009), *accountability* representa um conceito particularmente desafiador para o estudioso brasileiro, em virtude do sentido extremamente elástico que tem. Em português e na linguagem jurídica brasileira de origem latina, usam-se sobretudo as palavras *responsabilidade* e *imputabilidade* para tratar de sua essência. E completa:

Talvez a expressão mais genérica capaz de traduzir sua amplitude conceitual seja concebê-la como uma "questão de sensibilidade e condizência com as expectativas" geradas e expressas na lei e nas relações sociopolíticas em geral (HEIDEMANN, 2009, p. 284).

O'Donnell (1991, p. 32), ao conceituar os tipos de *accountability* vertical e horizontal, citadas em inúmeros artigos sobre *accountability*, explica que ela ocorre nas democracias consolidadas e "opera não só, nem tanto" verticalmente em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público, mas horizontalmente, em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos, quando envolve "outras instituições" com capacidade de questionar e, eventualmente, de punir maneiras impróprias no cumprimento de suas responsabilidades.

Xavier (2014) oferece a percepção de que a metáfora espacial utilizada por esse autor tem como finalidade:

[...] descrever relações de poder, cuja imagem espacial da verticalidade mostra uma relação hierárquica, onde no topo está o detentor de poder e na base quem tem o poder delegado; na relação horizontal está incluída não somente a figura do principal-agente, mas também as agências de fiscalização do Estado e do judiciário como agentes desse tipo de *accountability*.

O ponto central da fiscalização, segundo Abrucio e Loureiro (2004), é a proibidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo, a corrupção. Assim, trata-se de um instrumento de responsabilização democrática.

Para Abrucio e Loureiro (2004), também no contexto democrático, o controle administrativo-financeiro das ações estatais tem por objetivo verificar se as despesas públicas foram efetuadas conforme determinado pelo Orçamento e pelas normas legais mais gerais. Explicam esses autores:

Em termos de *accountability* democrática, o controle de resultados da administração pública no Brasil foi uma das maiores novidades, no sentido de responsabilizar o Poder Público conforme o desempenho dos programas governamentais. Isso pode ser feito por órgãos do próprio governo, por agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil ou por instituições que tradicionalmente realizam o controle administrativo-financeiro.

Nessa perspectiva está a auditoria governamental contemporânea, que compreende as atividades de avaliação que visam à comprovação da legalidade e legitimidade, bem como à adequação dos sistemas de controles internos e dos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos (PETER e MACHADO, 2009, pg. 37).

Grant e Keohane (2005) enfatizam que as dimensões da *accountability* envolvem sete mecanismos expostos no Quadro 3, a partir dos quais "melhores práticas de prestação de contas poderiam ser construídas".

Segundo Xavier (2011), esses autores analisam os processos de *accountability* e abuso de poder na política mundial e avaliam que os mecanismos funcionam de forma mais eficaz quando as normas de legitimidade são formalmente codificadas em lei. Porém, outros se aplicam nos casos em que a informalidade for maior.

Quadro 3 - Mecanismos de *accountability*, segundo Grant e Keohane

Mecanismo	Categoria
Hierárquica	É uma característica de burocracias e de praticamente toda grande organização, em que são incluídas tomadas de decisões em nível hierárquico.
Supervisão	Refere-se às relações entre as organizações, em que uma organização atua como mandante em relação a agentes especificados.
Fiscal ¹⁸	Descreve os mecanismos pelos quais as agências de financiamento podem cobrar relatórios e definir sanções e as agências que são beneficiárias dos fundos.
Legal	Refere-se à exigência de que os agentes cumpram as regras formais e justifiquem suas ações em tribunais ou judicialmente. Os funcionários públicos, como qualquer outra pessoa, podem ser responsabilizados por suas ações, por meio de direito tanto administrativo ou criminal.
Mercado	É uma categoria menos conhecida, mas muito importante. Esta forma de <i>accountability</i> é uma força para os investidores e consumidores, cuja influência é exercida, no topo ou em parte, por meio dos mercados.
Pares	Surge como o resultado de avaliação mútua das organizações por seus pares. As organizações mal avaliadas por seus pares tendem a ter dificuldade de convencimento para a cooperação e, portanto, têm dificuldade em atingir seus próprios objetivos. Por exemplo, as ONGs avaliam a qualidade da informação recebida de outras ONGs, o que facilita a cooperação entre elas.
Reputação Pública	É generalizada porque a reputação está envolvida com outras formas de <i>accountability</i> . Superiores, órgãos de fiscalização, tribunais, mercados e colegas, todos levam em conta a reputação de agentes. Este tipo de <i>accountability</i> destina-se a ser aplicado nas situações em que a reputação, ampla e publicamente conhecida, proporciona um mecanismo de responsabilização.

Fonte: Elaborado pela autora com base em textos de Grant e Keohane (2005).

Relativo à *accountability* política, Xavier (2014) analisa a visão de autores que discutem o processo de *accountability* na questão da violação: se este está ligado somente às transgressões legais ou também às decisões políticas. Segundo o autor, as interpretações estão divididas entre a existência do controle da fiscalização somente sobre as violações legais por parte dos detentores de poder e a consideração da importância da responsabilização política, principalmente no que se refere à avaliação de desempenho das políticas públicas.

Apontando especificamente para os elementos transparência, participação e prestação de contas, Amaral e Pinho (2008) resumem o conceito de *accountability*, reconhecendo que essas grandezas não são independentes, mas interdependentes, já que prestar contas é uma forma de deixar a gestão transparente e promover a participação é uma forma de incrementar a prestação de contas aos cidadãos.

¹⁸ Esta forma de *accountability* foi fundamental para o surgimento do poder parlamentar na Inglaterra durante o século XVII e é particularmente importante para as organizações que dependem de dotações governamentais para financiar parte de suas atividades (GRANT e KEOHANE, 2005).

Nesse sentido, Platt Neto, Cruz e Vieira (2006) avaliam que a participação depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informações as decisões ficam prejudicadas. Acrescentam que:

[...] transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, isto porque uma informação pode ser pública mas não ser relevante, confiável, tempestiva, útil e compreensível (PLATT NETO, CRUZ e VIEIRA, 2006).

Como menciona Rocha (2009), para a realização da *accountability* é condição necessária que as informações sobre a atuação governamental estejam disponíveis para legisladores, governo, sociedade, cidadãos e os próprios gestores públicos. Completam Castro Silva e Gomes (2011) que o gestor público tem o dever de prestar contas aos cidadãos sobre seus atos decorrentes da administração. Acrescentam (Ceneviva e Farah, 2006; Rocha, 2009) que 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.

Arato (2002) observa que se os cidadãos não verbalizarem suas demandas e não se organizarem em iniciativas e fóruns políticos, o papel da opinião pública de executar o monitoramento e a geração de informação pode ser prejudicado, tornando *accountability* uma promessa vazia. Por isso, *accountability* atua como um conjunto de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

Completa O'Donnell (1991) que "a representação acarreta a ideia de *accountability*". Conforme mencionam Przeworski, Stokes e Manin (1999), a *accountability* implica a existência de sanções, ou incentivos, associada à prestação de contas, em um processo de mão dupla. Para esses autores,

[...], um governo é *accountable*, se os cidadãos puderem discernir se os governantes estão agindo de acordo com o interesse coletivo e se puder sancioná-los adequadamente, reelendo os bons governantes. Assim, os mecanismos de *accountability* estariam presentes na atuação dos governantes e na aplicação de sanções pelos cidadãos, sendo as eleições apenas um destes mecanismos de punição (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999; PRADO e PÓ, 2007).

Grant e Keohane (2005) explicam que o detentor de poder é avaliado pelas pessoas que são afetadas pelas suas ações e que esse modelo de *accountability* está presente no interior de um Estado democrático, o que possibilita a clara definição de quem tem o direito de cobrar responsabilização dos detentores de poder.

Nas proposições de Koppell (2005), a concepção dominante da *accountability* gira em torno do controle, que está relacionado com as relações hierárquicas. O autor estabelece a tipologia das cinco dimensões da *accountability*, dispostas em níveis crescentes, porém interdependentes e complementares entre si (KOPPELL, 2005; ROCHA, 2009; XAVIER, 2011), conforme Quadro 4:

Quadro 4 - Tipologia de *accountability* segundo Koppell

Tipo	Categoria
Transparência	É o valor literal da prestação de contas, na concepção de que um burocrata responsável e a organização devem responder por suas ações. É um importante instrumento de avaliação organizacional, um requisito fundamental para todas as outras dimensões da <i>accountability</i> . Na prática, a transparência exige que os burocratas e a organização sejam objeto de questionamento e avaliação periódica. A transparência na organização pública concede acesso ao público, à imprensa, aos grupos de interesse e às outras partes interessadas nas atividades da organização.
Obrigação legal	A questão fundamental é se o indivíduo ou a organização se responsabilizam pelas consequências relacionadas ao desempenho, se atendem a normas, regras e princípios.
Controle	A concepção dominante da <i>accountability</i> gira em torno do controle. Embora poucas relações burocráticas entre principal-agente sejam simples, essa concepção é o ponto inicial para muitas análises da <i>accountability</i> organizacional.
Responsabilidade	Algumas concepções da <i>accountability</i> requerem que indivíduos e organizações enfrentem consequências ligadas a sua atuação. Nessa concepção, indivíduos e organizações devem ser responsabilizados por suas ações, punidos por suas falhas e recompensados pelo seu sucesso. Nas universidades públicas, o governo penaliza aquelas universidades que não cumprem os padrões de desempenho com cortes no orçamento.
Responsividade	As organizações são responsivas se atendem aos clientes que estão servindo. Essa ideia é definida como uma visão bottom-line na <i>accountability</i> . Uma organização pode responder às demandas de diferentes maneiras, consultando os funcionários e estabelecendo conselhos consultivos com representação dos principais grupos constituintes. Grupos de interesse organizados têm a função de agregar e articular preferências das comunidades afetadas.

Fonte: Elaborado pela autora com base em textos de Koppell (2005).

Xavier (2011) explica que estudos de Koppel baseados na governança global apontam duas divisões de *accountability* nas organizações: de responsabilidade; e de responsividade. A primeira se preocupa com a responsabilidade legal; a segunda, com o atendimento às demandas daqueles que constituem a organização.

Considerando que *accountability* tem conceito amplo, multidimensional e complexo, que depende de diversos fatores para sua avaliação e utilização, para aventurar-se na pesquisa empírica de *accountability* torna-se necessário, conforme afirma Xavier (2011), entender quais são as medidas e métricas de análises adequadas para avaliar os impactos e as influências de uma determinada estrutura de *accountability*.

Por esse motivo e para atender ao objetivo proposto desta dissertação, adotou-se o modelo de avaliação do regime de *accountability* construído por Xavier (2014), detalhado no próximo item.

3.5 Modelo de avaliação do regime de *accountability*

Neste item, apresenta-se o modelo de avaliação do regime de *accountability* adotado para esta pesquisa, dividindo-se nos seguintes subitens: justificativa para o uso do modelo; elementos importantes utilizados na construção do modelo; teoria relacionada; e o modelo de avaliação.

Após estudo detalhado, decidiu-se adotar o modelo de avaliação do regime de *accountability* construído por Xavier (2014), baseado em um sistema de governança global. Segundo esse autor e conforme se constatou, o modelo foi elaborado após profunda investigação teórica sobre *accountability*, nos diversos conceitos, dimensões de análise e variedades de tipologias.

Conforme citado, o modelo fundamentou-se em um sistema de governança global. No entanto, o autor sugere em seus estudos a possibilidade de que ele pode contribuir para aprimorar as modelagens organizacionais da administração pública brasileira. Acrescenta que o tema "*Accountability*" tem sua importância cada vez mais ponderada, academicamente, para analisar o desempenho de governança local.

Desse modo, essa foi a principal motivação para adotar o modelo nesta pesquisa, associada à leitura das análises realizadas por este autor no artigo "*Accountability* e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico"; publicado no EnANPAD 2011 e

alinhá-lo com o estudo de caso desta dissertação. Além disso, não se verificou na literatura modelo semelhante que atendesse ao foco desta pesquisa.

Após indicar a justificativa para o uso do modelo, destacam-se as contribuições teóricas adotadas em sua construção, a exemplo da proposta de Bovens (2007)¹⁹, que trata de um processo de avaliação de arranjos de *accountability* em um contexto democrático e baseado nas perspectivas democrática, constitucional e de aprendizagem. Essa proposta foi adaptada por Xavier (2014) para um modelo relacionado a teorias sobre regimes de *accountability*, baseado em quatro naturezas de análise - teórica, de monitoramento, de governança e relacional - e tipo de *accountability* a ser avaliado.

Em seus estudos, Xavier (2014) acrescenta a contribuição de um trabalho avaliativo elaborado pela *One World Trust* (2008), uma “entidade beneficente independente que realiza pesquisas, recomenda reformas para tornar os processos políticos e de tomada de decisões na governança global mais responsáveis com as pessoas afetadas agora e no futuro e para garantir que as leis internacionais sejam reforçadas e aplicadas igualmente a todos”.

O Quadro 5 apresenta o sistema de avaliação daquela entidade, estruturado nas dimensões: transparência; participação; avaliação; e reclamação e resposta.

¹⁹ BOVENS, Mark. Analysing and Assessing *accountability*. A Conceptual Framework. **European Law Journal**, vol. 13, n 4, p. 447-468, jul. 2007.

Quadro 5 - Sistematização da *One World Trust* (2008) para avaliação de *accountability*

Dimensão	Capacidades avaliativas
Transparência	Se a organização assume o compromisso com a transparência e dispõe de uma política interna sustentada por princípios de boa prática que orienta o que, quando e como as informações são divulgadas. Se a organização dispõe de algum sistema que suporte o estabelecido na política interna sobre a transparência.
Participação	Se a organização assume o compromisso de participação das partes interessadas nos processos de decisão e dispõe de um documento oficial que orienta esta política. Se a organização possui sistema que suporte a política de participação e se existem espaços institucionalizados para que as partes interessadas possam efetivamente participar das decisões.
Avaliação	Se a organização tem compromisso e dispõe de uma política formal de avaliação sustentada por princípios de boa prática. Se a organização possui sistema de gestão que suporte a política de avaliação e a disseminação das lições aprendidas.
Reclamação e resposta	Se a organização tem compromisso com o tratamento das reclamações e se isto está baseado em documentos formais. Se a organização tem um sistema que garanta que a política de tratamento de reclamações seja colocada em prática.

Fonte: Xavier (2014)

A seguir, descrevem-se, separadamente, as dimensões democrática, constitucional e organizacional, como parte integrante do modelo de avaliação.

As três dimensões expostas no Quadro 6 estruturam-se em quatro naturezas de análise: teórica, de monitoramento, de governança e relacional. As dimensões democrática e constitucional, na primeira coluna, são vistas como mecanismo social, pois referem-se aos efeitos dos mecanismos de *accountability* em determinado arranjo social. A dimensão organizacional, como virtude, refere-se ao estudo do comportamento e do desempenho dos agentes públicos para atingir uma boa governança.

Quadro 6 - Dimensões do modelo de avaliação

Dimensão	Natureza Teórica	Natureza de Monitoramento	Natureza de Governança	Natureza Relacional	Tipo de <i>accountability</i>
Democrática (<i>accountability</i> como mecanismo social)	Principal-Agente	Controle	Atores	Para quem	Supervisão, Vertical, Política
Constitucional (<i>accountability</i> como mecanismo social)	<i>Checks and Balances</i>	Abuso de Poder	Processos	Para o quê	Legal, Horizontal, Reputação
Organizacional (<i>accountability</i> como virtude)	Aprendizagem	Capacidade de resposta	Resultados	Como	Transparência, Participação, Avaliação

Fonte: Xavier (2014, p. 130)

Na primeira dimensão, a democrática, busca-se compreender o comportamento dos agentes em relação ao principal; ou seja, se os agentes estão agindo de acordo com a vontade do principal. O modelo teórico estudado é a relação principal-agente, no qual o comportamento dos detentores de poder é avaliado e monitorado. Nesta dimensão, avaliam-se os tipos de *accountability* de supervisão, vertical e política.

Na segunda dimensão, a constitucional, propõe-se a avaliar se existe abuso de poder ou desvio de conduta dos gestores públicos. Nesse caso, o objetivo é diminuir possíveis abusos e privilégios dos detentores de poder, baseando-se na responsabilização da instituição ou dos indivíduos em seus desempenhos. Nesta dimensão, avaliam-se os tipos de *accountability* legal, horizontal e de reputação.

A terceira dimensão, a organizacional, tem a proposta de medir a capacidade de resposta em relação ao alcance dos objetivos propostos pela instituição. Nesta dimensão, avalia-se a governança em relação à transparência, à participação e à avaliação de resultados.

Ressalta-se que os objetivos específicos desta dissertação voltam-se para as três dimensões citadas, com base nas quatro naturezas e, principalmente, nos mecanismos de *accountability*, foco das entrevistas e dos questionários.

Neste momento, apresenta-se o modelo de avaliação, no qual se especificam as questões e o critério de avaliação.

Conforme Quadro 7, o autor propõe avaliar, primeiramente, o conjunto estrutural do arranjo, para, depois avaliar separadamente as três dimensões do modelo de avaliação.

Quadro 7 - Modelo de avaliação do arranjo institucional

Dimensão	Questão	Critério de avaliação
Arranjo Institucional	Até que ponto o arranjo institucional está bem estruturado no sentido de garantir um regime de <i>accountability</i> ?	Grau em que o arranjo institucional permite que se crie um regime de <i>accountability</i> no seu âmbito de atuação
Democrática	Os agentes do arranjo institucional estão se comportando e agindo de acordo com as preferências do principal?	Grau em que o arranjo institucional permite que os principais façam o monitoramento e o controle do comportamento do detentor de poder
Constitucional	Há abusos de poder ou desvios de conduta no arranjo institucional?	Grau em que arranjo institucional permite que o órgão controlador monitore a concentração e o abuso de poder
Organizacional	A agência executiva do arranjo institucional tem capacidade de resposta para o alcance de objetivos propostos?	Grau em que o arranjo estimula a obtenção de resultados desejáveis para a sociedade

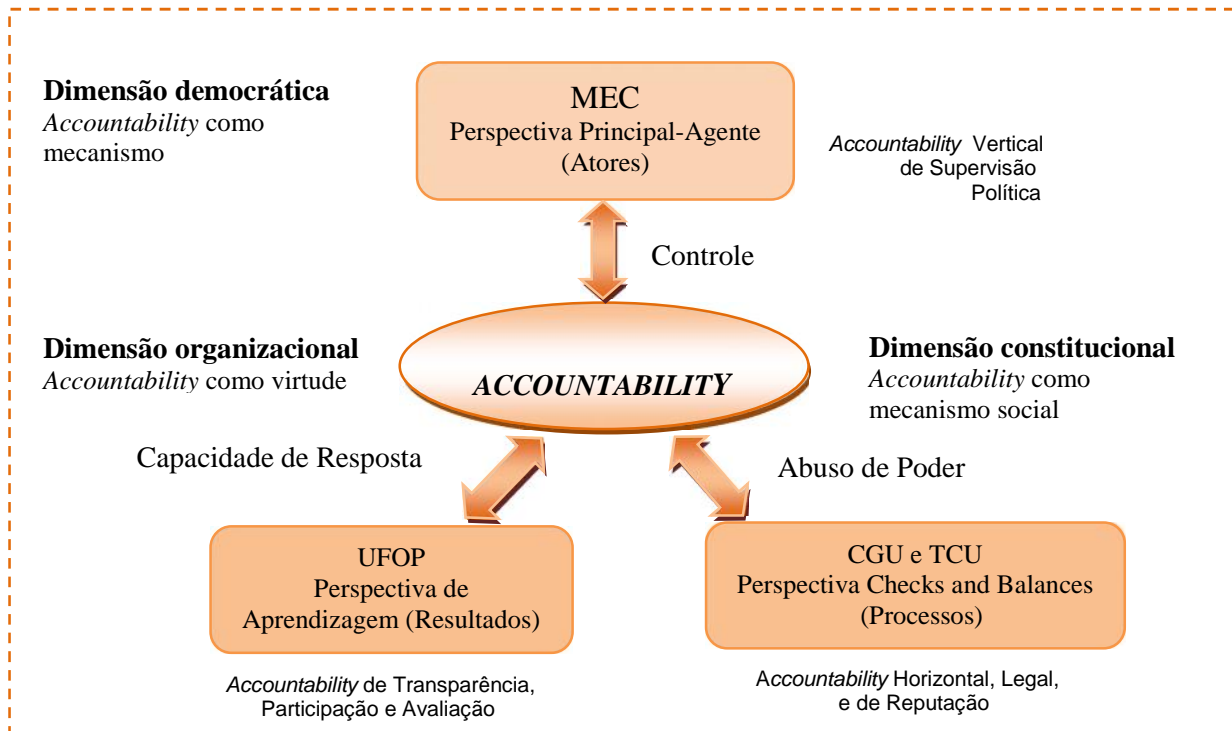
Fonte: Xavier (2014, p. 131)

A seguir, descreve-se o sistema de avaliação do regime de *accountability*, específico para este estudo de caso, que servirá de instrumento para avaliar o regime de *accountability* no arranjo de governança no setor público.

3.6 Sistema de avaliação do regime de *accountability* no arranjo de governança do setor público

Nesta seção, apresenta-se o sistema de avaliação do regime de *accountability* projetado para este estudo de caso, com base no modelo elaborado por Xavier (2014 p. 130). O sistema constitui-se das três dimensões do modelo de avaliação: democrática, constitucional e organizacional, as quais são detalhadas, separadamente, a seguir.

