

**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
TRIÂNGULO MINEIRO – *CAMPUS* UBERABA
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA**

CÉSAR MARQUES DOS SANTOS

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA RELACIONADAS À *ACCOUNTABILITY* E
TRANSPARÊNCIA EM UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

UBERABA, MG.

2020

**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
TRIÂNGULO MINEIRO – *CAMPUS* UBERABA
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA**

CÉSAR MARQUES DOS SANTOS

**PRÁTICAS DE GOVERNANÇA RELACIONADAS À *ACCOUNTABILITY* E
TRANSPARÊNCIA EM UNIVERSIDADES FEDERAIS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Tecnológica, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro, como requisito para conclusão e obtenção do título de Mestre em Educação Tecnológica.

Área de concentração: Educação Tecnológica, Inovação e Trabalho.

Orientadora: Prof.^a Dra. Elisa Antônia Ribeiro.

UBERABA, MG.

2020

Ficha Catalográfica elaborada pelo Setor de Referência do IFTM – *Campus* Uberaba/MG

S59p Santos, César Marques dos
Práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência em universidades federais do estado de Minas Gerais/ César Marques dos Santos– 2020.
148 f.: il.

Orientadora: Prof.^a Dra. Elisa Antônia Ribeiro
Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Tecnológica)
Instituto Federal do Triângulo Mineiro- *Campus* Uberaba-MG, 2020.

1. Governança. 2. Controle. 3. *Accountability*. 4. Transparência.
5. Gestão da educação superior. I. Ribeiro, Elisa Antônia. II. Título.

CDD 352

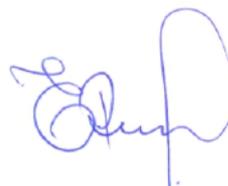
César Marques dos Santos

“Práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência em universidades federais do estado de Minas Gerais”

FOLHA DE APROVAÇÃO DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Data da aprovação: 11/12/2020

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:



Presidente e orientadora:

Profª Drª Elisa Antônia Ribeiro
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do
Triângulo Mineiro – IFTM
Campus Uberlândia Centro

Membro Titular

Prof. Dr. Geraldo Gonçalves de Lima
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do
Triângulo Mineiro – IFTM
Campus Uberaba

Membro Titular

Profª Drª Heloísa Helena Oliveira Martins Shih
Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM

NOTA: Excepcionalmente por conta da pandemia da COVID-19 e seguindo as instruções normativas IN02, IN03 e IN04 do IFTM e o Ofício Circular nº 10/2020-DAV/CAPES, as defesas presenciais estão suspensas, podendo ser realizadas apenas virtualmente. Assim, esta folha de aprovação foi assinada somente pela Presidente da Banca e apresentada aos demais membros durante a defesa virtual, tendo os mesmos dado ciência e concordado com o seu teor.

Local: Sala de Videoconferência – *Google Meet* [meet.google.com/qwd-psvo-emj]

AGRADECIMENTOS

A realização do presente trabalho contou com a colaboração direta e indireta de muitas pessoas e merece o registro como um ato de gratidão.

Inicialmente, eu agradeço a Deus pela saúde, discernimento e oportunidade de viver esta jornada de fé e aprimorar meu conhecimento. Afinal, o conhecimento é nossa maior defesa.

À Elisa Antônia Ribeiro – minha orientadora – pela atenção, dedicação e generosidade em compartilhar sua experiência e conhecimento comigo durante o mestrado – período de desafios e vitórias.

À minha esposa, Márcia, e ao meu filho, Luca, pelo apoio, carinho e compreensão em relação à minha abdicação durante o período dedicado ao mestrado.

Ao meu pai, Jonas Alves (*in memorian*), pela herança familiar, e à minha mãe, Maria Marques, pelos princípios ensinados.

À minha avó, Lázara (*in memorian*), pela dedicação, afeto, força e lucidez transmitidos à família.

À Jurema Ribeiro Luiz Gonçalves, pela primordial orientação para a elaboração do projeto de pesquisa, durante a fase inicial do processo seletivo do mestrado.

Aos professores do mestrado Adriano Eurípedes Medeiros Martins, Humberto Marcondes Estevam, Luciano Marcos Curi e Welisson Marques pela troca de experiências.

Aos colegas do mestrado, especialmente, Carolina Assis Cambraia Diniz Campos Rêgo, Cristina Bárbara Martins Teixeira e Meire Gisele Rocha, pela convivência harmoniosa e colaboração durante as aulas das disciplinas específicas.

Aos professores Heloísa Helena Oliveira Martins Shih e Geraldo Gonçalves de Lima pela participação das bancas de qualificação e defesa e suas valiosas contribuições.

À professora Alessandra Cavalcanti de Albuquerque e Souza, pela colaboração essencial na aprovação do projeto de pesquisa nos Comitês de Ética em Pesquisa, juntamente com Ananda Patrícia da Silva, que sempre me atendeu prontamente.

À Núbia Nogueira de Freitas Vogado e Luísa Helena Silva e Alves pelas ótimas dicas.

À Silvia Lucia Goretti Gerardo Guerreiro e Amanda Franzão Rodrigues da Silva pelo suporte técnico na elaboração das referências.

Aos participantes da pesquisa pela disponibilidade e colaboração para o enriquecimento desta dissertação.

Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do céu.

Há tempo de nascer, e tempo de morrer; tempo de plantar, e tempo de arrancar o que se plantou; [...]

Tenho visto o trabalho que Deus deu aos filhos dos homens, para com ele os exercitar. Tudo fez formoso em seu tempo; também pôs o mundo no coração do homem, sem que este possa descobrir a obra que Deus fez desde o princípio até ao fim.

[...]

(Eclesiastes 3: 1-2;10-11).

RESUMO

Esta pesquisa aborda as práticas de governança com foco em controle, constantes do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (Versão 2, 2014), sob a perspectiva da gestão da educação superior, em consonância com a linha de pesquisa “Gestão das Organizações e Políticas para Educação Tecnológica e Profissional”. O objetivo deste estudo foi analisar as práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência, componentes do mecanismo “controle”, conforme as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), em três universidades federais do estado de Minas Gerais, a saber: Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Universidade Federal de Viçosa (UFV). Foi realizada uma pesquisa de campo, do tipo descritiva, com abordagem qualitativa dos dados, além de uma pesquisa documental. A execução do estudo contou com a realização de entrevista estruturada, cujo roteiro conteve dados de identificação dos participantes, além de questões norteadoras para o detalhamento das informações. O universo da pesquisa foi formado por auditores internos e gestores integrantes dos comitês internos de governança ou equivalentes das instituições, ocupantes de cargo da alta administração. Os dados obtidos das respostas das entrevistas foram organizados com o suporte do *software Atlas.ti*. A interpretação dos dados se deu pela técnica da análise de conteúdo, respaldada pela análise documental, resultando nas categorias *a priori* – instâncias de governança, prestação de contas, transparência – e *a posteriori* – conselhos, canais de comunicação, avaliação institucional, acesso à informação, processo administrativo disciplinar, mapeamento de processos. Em complemento, foram analisados o Relatório de Autoavaliação Institucional, Relatório de Gestão Anual, Plano de Desenvolvimento Institucional e Levantamento de Governança e Gestão Públicas, documentos chaves que subsidiaram a análise dos dados, além do site das Universidades e normativas internas. Os resultados da pesquisa apontaram que UFTM, UFV e UFMG adotam as práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência segundo recomendações do TCU, entre o nível intermediário e o nível aprimorado, porque tais práticas estão consolidadas, com ajustes a serem realizados, e precisam avançar. Foi identificada a necessidade de ajustes na atividade colegiada. Os conselhos superiores de universidades federais devem pautar sua atuação em decisões mais técnicas e, assim, evitar o uso da instituição para outra finalidade que não o do interesse público. Uma proposta é a capacitação dos conselheiros oferecida pela instituição. Recomenda-se também as seguintes medidas: maior articulação da Comissão Própria de Avaliação com a comunidade universitária e comunidade externa para resultados mais eficazes da avaliação institucional; a previsão apenas de objetivos de cunho estratégico no Plano de Desenvolvimento Institucional, com indicadores mensuráveis; e, a revisão da estrutura organizacional das universidades pesquisadas.

Palavras-chave: Governança. Controle. Transparência. *Accountability*. Gestão da Educação Superior.

ABSTRACT

This research addresses governance practices with a focus on control, listed in the Basic Governance Reference Applicable to Public Administration Bodies and Entities (Version 2, 2014), under the perspective of higher education management, in line with the research line "Management of Organizations and Policies for Technological and Professional Education". The objective of this study was to analyze governance practices related to accountability and transparency, components of the "control" mechanism, according to the recommendations of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU, acronyms in Brazilian Portuguese), in three federal universities in the state of Minas Gerais, namely: Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) and Universidade Federal de Viçosa (UFV). A descriptive field research was carried out, with a qualitative approach to the data, in addition to a documentary research. The execution of the study was carried out through a structured interview, whose script contained data on the identification of the participants, as well as guiding questions for the detailing of the information. The research universe was formed by internal auditors and managers who are members of the internal governance committees or equivalent institutions, occupying positions of senior management. The data obtained from the interview responses were organized with the support of the Atlas.ti software. Data interpretation was performed using the content analysis technique, supported by document analysis, resulting in the a priori categories – governance instances, accountability, transparency – and a posteriori – advice, communication channels, institutional evaluation, access to information, disciplinary administrative process, process mapping. In addition, the Institutional Self-Assessment Report, Annual Management Report, Institutional Development Plan and Survey of Public Governance and Management were analyzed, key documents that supported the data analysis, in addition to the Universities website and internal regulations. The results of the research showed that UFTM, UFV and UFMG adopt governance practices related to accountability and transparency according to TCU recommendations, between the intermediate level and the improved level, because such practices are consolidated, with adjustments to be made, and need to move forward. The need for adjustments in collegiate activity was identified. The higher councils of federal universities must base their actions on more technical decisions and, thus, avoid using the institution for any purpose other than the public interest. One proposal is the training of directors offered by the institution. The following measures are also recommended: greater coordination of the Own Evaluation Committee with the university community and the external community is also recommended for more effective results of institutional evaluation; forecasting only strategic objectives in the Institutional Development Plan, with measurable indicators; and, the review of the organizational structure of the researched universities.

Keywords: Governance. Control. Transparency. Accountability. Higher Education Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relação entre governança e gestão	31
Figura 2 – Mecanismos de governança e seus componentes.....	41
Figura 3 – Componentes do mecanismo de governança “Controle”	43
Figura 4 – Estrutura Organizacional Geral da UFTM.....	89
Figura 5 – Organograma resumido da UFV	92
Figura 6 – Organograma sintético da UFMG.....	95
Figura 7 – Sistema de governança da UFTM.....	104
Figura 8 – Sistema de governança da UFV	106
Figura 9 – Sistema de governança da UFMG.....	108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Índice de percepção de corrupção do Brasil.....	22
Gráfico 2 – Porcentagem do investimento público total em educação em relação ao PIB	65
Gráfico 3 – Gasto em educação superior durante o período de 2008-2017	66
Gráfico 4 – Número de matrículas em cursos de graduação de universidades federais.....	68
Gráfico 5 – Percentual de matrículas da rede federal por organização acadêmica – presencial	69
Gráfico 6 – Número de cursos presenciais das universidades federais	70
Gráfico 7 – Número de universidades brasileiras – públicas federais e privadas	77
Gráfico 8 – Índice de capacidade em <i>accountability</i>	129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Levantamento de dissertações e teses relacionadas ao tema pesquisado – governança e controle.....	25
Quadro 2 – Histórico dos dispositivos legais de controle adotados pelo governo federal	47
Quadro 3 – Categorias identificadas com base no aporte teórico e nas respostas das entrevistas	102
Quadro 4 – Correspondência entre as categorias e as práticas de governança objeto de análise	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de matrículas em cursos de graduação da rede federal – ensino presencial ¹	67
Tabela 2 – Repasse de recursos orçamentários do REUNI de 2005-2012	71
Tabela 3 – Número de Instituições de Educação Superior por organização acadêmica e categoria administrativa.....	75
Tabela 4 – Total de universidades por categoria administrativa	76
Tabela 5 – Níveis de capacidade em Governança ou Gestão	84
Tabela 6 – Dados das universidades federais de Minas Gerais – número de alunos, servidores e funcionários terceirizados	87

LISTA DE SIGLAS

AIN	Auditoria Interna da UFV
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
AUDIN	Auditoria Interna da UFTM
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BGU	Balanço Geral da União
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQDAS	<i>Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software</i>
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEP	Comitês de Ética em Pesquisa
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão [UFMG, UFV]
CGA-SEI	Comissão de Gestão e Acompanhamento do SEI da UFV
CGU	Controladoria-Geral da União
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COENS	Conselho de Ensino [UFTM]
COEXT	Conselho de Extensão Universitária [UFTM]
CONDES	Conselho Social de Desenvolvimento [UFTM]
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
CONSU	Conselho Universitário [UFTM, UFV]
COPPG	Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação [UFTM]
CPA	Comissão Própria de Avaliação [UFMG, UFTM, UFV]
CPPAD	Comissão Permanente de Procedimentos Disciplinares [UFTM]
DEED	Diretoria de Estatísticas Educacionais

DPO	Divisão de Planejamento Organizacional [UFTM]
ECIIA	<i>European Confederation of Institutes of Internal Auditing</i>
EMAF	Escola Média de Agricultura
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENSTA	<i>École Nationale Supérieure de Techniques Avancées</i>
ESAV	Escola Superior de Agricultura e Veterinária
E-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
EUA	Estados Unidos da América
FERMA	<i>Federation of European Risk Management Associations</i>
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMTM	Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro
GERES	Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
IIRC	<i>International Integrated Reporting Council</i>
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Intelectual
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação

MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<i>OECD</i>	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
<i>OGP</i>	<i>Open Government Partnership</i>
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PGT	Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
POP	Procedimento Operacional Padrão
PPO	Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento [UFV]
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento [UFTM]
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento [UFMG]
PRORH	Pró-Reitoria de Recursos Humanos [UFMG]
PROUNI	Programa Universidade para Todos
<i>QS</i>	<i>Quacquarelli Symonds</i>
RAINT	Relatório Anual de Auditoria Interna
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RUF	<i>Ranking</i> Universitário Folha
SECEX	Secretaria de Controle Externo
SEGECEX	Secretaria-Geral de Controle Externo
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SIORG	Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
<i>THE</i>	<i>Times Higher Education</i>
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFSJ	Universidade Federal de São João del-Rei
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
<i>UI</i>	<i>Universitas Indonesia</i>
<i>UK</i>	<i>United Kingdom</i>
UMG	Universidade de Minas Gerais
<i>UNESCO</i>	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UPC	Unidade Prestadora de Contas
UREMG	Universidade Rural do Estado de Minas Gerais
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USEC	Unidade Seccional de Correção da UFMG

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
Justificativa.....	23
Perguntas de pesquisa.....	27
Objetivos.....	28
1 GOVERNANÇA – ORIGEM, CONCEITO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO.....	30
1.1 Governança corporativa	30
1.2 Governança na administração pública.....	33
1.2.1 Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública	40
1.3 Controle – mecanismo de governança.....	43
1.3.1 Transparência	48
1.3.2 <i>Accountability</i>	52
1.3.3 Práticas de governança relacionadas à <i>accountability</i> e transparência	55
2 GESTÃO E O MECANISMO CONTROLE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA	58
2.1 Modelo de gestão instituído nas universidades federais	59
2.2 Expansão das universidades federais a partir da década de 1990	66
2.3 Transparência e <i>accountability</i> nas universidades federais.....	78
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	86
3.1 Local da pesquisa	86
3.1.1 Breve histórico da UFTM.....	88
3.1.2 Breve histórico da UFV.....	91
3.1.3 Breve histórico da UFMG	93
3.2 Participantes da pesquisa.....	96
3.3 Coleta de dados	98
4 ANÁLISE DE DADOS.....	100
4.1 Resultados	101
4.1.1 Categorias <i>a priori</i>	102
4.1.2 Categorias <i>a posteriori</i>	113
4.2 Análise final	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
REFERÊNCIAS	135
APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS.....	145
ANEXO A – SISTEMA DE GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	148

INTRODUÇÃO

A década de 1980 representou um tempo de crise econômica para os países mais desenvolvidos com expressiva redução da taxa de crescimento. A reforma do Estado tornou-se o lema da década seguinte em substituição ao ajuste estrutural, vigente à época. A geopolítica mundial nesse período marcava o fim da Guerra Fria, confronto político-ideológico que dividiu o mundo desde o final da Segunda Grande Guerra Mundial em dois blocos: capitalista – liderado pelos Estados Unidos da América (EUA); e, socialista – liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Simbolicamente, a queda do muro de Berlim em 9 de novembro de 1989, que dividiu a Alemanha em ocidental e oriental durante 28 anos, representou a queda do socialismo, determinada pela dissolução do império soviético, por meio de planos de reestruturação econômica e política, conhecidos como *Perestroika* e *Glasnost*, respectivamente. Tal conjuntura mostrou uma crise no modo de intervenção do Estado na economia e na sociedade e uma crise na forma burocrática de administrar o Estado, responsável por garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda, o funcionamento do mercado e a coordenação econômica (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A nova ordem mundial estabeleceu o neoliberalismo¹ e a globalização como meios de disseminar e fortalecer o capitalismo, desde então hegemônico, como único sistema econômico viável. O Estado de Bem-Estar Social – tradução do termo em inglês *Welfare State* –, vigente em vários países capitalistas, deu lugar ao Estado Mínimo. O caminho estava preparado para a implementação das premissas do neoliberalismo pelo mundo, quais sejam, a mínima intervenção do Estado na economia, responsabilidade fiscal, livre circulação de capital internacional, abertura do mercado para a entrada de multinacionais e a adoção de medidas contra o protecionismo econômico. Este novo cenário de transações exigia confiança (ARBIX, 2002).

No início dos anos 1990, acionistas norte-americanos perceberam a necessidade de utilizar regras que os protegessem contra os desmandos das diretorias executivas das empresas, da negligência dos conselhos de administração e, sobretudo, das omissões das auditorias externas. Os grandes investidores institucionais se mobilizaram contra algumas

¹ Doutrina socioeconômica, surgida em meados do século XX com base em teorias formuladas pelos economistas Ludwig von Mises e Friedrich Hayek, que retoma os princípios do liberalismo clássico ao preconizar a mínima intervenção do Estado na economia, considerando a capacidade do mercado de se autorregular e regular a economia (BRESSER-PEREIRA, 2006).

corporações que possuíam modelos de administração contrários aos seus interesses e aos dos demais acionistas. O próximo passo era estabelecer diretrizes rigorosas para garantir seus direitos. Assim, em 1992 foi publicado na Inglaterra o Relatório *Cadbury*, considerado o primeiro código de boas práticas de governança corporativa, formulado por representantes da Bolsa de Valores de Londres e do Instituto de Contadores Certificados, sob a coordenação de Adrian Cadbury. No mesmo ano foi divulgado o *Corporate Governance Guidelines* – termo em inglês traduzido como Diretrizes de Governança Corporativa –, da *General Motors*, primeiro código de governança elaborado por uma empresa nos Estados Unidos (ROSSETTI; ANDRADE, 2014).

Em 2001, a descoberta de manipulações contábeis num dos grupos empresariais mais conceituados dos Estados Unidos desencadeou uma crise de confiança, que se espalhou graças à constatação de práticas de manipulação de informações em várias instituições nos principais mercados mundiais. Trata-se da *Enron Corporation*, então gigante do setor de energia, cujas fraudes envolveram ativos de US\$ 63 bilhões e acumularam perdas no valor das ações de US\$ 32 bilhões (BERGAMINI JÚNIOR, 2005). Em resposta às fraudes ocorridas, em 2002 foi sancionada pelo Congresso Norte Americano a Lei *Sarbanes-Oxley* (normalmente abreviada em *Sarbox* ou *SOX*), em referência aos seus propositores, o senador Democrata Paul Sarbanes e o deputado Republicano Michael Oxley, com importantes definições sobre práticas de governança corporativa para proteger investidores e demais *stakeholders* – termo em inglês traduzido como públicos de interesse em determinado negócio – dos erros das escriturações contábeis e práticas fraudulentas, de modo a mitigar os riscos aos negócios (BRASIL, 2014a).

No Brasil essa discussão e a busca pela transparência na gestão se intensificaram a partir dos anos 1990. Neste íterim, em 1995 ocorreu a criação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), buscando influenciar grandes executivos brasileiros na adoção de práticas transparentes, responsáveis e justas na administração das empresas. Em 1999, o IBGC lançou a primeira edição do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, inspirado por quatro princípios básicos de governança, aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Nesta época, a reforma gerencial do Estado trouxe uma noção de governança aplicada ao setor público e contribuiu para o fortalecimento e eficiência do Estado brasileiro sob três aspectos: institucional-legal, voltado para a descentralização da estrutura organizacional do Estado mediante a criação de agências executivas (ou reguladoras) e organizações sociais; da gestão, com maior autonomia e responsabilização dos gestores; e, cultural, relativo à mudança

de mentalidade ao substituir a administração burocrática pela administração gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2000).

A reforma gerencial redefiniu o papel do Estado, que deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social por meio da produção de bens e serviços, cabível ao mercado, para exercer a função de promotor e regulador desse desenvolvimento, ao assumir as atividades que lhe são exclusivas – aquelas que garantem diretamente a formulação e o cumprimento de leis e políticas públicas – e financiar os serviços não exclusivos – educação, saúde e cultura (BRESSER-PEREIRA, 2000). Diante deste quadro, o governo percebeu a necessidade de aumentar sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar políticas públicas de forma eficiente.

Em 2001, o *Study 13 – Governance in the Public Sector* [...], conhecido no Brasil como Estudo 13 – Governança no Setor Público, desenvolvido pela *International Federation of Accountants*² (IFAC), que trata de assuntos ligados a finanças, contabilidade e auditoria do serviço público, apresentou princípios e recomendações de governança que foram adotados pela administração pública brasileira.

Entre os anos de 2001 e 2009, o Código das Melhores Práticas de Governança passou por três revisões. Em 2001, a segunda edição incluiu recomendações para os demais agentes de governança corporativa que o conselho de administração, como sócios, gestores, auditorias e conselho fiscal; em 2004, a terceira edição se concentrou nas demandas do mercado; e, em 2009, a quarta edição enfatizou a relevância das melhores práticas frente às novas demandas do ambiente institucional brasileiro e do mercado (IBGC, 2009). Não obstante ter sido concebido para as empresas, posteriormente, o documento adotou o termo “organizações”, com o intuito de torná-lo mais abrangente e adaptável para outros tipos de organização, como órgãos e entidades governamentais (IBGC, 2015).

A conjuntura sociopolítica e econômica do Brasil na década de 2010 mostrou o anseio da sociedade por mais investimentos em áreas estratégicas do País (educação, saúde, habitação, segurança e infraestrutura), por um serviço público mais ágil e qualificado, por tomada de decisões que visem o interesse público, por resultados da aplicação dos recursos públicos, por transparência e controle por parte dos governos.

² A Federação Internacional de Contadores, fundada em 7 de outubro de 1977, em Munique (Alemanha), é uma organização global que atende ao interesse público fortalecendo a profissão contábil por meio do desenvolvimento, promoção e aplicação de padrões internacionalmente reconhecidos de alta qualidade para auditoria e asseguarção, educação, ética e contabilidade do setor público.

Acrescente-se a esse cenário os adventos da tecnologia, da *internet*, das redes sociais, que facilitaram o acesso à informação rapidamente, criando uma nova forma de atendimento aos usuários dos serviços públicos. Os cidadãos cada vez mais exigem prestação de contas por parte do governo. Em outras palavras, é a contrapartida dada pelo governo aos cidadãos que pagam seus tributos e esperam a melhor aplicação desses recursos (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018).

No contexto brasileiro, um importante documento sobre governança, publicado em 2014, é o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, segundo o qual governança no setor público compreende “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (BRASIL, 2014a, p. 33).

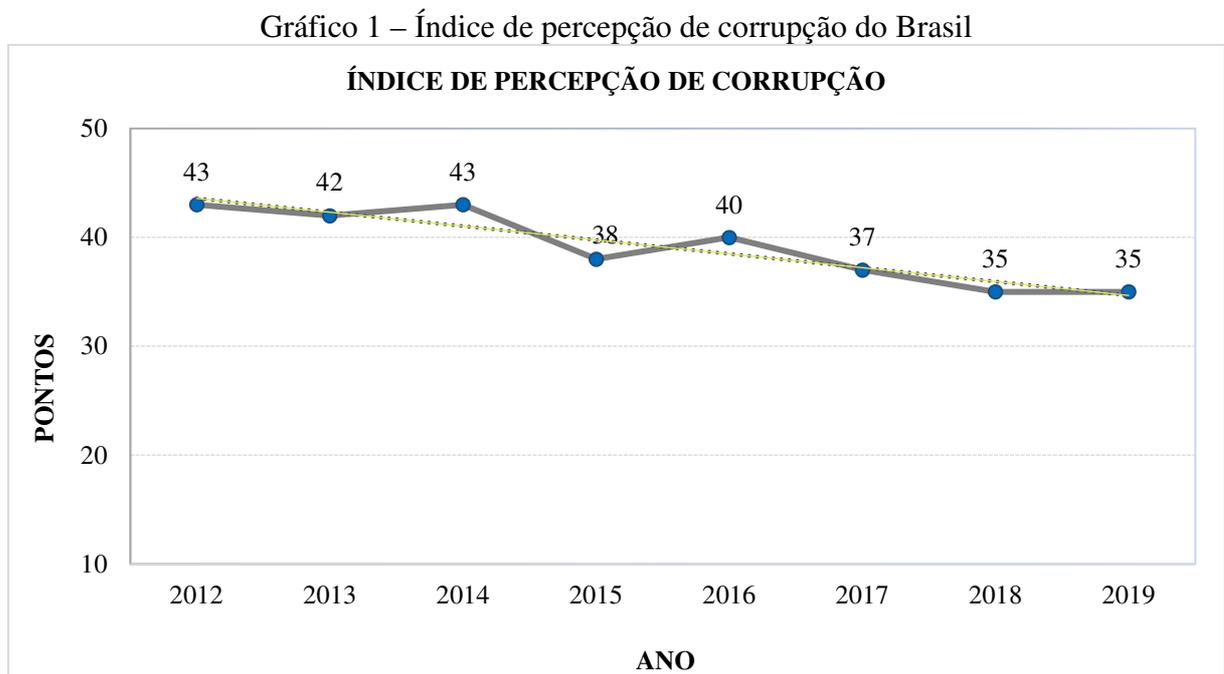
Em 2015 foi lançada a quinta edição do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, com uma tônica que estimula o uso adequado dos instrumentos de governança, com ênfase na essência das boas práticas. Tornou-se, portanto, menos prescritiva, ampliou o olhar sobre as diversas partes interessadas da empresa e reforçou a importância das boas práticas de governança e da ética nos negócios (IBGC, 2015).

Com a ideia de estabelecer um conjunto de boas práticas de governança, recomendadas por organizações internacionais como a *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) – nome em inglês traduzido como Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) –, para subsidiar e direcionar a atuação estatal, o governo federal publicou o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Tal documento surgiu da percepção de que era necessária uma condução integrada e coerente das diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança.