Como pode ser visto na FIG. 2, na dimensão democrática está representado o MEC, órgão mantenedor da Ufop, que atua como a parte política da relação e a Ufop como a administração executiva do arranjo, aquela que tem o poder delegado. Conforme o modelo, os tipos de *accountability* analisados nesta dimensão do desenho são: vertical, de supervisão e política. A natureza de monitoramento é o controle. A base teórica é a do principal-agente. A natureza de governança são os atores envolvidos nos processos.

Figura 2 - Sistema de avaliação do regime de *accountability*

Fonte: Elaborada pela autora, pautada pelo Sistema de avaliação construído por Xavier (2014).

A dimensão tratada como mecanismo social significa investigar os tipos de *accountability* e seus efeitos em um determinado arranjo institucional. Ou seja, avalia o ambiente institucional, e não o comportamento dos agentes públicos. "O ponto central nesta dimensão não é avaliar se os agentes estão agindo de forma responsável, mas se eles são ou podem ser responsabilizados por determinado principal, *ex post* aos fatos" (BOVENS, 2010; XAVIER, 2014 p. 160).

Na dimensão constitucional, encontram-se os órgãos CGU e TCU, instâncias responsáveis pelo controle interno e externo, respectivamente. Conforme o modelo, os tipos de *accountability* analisados nesta dimensão do sistema são: horizontal, legal e de reputação. A natureza de monitoramento é o abuso de poder, na teoria de *checks and balances*, cujo foco está nos processos.

Nesta dimensão, a *accountability* é vista como mecanismo social. Significa estabelecer a atuação das funções de cada elemento do desenho organizacional, de modo a dificultar a concentração de poder. Avalia-se, portanto, o quanto o arranjo de

governança facilita o controle de poder e dificulta a concentração do poder, cujo foco está na maneira pela qual o arranjo opera. Neste estudo, o TCU atua como agência de um poder que realiza o controle e a regulação de outro poder, esse último a Ufop. Assim, busca-se avaliar os mecanismos de *accountability* e os efeitos negativos ou positivos que estes podem ter no arranjo de governança estudado.

Na dimensão organizacional, está representada a Ufop como a administração executiva do arranjo. Conforme o modelo, a natureza teórica é a aprendizagem e efetividade nas ações. A natureza de monitoramento é a capacidade de resposta, cujo foco está nos resultados. Os tipos de *accountability* analisados no sistema são: transparência, participação e avaliação.

Nesta dimensão, a *accountability* é tratada como virtude. Segundo Xavier (2014 p. 32), "*accountability* como virtude são basicamente estudos sobre boa governança e sobre como atingi-la". Para o autor, os possíveis déficits de *accountability* se manifestam por meio de comportamentos inapropriados dos agentes públicos e de uma má governança.

Após apresentar o sistema de avaliação do regime de *accountability* no arranjo de governança específico para o estudo, segue-se para os procedimentos metodológicos que nortearam a pesquisa.

4 METODOLOGIA

Este capítulo, em que se apresentam os procedimentos metodológicos, compõe-se dos seguintes subitens: Caracterização da pesquisa; Unidades de análise, unidade de observação e sujeitos da pesquisa, população e amostra e sujeitos; Técnicas de coleta de dados; e Técnicas de análise e tratamento dos dados.

4.1 Caracterização da pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida com base nas abordagens qualitativa e quantitativa. O enfoque qualitativo, conforme Triviños (1987) permite analisar os aspectos implícitos ao desenvolvimento das práticas organizacionais. E, mais:

Visa abordar o mundo 'lá fora' e entender, descrever e explicar os fenômenos sociais 'de dentro' de maneiras diferentes, como, analisar experiências de indivíduos ou grupos, que podem ser experiências práticas cotidianas, profissionais, traços semelhantes de experiências ou interações (FLICK, 2009 p. 35).

Buscou-se entender e explicar um fenômeno social - ou seja, aspectos práticos de um processo governamental, por entidade envolvida na atuação de estratégias políticas públicas - e avaliar o regime de *accountability*, na percepção da comunidade universitária de uma universidade federal de ensino superior.

Esta pesquisa é caracterizada quanto aos fins como descritiva, pois é "um tipo de pesquisa que avalia e descreve o comportamento dos fenômenos" (COLLIS; HUSSEY, 2005 p. 24). Implica "um relato detalhado de um fenômeno social que envolve, por exemplo, sua configuração, estrutura, atividades, mudanças no tempo e relacionamento com outros fenômenos" (GODOY, 2012 p. 124).

O propósito desta pesquisa foi identificar e analisar o arranjo de governança do setor público, além de descrever as percepções da comunidade universitária, e avaliar o regime de *accountability*, um fenômeno social, na perspectiva da governança.

Quanto aos meios, trata-se de um estudo de caso, por ser especialmente útil no entendimento do funcionamento das organizações (HARTLEY, 1995). Esse autor observa que

[...] o estudo de caso possibilita também uma análise processual, contextual, e, em algumas situações, longitudinal, das várias ações que ocorrem no interior das organizações e dos significados a elas atribuídos (HARTLEY, 1995).

Segundo Godoy (2012 p. 145), “espera-se do estudo de caso que ele traga contribuições aos problemas da prática”. Ao centrar numa instância em particular, mas com o olhar nas dimensões ali envolvidas, o estudo de caso pode se constituir em uma rica fonte de informações para medidas de natureza prática e de decisões políticas, contribuindo tanto para a pesquisa acadêmica quanto para a vida organizacional. É o que se fomentou nesta investigação ao buscar compreender o processo de *accountability* na atuação entre órgãos governamentais, de maneira contextualizada, tendo como centro uma universidade federal de ensino superior.

4.2 Unidade de análise, unidade de observação, sujeitos da pesquisa, população e amostra

A unidade de análise, isto é, as fronteiras de interesse do pesquisador, decidindo em quais ambientes o estudo se realiza (GODOY, 2012), é o arranjo de governança do setor público, o foco do estudo em questão (FLICK, 2009). A unidade de observação é o regime de *accountability* existente no arranjo de governança.

Os sujeitos da pesquisa, no enfoque qualitativo, são técnicos administrativos, professores efetivos e gestores da área administrativa do campus sede da Ufop. Atualmente, fazem parte da instituição 943 professores e 865 técnicos administrativos.

No enfoque quantitativo, os sujeitos da pesquisa são alunos dos cursos de graduação presencial dos campi Ouro Preto/MG e Mariana/MG, totalizando 9.710 alunos de graduação presencial, distribuídos em 33 cursos.

Foram aplicados questionários, entregues em mão, para 299 alunos dos 33 diferentes cursos de graduação. Segundo Hair Junior *et al.* (2009), para análises multivariadas o pesquisador deve ter um tamanho mínimo de amostra de cinco vezes o número de variáveis analisadas. Este estudo apresenta o número de 14 variáveis a serem analisadas, sendo o tamanho amostral adequado a este estudo.

A população é o conjunto de alunos dos cursos de graduação presencial da instituição, que totaliza 10.943.

4.3 Técnicas de coleta de dados

As técnicas de coleta de dados empregadas no enfoque qualitativo foram a documental e a entrevista semiestruturada. Para Corbetta (2007, p. 397), “um documento é definido como qualquer material que fornece informações sobre um determinado fenômeno social que existe para além da ação do investigador”. Completa Flick (2009) que todas as formas de documentação têm relevância, possibilitando uma “adequada” análise. Corbetta (2007) lembra que esses documentos podem ser produzidos por instituições ou pelos indivíduos no contexto de suas funções institucionais.

Examinaram-se nos sites institucionais²⁰ de órgãos do governo: estrutura governamental, funcionamento dos órgãos, competências, leis, normas, decretos e relatórios. Esses dados documentais foram orientadores na formulação do roteiro de entrevistas e do questionário, revelando-se úteis para a análise de conteúdo.

A entrevista semiestruturada, segundo Godoi e Mattos (2012), objetiva a conversação com fins de pesquisa. Trata-se de um construto comunicativo em que se produz e interpreta a informação. Outros autores, como Yin (2001) percebem a entrevista como uma importante fonte de evidências para um estudo de caso, conforme afirma Godoy (2012), pelo aprofundamento do conhecimento a respeito das opiniões e crenças sobre uma questão ou situação específicas.

²⁰ <http://www.congressonacional.leg.br>; <http://www.mec.gov.br>; <http://www.tcu.gov.br>; <http://www.cgu.gov.br>; <http://www.ufop.br>;

A entrevista semiestruturada (APÊNDICE A) compõe-se de 20 questões abertas, divididas em dois grupos: o perfil sociodemográfico dos entrevistados (sexo, idade, tempo na instituição, tempo na função e função ocupada); e as questões relacionadas aos tipos de *accountability*, para atender ao objetivo proposto de avaliar as dimensões democrática, constitucional e organizacional do regime de *accountability*.

A entrevista foi realizada com 42 servidores da Ufop, sendo 16 técnicos administrativos, 8 professores e 18 gestores, no mês de julho de 2014. O roteiro de entrevistas foi elaborado com base no modelo construído por Xavier (2014), com o objetivo de analisar as dimensões investigadas na pesquisa.

O critério de seleção de professores e técnicos administrativos se deu por acessibilidade e o critério de seleção dos gestores, por indicação e intencionalidade, devido ao aspecto técnico da entrevista. A pesquisa teve como definição de amostra teórica o princípio da saturação dos dados, conforme lembra (GODOY, 2012):

Esse princípio é fundamental para identificar o momento em que a aquisição de informações já não traz novos elementos para a compreensão do caso, ou seja, quando a aquisição de informações se torna redundante (GODOY,2012).

As entrevistas foram gravadas, com autorização dos entrevistados, conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE C), assinado por ambas as partes no momento da entrevista e transcritas posteriormente. Foram realizadas dentro da instituição, em horário previamente agendado com o participante. No momento das entrevistas, foram explicados os tipos de *accountability*, especificamente aqueles utilizados no roteiro de entrevistas.

No Termo de Consentimento foram especificados os objetivos, a justificativa e os benefícios da pesquisa, os riscos e benefícios da participação, o destino do material e os critérios para eventual suspensão ou encerramento da pesquisa.

Para o enfoque quantitativo, a coleta dos dados foi realizada segundo o método *survey*, por meio de questionários individuais (FREITAS *et al.*, 2000). Os dados coletados foram tabulados e submetidos à análise uni e multivariada, com o auxílio

dos softwares SPSS (*Statistical Package for the Social Science*) e SmartPLS, com o intuito de elaborar o tratamento estatístico para responder às questões levantadas pela pesquisa; ou seja, para avaliar a dimensão organizacional do regime de *accountability*.

A caracterização da amostra foi realizada por meio de análise univariada das informações contidas no questionário, visando à descrição dos respondentes segundo as características sociodemográficas relacionadas à atuação na universidade. Essas informações são importantes para a determinação do perfil geral do grupo estudado.

O instrumento de coleta de dados foi o questionário estruturado (APÊNDICE B), elaborado com base no modelo construído por Xavier (2014), com o objetivo de mensurar as características levantadas pela pesquisa. Cada questionário possui 14 questões divididas em dois grupos, o de caracterização sociodemográfica dos respondentes (sexo, curso e tempo de curso); e o de avaliação dos tipos de *accountability* presentes na instituição pesquisada.

As questões relacionadas ao modelo proposto continham respostas na escala Likert de 5 pontos, variando do "Nunca", representado pelo [1] ao "Sempre", representado pelo [5]. Já a questão relacionada ao interesse varia de "Menor interesse" [1] ao "Maior interesse" [5].

4.4 Técnicas de análise e tratamento dos dados

Na abordagem qualitativa, os dados provenientes das entrevistas foram tratados e analisados utilizando-se a técnica de análise de conteúdo, que, segundo Bardin (2011), tem por objetivo ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos dados coletados. Esta técnica trata-se de "um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens" (BARDIN, 2011, p. 201).

A análise de conteúdo passou pelos três momentos descritos por Bardin (2011): pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados: a inferência e a

interpretação. A pré-análise é o momento em que se processa a sistematização do material e se organiza o material a ser analisado, com o objetivo de torná-lo funcional, sistematizando as ideias iniciais.

Essa organização se dá em quatro etapas: leitura flutuante, momento de contato com os documentos da coleta dos dados; escolha dos documentos a serem analisados; formulação das hipóteses e dos objetivos; e referenciação dos índices e elaboração de indicadores, por meio de recortes de texto nos documentos de análise (BARDIN, 2011). No Quadro 8, descrevem-se os passos seguidos para o atendimento dos objetivos específicos.

Quadro 8 - Proposições para atendimento dos objetivos

Objetivo geral: Analisar como se configura o atual regime de <i>accountability</i> no arranjo de governança do setor público, centrado na Universidade Federal de Ouro Preto.	
Objetivo específico	Proposições para atingir os objetivos
Identificar e analisar o regime de <i>accountability</i> na perspectiva democrática na percepção de gestores da Ufop	<ul style="list-style-type: none"> - Estudar as dimensões e o modelo de avaliação de <i>accountability</i> elaborado por Xavier (2014) – Quadros 6 e 7. - Realizar pesquisa nos sites institucionais de órgãos do governo e da Ufop para extração de dados e consultas a leis, decretos, estatutos e relatórios. - Identificar os órgãos governamentais de educação superior no Sistema Federal de Ensino. - Identificar os órgãos participantes do controle de gestão, de conta, e de fiscalização. - Examinar a estrutura organizacional, competências e funcionamento dos órgãos em relação à Ufop. - Definir o arranjo de governança para o estudo de caso, com base no sistema de governança do TCU. - Desenhar o sistema de avaliação para este estudo de caso, com base no modelo criado por Xavier (2014). - Realizar o recorte de texto das respostas das entrevistas realizadas com gestores da Ufop.
Identificar e analisar o regime de <i>accountability</i> na perspectiva constitucional, na percepção de gestores da Ufop	<ul style="list-style-type: none"> - Examinar o sistema de avaliação de <i>accountability</i> projetado para este estudo e a base teórica do modelo adotado; - Realizar o recorte de texto das respostas das entrevistas realizadas com gestores da Ufop.
Avaliar o regime de <i>accountability</i> na perspectiva organizacional, na percepção de técnicos administrativos, professores e gestores da Ufop	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar o sistema de avaliação de <i>accountability</i> projetado para este estudo de caso e a base teórica do modelo adotado. - Realizar o recorte de texto das respostas das entrevistas realizadas com técnicos administrativos, professores e gestores da Ufop.
Avaliar o regime de <i>accountability</i> sob a perspectiva organizacional, na percepção de alunos de graduação presencial da Ufop	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar o sistema de avaliação de <i>accountability</i> projetado para este estudo de caso e a base teórica do modelo adotado. - Realizar a análise das respostas proveniente dos questionários respondidos por alunos da Ufop.

Fonte: Elaborado pela autora

O segundo momento - fase de exploração do material - consiste na definição de categorias (sistemas de codificação), na identificação das unidades de registro (que

correspondem ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base, visando à categorização e à contagem frequencial) e na unidade de contexto (unidade de compreensão, para codificar a unidade de registro que corresponde ao segmento da mensagem, visando compreender o significado exato da unidade de registro). Dessa maneira, a codificação, a classificação e a categorização são básicas nesta fase, que compreende um estudo aprofundado, orientado por hipóteses ou referenciais teóricos (BARDIN, 2011).

As unidades de contexto foram os pontos levantados para associar os tipos de *accountability* às dimensões presentes no arranjo de governança. Os recortes de texto evidenciados nas entrevistas que se relacionavam com alguma unidade de contexto formaram as unidades de registro, que permitiram avaliar as frequências de palavras e reincidências em frases nas percepções dos entrevistados.

O modelo disposto no Quadro 9 e os critérios de avaliação servirão de referência para avaliar os resultados nas dimensões presentes no arranjo de governança:

Quadro 9 - Modelo de avaliação do arranjo de governança no setor público

Dimensão	Questão	Critério de avaliação
Democrática	Os agentes do arranjo de governança do setor público se comportam e atuam de acordo com as preferências do principal?	Grau em que o arranjo de governança do setor público permite que o MEC faça o monitoramento e a avaliação do comportamento do dirigente da Ufop
Constitucional	Existe controle de abusos de poder ou desvios de conduta nos processos da Ufop no arranjo de governança do setor público?	Grau em que o arranjo de governança do setor público permite que as instâncias CGU e TCU limitem o abuso de poder ou desvios de conduta e privilégios de gestores na Ufop
Organizacional	A Ufop apresenta capacidade de resposta para o alcance dos objetivos propostos?	Grau em que o arranjo de governança do setor público estimula a Ufop a obter resultados para a obtenção de resultados desejáveis para a sociedade

Fonte: Elaborado pela autora, pautado pelo modelo de avaliação de Xavier (2014)

Referências: Quadro 7 - Modelo de Avaliação e FIG.1 - Arranjo de governança do setor público

O terceiro momento - tratamento dos resultados: inferência e interpretação - indica o tratamento dos resultados, incidindo na condensação e no destaque das informações para análise, chegando às interpretações inferenciais, cujo momento é o da intuição, da análise reflexiva e da crítica (BARDIN, 2011). Portanto, neste estudo, o conteúdo das entrevistas foi interpretado buscando-se os elementos

peculiares e relevantes do fenômeno estudado, permitindo inferências, análise reflexiva e análise crítica.

Ressalta-se que foi realizado um pré-teste com três membros de cada categoria de entrevistados, no intuito de ajustar as questões do roteiro de entrevistas e do questionário quanto à clareza e validade do conteúdo.

Na abordagem quantitativa, a análise dos dados iniciou-se com a utilização de técnicas de análise descritiva, a saber: tabelas contendo a frequência absoluta e relativa, para a identificação das principais características sociodemográficas dos respondentes (MAGALHÃES e LIMA, 2002).

Procedeu-se à análise exploratória dos dados, em que foram identificados *outliers*, definidos como observações que apresentam grande afastamento das restantes ou são inconsistentes com elas, também chamados de "pontos anormais" (HAIR JUNIOR *et. al.*, 2009).

Foram encontrados poucos *outliers*: 0,2% do total de dados. A princípio, esses pontos não foram excluídos da amostra, tendo em vista que não foram identificados erros na coleta e digitação dos dados, de forma a manter a importância destas informações no conjunto das respostas obtidas. Além disso, realizou-se a análise de *missings*, conhecidos como "dados ausentes" (HAIR JUNIOR *et. al.*, 2009). No conjunto total de observações não existem *missings*.

A caracterização da avaliação feita pelos respondentes para os itens utilizados na mensuração do modelo proposto foi feita com base na média obtida em cada um dos itens avaliados para cada variável, bem como seu respectivo intervalo, com 95% de confiança (MAGALHÃES e LIMA, 2002). Esta análise também foi utilizada para mensurar os tipos de *accountability*: participação, avaliação e transparência.

Para responder ao objetivo específico da pesquisa, foi utilizado o modelo de equações estruturais. Trata-se de uma técnica que possibilita a análise das múltiplas

relações de dependência entre os construtos avaliados, as relações entre as variáveis latentes e suas indicadoras (HAIR JUNIOR *et al.*, 2009).

A estimação do modelo proposto foi feita pelo método PLS (*Partial Least Squares*), por ser mais robusto em termos de suposições e tendo em vista que não requer normalidade multivariada, além de exigir menor tamanho de amostra (HAIR JUNIOR *et al.*, 2009)

Tanto para a avaliação do modelo de mensuração que utiliza as variáveis indicadoras para explicar as variáveis latentes quanto para o modelo estrutural que descreve a relação entre as variáveis latentes, utilizou-se o método PLS. A significância das associações foi obtida por meio do método de reamostragem *Bootstrap*²¹ (EFRON, 1979).

A proporção da variabilidade dos construtos propostos explicada pelo modelo foi obtida por meio do Coeficiente de Determinação (R^2), que é uma medida de adequação do modelo estrutural (Tenenhaus *et al.*, 2010). Já a variabilidade média extraída (AVE) foi utilizada para avaliar a adequação do modelo de mensuração - ou seja, a variabilidade dos constructos explicada pelas variáveis indicadoras (TENENHAUS *et al.*, 2010).

Além dessas características, determinaram-se a validade convergente, a validade discriminante e a confiabilidade das escalas de medidas. O critério de validade convergente foi avaliado segundo a variância média extraída (AVE). Por meio das cargas fatoriais do modelo, descreveram-se a validade discriminante e a confiabilidade foi verificada através da confiabilidade composta (TENENHAUS *et al.*, 2010).

A avaliação geral do modelo PLS foi realizada segundo a proposta de Tenenhaus, Amato e Vinzi (2004), que propuseram um índice de adequação do modelo (*Goodness of Fit, GoF*), que, basicamente, é a média geométrica entre o R^2 médio

²¹ Método de reamostragem utilizado para estimar a distribuição na amostra de uma função estatística por meio da geração de amostras aleatórias da amostra original (EFRON, 1979).

(adequação do modelo estrutural) e a AVE média (adequação do modelo de mensuração) (TENENHAUS *et al.*, 2010).

Para determinar se as associações encontradas são estatisticamente significativas, utilizou-se o nível de significância de 5%. Assim, consideraram-se como significativas relações cuja probabilidade de significância do teste, p-valor, é menor ou igual a 0,05.