Esta necessidade é corroborada pelo *Corruption Perceptions Index 2019* – título em inglês traduzido como Índice de Percepções de Corrupção de 2019. O estudo, divulgado pela entidade Transparência Internacional, aponta que em 2019 o Brasil ocupou o 106º lugar entre 180 países no *ranking* sobre a percepção de corrupção no mundo. O *ranking* leva em consideração a percepção que a população tem sobre a corrupção entre servidores públicos e políticos de seu país. Quanto melhor um país está posicionado, menor é o nível percebido de corrupção por seus cidadãos. A pontuação do *ranking* vai de 0 (extremamente corrupto) a 100 (muito íntegro), indicando um sério problema de corrupção o resultado menor que 50. O

índice brasileiro em 2019 foi 35 – mesma pontuação de 2018 –, o que representou a queda de uma posição para o País (TRANSPARENCY INTERNATIONAL SECRETARIAT, 2020).

O Gráfico 1 mostra o levantamento do índice de percepção de corrupção do Brasil desde 2012, quando a pontuação adotou um novo padrão de cálculo. Notadamente, os resultados do País mostram um sério problema de corrupção porque estão abaixo de 50 pontos. Além disso, os índices estão em queda desde 2017 conforme linha de tendência, o que demonstra maior desconfiança por parte da população. Portanto, menos credibilidade nas instituições e nos agentes públicos, sejam representantes políticos ou servidores.



Fonte: www.transparency.org/research/cpi/overview

De acordo com a entidade *Transparency International Secretariat* (2020), transparência em todos os processos políticos e instituições democráticas fortes são requisitos indispensáveis para o combate à corrupção, possibilitando à sociedade civil e à mídia que responsabilizem os corruptos que ocupam o poder. Um exemplo é a Operação Lava Jato, que foi possível e bem sucedida – afinal, recuperou para o Brasil R\$ 4 bilhões desviados por corrupção³ – porque a Polícia Federal, responsável pela investigação, é um órgão de Estado, independente, que serve à sociedade brasileira, e porque teve ampla divulgação da mídia e vigoroso apoio popular.

³ Dado de 2020, do Ministério Público Federal (MPF) – disponível em: <https://bit.ly/3fHKGnp>.

Gradativamente, a administração pública vem se adequando às exigências de uma legislação mais rigorosa, de modo a atender às demandas da sociedade pela implementação de mecanismos de gestão e controle. A governança, que surgiu nas empresas privadas, hoje está presente nas instituições públicas com o objetivo de garantir confiabilidade em todos os seus processos e proporcionar confiança aos seus *stakeholders*, assegurando que as ações executadas estejam alinhadas ao interesse público.

O Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2014a) estabelece práticas de governança do mecanismo controle, relacionadas à *accountability* – termo em inglês traduzido como prestação de contas com responsabilização e possibilidade de sanção – e transparência, de que trata este estudo, constantes do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, elencadas a seguir:

- I. Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei;
- II. Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*;
- III. Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos;
- IV. Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Justificativa

Pesquisas sobre governança podem ampliar o conhecimento a respeito da relação entre estrutura organizacional e execução das atividades-fim das instituições federais de ensino pesquisadas, permitindo a abordagem direcionada às práticas de governança para a gestão sustentável em educação superior. A governança funciona para viabilizar a execução de políticas públicas, como as educacionais, temas correlatos à linha de pesquisa “Gestão das Organizações e Políticas Públicas para a Educação Tecnológica e Profissional”. A educação integral, constituída pela ciência, trabalho, cultura e tecnologia, depende de uma gestão eficiente. Práticas de governança constituem um instrumento de aprendizagem, devendo ser ensinadas e assimiladas. Conferem aperfeiçoamento do domínio das técnicas, do conhecimento e do processo de trabalho. Deste modo, governança é um tema de interesse da educação, pois lhe afeta diretamente.

Esta pesquisa contribuiu para o campo acadêmico ao investigar o tema sob a perspectiva da efetividade da gestão pública universitária. E mais, pode ser considerada interdisciplinar ao fazer a interlocução entre as áreas da administração, educação e filosofia – pela convergência entre governança e ética –, em atendimento à interdisciplinaridade na pesquisa científica, incentivada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por meio de programas de pós-graduação. Sem contar que, trata-se de um tema proeminente e, apesar disso, falta se inserir na cultura da administração pública em geral.

O governo federal, pressionado pela sociedade e investidores, tem implantado a governança na administração pública por meio de uma legislação abrangente e a acurada fiscalização do TCU. Um exemplo desta atuação é a elaboração do Relatório de Gestão Anual para o processo de prestação de contas, prevista na Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020, que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 7º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, Lei Orgânica do TCU. A Instrução Normativa nº 84/2020 revogou as Instruções Normativas TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, e nº 72, de 15 de maio de 2013, que tratavam das normas de organização e de apresentação do relatório de gestão e das peças complementares dos processos de contas.

Este estudo permitiu o diagnóstico da governança nas universidades federais do estado de Minas Gerais ao investigar os componentes do controle, tais como transparência e *accountability* – prestação de contas responsiva. Seus resultados podem subsidiar o processo de fiscalização realizado pelo TCU, periodicamente, além de apontar adequações que devem surgir em virtude das exigências do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Com base em levantamento de dissertações e teses relacionadas ao tema pesquisado, realizado nas plataformas Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), em junho de 2019, usando os descritores “governança”, “controle”, “*accountability*” e “transparência” durante o período de 1999 a 2019, foi possível verificar que as pesquisas existentes similares abordaram o subtema “controle” sob outras perspectivas, o que confere uma nova abordagem e singularidade a este estudo por sua especificidade. Este estudo aprofundou a análise sobre o controle, enquanto mecanismo de governança, investigando dois de seus componentes: *accountability* e

transparência. Os trabalhos que mais se aproximaram deste estudo – identificados pela legenda do Quadro 1 – investigaram o mecanismo controle sem focar estritamente nas práticas de governança recomendadas pelo TCU.

O Quadro 1 mostra as dissertações e teses levantadas.

Quadro 1 – Levantamento de dissertações e teses relacionadas ao tema pesquisado – governança e controle

TÍTULO DO TRABALHO	AUTOR	DATA DA DEFESA	PALAVRAS-CHAVE
Avaliação dos Códigos de Boas Práticas de Governança Corporativa no Brasil: o Conselho de Administração [http://bit.ly/32y6kmG]	Cláudia Lúcia Torres de Oliveira – Dissertação	01/09/2002	Conselho de Administração. Governança corporativa. Administração.
Governança e controladoria na gestão pública por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI): um estudo de caso nas unidades gestoras do exército brasileiro no estado de São Paulo [https://tede2.pucsp.br/handle/handle/1743]	Cláudio Santiago de Lima – Dissertação	24/08/2009	Riscos. Governança. Transparência. Administração Pública.
O controle interno na administração pública como instrumento de governança e governabilidade na gestão dos municípios paranaenses - [http://bit.ly/2nLviQC]	Diego Buligon – Dissertação	12/12/2012	Controle Interno. Governança Pública. Governabilidade. Prestação de Contas.
Governança na administração pública: um estudo da medida cautelar como instrumento de controle no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás [http://bit.ly/2mhTLfU]	Luiz Paulo Barbosa da Conceição – Dissertação	25/01/2013	Governança. Governança pública. Controle. Controle externo. Tribunal de contas. Medida cautelar
Uma proposta para desenvolvimento do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado [http://bit.ly/2IVs8sC]	Beatriz Jackiu Pisa – Dissertação	28/02/2014	Governança. Avaliação. Indicadores. Controle social. Efetividade.
Auditoria interna como instrumento de governança pública na dimensão controle: estudo nas universidades federais brasileiras - [http://bit.ly/2nEvr8B]	Lúcia Helena Moreira – Dissertação (1)	27/08/2015	Governança Pública. Auditoria Interna. Universidades Federais.
Contribuição da Transparência e Prestação de Contas na Mobilização de Recursos no Terceiro Setor: Um estudo de casos múltiplos realizado na Região Norte do Rio Grande do Sul - [http://bit.ly/2mIyDzM]	Camila Fortuna Dall Agnol – Dissertação	13/11/2015	Organizações. Terceiro Setor. Prestação de Contas. Mobilização de Recursos.
Governança em Segurança Pública: mecanismos de liderança, estratégia e controle na Polícia Rodoviária Federal - [http://bit.ly/2mcV5kw]	Duarte Raab Pires – Dissertação (1)	29/02/2016	Administração pública. Governança no setor público. Segurança pública.
Maturidade em governança com base nas práticas e recomendadas pelo TCU: estudo de caso em um Tribunal Regional do Trabalho - [http://bit.ly/2MOldPY]	Mário Luís Kruger – Dissertação (1)	30/03/2016	Governança Pública. Liderança. Estratégia. Controle. Modelo de Governança Mínimo. Justiça do Trabalho
Governança para uma Universidade de Classe Mundial: desafios e perspectivas - [https://bit.ly/2miRbGB]	Regina Coeli Lafayette Neves – Dissertação (1)	05/05/2016	Governança. Universidade de Classe Mundial. Mecanismo de Governança. Liderança.

			Estratégia e Controle.
<i>Accountability</i> e Transparência: uma proposta para os cursos do Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas da Fundação Universidade Federal de Rondônia - [https://tinyurl.com/y5vw746g]	Caroline Almeida de Andrade – Dissertação	15/12/2016	<i>Accountability</i> . Acesso à informação. Educação superior. Transparência.
Os controles internos da Universidade Federal de Juiz de Fora e a sua contribuição para o processo de gestão e para a governança institucional - [http://bit.ly/2mKmbQp]	Rodrigo Giacoia Mendes – Dissertação	21/12/2016	Auditoria. Controle interno. Gestão pública. Eficiência.
Mecanismos de governança na Universidade Federal de Rondônia - [http://bit.ly/2m8n5FN]	Francisco Robson da Silva Vasconcelos – Dissertação	15/06/2018	Governança Pública. Mecanismos de Governança. IFES. Estudo de Caso. Inovação.
A controladoria em organizações públicas: uma avaliação das práticas de governança - [http://bit.ly/37vGkuD]	João Marcelo Pitiá Barreto – Tese	10/04/2015	Controladoria. Controles internos. Governança pública. <i>Accountability</i> . Teoria da Agência. Administração Política.
Gestão e efetividade na administração pública: o programa nacional de apoio à modernização da gestão e do planejamento dos estados e do Distrito Federal (PNAGE) na experiência dos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe - [http://bit.ly/2mVYc0n]	Rosiane Chagas – Tese	29/05/2015	Administração Pública. Programas de Modernização. Governança Pública. PNAGE. Gestão. Efetividade.
Governança e conformidade na gestão universitária - [http://bit.ly/2ojTqds]	Alexandre Hideo Sasaki – Tese	03/08/2016	Ensino Superior. Governança Corporativa. Teoria de Sistemas (Administração).
<i>Accountability</i> no Contexto da Educação Superior Brasileiro: Comparativo entre Universidade Federal, Estadual e Municipal - [http://bit.ly/2ok4Td1]	Mônica Herek – Tese	14/07/2017	Sistemas de <i>accountability</i> . Educação superior pública. Brasil. <i>Social Contingency Theory of Accountability</i> . <i>Over-accountability</i> .
A atuação da auditoria interna na governança pública: um estudo baseado na visão da alta administração das universidades públicas federais brasileiras - [http://bit.ly/2mdWfwa]	Douglas Renato Pinheiro – Tese	21/09/2017	Governança Pública. Controle Público. Auditoria Interna. Auditoria Baseada em Riscos – ABR.

Fonte: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>

<http://bdtd.ibict.br/vufind/Search/Advanced>

(1) Dissertações e teses com maior proximidade do tema desta pesquisa.

A Educação, setor estratégico para o desenvolvimento do País, atravessa um momento de restrição orçamentária, enfrentando o desafio do limite de gastos públicos por 20 anos, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Conseqüentemente, a instituições pesquisadas serão afetadas e precisam estar preparadas para

lidar com o contingenciamento de recursos, visando ao menor impacto possível em suas atividades.

Com o intuito de equilibrar as contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos, a partir de 2018 as despesas federais só podem aumentar de acordo com a inflação acumulada com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A inflação a ser considerada para o cálculo dos gastos será a medida nos últimos doze meses, até junho do ano anterior.

Dentro deste contexto, a governança, do ponto de vista do controle, pode ser útil em vários aspectos para esse processo de readequação. O controle efetivo das instituições transmite confiabilidade ao público – usuário de seus serviços – e ao governo – financiador e fiscalizador de suas ações –, sendo, portanto, uma decisão estratégica relevante para futuros pleitos junto ao Ministério da Educação (MEC).

O tema pesquisado enriqueceu o currículo do pesquisador nas áreas de administração e educação e o ajudou em um projeto pessoal, o exercício da docência a partir da formação de mestre em Educação Tecnológica. No campo profissional trouxe mais conhecimento para ser aplicado na elaboração do Levantamento de Riscos, do Relatório de Gestão Anual, do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública e da Política de Governança da Universidade, sobretudo pelo fato do pesquisador atuar na área de planejamento da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) e ser um dos responsáveis pela elaboração destes documentos.

Perguntas de pesquisa

A questão nuclear da pesquisa traduziu-se na seguinte pergunta: As práticas de governança, relacionadas à *accountability* e transparência, adotadas nas universidades federais do estado de Minas Gerais, seguem as recomendações do TCU? Para respondê-la é necessário investigar os componentes do mecanismo de governança controle, quais sejam *accountability* e transparência, existentes nas referidas instituições, constantes das práticas conforme as recomendações do TCU.

Constituíram-se questões secundárias desta investigação:

- As práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência estão instituídas por norma nas universidades?
- O sistema de governança das instituições serve de suporte para a implementação das práticas de *accountability* e transparência?

- Os documentos institucionais que caracterizam a implementação das práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência nas instituições pesquisadas seguem as recomendações do TCU?

Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é analisar as práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência, componentes do mecanismo “controle”, conforme as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), nas universidades federais do estado de Minas Gerais.

Os objetivos específicos são:

- Verificar as práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência como norma instituída nas universidades pesquisadas;
- Verificar o sistema de governança das instituições como suporte para a implementação das práticas de *accountability* e transparência;
- Analisar os documentos institucionais que caracterizam a implementação das práticas de *accountability* e transparência, segundo as recomendações do TCU.

Esta dissertação está estruturada em quatro Seções. A primeira Seção teve como objetivo delinear a origem, evolução dos conceitos e âmbito de aplicação da governança nos setores privado e público, bem como as vertentes do mecanismo controle e seus componentes, *accountability* e transparência, dos quais derivam as respectivas práticas (de governança) que são o objeto desta pesquisa.

A segunda Seção abordou o modelo de gestão com ênfase na autonomia, estrutura organizacional e financiamento, a expansão das universidades federais brasileiras a partir da década de 1990 e as práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência adotadas por estas instituições, bem como um breve histórico das universidades pesquisadas – UFTM, Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

A terceira Seção trouxe a classificação da pesquisa realizada quanto ao tipo e abordagem, os critérios de escolha e um breve histórico do local da pesquisa, os critérios de escolha e a descrição dos participantes, a forma de execução da coleta de dados indicando o

período, além da menção à aprovação do projeto no Comitê de Ética em Pesquisa da UFTM, da UFV e da UFMG.

A quarta Seção apresentou a análise das práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência implementadas na UFTM, UFV e UFMG, sob a ótica do TCU. Inicialmente, foram apresentados os resultados obtidos da análise de conteúdo das respostas oriundas das entrevistas e da análise documental e, na sequência, a análise final com as conclusões.

As considerações finais apresentaram as limitações da pesquisa, sugestões para estudos futuros e recomendações de melhoria para as universidades pesquisadas, seguidas das Referências, do Apêndice A – Instrumento de Coleta de Dados e do Anexo A – Sistema de Governança em Órgãos e Entidades da Administração Pública.

1 GOVERNANÇA – ORIGEM, CONCEITO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Esta Seção apresenta a origem, evolução dos conceitos e âmbito de aplicação da governança (setores privado e público), bem como as vertentes do mecanismo controle e seus componentes, *accountability* e transparência, dos quais derivam as respectivas práticas (de governança) que são o objeto deste estudo.

Desde que o ser humano começou a delegar tarefas a outros esteve presente a preocupação de criar mecanismos que permitissem ao delegante a segurança de que suas orientações fossem seguidas pelo delegado. As relações humanas e as incertezas do ambiente exigiram a implantação de mecanismos de governança pelos detentores do poder, que designavam terceiros para atuar em seu nome (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018).

Originalmente, governança refere-se à capacidade técnica-gerencial para implementar as medidas que superem a rigidez e ineficiência administrativa das organizações, sejam públicas ou privadas.

1.1 Governança corporativa

A crise econômica de 1929 e a Segunda Grande Guerra Mundial (1939-1945) acarretaram perdas substanciais para a humanidade: vidas ceifadas, caos social, elevado índice de desemprego. A depressão econômica causada por estes acontecimentos afetou diretamente os investidores e foi superada pelo papel central assumido pela ação governamental nos Estados Unidos e na Europa.

Este período marcou o surgimento das grandes corporações oriundas de empresas pequenas e familiares, que levou à separação entre a administração (gestor) e a propriedade (acionista). Nesta nova configuração, o dono da propriedade (ou principal) delega ao gestor (ou agente) o poder de decisão sobre esse bem, algo que estimula o conflito entre ambos, uma vez que os interesses do agente nem sempre estão alinhados aos interesses do principal. É consenso entre vários autores que a governança surge a partir do conflito entre o principal e o agente. Os interesses diversos entre gestores e proprietários exigiram o aperfeiçoamento das práticas de governança corporativa, com foco na transparência de informações, na proteção dos acionistas minoritários e na prestação de contas (MIRANDA, 2017).

O *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, de autoria de Deuter, Turnbull e Bradbery (2015, p. 678, tradução nossa), define governança como a “atividade de governar um país ou

controlar uma empresa ou organização; a maneira pela qual um país é governado ou uma empresa ou instituição é controlada.”

O termo governança – do latim *gubernare*, cujo significado é governar, dirigir, guiar – começou a ser utilizado mais fortemente na década de 1970, nas organizações privadas de países anglo-saxões, especialmente nos Estados Unidos e Reino Unido, a partir da necessidade de proteção dos interesses de acionistas minoritários. Nos Estados Unidos, escândalos envolvendo grandes corporações na década de 2000, como *ImClone Systems*, *Enron Corporation*, *Tyco International* e *WorldCom*, foram determinantes para a sedimentação do conceito de governança, desencadeando ampla discussão sobre o assunto (MIRANDA, 2017).

O foco da atuação gerencial estava distante da visão organizacional sustentável por conta dos interesses próprios dos gestores em detrimento dos objetivos estratégicos da empresa, o que evidencia a importância do conceito de governança sob a ótica corporativa. A delegação de poder teve de ser revista a partir desta nova perspectiva (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018).

Governança e gestão são funções complementares, conforme mostra a Figura 1. Enquanto a gestão define o melhor uso dos recursos disponíveis à organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, a governança define o direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas (BRASIL, 2014a).



Fonte: BRASIL, TCU – Referencial Básico de Governança, 2014, p. 32.

A governança corporativa refere-se à forma como as organizações são administradas e controladas, ao conjunto de instrumentos e mecanismos utilizados e à interação entre as partes

interessadas. Entre estes instrumentos incluem-se leis, políticas, normas de órgãos reguladores, normas e regulamentos internos e até práticas comerciais ditadas pelo mercado (PALUDO; FARAH JUNIOR; PUTZ, 2016).

Segundo o IBGC (2015, p. 20) “governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.” As boas práticas de governança corporativa convertem princípios – transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa – em propostas reais, ao alinhar interesses com o incremento do valor econômico da organização, em busca da qualidade da gestão e longevidade.

Nardes, Altounian e Vieira (2018) definem governança corporativa como um conjunto de mecanismos, procedimentos e processos que intentam proteger os acionistas de condutas abusivas dos gestores, inclusive os acionistas minoritários frente aos interesses individuais dos acionistas majoritários, priorizando medidas relativas à transparência, ética, responsabilização pelos resultados, prestação de contas e direitos iguais entre acionistas.

Numa visão estrutural, Matias-Pereira (2010) faz um paralelo entre a boa governança na gestão pública e gestão privada, em que ambas devem apresentar requisitos indispensáveis, como comprometimento, transparência, equidade, cumprimento das leis, correta prestação de contas e conduta ética. Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 154) distinguem governança pública da corporativa ao “considerar a transversalidade das políticas governamentais”, em que “os resultados não dependem apenas da atuação corporativa de um órgão e entidade, mas da ação conjunta e coordenada de todos os interessados, públicos ou privados.”

A governança foi implementada, primeiro, nas empresas privadas – daí a apropriação do termo “governança corporativa” – e, posteriormente, nas organizações públicas, ante a necessidade de ajuste estrutural para enfrentar a crise fiscal do Estado, típico da administração pública gerencial, que sucedeu a administração pública burocrática e emergiu, vigorosamente, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos com os governos de Margaret Thatcher (1979-1990) e Ronald Reagan (1981-1989), respectivamente.

Independentemente do âmbito de aplicação, a governança permite identificar a qualidade da atuação dos gestores mediante os resultados apresentados em comparação aos objetivos traçados. Os gestores devem atuar dentro de um sistema de governança, em sintonia com os anseios das partes interessadas, de modo a atendê-los por meio da articulação com os agentes públicos e privados. Não basta cumprir normas, deve-se gerar resultados mensuráveis que atendam às necessidades do principal, seja o cliente ou o cidadão.

1.2 Governança na administração pública

A história mostra que diversas ferramentas de governança sempre foram utilizadas na esfera estatal, embora não tivessem o rótulo específico da iniciativa privada. Impérios poderosos da Idade Antiga (4000a.C.-476d.C.) como Sumério, Assírio, Egípcio, Grego, Persa, Macedônico, Romano e Bizantino são exemplos da existência de mecanismos de delegação e controle eficientes para o exercício de poder dominante sobre diversas civilizações e de grandes extensões territoriais, em época que a comunicação não dispunha dos avanços atuais – registrados a partir do século XV com a invenção da imprensa – e era imprescindível para a criação de unidades de administração local e novas conquistas. A evolução da tecnologia, dos regimes políticos, das formas e sistemas de governo levou ao aprimoramento dos mecanismos de delegação e controle.

No Brasil, o movimento por boas práticas de gestão estratégica e governança mostrou-se mais intenso a partir das privatizações e da abertura do mercado nacional nos anos 1990, medidas adotadas pelo governo federal em consonância com a agenda de reformas proposta pelas principais economias mundiais.

Neste contexto, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) deu passos decisivos em direção às reformas ao promover o ajuste econômico, a desestatização, a desregulamentação e a abertura comercial, porém, sem planejamento, sem debates e sem o resultado esperado na economia (ABRUCIO, 2007).

Coube a Itamar Franco, em 30 de dezembro de 1992, assumir a Presidência da República após a renúncia de Fernando Collor de Mello. Com um mandato de dois anos, sem tempo suficiente para promover a reforma que o Estado brasileiro requeria, criou a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, referência em matéria de controle e responsabilização, que trata de normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

A Lei nº 8.666/1993 traz em seu texto, artigos 82 e 84, as sanções administrativas para os agentes públicos que agem em desacordo com as suas determinações ou visem a frustrar os objetivos da licitação. Os artigos 89 a 98 definem os crimes e as sanções penais aplicáveis a agentes públicos que atuam em licitações e contratações, alguns extensivos a agentes privados. Quanto à responsabilidade civil, que trata da reparação de dano patrimonial ou

moral causado a terceiro em razão do descumprimento de uma obrigação primária, tem sua base legal nos artigos 186 e 927 do Código Civil (BRASIL, 1993).

Apesar do tempo exíguo, o governo de Itamar Franco (1992-1994) teve como meta a recuperação da economia e o combate à alta inflação. A medida adotada foi a estabilização monetária, com a criação do Plano Real em 1994. A implementação do Plano Real trouxe um resultado positivo para a economia e foi fator decisivo para a vitória do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC), eleger-se presidente da República no mesmo ano.

O governo FHC (1995-2002), alinhado com a proposta da administração pública gerencial introduzida na Grã-Bretanha, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e Suécia, conseguiu que o Congresso Nacional aprovasse a quebra dos monopólios estatais nas áreas de comunicação e petróleo, além da eliminação de restrições ao capital estrangeiro. A política de privatização de empresas estatais – por exemplo, nas áreas de telefonia e de extração e comercialização de minérios –, a continuidade do Plano Real e o controle dos gastos públicos trouxeram estabilidade econômica ao País.

Em 1995, Luiz Carlos Bresser-Pereira, então à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), com uma agenda nacional de discussões sobre o papel do Estado, as políticas de gestão pública e a modernização e profissionalização da administração pública. Parte da estratégia de transição para a administração pública gerencial, o plano previa a transferência dos serviços considerados não exclusivos do Estado para o setor público não estatal (ABRUCIO, 2007).

Os diagnósticos e o quadro teórico apresentados no PDRAE fundamentaram as propostas de Emenda Constitucional que o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional para as reformas administrativa e previdenciária. As reformas do Estado brasileiro tinham por objetivo modernizar as estruturas estatais, sustentando o desenvolvimento econômico e a integração do País no mercado global.

Esta mudança de cultura nos órgãos e entidades públicos era uma adequação ao novo cenário que se desenhava e a governança surge como uma promessa de compreensão abrangente e integradora, com vistas às melhores práticas e resultados, suscetíveis à cultura política do país, condição que influencia a configuração e as decisões das instâncias de governança de uma instituição (POLLITT; HUPE, 2011).

Segundo Bresser-Pereira (1997, p. 45), “governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”, com a finalidade de

melhorar as condições de vida dos cidadãos. O autor considera o conceito intrínseco ao setor público. Complementando-o, Araújo (2002) define governança pública como a capacidade de administrar recursos econômicos e sociais por intermédio da formulação e implementação de políticas públicas que atendam às necessidades da população. O cerne da questão está na gestão, na capacidade do Estado em se organizar e tomar decisões que resultem em desenvolvimento sustentável frente ao esgotamento do modelo burocrático. Pollitt e Hupe (2011) entendem a governança pública como um novo paradigma, distinto da administração pública burocrática ortodoxa e da administração pública gerencial.

Para Slomski *et al.* (2008), trata-se da articulação de instituições, processos e mecanismos, mediante parcerias e interações sociais e políticas, com a participação ativa do governo na gestão de recursos para alcançar objetivos alinhados ao interesse e desenvolvimento da sociedade. Na mesma linha de raciocínio, Abrucio (2007) considera que a governança pública numa sociedade participativa possibilita ao Estado ser mais suscetível à influência da sociedade, com maior capacidade de soluções, à medida que se utiliza conceitos de diversas áreas do conhecimento.

Fiel às diretrizes de governança e gestão definidas pelo PDRAE, o governo FHC aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101, de 04 de maio de 2000 –, que fortaleceu o planejamento governamental ao exigir a ação planejada e transparente capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que possam impactar o equilíbrio das contas públicas. Para Nardes, Altounian e Vieira (2018), esta Lei foi um marco no controle dos gastos estatais ao ambicionar a radical redução do *déficit* público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao produto interno bruto (PIB) da economia.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (doravante Lula) (2003-2010) iniciou com a proposta de manter a estabilidade econômica. Segundo Nascimento (2014), a política macroeconômica do governo Lula intentou alcançar a sustentabilidade das contas públicas, preservando o regime de livre flutuação do câmbio e das metas de inflação, sem aumento da carga tributária. Esta estratégia transmitiu confiança ao mercado e, ao mesmo tempo, a imagem de uma gestão equilibrada, responsável, congruente com os preceitos neoliberais.