A seguir, procedeu-se à análise exploratória dos resultados de forma a entender os resultados obtidos para cada uma das questões estudadas, além de identificar dados faltantes e pontos anormais:

- Identificação e tratamento de *missings* - em todas as questões levantadas no estudo para mensurar os construtos não foram observados dados faltantes. O próximo passo consistiu em avaliar a existência de *outliers*.
- Identificação e tratamento de *outliers* - esta análise foi realizada no intuito de identificar respostas muito discrepantes em relação à massa de respostas. Um *outlier* é definido como um ponto extremo, anormal em relação aos demais. Aqui, este foi definido como sendo um ponto maior ou menor que a média das respostas na questão estudada acrescida ou subtraída de três vezes o desvio padrão. Valores abaixo ou acima dos níveis obtidos são considerados como *outliers*.

Em todas as questões observadas, foram identificados nove valores extremos (*outliers*), uma média de menos de um para cada questão. Inicialmente, foi avaliada a possibilidade de estes representarem erro de coleta ou digitação, o que não foi confirmado.

Realizaram-se, também, análises sem estes pontos, o que não provocou alteração no resultado final. Estes fatos conduziram à decisão de manter estes pontos na análise, tendo em vista a não modificação no padrão dos resultados e o fato de estes não representarem erro.

A seguir, apresentam-se a caracterização das variáveis latentes:

Trata-se da descrição das respostas obtidas para cada uma das questões utilizadas para avaliar os construtos, de forma a caracterizar a percepção geral sobre cada um destes itens.

Essa avaliação foi feita com base na nota média obtida dos itens que compõem cada questão e seu respectivo intervalo, com 95% de confiança (IC 95%), de forma a determinar a tendência geral de resposta dos respondentes com uma margem de erro.

Valores muito altos estão relacionados com notas elevadas [5] e valores muito baixos, com notas mais baixas [1]. Itens cujo intervalo de confiança para a média esteja acima de 3 serão considerados como favoráveis à afirmativa, tendo em vista que, em média, com 95% de confiança as respostas obtidas são positivas.

De outro lado, respostas cujo intervalo esteja abaixo de 3 indicam tendência à respostas desfavoráveis à afirmativa. Já valores que possuem o valor 5 no intervalo serão considerados como meio termo, tendo em vista que a média contém o ponto médio da Escala *Likert* da pesquisa.

Para concretizar a pesquisa, o projeto desta dissertação foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética da Ufop (CEP), por meio da Plataforma Brasil, sistema oficial²² de lançamento de pesquisas, atendendo aos aspectos éticos e legais dispostos na Resolução 466/12²³ do Conselho Nacional de Saúde (CNS), consubstanciado pelo Parecer 766.575 e pelo CAAE: 32925914.6.0000.5150.

O capítulo a seguir aborda a análise dos dados, a discussão e a apresentação dos resultados da pesquisa.

²² Disponível em: <<http://aplicacao.saude.gov.br/plataformabrasil/login.jsf>>. Acesso em 20 abr. 2014.

²³ Resolução publicada no DOU - Diário Oficial da União nº 12 – jun. 2013.

5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo analisam-se os dados coletados e apresentam-se os resultados da pesquisa quanto ao atendimento dos objetivos propostos, dispostos nas quatro seções que seguem.

5.1 Análise do regime de *accountability* na perspectiva democrática

O primeiro objetivo específico foi: identificar e analisar o regime de *accountability* na perspectiva democrática, na percepção de gestores da instituição. Para tanto, foram entrevistados 18 gestores, por meio de roteiro semiestruturado (APÊNDICE A) e pesquisa documental.

5.1.1 Perfil de gestores entrevistados

Dentre os gestores entrevistados, 7 são coordenadores, 3 são diretores de Unidade, 3 são pró-reitores, 1 é vice-diretor de Unidade, 1 é vice-reitor e 3 são chefes (TAB.1).

Tabela 1 - Distribuição de gestores, por função

Função	N	%
Vice-reitor	1	5,6
Pró-reitor	3	16,7
Diretor de Unidade	3	16,7
Vice-diretor de Unidade	1	5,6
Coordenador	7	38,9
Chefe	3	16,7
Total	18	100

Fonte: Dados da pesquisa

Quanto ao gênero, 10 são do sexo masculino e 8 são do sexo feminino.

A TAB. 2 indica o tempo de atuação dos gestores na função, que variou de 1 a 16 anos, com uma média de 5,1 anos. Dos 18 respondentes, 10 (55,6%) atuam na função há menos de 6 anos, 6 encontram-se na faixa de 6 a 10 anos e o 2 (11,1%) atuam na função há mais de 11 anos.

Tabela 2 - Distribuição de gestores, por tempo de atuação na função

Tempo (anos)	N	%
Até 5 anos	10	55,6
De 6 a 10 anos	6	33,3
De 11 a 16 anos	2	11,1

Fonte: Dados da pesquisa

Quanto ao tempo de trabalho na instituição, a média foi de 22 anos, assim distribuída: 20 a 30 anos, (11); 31 a 34 anos, (4); e 3 há menos de dez anos na instituição.

Para a seleção dos gestores, foram levadas em consideração, além de maior tempo de trabalho na instituição, a atuação em auditoria interna e a experiência com auditorias externas realizadas na instituição. Importante salientar que dos gestores entrevistados, 8 atuaram em gestões anteriores, e 10 atuam na gestão atual. A intenção foi avaliar posições distintas na gestão administrativa. Para efeito de registro das respostas, os entrevistados são codificados pela letra G, seguido da ordem sequencial das entrevistas.

Após a caracterização dos entrevistados, procedeu-se ao resultado da análise do regime de *accountability* na perspectiva democrática.

5.1.2 Identificação e análise da dimensão democrática no arranjo

Conforme o sistema de avaliação do arranjo de governança do setor público projetado para este estudo, mostrado na FIG. 2, na dimensão democrática está representado o MEC, no papel de organização superior do arranjo de governança. Esta dimensão, com base no modelo utilizado, permite avaliar se os agentes se comportam e atuam de acordo com as preferências do principal, segundo a teoria principal-agente. Portanto, o MEC aparece no papel de principal na relação com a Ufop, o de agente.

O regime de *accountability* é representado pelos tipos vertical, de supervisão e política, avaliados, separadamente, a seguir.

- *Accountability* vertical - propõe a relação de hierarquia, em que no topo está o detentor de poder e na base, quem tem o poder delegado. Segundo Xavier (2014 p. 160), "os políticos, para implantar as funções que lhe foram delegadas pelos cidadãos, também necessitam delegar para os burocratas para que estes possam efetivamente executar os serviços necessários que a sociedade espera do Estado". Portanto, neste estudo, no campo da delegação, o MEC representa a posição dos políticos, e o reitor, a posição do burocrata, na função de dirigente máximo da instituição. Segundo SANO e ABRUCIO (2003), a dimensão vertical de *accountability* tem nas eleições seu principal veículo e traz para a cena o mecanismo tradicional de premiação, a sua própria reeleição, caso a legislação permita, ou a eleição do candidato que recebe seu apoio.

As questões avaliadas neste item foram: 1) Como se dá o processo de escolha do reitor da universidade?; 2) Os mandatos são fixos?; e 3) Existe punição para o reitor em caso de infrações cometidas ou por não desempenhar bem suas funções? A questão 7 do roteiro de entrevistas também foi avaliada.

Em se tratando do processo de escolha dos dirigentes da universidade constatou-se que a escolha é regulamentada pelo Decreto 1.916/96²⁴, art. 1º, ao determinar que o reitor e o vice-reitor de universidade mantida pela União sejam nomeados pelo presidente da República. Escolhidos dentre os indicados em listas tríplices elaboradas pelo colegiado máximo da instituição ou por outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim.

No §1º do decreto consta que somente poderão compor as listas tríplices docentes integrantes da Carreira de Magistério Superior ocupantes dos cargos de professor titular ou de professor associado 4 ou que sejam portadores do título de doutor - neste caso, independentemente do nível ou da classe do cargo ocupado. Esse Decreto determina no §4º:

O colegiado máximo da instituição poderá regulamentar processo de consulta à comunidade universitária, precedendo a elaboração das listas tríplices, caso em que prevalecerão votação uninominal e o peso de setenta

²⁴ Regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior, nos termos da Lei 9.192, de 21/12/1995, alterado pelos Decretos 1.916/1996 e 6.264/2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1916.htm>. Acesso em: 25 jun. 2014.

por cento dos votos para a manifestação do corpo docente no total dos votos da comunidade (BRASIL, 1996).

Conforme Artigo 9º do Decreto 1.916/96 as listas para escolha e nomeação do reitor, acompanhadas do regulamento do processo de consulta à comunidade universitária quando esta tiver ocorrido, serão encaminhadas ao Ministério da Educação até sessenta dias antes de findo o mandato do dirigente que estiver sendo substituído (BRASIL, 1996).

Portanto, avaliando a primeira questão, tem-se que o processo de escolha de reitor e do vice-reitor ocorre de acordo com leis e decretos federais e, internamente, na Ufop, pela Resolução do Conselho Universitário (Cuni) 414/1997 que aprova "a escolha dos dirigentes da Universidade far-se-á na forma da lei". Ou seja, por meio de consulta à comunidade universitária [eleição], com a participação dos docentes na proporção de 70% do total dos votos, para a elaboração de lista tríplice pelo Conselho Universitário (UFOP, 1997).

Referindo-se à segunda questão, no tocante ao tempo de mandato para o cargo de reitor, consta no parágrafo único do Decreto nº 1.916/96 que "o mandato será de quatro anos, sendo permitida uma única recondução para o mesmo cargo". Acrescenta-se que "o mandato de Reitor poderá ser extinto por decurso do prazo ou, antes desse prazo, pela renúncia e pela destituição ou vacância do cargo" (BRASIL, 1996).

Ou seja, existem normas claras para aquele que assume o cargo de dirigente máximo da instituição, confirmando a presença de *accountability* vertical, amparada pela obrigação de o agente prestar contas ao principal e motivar os atos que praticou em função da delegação recebida. Conforme afirmam Akutsu e Pinho (2002), ao receber uma delegação para gerenciar recursos, o agente se obriga a prestar contas de sua atuação ao principal, respondendo integralmente por todos os atos que praticar no exercício daquele mandato.

Relativo à terceira questão, respondendo ao questionamento sobre punições que possam ser aplicadas a reitores que cometam infrações ou por não desempenharem

bem suas funções, houve conformidade nas respostas dos gestores, conforme relatos:

Existem punições ao reitor, como podem ser aplicadas multas, processos administrativos, o que se fez, quem promoveu, nas auditorias, por exemplo. Nossa instituição é uma das mais auditadas. Há problemas de denúncias, buscam esclarecer por amostragem, um processo de convênio, um contrato de licitação, um processo de aposentadoria, prestação de contas do uso do recurso público analisada pelo Gecon [gestão de contratos e convênios], se foi correta, que documentação falta. A punição pode vir pra instituição, devolvendo o recurso, ou pode ter punição com processo judicial para o reitor (G11). Acontece do reitor ter que responder com advogado particular, por algum ato julgado como improbidade (G1).

Pode-se inferir, com base na forma como a relação entre o MEC e a Ufop é estruturada na hierarquia do arranjo de governança, que a presença de *accountability* vertical é intensa na distinção entre quem detém o poder e quem tem o poder delegado, tanto na forma de controle do principal em relação ao comportamento do agente quanto à possibilidade de punição por parte do MEC.

- *Accountability* de supervisão - na percepção de Xavier (2014), é mais específico do que o tipo vertical. Está dentro do campo da delegação e é utilizado nas relações que envolvem organizações, em que uma atua como principal em relação à outra. Neste estudo de caso, o MEC atua como principal em relação à Ufop, cuja função do principal é atuar no monitoramento e na participação das atividades do agente.

Nesse contexto, as questões avaliadas foram: 1) monitoramento e supervisão do MEC nas atividades da universidade, questão 20 do roteiro de entrevistas; e 2) a autonomia da universidade nas tomadas de decisão, questão 18 do roteiro de entrevistas.

Quanto ao monitoramento e à supervisão do MEC na universidade, conforme detalhado nas competências descritas no capítulo 2, há expressiva presença de *accountability* de supervisão, o que assegura o controle por parte do MEC no monitoramento das atividades da Ufop, o que é confirmado pelos relatos:

O MEC decide, praticamente, sobre tudo no âmbito das Ifes, pois ele legisla, supervisiona toda a política, determina as normas, cria universidades, cursos, fiscaliza e controla as instituições (G1). No MEC são

concentradas as políticas, e, portanto, a supervisão das Ifes tem um aparato de leis e regulamentos que tem que ser seguidos. (G3)

Quanto aos limites de autonomia das Ifes e da supervisão ministerial, as Ifes são autarquias ou fundações públicas criadas por lei, vinculadas ao MEC, que possuem autonomia financeira e administrativa. Estão sujeitas à supervisão do ministro de Estado da Educação e dos órgãos da estrutura do MEC, nos termos do art. 49 da Lei 10.683/2003, dos Decretos 7.233/2010 e 7.313/2012 e do Decreto-Lei 200/67 (CGU, 2013).

Afirma Martins (2010), ex-reitor da Ufop, que a autonomia está muito longe de ser regulamentada, mesmo sendo regida por leis, decretos e normas externas e internas que norteiam a gestão e a flexibilidade das atividades acadêmicas e administrativas.

Ao avaliar a autonomia nas perspectivas administrativa, pedagógica e financeira, o autor aponta:

Na autonomia administrativa, considerando o aspecto de contratação de pessoal, foi criado em 2007, o banco de professor-equivalente, dispositivo que regulamenta a autonomia para abertura de editais para contratação de professores. Quanto aos técnicos administrativos não há autonomia semelhante. A autonomia pedagógica das Universidades é como se fosse uma "liberdade vigiada", onde agências, conselhos, comitês ou ordens, dizem o que pode e o que não pode ser desenvolvido, tanto na graduação, quanto na pós-graduação. No que tange à autonomia de gestão financeira, os recursos financeiros para o funcionamento das atividades são garantidos pela Lei Orçamentária Anual (LOA), na qual cada Ifes tem seu orçamento definido através de indicadores estabelecidos pela matriz de alocação de recursos da ANDIFES-MEC²⁵ (MARTINS, 2010).

Os relatos dos entrevistados reforçam isso:

O que ocorre nas universidades é que o poder de decisão em questões estratégicas da instituição acaba ficando nas mãos de quem detém o poder econômico e político, que é o MEC. (G3)

[...] o orçamento da instituição tem três partes, sendo grande parte de RH, relacionada a pessoal, pelo Ministério de Planejamento. Segundo, o custeio,

²⁵ A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), criada em 23/5/1989, é a representante oficial das universidades federais na interlocução com o Governo Federal, com as associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral. A ANDIFES é uma pessoa jurídica de direito privado e sem fins lucrativos, com sede na capital da República e de prazo indeterminado, que congrega as Instituições Federais de Ensino Superior, por seus reitores ou dirigentes máximos em exercício, conforme seu Estatuto. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br>> Acesso em: 05 jun. 2014.

necessário para o dia a dia, insumos, consumo, energia, um valor que não tem muito que discutir, um valor para a instituição funcionar, pagar as contas, o capital e o investimento, deliberação, novas obras, aquisição de equipamentos. É preciso deliberar sobre esse recurso. O orçamento do MEC não passa certo no ano. O reitor deve fazer um trabalho em Brasília para buscar recurso, por meio de projetos. O que acontece é que não se tem o dinheiro e se discute para gastar. Busca-se o recurso quando se tem o projeto esboçado, pronto. Quem tem poder de decisão e pode gastar. Bom, aqui é o contrário. Quando o recurso vem já está vinculado a uma ação. (G4)

Em síntese, o reitor da universidade tem pouca flexibilidade para planejar o orçamento anual. (G5)

Ou seja, a instituição não tem autonomia necessária, condição essencial para que alcance seus fins, que têm a ver com a prática da liberdade, ficando a autonomia muito mais no discurso do que efetivamente na aplicação. Não que se justifique a autonomia plena, que requer prática, experiência e critério seguro de orientação (CARVALHO, 2011; FÁVERO, 2006), mas uma autonomia como condição de entes independentes da burocracia dos órgãos federais (VIEIRA e VIEIRA, 2003). A intenção aqui não é discutir a autonomia na universidade, porém indicar a presença de *accountability* de supervisão no arranjo de governança do setor público, sem deixar de considerar a percepção de gestores da instituição.

- *Accountability* política - está voltado para o acompanhamento e o controle do principal, o MEC, sobre a ação pública executada pelo agente, a Ufop. O que se busca avaliar é se o ambiente do arranjo de governança permite que o MEC acompanhe e controle as ações da Ufop para o alcance dos objetivos na execução de estratégias políticas.

Em relação a essa questão, pode-se citar o exemplo do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), programa estratégico de governo elaborado para o período 2007-2012, que impacta, positiva e negativamente, a instituição ainda hoje, conforme pode ser observado pelos relatos:

O Reuni foi um planejamento forçado. Não foi planejado uma expansão. Foi dado um prazo curto para se programar os gastos. Foi assim: "Vamos dar o dinheiro. Apresentem os projetos". Quando se submete um curso novo, se pensa em prédio, mobiliário, manutenção, gastos novos que se comprometeram com o MEC. Agora, o Reuni acabou. Projetos futuros

dependem de projetos elaborados pela comunidade, que o reitor deve levar à discussão com o MEC (G4).

O Reuni foi uma política. O governo precisa rever a política e descentralizar os ministérios e as agências que investigam o desvio ou mau uso do recurso público. Não tem como o MEC gerenciar toda essa política. É preciso certificar se a verba destinada ao Reuni vai manter a continuidade do programa, já que existem pendências (G5).

Ou seja, o Reuni foi uma decisão política que não propiciou uma atuação conjunta com o MEC para que a Ufop programasse seu crescimento. Conforme afirmam Martoni e Ferraz (2013) em análise sobre o projeto de expansão das Ifes, as proposições do Reuni, seguindo as diretrizes do Banco Mundial (BM), aparentemente, foram consideradas positivas ao oferecerem maior número de vagas, redução da evasão e melhora na estrutura universitária, que são direitos de toda a sociedade. Porém, há que considerar se a expansão do Reuni melhorou efetivamente o quadro das universidades ou se apenas foi orientada para o aumento dos índices quantitativos em detrimento dos qualitativos.

O entrevistado G5 observa:

A universidade foi sucateada por muito tempo, mas houve uma política de investimento muito grande no último governo. Há discussões que são positivas e negativas. O crescimento da instituição com o Reuni foi oportuno. O acesso foi aumentado, o espaço noturno da instituição foi sendo utilizado. A política educacional é o início de um processo que está se aperfeiçoando agora. É um processo que vai refletir na política do ensino fundamental. As pessoas precisam entender, porque dessa forma é que será viável. A melhoria da qualidade da instituição virá desse processo, no longo prazo (G5).

Diante o exposto acima, ficou claro que o MEC, como administração superior do arranjo de governança, na função de elaborador das políticas públicas, tem forte participação no controle e no acompanhamento das estratégias políticas para o alcance dos objetivos. Ou seja, confirma-se a presença de *accountability* política no arranjo.

Para concluir esta seção, diante as avaliações acima, pode-se inferir que no regime de *accountability* na perspectiva democrática, a maneira como o arranjo de governança é estruturado permite que os agentes se comportem e atuem de acordo com as preferências do principal. Lembra-se que, conforme os relatos dos gestores

há déficit de *accountability* na dimensão democrática do arranjo, nas questões de autonomia e de elaboração de políticas, isto é, *accountability* de supervisão e política.

Na seção seguinte, avalia-se o regime de *accountability* na dimensão constitucional, com base na percepção de gestores.

5.2 Análise do regime de *accountability* na perspectiva constitucional

O segundo objetivo específico proposto foi: analisar o regime de *accountability* na perspectiva constitucional, na percepção de gestores.

Conforme o modelo de avaliação desenhado para este estudo, mostrado na FIG. 2, a dimensão constitucional é representada pelos elementos: CGU, como instância interna de governança; e TCU, como instância externa de governança.

Esses órgãos exercem o papel de agência na relação e a Ufop, o papel de instituição controlada dentro de um processo de *checks and balances*²⁶.

O regime de *accountability* na dimensão constitucional é representado pelos tipos: horizontal, legal e de reputação, avaliados, separadamente, a seguir.

- *Accountability* horizontal - implica que "os diferentes entes do poder público possam controlar-se melhor uns aos outros, com o objetivo de evitar a concentração de poder e possível abuso de conduta" (XAVIER, 2014, p. 166).

Os gestores, ao responderem se as auditorias e a fiscalização do TCU e da CGU motivam e influenciam na melhoria da gestão, relataram positivamente:

As auditorias incentivam na pressão, por determinação da lei. De anos pra cá, temos aprimorado a manter os parâmetros. O gasto com custeio da instituição é bem alto em relação às outras instituições, o que ficamos

²⁶ A vigência da primeira Constituição republicana enseja o funcionamento do mecanismo do equilíbrio dos poderes, com a atuação recíproca de cada um sobre os demais, na contenção de excessos [*checks and balances* ou pesos e contrapesos], mecanismo que vai atuar, igualmente, no campo peculiar do legislativo, na interação exercida pelas duas casas do Congresso Nacional e nos três níveis da federação: União, Estados-membros e municípios (SOARES DE PINHO, 1961).

sabendo por causa dessa auditoria. O setor de Compras lança todo o processo no sistema, portanto, pelo sistema. A CGU monitora o trabalho, por exemplo, os pregões que estão passíveis de ter irregularidades, a terceirização de funcionários (G14).