Na tentativa de adotar um modelo de gestão pública focada em resultados para o cidadão, o governo Lula instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) por meio do Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. O GESPÚBLICA orientou sua ação pela promoção da governança e qualidade da gestão e dos serviços públicos. Tratava-se de uma política pública alicerçada em assegurar a eficácia e

efetividade da ação governamental na busca pela gestão democrática, participativa, transparente e ética (BRASIL, 2005).

O Programa tentou fixar um referencial de excelência em gestão e avaliar a aderência das organizações públicas às suas práticas, orientadas por um sistema constituído por dimensões integradas e interativas: governança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informações e conhecimento, pessoas, processos e resultados. O GESPÚBLICA foi uma iniciativa de aprimoramento da gestão e governança do governo Lula, que perdurou durante o governo de Dilma Rousseff e foi descontinuada em 2017 pelo governo de Michel Temer.

Segundo Fowler (2008), o Programa foi utilizado em vários órgãos e entidades públicos, porém, nas instituições de ensino superior teve baixa adesão, sobretudo, nas federais, pelos seguintes motivos: exposição dos pontos fracos da instituição a terceiros (auditores e consultores); receio da não continuidade do Programa; inexperiência institucional com programas de qualidade; excesso de burocracia para a implantação; baixo índice de dados históricos na instituição e a escassez de exemplos consolidados na implementação de programas de natureza administrativa nas instituições de ensino.

O governo Lula foi marcado também pelo crescimento econômico em função da grande valorização internacional das *commodities*⁴, investimento em educação e programas sociais e geração de empregos (NASCIMENTO, 2014). A educação superior contou com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) para a criação de 15 universidades federais durante os seus dois mandatos, além da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A expansão exigiria mais controle, transparência e prestação de contas da gestão das universidades e institutos federais por parte do governo.

A transparência das ações governamentais em todos os níveis de governo veio com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Esta Lei é uma conquista da população brasileira, que passou a exercer o direito de acesso à informação, reconhecido internacionalmente e vinculado à prestação de contas presente nas democracias desenvolvidas. Representa, ainda, uma evolução em termos de práticas de governança na administração pública.

De acordo com Matos e Dias (2013, p. 73) “a governança pode ser vista como o padrão ou estrutura que emerge de um ‘sistema sociopolítico’.” Conseqüentemente, a atuação

⁴ São matérias-primas básicas como milho, soja, boi, café, petróleo, ouro e outras, produzidas em larga escala, geralmente pouco processadas, sendo utilizadas em produtos de maior valor agregado.

da sociedade civil e sua interação com os atores sociais e com a classe política, na proposição dos projetos políticos que sustentam a esfera pública, irá determinar o nível de governança baseada na concepção de nova gestão em redes, defendida pelos autores.

O acesso à informação e mais liberdade para denunciar ilegalidades e abusos cometidos por agentes públicos, com efeito os políticos, instigaram uma mudança de comportamento nos cidadãos brasileiros em relação ao interesse e posicionamento pela política. A pressão do povo nas ruas foi decisiva para a aprovação da Lei Anticorrupção, sancionada pela presidente Dilma Rousseff após a onda de protestos em junho de 2013, inicialmente contra a tarifa do transporte público em São Paulo, e, depois, estendida pelo País, por conta da insatisfação geral contra a atuação da classe política.

A Lei Anticorrupção, como ficou conhecida a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, é uma medida em prol da governança adotada pelo governo federal contra as práticas de corrupção cometidas pelas pessoas jurídicas que se relacionam com a administração pública. Em demonstração de avanço no combate à corrupção, o texto do artigo 3º diz que a “responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.” (BRASIL, 2013, p. 1).

Os impactos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico e político são visíveis quando comprometem o direito de propriedade, a soberania da lei e os investimentos no país. Altos índices de corrupção levam a sociedade à crise de legitimidade de seu sistema político, isto é, queda nos níveis de credibilidade de seus políticos e instituições. A corrupção dissolve as bases da democracia, os valores éticos dos indivíduos, acentua Dotti (2018).

O Brasil tem sua história marcada por uma série de escândalos de corrupção na esfera pública, os quais se estruturaram a partir da conjunção de instituições fracas, governos e mandatos políticos sem transparência, contratos públicos e financiamento de campanhas eleitorais sem controle. Neste sentido, a Operação Lava Jato, investigação deflagrada em março de 2014, é um exemplo simbólico porque desmantelou o maior esquema de corrupção e lavagem de dinheiro do País, em que empregados da companhia Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRÁS) fraudavam licitações sob o comando de líderes de diversos partidos políticos em prol de um cartel de empreiteiras contratadas pela estatal, em troca do recebimento de vultosas propinas, que representam um total de 14 bilhões de reais, considerando os valores previstos de recuperação (BRASIL, 2020c). Embora a Operação Lava Jato seja um marco no combate à corrupção e tenha colaborado para a punição de vários empregados públicos,

políticos e empresários criminosos, e recuperado 4 bilhões de reais⁵, a corrupção institucionalizada, como neste caso, fortalece a sensação de impunidade.

O governo de Dilma Rousseff foi desestabilizado pelos escândalos da PETROBRÁS, uma vez que aliados da base política de seu governo estavam entre os envolvidos. A crise política e econômica, o aumento do desemprego, a pressão popular e a denúncia do esquema de pedaladas fiscais⁶ motivaram o *impeachment*⁷ de Dilma Rousseff em agosto de 2016, dando a oportunidade para o então vice-presidente Michel Temer assumir a Presidência da República.

O governo de Michel Temer (2016-2018) foi afetado pelos desdobramentos da Operação Lava Jato, que atingiram políticos da base aliada e integrantes da equipe do governo. Em 2017, o Brasil vivia uma crise política em decorrência dos crimes de corrupção ocorridos na PETROBRAS, e o povo clamava por justiça, combate à corrupção e punição dos culpados. A economia, em crise desde 2014, não apresentava sinais de recuperação e a mídia insistia na reforma da previdência como solução para o alto endividamento do Estado, qualificado como oneroso, “inchado” e ineficiente.

Em meio a este quadro crítico, o governo de Michel Temer aprovou o Decreto nº 9.203/2017, que trata sobre a política de governança da administração pública federal. Dotti (2018) aponta a importância deste Decreto na promoção da governança, ao propor diretrizes relativas à gestão, controle e fiscalização em organizações públicas para implementar políticas públicas de modo eficaz e transparente.

No cenário de incerteza da economia brasileira, crise institucional e confronto político-ideológico nas redes sociais, o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) assume o Brasil. O programa do governo se baseia nas reformas estruturais, como reforma da previdência, reforma tributária e reforma política, parte da agenda do governo anterior. Ademais, o governo tem como meta aumentar a governança e reduzir o tamanho do Estado.

Em busca do aprimoramento da administração pública, o governo federal, por via do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, definiu medidas de eficiência organizacional que propiciam aos órgãos e entidades da administração pública federal – direta, autárquica e

⁵ Dado do MPF – disponível em: <https://bit.ly/3fHKGnp>.

⁶ Operações orçamentárias não previstas na legislação, realizadas pelo Tesouro Nacional, que atrasa o repasse de recursos a bancos públicos e privados com a intenção de melhorar artificialmente as contas públicas, forjando o cumprimento das metas fiscais do governo, de modo a ludibriar o mercado financeiro (NARDES, ALTOUNIAN E VIEIRA, 2018).

⁷ Termo em inglês traduzido como “impedimento”, que consiste no processo de deposição de presidente da República, ministros de Estado, ministros do Supremo Tribunal Federal e procurador-geral da República em decorrência de comprovada prática de crimes de responsabilidade.

fundacional – a melhoria de suas condições de funcionamento e competências institucionais, especialmente na execução dos programas do plano plurianual. Aumento da efetividade do gasto público e da ação administrativa, foco em resultados e orientação para as prioridades de governo estão entre as diretrizes que devem nortear as medidas de fortalecimento da capacidade institucional (BRASIL, 2019a).

Esta proposta de gestão focada em resultados foi ratificada pelo governo federal ao instituir, por via do Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020, o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado – TransformaGov – para as instituições federais de ensino mediante adesão. Os objetivos do TransformaGov são:

- I - identificar as necessidades e as oportunidades de inovação e transformação institucional;
- II - definir prioridades de digitalização, de simplificação e de integração de processos;
- III - propor novos modelos institucionais com foco na entrega de resultados para os cidadãos;
- IV - estimular ganhos de eficiência;
- V - otimizar a implementação de políticas públicas que visem à oferta de melhores serviços à sociedade;
- VI - promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e entidades; e
- VII - incentivar a cultura de inovação. (BRASIL, 2020b, p. 3).

O referido Programa tem a missão de reduzir a burocracia e custos dos serviços prestados à população por meio da simplificação do acesso aos serviços públicos. Para isso, deve-se elaborar o Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT), a fim de implementar a revisão do planejamento estratégico, o aperfeiçoamento de processos de trabalho e a readequação de estruturas organizacionais vigentes, dando visibilidade aos resultados atingidos, conforme prevê o artigo 7º:

Art. 7º Os órgãos e as entidades deverão:

- I - manter modelo de governança e gestão estratégica que preveja o monitoramento, a avaliação e a preservação dos resultados alcançados com as medidas de transformação institucional contidas no PGT;
- II - acompanhar os resultados previstos no PGT; e
- III - estabelecer medida de transparência ativa sobre os resultados alcançados com a implementação do TransformaGov.

Parágrafo único. A execução do PGT será acompanhada pelo comitê interno de governança do órgão ou entidade, ou colegiado com as competências correspondentes, conforme as diretrizes previstas no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. (BRASIL, 2020b, p. 3).

É importante lembrar que o TransformaGov é mais um programa de governança e gestão apresentado pelo governo federal, dentre outros interrompidos por questões políticas,

e, por isso, necessita de continuidade, monitoramento e ajustes para atingir seu propósito. Trata-se de um programa que visa à melhoria da governança pública ao determinar a transformação institucional, integração de processos, a entrega de resultados para a sociedade e a implementação de políticas públicas.

Matias-Pereira (2010) diz que a governança pública exige equilíbrio de poder entre as partes interessadas – cidadãos e agentes públicos, dentre representantes eleitos, gestores, servidores e empregados públicos – para que o bem comum seja preponderante sobre os interesses de pessoas ou grupos.

Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 154) conceituam governança pública como a capacidade de um governo em prever as necessidades da população em seu planejamento, mobilizar profissionais qualificados, instituir normas e processos adequados para a execução das ações planejadas com ênfase em controle, resultados e indicadores de desempenho, comunicando todas as etapas deste processo à sociedade.

1.2.1 Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública

O TCU planejava elaborar um documento que reunisse conceitos orientadores da ação dos gestores e auditores públicos. A necessidade de uma visão sistêmica para esse projeto exigiu a formação de equipe multidisciplinar com servidores pertencentes a diversas unidades técnicas do Tribunal. O trabalho buscou reunir as boas práticas observadas na governança pública para servir de referencial na implementação de ações de controle externo.

O Referencial Básico de Governança [...] – Brasil (2014) prescreve a adoção de três mecanismos para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória: liderança, estratégia e controle, como mostra a Figura 2.

Figura 2 – Mecanismos de governança e seus componentes



Fonte: BRASIL, TCU – Referencial Básico de Governança, 2014a, p. 39.

A Administração sofreu profundas transformações a partir da revolução industrial, passando pela revolução digital até chegar à era do conhecimento, onde se reconhece a importância do capital intelectual. Neste quadro, a liderança ocupa um lugar de destaque ao viabilizar a melhor forma de aproveitar o talento de cada um.

Silva (2013, p. 236) entende liderança como “o processo de dirigir e influenciar as atividades de pessoas no sentido de alcançar os objetivos de uma organização.” Diferenciar a liderança exercida pelo gestor da função administração é um exercício mais teórico do que prático devido à natureza das atividades. Para o autor, a liderança enfatiza as atividades comportamentais de uma organização.

Segundo o Referencial Básico de Governança [...] – Brasil (2014a), liderança refere-se

ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. (BRASIL, 2014a, p. 37).

No contexto das universidades federais, os gestores têm que dar conta de tarefas não previstas, fora do planejamento, e isso desvia a atenção seguidamente, fragmenta suas ações e prejudica sua tomada de decisão.

Estratégia tem relação com definição de rumos. É o conjunto de práticas que permitem aos líderes definirem um plano consistente para garantir o alcance dos objetivos organizacionais com base na boa governança (NARDES, ALTOUNIAN E VIEIRA, 2018).

O processo de definição da estratégia pelos líderes, necessária à boa governança, diz respeito a aspectos como:

escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas. (BRASIL, 2014a, p. 37).

Estratégia é a aplicação de recursos pela alta administração de uma organização para atingir objetivos no longo prazo. A estratégia não é um fim em si mesma, mas apenas um meio. Por ser dinâmica, deve ser reavaliada e reajustada em função das mudanças do ambiente interno e externo (CHIAVENATO, 2013).

A estratégia, no âmbito das universidades federais, é definida no documento denominado Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), planejamento que deve contemplar um período de vigência de cinco anos, contendo o cronograma e a metodologia de sua implementação, previsto pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) – Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 e pelo decreto 9.235, de 15 de dezembro de 2017. O PDI descreve a missão, os objetivos estratégicos, a organização administrativa, a estrutura organizacional, as diretrizes pedagógicas, as atividades acadêmicas desenvolvidas e a sustentabilidade financeira da universidade.

O terceiro mecanismo de governança, o controle, procura assegurar que a organização mantenha a direção definida em sua estratégia. Os processos oriundos da estratégia definida pelos líderes, ao serem executados, possuem riscos, os quais devem ser analisados, avaliados, tratados e monitorados. Daí, a necessidade da implementação do controle e sua avaliação, que engloba a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

O foco deste estudo é o controle como função administrativa, um dos mecanismos de governança, descrito na Subseção 1.3. Gestão de riscos e controle interno, auditoria interna, *accountability* e transparência são componentes do controle, sendo os dois últimos o recorte, a delimitação do tema governança, objeto deste estudo, ilustrado na Figura 3.

Figura 3 – Componentes do mecanismo de governança “Controle”



Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, TCU – Referencial Básico de Governança, 2014a, p. 39.

1.3 Controle – mecanismo de governança

A sociedade se caracteriza pela organização social, onde existem regras que balizam as relações humanas. Nas relações sociais de trabalho existe um conjunto de normas que é central para um tipo de vínculo, do qual surge a solidariedade entre as pessoas. Quando não há regras e nem solidariedade surge a anomia, definida como a desagregação normativa que gera relações não regulamentadas, a desintegração social e a debilidade dos laços que prendem o indivíduo ao grupo (DURKHEIM, 2019). Para Durkheim (2019, p. 406) a liberdade é produto de uma regulamentação. “Ela é tão pouco uma propriedade inerente ao estado natural, que é, ao contrário, uma conquista da sociedade sobre a natureza.” Uma sociedade exige o mínimo de controle para o seu funcionamento.

A ideia de poder, de controle concentrado na figura de uma pessoa, um rei absolutista sucedido pela hereditariedade, foi superada pela Revolução Francesa (1789-1799) a partir do discernimento de que todo poder emana do povo, um fundamento da democracia. Este regime de governo compreende o direito de concorrer a um cargo político e de eleger representantes de governo para o parlamento, incumbidos de cuidar da coisa pública. Conseqüentemente, o cidadão pode usufruir e exigir qualidade na prestação de serviços e de contas, e, assim, exercer o controle social (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018).

Do ponto de vista de Curran (1808, p. 5, tradução nossa), “a condição sob a qual Deus deu liberdade ao homem é a eterna vigilância; condição que, se ele descumpre, a servidão é,

ao mesmo tempo, a consequência de seu crime e a punição de sua culpa.” Desta assertiva é possível inferir que o preço da liberdade é a eterna vigilância, condição que exige controle das ações do governo por parte da sociedade o tempo inteiro, conduta precípua para a democracia.

Há dois modelos estruturais de controle vigentes no mundo: o de tribunal de contas, também denominado de judicial ou napoleônico; e, o de auditoria geral, sistema monocrático, britânico ou anglo-saxão. O primeiro é formado por um grupo de ministros, em que a decisão é colegiada, com alternância na direção; o segundo possui a liderança de um dirigente, o auditor-geral, detentor de autonomia decisória (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018).

Bresser-Pereira (1997), numa perspectiva institucional, determina três formas fundamentais de controle: o Estado, o mercado e a sociedade civil. O Estado⁸ inclui o sistema legal ou jurídico, constituído pelas normas jurídicas e instituições básicas da sociedade, a partir do qual são estabelecidos princípios para que o mercado e a sociedade possam funcionar minimamente. O controle do Estado é exercido pela definição em lei de seus objetivos e os meios para atingi-los.

Por princípio, é preferível o mecanismo de controle que seja mais genérico, mais difuso e mais automático. Por estes critérios, o mercado é o melhor dos mecanismos de controle. O mercado é o sistema econômico em que o controle ocorre por meio da competição, isto é, os melhores resultados com os menores custos obtidos sem o uso do poder. Entretanto, segundo Bresser-Pereira (1997, p. 37), existem situações que escapam ao controle do mercado,

seja porque há outros valores além do econômico (e o mercado só controla a eficiência econômica), seja porque, mesmo no plano econômico, o mercado muitas vezes deixa de funcionar adequadamente em função de suas imperfeições e da existência de externalidades positivas, que não são remuneradas pelo mercado, ou negativas, que não são por ele punidas. Em consequência, é necessário recorrer a outras formas de controle.

Por fim, a sociedade civil, detentora da supremacia moral e material para impor a lei aos indivíduos, é organizada em diversos grupos sociais que defendem interesses particulares, corporativos e coletivos. O controle exercido pela sociedade civil denomina-se controle social ou democrático, que se organiza formal e informalmente para controlar os comportamentos

⁸ Trata-se do Estado Moderno, modelo de organização político-administrativa com unidade territorial e concentração de poder pelo rei, baseado em um ordenamento jurídico, onde a Constituição é a lei maior, da qual derivam as demais normas, surgido no século XIII, em Portugal, França, Inglaterra e Espanha (MATIAS-PEREIRA, 2010).

individuais e as organizações públicas. Pode ocorrer também no plano político, por meio do sistema de plebiscitos ou referendos (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC) (2001) define o controle como uma dimensão de governança, um conjunto de princípios e condutas para as entidades públicas, relacionados aos procedimentos que subsidiam o alcance dos objetivos da instituição, a efetividade das operações, a confiabilidade dos relatórios e a conformidade com a aplicação de leis e regulamentos. Bragg (2009) destaca que o controle é um dos mecanismos essenciais da governança, competindo-lhe a mensuração e correção do desempenho da instituição, de modo que os objetivos e metas alcançados estejam de acordo com o planejamento.

A governança adota práticas de controle no intuito de avaliar se as ações realizadas pelos gestores públicos estão atendendo às demandas sociais (MATIAS-PEREIRA, 2010). Na administração pública, o controle sobre a prática de atos administrativos deve ser exercido pela autoridade administrativa, responsável por seus atos e de seus subordinados, decorrente do poder-dever de anulá-los, quando ilegais, e revogá-los, quando inconvenientes ou inoportunos. Assim, a administração pública não precisa recorrer ao Poder Judiciário para corrigir seus atos (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018).

Miranda (2017) enfatiza que o controle interno constitui a primeira linha de defesa da administração pública e deve ser mantido pelos gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas durante a execução das atividades, concernentes aos macroprocessos finalísticos e de apoio. Na concepção do autor, controle interno é o conjunto de políticas, procedimentos e atividades adotado pela gestão para atingir, de modo mais seguro, seus objetivos referentes à utilização eficaz e eficiente dos recursos nas operações, à confiabilidade das informações financeiras e de desempenho divulgadas e à conformidade com leis e regulamentos.

A administração pública deve atuar em consonância com o ordenamento jurídico, respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público, conforme previsto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo em âmbito federal, e na Constituição Federal de 1988. Esta é a finalidade do controle no âmbito do poder público (BRASIL, 1999; 2019b).

A estrutura organizacional do Estado exige a implantação de um sistema de controle que alcance todos os responsáveis pelo planejamento, execução e acompanhamento do orçamento público (DOTTI, 2018). O Decreto nº 9.203/2017, que trata da política de

governança do poder executivo federal, em seu artigo 5º, inciso III, deu sua contribuição ao definir o controle como um mecanismo para o exercício de governança,

que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos. (BRASIL, 2017a, p. 4).

Para Chiavenato (2013), o controle consiste na detecção e correção de falhas em processos, pela comparação do desempenho com o padrão estabelecido, sejam irregularidades ou desvios de finalidades, alinhado com o cumprimento de objetivos e metas da gestão. A essência do controle está na verificação de determinada atividade quanto ao alcance dos resultados esperados, nos níveis estratégico, tático e operacional. Com efeito, para Nardes, Altounian e Vieira (2018), a implantação de um sistema de controle é imprescindível para a efetividade da governança, notadamente pelo monitoramento da atuação dos agentes públicos delegados em função das expectativas da sociedade ante as diretrizes predefinidas.

De outro ponto de vista, Chiavenato (2013) alerta para o caráter negativo do controle, visto como função restritiva e coercitiva, utilizado no sentido de tolher certos tipos de desvios indesejáveis ou comportamentos não aceitos, e cita o controle social, por vezes aplicado na sociedade para inibir a individualidade e a liberdade dos cidadãos.

Diversamente, Matias-Pereira (2010) argumenta que o controle social do Estado é um dos pressupostos da democracia, regime político em que o povo outorga as funções de governo aos seus representantes, eleitos pelo voto direto periodicamente, e tem na liberdade um de seus pilares. Quanto melhor o monitoramento da atuação do Estado por parte da população mais efetivo é o poder de escolha dos agentes políticos que a representam no Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

O controle da administração pública, a despeito de ser uma atribuição estatal, deve ter a participação do cidadão na defesa de seus direitos individuais e do interesse coletivo, fiscalizando a atuação do Estado. A Constituição Federal de 1988 lhe concede este instrumento de ação, em corroboração do exercício da democracia, observa Dotti (2018), ao trazer no preâmbulo a liberdade, a segurança, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade, e, no artigo 1º, a cidadania como um de seus fundamentos. O parágrafo único ratifica o Estado democrático com a afirmação: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (BRASIL, 2019b, p. 15).

Possibilidade de denunciar irregularidades perante o TCU (artigo 74, § 2º, da Constituição Federal de 1988); participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento (artigo 48, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000); acesso amplo às informações governamentais, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal de 1988 (Lei nº 12.527/2011); e, atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, são exemplos de dispositivos legais acessíveis ao cidadão para exercer o controle social.

Independentemente do tipo – interno, externo e social –, o controle obedece a princípios próprios, tais como segregação de funções⁹, relação custo-benefício, independência funcional e técnica, qualificação adequada, aderência a normas e guarda do sigilo, afirmam Nardes, Altounian e Vieira (2018).

Matias-Pereira (2010) afirma que o controle é a fiscalização que confere legalidade, legitimidade e economicidade à administração pública. E, acrescenta que as práticas de governança devem ser direcionadas por controles que confirmem transparência aos atos da administração, assegurando a capacidade da organização de obter resultados econômicos consistentes.

Para uma visão geral do controle no âmbito da Administração Pública Federal, descrito nesta Seção, estão elencadas no Quadro 2 os dispositivos legais adotados por cada governo em âmbito federal, a partir da abertura política do País, em 1985.

Quadro 2 – Histórico dos dispositivos legais de controle adotados pelo governo federal

LEGISLAÇÃO	ANO	GOVERNO
Constituição Federal do Brasil – artigos 70, 71, 74	1988	José Sarney
Lei nº 8.443 – Lei Orgânica do TCU (prestação de contas – art. 6º-9º)	1992	Fernando Collor de Mello
Lei nº 8.666 – Lei de Licitações e Contratações	1993	Itamar Franco
Lei nº 9.784 – Processo Administrativo Disciplinar	1999	Fernando Henrique Cardoso
Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal	2000	Fernando Henrique Cardoso
Decreto 5.378 – GESPÚBLICA	2005	Luiz Inácio Lula da Silva
Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação	2011	Dilma Rousseff
Lei nº 12.846 – Lei Anticorrupção	2013	Dilma Rousseff
Decreto nº 9.203 – Política de Governança	2017	Michel Temer
Decreto nº 9.739 – Aprimoramento da Administração Pública Federal	2019	Jair Bolsonaro

⁹ Premissa de que a execução e o controle de uma transação não podem estar sob o comando de um mesmo agente ou responsável.

Decreto nº 10.382 – Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado	2020	Jair Bolsonaro
--	------	----------------

Fonte: Elaboração própria a partir dos dispositivos legais de controle descritos nesta dissertação.

Observa-se o caráter reformista dos governos federais por intermédio dos dispositivos legais adotados ao longo deste período – de 1985 a 2020. Desde meados dos anos 1980, os países altamente endividados – como o Brasil, por exemplo – decidiram promover o ajuste fiscal, liberalização comercial, privatização e desregulamentação, medidas de ajuste estrutural, que integram a reforma do Estado para a retomada do crescimento (BRESSER-PEREIRA, 2006). A Lei de Responsabilidade Fiscal serviu a este propósito. Os demais dispositivos legais referem-se à reforma institucional do Estado, como a Lei de Acesso à informação, a Lei Anticorrupção ou o Decreto nº 9.739/2019, que visam ao aprimoramento da administração pública federal, ao redesenhar sua forma de atuação.

O ponto comum destes dispositivos legais é a evolução das práticas de governança e do controle implementadas na administração pública. As mudanças ocorridas ao longo deste período acompanham as exigências de um mundo globalizado, fortemente influenciado por grandes corporações da iniciativa privada – *Chevron, Vale, Alphabet (Google), JPMorgan Chase, General Motors* – e por organismos internacionais como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI), OCDE e *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)* – nome em inglês traduzido como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Na esteira das boas práticas de governança e controle vêm outros objetivos, pois governos e grandes corporações transnacionais têm interesses econômicos, financeiros e comerciais, baseados no modelo neoliberal de Estado Mínimo, e se valem destes organismos internacionais para promover as reformas que atendam a tais interesses. “A reforma do Estado é um tema amplo. Envolve aspectos políticos – os que se relacionam com a promoção da governabilidade –, econômicos e administrativos – aqueles que visam a aumentar a governança.” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 23). Por isso, na remota perspectiva de se aprovar reformas do Estado, opta-se por aprovar um conjunto de medidas que a compõem.

1.3.1 Transparência

A sociedade organizada e participativa necessita de informações tempestivas e sistematizadas para exercer o controle que lhe é outorgado pela Constituição Federal de 1988,

em seu artigo 5º, inciso XXXIII. Para que este controle seja efetivo, é primordial que as instituições públicas concedam total transparência de suas ações.

No Brasil a transparência ganhou notoriedade a partir da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, e se fortaleceu com a publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A Lei Complementar nº 101/2000 estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a contenção de gastos e adequação das receitas com as despesas do setor público, obrigando o gestor público a agir com transparência em seus atos (BRASIL, 2000). Esta norma teve como objetivo central

estabelecer comportamentos esperados, diretrizes e regras norteadores de uma gestão fiscal responsável e equilibrada, preocupada com o controle rigoroso das contas públicas, por meio de medidas prudenciais e ações planejadas, visando ao monitoramento *pari passu* do nível da expansão das despesas e do endividamento públicos. (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018, p. 342).