Em relação à atuação do TCU, não digo que motiva, mas faz com que melhore a gestão, pois o gestor é forçado a mudar, porque a ação é determinada. Essas auditorias contribuem para a melhora, contribui para a gestão. Ela obriga a instituição a seguir a lei nos menores detalhes (G4).

Segundo Rocha (2009 p. 3), o *United States Government Accountability Office* (GAO)²⁷, "entidade norteamericana equivalente ao TCU brasileiro", alerta que auditorias de alta qualidade são essenciais para a *accountability* do governo, proporcionando uma ligação pública e transparente entre recursos empregados e resultados obtidos pelos programas governamentais (GAO, 2007; ROCHA, 2009).

- *Accountability* legal - refere-se, segundo Xavier (2014 p. 166) "ao conjunto de mecanismos institucionais destinados a assegurar que as ações dos agentes públicos estejam legalmente e constitucionalmente enquadradas". Para o autor, os detentores de poder são julgados em função do cumprimento ou não das normas legais. Isso significa, neste estudo, mostrar se o arranjo de governança possui instrumentos adequados que avaliem as ações da Ufop; ou seja, se os gestores respeitam as regras estabelecidas nos processos e se estão preparados para justificar suas ações diante os órgãos de fiscalização e de auditoria.

Os resultados mostram que sempre ocorrem recomendações da CGU no sentido de melhorar a gestão. Os relatos apontam que essas recomendações quando não são cumpridas podem se transformar em determinação pelo TCU e podem ocorrer medidas de punição, mas normalmente são motivos para melhorias, conforme aponta G5:

As metas de gestão, se não forem atingidas, reprograma-se para ser alcançada em outro momento, e nada é imputado ao gestor. Há punição quando existe um ato de improbidade. Se existe uma recomendação para o cumprimento de um item, se não for cumprido, se caracteriza como ato de improbidade. Se não há um ato, aplica-se só um alcance de indicadores (G5).

²⁷ GAO - *United States Government Accountability Office*. Government Auditing Standards. July 2007 Revision. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d07731g.pdf>>. Acesso em 20. Jul. 2014.

Dados do TCU informam que a atuação conjunta com órgãos públicos e entidades de controle otimiza a utilização dos recursos e amplia resultados como iniciativa fundamental para melhorar a administração pública e conferir maior celeridade e racionalidade ao processo de controle. "Além de facilitar a detecção de fraudes, desvios de recursos, e a punição dos responsáveis, propicia o intercâmbio de informações e de metodologias de trabalho" (TCU, 2011, p. 30).

Dessa maneira, em relação ao papel do TCU, explicita-se que, ao considerar que a universidade é mantida com recursos oriundos da União, ao TCU compete: cobrar a prestação de contas dos gestores na aplicação dos recursos públicos; cobrar relatório de gestão; e aplicar medidas de punição, conforme determina a Lei.²⁸ Segundo a mesma lei, o TCU poderá aplicar multa aos responsáveis por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (TCU, 2011).

No que se refere à efetividade da fiscalização do uso do recurso público (Q9), os entrevistados foram específicos ao responder:

Prestação de contas aos órgãos fiscalizadores significa: Trabalho, trabalho, trabalho pesado, seguir a legislação, necessidade de organização, gente competente e preparada [...] (G1). Pessoal atualizado pelas frequentes mudanças dos procedimentos governamentais, elas são essenciais. (G4)

Em relação à atuação da auditoria interna, realizada por auditores da instituição, na visão dos entrevistados, as auditorias são efetivas. Apesar de seu trabalho ser pouco divulgado, ela muito contribui para a melhoria da gestão, conforme relatos:

Ela é sempre atuante, sim, mesmo porque o TCU "fica no pé". No sentido que ela aponta as impropriedades e irregularidades, repassa as informações por relatórios à CGU e acompanha as recomendações e as determinações do TCU com os auditados. Vê-se tudo que está errado, conforme critério legal. Tem-se um prazo de dez dias para publicar, observa-se esse prazo e porque não foi publicado. (G6)

Os relatos mostram outras considerações referentes às auditorias internas:

Atuei na área de licitação. Tem os critérios de escolha de processo, pregões por amostragem, os de maior valor, de obras, primeiros e últimos processos. Ela é atuante sim, mas deveria ser mais valorizada em termos salariais e de

²⁸ Inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992. Disponível em <<http://tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2014 (BRASIL, 1992).

estrutura. Aumentar o contingente pessoal, porque ela contribui para a redução de irregularidades, ilegalidades, no dia a dia da instituição, contribuindo para o controle do gasto público e para a melhoria da gestão. (G14)

A auditoria interna é atuante. Ela não tem um trabalho de grande visibilidade, mas cumpre o seu papel. Faz um trabalho em RH e em licitações, e é um trabalho silencioso. O questionamento do transporte indevido de servidores, por exemplo, começou com a ação da auditoria interna. Pagamento de função incorporada da década de oitenta, o tribunal mandou cortar. Também é um trabalho feito pela auditoria interna (G4).

Diante dessas afirmações, pode-se citar o exemplo de ações de auditoria interna nos processos de licitação da Ufop, em que os auditores avaliam os riscos de superfaturamento, direcionamento do vencedor, envolvimento entre os licitantes, aquisição de serviços e não atendimento aos dispositivos da legislação. No APÊNDICE C, encontra-se, a título de exemplo, documento expedido pela auditoria interna contendo uma ação de auditoria realizada no item Contratação de Pessoal, no setor de Coordenadoria de Gestão de Pessoas.

Dessa maneira, verifica-se que as auditorias externas e internas funcionam como mecanismos de controle de *accountability* legal, destinados a assegurar que as ações dos agentes públicos estejam legalmente e constitucionalmente dentro da lei. Na visão de Costa (2009), o estabelecimento de formas de cobrança da responsabilidade objetiva dos administradores públicos, a *accountability*, culmina na redução da impunidade e da corrupção.

- *Accountability* de reputação - é um tipo que, de alguma forma, envolve participação. Para Grant e Keohane (2005), *accountability* de reputação pública é generalizada porque está envolvida com outras formas de *accountability*, ou seja, superiores, órgãos de fiscalização, tribunais, mercados e colegas. Todos levam em conta a reputação de agentes.

Na *accountability* de reputação também se mencionam as auditorias dos órgãos governamentais, pois os relatos mostram que estas funcionam como ferramentas para medir a reputação da instituição, pois, sendo muito fiscalizada, a tendência é que se melhorem os processos e sigam procedimentos, normas, conforme relatado por G11:

Corrigimos uma série de erros em documentos internos, regulamentamos, criamos regulamentações, procedimentos, normas. Obriga a administração a aparelhar normas. Por exemplo, o Gecon [Gestão de contratos] tem que ter pessoal, espaço físico, equipamentos. A auditoria interna também passou por isso no TCU. Aparelhar com o mínimo de pessoas possível foi exigência desses órgãos. A tendência é sempre melhorar (G11).

Contrariamente, relata o entrevistado G16:

Vejo que a fiscalização hoje indicada nos contratos, licitação de serviços de terceiros e construções em diversas obras, o que é observado é que não há por parte dos gestores uma regularidade da utilização de produtos e mão de obra determinadas nos contratos, com isso, trazendo prejuízos à instituição pública. Há desperdício de materiais e mão de obra e empresa sem a devida qualificação para a execução dos serviços definidos nos contratos. (G16)

Concluindo esta seção, compreende-se que a separação dos órgãos governamentais de controle e a definição de funções são bem definidas no arranjo de governança, conforme detalhado no capítulo 2. Ficou clara a definição do papel das instâncias de governança, CGU e TCU, em relação à parte controlada, a Ufop, quanto ao uso de ferramentas no controle e na fiscalização e aos objetivos definidos para as atividades desses órgãos. Observou-se, com isso, que o arranjo possibilita que as instâncias de governança e de apoio à governança controlem e monitorem a conduta dos administradores.

Nessa concepção, Bovens (2007) explica que no pensamento político clássico da separação de poderes entre o Judiciário, Executivo e Legislativo se pretendia criar um sistema de restrições e controle mútuos. Contudo, a caracterização funcional do Estado, com o passar do tempo, foi além dessa divisão tripartite simples de poderes, pois a lista de agentes de *accountability* se expandiu, para incluir comissões eleitorais, tribunais eleitorais, administrativos e constitucionais, comissões, bancos centrais e outros.

Concluindo a análise deste item, no Quadro 10 são sintetizados os resultados quanto à dimensão constitucional na percepção de gestores.

Quadro 10 – Resultados quanto à dimensão constitucional na percepção de gestores

Tipo de <i>accountability</i>	Resultados
Horizontal	É intensa, na forma de definição clara do papel da CGU e do TCU em relação à parte controlada, a Ufop.
Legal	Há forte presença no uso de mecanismos destinados a assegurar que as ações dos gestores da Ufop estejam, legal e constitucionalmente dentro da lei.
De reputação	As auditorias dos órgãos governamentais funcionam como ferramentas para medir a reputação da instituição, pois, sendo muito fiscalizada, a tendência é que se melhore os processos.

Fonte: Dados da pesquisa

Na próxima seção, avalia-se o regime de *accountability* com base nas percepções de técnicos administrativos, professores e gestores quanto à dimensão organizacional no arranjo de governança.

5.3 Avaliação do regime de *accountability* na perspectiva organizacional

Atendendo ao terceiro objetivo específico - avaliar o regime de *accountability* na perspectiva organizacional, com base nas percepções de técnicos administrativos, professores e gestores -, foram realizadas 42 entrevistas, por meio de roteiro semiestruturado, composto de 20 questões abertas. O perfil dos entrevistados encontra-se descrito a seguir.

5.3.1 Perfil de técnicos administrativos, professores e gestores

As entrevistas em profundidade foram realizadas com 16 técnicos administrativos, 8 professores e 18 gestores da Ufop.

Quanto ao gênero, 18 (43%) são do sexo feminino, e 24 (57%) são do sexo masculino (TAB 3).

Tabela 3 - Distribuição dos entrevistados, por gênero

Sexo	Técnico-Administrativo	Professor	Gestor	Total
Feminino	9	5	4	18
Masculino	7	3	14	24

Fonte: Dados da pesquisa

Em relação à escolaridade, 12 possuem doutorado, 10 possuem mestrado, 15 especialização, e 5 possuem apenas curso superior.

A faixa etária dos entrevistados (TAB. 4) está entre 20 e 70 anos, sendo a idade predominante entre 51 e 60 anos.

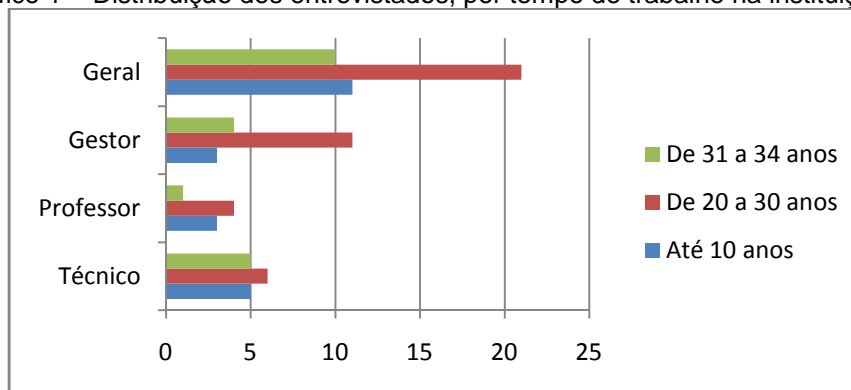
Tabela 4 – Distribuição dos entrevistados, por faixa etária

Faixa etária	Técnico	Professor	Gestor	Total	%
De 20 a 30	2	1	0	3	7,14
De 31 a 40	3	1	3	7	16,67
De 41 a 50	2	1	4	7	16,67
De 51 a 60	7	5	10	22	52,38
De 61 a 70	2	0	1	3	7,14
Total	16	8	18	42	100,00

Fonte: Dados da pesquisa

Quanto à distribuição dos entrevistados por tempo de trabalho, 21 (50%) trabalham na Ufop entre 20 e 30 anos; 11, até 10 anos; e 10, entre 31 e 34 anos (GRAF. 1).

Gráfico 1 - Distribuição dos entrevistados, por tempo de trabalho na instituição



Fonte: Dados da pesquisa

Para efeito de registro das respostas dos entrevistados, os professores são codificados pela letra P; os técnicos administrativos, por T; e os gestores, por G. Obedeceu-se à ordem sequencial das entrevistas.

5.3.2 Avaliação da dimensão organizacional no arranjo de governança

Conforme o sistema de avaliação do regime de *accountability* apresentado na FIG. 2, a Ufop, no papel de administração executiva dentro do arranjo, encontra-se na

dimensão organizacional. A proposta do modelo adotado para o estudo avalia, nesta dimensão se a Ufop se concentra na obtenção de resultados desejáveis para a comunidade universitária e para a sociedade.

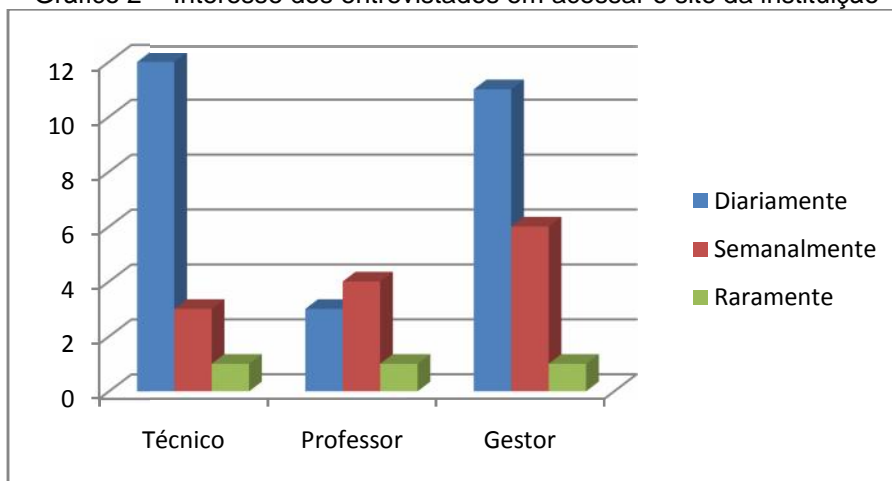
Pesquisaram-se as percepções em relação aos tipos de *accountability* de transparência, participação e avaliação, analisados a seguir.

- *Accountability* de transparência - avalia se há política interna na Ufop apoiada em práticas que orientem a publicidade de informações e como os técnicos administrativos, professores e gestores percebem a transparência na instituição. Este item tratou das questões Q1, Q3, Q15, Q16, Q17 do roteiro de entrevistas.

A primeira questão do roteiro de entrevistas pesquisou a frequência de acesso ao site institucional, empregando três tipos de frequência: diariamente, semanalmente e raramente. O objetivo foi avaliar o interesse dos entrevistados em obter informações da gestão administrativa, a exemplo de projetos, ações, atividades, relatórios e notícias em geral, de interesse da comunidade universitária.

Os resultados apontam, conforme o GRÁF. 2, que os técnicos administrativos, seguidos dos gestores, são os que mais acessam diariamente o site institucional. Os professores acessam com menor frequência. Entre aqueles que acessam semanalmente estão os gestores, seguidos dos professores, vindo por último os técnicos. Apenas um entrevistado (2,38%) em cada grupo acessa raramente o site.

Gráfico 2 - Interesse dos entrevistados em acessar o site da instituição



Fonte: Dados da pesquisa

Dos gestores destacados na consulta diária ao site da instituição, destaca-se aquele que acessa "até mesmo quando está em casa", por interesse em saber o que acontece na instituição (G9). O técnico T6 também acessa diariamente e ainda busca dados no site da transparência para ver "as coisas" da instituição.

Os professores e técnicos administrativos acessam o site raramente e semanalmente, apresentando as seguintes justificativas:

Eu acesso a página poucas vezes porque quando preciso de alguma informação. Acesso e procuro pontualmente o que desejo (T3). Acesso semanalmente porque leio o jornal online da instituição, que recebo por email. Aí, eu vou até o site dar uma olhada (P6). Eu acesso raramente porque não tenho tempo. Tem as aulas práticas e teóricas, que tomam muito tempo da gente (P7). Eu acesso a página principal às vezes pra ver se tem algo novo (T5). Eu acesso pouco porque acho que a página não tem boa navegabilidade (T6).

Infere-se pelos resultados que há maior interesse por parte dos técnicos e gestores em buscar informações no site da instituição. Para os professores e técnicos que acessam com menor frequência, as justificativas são a falta de tempo e a dificuldade de encontrar as notícias no site.

Quanto à questão sobre a publicidade dos relatórios de gestão²⁹ e de auditoria³⁰ no site institucional, foi destacada a importância da divulgação desses relatórios pelo gestor G4: "O Relatório de Gestão, por exemplo, é um instrumento de controle perante os órgãos da CGU e do TCU, que é o objetivo dele. A partir desse relatório é que acontece a principal auditoria na Ufop". Já o Relatório de Auditoria - ou Relatório Anual de Contas -, é apontado pelos entrevistados que "o formato do relatório é muito técnico, o último que acessei tinha mais de cem páginas", aponta o técnico T10. Além disso, "as informações não seguem um padrão de um ano para outro, nem são atualizados no site" (T13). Confirma-se este relato, considerando que o

²⁹ Relatórios disponíveis em: <http://www.ufop.br/index.php?option=com_content&task=view&id=8586&Itemid=286>. Acesso em 10 ago. 2014.

³⁰ Relatórios disponíveis em: <http://www.ufop.br/index.php?option=com_content&task=view&id=4423&Itemid=272>. Acesso em 10 ago. 2014.

último Relatório Anual de Contas divulgado atualmente no site da Ufop refere-se ao ano de 2011, e o Relatório de Gestão refere-se ao ano de 2012.

Vale ressaltar que essa questão se deve à importância do Relatório de Gestão e do relatório de Auditoria no contexto da governança do setor público. O objetivo é compreender até que ponto esses relatórios funcionam como ferramentas que informem aos leitores as ações, programas, indicadores institucionais e resultados obtidos, dentre outros. E, ainda, se estes atuam como ferramenta de apoio à transparência e à prestação de contas à comunidade universitária e à sociedade, ao questionar se os trabalhos desenvolvidos pela Ufop alcançaram a qualidade necessária para o atendimento dos objetivos propostos.

Nesse contexto, observou-se que 63% dos técnicos administrativos, 100% dos professores e 22% dos gestores não têm conhecimento da divulgação do Relatório de Gestão e do Relatório de Auditoria no site institucional, o que pode ser confirmado pelas justificativas:

[...] acho que as pessoas procuram acompanhar, mas falta colocar os relatórios num formato de fácil leitura para a comunidade acadêmica. Normalmente os dados financeiros estão nesse relatório, mas é muito técnico e extenso, procura-se o que é pontual (G3). Acho que a Ufop não divulga amplamente esses relatórios (T5).

A comunidade deveria saber que a Ufop é auditada, presta contas, é importante que ela acompanhe as fiscalizações e as auditorias, mas o brasileiro, em geral, não acompanha a política, nem do seu município (G14).

Esse último relato é apoiado por estudo de Castro Silva e Gomes (2011) ao citarem que precisa avançar no Brasil mudanças na cultura política, e que mesmo assim, os portais já representam um progresso considerável. Acrescentam Ribeiro Filho, Campelo e Araujo (2005) que os sites, no contexto do governo eletrônico, exercem importante papel no processo de *accountability*, já que surgem como um instrumento de transparência, de responsabilidade social e de prestação de contas, proporcionando à sociedade um meio de controle dos resultados do governo.

O Quadro 11 apresenta percepções que evidenciam a preocupação no que se refere ao acesso dos relatórios de gestão e de auditoria por parte da comunidade universitária:

Quadro 11 - Percepções de entrevistados quanto à publicidade de relatórios de gestão e de auditoria

Resposta	Entrevistado
A comunidade universitária acompanha a gestão mais pela sensibilidade do impacto que tem na vida dela, pois perguntam coisas em público que estão nesses relatórios, que ela não busca.	G4
A instituição precisa conscientizar os servidores e alunos para o conhecimento desse trabalho, pois eles deveriam acompanhar. Esses relatórios são muito importantes.	T7
Na recepção dos novos docentes deveriam falar desses relatórios.	P3
Os relatórios são importantes, mas não estão visíveis no site e não são atrativos.	P4, T10
Embora eu tenha interesse em saber as coisas que se passam na instituição, não acredito que todas as ações do relatório de gestão retratem a realidade, por ser uma obrigação legal.	P2

Fonte: Dados da pesquisa

Assim, os pontos de vista apresentados corroboram a opinião de Platt Neto, Cruz e Vieira (2006) quando afirmam que para uma adequada transparência governamental, é necessária a publicidade de dados e informações. Entretanto, é indispensável que haja alternativas para simplificar a linguagem para o entendimento da comunidade.

Infere-se que o Relatório de Gestão e o Relatório de Contas são importantes ferramentas de apoio à transparência na gestão, desde que a Ufop divulgue a prestação de contas e de gestão, de maneira sintética, de forma que se compreenda o seu conteúdo e de forma a cumprir o papel de prestar contas e de ser transparente à comunidade e à sociedade.

Ao questionar a existência de política de publicidade quanto ao uso do recurso público, o gestor G8 percebe que "a transparência é um valor que está arraigado. Não há resistência quanto a dar mais transparência". Contudo, este gestor sugere que "a gestão do recurso financeiro da universidade deveria ser um item de pauta do Conselho Universitário" (G8). O entrevistado P1 completa que deve-se divulgar o planejamento em números e mostrar como funciona a matriz de distribuição na Ufop. Alerta que é preciso ter um planejamento, com pessoas competentes na área, um estatístico para traduzir os dados e fazer previsões e estimativas. Completa o gestor G3:

O SIAFI³¹ apresenta os dados financeiros da instituição. Têm-se gastos com diárias, passagens, mobiliário, mas internamente tem que ter mais informações, por setor, por unidade, para se saber o que isso representa no todo. (G3)

Albuquerque, Medeiros e Feijó (2006) enfatizam que para uma instituição ser transparente precisa desenvolver e implantar mecanismos no sentido de oferecer à comunidade o conhecimento oportuno e suficiente das ações adotadas, das políticas implementadas e dos recursos mobilizados, o que pode ser verificado, integralmente, nos relatos abaixo:

A administração deveria informar a ação, o recurso e o impacto da aplicação que esse recurso teve na instituição. Por exemplo, se tem o recurso de 500 mil para aplicar em bolsas. Aplicou? E os resultados? Mostrar mais. A parte de comunicação da parte administrativa peca um pouco [...], talvez estabelecer rotina, uma política para divulgar as ações que fazem" (G3). Divulgar, levar insistentemente como se vai gastar, o que e como pode ser gasto. (P2)

Sobre o significado de prestar contas, técnicos administrativos, professores e gestores entendem que trata-se de um aspecto essencial para a comunidade universitária, a sociedade e a própria instituição. Lembrando que prestar contas é um dever constitucional, uma obrigação para quem utiliza dinheiro público, conclui-se que esta atividade tem que ser aprimorada nas instituições em geral.

Os relatos comprovam que prestar contas vai além de apresentar o uso de recursos financeiros. Prestar contas de seu papel na sociedade é dar retorno à comunidade de tudo que se faz na instituição. Conforme afirma G9, "primeiro se pensa em número, mas não se pode esquecer o papel da instituição, cujo produto é a formação de pessoas, dar o exemplo, para que se aja corretamente, eticamente".

Estudos de Rozanski e Tomazi (2009) enfatizam que a qualidade dos cursos é uma forma de prestação de contas para a sociedade do que é feito dentro da instituição e com os seus egressos, o que é confirmado pelo relato do gestor G12, ao perceber a prestação de contas de forma mais ampla:

³¹ SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira, processa e controla a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Federal, conforme informações acessadas em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/sistema-integrado-de-administracao-financeira-siafi>>.

O que vem à minha cabeça numa unidade acadêmica é que nossos professores sejam responsáveis, cumpram seus horários, abram vagas para os discentes, cumpram seus deveres, onde a diversidade de pensamentos prepondere, o que faz um ambiente diferenciado, contando com a responsabilidade de todos: o docente, o técnico administrativo e o discente para a melhoria da qualidade dos cursos.

As percepções no contexto de prestação de contas, sintetizadas no Quadro 12, mostram um alinhamento das respostas quando associam prestação de contas com transparência e publicidade de ações de interesse da comunidade universitária.

Quadro 12 - Conceitos de prestação de contas, na percepção dos entrevistados

Resposta	Entrevistado
Transparência. Clareza em mostrar ações, projetos, publicar gastos Apresentar à comunidade universitária o que foi recebido e o que foi gasto, de forma clara e acessível.	T2, T2, T7, T12, P1, G6, G8, G15, P8,
Divulgar tudo o que se está fazendo, não só financeiramente, mas a questão social, os projetos de pesquisa, de extensão e os projetos sociais.	G7
Prestar contas é algo muito bom. Penso em uma coisa positiva, porque estão avaliando o que estou fazendo, mas não posso negar que vem à minha mente trabalho, trabalho.	P6
Chamar a atenção pra tudo o que interesse à comunidade universitária.	T12

Fonte: Dados da pesquisa

Segundo Koppell (2005), na prática a transparência exige que a organização seja objeto de questionamento e de avaliação constantes, uma forma de supervisão do desempenho organizacional. A percepção desse autor vem mostrar que quanto mais a instituição presta contas de suas ações mais oportunidade ela tem de melhorar seu desempenho, já que se torna objeto de supervisão pelas partes interessadas.

Nesse contexto, associando transparência à supervisão, no questionamento sobre a publicidade das atas de reuniões de órgãos deliberativos e normativos³², os relatos mostram que a maioria dos entrevistados não busca o conhecimento dessas atas e não têm ideia de onde estas são publicadas. Outros informam que o site onde as atas são publicadas não é atualizado frequentemente e que as atas são publicadas muito tempo depois que acontecem as reuniões. Essas percepções estão de acordo com o que está apresentado no site da Ufop. As atas e resoluções são publicadas

³² Atas e resoluções até o mês de agosto de 2010: Cuni, Cepe, Codi/Conc. Disponível em: <http://www.soc.ufop.br/inicial/index.php>. Acesso em 10 jul. 2014.

no item Cultura e Serviços/Sistema SOC, que se encontra desatualizado desde agosto de 2010.

Conforme relatos do gestor G4, uma forma de melhorar a transparência na Ufop consiste em usar o portal do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).³³ Uma lei federal, é um instrumento que permite ao usuário achar a informação no lugar correto, ou seja:

É uma ferramenta de controle fantástica porque ela rompe a barreira do linguajar técnico. O SIC da Ufop, mesmo em processo de construção, tem sido muito demandado. No e-SIC o usuário pergunta o que quiser. É um instrumento importantíssimo para a sociedade e tem que ser valorizado. De tudo sobre transparência, sobre o entendimento da universidade. Só tem que melhorar a sensibilidade da comunidade, intensificar os canais de comunicação, é pelo SIC. (G4)

O mesmo relata que há alguns anos a comunicação institucional era de via única, na qual não havia troca de informação, o que vem mudando, considerando que hoje a sociedade exige a comunicação de mão dupla, em tempo real. Portanto, o gestor deve estar preparado para informar e se posicionar para o retorno, proporcionando canais não apenas unilaterais, mas também que avancem no diálogo com a comunidade universitária e a sociedade em geral.

Dessa maneira, percebe-se que o SIC propõe uma comunicação que abrange, além de transparência, outros condicionantes institucionais, pois apresenta-se como uma ferramenta de diálogo com a administração permitindo intensificar os canais de comunicação da Ufop com a comunidade universitária e com a sociedade.

Concluindo a análise deste item, no Quadro 13 são sintetizados os resultados e as sugestões quanto ao item transparência no âmbito da instituição:

³³ Disponível em: <<http://www.ufop.br/acessoainformacao/index.php/servico-de-informacao-ao-cidadao-sic>> Acesso em: 20 jul. 2014.

Quadro 13 - Percepções e sugestões dos entrevistados quanto à transparência

Resultado	Sugestão
A gestão administrativa deve ser transparente em divulgar suas principais ações, projetos e atividades.	Empregar mecanismos de divulgação mais aprimorados e eficientes. Criar política de publicidade.
A divulgação dos relatórios de gestão e de auditoria não leva o servidor a se interessar em acompanhar o processo de gestão e de contas.	Oferecer maior visibilidade, simplificação e padronização de linguagem na divulgação do uso do recurso público e da prestação de contas. Utilizar outras formas de divulgação. Necessidade de maior interesse do servidor.
A publicidade de atas de reuniões de órgãos deliberativos e normativos deve ser melhorada.	Atualização e rapidez da divulgação.
O Serviço de Informação ao Cidadão é uma ferramenta de comunicação de grande utilização para a comunidade universitária e para a sociedade.	Maior divulgação da ferramenta SIC à comunidade universitária e à sociedade.

Fonte: Dados da pesquisa

Em suma, as percepções de técnicos administrativos, professores e gestores em relação à transparência como forma de *accountability* evidenciaram expressiva cobrança para que a Ufop melhore a publicidade de informações no âmbito da instituição.

Infere-se que se faz necessário adotar princípios de boas práticas de divulgação de informações que orientem o processo de divulgar as ações para conhecimento da comunidade universitária. Verificou-se possibilidade de melhoria no processo de divulgação com a implantação do portal do SIC, que busca intensificar os canais de comunicação.

- *Accountability* de participação - verifica se existe compromisso da Ufop em compartilhar os processos de decisão com as partes interessadas e se há formalização deste tipo de política. Este item tratou das questões Q5, Q10, Q11 e Q12.

Em se tratando do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), ao questionar se existe uma política formal de planejamento para o desenvolvimento da instituição, foi consenso dos entrevistados que houve a tentativa de realizar a construção participativa desse plano. Entretanto, ficou evidenciada a necessidade de maior participação da comunidade universitária e de um planejamento de fato, em um projeto dessa abrangência.

A pouca participação na construção do PDI pode ser constatada pelos relatos de que não houve envolvimento dos servidores no PDI; apenas de níveis de direção. Conforme afirma T15, "o diretor, juntamente com os gerentes das áreas que compõem o setor estabeleceram metas para cumprir o PDI e em reuniões os servidores puderam opinar, mas não houve uma participação efetiva de todos". Completa o professor P6:

O PDI, aliás, essa crítica vale não só pra ele, mas para outras ações, é uma coisa que deveria vir da base, mas não houve uma ação concreta. Foram nos colegiados, chamaram os presidentes, apresentaram o que tinha no cronograma com pouco tempo para passar para o pessoal. Particpei no colegiado. Não foi totalmente discutido. (P6)

Peci (2006) destaca que as políticas públicas necessitam de bons planejadores que tenham visão de futuro, para elaborarem planos corretos que levem aos resultados calculados. Acrescenta-se a isso que os gestores sugerem maior participação e interesse por parte da comunidade universitária, maior sensibilização por parte da gestão e conscientização da importância desse planejamento para a instituição:

O PDI da Ufop, especificamente, é falho, da mesma forma foi construído como documento obrigatório e não tem a devida valorização pela comunidade. Existia um prazo dado por órgãos financiadores como de fomentos a pesquisa e o próprio MEC. Ele é obrigatório na instrução de vários órgãos de fomento, senão a instituição não recebe os recursos. Para que ele fosse efetivo, seria necessária uma sensibilização local pela importância do PDI, e não simplesmente para se ter um plano. Se as pessoas não compreendem a importância, elas não participam. (G4)

Acho que fica no plano administrativo, ocorrendo pouca participação da comunidade acadêmica. O que poderia ser melhorado talvez seja uma política de participação de todos os segmentos, mostrando a importância de um plano de desenvolvimento institucional. Se pensa a instituição para os próximos anos. É um planejamento de metas objetivas para se alcançar. Um plano é longo. Percebo que falta responsabilidade e compromisso por parte da comunidade universitária. Os interesses no próprio segmento se chocam e são conflitantes. A pesquisa e a extensão não têm o mesmo peso. A pesquisa tem mais peso no momento da avaliação de produção da instituição, de status do professor. (G5)

Diante das críticas dirigidas à construção do PDI para o período 2011-2015, percebe-se que houve pouca participação da comunidade universitária em sua criação, apesar de ter sido formalizado. Ressalta-se que, segundo dados do site³⁴

³⁴ <<http://www.ufop.br/pdi/>>. Acesso em 20 ago. 2014.

institucional, o Conselho Universitário (CUNI) aprovou a criação de uma comissão especial interna para elaborar e apresentar proposta de metodologia para construção do PDI, pela Resolução 1.082/2010. A metodologia foi analisada e aprovada pela resolução Cuni 1109/2010. Depois de elaborado, o PDI foi aprovado pelo Cuni por meio da Resolução 1.174/2010.

Em relação à questão "Os gestores compartilham as tomadas de decisão?", as percepções dos entrevistados se complementam, seja pela necessidade de discussão e planejamento de prioridades (T10) de forma colegiada, respeitando as necessidades dos diversos setores (P5), seja pela demanda por decisões mais claras sobre o uso do recurso público (T8).

Afirma T13 que "existe diálogo, mas as decisões são tomadas no topo". De outro lado, o gestor G1 afirma que "as decisões acontecem em assembleias departamentais, e nos conselhos superiores".

Observou-se pelos relatos que há divergência de opiniões se as tomadas de decisão são compartilhadas com as partes interessadas. Entretanto, no geral, os entrevistados avaliam que os gestores devem compartilhar mais frequentemente as decisões com seus subordinados.

Neste contexto, o professor P6 revelou sua preocupação em relação à formação e à experiência de professores que assumem cargos de direção e tomam decisões individualizadas, mas não compartilhadas, por não estarem capacitados para administrar. Este sugere que gestores sejam capacitados em gestão pública.

Estudos de Roczanski e Tomazi (2009) apoiam o conceito de que a universidade não pode depender de desempenhos individuais dos gestores. Ela própria deve tomar as rédeas de sua gestão, tornando-se cada vez mais profissional e institucional. Os autores destacam a importância de promover capacitação em gestão pública para os que vierem a assumir esses cargos, com apoio e reciclagem periódicos. Dados do TCU apontam que é fundamental o desenvolvimento do corpo funcional em termos tanto técnicos quanto gerenciais, o que significa desenvolver nos servidores aptidões necessárias ao exercício de funções gerenciais, bem como

capacitá-los de forma a mobilizar seus conhecimentos, habilidades e atitudes para o alcance dos resultados (TCU, 2011).

Quanto à existência de espaço para discussão sobre demandas e necessidades da comunidade universitária no âmbito da instituição, parte significativa dos entrevistados percebe que as demandas são pouco discutidas ou são discutidas a passo muito lento. "Às vezes, percebe-se que não há união entre os técnicos e professores para as reivindicações das demandas. As pessoas estão muito individualistas. Não há movimentos de reivindicações, exceto os comuns dos sindicatos". (T5)

O gestor G4 reforça que existe espaço na instituição para a discussão das demandas dos servidores:

[...] em vários momentos [...] os técnicos e professores têm representação, que discutem matérias de interesse deles. Se aqueles representantes não conversam com a base e não repassam, é outro problema. Por exemplo, discussão de carreira, tem Cppd, a SIS e os sindicatos. O que acontece é que a Ufop faz as coisas institucionalizadas, sempre com as comissões e conselhos, com entidades representativas e não individualmente. Todos geralmente têm uma entidade que os represente. Tem os assentos. Podem não ser atendidas por questões gerenciais, dinheiro, pessoal, não que fossem ignoradas, são ouvidas, formalizadas apenas não executadas.

Completando a questão anterior, ao tratar da representatividade de servidores nos grupos e conselhos da instituição, a disposição das respostas mostra que a representatividade de técnicos administrativos deve ser aumentada e que os assuntos devem ser repassados, conforme mostram os relatos:

Existem representações, mas o problema é que não são proporcionais. A representatividade do técnico é muito pequena. No Cuni, por exemplo, é basicamente, formada por professores, sendo a grande maioria gestores de confiança do reitor (T8). Os assuntos que são resolvidos no Cuni não são repassados, não têm repercussão como deveria ter. (P8)

Lembra-se que o Cuni é o Conselho Universitário, órgão máximo deliberativo e normativo da Ufop, que tem a competência de definir as diretrizes da política universitária, em conformidade com o papel institucional (UFOP, 1997).

Estudo de Carvalho (2011) sobre a representatividade dos segmentos docente, discente e técnico administrativo nos conselhos universitários, aponta que no conselho superior (na Ufop denominado Cuni) das cinco Ifes estudadas, o segmento técnico administrativo é o que possui o menor número de representantes (2 a 9), seguido do segmento discente (2 a 14) e do segmento docente (2 a 20). Na Ufop, a representatividade no Cuni do segmento docente é de 4 membros; do segmento discente é de 2 membros; e do segmento técnico administrativo é de 1 membro, conforme determinado pelo Estatuto da Ufop (UFOP, 1997).

O mesmo estudo concluiu que no conselho de ensino, pesquisa e extensão (na Ufop denominado Cepe) das cinco Ifes estudadas o número de representantes do segmento técnico administrativo varia de 1 a 7; para os docentes, de 0 a 7; e para os discentes, de 3 a 9. Na Ufop, a representação no Cepe do segmento docente é de 4 membros, do segmento discente é de 2 membros e no segmento técnico administrativo não há representantes, conforme determinado pelo Estatuto da Ufop (UFOP, 1997) .

Portanto, observa-se que a composição dos conselhos não segue um padrão único, conforme a orientação legal. De acordo com Carvalho (2011), a composição dos conselhos nas Ifes não se tem alterado muito nas últimas décadas. Contudo, afirma que "existem esforços por parte de algumas Ifes pesquisadas de encontrar uma composição na qual a representação seja menos desigual" (CARVALHO, 2011 p. 201).

Vale lembrar que a lei³⁵ pronuncia que as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. Entretanto, no parágrafo único dessa mesma lei dita que "em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em

³⁵ Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Art. 56. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 20 ago. 2014.

cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bom como da escolha de dirigentes".

Ao concluir a análise deste item, sintetizam-se no Quadro 14 os resultados e as sugestões quanto ao item participação no âmbito da instituição:

Quadro 14 - Percepções e sugestões dos entrevistados quanto à participação

Resultado	Sugestão
Existe formalização de política para a elaboração de planejamento institucional (PDI), porém não existe um planejamento de forma colegiada.	Discutir e planejar prioridades de forma colegiada, ouvindo as necessidades dos diversos setores. Criar grupos de trabalho para discussão. Maior interesse por parte dos segmentos.
Existe formalização de política de representatividade em órgãos e conselhos, porém o segmento de técnicos administrativos possui pouca representatividade.	Aumentar a representatividade de técnicos administrativos. Repassar decisões discutidas nos conselhos superiores para a comunidade universitária sobre assuntos de seu interesse.
Parte dos gestores não compartilha as tomadas de decisões com seus subordinados.	Maior participação dos subordinados no compartilhamento das tomadas de decisões.

Fonte: Dados da pesquisa

As percepções de técnicos administrativos, professores e gestores quanto à forma de *accountability* de participação demonstram que a Ufop apresenta falhas na gestão administrativa no sentido de compartilhar os processos de decisão com as partes interessadas, embora haja políticas formalizadas nessa direção. Compreendeu-se a formalização de política de criação do Plano de Desenvolvimento Institucional, contudo foi relatada pouca participação na prática. Notou-se que as demandas e necessidades dos técnicos administrativos e professores no âmbito da Ufop são pouco discutidas, mesmo havendo espaço institucionalizado para tanto. Vários relatos de técnicos administrativos reivindicaram maior representatividade nos grupos e conselhos. Um professor e um técnico relataram a necessidade de capacitação em gestão pública para aqueles que assumem cargos na administração, levando em conta a participação do gestor nas tomadas de decisão.

- *Accountability* de avaliação - visa analisar a política de avaliação de resultados, a sua sustentação por princípios de boa prática e os procedimentos de disseminação das lições aprendidas. As questões do roteiro de entrevistas avaliadas neste item são: Q2, Q13 e Q14.

Quanto ao questionamento em relação à apresentação das principais ações, projetos e avaliação de resultados, houve regularidade nas respostas de que "os resultados obtidos devem ser informados" (T15) e "ela [a Ufop] deve mostrar mais frequentemente aquilo que faz, para acompanharmos os resultados" (G11). Isso vem ao encontro de outros relatos:

A gestão administrativa divulga os projetos e ações, mas não de forma organizada e não chamam atenção para aqueles que são mais importantes ou mais significativos. Nem vemos resultados. Penso que não existe um espaço no site que dê destaque às suas ações e cumprimento de metas. Não tem como avaliar o que não é divulgado. (T5)

Muitas vezes, sabemos das coisas depois que elas acontecem e não têm uma frequência satisfatória (P2). [...] o acompanhamento da expansão da universidade no Reuni, por exemplo, pouco foi divulgado. Não participamos. (G9)

Essas percepções são ponderadas por Heidemann (2009), ao apontar que a organização não tem sentido se for vista e tratada de forma dissociada da sociedade [coletividade] à qual deve servir.

Outros aspectos investigados são as formas de cooperação e a troca de experiência que pode haver entre as universidades, o que demonstra a possibilidade de concentração na obtenção de melhor desempenho da instituição, uma forma de aprendizado, conforme descrito no Quadro 15:

Quadro 15 - Formas de cooperação entre instituições, na percepção dos entrevistados

Forma de cooperação	Respostas
Encontros de Pró-reitorias, processos de compra compartilhada, visitas técnicas e congressos.	T1, T5, T15, G3, G7
Parceria em pesquisas, Palestras para alunos de outras ifes, Projetos, Professores que orientam alunos de outras ifes.	P3, P4, P5, P8
Fóruns de pró-reitores, Encontros de reitores, Auditorias em outras instituições, Projeto Ciência sem Fronteiras, Mobilidade acadêmica, Consultas em procedimentos administrativos.	G3, G4, G5, G6, G10, G15, G17, G18, T14

Fonte: Dados da pesquisa

Como mostra o Quadro 15, todas as formas de cooperação apontadas pelos entrevistados contribuem para a efetividade das ações e implicam a obtenção de *feedback* para a melhoria na eficiência do desempenho da instituição.

De outro lado, o professor P2 e o técnicos T11 e T4 têm outra visão, ao afirmarem que "há falta de divulgação dessas parcerias nos meios de comunicação de forma mais ampla" (T4), "a instituição não fomenta muito essas cooperações quando precisamos" (P2) e "ela existe, mas é incipiente, poderia ser maior" (T11).

Conforme sintetizado na Quadro 16, diante dos relatos, pode-se inferir que a atuação da Ufop na comunidade local representa uma ferramenta que a mantém em seu papel de prestar serviços de boa qualidade à sociedade. Além disso, constitui um momento em que se tem o *feedback* de seu trabalho.