As restrições impostas aos governantes primaram por preservar a saúde financeira dos respectivos entes e viabilizar a entrega em ordem das contas públicas durante a transição de mandatos.

A Lei nº 12.527/2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação (doravante denominada LAI nesta dissertação), regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas por parte de qualquer pessoa física ou jurídica. É um marco em matéria de transparência. Dentre as suas diretrizes destacam-se a observância da publicidade de informações de interesse público como regra geral e do sigilo como exceção, a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação e o fomento à cultura de transparência na administração pública (BRASIL, 2011).

A LAI contém dispositivos de aplicação imediata a todos os órgãos e entidades, bem como dispositivos que necessitam de regulamentação específica por cada Poder e ente da federação. No âmbito do Poder Executivo Federal, a regulamentação específica da Lei de Acesso à Informação ocorreu com a publicação do Decreto nº 7.724, em 16 de maio de 2012, que determinou os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso no governo federal.

Com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da LAI o governo federal deu uma resposta positiva à sociedade no que se refere ao trato da coisa pública. Transparência propicia confiança ao processo de tomada de decisão e às ações da administração pública, acessível às partes interessadas com a disponibilização de informações seguras e comunicação

clara e direta, acrescenta Matias-Pereira (2010). Slomski *et al.* (2008) define transparência como a divulgação oportuna de todas as informações relevantes da organização, inclusive aquelas relacionadas à situação financeira, desempenho, composição e governança.

De acordo com o IBGC (2017), a instituição deve ter a iniciativa de disponibilizar a informação, pois a boa comunicação interna e externa, quando fidedigna e rápida, resulta em confiança no relacionamento com as partes interessadas. Este posicionamento é chamado de transparência ativa, ou seja, quando o poder público libera informações de interesse coletivo ou geral, por ele produzidas ou custodiadas, em seu Portal de Transparência, em cumprimento às regras determinadas pela legislação, sem necessidade de pedido prévio.

Cabe salientar que a transparência deve situar-se dentro dos limites de exposição que não sejam conflitantes com a salvaguarda de informações (MATIAS-PEREIRA, 2010). A LAI determina em seu artigo 31 que as informações pessoais devem ser tratadas de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, [...], relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I – terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II – poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I – à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II – à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III – ao cumprimento de ordem judicial;

IV – à defesa de direitos humanos; ou

V – à proteção do interesse público e geral preponderante. (BRASIL, 2011, p. 3)

Diferentemente dos sigilos com previsão legal, a classificação de informações é uma decisão administrativa, isto é, a autoridade competente decide que a divulgação de determinada informação pode colocar em risco a segurança da sociedade e do Estado, considerando o estabelecido no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade

do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 2019b, p. 19).

Como a segurança da sociedade e do Estado é um assunto abrangente, a LAI criou um rol exaustivo de hipóteses em que as informações são passíveis de classificação, instituindo procedimentos e prazos específicos para a restrição de acesso a tais informações.

A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada, com os prazos máximos de restrição de acesso à informação, de vinte e cinco anos, quinze anos e cinco anos, respectivamente, vigentes a partir da data de sua produção.

O artigo 6º da LAI indica a competência de órgãos e entidades do poder público, quanto ao acesso e divulgação de informações, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, de assegurar a:

- I – gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- II – proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
- III – proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (BRASIL, 2011, p. 1).

Os órgãos e entidades públicas devem disponibilizar o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), contendo seu endereço (unidade física de fácil acesso) no *site*, com o intuito de orientar o público, receber e registrar os pedidos de acesso à informação, bem como informar sobre a tramitação de documentos nas unidades. Órgãos e entidades do Poder Executivo Federal dispõem do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) para tal finalidade (BRASIL, 2012a). Quando o poder público fornece informações mediante pedidos realizados pela sociedade civil, empresas ou qualquer cidadão, tal como o SIC, o processo é denominado transparência passiva.

Em caso de negativa de acesso à informação ou de não fornecimento das razões da negativa do acesso, o requerente pode apresentar recurso no prazo de dez dias, em 4 instâncias: à autoridade hierarquicamente superior àquela que adotou a decisão; à autoridade

máxima do órgão ou entidade; à Controladoria-Geral da União (CGU)¹⁰; e, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). O prazo para a manifestação das instâncias é de cinco dias, contado da sua apresentação para a primeira instância, e contado do seu recebimento para as demais, à exceção da CMRI, que tem até a terceira reunião ordinária subsequente à data de autuação do recurso (BRASIL, 2012a).

Consoante à LAI, a transparência permite ao cidadão o acompanhamento da gestão pública por meio do acesso a informações antes restritas aos arquivos públicos, e da análise dos atos de seus representantes, colaborando para a redução dos desvios de recursos e o cumprimento das políticas públicas.

Em perspectiva mais ampla, Ceneviva e Farah (2006) destacam que os instrumentos de controle e fiscalização dependem do nível de transparência e visibilidade das ações do poder público, visto que a transparência mostra a organização e o funcionamento do Estado e fortalece o exercício da cidadania e da democracia, contribuindo para o desenvolvimento social.

A transparência possui um vínculo estreito com a *accountability* e ambas englobam muitas das mesmas ações, como comunicação e prestação de contas.

1.3.2 Accountability

O primeiro registro do termo *accountability* data de 1794, segundo Kenney (2003), e teria ocorrido nas novas colônias norte americanas, apresentando um significado similar ao do vocábulo *responsability* – nome em inglês traduzido como responsabilidade.

Hamilton, Madison e Jay (1840, p. 2), na obra O Federalista – compilação de textos publicados originalmente em jornais de Nova York, em 1787 e 1788 –, em favor da redação da Constituição (a Carta Magna substituiria os Artigos da Confederação em 1787) que assegurasse um governo nacional forte e centralizado para os Estados Unidos da América, declararam: “felizes se a escolha que fizermos for dirigida por um juízo ilustrado dos nossos verdadeiros interesses, e despido de todas as considerações alheias do bem público!”. O pensamento traz a noção de responsabilidade com a *res publica*, o espírito coletivo, a prevalência do interesse da sociedade, inerentes ao conceito de *accountability*.

¹⁰ À CGU compete desenvolver funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência, prevenção da corrupção e conscientização do direito fundamental de acesso à informação.

O termo foi disseminado nos Estados Unidos e Europa nos anos 1970, a partir da crise do Estado em quase todo o mundo até chegar à América Latina, onde o *déficit* de responsabilização dos governantes representa permanente ameaça à estabilidade democrática.

No Brasil, a Constituição Federal de 1967 prevê a ação popular, que dá ao cidadão o direito de reivindicar a anulação dos atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas. Esta garantia constitucional é um mecanismo de controle dos atos praticados por agentes públicos e reúne todos os elementos presentes no conceito de *accountability*, embora não tenha a mesma denominação.

O conceito de *accountability* foi introduzido nas discussões acadêmicas brasileiras por Campos (1990), com a menção à tradução da nova palavra no título do artigo publicado em 1990: “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”, e, após trinta anos – em 2020 –, não há consenso sobre o termo que melhor traduz o conceito na língua portuguesa, embora muito utilizado nos vocabulários empresarial e público. Em seu trabalho, Campos (1990) pondera que a obrigatoriedade de os governos serem responsáveis perante os cidadãos é algo absorvido pela cultura em sociedades democráticas mais modernas. A força da *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas são complementares.

A autora realça que a conscientização da sociedade em relação aos seus direitos e deveres, aos seus interesses enquanto cidadão, é um dos requisitos para a *accountability*, quando compara a realidade dos Estados Unidos – local onde foi desenvolvido seu estudo – com a realidade do Brasil:

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação. (CAMPOS, 1990, p. 35).

O modelo de democracia liberal e participativa praticado nos Estados Unidos favorece a *accountability* porque contribui para a formação do cidadão mais comprometido com as decisões importantes do País, que vai além da mera função como eleitor no processo de escolha de seus representantes políticos (CAMPOS, 1990).

A Constituição Federal de 1988, apresenta dispositivos de *accountability* para a proteção da sociedade brasileira perante os atos de agentes públicos. O artigo 34, inciso VII, alínea “d”, prevê a prestação de contas da administração pública, direta e indireta como um

dos princípios constitucionais. A ação popular é outro dispositivo, constante do artigo 5º, inciso LXXIII, e determina que

qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (BRASIL, 2019b, p. 22).

Tais dispositivos da Carta Magna Brasileira são fundamentais para a preservação da democracia participativa e serviram para enfrentar o diagnóstico do Estado brasileiro à época de sua promulgação. A debilidade das instituições públicas, o baixo nível de organização e participação da sociedade civil, o baixo nível de expectativa quanto à atuação do governo, a imunidade da burocracia quanto a controles externos, a falta de transparência e o baixo nível de preocupação com o desempenho estimularam a reformulação da administração pública federal em meados da década de 1990.

Da teoria à prática, Bresser-Pereira (1997), estudioso do tema, quando foi ministro em 1995, aplicou o conceito na reforma do Estado, que deveria combater quatro pontos básicos: apropriação privada do Estado, a atuação autorreferida da burocracia, a falta de responsabilização pública e o mau uso dos recursos públicos.

Na visão do autor, um dos objetivos em qualquer regime democrático é aumentar a responsabilização (*accountability*) dos governantes. Os agentes públicos devem prestar contas permanentemente aos cidadãos, pois quanto mais transparente for a responsabilidade de políticos, governantes e gestores públicos perante os cidadãos, e a cobrança destes em relação aos serviços prestados, mais democrático será o regime. “Entretanto, isto não significa que todas as vontades dos cidadãos devam ser aceitas pelos políticos. Ou seja, que o mandato imperativo seja um requisito da democracia [...]. No conceito de responsabilização já está implícita a recusa ao mandato imperativo.” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 49).

Przeworski (1998, p. 8) compartilha do mesmo pensamento quando recusa o mandato imperativo e considera a possibilidade de os cidadãos não saberem qual é o interesse público. As instituições devem premiar os governos e os cidadãos que atuem no interesse público e punir os que não o fazem: “Os agentes privados precisam se beneficiar por se comportar de acordo com o interesse público e precisam sofrer quando não agem assim, e o mesmo deve acontecer com os governos.”

Accountability é um princípio para assegurar a confiança da sociedade nas ações dos gestores públicos e na tomada de decisão adotada pela administração pública (CENEVIVA;

FARAH, 2006). Matias-Pereira (2010) a define como um conjunto de mecanismos que levam os gestores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, com a devida responsabilização e possibilidade de sanção, bem como garantir mais transparência e maior exposição das políticas públicas.

Para Peters (2007), *accountability*, focada em otimizar o desempenho, é um meio de institucionalizar uma abordagem de aprendizagem e de direção para a governança, cujos princípios visam a evitar os problemas decorrentes da relação agente (gestor público) e principal (cidadão). É a oportunidade de aperfeiçoar a prestação de serviços.

Accountability consiste no processo pelo qual as entidades públicas, na figura de seus dirigentes, são responsáveis pela administração dos recursos públicos e prestação de contas, mediante avaliação de desempenho e providências legais cabíveis em caso de constatação de irregularidades na gestão (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001).

Kettl (2006) alega que o governo não é um negócio, embora incorpore modelos de gestão planejados para o setor privado, pois a sua existência se justifica ante o fato de o mercado não satisfazer todas as necessidades da população nem servir a todos os seus objetivos, principalmente a equidade e a responsabilização.

Richardson (2006) destaca a importância da responsabilização para os setores público e privado, em que se exige níveis específicos de desempenho, liberdade administrativa para buscar os resultados e sanções por falhas.

Portanto, uma relação efetiva de *accountability* exige: especificação antecipada dos níveis de desempenho; autoridade para determinar como os recursos serão empregados para produzir os resultados desejados; um processo de avaliação para saber se os resultados foram obtidos. (RICHARDSON, 2006, p. 218).

Do ponto de vista de auditoria, *accountability* é a obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. É um instrumento de que dispõe a sociedade para que seus representantes ajam de acordo com seus interesses. O gestor público assume o compromisso ético e legal de responder pela delegação recebida, demonstrando a gestão responsável, eficaz e transparente dos recursos e o respeito às normas legais.

1.3.3 Práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência

O Referencial Básico de Governança [...] – Brasil (2014a) estabeleceu três mecanismos – liderança, estratégia e controle, descritos na Subseção 1.2.1 – essenciais para a

adequada execução das funções de governança – avaliar, direcionar e monitorar. Tais funções foram incorporadas nos conceitos apresentados pelo Decreto nº 9.203/2017, supracitado, que versa sobre a política de governança na administração pública federal. A cada um dos mecanismos de governança foi associado um conjunto de componentes que contribuem direta ou indiretamente para o alcance dos objetivos da instituição. A cada componente foi vinculado um conjunto de práticas de governança, que têm a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados. As práticas de governança do mecanismo controle, relacionadas à *accountability* e transparência, estabelecidas pelo TCU (BRASIL, 2014a), constantes dos objetivos deste estudo, são descritas a seguir:

- I. Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei

Consiste em identificar as exigências normativas e jurisprudenciais de publicidade e as demandas por informação pelas partes interessadas. A alta administração deve definir as diretrizes para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à atuação da organização e comunicação com as partes interessadas, em demonstração de comprometimento em dar transparência de acordo com as exigências legais. “Como resultado, espera-se que as partes interessadas reconheçam que suas necessidades de informações foram atendidas.” (BRASIL, 2014a, p. 61).

- II. Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*

Traduz-se em publicar, de acordo com exigências legais, relatórios organizacionais e informações produzidas por instâncias externas de governança acerca da implementação e resultados dos sistemas de governança e de gestão, de modo que as partes interessadas reconheçam a prestação de contas como satisfatória. No caso das universidades federais, instituições onde se encontra o objeto deste estudo, o TCU publica tais documentos e exige a publicação nos *sites* das instituições.

Para a compreensão desta prática é importante saber a definição de sistema de governança: refere-se ao modo como as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas à avaliação, direcionamento e monitoramento são organizados e interagem para obter boa governança (BRASIL, 2014a).

- III. Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos

“Implica monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com serviços e produtos sob responsabilidade da organização, cuidando que ações de melhoria sejam implementadas sempre que necessário.” (BRASIL, 2014a, p. 62).

IV. Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação

Pressupõe apuração de indícios de irregularidade e aplicação de sanções nos casos comprovados, em conformidade com diretrizes previamente definidas. É imprescindível que os casos comprovados de irregularidade resultem em encaminhamento tempestivo para os órgãos de controle competentes (BRASIL, 2014a).

As práticas relacionadas à *accountability* e transparência devem estar presentes em toda a instituição como parte integrante das atividades diárias, da rotina de trabalho, por via de normas internalizadas pelos colaboradores. Para isso, a cultura de governança focada no controle deve estar alinhada aos valores, à missão e visão da instituição a fim de contribuir para o cumprimento de seus objetivos e metas.

Com efeito, a cultura promove o alinhamento dos colaboradores com os objetivos estratégicos. Também indica as diretrizes não escritas que são seguidas por todos e contribuem para a execução do planejamento estratégico. Assim, o senso de pertencimento gerado aumenta o engajamento e faz com que todos vivenciem as características do ambiente (SILVA, 2013).

As práticas de governança com foco em controle, relacionadas à *accountability*, transparência, descritas acima, serão efetivas em órgãos e entidades públicos, especificamente, no caso desta investigação, nas universidades federais do estado de Minas Gerais, se os servidores entenderem a importância de sua implementação como parte da gestão e assimilarem as respectivas mudanças de uma nova mentalidade. A cultura organizacional cumpre esta função auxiliando as normas instituídas que versam sobre governança nas universidades pesquisadas, cujas práticas relacionadas à *accountability* e transparência serão abordadas na Seção 2.

2 GESTÃO E O MECANISMO CONTROLE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA

Esta Seção apresenta o modelo de gestão com ênfase na autonomia, estrutura organizacional e financiamento, a expansão das universidades federais brasileiras a partir da década de 1990 e as práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência adotadas por estas instituições, bem como um breve histórico das universidades pesquisadas – UFTM, UFV e UFMG.

A primeira universidade de que se tem registro histórico data do final do século XI, provavelmente 1088, em Bolonha, no norte da Itália, quando o ensino na cidade se tornou livre e independente das escolas religiosas. Em seguida, vieram Universidade de Paris (1150), *University of Oxford* – Inglaterra (1167), *Universidad de Santo Domingo* (1538), *Universidad Nacional de Córdoba* – Argentina (1622) e *Harvard University* – EUA (1636) – as mais antigas em seus continentes (MORHY, 2004).

No Brasil a universidade chegou somente em 1920, com a criação da Universidade do Rio de Janeiro, resultante da fusão entre Escola Politécnica, Faculdade de Medicina e Faculdade de Direito. Antes, houve as tentativas de criação da Universidade do Brasil em Salvador, em 1592, da Universidade do Paraná, em 1912, e da Universidade de Manaus, em 1913, sem êxito, por falta de reconhecimento ou autorização (MORHY, 2004).

Desde então, somam-se 69 universidades federais – dado do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)/MEC, 2020. Estas instituições configuram-se como organizações complexas, plurais e únicas, que são influenciadas pelas demandas advindas da sociedade e do controle estatal. O movimento de transformação está balizado na busca de um modelo de gestão que lhe proporcione maior flexibilidade nas áreas administrativa, acadêmica, pedagógica e jurídica, e firmeza no cumprimento de objetivos e metas, a fim de alcançar os resultados esperados em ensino, pesquisa e extensão.

O conceito de gestão educacional trazido por Lück (2017) refere-se à gestão em âmbito macro, que abrange os órgãos superiores dos sistemas de ensino, e em âmbito micro, as escolas, as faculdades, as universidades. Consiste em área estrutural de ação na determinação da qualidade do ensino, pois estabelece unidade, direcionamento, foco, consistência à ação educacional. A gestão educacional deve se guiar por princípios que assegurem a melhoria das ações e dos processos educacionais, com o intuito de maximizar as oportunidades de aprendizagem e formação dos discentes (LÜCK, 2017).

Para ampliar a compreensão acerca da gestão nas universidades federais, deve-se considerar a definição de Etzioni (1984, p. 78): “[...] a universidade é uma organização

altamente complexa, resultado de um sistema diversificado e de uma estrutura organizacional fragmentada, propiciando, na prática administrativa, um número incontável de interfaces e confrontos entre seus participantes.” Em que pese o ano do registro – 1984 –, esta afirmação ainda se aplica ao contexto da gestão presente nas universidades federais brasileiras em 2020, mais de três décadas depois.

Franco, Afonso e Longhi (2011) compreendem a gestão da universidade como o planejamento, a definição de objetivos e as decisões estratégicas, além da sustentabilidade para o desenvolvimento institucional; a organização, a ação e a avaliação acadêmicas que se concretizam em programas, projetos e atividades de ensino, pesquisa e extensão.

As universidades federais possuem características inerentes a sua gestão, sobretudo, autonomia, estrutura organizacional e financiamento, discutidas na Subseção seguinte.

2.1 Modelo de gestão instituído nas universidades federais

A partir da década de 1990, as reformas educacionais no Brasil tiveram o consentimento das autoridades governamentais aos princípios dos organismos internacionais como o BIRD e o BID, em troca de empréstimos. Os compromissos assumidos pelos governos se configuram em políticas, programas e ações educacionais e se materializam na gestão da educação, inclusive a superior.

A universidade federal possui a gestão baseada em três aspectos essenciais para o seu funcionamento, quais sejam: autonomia, estrutura organizacional e financiamento público. Estes aspectos estão interligados. A autonomia é um princípio que rege a universidade e se faz presente por meio da atuação de seus conselhos, parte da estrutura organizacional. Porém, essa autonomia é frequentemente questionada devido ao financiamento por parte do Estado e o limite de seu controle sobre a universidade. Em outras palavras, o Estado tem poder de interferência direta sobre o funcionamento e desenvolvimento da universidade federal ao financiá-la.

As políticas públicas educacionais são formuladas, estrategicamente, de acordo com a agenda econômica vigente, para atender à globalização da economia, às reformas do Estado e à reestruturação dos processos de produção, afetando diretamente a gestão da educação (KUENZER, 2013). As ideias neoliberais decorrentes das políticas públicas do governo FHC visavam à reforma do Estado, inclusive o ensino, evidenciada no sucateamento da educação superior da rede federal em detrimento da valorização e expansão da rede privada.

Sousa Santos (2011, p. 18) enfatiza que “a perda de prioridade na universidade pública nas políticas públicas do Estado foi, antes de mais, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzida pelo [...] neoliberalismo [...] que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente.”

Para o autor, as fraquezas identificadas nas universidades públicas, em vez de induzirem a um vasto programa político-pedagógico de reforma, foram utilizadas para justificar a abertura generalizada do bem público universitário à exploração comercial. A esse processo o referido autor chama de mercadorização da universidade e o divide em duas fases:

Na primeira, que vai do início de 1980 até meados da década de 1990, expande-se e consolida-se o mercado nacional universitário. Na segunda, ao lado do mercado nacional, emerge com grande pujança o mercado transnacional da educação superior e universitária, o qual, a partir do final da década [de 1990], é transformado em solução global dos problemas da educação por parte do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio. (SOUSA SANTOS, 2011, p. 20).

Catani (2008) reitera que a universidade deve ter voz ativa na sociedade. Não deve atender às demandas do mercado de maneira automática, mas dialogar, porque gera conhecimento de ponta, o que lhe credencia para esta interação. A universidade necessita de um processo de longa duração para que o conhecimento de ponta seja produzido e para formar um bom pesquisador. Por isso, a qualidade não pode ser medida apenas por número de produtos.

A universidade pública vive uma crise institucional porque sua autonomia científica e pedagógica depende diretamente do financiamento do Estado.

Enquanto a universidade e os seus serviços foram um inequívoco bem público que competia ao Estado assegurar, esta dependência não foi problemática, à semelhança do que se passa, por exemplo, com o sistema judicial, em que a independência dos tribunais não é beliscada pelo fato de serem financiados pelo Estado. (SOUSA SANTOS, 2011, p. 16).

A restrição orçamentária ou corte de verbas das universidades federais brasileiras ocorrem desde o governo FHC, com uma trégua durante o governo Lula e o primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff, até 2014. A partir de 2015, passando pelo governo de Michel Temer e o governo de Jair Bolsonaro – até 2021 –, a restrição orçamentária ou corte de verbas, fruto da falta de compromisso com o desenvolvimento do País, ressurgiu na educação superior. O desinvestimento do Estado brasileiro nas universidades federais durante vários

anos, aliado à globalização mercantil da universidade, contraria o preceito constitucional da educação como bem público.

O Estado democrático de direito se baseia na democracia e previsão de direitos fundamentais, na realização do bem comum, que se efetiva por meio do atendimento das demandas da população, por exemplo, a educação. A concepção de gestão democrática da educação deriva do Estado de direito, previsto na Constituição Federal de 1988.

De acordo com Paro (2012) a concepção de gestão sob a perspectiva democrática vai além da aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, graças à sua especificidade e aos fins a serem alcançados, e busca o desenvolvimento institucional de forma autônoma e participativa, pois os atores envolvidos no processo podem atuar ativamente no debate dos temas importantes e na tomada de decisões da instituição. A atuação por meio de conselhos, comissões e comitês é um traço de sua autonomia.

Importa citar que a Constituição Federal de 1988, no artigo 207, assegura às universidades a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial – condição importante para o funcionamento das universidades –, obedecido o princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Na compreensão de Vogt (2004) a universidade se beneficia da autonomia ao se tornar independente dos humores das políticas governamentais e dar ênfase aos aspectos técnicos e filosóficos que constituem o cerne da atividade universitária. Não há autonomia eficaz sem um processo permanente de avaliação do desempenho acadêmico e administrativo, que considere a heterogeneidade das instituições, com níveis de desenvolvimento acadêmico e científico distintos, reforça o autor.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 versa sobre a autonomia universitária no artigo 53, redação dada pela Lei nº 13.490, de 10 de outubro de 2017:

§ 1º Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

- I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;
- II - ampliação e diminuição de vagas;
- III - elaboração da programação dos cursos;
- IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;
- V - contratação e dispensa de professores;
- VI - planos de carreira docente. (BRASIL, 2019c, p. 38).

O artigo 54 diz que as universidades mantidas pelo Poder Público, no exercício de sua autonomia, para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento, terão o direito de: propor o seu quadro de pessoal e elaborar o respectivo regulamento; aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral; elaborar seu orçamento anual e plurianual; adotar regime financeiro e contábil de acordo com as peculiaridades de organização e funcionamento; realizar operações de crédito ou de financiamento para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos; e, tomar providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial alinhadas ao seu bom desempenho (BRASIL, 2019c).

Em termos de sistema de governança, a LDB nº 9.394/1996 cita no artigo 56 a gestão democrática como princípio que as instituições públicas de educação superior devem seguir, mediante a atuação de órgãos colegiados deliberativos, dos quais participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. O parágrafo único do referido artigo designa a representatividade de setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão para os docentes, em qualquer caso, inclusive naqueles que tratem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes (BRASIL, 2019c). Os órgãos colegiados se caracterizam como instâncias de governança, isto é, estruturas que apoiam o funcionamento do sistema de governança.

Na visão de Reis, Moraes e Brandi (2004), a colegialidade tem o objetivo de preservar o mérito, garantir a inovação, a criatividade e, ao mesmo tempo, a responsabilidade coletiva como resultado do espírito acadêmico. A burocratização visa a garantir a eficiência, a continuidade, a previsibilidade das operações. Os autores acreditam que toda universidade combina princípios colegiados com princípios burocráticos, em proporções distintas, introduzindo uma duplicidade de critérios que, muitas vezes, pode criar uma área de irresponsabilidade ao utilizar critérios colegiados para avaliar performances burocráticas e o contrário.

Na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968 – conhecida como Reforma Universitária de 1968 –, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média [...], já constava a definição do processo decisório para dirigentes das universidades federais mediante órgãos colegiados, com base em estatutos e regimentos. E, ainda, estabelecia em seu artigo 16, §1º, que “Os Reitores, Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores das instituições de ensino superior, mantidas pela União, [...], serão indicados em lista de seis nomes pelos respectivos colegiados e nomeados pelo

Presidente da República.” (BRASIL, 1968, p. 10.370). A Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995, alterou o referido artigo, com a seguinte redação:

I - o Reitor e o Vice-Reitor de universidade federal serão nomeados pelo Presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplices organizadas pelo respectivo colegiado máximo, ou outro colegiado que o englobe, instituído especificamente para este fim, sendo a votação uninominal; (BRASIL, 1995, p. 21.817).

A partir da legislação de 1968 as universidades foram estruturadas em: Órgãos Supervisores, com atribuições deliberativas, compostos pela Reitoria, Conselho Universitário, Conselho de Curadores, Conselho Diretor e Conselhos de Ensino, Pesquisa e Extensão; e, Órgãos Setoriais, com funções deliberativas e executivas, destinados a coordenar unidades afins para integração de suas atividades, compostos por Centros Acadêmicos – faculdades, institutos ou escolas –, Colegiado Departamental e Diretorias. Interessa dizer que as universidades mantêm a base desta estrutura organizacional com algumas distinções, apesar da revogação da Lei nº 5.540/1968 pela LDB nº 9.394/1996, que não aborda esta questão.

A LDB nº 9.394/1996 estipula às universidades públicas amparo por um estatuto jurídico especial para suprir as peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, incluindo planos de carreira e regime jurídico do seu pessoal. Anualmente, a União garante recursos para manutenção e desenvolvimento das universidades federais em seu orçamento geral.