Quadro 16 - Influência da instituição na comunidade local na percepção dos entrevistados

Tipo de influência	Resposta
Economia do município.	T2, T3, T4, T13, P2, P8, G9, G10, G11, G13, G18
Projetos sociais e culturais (orientação jurídica, projetos de engenharia, hospital-escola, exames laboratoriais, projetos de extensão no combate a doença de chagas e à desnutrição, projeto terceira idade, cursos de soldagem industrial, oficina de cantaria, festivais, cursos, estágios), projetos de pesquisa diversos.	T1, T3, T5, T7, T8, T11, T15, P3, P5, P8, G5, G6, G12, G17
Empregos.	T3, T9, P4, G15
Convênios e projetos com empresas e com a prefeitura.	T9, T12, T14, P4, G2, G10
Assento nos conselhos municipais (transporte, meio ambiente, educação e cultura).	G4

Fonte: Dados da pesquisa

Parte significativa dos relatos destacou como "fortíssima" a influência da instituição na comunidade local, a exemplo de G16 ao apontar que "a instituição contribui tanto para a comunidade que 80% dos exames laboratoriais do SUS são feitos pelo Laboratório de Análises Clínicas (LAPAC) da Escola de Farmácia, órgão em processo de se tornar laboratório de referência".

Poucos entrevistados relataram problemas relativos ao convívio social dos estudantes das repúblicas com a comunidade.

Completa G8 que "a Ufop talvez seja nessa região o grande motor de geração de conhecimento, cultura, formação de recursos humanos nas diferentes áreas. É inegável que a UFOP está fazendo o seu papel esperado pela sociedade, poderia ser mais, mas essa não é a questão". E acrescenta G17:

Ela tem um influência muito grande, principalmente nas áreas de excelência da instituição, na engenharia, na arte, na cultura, na história. Nas áreas em que ela se consolidou nos últimos anos.

Outra forma de avaliação do desempenho organizacional é o reconhecimento do valor da Ufop pelos entrevistados, já que 100% destes recomendam a instituição para aqueles que se interessem em ingressar nela, tanto como aluno quanto como professor ou técnico administrativo. Pode-se citar como exemplo o relato positivo de G10 ao apontar que "em pesquisa sobre o perfil de alunos das ifes, a Ufop lidera o ranking de assistência estudantil. Isso se deve à gestão compartilhada, à informatização, ao recurso bem aplicado, à boa gestão e à equipe motivada, que sugere, fala o que pensa. Tudo isso contribui para o avanço e o sucesso".

Tal ponto de vista não é unânime, entretanto. Na pesquisa, reconhece-se a importância para a Ufop ser avaliada pelo serviço que ela oferece à sociedade. Relatos sugerem melhorias. Como afirmam G8 "talvez se precisasse gerar uma política de gestão para a motivação, avaliação de resultados. Eu percebo e... acho que criamos milhões de regras, muita burocracia, que nem conseguimos cumprir [...] é preciso pensar na pessoa". E acrescenta G3: "É preciso de ações de motivação, capacitação de melhorar a satisfação e a autoestima. É ter prazer com o trabalho, é preciso divulgar o resultado das ações das pessoas, premiar, divulgando, é a questão da meritocracia com a qualidade, planejar, investir, premiar de forma geral na instituição".

Concluindo a análise deste item, no Quadro 17 sintetizam-se os resultados e sugestões quanto à *accountability* de avaliação no âmbito da instituição:

Quadro 17 - Percepções e sugestões dos entrevistados quanto à avaliação

Resultado	Sugestão
A administração apresenta as ações e projetos, mas não de forma organizada e não apresenta avaliação de resultados e cumprimento de metas à comunidade universitária.	Criar política de avaliação de resultados.
As formas de cooperação e troca de experiência entre universidades propiciam feedback do desempenho da instituição e contribuem para a melhoria da eficiência.	Divulgar as ações conjuntas com outras universidades, para que a comunidade possa avaliar o desempenho da universidade nessa relação e possa disseminar as lições aprendidas.
A Ufop tem forte influência na comunidade local exercendo importante papel de contribuição para a sociedade.	Divulgar com maior intensidade todo o trabalho realizado com a comunidade local.

Fonte: Dados da pesquisa

Em suma, as percepções de técnicos administrativos, professores e gestores em relação à avaliação como forma de *accountability* demonstraram a necessidade de criar formas de avaliação do desempenho organizacional e de disseminação dos resultados alcançados e das lições aprendidas. Contudo, evidenciaram os serviços prestados à comunidade local e a influência que a Ufop tem na comunidade como uma forma de avaliação do seu desempenho e do seu papel social. Isso significa que "a transparência e a boa comunicação permitem que a sociedade perceba e valorize os produtos e serviços oferecidos pela instituição e sinta-se parte ativa do controle [...]" (TCU, 2011, p. 27).

Concluindo a perspectiva organizacional no arranjo de governança, as percepções apontam para a necessidade de incrementar esforço por parte da instituição em compartilhar as tomadas de decisões, facilitar a comunicação e a publicidade de ações e incentivar a maior participação dos técnicos administrativos e professores no planejamento da instituição.

Ressalta-se que, embora os gestores cumpram normas e leis e justifiquem suas ações perante os tribunais, o ato de divulgar os relatórios de prestação de contas e de gestão simplesmente não leva a comunidade universitária a acompanhar a gestão e a prestação de contas institucional, conforme visto pelos relatos. Portanto, infere-se que se faz necessário que as comunidades interna e externa conheçam a Ufop e seu funcionamento, os projetos e atividades governamentais, o desempenho operacional e os resultados alcançados e acompanhem e monitorem a gestão como um órgão que deve prestar um serviço de qualidade à sociedade e, também, prestar contas de seus atos.

Na próxima seção deste capítulo, analisa-se o regime de *accountability*, na qual alunos dos cursos de graduação relatam suas percepções em relação à dimensão organizacional no arranjo de governança.

5.4 Avaliação do regime de *accountability* na perspectiva organizacional

O quarto objetivo específico proposto foi avaliar o regime de *accountability* sob a perspectiva organizacional, na percepção de alunos de cursos de graduação presencial da Ufop. Para tanto, foram aplicados 299 questionários para alunos de 33 diferentes cursos. O perfil dos respondentes encontra-se descrito a seguir.

5.4.1 Perfil de alunos dos cursos de graduação

A distribuição dos respondentes quanto ao sexo está representada na TAB. 5.

Tabela 5 - Distribuição de alunos, por sexo

Função	N	%
Feminino	157	52,5
Masculino	142	47,5
Total	299	100

Fonte: Dados da pesquisa

Os dados acima mostram homogeneidade na distribuição, sendo que 52,5% são do sexo feminino e 47,5% são do sexo masculino.

A distribuição dos respondentes em relação ao tempo de permanência na Ufop está representada na TAB. 6.

Tabela 6 - Distribuição de alunos, por tempo na instituição

Tempo de Ufop	Frequência	Percentual	% Acumulado
Até 1 ano	35	11,7	11,7
Entre 1,1 e 2 anos	63	21,1	32,8
Entre 2,1 e 3 anos	73	24,4	57,2
Entre 3,1 e 4 anos	67	22,4	79,6
Mais de 4 anos	61	20,4	100,0
Total	299	100,0	-

Fonte: Dados da pesquisa

Note que 24% dos respondentes possuem entre 2,1 e 3 anos de Ufop e somente 12% possuem até 1 ano. Cerca de 20% possui mais de 4 anos. O tempo médio de Ufop foi de 3,1 anos, variando de 2,9 a 3,3 anos, com 95% de confiança.

A distribuição dos respondentes por curso está demonstrada na TAB. 7.

Tabela 7 - Distribuição de alunos, por curso de atuação

Curso	Frequência	%
Farmácia	16	5,4
Eng. Metalúrgica	13	4,3
Computação	12	4,0
Direito	12	4,0
Estatística	12	4,0
Museologia	12	4,0
Pedagogia	12	4,0
Eng. Geológica	11	3,7
Eng. de Produção	11	3,7
Filosofia	11	3,7
Tecnologia de Alimentos	11	3,7
Biológicas	10	3,3
Ciências Econômicas	10	3,3
Eng. Ambiental	10	3,3
Medicina	10	3,3
Química	10	3,3
Arquitetura e Urbanismo	9	3,0
Letras	9	3,0
Matemática	9	3,0
Turismo	9	3,0
Administração	8	2,7
Serviço Social	8	2,7
Eng. Civil	7	2,3
Eng. Controle e Automação	7	2,3
Física	7	2,3
Eng. Minas	6	2,0
Jornalismo	6	2,0
Música	6	2,0
Artes Cênicas	5	1,7
Educação Física	5	1,7
Eng. Mecânica	5	1,7
História	5	1,7
Nutrição	5	1,7
Total	299	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

Também existe homogeneidade dos respondentes em relação ao curso de graduação, com destaque para os alunos de Farmácia (5,4%) e Engenharia Metalúrgica (4,3%).

Após a caracterização do perfil dos respondentes, passa-se ao resultado da avaliação da dimensão organizacional, na percepção dos alunos.

5.4.2 Avaliação da dimensão organizacional no arranjo de governança

A dimensão organizacional permite, conforme o modelo adotado, avaliar se a administração executiva do arranjo, a Ufop, tem capacidade de resposta para o

alcance dos objetivos propostos; isto é, se o regime de *accountability* possibilita à Ufop concentrar-se na obtenção de resultados desejáveis para a comunidade universitária e para a sociedade. Para tanto, foram investigados os tipos de *accountability* de transparência, participação e avaliação, analisados a seguir.

- *Accountability* de transparência - avalia se a política interna da Ufop é sustentada por princípios de boas práticas na publicação de informações. Este item tratou das questões Q3, Q5, Q6 e Q12 do questionário estruturado.

Foram obtidas as médias com seus respectivos intervalos com 95% de confiança, de forma a descrever a percepção dos respondentes em relação aos itens que se referem à transparência no questionário.

A TAB. 8 descreve os resultados obtidos.

Tabela 8 - Média e IC 95% para os itens de *accountability* de transparência

Questão	Média	IC 95%	
Frequência de acesso a relatórios de gestão e relatórios de contas (auditorias) no site da instituição.	1,51	1,42	1,59
Frequência sobre informações de auditoria interna.	1,52	1,43	1,61
Possui conhecimento sobre auditorias realizadas?	1,46	1,37	1,54
A gestão administrativa da Ufop é transparente?	4,43	4,33	4,52

Fonte: Dados da pesquisa

Dentre os itens que compõem a transparência, os respondentes percebem que a questão Q12 (A gestão administrativa da Ufop é transparente?) ocorre com frequência, com nota média de 4,43, variando de 4,33 a 4,52, com 95% de confiança.

De outro lado, os respondentes percebem que os itens Q3 (frequência de acesso a relatórios de gestão e relatórios de contas no site da instituição), Q5 (frequência sobre informações de auditoria interna) e Q6 (Possui conhecimento sobre auditorias realizadas?) ocorrem com menor frequência, com médias e intervalos de confiança abaixo de 3.

De acordo com os respondentes, o item que ocorre com menor frequência é o Q6 (Possui conhecimento sobre auditorias realizadas?), com nota média de 1,46, variando de 1,37 a 1,54, com 95% de confiança.

- *Accountability* de participação - conforme o modelo adotado está direcionado a verificar se existe compromisso da Ufop em compartilhar os processos de decisão com as partes interessadas e se há formalização deste tipo de política. Este item tratou das questões Q1, Q7 e Q8 do questionário.

Para tanto, construiu-se a TAB. 9, contendo os valores obtidos para a média da nota atribuída a cada um dos itens, de acordo com a percepção dos respondentes nas questões referentes à participação, com seu respectivo intervalo, com 95% de confiança.

Tabela 9 - Média e IC 95% para os itens de *accountability* de participação

Questão	Média	IC 95%	
Frequência de acesso ao site da Ufop.	3,70	3,60	3,80
Representatividade dos alunos nos conselhos é efetiva.	3,31	3,19	3,43
Demandas e necessidades são discutidas no âmbito da instituição.	3,07	2,97	3,18

Fonte: Dados da pesquisa

Percebe-se que, em geral, os respondentes acessam o site institucional com frequência (Q1) e que a representatividade dos alunos nos conselhos é efetiva (Q7) e acontece com frequência, tendo em vista que a média das respostas obtidas e seu intervalo, com 95% de confiança foi maior que 3.

Em relação ao fato de as demandas e as necessidades serem discutidas no âmbito da instituição (Q8), não existe uma tendência de ocorrência com frequência ou não, tendo em vista que a nota média foi de 3,07, com intervalo de confiança variando de 2,97 a 3,18, com 95% de confiança.

A nota mais elevada foi observada para o item Frequência de acesso ao site da Ufop, com nota média de 3,70, variando de 3,60 a 3,80, com 95% de confiança. Já a nota mais baixa foi obtida para o item em relação à discussão sobre demandas e necessidades dos alunos.

- *Accountability* de avaliação - de acordo com o modelo adotado, visa analisar a política de avaliação de resultados, sua sustentação por princípios de boa prática e os procedimentos de disseminação das lições aprendidas. Neste item foram avaliadas as questões Q2, Q4, Q9, Q10 e Q11 do questionário.

Apresentam-se na TAB. 10 os resultados médios das respostas obtidas, bem como seu intervalo com 95% de confiança, de acordo com a percepção dos respondentes em relação às questões referentes à *accountability* de avaliação.

Tabela 10 - Média e IC 95% para os itens de *accountability* de avaliação

Questão	Média	IC 95%	
A gestão administrativa divulga principais ações, projetos e atividades internas?	3,47	3,36	3,58
A avaliação do cumprimento de metas do PDI é revelada?	1,39	1,30	1,47
A Ufop mantém relação com outras instituições federais de ensino superior para troca de experiência e cooperação mútua?	2,89	2,81	2,97
A Ufop beneficia a comunidade em que se situa?	3,26	3,14	3,38
Você recomendaria a Ufop para outros alunos?	3,63	3,53	3,74

Fonte: Dados da pesquisa

Percebe-se que dos itens utilizados, Q2 (A gestão administrativa divulga suas principais ações, projetos e atividades internas, para conhecimento e para que a instituição seja avaliada), Q10 (A Ufop beneficia a comunidade em que se situa?) e Q11 (Você recomendaria a Ufop para outros alunos?) apresentaram notas médias acima de 3, bem como seus respectivos intervalos de confiança, mostrando que os respondentes julgam que ocorrem com grande frequência.

Para as questões Q4 (A avaliação do cumprimento de metas do PDI é revelada?) e Q9 (A Ufop mantém relação com outras instituições federais de ensino superior?), os respondentes julgam que estes fatos não ocorrem com frequência, tendo em vista a nota média e seu intervalo com 95% de confiança.

Os respondentes mostraram maior frequência em relação à questão Q11 (Você recomendaria a Ufop para outros alunos?), cuja média obtida foi 3,63, variando de 3,53 a 3,74 com 95% de confiança. De outro lado, segundo os respondentes, a

questão Q4 (A avaliação do cumprimento de metas do PDI é revelada?) ocorre com menor frequência com média de 1,39 (IC 95%: 1,30 - 1,47).

Observa-se que existe grande interesse dos alunos em relação às questões levantadas no estudo, sendo a nota média obtida de 3,33, variando de 3,22 a 3,44, com 95% de confiança.

Em relação à questão Q13, que trata da percepção dos alunos em relação ao que pensam sobre prestação de contas por parte da instituição, foram registradas as seguintes respostas: responsabilidade social, cumprimento de dever, maior divulgação, transparência, e mostrar mais o que faz, em termos de divulgar as ações e os gastos. Compromisso com os eleitores, credibilidade e fortalecimento da instituição e maior visibilidade também foram apontados.

Na questão Q14, avaliou-se o interesse dos alunos pelas questões contidas no questionário, com o objetivo de avaliar o quanto eles se interessam por assuntos tão presentes na realidade da instituição, como a transparência do uso do recurso público e o desempenho da instituição no que se refere aos serviços prestados. Com isso, buscou-se verificar o engajamento dos alunos na representatividade em órgãos e conselhos.

Abaixo, é apresentado o resultado do item Q14, pela obtenção das médias com seus respectivos intervalos, com 95% de confiança, de forma a descrever a percepção dos respondentes em relação a este item (TAB. 11).

Tabela 11 - Média e IC 95% para a questão Q14

Questão	Média	IC 95%	
Interesse pelas questões levantadas no estudo	3,33	3,22	3,44

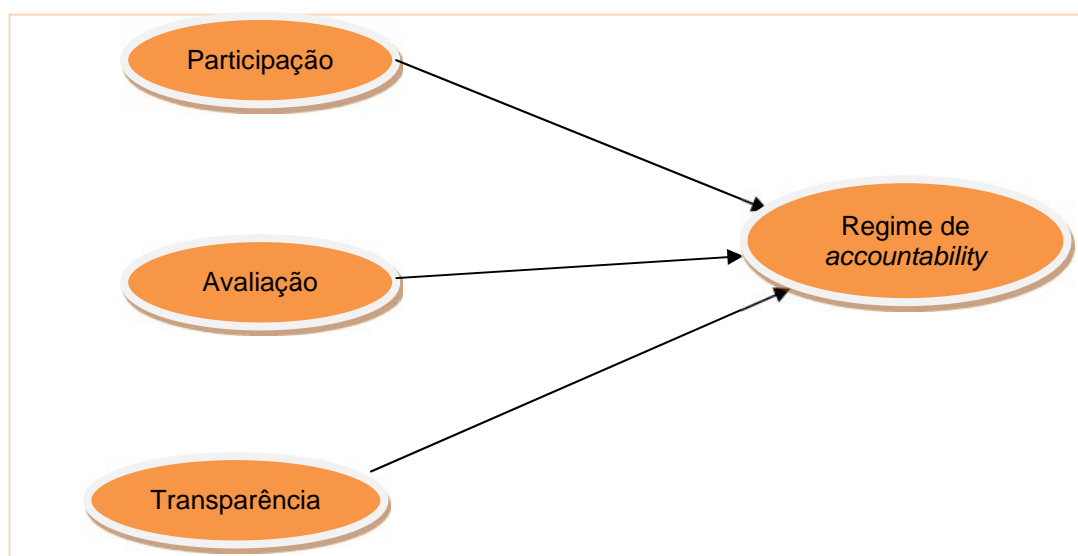
Fonte: Dados da pesquisa

A seguir, descreve-se a avaliação das relações entre os tipos de *accountability* de transparência, participação e avaliação e seus impactos no regime de *accountability*. Para isso, foi utilizada a modelagem de equações estruturais, via método PLS (*Partial Last Squares*).

Assim, foram descritas três variáveis latentes, explicadas por doze variáveis indicadoras. A seguir, apresentam-se o diagrama de caminhos, o modelo de mensuração e o modelo estrutural estimado via PLS.

A primeira avaliação, o diagrama de caminhos, é uma representação gráfica que descreve as relações causais existentes entre as diversas variáveis em estudo, com base nos objetivos levantados pela pesquisa. Assim, para o problema em questão, construiu-se o diagrama de caminhos, descrito pela FIG. 3, que mostra as relações causais entre as variáveis utilizadas para medir a relação entre a participação, a avaliação e a transparência e seus impactos no regime de *accountability*.

Figura 3 - Diagrama de caminhos



Fonte: Elaborado pela autora

A segunda avaliação apresenta os resultados obtidos para o modelo de mensuração proposto, o qual avalia a relação entre as variáveis manifestas (itens do questionário) e os construtos estudados, indicando a magnitude dessa relação bem como a tendência e significância dela.

As cargas fatoriais obtidas para as questões da pesquisa estão descritas na TAB. 12.

Tabela 12 - Modelo fatorial

Questão	Participação	Avaliação	Transparência
Q1	0,244	0,089	0,178
Q7	0,801	0,255	0,248
Q8	0,843	0,463	0,259
Q2	0,240	0,585	0,186
Q4	0,258	0,389	0,416
Q9	0,322	0,682	0,094
Q10	0,227	0,690	-0,004
Q11	0,239	0,574	0,094
Q3	0,187	0,049	0,564
Q5	0,236	0,205	0,810
Q6	0,264	0,145	0,762
Q12	0,158	0,270	0,328

Fonte: Dados da pesquisa

Percebe-se que as cargas fatoriais obtidas para os itens utilizados para mensurar os mecanismos de *accountability* de participação, avaliação e transparência, em geral, apresentam valores mais elevados justamente nesta variável latente. Este fato só não ocorre para a questão Q4, que compõe a avaliação. A carga fatorial é mais elevada na transparência.

Assim, conclui-se que existe adequação das questões às variáveis latentes e à validade discriminante. A significância do modelo fatorial obtido para a *accountability* de participação está descrita na TAB. 13.

Tabela 13 - Resultados para *accountability* de participação

Questão	Carga fatorial	P-valor
Q1	0,244	0,007
Q7	0,801	< 0,001
Q8	0,843	< 0,001

Fonte: Dados da pesquisa

A análise da Tabela 12 permite observar que todas as variáveis manifestas têm um impacto significativo no construto *participação*, tendo em vista que a probabilidade de significância do teste t é menor que 0,05.

Importante destacar que todas as variáveis avaliadas apresentam cargas fatoriais elevadas - em geral, acima de 0,5 -, com exceção para o item Q1 (Com que frequência você acessa o site da UFOP para obter informações gerais da instituição?).

Os resultados obtidos para o construto *avaliação* estão descritos na TAB. 14.