Preocupado com o financiamento da universidade, Vogt (2004) alerta que a autonomia universitária requer um contrato social¹¹ de deveres e obrigações a ser discutido e avaliado anualmente, em função da heterogeneidade das instituições, com níveis de desenvolvimento acadêmico e científico muito diferenciados. Este contrato fixaria metas e objetivos com o devido acompanhamento para evitar o estrangulamento do orçamento com o pagamento de pessoal num nível que impede a capacidade de investimento e custeio da universidade.

Sousa Santos (2011) reconhece a relação entre o Estado e a universidade no século XXI, em que prevalece a contribuição da universidade para a competitividade econômica. As políticas de pesquisa têm sido orientadas de modo a privilegiar a pesquisa nas áreas que interessam às empresas e à comercialização dos resultados da pesquisa.

¹¹ Contrato social é o documento fundador da empresa, que contém todos os seus dados essenciais e formaliza o início de suas atividades, a partir da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Alinhado a estas políticas, os cortes no financiamento público da universidade incentivam a busca de financiamentos privados, por intermédio de parcerias com a indústria, registro de patentes e atividades de comércio, incluindo a comercialização da própria marca. Não se pretende excluir a interação entre universidade e mercado em termos de identificação de novos temas de pesquisa e de aplicação tecnológica e de análises de impacto, mas realçar o quão é fundamental o financiamento público da universidade federal por meio de vinculação orçamentária (SOUSA SANTOS, 2011).

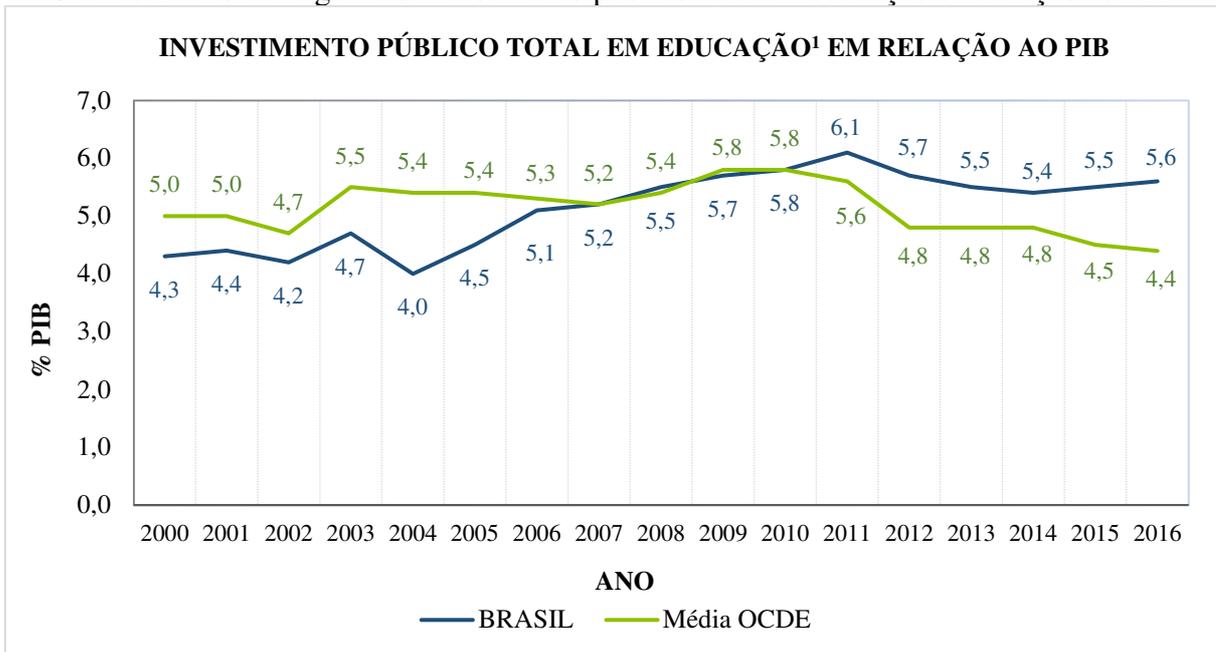
A Constituição Federal de 1988 determina que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito [...] por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, 2019b, p. 162). Além dos recursos públicos orçamentários recebidos via MEC, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) também geram recursos por meio de programas próprios e podem receber recursos de agências de fomento para atividades científicas, tecnológicas e de inovação, como Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), CAPES, fundações de apoio, instituições nacionais e internacionais (MORHY, 2004).

A Constituição Federal de 1988, no artigo 214, institui o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, que possui “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.” (BRASIL, 2019b, p. 163). O PNE 2014-2024 prevê a mencionada meta em seu artigo 2º, inciso VIII (BRASIL, 2014b). Este indicador permite estudos comparativos entre países e, portanto, recebe atenção especial de organismos internacionais como a OCDE, em seu estudo intitulado *Education at a Glance* – termo em inglês traduzido como “Educação em Resumo” –, um relatório anual que compila dados a partir de análises dos sistemas educacionais dos 37 países membros da organização e outros nove países parceiros, a saber, Brasil, Argentina, China, Costa Rica, Índia, Indonésia, Rússia, Arábia Saudita e África do Sul.

Consoante o relatório *Education at a Glance 2019*, em 2016 o valor investido pelo Brasil em educação pública (5,6%) foi superior à média da OCDE (4,4%) e de países como Argentina (5,1%), Colômbia (4,0%), Chile (4,4%), México (4,2%) e Estados Unidos (4,4%) (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2019).

O Brasil destina de seu orçamento para a educação – básica e superior – mais de 5% do PIB desde 2006, conforme demonstra o Gráfico 2, patamar equivalente ao dos países mais desenvolvidos.

Gráfico 2 – Porcentagem do investimento público total em educação em relação ao PIB



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da *OECD – Education at a Glance – Indicators*.

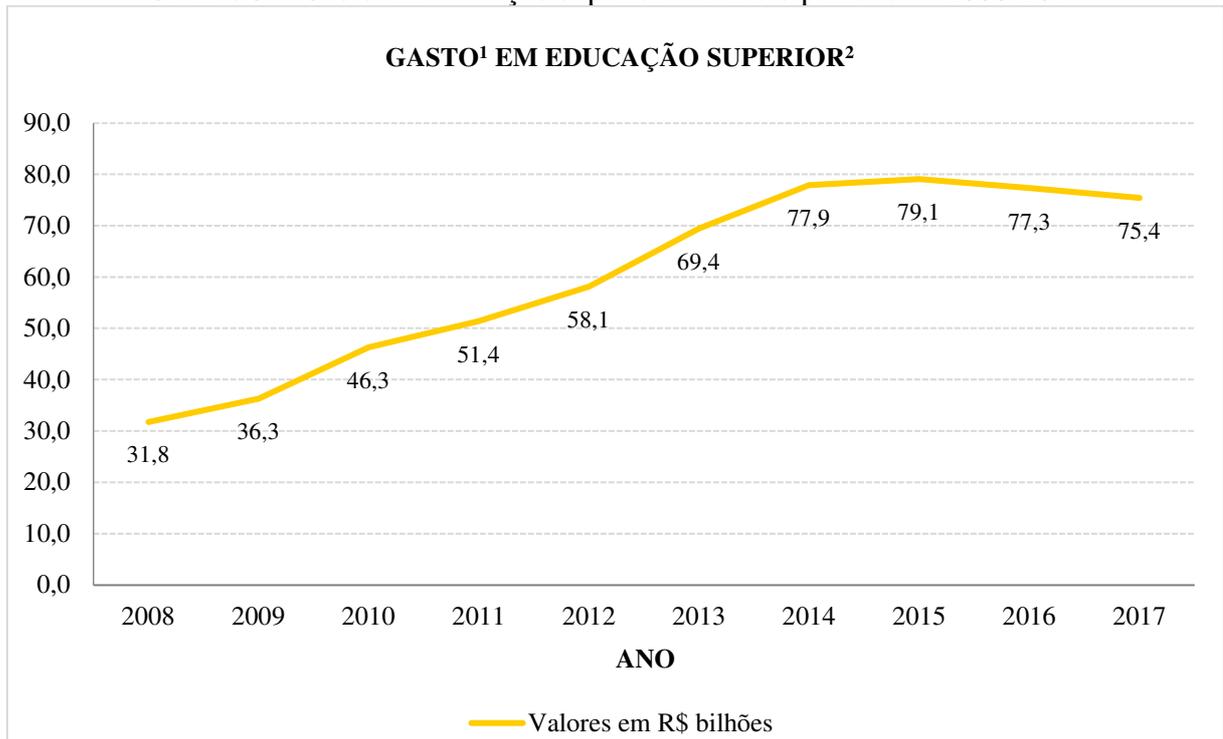
(1) O investimento público total em educação corresponde ao total investido pelo poder público (MEC, Secretarias dos estados, Distrito Federal e municípios), na rede pública e privada, incluindo bolsas de estudo, financiamento estudantil e transferências ao setor privado.

Mesmo com este patamar, o investimento por aluno no ensino superior brasileiro, equivalente a US\$ 14.200,10, esteve abaixo da média da OCDE em 2016, US\$ 16.100. Nesta análise é preciso levar em conta o valor do PIB *per capita*, tendo em vista que a faixa etária entre 15 e 24 anos no Brasil corresponde a 8,3% do total da população e o valor do PIB é inferior ao dos países mais ricos do mundo – EUA, China, Japão, Alemanha, Reino Unido¹², França e Índia. O indicador aponta que o *déficit* da educação brasileira não está apenas no volume de recursos, mas no aperfeiçoamento de políticas públicas e processos educacionais (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2019).

O Gráfico 3 traz o total do gasto da União com a educação superior – entre universidades e institutos federais e centros federais de educação tecnológica – durante o período de 2008 a 2017, em que se nota um aumento do gasto coincidindo com a expansão da rede federal de ensino, e uma queda a partir da restrição orçamentária. Registra-se que o valor do gasto depende diretamente do resultado do PIB.

¹²*United Kingdom (UK)* ou *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (Nome em inglês traduzido como Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte) é um Estado soberano formado pela Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, localizado na margem noroeste da Europa, governado por um sistema parlamentar e uma monarquia constitucional, cuja sede do governo situa-se em Londres.

Gráfico 3 – Gasto em educação superior durante o período de 2008-2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Gerencial.

(1) Não são incluídas as seguintes despesas: despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional e a modalidade de aplicação “Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado”.

(2) A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (Presencial e a distância) (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação *Stricto Sensu* – Mestrado Acadêmico, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações *Lato Sensu*).

Interessa dizer que a redução do orçamento das universidades federais, e, portanto, menos autonomia, é uma medida adotada por vários governos. A Educação convive com a restrição orçamentária desde 2015, durante o governo de Dilma Rousseff, antes da vigência da Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o limite de gastos públicos por um período de vinte anos, uma iniciativa do governo de Michel Temer.

Apesar das sucessivas crises econômicas que repercutem em seu orçamento e gestão, a educação superior da rede pública federal cresceu e foram criadas 30 universidades federais no período de 1995 até 2019, 14 durante o governo Lula, fase de expansão que será vista na próxima Subseção.

2.2 Expansão das universidades federais a partir da década de 1990

O reconhecimento do papel da universidade federal como um instrumento de desenvolvimento econômico, social, cultural e político do Brasil e de inserção do País no

cenário internacional, mobilizou, nos anos 1990, setores da sociedade civil organizada na reivindicação da expansão da educação superior pública.

Em 2001, para cumprir o disposto na Constituição, foi elaborado o PNE 2001-2010, fixando metas que exigiam aumento dos investimentos nesta área, além de metas que buscavam a ampliação do número de alunos em todos os níveis da educação superior.

A partir da década de 2000 houve um aumento considerável no número de instituições de ensino e de matrículas no Brasil, financiado pelo governo federal. Em 2003, foi lançado o Programa de Expansão Fase I das Universidades Federais, com o objetivo de promover a interiorização da educação superior pública, a qual contava até o ano de 2002 com 45 universidades federais (BRASIL, 2012b). A interiorização da oferta de educação superior é essencial para reduzir o desequilíbrio no desenvolvimento regional e atingir estudantes sem condições de se deslocar para outras regiões.

Num segundo momento foi criado o REUNI, pela Lei nº 6.096, de 24 de abril de 2007. O Programa propiciou a adoção de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. Outro fator a ser destacado é a interiorização dos *campi* das universidades federais ocorrida no Brasil, um país de tamanho continental. Os efeitos da iniciativa podem ser percebidos pelos expressivos números da expansão, ampliação do acesso e a permanência na educação superior. O número de municípios atendidos por universidades federais passou de 114 para 272, um crescimento de 138% (BRASIL, 2012b).

Entre 2003 e 2013, duas das regiões mais carentes de ensino superior – Norte e Nordeste – apresentaram expansão significativa da oferta. O percentual de crescimento das matrículas na região Nordeste, de 94%, correspondeu ao dobro do registrado para o Sudeste e mais do triplo daquele registrado na região Sul. A região Norte teve a segunda maior taxa de crescimento entre as regiões do país, de 76%. Tais resultados são consequências dos investimentos na interiorização da universidade pública e nas políticas de democratização do acesso desenvolvidas pelo governo federal (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014).

Em geral, o número de matrículas dos cursos de graduação da rede federal cresceu 384,81% ao longo do período de 1991 até 2018, como mostra a Tabela 1. Observa-se que a oferta de cursos de graduação no Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) ocorreu a partir de 1999. Por isso, o registro de matrículas desde então.

Tabela 1 – Número de matrículas em cursos de graduação da rede federal – ensino presencial¹

MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO DA REDE FEDERAL

Ano	Universidades	Centro Universitário	Faculdade	IF²/CEFET	Total
	17.165.792	6.713	188.455	1.457.471	18.818.431
1991	305.350	-	14.785	-	320.135
1992	310.533	-	15.351	-	325.884
1993	328.907	-	15.480	-	344.387
1994	349.790	-	13.753	-	363.543
1995	353.235	-	14.296	-	367.531
1996	373.880	-	15.107	-	388.987
1997	380.980	-	14.853	-	395.833
1998	392.873	-	15.767	-	408.640
1999	421.353	-	10.316	10.893	442.562
2000	459.011	-	10.386	13.353	482.750
2001	471.989	1.012	9.731	20.228	502.960
2002	500.459	1.061	3.852	26.262	531.634
2003	527.719	1.159	4.422	33.801	567.101
2004	533.892	1.205	3.746	35.741	574.584
2005	549.171	-	2.164	28.252	579.587
2006	556.231	-	2.811	30.779	589.821
2007	578.536	-	2.869	34.137	615.542
2008	600.772	-	1.394	40.935	643.101
2009	696.693	-	1.421	54.733	752.847
2010	763.891	-	1.471	68.572	833.934
2011	842.606	-	1.463	83.017	927.086
2012	885.716	-	1.547	97.939	985.202
2013	932.263	-	1.576	111.668	1.045.507
2014	958.659	-	1.639	123.288	1.083.586
2015	996.043	-	1.658	135.471	1.133.172
2016	1.018.185	-	1.682	155.783	1.175.650
2017	1.032.638	-	3.362	168.956	1.204.956
2018	1.044.417	2.276	1.553	183.663	1.231.909

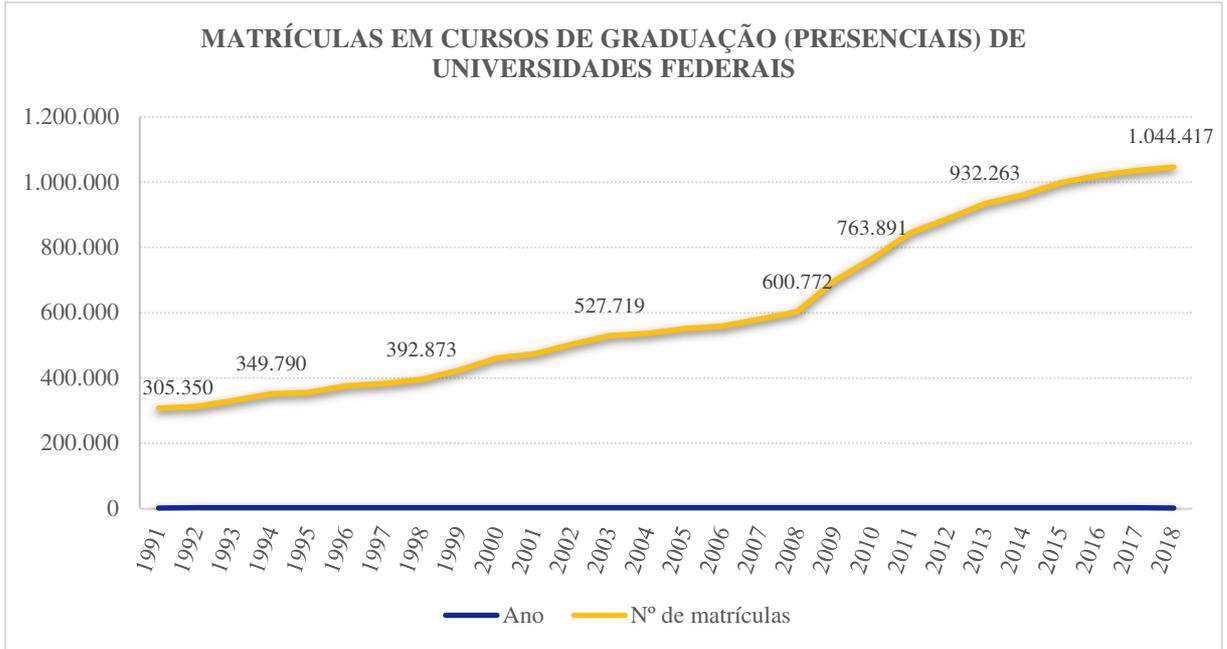
Fonte: Elaboração própria com base em dados da Sinopse Estatística da Educação Superior – INEP/DEED.

(1) Foi escolhida apenas a modalidade de ensino presencial em função do período da série histórica como parâmetro de comparação, já que a modalidade educação a distância possui dados disponíveis a partir de 2000.

(2) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, criado pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.

Especificamente, nas universidades federais o número de matrículas em cursos de graduação presenciais teve um crescimento expressivo de 342%, considerando o histórico desde 1991 até 2018 – dados disponíveis pelo INEP –, de acordo com o Gráfico 4.

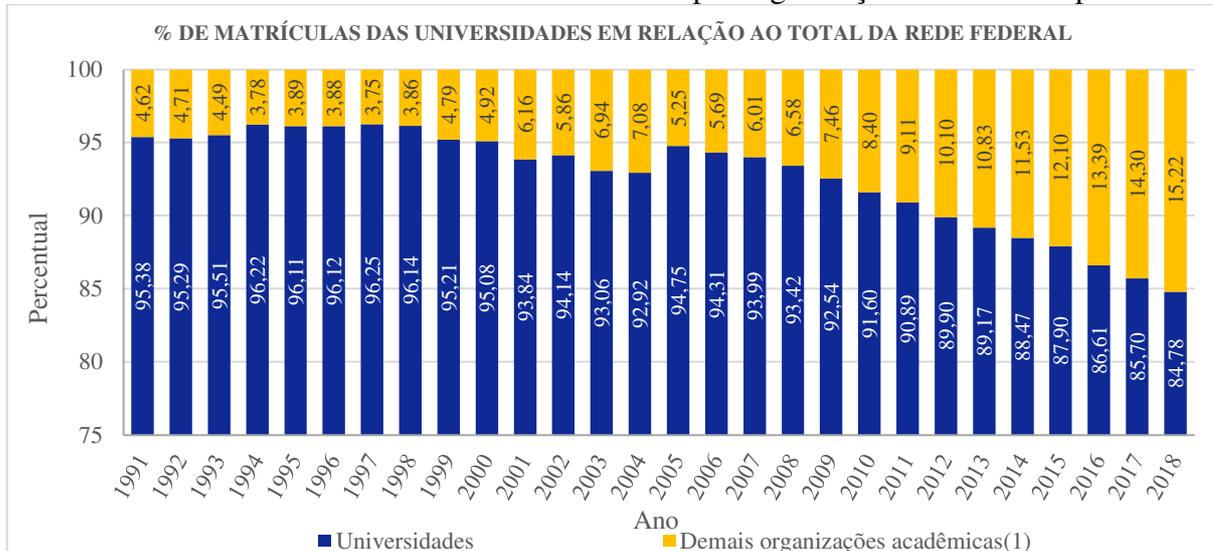
Gráfico 4 – Número de matrículas em cursos de graduação de universidades federais



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Sinopse Estatística da Educação Superior – INEP/DEED.

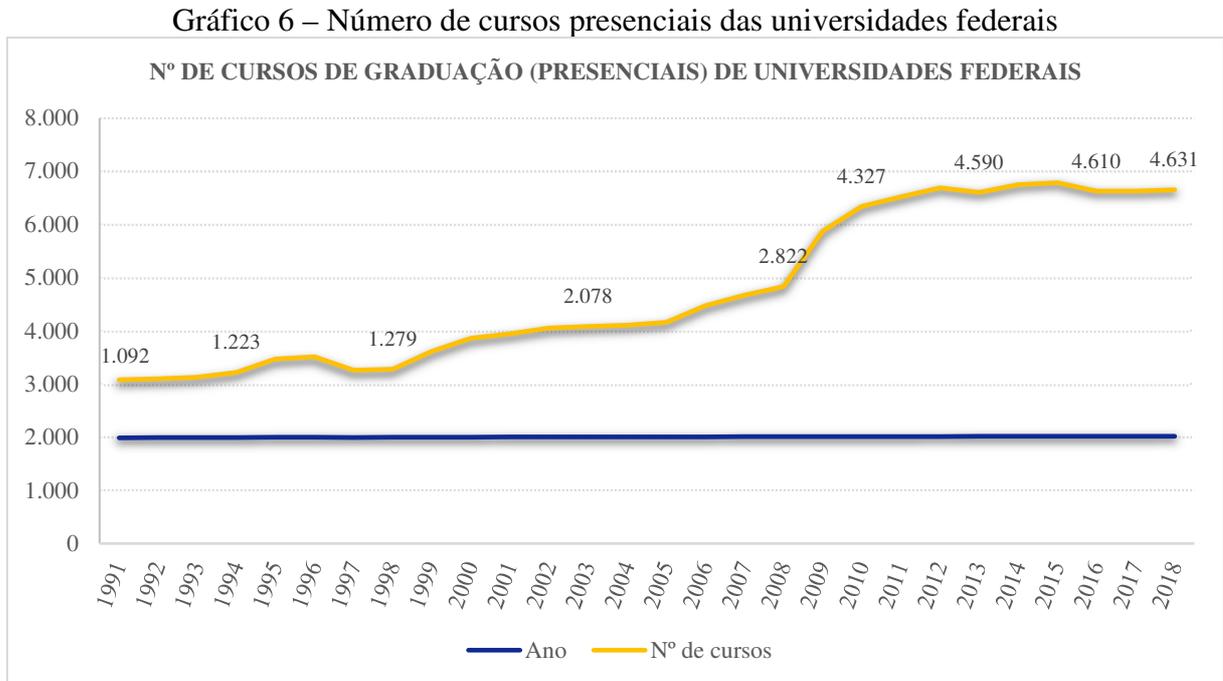
As universidades federais ocupam posição de destaque em relação ao total do número de matrículas da rede federal por organização acadêmica. Embora o Gráfico 5 – a seguir – apresente uma diminuição do percentual das matrículas das universidades federais a partir de 2006, em termo absoluto, houve crescimento conforme se verifica na Tabela 1. Este resultado justifica-se porque o número de matrículas do CEFET e institutos federais aumentou significativamente em relação ao total de matrículas da rede federal, a ponto de reduzir a participação das universidades.

Gráfico 5 – Percentual de matrículas da rede federal por organização acadêmica – presencial



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Sinopse Estatística da Educação Superior – INEP/DEED.

Entre 1991 e 2018, a oferta de cursos de graduação nas universidades federais evoluiu de 1.092 opções para 4.631, o que representa um crescimento de 424%, conforme pode ser visto no Gráfico 6. O número de cursos acompanhou o aumento do número de matrículas.



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Sinopse Estatística da Educação Superior – INEP/DEED.

Observa-se um grande esforço do governo federal e das universidades federais no que se refere ao alcance das metas estabelecidas no PNE 2001-2010, com a ampliação da oferta de vagas no ensino superior:

1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.
3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.
13. Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino. (BRASIL, 2001, p. 10).

O REUNI estimulou as universidades públicas federais a firmarem contratos de gestão, por meio de termo de pactuação de metas. Na ótica de Chaves e Mendes (2009), este termo impõe à gestão pública a lógica gerencial da administração por resultados, que são vinculados ao repasse de recursos orçamentários, condicionando-o ao cumprimento de metas por etapas, dentro de prazos estipulados, por meio de indicadores quantitativos. E mais, os

recursos orçamentários disponibilizados pelo REUNI – como mostra a Tabela 2 – ocorrem mediante previsão orçamentária do MEC, não havendo garantia da continuidade e do cumprimento de desembolsos acordados.

Tabela 2 – Repasse de recursos orçamentários do REUNI de 2005-2012

ANO	CUSTEIO	INVESTIMENTO	TOTAL
TOTAL	3.105.493.593	6.890.802.639	9.996.296.232
2005	2.640.396	64.840.709	67.481.105
2006	52.279.785	331.778.298	384.058.083
2007	73.154.311	366.877.394	440.031.705
2008	177.551.293	759.881.047	937.432.340
2009	332.843.609	1.283.763.854	1.616.607.463
2010	535.092.380	1.210.613.309	1.745.705.689
2011	890.924.058	1.922.229.625	2.813.153.683
2012	1.041.007.761	950.818.403	1.991.826.164

Fonte: MEC/SESU.

Salienta-se que cada universidade federal teve autonomia na elaboração de sua proposta de adesão ao REUNI, adequando o cronograma de execução dos recursos orçamentários às demandas anuais, o que pode justificar as variações entre os anos. A tendência do aumento de disponibilização de recursos de custeio está atrelada diretamente ao crescimento do número de matrículas. Os recursos de investimento têm seu ápice no período de 2009 a 2011, quando houve fortes investimentos em obras e aquisição de equipamentos. Em 2012 verifica-se uma redução nesse montante, devido à finalização das obras e de aquisição desses equipamentos (BRASIL, 2012b).

Com a criação do REUNI, afirmam Chaves e Mendes (2009, p. 65), o governo implementa a reforma do Estado engendrada por Bresser-Pereira, introduzindo “um novo modelo de organização e gestão nas universidades públicas, fundamentado no paradigma gerencialista de administração via contratos de gestão, com vistas a ajustar essas instituições à lógica produtivista de privatização e mercantilização de bens e serviços acadêmicos.”

A citada reforma do Estado trouxe o modelo de gestão profissional e eficiente, orientado para a obtenção de resultados, utilizando a privatização, a descentralização, o incentivo à criatividade e à inovação como estratégia, e o contrato de gestão¹³ como controle das ações dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A expansão da educação superior na rede privada aconteceu pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI), via renúncia fiscal, instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), via financiamento estudantil, instituído pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Estes programas recebem subsídios do governo federal.

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o PNE para o período de 2014-2024, define diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação que assegurem atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade nos diversos níveis, etapas e modalidades do ensino. Expandir a participação do setor público na educação superior é uma das metas do PNE 2014-2024, qual seja:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL, 2014b, p. 5).

Para cumprir a referida meta, uma das estratégias do governo federal é:

ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uniformizando a expansão no território nacional; (BRASIL, 2014b, p. 5).

Um país desenvolvido necessita de investimentos em educação, ciência e tecnologia. E as universidades públicas possuem capacidade de formação de alto nível de graduação, pós-graduação, pesquisa científica e tecnológica. Para Nussenzweig (2004), a universidade tem

¹³ Instrumento firmado entre o Poder Público e a Organização Social para fomento e execução de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Este instrumento possibilita ao governo maior eficácia na elaboração de um planejamento de curto e médio prazo, com objetivos estratégicos, metas e indicadores de desempenho dentro de um processo de negociação.

duas funções principais: atuar na formação de profissionais qualificados e proporcionar conhecimento com o desenvolvimento de pesquisas. As universidades que buscam altos padrões de ensino, pesquisa e extensão devem ser regidas pelo mérito e qualidade acadêmica, submetendo-se, ainda, a uma permanente avaliação externa, com vistas à transparência nas prestações de contas à sociedade. Estes requisitos devem ser previstos no processo de expansão.

A gestão educacional passa por um processo de profissionalização, presente nos grupos empresariais do ensino superior privado no Brasil, cuja característica mais visível é a concentração da oferta de cursos por poucos grupos, uma tendência à formação de oligopólio. O ensino superior privado no Brasil vem se transformando consideravelmente, migrando de um negócio pulverizado para um negócio de grandes *players* e alta concentração (SAMPAIO, 2014).

A gestão profissional das instituições de ensino superior privado traz mais agilidade ao processo de tomada de decisão e maior capacidade de adaptação a novos ambientes normativos e de mercados (SAMPAIO, 2014). Não por acaso, o aprimoramento da governança da rede federal de ensino tem sido exigido para dar mais eficiência ao controle da gestão educacional em vista da alta competitividade do setor devido à expansão da educação superior privada.

Sousa Santos (2011, p. 33) expõe uma vantagem, de natureza política, para a educação superior da rede privada:

“os países periféricos e semiperiféricos podem contar com a ajuda financeira do Banco [Mundial] dirigida prioritariamente para a promoção da educação superior privada, desde que reduzam o seu financiamento ao setor público e criem quadros legais que facilitem a expansão da educação superior privada enquanto complemento essencial da educação superior pública.”

No Brasil, esta expansão foi viabilizada pelo teor do Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997, que regulamenta disposições sobre o Sistema Federal de Ensino contidas na LDB nº 9.394/1996; e do Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006, que dispõe sobre os centros universitários, revogado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, em seu artigo 16, incisos I a VII. Os três decretos não fazem menção à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão para os centros universitários, ao contrário do exigido das universidades públicas federais. Estas medidas normativas

impulsionaram a expansão do ensino superior sob a ótica da diversificação – criação de instituições não universitárias – e da privatização.

O Censo da Educação Superior, divulgado na forma de Sinopse Estatística da Educação Superior, produzido pelo INEP – por intermédio da Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED) –, expõe que em 1995, quando a série foi iniciada, a forma de organização acadêmica predominante no Brasil era de faculdades, escolas e institutos, com 520 unidades privadas, conforme mostra a Tabela 3. Após a promulgação da LDB nº 9.394/1996, o total destas instituições atingiu o patamar de 782 unidades em 2000, 1.493 unidades em 2005, e 1.929 unidades em 2018 (seu nível mais elevado), com incrementos de 50%, 187% e 271%, respectivamente, em relação ao ano de 1995.

No setor público, esta forma de organização – as faculdades – tem números bem inferiores, com o registro de 110 unidades em 1995. Em 2000 este número reduziu para 83 unidades, em 2012 aumentou para 146 unidades (seu nível mais elevado), e, em 2018 chegou a 139 unidades, indicando resultados de -25%, 33% e 26%, respectivamente, em comparação à quantidade levantada em 1995.

Na análise das universidades, as públicas merecem destaque em relação às privadas. A Tabela 3 mostra que em 1995 havia 72 universidades públicas no País, dentre municipais, estaduais e federais. Em 2000 houve redução para 71 unidades, em 2005 eram 90 unidades, e, em 2016 alcançou a marca de 108 unidades, indicando resultados de -1,4%, 25% e 50%, respectivamente, em comparação à quantidade registrada em 1995.

Tabela 3 – Número de Instituições de Educação Superior por organização acadêmica e categoria administrativa

ANO	UNIVERSIDADE		CENTRO UNIVERSITÁRIO		FACULDADE INTEGRADA		FACULDADE, ESCOLA E INSTITUTO		CEFET, IF ¹ E FACULDADE TECNOLÓGICA	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
1995	72	63	0	0	10	101	110	520	18	0
1996	72	64	0	0	11	132	110	515	18	0
1997	77	73	0	13	0	78	117	525	17	0
1998	77	76	0	18	0	75	114	595	18	0
1999	72	83	0	39	2	72	102	711	16	0
2000	71	85	1	49	2	88	83	782	19	0
2001	71	85	2	64	2	97	82	954	26	8
2002	78	84	3	74	3	102	80	1160	31	22
2003	79	84	3	78	4	115	82	1321	39	54
2004	83	86	3	104	3	116	86	1388	49	95
2005	90	86	3	111	4	113	81	1.493	53	131
2006	92	86	4	115	4	112	82	1.567	66	142
2007	96	87	4	116	4	122	79	1.569	66	138
2008	97	86	5	119	0	0	100	1.811	34	0
2009	100	86	7	120	0	0	103	1.863	35	0
2010	101	89	7	119	0	0	133	1.892	37	0
2011	102	88	7	124	0	0	135	1.869	40	0
2012	108	85	10	129	0	0	146	1.898	40	0
2013	111	84	10	130	0	0	140	1.876	40	0
2014	111	84	11	136	0	0	136	1.850	40	0
2015	107	88	9	140	0	0	139	1.841	40	0
2016	108	89	10	156	0	0	138	1.866	40	0
2017	106	93	8	181	0	0	142	1.878	40	0
2018	107	92	13	217	0	0	139	1.929	40	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/DEED.

(1) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, criado pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.

É perceptível a diversificação institucional, uma característica da educação superior, tanto no setor público quanto no setor privado.

A Tabela 4 mostra a evolução das universidades brasileiras por categoria administrativa, sem considerar as públicas estaduais e municipais. Em 1995 havia 39 universidades públicas federais. Em 2005 este número saltou para 52, e, em 2014 chegou a 63 universidades (mesmo total dos anos seguintes até 2018), o que representa um incremento de 33% e 62%, respectivamente, em relação a 1995. Quanto às universidades privadas, em 1995

havia 63 universidades. Em 2005 este número subiu para 86, e, em 2017 atingiu 93 unidades (seu nível mais elevado), representando um aumento de 37% e 48%, respectivamente, em comparação a 1995.

Tabela 4 – Total de universidades por categoria administrativa

ANO	UNIVERSIDADES					
	Públicas Federais	% ¹	Privadas	% ²	Total	%
1995	39	38,24	63	61,76	102	100
1996	39	37,86	64	62,14	103	100
1997	39	34,82	73	65,18	112	100
1998	39	33,91	76	66,09	115	100
1999	39	31,97	83	68,03	122	100
2000	40	32,00	85	68,00	125	100
2001	40	32,00	85	68,00	125	100
2002	45	34,88	84	65,12	129	100
2003	45	34,88	84	65,12	129	100
2004	47	35,34	86	64,66	133	100
2005	52	37,68	86	62,32	138	100
2006	53	38,13	86	61,87	139	100
2007	55	38,73	87	61,27	142	100
2008	55	39,01	86	60,99	141	100
2009	55	39,01	86	60,99	141	100
2010	59	39,86	89	60,14	148	100
2011	59	40,14	88	59,86	147	100
2012	59	40,97	85	59,03	144	100
2013	62	42,47	84	57,53	146	100
2014	63	42,86	84	57,14	147	100
2015	63	41,72	88	58,28	151	100
2016	63	41,45	89	58,55	152	100
2017	63	40,38	93	59,62	156	100
2018	63	40,65	92	59,35	155	100

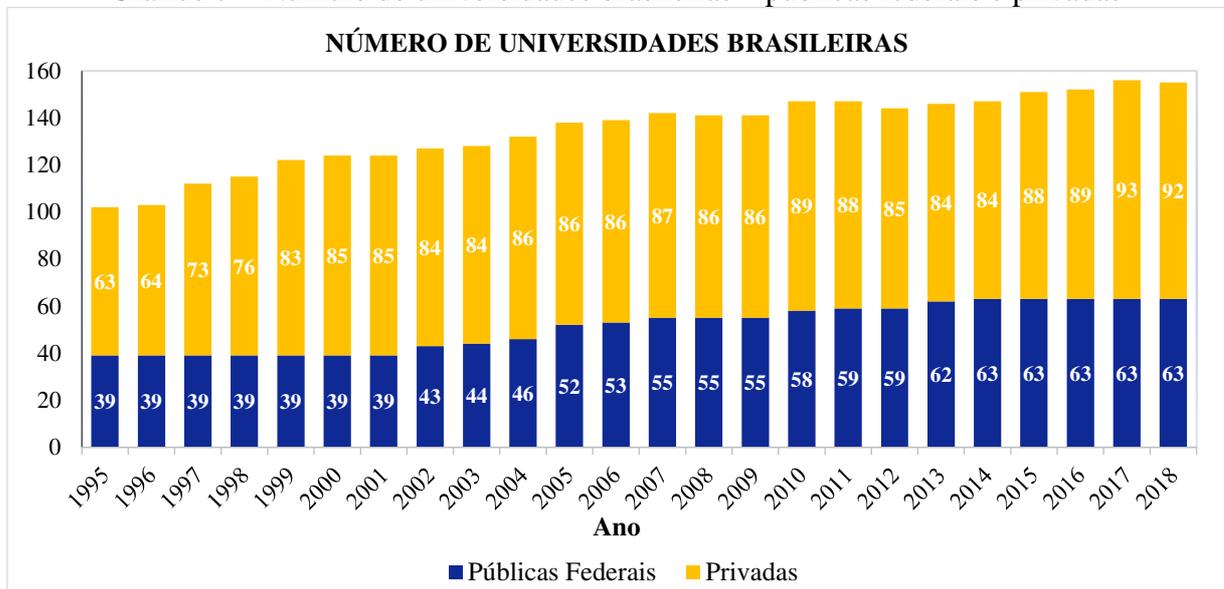
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/DEED.

(1), (2) Percentual em relação ao total de universidades públicas e privadas.

Os dados do Censo da Educação Superior demonstram que o setor privado expandiu de modo mais acentuado que o setor público, mormente as universidades, evidenciado pelo Gráfico 7, que revela uma linha de tendência crescente, com pequenas oscilações. O Gráfico

mostra também um crescimento constante e substancial das universidades públicas federais desde 1995, ano a partir do qual há dados disponíveis.

Gráfico 7 – Número de universidades brasileiras – públicas federais e privadas



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/DEED.

Em que pese o cenário de expansão do ensino superior do setor privado, há de se realçar os resultados alcançados pelo setor público. Segundo o relatório *Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012 – Brasil (2012b)*, dentre os resultados da expansão, em especial do REUNI, merecem destaque:

- I. O aperfeiçoamento da democratização do acesso, com o aumento de mais de 100% do número de vagas de graduação presencial ofertadas nas universidades federais e a criação de universidades e *campi* universitários. A importância do processo de democratização do acesso se acentua por via da interiorização do ensino superior federal do País. O fenômeno da interiorização traz, para além da possibilidade de acesso, contribuições expressivas para o desenvolvimento das regiões onde estão inseridas as unidades acadêmicas;
- II. Aumento de pessoal técnico-administrativo e docente para suprir carências herdadas das décadas de 1980 e 1990 – período de baixo investimento nas IFES;
- III. A contribuição para a reestruturação das IFES no aspecto didático-pedagógico, permitindo a organização de novos arranjos curriculares; e,

IV. A melhoria significativa da qualidade da gestão administrativa e acadêmica, sobretudo, no que tange ao suporte ao ensino, pesquisa e extensão das IFES, graças aos recursos investidos em infraestrutura.

O modelo de gestão implementado nas universidades federais é marcado pela autonomia, pelo financiamento do Estado e por uma estrutura organizacional que conjuga as áreas administrativas e acadêmicas e seus colegiados – conselhos, comissões e comitês. Tais características contribuíram para o desenvolvimento das universidades federais, inclusive a fase de expansão desde os anos 2000, política pública implementada pelo governo federal com base na LDB nº 9.394/1996 e no PNE. Neste sentido, as práticas de governança do mecanismo controle, especificamente, as de transparência e *accountability* – abordadas na próxima Subseção – auxiliam a gestão das universidades federais para que os resultados das políticas públicas sejam compatíveis com o planejamento traçado.

2.3 Transparência e *accountability* nas universidades federais

Transparência e *accountability* estão intrinsecamente ligadas. A transparência dá visibilidade às ações dos agentes públicos, enquanto *accountability* foca nos resultados destas ações, de modo a atender aos interesses da sociedade. Visibilidade, validade e especificidade são princípios que estão presentes na disponibilização das informações relacionadas à prestação de contas.

Documentos como Relatório de Autoavaliação Institucional, PDI, Relatório de Gestão Anual, Levantamento de Governança e Gestão Públicas, Parecer ou Relatório da Unidade de Auditoria Interna, Parecer do Conselho de Curadores ou colegiado equivalente, Relatório de Instância ou Área de Correição, Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT) e Carta de Serviços ao Usuário integram o rol da transparência e prestação de contas nas universidades federais brasileiras. Para a finalidade deste estudo, apenas os quatro primeiros documentos serão abordados nesta Subseção.

Desde a aprovação da LDB nº 9.394/1996 e do PNE 2001-2010, da criação e implementação do SINAES, das orientações das Conferências Regionais e Mundiais da Educação Superior da *UNESCO*, a avaliação tornou-se pauta permanente da educação superior, pelo caráter de centralidade que tem assumido em resposta ao padrão de regulação e supervisão implementado pelo Estado Avaliador.

A LDB nº 9.394/1996 – BRASIL (2019c, p. 12) determina em seu artigo 9º, inciso VIII, a incumbência da União em “assegurar processo nacional de avaliação das instituições

de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino”, e condiciona em seu artigo 54, § 2º, a ampliação da autonomia universitária a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

A avaliação é intrínseca à política governamental, portanto, um atributo dos governos que buscam a efetividade das políticas e o controle dos gastos públicos. O Estado Avaliador está de acordo com o modelo de gestão pública orientada para resultados, onde o foco do controle passa dos processos (pedagógicos) para os resultados alcançados pela instituição por meio de avaliações finalísticas. Haja vista o poder de controle conferido às avaliações, cujos resultados são atrelados aos processos de reconhecimento e credenciamento de cursos de graduação e instituições de ensino e à autorização de financiamento para pesquisa (AFONSO, 1999).

O PNE 2001-2010 trouxe a visão de que “[...] nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior.” (BRASIL, 2001, p. 9). A legislação estabeleceu, igualmente, como diretriz a expansão do sistema de ensino com qualidade e a necessidade de um sistema de avaliação, isto é, de controle. Afinal, é natural que a expansão venha acompanhada de avaliação, até para manter o nível de qualidade do ensino ofertado para a formação dos discentes. A previsão de um sistema de avaliação confirmou-se três anos depois, com a criação do SINAES pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

Desenvolvido para avaliar instituições, cursos e desempenho dos estudantes, o SINAES confirma a concepção de Estado Avaliador, originária nos anos de 1990, agora no governo Lula. O SINAES, no início, incorporou em sua lógica princípios e diretrizes do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), entre eles, ressalta Ristoff e Giolo (2006, p. 197), o “compromisso formativo da avaliação, a globalidade, a integração orgânica da autoavaliação com a avaliação externa, a continuidade, a participação ativa da comunidade acadêmica, o respeito à identidade institucional e o reconhecimento da diversidade do sistema”.

O PAIUB, implantado em 1993, com a adesão voluntária das universidades, concebia a autoavaliação como etapa inicial de um processo que se estendia a toda a instituição e se completava com a avaliação externa. Estabeleceu o aperfeiçoamento e a transformação da universidade, atendo-se à qualidade de seus processos internos para a mudança da dinâmica universitária e deu legitimidade à cultura da avaliação.

As outras experiências que antecederam o SINAES foram: o processo de avaliação criado e consolidado pela CAPES, a partir de 1976; o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), criado em 1983; o Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (GERES), instituído em 1985; o Exame Nacional de Cursos (ENC), a Avaliação das Condições de Oferta/Ensino, e a Avaliação de Centros Universitários, implantados em 1996 (RISTOFF; GIOLO, 2006).

O Sistema possui uma série de instrumentos complementares: autoavaliação, avaliação externa, ENADE, Avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação como o censo e o cadastro (BRASIL, 2004). O Relatório de Autoavaliação Institucional, adotado pelas universidades federais, é a consolidação das informações pertinentes aos cinco eixos que contemplam as dez dimensões dispostas no artigo 3º da Lei nº 10.861/2004, de acordo com resultados das avaliações externas e informações coletadas e organizadas a partir do PDI das instituições (BRASIL, 2014c). Os cinco eixos e as respectivas dimensões são descritos a seguir:

- Eixo 1: Planejamento e Avaliação Institucional
Dimensão 8: Planejamento e Avaliação;
- Eixo 2: Desenvolvimento Institucional
Dimensão 1: Missão e Plano de Desenvolvimento Institucional;
Dimensão 3: Responsabilidade Social da Instituição;
- Eixo 3: Políticas Acadêmicas
Dimensão 2: Políticas para o Ensino, a Pesquisa e a Extensão;
Dimensão 4: Comunicação com a Sociedade;
Dimensão 9: Política de Atendimento aos Discentes;
- Eixo 4: Políticas de Gestão
Dimensão 5: Políticas de Pessoal;
Dimensão 6: Organização e Gestão da Instituição;
Dimensão 10: Sustentabilidade Financeira;
- Eixo 5: Infraestrutura Física
Dimensão 7: Infraestrutura Física.

A partir do ano de referência de 2015 o Relatório de Autoavaliação passou a ser submetido anualmente, por meio do Sistema e-MEC, abrangendo um período de três anos.

Nos dois primeiros anos, o relatório deve ser inserido em sua versão parcial, e, no terceiro ano, em sua versão integral (BRASIL, 2014c).

Ribeiro (2009) defende que a avaliação institucional não deve se restringir à exigência legal.

As Instituições de Ensino Superior devem responder às obrigações da busca contínua da qualidade no desempenho acadêmico, do aperfeiçoamento constante do planejamento e da gestão universitária e do fortalecimento progressivo dos compromissos sociais na prestação de contas à sociedade. São estes compromissos que mantêm a avaliação na agenda dos principais temas do Ensino Superior na atualidade. (RIBEIRO, 2009, p. 88).

O SINAES prevê, ainda, a elaboração do PDI, requisito para o credenciamento da universidade federal, que foi detalhado no Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, da forma a seguir:

Art. 21. Observada a organização acadêmica da instituição, o PDI conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

I - missão, objetivos e metas da instituição em sua área de atuação e seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso;

II - projeto pedagógico da instituição, que conterá, entre outros, as políticas institucionais de ensino, pesquisa e extensão;

III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, com especificação das modalidades de oferta, da programação de abertura de cursos, do aumento de vagas, da ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, da previsão de abertura de *campus* fora de sede e de polos de educação a distância;

IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número e natureza de cursos e respectivas vagas, unidades e *campus* para oferta de cursos presenciais, polos de educação a distância, articulação entre as modalidades presencial e a distância e incorporação de recursos tecnológicos;

V - oferta de cursos e programas de pós-graduação lato e *stricto sensu*, quando for o caso;

VI - perfil do corpo docente e de tutores de educação a distância, com indicação dos requisitos de titulação, da experiência no magistério superior e da experiência profissional não acadêmica, dos critérios de seleção e contratação, da existência de plano de carreira, do regime de trabalho, dos procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro e da incorporação de professores com comprovada experiência em áreas estratégicas vinculadas ao desenvolvimento nacional, à inovação e à competitividade, de modo a promover a articulação com o mercado de trabalho;

VII - organização administrativa da instituição e políticas de gestão, com identificação das formas de participação dos professores, tutores e estudantes nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos, dos procedimentos de autoavaliação institucional e de atendimento aos estudantes, das ações de transparência e divulgação de informações da instituição e das eventuais parcerias e compartilhamento de estruturas com outras instituições, demonstrada a capacidade de atendimento dos cursos a serem ofertados;

VIII - projeto de acervo acadêmico em meio digital, com a utilização de método que garanta a integridade e a autenticidade de todas as informações contidas nos documentos originais;

IX - infraestrutura física e instalações acadêmicas {...};

X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras;
XI - oferta de educação a distância [...]. (BRASIL, 2017b, p. 4).

O PDI configura-se como um instrumento de transparência ao informar sobre objetivos estratégicos, metas e indicadores de desempenho da instituição à sociedade, que participa de sua elaboração por meio de consulta pública, no caso das universidades federais. Trata-se do planejamento estratégico no âmbito das universidades federais para o ciclo de cinco anos, devendo ser revisado anualmente, de acordo com a Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020, do Ministério da Economia. Os resultados do PDI constam do Relatório de Gestão Anual, principal documento que compõe a prestação de contas de órgãos e entidades públicos.

O Relatório de Gestão Anual está previsto na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, artigo 9º, inciso I, e teve sua elaboração especificada pela Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010, do TCU, que estabeleceu normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituíram os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do TCU (BRASIL, 2010). Esta norma foi revogada pela Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020, que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo TCU, nos termos do art. 7º da Lei 8.443/1992.

A Decisão Normativa-TCU nº 170, de 19 de setembro de 2018, que dispõe acerca da forma, conteúdo e prazos de apresentação da prestação de contas da gestão de 2018, definiu a elaboração do Relatório de Gestão Anual conforme as diretrizes da Estrutura Internacional para Relato Integrado, emitidas pelo *International Integrated Reporting Council (IIRC)*¹⁴. O Relatório de Gestão Anual na forma de relato integrado propõe maior transparência da prestação de contas, qualidade e profundidade das informações apresentadas.

Vale frisar duas inovações trazidas pela DN 170/2018 quanto ao modelo de relato integrado: a determinação da materialidade das informações que compõe o relatório de gestão; e, a exigência de aplicação do pensamento integrado na elaboração do relatório, com a declaração do reconhecimento de sua integridade pelos responsáveis pela governança.

O Relatório de Gestão Anual tem como objetivo principal oferecer uma visão clara e concisa para a sociedade do valor público gerado pela estratégia, governança, desempenho e

¹⁴ Organização global sem fins lucrativos, formada por reguladores, investidores, empresas, normatizadores, profissionais do setor contábil e ONGs, que compartilham a visão de que comunicar a geração de valor é o próximo passo evolutivo para os relatórios corporativos. (<https://integratedreporting.org/the-iirc-2/>).

perspectivas adotadas pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) – neste caso, as universidades federais –, no contexto de seu ambiente externo, além de demonstrar e justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos (BRASIL, 2020a).

Na busca do aperfeiçoamento da prestação de contas de órgãos e entidades públicos, a Instrução Normativa nº 84/2020 trouxe mudanças substanciais para o processo de 2021, referente ao exercício de 2020. De acordo com o artigo 9º, a UPC deve publicar em seu sítio oficial na *internet*, ao longo do exercício, informações sobre a gestão, conforme o caso, em seção específica com chamada na página inicial sob o título "Transparência e prestação de contas", atualizadas com periodicidade no limite de um ano a ser definida em decisão normativa do Tribunal – o TCU publica uma decisão normativa que norteia a prestação de contas, ao final de cada ano. A UPC deve divulgar seus objetivos estratégicos, metas, indicadores de desempenho e resultados, tópicos constantes do Relatório de Gestão Anual, de modo a demonstrar o valor público em termos de produtos e resultados gerados, bem como a capacidade de continuidade a longo prazo (BRASIL, 2020a).

A partir de 2021 o envio das peças da prestação de contas, como o Relatório de Gestão Anual, pelo sistema e-Contas será restrito às UPC que terão suas contas julgadas, ou seja, aquelas significativas do Balanço Geral da União (BGU), bem como empresas estatais, selecionadas conforme a correspondente materialidade da participação acionária da União. No início de cada ano, todas as UPC deverão disponibilizar para a sociedade, em seus *sites*, o relatório de gestão, os demonstrativos contábeis e os certificados de auditoria relativos ao exercício anterior. Esta medida está relacionada ao fato de o processo de prestação de contas de determinadas instituições, tais como as universidades federais, não mais ser autuado e nem julgado pelo TCU (BRASIL, 2020a).

As UPC consideradas as mais significativas entre aquelas que constam do BGU, a partir de critérios como materialidade¹⁵ dos recursos geridos, riscos, natureza e importância socioeconômica, terão suas contas anuais auditadas para fins de julgamento. Como consequência desse procedimento, um número menor de UPC deverá formalizar o processo de prestação de contas junto ao TCU (BRASIL, 2020a).

As decisões gerenciais dos gestores públicos federais, como no caso da prestação de contas, são baseadas na legislação federal, nas determinações – atos e instruções normativas – e fiscalização do TCU, que orienta boa parte das ações dos referidos gestores, emitindo, ainda, pareceres jurídicos quanto a questionamentos sobre a interpretação das leis.

¹⁵ Nível a partir do qual distorções ou irregularidades são consideradas relevantes (BRASIL, 2020a).

Sob a denominação de Tribunal de Contas, o TCU foi criado em 7 de novembro de 1890, pelo Decreto nº 966-A, de Rui Barbosa – ministro da Fazenda do governo provisório de Manoel Deodoro da Fonseca –, a quem coube a incumbência de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”, nos termos do artigo 89 da Constituição Federal de 1891 (BALEEIRO, 1891, p. 85).

O TCU é o órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicos do País quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, previsto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988. A Lei nº 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU, determina sua competência legal para expedir normas e orientações sobre as prestações de contas anuais dos gestores públicos (BRASIL, 1992).

O TCU tem buscado incorporar aos seus trabalhos a realização de diagnósticos setoriais sobre o *status* da governança na administração federal, incentivando a adoção de boas práticas pelos órgãos e entidades públicos. Em 2014, o TCU iniciou a série do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública, abrangendo organizações das esferas municipal, estadual e federal, num esforço conjunto com os Tribunais de Contas do País. O Levantamento é fundamentado exclusivamente em informações coletadas por meio de questionário de autoavaliação, elaborado com base no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Versão 2, 2014.

O Levantamento de 2018 – o último realizado¹⁶ – apontou que 47% das entidades públicas se encontram em estágio inicial no índice integrado de governança e gestão (iGG), 44% em estágio intermediário e somente 9% em estágio mais avançado, conforme níveis de capacidade de governança e gestão definidos na Tabela 5 (BRASIL, 2018).

Tabela 5 – Níveis de capacidade em Governança ou Gestão

ESTÁGIO		INTERVALO
Inicial	Inexpressivo	0 a 14,99%
	Iniciando	15 a 39,99%
Intermediário		40 a 70%
Aprimorado		70,01 a 100%

Fonte: TCU (2018) – Relatório de Acompanhamento – disponível em: <http://bit.ly/2w3azN0>.

¹⁶ Está previsto um Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública para o ano de 2021.

O primeiro lugar deste *ranking* é ocupado por uma universidade federal – a Universidade Federal de Lavras (UFLA). O iGG vem ganhando importância a cada ciclo de avaliação, em vista do protagonismo das práticas de governança no setor público, e pode ser um parâmetro para a distribuição orçamentária, condição estudada pelo MEC. O problema reside na verificação das informações enviadas pelas instituições participantes. Nos ciclos de 2014, 2017 e 2018 a classificação foi baseada apenas nas respostas das instituições avaliadas.