Tabela 14 - Resultados para *accountability* de avaliação

Questão	Carga fatorial	P-valor
Q2	0,585	< 0,001
Q4	0,389	< 0,001
Q9	0,682	< 0,001
Q10	0,690	< 0,001
Q11	0,574	< 0,001

Fonte: Dados da pesquisa

A partir da análise da TAB. 14, é possível perceber que todas as variáveis manifestas têm um impacto significativo na *accountability* de avaliação, tendo em vista que a probabilidade de significância do teste t é menor que 0,05. Importante destacar que todas as variáveis avaliadas apresentam cargas fatoriais elevadas - em geralm acima de 0,5.

Os resultados obtidos para a *accountability* de transparência encontram-se descritos na TAB. 15.

Tabela 15 - Resultados para *accountability* de transparência

Questão	Carga fatorial	P-valor
Q3	0,564	< 0,001
Q5	0,810	< 0,001
Q6	0,762	< 0,001
Q12	0,328	0,001

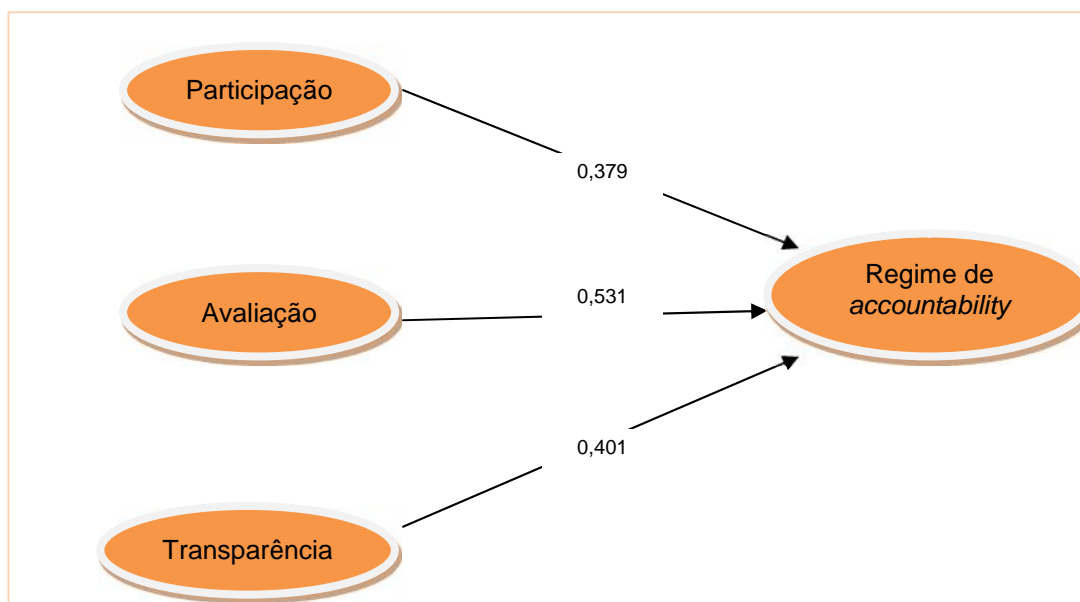
Fonte: Dados da pesquisa

Nota-se que para o construto *transparência*, novamente, todas as variáveis manifestas apresentam impacto significativo, tendo em vista que a probabilidade de significância do teste t é menor que 0,05 em todos os casos. Todos os itens estudados do construto *transparência* apresentam carga fatorial elevada, acima de 0,5.

O terceiro modelo, o estrutural avalia as inter-relações entre os construtos do modelo (variáveis latente), com base nos objetivos levantados para a pesquisa, indicando a magnitude dessa relação, bem como a tendência e significância da mesma.

Esta seção trata da descrição dos resultados obtidos para o modelo estrutural proposto. A Figura 4 apresenta o modelo estrutural estimado, com os coeficientes e sua significância estimados por meio de simulações *bootstrap*.

Figura 4 - Modelo estrutural estimado



Fonte: Elaborado pela autora

A partir da análise da FIG. 4 é possível observar que a relação entre a participação e o regime de *accountability* na instituição é moderada e significativa, pelo coeficiente estimado (0,379) e a probabilidade de significância obtida a partir do teste t, que apresentou valores menores que 0,05. Isso significa, na percepção dos respondentes, que a Ufop compartilha os processos de decisão com as partes interessadas na percepção dos alunos.

No mesmo sentido, tem-se que a relação entre a avaliação e o regime de *accountability* é direta, significativa e mais forte (0,531), indicando que quanto maior a avaliação melhor o regime de *accountability* ($p < 0,05$). Isso mostra uma visão positiva dos alunos, de forma geral, no tocante à avaliação de resultados por parte da Ufop.

Observa-se, ainda, que a transparência apresenta impacto positivo e significativo no regime de *accountability* da Ufop, de acordo com o coeficiente estimado (0,401) e a

probabilidade de significância. Isso significa que a Ufop divulga suas ações para as partes interessadas, na visão dos alunos.

A seguir, apresentam-se as medidas de qualidade do modelo estimado, por meio da TAB. 16, que descreve a Variância Média Extraída (AVE), o coeficiente de determinação estimado para cada uma dos construtos do modelo e a confiabilidade composta para cada um dos construtos.

Tabela 16 - Medidas de qualidade do modelo estrutural

Tipos de accountability (construtos)	AVE	Conf. Composta
Participação	0,470	0,692
Avaliação	0,353	0,725
Transparência	0,416	0,722
R²	0,416	-

Fonte: Dados da pesquisa

A validade convergente é avaliada por meio da variância média extraída (AVE), que é uma medida de qualidade do modelo de mensuração, mostrando quanto as variáveis manifestas explicam os construtos.

Observa-se que os tipos de *accountability* estudados são explicados em níveis satisfatórios, acima de 0,35, indicando que mais de 35% destas características são explicadas pelas suas respectivas questões manifestas.

Com relação à validade convergente, não foram observados problemas, tendo em vista que a grande maioria dos itens utilizados para medir as variáveis latentes apresenta cargas fatoriais elevadas e significativas, conforme mostrado no item Modelo de Mensuração.

Para avaliar a confiabilidade das escalas do modelo estrutural, utilizou-se a confiabilidade composta, tendo em vista as críticas relacionadas ao uso do Alfa de Crombach quando se testam construtos dentro de um modelo estrutural (BROWN, 2006; VEHKALAHTIN, PUNTANEN, TARKKONEN, 2006; CHIN, 1998, p. 320;).

Assim, recomenda-se o uso da confiabilidade composta do construto, que também considera como aceitáveis níveis acima de 0,7. A partir da análise da TAB. 12, pode-

se perceber que todos os construtos estudados apresentam confiabilidade satisfatória.

A validade discriminante foi verificada a partir da comparação das cargas fatoriais de cada indicador com sua variável latente e com as outras variáveis latentes. Verificou-se que, em geral, esta é maior para a variável latente se comparada aos demais construtos, comprovando a validade discriminante mostrada no modelo estrutural.

A modelagem de equações estruturais PLS não otimiza a função global, diferentemente da modelagem em equações estruturais baseadas em covariâncias (LISREL, por exemplo), não existindo, portanto, índices de validação global do modelo, como o Qui-quadrado nos modelos LISREL (TENENHAUS, AMATO, VINZI, 2004; TENENHAUS *et al.*, 2005).

Tenenhaus, Amato e Vinzi (2004) propõem um índice de adequação do modelo (Goodness of Fit, GoF), que é a média geométrica entre o R² médio (adequação do modelo estrutural) e a AVE média (adequação do modelo de mensuração).

Para o modelo da FIG. 2, o GoF foi de 0,636, sendo interpretado como se fosse um coeficiente de determinação (R²) geral, que considera tanto a adequação do modelo de mensuração como a do modelo estrutural. Assim, o modelo global é capaz de explicar 63,6% das relações do modelo de mensuração e do modelo estrutural.

Concluindo esta seção, na qual se abordou a dimensão organizacional na percepção de alunos de graduação presencial da Ufop, notou-se, pela análise dos dados coletados, que eles percebem a Ufop, de forma geral, como uma instituição transparente. Contudo, no que se refere à divulgação de relatório de gestão e de prestação de auditorias e sobre as próprias auditorias realizadas, mostram desconhecimento total. Em relação à participação dos alunos nos espaços institucionalizados, a percepção é positiva. Quando se refere ao tratamento de demandas e necessidades dos alunos no âmbito da instituição, não há uma frequência que defina essa ocorrência. Pode-se inferir que a instituição não oferece o compromisso de dar feedback aos alunos dos objetivos alcançados e dos

processos de decisão às partes interessadas. O destaque está no fato de que os alunos acessam frequentemente o site para buscar informações gerais da instituição, o que demonstra o interesse deles nos assuntos gerais da instituição.

No que tange à avaliação, os resultados mostraram que não há uma política de avaliação de resultados do desempenho da instituição, ao considerar a ausência de divulgação do cumprimento de metas do PDI. Ressalta-se a baixa percepção dos alunos quanto à relação mantida pela instituição com outras instituições de ensino para troca de experiências e cooperação mútua. De outro lado, os resultados apontaram para o reconhecimento dos alunos de que a Ufop divulga suas principais ações, que ela beneficia a comunidade em que se situa, e que recomendam a instituição para outros alunos estudarem. Ou seja, esses alunos avaliam positivamente a instituição.

Por fim, ao perguntar aos alunos se eles se interessam pelas questões tratadas no questionário, os resultados apresentaram grande interesse dos alunos, confirmado pela questão Q13, em relação ao que eles pensam sobre a prestação de contas na instituição. Essa última questão teve relatos por escrito de que a instituição deve mostrar mais o que faz, em termos de divulgar as ações e os gastos. Há um alinhamento nas respostas de que o ato de prestar contas está diretamente ligado à transparência, responsabilidade social, compromisso com os eleitores, credibilidade e fortalecimento da instituição e maior visibilidade.

Assim, para a governança efetiva, é preciso definir objetivos coerentes e alinhados entre todos os envolvidos na implementação da estratégia para que os resultados esperados possam ser alcançados (TCU, 2014).

No capítulo que segue, apresentam-se as considerações finais desta dissertação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo retoma a questão central desta dissertação, que foi investigar o atual regime de *accountability* no arranjo de governança do setor público, cujo ponto central é a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Fazem parte do arranjo de governança, além da Ufop, os órgãos: Ministério da Educação (MEC), Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Esta pesquisa foi sustentada pelo referencial teórico, que tratou da análise das principais reformas que caracterizaram a administração pública brasileira, da expansão do ensino superior na universidade pública, da governança na administração pública e de diferentes concepções de *accountability*. Como base teórica foram tratados, ainda, o modelo e o sistema de avaliação do regime de *accountability* adotado para o estudo.

A presente investigação pautou-se pelo modelo de avaliação do regime de *accountability* construído por Xavier (2014), cuja categorização serviu de instrumento norteador da avaliação do regime de *accountability* na estrutura de governança, ao abordar diversos tipos de *accountability* e de naturezas de análise. O estudo deste autor, mesmo partindo de um programa de pesquisa diferente, foi amplamente citado nesta dissertação, por apoiar-se em um estudo que analisou diferentes abordagens para chegar a uma categoria passível de ser utilizada em estudos empíricos sobre *accountability*.

Para atingir os objetivos específicos, os resultados alcançados tiveram como base de análise as dimensões democrática, constitucional e organizacional, contempladas no regime de *accountability*. Os resultados apontaram para um regime de *accountability* caracterizado pelas constatações detalhadas a seguir.

O primeiro objetivo específico buscou identificar e analisar o regime de *accountability* na perspectiva democrática, na percepção de gestores da Ufop. A presença de hierarquia vertical na distinção entre quem detém o poder e quem tem o poder delegado - neste caso, o MEC e a Ufop - foi verificada a partir das formas de

controle (processo de escolha do dirigente e tempo fixo de mandato) e da possibilidade de punição (em caso de infrações cometidas ou por não desempenhar bem as funções delegadas).

O controle percebido por parte do MEC no monitoramento das atividades da Ufop é assegurado por um conjunto de funções a cargo dos órgãos governamentais componentes da estrutura do MEC. Inclui os processos de regulação, supervisão e avaliação da educação superior. A avaliação envolve as instituições, os cursos e o desempenho dos alunos e é referencial básico para os processos de regulação e supervisão. A supervisão envolve o processo de formulação e implementação da política nacional de educação. O MEC avalia o desempenho gerencial das universidades, coordena a política de expansão e supervisiona a execução de obras de infraestrutura, o que evidencia a presença de *accountability* de supervisão.

Existe, portanto, um conjunto de ferramentas que possibilitam o monitoramento, a supervisão e a avaliação das atividades da Ufop, suportados por regras definidas em leis e decretos federais. De um lado, essa relação fortalece as ações do governo no arranjo quanto à delegação e reforça a construção de um regime de *accountability* adequado a uma boa governança; de outro, apresenta falhas, em função das limitações impostas na concessão de maior autonomia à Ufop e da necessidade de maior participação conjunta no planejamento das políticas com as partes interessadas, a exemplo da política do Reuni, conforme apontado na pesquisa.

A presença de *accountability* política é percebida pela forte participação no controle e acompanhamento das estratégias políticas para o alcance dos objetivos por parte do MEC. Esta pesquisa mostrou, que o regime de *accountability* na dimensão democrática possibilita uma boa governança, com ressalvas para a reavaliação da questão da autonomia universitária e a participação conjunta no planejamento de políticas públicas.

O segundo objetivo específico visou identificar e analisar o regime de *accountability* na perspectiva constitucional, na percepção de gestores da Ufop. A presença de *accountability* horizontal foi percebida pelo intenso controle exercido por parte das instâncias interna e externa de governança, a Controladoria Geral da União e o

Tribunal de Contas da União, no papel de agências no arranjo, ao propiciarem o controle sobre as ações da Ufop. Esse controle é realizado pela fiscalização e avaliação na execução dos programas de governo, pelas auditorias e avaliação de resultados da gestão dos administradores públicos, pela apuração de denúncias e pelo controle de operações de crédito. As auditorias atuam na certificação de regularidade das contas, na execução de contratos, acordos e convênios, e na proibição na aplicação do recurso público. Por meio do uso de um conjunto de instrumentos de fiscalização e auditorias, constatou-se que a ação das instâncias de governança como órgãos controladores propicia o monitoramento da conduta dos administradores públicos.

A existência de *accountability* legal é notória no arranjo, pois o cumprimento das normas legais é constatado pela avaliação das contas da Ufop, pela avaliação dos relatórios de gestão e pelas medidas de punição tomadas quando as normas não são legalmente cumpridas. O estudo mostrou que os gestores da Ufop estão preparados para seguir as regras estabelecidas nos processos e justificar suas ações perante os órgãos de fiscalização e auditoria.

Ressalta-se que a auditoria exercida pela Unidade de Auditoria Interna da Ufop, no papel de instância de apoio à governança, atua como importante mecanismo de controle no arranjo, por operar no monitoramento de risco e controle internos, constituindo-se em ferramenta favorável ao desempenho do arranjo. Entretanto, alguns entrevistados relataram a necessidade de maior controle por parte das agências controladoras, externas e internas na fiscalização de obras de infraestrutura, na busca de melhor uso do recurso público.

O estudo identificou que o controle exercido pelos órgãos de fiscalização proporciona melhorias nos processos internos da instituição e estimula a obtenção de melhores resultados, mesmo que regidos por regras rígidas, burocráticas e em constante mudança. Os benefícios apontados na pesquisa mostram a responsabilidade da Ufop, o ente fiscalizado, em corrigir falhas e irregularidades e em implementar recomendações para a melhoria da gestão, o que pode representar a presença de *accountability* de reputação, pois, sendo muito fiscalizada, a

tendência é que se melhorem os processos, os resultados e, conseqüentemente, a imagem da instituição.

Constatou-se que o regime de *accountability* na dimensão constitucional é favorável a uma boa governança no arranjo de governança do setor público. Isso vem ao encontro dos dados do Tribunal de Contas da União de que a atuação conjunta e articulada com órgãos públicos e entidades integrantes da rede de controle evita a superposição de ações, otimiza a utilização dos recursos e amplia os resultados, refletindo-se como iniciativa fundamental para melhorar a administração pública.

O terceiro objetivo específico visou avaliar o regime de *accountability* na perspectiva organizacional, na percepção de técnicos administrativos, professores e gestores da Ufop. Ao avaliar *accountability* de transparência, constatou-se a ausência de uma política interna que propicie maior transparência dos atos e compromissos da Ufop em compartilhar os processos de decisão com a comunidade universitária. Com base nas percepções dos entrevistados, verificou-se a necessidade de criar uma sistemática de acompanhamento e utilização dos recursos públicos e dos resultados decorrentes que seja de fácil entendimento para a comunidade universitária.

O estudo de *accountability* de participação permitiu concluir que a política que envolve a representação dos técnicos administrativos nos espaços institucionalizados da Ufop deve ser reavaliada. O estudo apontou, também, a necessidade de se criar indicadores de desempenho e mecanismos que proporcionem *feedback* da comunidade universitária. E, ainda, que as ações da gestão sejam compartilhadas com os subordinados pelos gestores dos diversos setores da instituição.

Ao investigar a *accountability* de avaliação, constatou-se que devem ser implementadas práticas que assegurem a avaliação dos resultados da instituição e que funcionem como estímulo à maximização de resultados desejáveis para a comunidade universitária e para a sociedade como um todo. Nessa perspectiva, este estudo apresenta sugestões indicadas por técnicos administrativos, professores e gestores, a exemplo da revisão anual do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), em seus vários segmentos de atividade, juntamente com a comunidade

universitária e da divulgação dos resultados e das realizações da universidade à comunidade interna e à sociedade. Recomendam que essa atividade seja realizada por um conselho, com participação igualitária dos vários segmentos interessados. Foi sugerido que a aprovação do orçamento anual da instituição e a supervisão da gestão financeira, dos programas e dos repasses de verbas para projetos sejam compartilhadas com a comunidade universitária.

Em suma, as percepções de técnicos administrativos, professores e gestores na perspectiva organizacional apontam para a necessidade de incrementar o esforço por parte da instituição no que se refere às práticas que ofereçam maior transparência de ações, participação da comunidade universitária e avaliação de resultados. Essa tarefa é considerada complexa, levando-se em consideração que o regime de *accountability* nessa perspectiva envolve diversos atores e variáveis para o alcance dos objetivos da instituição.

O quarto objetivo específico buscou avaliar o regime de *accountability* na perspectiva organizacional, na percepção de alunos de cursos de graduação da Ufop. Avaliando *accountability* de transparência, de forma geral, os alunos percebem a Ufop como uma instituição transparente.

Em relação à *accountability* de participação, os alunos avaliram que a participação nos espaços institucionalizados é positiva. Não houve concordância entre os alunos no que se refere ao tratamento de demandas e necessidades de interesse deles próprios no âmbito da instituição. Avaliaram positivamente a instituição, entretanto não reconhecem a avaliação de resultados de desempenho da instituição quando se trata do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).

Infere-se que o regime de *accountability* na dimensão organizacional precisa ser revisto no arranjo de governança. Portanto, sugere-se que a comunidade interna e a comunidade externa conheçam a Ufop, os projetos e atividades governamentais, o desempenho operacional e os resultados alcançados, para acompanharem e monitorarem a gestão como um órgão que deve prestar um serviço de qualidade à sociedade, bem como prestar conta de seus atos.

Este estudo mostrou que a organização pública, no limite desta dissertação, apresenta a possibilidade de um regime de *accountability* adequado a uma boa governança. Entretanto, constataram-se limitações no regime de *accountability* nas dimensões democrática e constitucional, em menor grau, e na dimensão organizacional, em maior grau. Na perspectiva organizacional em que se avaliou a Ufop como administração executiva do arranjo, o regime de *accountability* apresentou alguns impedimentos e condicionantes que devem ser observados.

Verificou-se que um regime de *accountability* que combine boas práticas de gestão, como supervisão, controle, participação, transparência e avaliação, quando bem definidas no arranjo, representa um diferencial na execução dos processos e, conseqüentemente na eficiência da instituição para atingir uma boa governança.

Esta dissertação contribuiu para a análise da efetividade da gestão administrativa da Ufop nos aspectos de transparência, participação e avaliação. Lembra-se que a percepção de técnicos administrativos, professores, gestores e alunos, mesmo que não represente a opinião da totalidade, limitação considerada nesta pesquisa, pode contribuir para analisar questões que possibilitem a melhoria da capacidade de governança na gestão.

Quanto às limitações impostas ao estudo, pode-se citar, ainda, a dificuldade de aprofundar o entendimento das relações estabelecidas entre as instâncias governamentais e a instituição pesquisada, talvez, reforçada por meio do contato pessoal. Acrescenta-se a isso a dificuldade de investigar os aspectos organizacionais na percepção de alunos de forma mais aprofundada. No âmbito acadêmico, o maior problema foi identificar nas pesquisas sobre *accountability* uma categorização que possibilitasse a análise das diversas dimensões de *accountability* na forma empírica.

Considera-se que o modelo de avaliação do regime de *accountability* adotado para este estudo respondeu às expectativas da pesquisa, aspecto percebido como uma contribuição desta dissertação, o que faz sugerir sua aplicação em outros arranjos de governança. Avalia-se que este estudo contribuiu para a atual gestão da Ufop, ao revelar aspectos positivos, negativos e sugestões em termos de estímulo à eficiência

da gestão, podendo ser caracterizado como um instrumento de avaliação da efetividade da governança na universidade. Considera-se que este estudo contribuiu para o debate sobre a universidade no contexto da governança pública e sobre o desempenho e o compromisso dos órgãos públicos com a transparência e a responsabilidade do administrador nos processos de gestão.