A finalidade do controle exercido pelo TCU consiste em contribuir para o desenvolvimento econômico e social por meio de uma gestão pública que incorpore boas práticas de governança, como forma de prestação de contas para a sociedade, ratificando, assim, o esperado nível de comprometimento e responsabilidade daqueles que representam e exercem, em nome do povo, importantes funções públicas (BRASIL, 2014a).

Analistas do TCU fazem o acompanhamento dos resultados da gestão das universidades federais, dada a natureza de sua atuação, visando à facilitação e precisão da análise da sua prestação de contas. Isto demonstra a importância das universidades federais para a sociedade brasileira, enquanto polo de criação e disseminação de conhecimento e de formação profissional. Para a compreensão deste valor, a Subseção 3.1 apresenta um breve histórico das universidades pesquisadas – UFTM, UFV e UFMG.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta Seção apresenta a classificação da pesquisa realizada, os critérios de escolha e um breve histórico do local de estudo, os critérios de escolha e a descrição dos participantes e a forma de execução da coleta de dados.

Trata-se de uma pesquisa de campo, do tipo descritiva, com abordagem qualitativa dos dados que, segundo Goldenberg (2015), consiste em compreender as características de determinado grupo social ou organização por meio de análises aprofundadas com consideração de contexto, em vez de se ater à representatividade numérica.

Foi realizada a pesquisa de campo de caráter analítico. Segundo Vergara (2016), a pesquisa de campo é uma investigação empírica que se realiza no local onde ocorre um fenômeno, a fim de testar a teoria na prática, dispondo de elementos como questionários, entrevistas e testes para coletar os dados e desenvolver a pesquisa. Como o objetivo é analisar o conteúdo com base nas informações e percepções dos respondentes, a entrevista é o instrumento mais indicado para chegar à resposta do problema levantado.

A pesquisa descritiva se propõe a explicar as características de uma população ou fenômeno, relacionando-as com a influência do ambiente, ou ainda, estabelecer relações entre variáveis controladas, com a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados (GIL, 2019). Vincula-se diretamente à pesquisa qualitativa ao levantar, interpretar e discutir fatos e dinâmicas sociais (MICHEL, 2015).

Durante a pesquisa descritiva o contato com os temas de governança, como *accountability* e transparência nas rotinas de trabalho, serviram de base para a realização do estudo.

Foi realizada também uma pesquisa documental que, segundo Gil (2019), refere-se à consulta de dados obtidos de maneira indireta, isto é, documentos como livros, jornais, registros institucionais escritos, registros estatísticos, fotos, discos, filmes e vídeos.

3.1 Local da pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida em três universidades federais localizadas no estado de Minas Gerais, quais sejam: UFTM, UFMG e UFV. As universidades juntas possuem 50,1 mil alunos de graduação e 12,3 mil alunos de pós-graduação, dentre doutorado e mestrado, 37,8% do total de alunos das universidades federais mineiras, como mostra a Tabela 6, que apresenta

também o número de servidores – docentes e técnico-administrativos – e funcionários terceirizados, dados referentes ao ano de 2018.

A escolha de Minas Gerais se deve ao fato de ser o estado onde está localizada a UFTM, instituição onde o pesquisador trabalha, com a oportunidade de participar e se beneficiar da pesquisa, apoiada pela Reitoria, particularidade que propiciou sua inclusão na lista das universidades pesquisadas. A UFTM incentiva o pesquisador, ocupante do cargo de Administrador do seu quadro de servidores, em sua pesquisa e, portanto, é justo que seja contemplada com os respectivos resultados, que podem subsidiar o monitoramento das práticas de governança em seu âmbito. A seleção das demais universidades obedeceu ao critério do desempenho no *Ranking* Universitário Folha (RUF) em 2019, que classificou a UFMG e a UFV em primeiro e segundo lugar em Minas Gerais, nesta ordem, conforme a Tabela 6.

Tabela 6 – Dados das universidades federais de Minas Gerais – número de alunos, servidores e funcionários terceirizados

RUF	INSTITUIÇÃO	ALUNOS MATRICULADOS				SERVIDORES			TERCEIROS
		Graduação	Mestrado	Doutorado	Total	%	Docentes	Técnicos	
TOTAL GERAL		139.843	14.235	10.355	164.433	100	13.531	15.724	9.815
1	UFMG	29.276	4.030	4.378	37.684	22,92	3.298	4.407	3.048
2	UFV	13.615	1.817	1.335	16.767	10,20	1.310	2.201	852
3	UFU	22.112	2.467	1.568	26.147	15,90	2.068	3.510	2.000
4	UFJF	18.121	171	676	18.968	11,54	1.799	1.574	952
5	UFLA	9.613	1.441	1.171	12.225	7,43	749	580	644
6	UFOP	11.813	935	406	13.154	8,00	880	763	589
7	UFTM	7.208	632	156	7.996	4,86	648	764	311
8	UFSJ	12.861	817	140	13.818	8,40	941	537	449
9	UNIFEI	6.590	575	268	7.433	4,52	472	400	181
10	UNIFAL	6.014	563	94	6.671	4,06	579	335	336
11	UFVJM	2.620	787	163	3.570	2,17	787	653	453

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de Gestão Anual de 2018 das universidades federais do estado de Minas Gerais e do Fala.Br referente ao nº de terceiros de UFV, UFSJ, UNIFEI e UNIFAL.

O RUF é uma avaliação anual de todas as universidades brasileiras em atividade, que usa dados nacionais e internacionais e duas pesquisas de opinião do Datafolha, em cinco

aspectos, a saber: ensino, pesquisa, internacionalização, inovação e mercado (RANKING UNIVERSITÁRIO FOLHA, 2019).

Ademais, destaca-se o número de universidades do estado, onze no total, fator que o torna um importante centro educacional nacional ao considerar o total de alunos matriculados, a oferta de cursos de graduação e pós-graduação nas áreas de ciências exatas e da terra, ciências da saúde, ciências humanas e ciências sociais, a qualidade do ensino, pesquisa e extensão, bem como a formação de profissionais para o mercado.

3.1.1 Breve histórico da UFTM

Criada em 1953, a Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro (FMTM) foi a primeira faculdade de medicina de Uberaba e do interior de Minas Gerais. O Decreto nº 35.249, de 24 de março de 1954 concedeu a autorização para o funcionamento da Faculdade, reconhecida legalmente pelo Decreto nº 47.495, de 26 de dezembro de 1959, e federalizada pela Lei nº 3.856, de 18 de fevereiro de 1960. A FMTM foi transformada em autarquia federal pelo Decreto nº 7.686, de 07 de junho de 1972, como resultado do esforço conjunto da comunidade institucional e política em âmbito municipal e regional (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2020).

Em 2005, a FMTM, então com três cursos de graduação (Medicina, Enfermagem e Biomedicina), foi transformada em Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) pela Lei nº 11.152, de 29 de julho de 2005, período a partir do qual foram criados 25 cursos de graduação. Em 2015 foi inaugurado o *Campus* Universitário de Iturama/MG, com três cursos de graduação – Agronomia, Biologia e Química –, consoante à vocação da região (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2020).

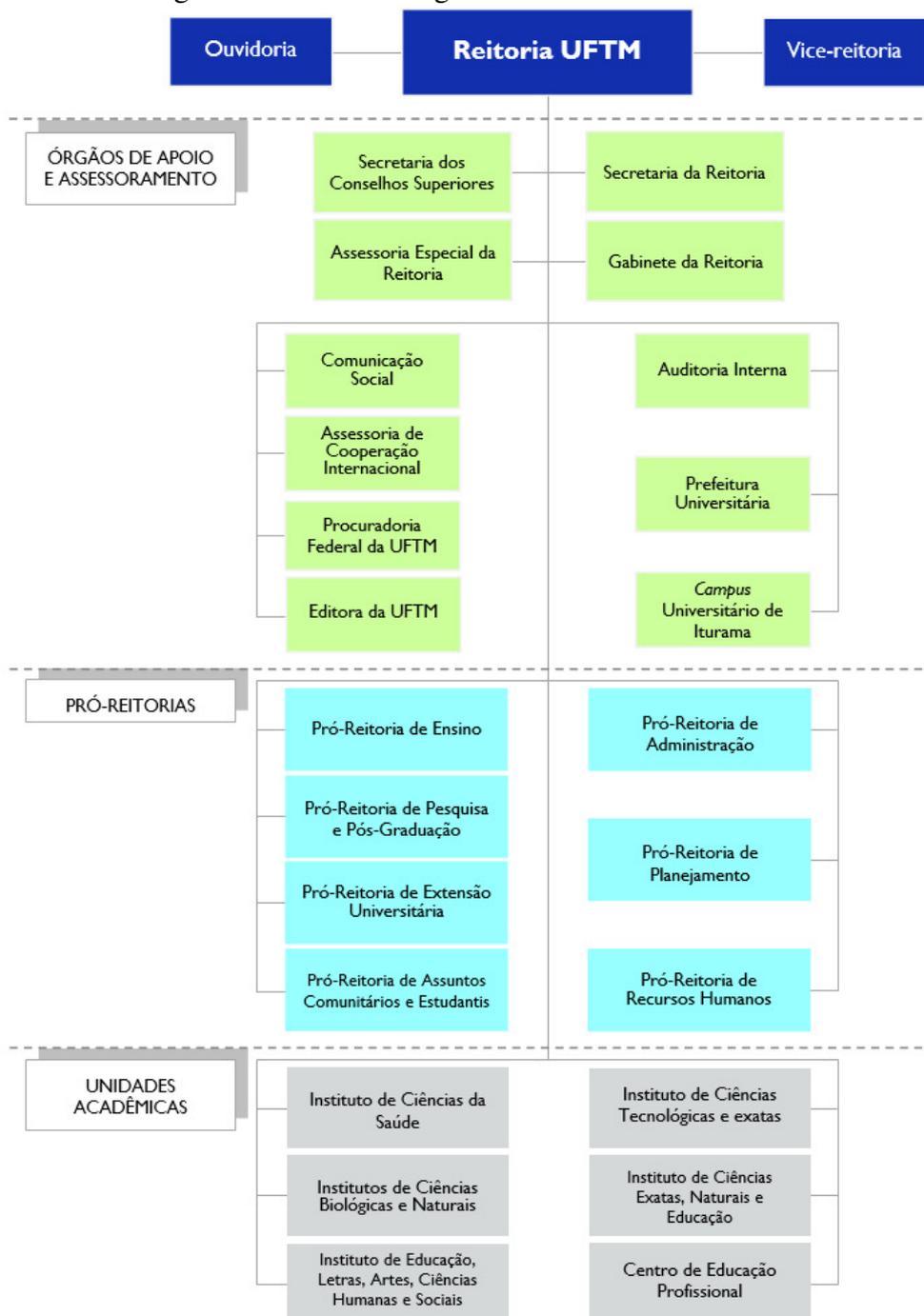
A Universidade tem como missão atuar na geração, difusão, promoção de conhecimento e na formação de profissionais conscientes e comprometidos com o desenvolvimento socioeconômico, cultural e tecnológico, proporcionando a melhoria da qualidade de vida da população. Sua visão é tornar-se um centro de excelência em educação, pesquisa científica e tecnológica, com reconhecimento nacional e internacional, orientado à universalização de conhecimentos, de formação e de aplicações úteis à sociedade.

Em alinhamento com este objetivo, a UFTM possui acordos de cooperação com várias universidades, dentre as quais, Universidade do Porto, Universidade de Lisboa e Universidade de Coimbra – em Portugal, *École Nationale Supérieure de Techniques Avancées* (ENSTA) –

na França, Universidade de Vigo – na Espanha, Universidade de Talca – no Chile (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2020).

A UFTM se atém à qualidade do ensino superior, eficácia da gestão e compromisso social, funcionando como um propulsor para o progresso científico e tecnológico da região. Parte deste resultado pode ser creditada ao quadro de servidores e ao arranjo da estrutura organizacional da Instituição, mostrada, a seguir, na Figura 4.

Figura 4 – Estrutura Organizacional Geral da UFTM



Fonte: Adaptação do Relatório de Gestão 2019 UFTM, p. 11.

A UFTM, com sede em Uberaba e *Campus* Universitário em Iturama, posiciona-se como um centro de educação superior tradicional na área de saúde, referência para a região do Vale do Rio Grande/MG e Norte Paulista, além de atrair estudantes de outras regiões do País. Para atender a esta demanda educacional, a Universidade oferta 28 cursos de graduação, cinco programas de doutorado, 16 de mestrado (sendo 11 acadêmicos e 5 profissionais) e um curso de especialização, além das residências médicas (total de 31 em diversas especialidades) e três programas de residência em área profissional da saúde, sendo dois na modalidade uniprofissional e um na modalidade multiprofissional e 7 cursos técnicos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2020).

Cabe sublinhar a participação do Complexo Cultural e Científico de Peirópolis da UFTM no programa de Geoparques da *UNESCO*, que visa à estruturação de uma área turística com geossítios, locais de interesse para estudo geológico, paleontológico e geomorfológico e, também, com espaço de preservação ambiental, histórica e cultural (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2020).

A UFTM é reconhecida como uma das melhores universidades do País. Na avaliação do INEP de 2018 – atualizada em 15/01/2020 – a Universidade recebeu nota 4 tanto no Índice Geral de Cursos¹⁷ (IGC) quanto na avaliação institucional. Os resultados apontam a Universidade como a décima sexta instituição de ensino superior mais bem avaliada em Minas Gerais. A Universidade responde, ainda, pelo vigésimo oitavo lugar na categoria ensino, quadragésimo primeiro lugar na categoria pesquisa e quadragésimo sexto lugar geral entre 197 universidades brasileiras públicas e privadas na avaliação do RUF 2019 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2020).

Em 2019, a UFTM participou do *UI GreenMetric World University Ranking* e ficou em 12º lugar dentre 28 instituições de ensino superior brasileiras participantes, e em 313º lugar em nível mundial, de um total de 780 instituições de ensino superior. Essa iniciativa da Universidade da Indonésia (*Universitas Indonesia – UI*) consiste em um sistema internacional de classificação de universidades, no qual os resultados refletem esforços na implementação de políticas e programas de sustentabilidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2020).

¹⁷ O IGC, que integra o SINAES, avalia a qualidade das instituições de ensino com base numa média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação de cada instituição.

3.1.2 Breve histórico da UFV

A UFV foi fundada em 1969, oriunda da Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV), criada pelo Decreto 6.053, de 30 de março de 1922, e inaugurada em 28 de agosto de 1926, por seu idealizador Arthur Bernardes, presidente da República à época. Em 1927, foram iniciadas as atividades didáticas com os cursos Fundamental e Médio e, no ano seguinte, do Curso Superior de Agricultura. Em 1932, foi a vez do Curso Superior de Veterinária. No período de sua criação, o professor Peter Henry Rolfs, da Universidade da Flórida (EUA), foi convidado para organizar e dirigir a ESAV (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 1999).

Em 1948, o governador de Minas Gerais, Milton Campos, a transformou em Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (UREMG), que era composta pela Escola Superior de Agricultura, Escola Superior de Veterinária, Escola Superior de Ciências Domésticas, Escola de Especialização (Pós-Graduação), pelo Serviço de Experimentação e Pesquisa e pelo Serviço de Extensão (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2019a).

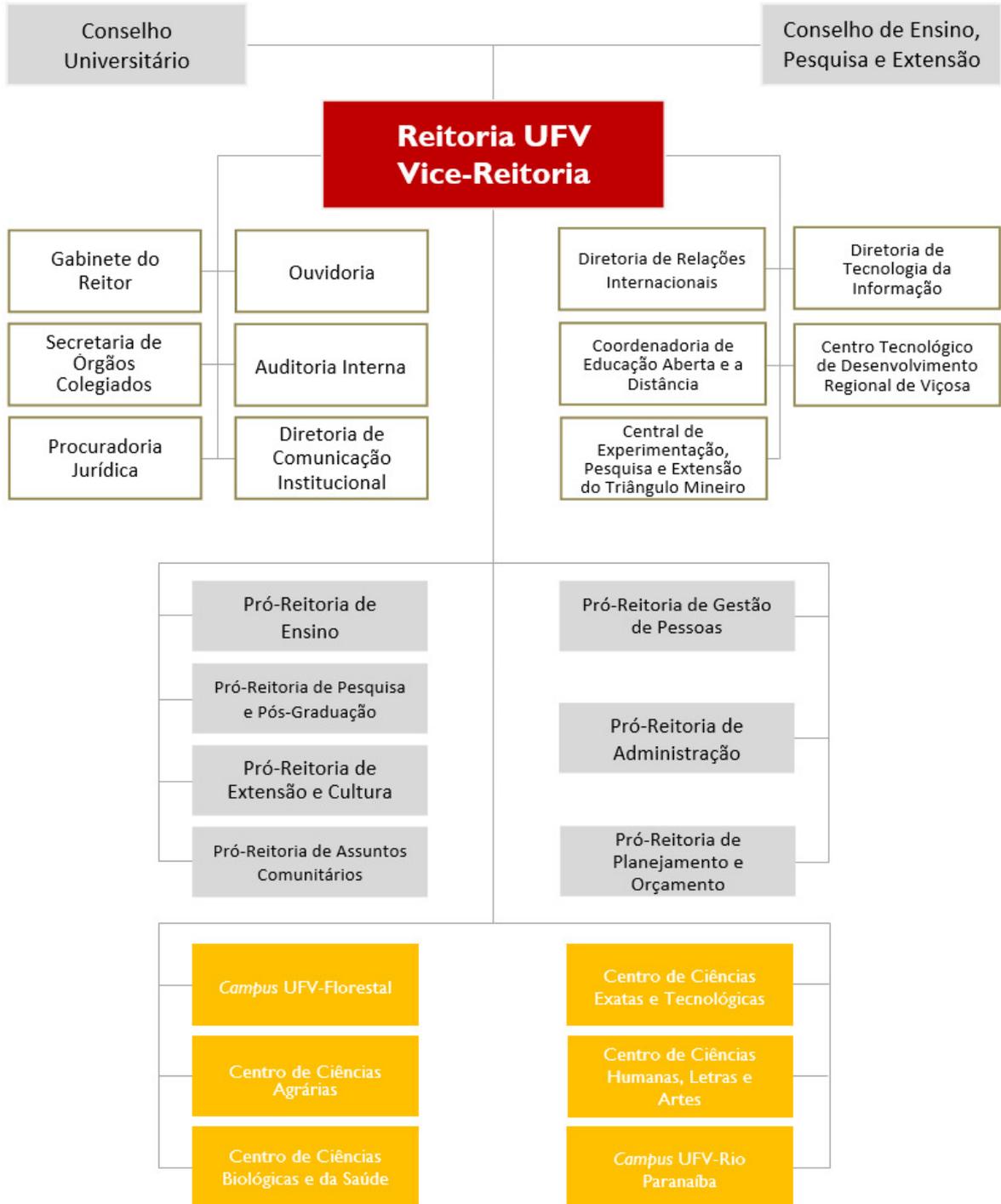
Foi federalizada pelo Decreto-lei nº 570, de 8 de maio de 1969, retificado pelo Decreto-lei nº 629, de 16 de junho de 1969, e Decreto nº 64.825, de 15 de julho de 1969, sob a forma de fundação. Com *Campus* Sede em Viçosa, cidade localizada a 223 quilômetros de Belo Horizonte, a Universidade possui o *Campus* UFV-Florestal, instituído por meio da Resolução nº 07/2006 do Conselho Universitário (CONSU), de 22 de maio de 2006, e o *Campus* UFV-Rio Paranaíba, instituído por meio da Resolução nº 08/2006 do CONSU, de 25 de julho de 2006 (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2019a).

O *Campus* Florestal originou-se da Fazenda Escola de Florestal, fundada em abril de 1939, pelo então governador de Minas Gerais, Benedito Valadares, com o objetivo de formar capatazes e ministrar cursos rápidos aos fazendeiros. Quatro anos depois, a fazenda passou a abrigar menores e a oferecer o ensino primário e profissional-agrícola. Em maio de 1948, foi rebatizada para Escola Média de Agricultura (EMAF) que, em 1955, incorporou-se à extinta UREMG e, em 1969, à UFV (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2019a).

O *Campus* Rio Paranaíba iniciou as atividades acadêmicas no segundo semestre de 2007, com a oferta dos cursos de Administração (Integral e Noturno) e Agronomia (Integral). A partir do segundo semestre de 2008, passaram a ser oferecidos os cursos de Sistemas de Informação (Integral e Noturno) e Ciências de Alimentos (Integral) (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2019a).

A estrutura organizacional da UFV é composta pelos colegiados superiores – CONSU e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) – e pela Administração Superior, formada pela Reitoria, Pró-Reitorias, Centros de Ciências, *Campus Florestal* e *Campus Rio Paranaíba*, como ilustrado na Figura 5.

Figura 5 – Organograma resumido da UFV



Fonte: Adaptação do Relatório de Gestão 2019 UFV, p. 10.

A Universidade possui um total de 69 cursos distribuídos nas áreas de Ciências Agrárias, Ciências Biológicas e da Saúde, Ciências Exatas e Tecnológicas, Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas, Letras e Artes. Por tradição, a área de Ciências Agrárias é a mais desenvolvida na UFV, sendo conhecida e respeitada no Brasil e no exterior.

A UFV é pioneira no Brasil no oferecimento de cursos de pós-graduação, especificamente a modalidade *stricto sensu*, o *Magister Science*, mediante a criação de cursos na área de ciência agrárias, do Instituto de Economia Rural e Departamento de Horticultura, em 1961. São 50 programas, sendo cinco em rede (quatro em rede nacional e um em rede estadual), 31 são em níveis de mestrado e doutorado e 19 em nível de mestrado, incluindo dez de mestrado profissional. Já na modalidade *lato sensu* são oferecidos 14 cursos em caráter de educação continuada (dez presenciais e quatro a distância), visando ao aprimoramento de conhecimentos acadêmicos e profissionais, com carga horária mínima de 360 horas e duração máxima de 24 meses. A UFV é a instituição federal de ensino do interior do Brasil com o maior número de programas de pós-graduação que obtiveram nota máxima (sete) na última avaliação da CAPES (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2020).

Sua atuação em 2019 apresentou resultados relevantes, como a obtenção da nota máxima (cinco) no IGC de 2018, divulgado pelo MEC. Entre as 2.052 instituições avaliadas, apenas 42, ou seja, 2%, obtiveram o melhor conceito.

Na edição 2019 do RUF a Universidade foi considerada a segunda de Minas Gerais e a 15ª do País, com 86,84 pontos, elevando sua pontuação geral em relação ao ano anterior. E, ainda, ocupa a quarta colocação nacional no critério de inovação tecnológica (RANKING UNIVERSITÁRIO FOLHA, 2019).

Além disso, esteve entre as 15 universidades que mais produziram ciência no Brasil. Do conhecimento produzido no Brasil 60% vem de 15 universidades públicas, sendo 11 federais e quatro estaduais. A UFV teve destaque no *Ranking QS* de Universidades Latino-Americanas 2020, da consultoria britânica *Quacquarelli Symonds (QS)*. A Universidade conquistou a segunda posição em Minas Gerais e alcançou a 77ª colocação entre as 400 instituições de 20 países avaliados (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2020).

3.1.3 Breve histórico da UFMG

A UFMG, sediada em Belo Horizonte, foi criada pela Lei nº 956, de 7 de setembro de 1927, como uma instituição privada e subsidiada pelo Estado, inicialmente denominada Universidade de Minas Gerais (UMG), e transformada em instituição federal pela Lei nº 971,

de 16 de dezembro de 1949. Desde então é pessoa jurídica de direito público, autarquia de regime especial mantida pela União, vinculada ao MEC, dotada de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 1999).

Além da sede em Belo Horizonte, a UFMG possui o *Campus* Regional de Montes Claros, localizado a 430 km da capital mineira, onde funciona o Instituto de Ciências Agrárias – instituído pelo Conselho Universitário, por meio da Resolução nº 03/76, de 15 de outubro de 1976 –, e o *Campus* Cultural UFMG em Tiradentes, a 202 km da capital mineira, criado em 2011, a partir de um Termo de Cooperação entre a Universidade e a Fundação Rodrigo Mello Franco de Andrade.

A UFMG tem como missão a geração, o desenvolvimento, a transmissão e a aplicação de conhecimentos científicos, tecnológicos e culturais por meio do ensino, pesquisa e extensão, integrados na formação científica e técnico-profissional de cidadãos críticos e responsáveis socialmente, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e sustentável da região. No cumprimento de seus objetivos, a Universidade mantém cooperação acadêmica, científica, tecnológica e cultural com instituições nacionais e internacionais e almeja consolidar-se como universidade de excelência mundial (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2019).

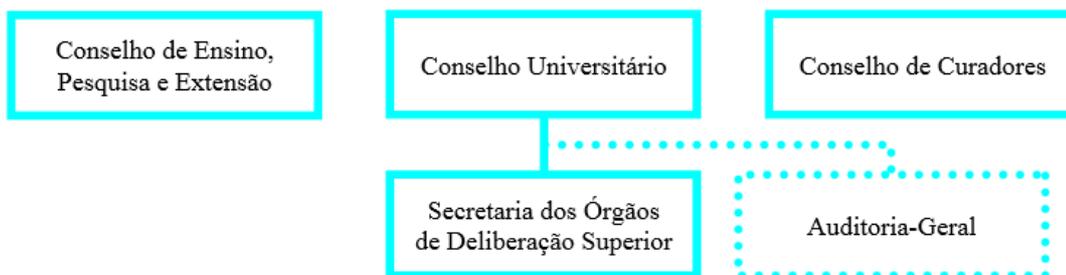
A UFMG, assim como as demais universidades federais, adota um modelo de gestão em que predominam decisões de órgãos colegiados atuantes nas áreas de deliberação superior, de fiscalização econômico-financeira, de administração superior, de ensino, pesquisa e extensão e de consulta. O Conselho de Integração Comunitária, órgão de caráter consultivo, está previsto no Estatuto da UFMG, porém não foi criado, ainda, segundo informação via plataforma Fala.BR – Solicitação e-SIC (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2020). Tem como função dar apoio institucional e técnico, além de subsídios de natureza crítica, visando ao maior alinhamento entre Universidade e sociedade.

Integram a estrutura organizacional da UFMG, conforme pode ser visto na Figura 6:

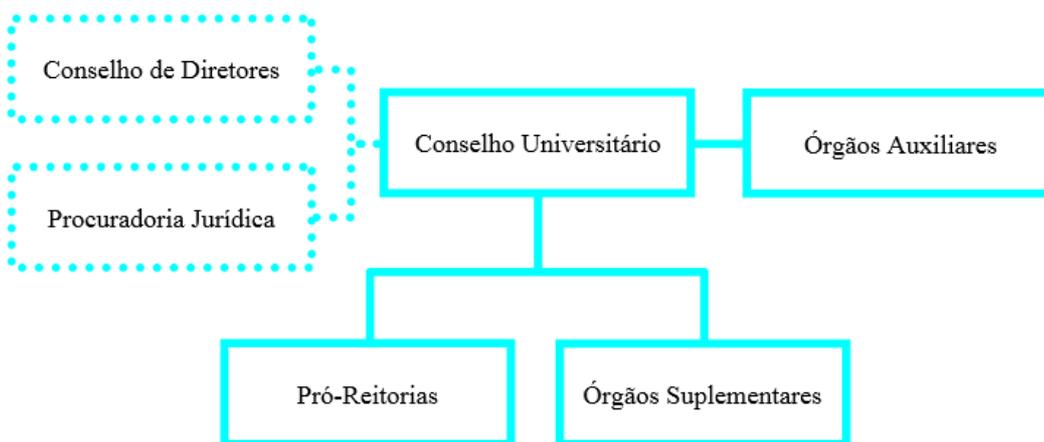
- I. Órgãos de deliberação superior: o Conselho Universitário e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE);
- II. Órgão de fiscalização econômico-financeira: o Conselho de Curadores;
- III. Órgãos de administração superior: a Reitoria com seus Órgãos Auxiliares e o Conselho de Diretores;

- IV. Órgãos de ensino, pesquisa e extensão: as Unidades, Órgãos Suplementares e os Órgãos Complementares; (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 1999).