Salienta-se que as frequentes mudanças ocorridas na estrutura da administração pública federal permitem sugerir novas pesquisas no sistema de governança pública cuja interação e organização entre atores envolvam mecanismos de *accountability*.

Finalmente, sugere-se avaliar os regimes de *accountability* no ambiente de instituições públicas de ensino, levando em consideração outros atores na relação principal-agente, a exemplo da sociedade e dos cidadãos que delegam recursos e poderes aos gestores públicos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças Públicas, democracia e *accountability*. In: P.R. Arvate; C. Biderman, (Orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus. 2004.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governos no Brasil. **Revista RAP**. Vol. 36. N.5. set/out. 2002.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P.H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. Brasília: 2006.

AMARAL, M. S.; PINHO, J. A.G. Sociedade da Informação e democracia: procurando *accountability* em portais municipais da Bahia. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, 2008.

ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**. nº 55-56, pp. 85-103. 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOVENS, M. Two Concepts of *accountability*: *accountability* as a Virtue and as a Mechanism. **West European Politics**. Londres, vol. 33, nº 5, p. 946-967, set. 2010.

BOVENS, M. Public *accountability*. In: **The Oxford Handbook of Public Management**, eds. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., and Christopher Pollitt. Oxford: Oxford University Press, 182-208, 2007.

BOVENS, M. Public *accountability*. In: **EGPA annual conference**, Oeiras Portugal September 3-6, 2003.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.916, de 23 de maio de 1996**. Regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de instituições federais de ensino superior... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1916.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e

cursos superiores de graduação... Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos.... Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **História.** Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=1175>. Acesso em 20 jul. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; **Reforma do Estado para a Cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. 368p.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, n. 47, Brasília, 1996. Disponível em:
<<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

CARVALHO, R. **O processo de gestão e participação na universidade:** limites, possibilidades e desafios na UFT. 2011, 350 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação. Goiânia, 2011.

CASTRO SILVA, W. A.; GOMES, M.C.O. Evolução da *accountability* no Brasil: análise dos achados de 1999 a 2008. In: **Seminários em Administração - SemeAD**, XIV, 2011.

CATANI, A.M.; OLIVEIRA, J.F. O sistema e a política de avaliação da educação superior no Brasil. **Revista Avaliação.** Campinas, v.5, nº 3, 2000.

CENEVIVA, R.; FARAH, M.F.S. Democracia, avaliação e *accountability*: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 30, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EnAPG, 2006.

CHIN, W. W. The Partial Least Squares Approach to Structural Equation Modeling. In: MARCOULIDES, G.A. (Ed.) **Modern Methods for Business Research.** USA: Lawrence Erlbaum Associates, Inc., p. 295-336, 1998.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração:** um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. **O Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Coletânea de Entendimentos: gestão de recursos das instituições federais de ensino superior...** Brasília: CGU, 2013. 70p. Disponível em:
< <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/ife.pdf>>.
Acesso em 22 jan. 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Competências**. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=1175>. Acesso em 20 jul. 2013.

BROWN, T.A. Confirmatory Factor Analysis for Applied Research. USA: The Guilford Press, 2006, p. 337-345.

CORBETTA. P. **Metodología y Técnicas de Investigación Social**. Mc Graw Hill. 2007.

EFRON, B. (1979). Bootstrap methods: another look at the jackknife. The Annals of Statistics 7: 1-25

FAJARDO, J.M.; WANDERLEY, C.A.N. **Planejamento estratégico e auditoria de gestão: similaridades com o modelo coso** Revista ConTexto, Porto Alegre, v. 10, n. 17, p. 93-103, 2010.

FÁVERO, M. L. A. **A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968**. Educar. Curitiba: Editora UFPR, n. 28, p. 17-36, 2006.

FEDATO, G. A. L. et al. O sistema de gestão do desempenho utilizado por uma universidade pública – um estudo de caso na Unemat campus Sinop-MT. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 36, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2012.

FLICK, Uwe. Introdução à coleção pesquisa qualitativa IN **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Editora:Bookman, 20. Artmed, 2009. 196p.

FREITAS, H. *et al.* O Método de pesquisa survey. **Revista de Administração: v.35, n.3, p. 105-112, jul./set. 2000.**

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2012. Cap. 10. 460p.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Metodos**. São Paulo: Saraiva, 2012. Cap. 4. 460p.

GRANT, R. W.; KEOHANE, R. O. *accountability* and Abuses of Power in World Politics. **The American Political Science Review**, Vol. 99, Nº1, 2005, pp. 29-43
Published by: American Political Science Association Stable. Disponível em:
<<http://www.jstor.org/stable/30038917>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

GUIMARÃES, M. H. O. **Avaliação**: impactos sobre o ensino superior. Belo Horizonte: FUMEC-FACE, 2003. 221p.

HAIR JÚNIOR, J. F. *et al.* **Análise de Dados Multivariados**. 6. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 2009.

HARTLEY, J. F. Case studies in organizational research. In: CASSELL, C. and SYMON, G. (Ed.). **Qualitative methods in organizational research**: a practical guide. London: Sage, 1995.

HEIDEMANN, F.G. *accountability* e pesquisa de avaliação a serviço da gestão de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Editora: UNB, Brasília: 2009. 340p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: Foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo. Atlas. 3. ed. 2010.

KOPPELL, J. G.S. Pathologies of *accountability*: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". **Public Administration Review**. V. 65, Nº 1. 2005.

MAGALHÃES, M. M.; LIMA, A. C. P. **Noções de Probabilidade e Estatística**. 6. Ed. IME-USP, ed., USP, 2002.

MAGRO, D.; SECCHI, L.; LAUS, S. A nova gestão pública e o produtivismo imposto pela CAPES: implicações na produção científica nas universidades. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MARTINS, J. L. **Uma visão geral sobre os elementos integrantes do orçamento**. Ouro Preto: UFOP, 2010.

MARTONI, V. B. M.; FERRAZ, D.L.S. "Expansão para quem?": uma análise dos objetivos do Reuni e das diretrizes para a Educação do Banco Mundial. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed. atual. Por Azevedo, E. A, Aleixo, D. B. Burle Filho, J.E. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, A. **Direito Constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005.

O' DONNELL, G. **Democracia Delegativa?** Novos Estudos CEBRAP, nº 31, out. 1991, p. 25-40. Disponível em: <http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/65/20080624_democracia_delegativa.pdf>. Acesso em: 20 dez 2013.

PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Manual de auditoria governamental**. 1. ed., São Paulo: Atlas, 2009. 241 p.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; VIEIRA, A. L. **O uso da internet pela UFSC para divulgação de suas contas públicas**. Anais... VI Colóquio Internacional sobre Gestão universitária na América do Sul, Blumenau, SC, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/66556>>. Acesso em: 06 jan 2014.

PRADO, O., PÓ, M.C. Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2007.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Orgs.). **Democracy, accountability and representation**. New York: Cambridge University Press, 1999.

RAQUEL, I. **Governança pública**: a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas, 2012. 176 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis: 2012.

RIBEIRO FILHO, J.F; CAMPELO, S.M.; ARAUJO, F.S. Os websites dos tribunais de contas como instrumentos de *accountability*: uma análise empírica das informações disponibilizadas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 20,2005. Brasília. **Anais...** Brasília, 2005.

ROCHA, A. C. *Accountability* na Administração Pública: a atuação dos tribunais de contas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 2009. São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2009.

ROCHA *et al.* A coprodução do controle como bem público essencial à *accountability*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 36, 2012. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2012.

RONCONI, L. F. A. **A Secretaria Nacional de Economia Solidária**: uma experiência de governança pública, 2008. 279 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: 2008.

SANO, H.; ABRUCIO, F.L. Reforma do Estado, organizações sociais e accountability: o caso paulista. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 27, 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2003.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reforma da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v.43, n.2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO - SFC. **Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=1175>. Acesso em 20 jan. 2014.

SILVA, R. B.; DUARTE, J. W. O impacto da reforma universitária nas UES baianas. **Revista Diálogo Educacional**, vol. 7, nº 21, maio, ago. 2007, pp. 151-162, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=189116806009>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

SILVA, I. S.; SIENA, O. Características de Gestão e do Controle em uma Universidade Pública Federal: uma análise de documentos oficiais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 33, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2009.

SOARES DE PINHO, A. P. Freios e Contrapesos do Governo na Constituição Brasileira. Niterói : 1961.

SPINELLI, M. V. C.; COSTA, B. L. D. Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos conselhos de controle social do programa... In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 32, 2008. Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2008.

TENENHAUS, M.; AMATO, S.; VINZI, V.E. A Global Goodness-of-Fit index for PLS Structural Equation Modeling. In: **Atti della XLII Riunione Scientifica della Società Italiana di Statistica**, Roma: 2004. Disponível em: <<http://www.sis-statistica.it/files/pdf/atti/RSBa2004p739-742.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2014.

TENENHAUS, M. et al. *PLS Path Modeling*. Computational Statistics & Data Analysis, v. 48, p. 159-205, 2005.

TENÓRIO, F. G; SARAVIA, E. J. Escorços sobre gestão pública e societal. In: **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Instrução Normativa nº 63, de 01 de setembro de 2010**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares... Disponível em:

< <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/DN/.../DNT2012-119.doc>>.
Acesso em: 20 jan. 2014

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas da União** – 2011-2015. Brasília: TCU, 2011. 72p. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1/2626581.PDF>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. v.2, 80p.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. Conferência Mundial sobre Educação Superior, Paris, 9 out. 1998. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação** - 1998. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO - UFOP. **Resolução CUNI Nº 414, de 11 de novembro de 1997**. Aprova o Estatuto da Universidade Federal de Ouro Preto. Disponível em: <<http://www.soc.ufop.br/resolucoes/cuni.php?id=0414&type=CUNI>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

VEHKALAHTIN, K.; PUNTANEN, S.; TARKKONEN, L. Estimation of reliability: a better alternative for Cronbach's alpha. Reports in Mathematics. Finland: University of Helsinki, 2006.

WORLD BANK. Chapter 12. Governance and management. In: **Global Evaluations Sourcebook**. 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/extgloreparprog/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

XAVIER, R. S. *Accountability* e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - EnANPAD, 35, 2011. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

XAVIER, R. S. **Accountability e regime de não proliferação nuclear: uma avaliação do modelo de Vigilância Mútua Brasileiro-Argentina de Salvaguardas Nucleares**. 2014, 199f. v.1. Tese (Doutorado) – UFRJ. Instituto de Economia. Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Brookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturado	136
APÊNDICE B – Questionário estruturado	137
APÊNDICE C – Ação de auditoria Interna realizada na Ufop.....	138
APÊNDICE D – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	139

APÊNDICE A

ACCOUNTABILITY NO ARRANJO DE GOVERNANÇA DO SETOR PÚBLICO: estudo em uma universidade federal sob a percepção da comunidade universitária
Roteiro de Entrevistas (professores, técnicos administrativos e gestores)

Categoria de servidor: ___ docente ___ técnico-administrativo Identificação: D/T/G _____

Idade: de 20 a 30 ___ de 31 a 40 ___ de 41 a 50 ___ de 51 a 60 ___ de 61 a 70 ___

Formação: _____ Tempo na instituição: _____ Tempo na função: _____

Possui ou possuiu função de direção? Sim ___ Não ___ Se sim, qual _____

1. Com que frequência você acessa o site da UFOP para obter informações gerais da instituição?
2. A gestão administrativa divulga suas principais ações, projetos e atividades internas e seu andamento para conhecimento da comunidade universitária?
3. Você tem conhecimento da divulgação, no site da Ufop, do Relatório Anual de Gestão e de Auditoria Anual de Contas da Ufop? Se não, por que motivo?
4. As auditorias dos órgãos governamentais funcionam como ferramentas para medir a reputação da instituição?
5. Existe uma política formal de planejamento do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)?
6. A fiscalização do TCU e da CGU motiva os gestores a melhorar a gestão e a evitar possíveis abusos de poder?
7. Existem medidas de punição tomadas em relação ao reitor ou à instituição em caso de infrações cometidas ou por não desempenhar bem suas funções?
8. Em sua opinião, a auditoria interna, como uma obrigação legal do TCU é atuante?
9. Em sua opinião, a fiscalização do uso do recurso público é efetiva quanto ao cumprimento das normas legais?
10. Como são as relações entre superior e subordinado na hierarquia funcional da instituição? Os gestores compartilham as tomadas de decisões?
11. Existe espaço para discussão das demandas e necessidades dos professores e técnicos administrativos?
12. Como se dá a representatividade da categoria de professores e de técnicos administrativos nos grupos ou conselhos?
13. A universidade mantém relação com outras universidades federais de ensino superior para troca de experiências e cooperação mútua?
14. Qual é a influência da universidade na comunidade em que se situa?
15. A universidade possui política que dê publicidade ao uso do recurso público no âmbito da instituição?
16. O que vem a ser prestar contas por parte da instituição?
17. Há publicidade das atas de reuniões dos órgãos deliberativos e normativos?
18. Como você percebe a autonomia universitária?
19. Qual é sua opinião sobre o processo de expansão da instituição, o Reuni?
20. Como você percebe o monitoramento e supervisão do MEC nas atividades da instituição?

APÊNDICE B

ACCOUNTABILITY NO ARRANJO DE GOVERNANÇA DO SETOR PÚBLICO: estudo em uma universidade federal sob a percepção da comunidade universitária

Questionário (alunos)

Curso: _____ Período: _____ Tempo na Ufop: _____
 idade: de 17 a 30 _____ de 31 a 40 _____ 41 a 50 _____ 51 a 60 _____ sexo: _____

Favor indicar na resposta o número que corresponda à escala abaixo:

1	2	3	4	5
Nunca	Muito raramente	Às vezes	Com frequência	Sempre

Resposta	Questões
	1- Com que frequência você acessa o site da Ufop para obter informações gerais da instituição?
	2- A gestão administrativa da Ufop divulga suas principais ações, projetos e atividades internas para conhecimento da comunidade universitária.
	3- Com que frequência você acessa, no site da Ufop, relatórios de gestão e relatórios de contas (auditorias) no site da instituição.
	4- A avaliação do cumprimento de metas do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é revelada em todas as suas dimensões.
	5- Com que frequência você tem informações sobre auditoria interna na instituição.
	6- Você tem conhecimento de auditorias realizadas pelos órgãos de controle e fiscalização pela administração pública federal.
	7- A representatividade dos alunos nos principais grupos e conselhos da Ufop é efetiva.
	8- As demandas e necessidades dos alunos são discutidas no âmbito da instituição.
	9- A Ufop mantém relação com outras instituições federais de ensino superior para troca de experiências e cooperação mútua.
	10- A Ufop beneficia a comunidade em que se situa.
	11- Você recomendaria a Ufop para outros alunos estudarem.
	12- A gestão administrativa da Ufop é transparente.
	13- O que vem à sua mente quando se pensa em prestar contas por parte da instituição? R: _____
	14- Indique o seu interesse pelas questões acima na escala de 1 a 5 (menor a maior interesse): _____

Outras considerações:

APÊNDICE C

AÇÃO DE AUDITORIA INTERNA

AÇÃO DE AUDITORIA Nº. 001 – CONTRATAÇÃO DE PESSOAL

Atividade Planejada: Análise de processos de contratação dos servidores efetivos e temporários/substitutos.

Escopo de trabalho: Verificar a legalidade das contratações de todos os processos de nomeação de servidores efetivos e de 20% (vinte por cento) dos processos de substitutos e temporários. O trabalho de auditoria foi realizado através da análise documental dos processos de admissão formalizados em 2013.

Foram analisados 171 (cento e setenta e um) processos de nomeação (docentes e técnicos) com base na Lei nº 8.112/90.

Quanto aos contratados sob a Lei nº 8.745/93, foram analisados 21 (vinte e um) processos de professores substitutos e temporários.

Deste montante foram gerados 185 (cento e oitenta e cinco) Despachos.

O volume dos recursos auditados foi de R\$ 1.065.551,39 (um milhão, sessenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e um reais, e trinta e nove centavos).

Áreas, unidades e setores auditados: Coordenadoria de Gestão de Pessoas- CGP/PROAD

Cronograma: Os trabalhos foram realizados durante todo o exercício de 2013.

Recursos humanos e materiais empregados: A execução da referida ação ficou a cargo da Coordenadora da Auditoria Interna e do Assessor da Comissão de Auditoria Interna.

Foram utilizados os seguintes recursos materiais: livros/manuais diversos, normativos do TCU e CGU, pesquisas na internet, entre outros.

As impropriedades constatadas foram regularizadas pela Área de Registro e Cadastro da Coordenadoria de Gestão de Pessoas.

APÊNDICE D

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado a participar como voluntário da pesquisa sobre *accountability*, cujos aspectos abordados são: transparência, controle, uso do recurso público, prestação de contas e responsabilidades, na Ufop, a ser realizada pela servidora Marisa Marotta de Rezende, aluna do curso de mestrado em Administração da Faculdade Novos Horizontes - Belo Horizonte/MG. Leia o Termo abaixo para compreensão e seu consentimento em participar da pesquisa. Conto com sua colaboração e desde já agradeço.

1. OBJETIVO DA PESQUISA

O objetivo desta pesquisa é descrever como se configura o atual regime de *accountability* no arranjo de governança pública, centrado na Universidade Federal de Ouro Preto/MG, na percepção da comunidade universitária. Para tanto, essa pesquisa dividiu-se em duas partes: aplicação de questionário a alunos dos cursos de graduação presencial, e entrevista a técnicos administrativos, professores e gestores (pró-reitores, diretores de unidade, coordenadores e chefes).

2. JUSTIFICATIVA E BENEFÍCIOS DA PESQUISA

Acredita-se que este estudo proporcionará subsídios para a melhoria dos aspectos de *accountability* praticados na instituição. No contexto acadêmico, busca-se contribuir para a disseminação e o debate das dimensões da *accountability* vivenciados numa Ifes. Acrescenta-se que a prática e o conceito do termo *accountability* são questões novas no âmbito da sociedade brasileira, o que reforça a necessidade de associar o conceito à prática.

3. RISCOS DA PESQUISA E BENEFÍCIOS DA PARTICIPAÇÃO

Esta pesquisa apresenta riscos mínimos aos participantes, como a interrupção das atividades para responder as perguntas, e o desconforto pessoal ao responder algum questionamento. Busca-se reduzir esse desconforto apresentando um número reduzido de perguntas, e evitando constrangimentos. A participação da comunidade universitária deve-se à importância desse público no desenvolvimento da instituição, pois espera-se que os resultados possibilitem uma avaliação de percepções, expectativas e dificuldades que possam surgir, e contribuir para a instituição como um todo.

4. DECLARAÇÃO DO PESQUISADOR

Declaro a garantia aos participantes desta pesquisa: a plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma; o total sigilo e a privacidade dos participantes, assegurando a proteção da imagem e a não estigmatização dos participantes; de que riscos previsíveis serão evitados; que os dados obtidos dos participantes não serão usados para outros fins além dos previstos neste documento; que o participante receberá uma via deste Termo; e que a pesquisa ocorrerá sem ônus para o participante e para a Ufop.

5. DESTINO DO MATERIAL DA PESQUISA

O pesquisador se compromete a manter os dados gerados na pesquisa em arquivo, físico e digital, sob sua guarda e responsabilidade, por um período de 5 anos após o término da pesquisa. Os resultados da pesquisa poderão ser publicados em artigos científicos ou congressos, e poderão ser divulgados pela Ufop.

6. CRITÉRIOS PARA EVENTUAL SUSPENSÃO OU ENCERRAMENTO DA PESQUISA

A pesquisa poderá ser encerrada por ocorrência de situações que inviabilizem o estudo. Será também possível rediscutir o delineamento do projeto, suspendê-lo ou mesmo encerrá-lo. Em caso de interrupção do projeto ou da não publicação dos resultados, o fato será justificado perante o CEP.

7. ESCLARECIMENTO DE DÚVIDAS

Para esclarecimento de dúvidas a pesquisadora responsável é Marisa Marotta de Rezende, que pode ser encontrada no Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI) da Universidade Federal de Ouro Preto, situada no Campus Morro do Cruzeiro, bairro Bauxita - Ouro Preto/MG, pelo telefone (31) 3559-1427. O orientador da pesquisa, o Prof. Dr. Wendel Alex Castro Silva, está vinculado ao curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Faculdade Novos Horizontes, e é coordenador do Núcleo de Contabilidade e Finanças (NUCONT), situada à rua Alvarenga Peixoto, 1270, Bairro Santo Agostinho - Belo Horizonte, MG. Seus contatos são: telefone (31) 3293-7380 ou e-mail: wendel.silva@unihorizontes.br. Link para acesso ao currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/3121887217938707>

Caso tenha alguma dúvida sobre questões éticas da pesquisa, o Comitê de Ética em Pesquisa da UFOP pode ser contatado, no endereço Campus Universitário – Morro do Cruzeiro, ICEB - Ouro Preto-MG, telefone (31) 3559-1370, ou pelo e-mail: cep@propp.ufop.br.

Nestes termos sinto-me informado (a) e esclarecido (a) acerca da proposta de pesquisa e concordo em participar da pesquisa. Este documento apresenta-se em duas vias, devendo as mesmas serem assinadas e rubricadas pelo participante e pelo pesquisador.

Assinaturas: _____ Participante _____ Pesquisador

Ouro Preto, _____ de _____ de 2014.