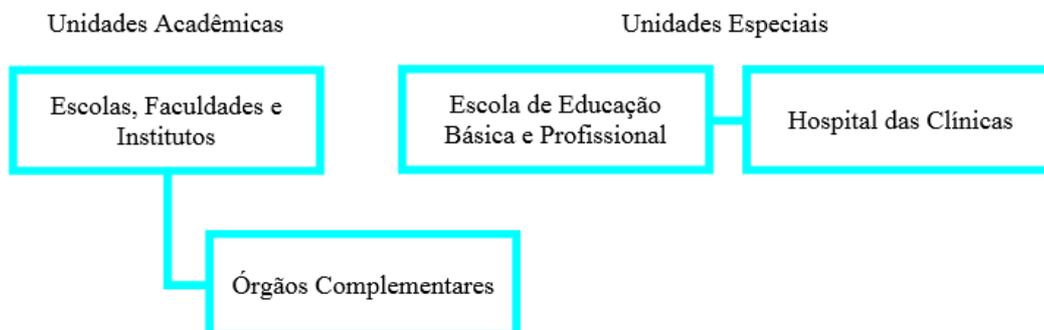
Figura 6 – Organograma sintético da UFMG
ÓRGÃOS DE DELIBERAÇÃO SUPERIOR E FISCALIZAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA



ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR



ÓRGÃOS DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO



Fonte: Relatório de Gestão Exercício 2018 da UFMG, p. 14.

Historicamente, a UFMG é uma instituição comprometida com o desenvolvimento de Minas Gerais e do Brasil. A Universidade oferta 77 cursos de graduação e 75 programas de pós-graduação para a formação de recursos humanos com sólida base científica e humanística, preparados para o mercado de trabalho, sendo reconhecida como uma das melhores universidades do País e do exterior (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2019).

Na avaliação do INEP de 2018 a Universidade recebeu nota máxima (cinco) tanto no IGC quanto na avaliação institucional. Os resultados apontam a Universidade como a primeira instituição de ensino superior em Minas Gerais e a terceira mais bem avaliada do Brasil. O resultado do INEP é compatível com o do *ranking* mundial *Times Higher Education* (THE) 2019, que apontou a UFMG como a melhor instituição de ensino superior federal brasileira e a oitava na América Latina (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2019). A Universidade responde, ainda, pelo melhor ensino do País entre as universidades públicas e privadas na avaliação do RUF 2019 (RANKING UNIVERSITÁRIO FOLHA, 2019).

Em matéria de inovação a UFMG está no topo da lista das instituições depositantes de patentes no Brasil, segundo o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), liderando o depósito de patentes na área de biotecnologia. A Coordenadoria de Transferência e Inovação Tecnológica, responsável pela gestão da inovação na Universidade, atua para a transferência das tecnologias ao mercado e que se convertam em novos produtos, serviços e processos para a sociedade (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2019).

3.2 Participantes da pesquisa

O universo da pesquisa é formado pelos auditores internos, pertencentes à instância interna de apoio à governança das instituições, e gestores integrantes dos comitês internos de governança ou equivalentes das instituições, ocupantes de cargo da alta administração, em razão da natureza das atividades que lhes são atribuídas e do conhecimento acerca do tema investigado.

Um exemplo é a formulação do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e do RAINT pelos auditores, além da contribuição para a elaboração do PDI, documento elaborado a cada ciclo de cinco anos pelos gestores da alta administração das universidades, com acompanhamento anual, que contém as ações estratégicas relacionadas à governança.

A Auditoria Interna é uma unidade de assessoramento, que se vincula ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes e, na falta destes, será subordinada

diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade, garantindo, assim, a independência de sua atuação técnica. A vinculação desta unidade, sujeita à orientação normativa e à supervisão técnica do Órgão Central – a CGU –, é estabelecida pelo artigo 15, § 3º e § 4º, do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

A unidade de Auditoria deve assessorar as organizações públicas na busca por seus objetivos, a partir de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. Por tais características, os auditores internos foram os profissionais indicados para responder às questões da pesquisa juntamente com os membros dos comitês internos de governança (ou equivalentes) das universidades federais pesquisadas. Tais comitês são formados por gestores pertencentes ao nível estratégico, como pró-reitores, e possuem as seguintes competências, constantes do Decreto nº 9.203/2017, artigo 15-A, alterado pelo Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019:

- I - auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança [...];
- II - incentivar e promover iniciativas que busquem implementar o acompanhamento de resultados no órgão ou na entidade, que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional ou que adotem instrumentos para o aprimoramento do processo decisório;
- III - promover e acompanhar a implementação das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo [Comitê Interministerial de Governança] CIG em seus manuais e em suas resoluções; e
- IV - elaborar manifestação técnica relativa aos temas de sua competência. (BRASIL, 2019d, p. 7).

Outro critério adotado foi o poder de decisão, oriundo da autonomia conferida ao auditor e dirigente devido à especificidade dos cargos. Afinal, são profissionais que orientam a direção que a instituição vai seguir para atingir seus objetivos e metas.

Foram escolhidos quatro participantes para a pesquisa – portanto, quatro entrevistas –, sendo um para UFMG e UFV e dois para UFTM. A escolha de um segundo participante para a pesquisa na UFTM ocorreu em razão da troca de gestão em agosto de 2019 (recente em relação ao período de realização das entrevistas – em fevereiro e março de 2020) na Instituição e da pouca familiaridade com as decisões estratégicas acerca do tema investigado. Além disso, conferiu mais propriedade à pesquisa e ampliou o conhecimento sobre a função do controle dentro da Universidade.

3.3 Coleta de dados

A execução do estudo ocorreu por meio de entrevista estruturada ou padronizada, cujo instrumento de coleta de dados foi dividido em duas partes: a primeira parte contendo dados de identificação dos participantes; e, a segunda, constituída por roteiro previamente determinado de questões norteadoras (APÊNDICE A) para o detalhamento das informações acerca da conformidade das práticas de governança com as recomendações do TCU, referentes à *accountability* e transparência. A padronização possibilita a comparação das respostas dos entrevistados uma vez que respondem às mesmas perguntas do formulário.

A entrevista é um instrumento de excelência da investigação social, por meio do qual se obtém dados relevantes e esclarecimentos que não se encontram em fontes documentais, e pode ser aplicada em todos os segmentos da população, inclusive, em grupos estratégicos (MICHEL, 2015). Para Gil (2019), é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizadas das ciências sociais, adequada para a obtenção de diversas informações, como comportamentos, opiniões, sentimentos, valores, expectativas e reações sensoriais dos participantes. “A confiabilidade é um dos aspectos relevantes da entrevista para garantir a validação dos dados. O maior enfoque, nesse âmbito, deverá centrar-se na cordialidade que conduzirá a uma inter-relação de confiança.” (RIBEIRO, 2008, p. 146).

Os auditores internos e gestores foram contatados por telefone e *e-mail* para o agendamento das entrevistas. Foi enviada, também por *e-mail*, uma nota explicativa da natureza da pesquisa, importância e necessidade de obtenção das respostas para incentivar a colaboração dentro do prazo estipulado. As entrevistas foram realizadas na forma presencial com os participantes da UFTM – em fevereiro e março de 2020 – e a distância com os demais – em junho de 2020 com o participante da UFV e em agosto de 2020 com o participante da UFMG –, por intermédio de aplicativo de videoconferência, uma tecnologia acessível que utiliza áudio e vídeo combinados e possibilitou a aderência dos participantes de UFV e UFMG, dispersos na área geográfica de Minas Gerais.

Num segundo momento houve uma pesquisa documental nos *sites* das universidades, em publicações como Relatório de Autoavaliação Institucional, PDI, Relatório de Gestão Anual, Levantamento de Governança e Gestão Públicas e normativas internas, a fim de complementar o conteúdo do objeto de pesquisa.

A escolha do tipo de documento a ser consultado pretende ampliar as informações sobre o objeto de interesse, de acordo com sua relevância para a análise e interpretação de dados da pesquisa. A análise documental faz uso de registros públicos mantidos por órgãos do

governo e empresas de qualquer natureza, ou por pessoas, e constitui fonte rica e estável de dados (GIL, 2019).

O projeto de pesquisa foi submetido à avaliação ética do Sistema CEP¹⁸/CONEP¹⁹ pela Plataforma Brasil, base nacional e unificada de registros de pesquisas envolvendo seres humanos, em atendimento à Resolução nº 466, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), de 12 de dezembro de 2012, que dispõe sobre diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas e teste envolvendo seres humanos, e à Resolução nº 510, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), de 7 de abril de 2016, que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais.

O projeto foi aprovado no Comitê de Ética em Pesquisa da UFTM (pareceres nº 3.830.761, em 10/02/2020 e 3.903.139, em 06/03/2020) como instituição proponente, no Comitê de Ética em Pesquisa da UFV (parecer nº 4.085.433, em 12/06/2020) e no Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG (parecer nº 4.190.168, em 03/08/2020), ambas como instituições coparticipantes. O parecer nº 3.903.139, emitido pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFTM, foi um pedido de emenda devido à inclusão do segundo participante desta Universidade.

Os participantes foram orientados quanto à natureza e aos objetivos do estudo e à devida assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), assegurando-lhes a manutenção do sigilo e da privacidade durante todas as fases da pesquisa e plena liberdade em desistir de respondê-la a qualquer momento, sem penalização.

¹⁸ Comitês de Ética em Pesquisa.

¹⁹ Comissão Nacional de Ética em Pesquisa.

4 ANÁLISE DE DADOS

Esta Seção apresenta a análise das práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência implementadas na UFTM, UFV e UFMG, sob a ótica do TCU. Inicialmente, serão apresentados os resultados obtidos da análise de conteúdo das respostas oriundas das entrevistas e da análise documental e, na sequência, a análise final com as conclusões.

As entrevistas foram registradas em um gravador e transcritas na íntegra com o auxílio do aplicativo transcritor de áudio *Voice Note*, para análise posterior, garantindo a fidedignidade dos dados. Cada participante recebeu identificação fictícia (Participante 1, Participante 2, Participante 3 e Participante 4) de acordo com a ordem em que foi entrevistado, coincidindo com a ordem de aprovação do projeto de pesquisa nos CEP. Assim, os participantes 1 e 2 pertencem à UFTM, o participante 3 pertence à UFV e o participante 4 à UFMG. As entrevistas transcritas foram submetidas aos participantes para a validação do texto, condicionada à concordância de cada um. Os dados obtidos por meio das respostas foram organizados com o suporte do *software Atlas.ti 8* (versão 2018.1 – Teste), que consiste em uma ferramenta de aporte metodológico para análise de dados qualitativos, orientada pela técnica de análise de conteúdo, proposta por Bardin (2010), que abrange três etapas: pré-análise; exploração do material; e, tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A primeira etapa – pré-análise – consiste na organização do material a ser analisado e tem por objetivo torná-lo operacional, sistematizando as ideias preliminares mediante a leitura e releitura do material para selecionar os recortes das entrevistas. Na segunda etapa os dados são codificados a partir das unidades de registro. A codificação corresponde a uma transformação dos dados brutos do texto que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão, suscetível de evidenciar as características do texto. Na última etapa se faz a categorização, que consiste na classificação dos elementos segundo suas semelhanças e por diferenciação, com posterior reagrupamento, em função de características comuns (BARDIN, 2010).

Nesta técnica, o texto é um meio de expressão do sujeito, onde o pesquisador busca categorizar as unidades de texto (palavras ou frases) que se repetem, inferindo uma expressão que as representem. Para este estudo, optou-se pela análise temática, onde temas foram isolados do texto e partes utilizáveis foram extraídas, tendo em vista a questão nuclear da pesquisa.

As categorias foram organizadas com o suporte do *Atlas.ti*, que se inclui na categoria CAQDAS, *softwares* de apoio à análise de dados qualitativos em pesquisas na área de Educação, conhecidos como *Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software (CAQDAS)* – expressão em inglês traduzida como programa de análise de dados qualitativos assistido por computador. O *Atlas.ti* permite a análise de dados gráficos, textuais e animados, como áudio e vídeo, a partir do uso de uma unidade hermenêutica que armazena e integra informação, da qual é possível extrair um conjunto de relações conceituais que servem de norteadores para a aquisição de uma visão de conjunto do objeto de investigação (FORTE; PIRES; TRIGO; MARTINS, 2017). Nesta pesquisa, o uso do *Atlas.ti* limitou-se ao processo de organização.

É importante ressaltar que o uso do programa não substitui a análise e experiência do pesquisador qualitativo na área investigada – que se baseia nos princípios da análise de conteúdo – e em relação aos próprios procedimentos da pesquisa. O pesquisador é o grande gerenciador de todas as ferramentas, que o conduzem aos resultados desejados a partir de uma percepção ampliada (OROZCO GÓMEZ; GONZÁLEZ REYES, 2012).

A colaboração de recursos da informática em pesquisas das ciências sociais é cada vez mais frequente, especialmente nos processos de organização e relação de grandes quantidades de dados provenientes de perguntas abertas de questionários e entrevistas.

O resultado da pesquisa documental subsidiou o conteúdo obtido das respostas da entrevista no sentido de complementar e aperfeiçoar a análise de dados. Durante a entrevista é natural que os participantes não se recordem de detalhes importantes para a análise, exigindo recorrer à consulta de documentos atinentes para dar mais consistência e robustez à pesquisa. A análise das respostas e de documentos foi realizada com base no referencial teórico, com o intuito de responder às questões de pesquisa e aos objetivos estabelecidos.

4.1 Resultados

A interpretação dos dados se deu pela técnica da análise de conteúdo, proposta por Bardin (2010), respaldada pela análise documental, resultando nas categorias *a priori* e *a posteriori*. As categorias *a priori*, um total de três, configuram-se como as primeiras impressões acerca das práticas de governança abordadas nesta pesquisa, fundadas com auxílio do aporte teórico da pesquisa. As categorias *a posteriori* resultaram do processo de categorização das entrevistas transcritas, um total de seis, subsidiadas pelas categorias *a priori*, conforme mostrado no Quadro 3. Cada categoria constitui-se do significado de trechos

selecionados dos depoimentos dos participantes (entrevistados) e conta, também, com o respaldo do referencial teórico.

Quadro 3 – Categorias identificadas com base no aporte teórico e nas respostas das entrevistas

Categoria <i>a priori</i>	Categoria <i>a posteriori</i>
I - Instâncias de governança	Conselhos
II - Prestação de contas	Avaliação institucional
III - Transparência	Canais de comunicação
	Acesso à informação
	Processo Administrativo Disciplinar
	Mapeamento de processos

Fonte: Elaboração própria.

4.1.1 Categorias *a priori*

Instâncias de governança

A primeira categoria *a priori*, instâncias de governança, está ligada à categoria *a posteriori* “conselhos”, pois envolve as estruturas administrativas, os processos de trabalho, os instrumentos, o fluxo de informações e a conduta de colaboradores que lidam direta ou indiretamente com a avaliação, direcionamento e monitoramento da organização.

As instâncias internas e externas de governança, instâncias internas e externas de apoio à governança se destacam na composição do sistema de governança prescrito pelo TCU. Além destas instâncias, existem outras estruturas que exercem papel secundário e contribuem para a boa governança da organização: sociedade, organizações superiores, administração executiva – responsável pela gestão estratégica –, gestão tática e gestão operacional.

As instâncias externas de governança são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, tendo um papel crucial para a promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, sem vínculo a apenas uma organização. Exemplos típicos dessas estruturas são o TCU e a CGU (BRASIL, 2014a).

As instâncias externas de apoio à governança são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança. Exemplos típicos dessas estruturas são as auditorias independentes e o controle social organizado (BRASIL, 2014a).

As instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar, monitorar a conformidade e o desempenho da estratégia e das políticas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. Também têm a função de garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público, servindo de elo entre sociedade e gestor público. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e, na falta destes, a alta administração (BRASIL, 2014a).

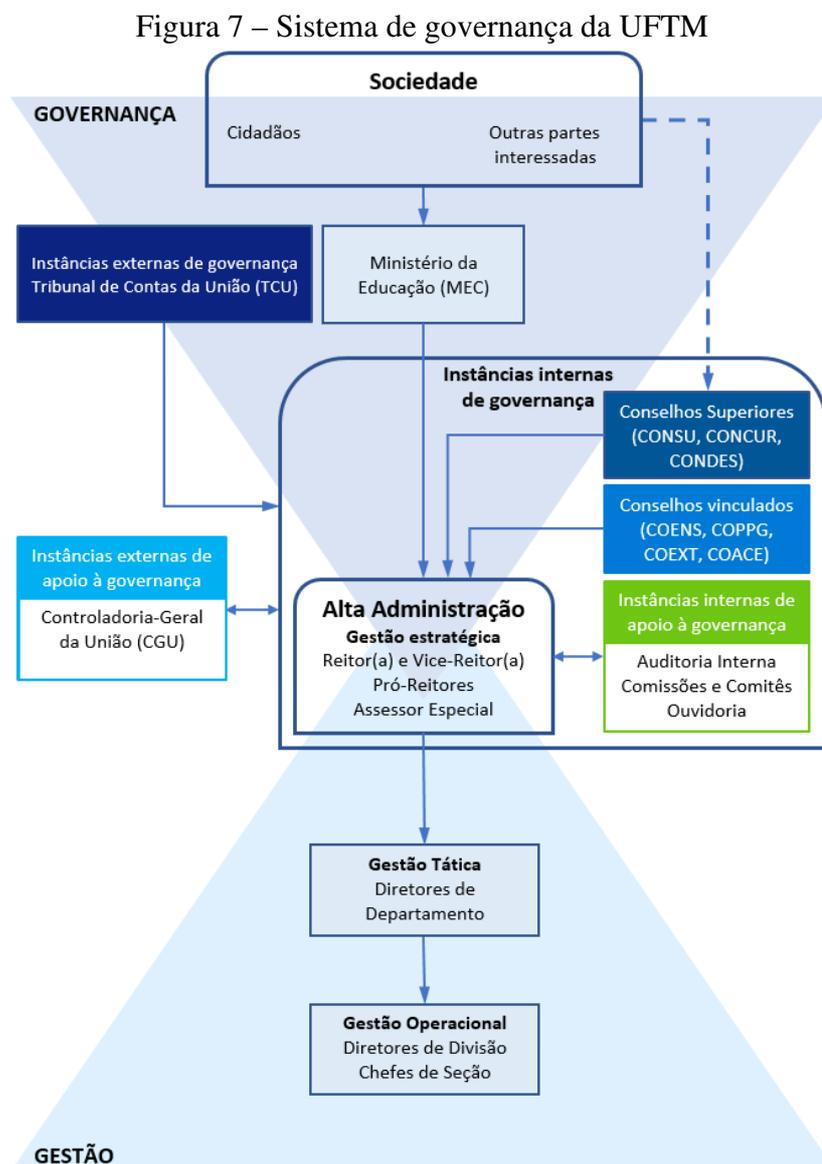
As instâncias internas de apoio à governança realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, os comitês e as comissões (BRASIL, 2014a).

A atuação da Ouvidoria atende ao comando do art. 37, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988, que determina ao Poder Executivo, observadas as disposições legais, a regular as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, assegurados os serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica da qualidade dos serviços prestados. Outro importante marco é a promulgação da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, conhecida como Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público, que em seu artigo 13 reconhece a ouvidoria pública como instituição essencial à boa prestação dos serviços públicos e promoção da participação social.

As ouvidorias das universidades pesquisadas adotam o Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) para o registro das manifestações de ouvidoria encaminhadas pelos cidadãos, quais sejam, denúncias, solicitações, sugestões, reclamações ou elogios.

O sistema de governança visa à simplificação administrativa, à modernização da gestão pública e à integração dos serviços públicos, especialmente aqueles que podem ser prestados por meio digital. A finalidade é implementar as políticas públicas e as ações prioritárias que retornem os resultados esperados pela sociedade. A seguir são descritos os sistemas de governança das universidades pesquisadas, com relevo para as respectivas instâncias. Como a alta administração é considerada instância interna de governança no caso da falta de um conselho superior, de acordo com definição do TCU, não fará parte da análise desta categoria, uma vez que as universidades pesquisadas possuem um conselho universitário.

As instâncias internas e externas de governança bem como as instâncias internas e externas de apoio à governança compõem o sistema de governança da UFTM, ilustrado na Figura 7.



Fonte: Relatório de Gestão 2019 UFTM, p. 12 – UFTM/PROPLAN/DPO.

As instâncias internas de governança são formadas pelos seguintes órgãos superiores: CONSU, órgão máximo da Universidade, de natureza consultiva e deliberativa; Conselho de Curadores como órgão fiscalizador; e, Conselho Social de Desenvolvimento (CONDES) como órgão consultivo, que permite a participação da comunidade externa. Esta estrutura tem previsão normativa no Estatuto e no Regimento Geral da UFTM, disponível no endereço eletrônico <http://www.uftm.edu.br/conselhos-superiores>.

Vinculados ao CONSU, o Conselho de Ensino, o Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação, o Conselho de Extensão Universitária e o Conselho de Assuntos Comunitários e Estudantis têm como finalidade apreciar, opinar e deliberar matérias e recursos sobre a política geral e as atividades de ensino, pesquisa e pós-graduação, extensão universitária, assistência comunitária e estudantil, respectivamente.

A composição dos conselhos superiores permite a participação de professores, técnico-administrativos e discentes, além da comunidade externa, nos casos previstos no Estatuto. Em observância ao princípio da transparência, os atos emanados da Administração Superior, tanto dos órgãos colegiados como executivos, são publicados no Boletim de Atos Administrativos da UFTM, disponível no endereço eletrônico <http://www.uftm.edu.br/proplan/boletim-de-atos-administrativos>. Nos casos previstos em lei, tais atos também são publicados no Diário Oficial da União (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2020).

As instâncias internas de apoio à governança são compostas pela unidade de Auditoria Interna, Comitês, Comissões e Ouvidoria. A Auditoria interna (AUDIN) é uma unidade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, constituída para agregar valor e melhorar os processos da UFTM. Busca auxiliar a gestão da Universidade na realização de seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia das práticas de governança, do processo de gerenciamento de riscos e dos controles internos, representando a terceira linha de defesa da gestão²⁰. As atividades da AUDIN são guiadas pelo PAINT e pelas demandas oriundas da CGU e TCU.

Os comitês e comissões são órgãos consultivos e deliberativos, cujas deliberações devem ser referendadas pela autoridade superior a que se vinculam ou pelo conselho de referência. A UFTM possui os seguintes comitês e comissões com relação direta com a governança: Comitê de Governança, Riscos e Controles; Comitê de Governança Digital; Comissão Permanente de Procedimentos Disciplinares (CPPAD); Comissão Própria de Avaliação (CPA); Comitê de Gestão da Integridade; Comissão de Ética da UFTM; Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2020).

A Ouvidoria da UFTM tem como atribuições: receber informações, reclamações e sugestões encaminhadas pela comunidade interna e externa; analisar as demandas recebidas e encaminhar o resultado de sua análise às áreas competentes; orientar e propor diligências para

²⁰ Os gestores e as equipes das unidades representam a primeira linha de defesa e as funções organizacionais de controle de riscos e supervisão de conformidade (Ouvidoria, por exemplo), a terceira. (FERMA/ECIIA, 2010).

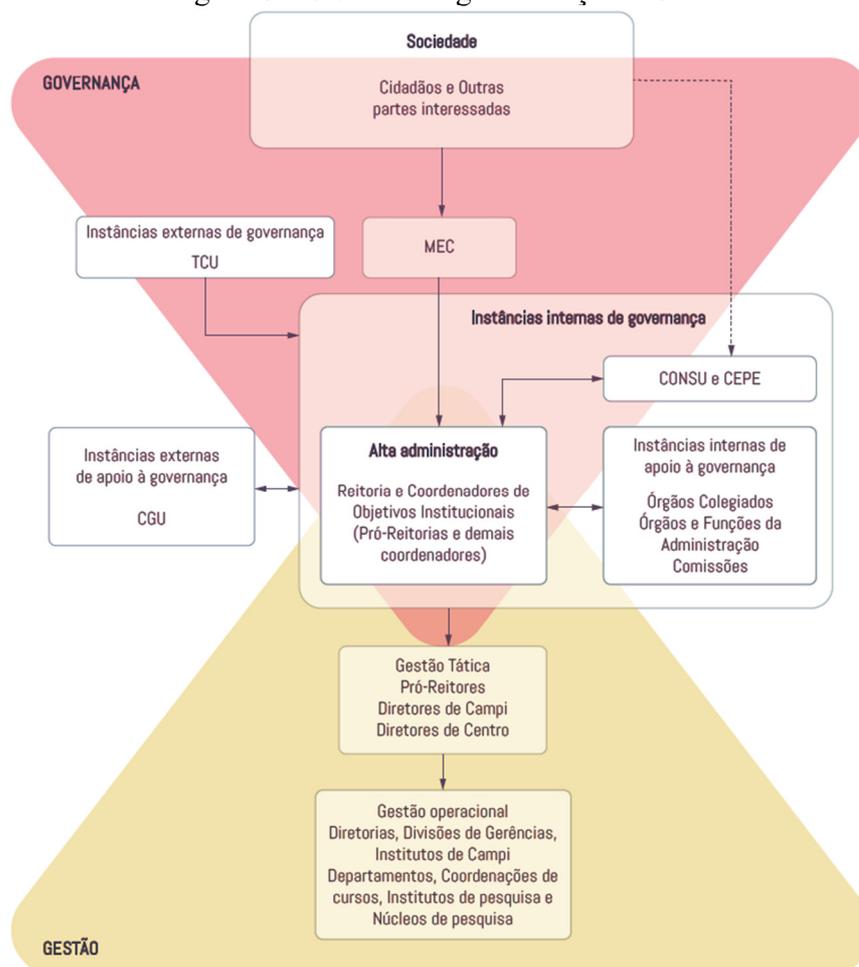
o esclarecimento de requerimentos recebidos; acompanhar as providências adotadas pelas áreas competentes; e, dar ciência ao requerente sobre as demandas, de forma clara, oportuna e imparcial. As ações da Ouvidoria da UFTM (Geral – em Uberaba e Setorial – em Iturama) são baseadas em normas e orientações fundamentadas nas cartilhas da CGU e da Ouvidoria Geral da União (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2020).

A UFTM define como instâncias externas de governança o TCU, e como instâncias externas de apoio à governança a CGU.

UFV

O sistema de governança da UFV, ilustrado na Figura 8, é formado pelas instâncias internas e externas de governança e pelas instâncias internas e externas de apoio à governança.

Figura 8 – Sistema de governança da UFV



Fonte: Relatório de Gestão 2018 UFV, p. 30 – PPO/UFV.

A UFV adota o modelo de gestão baseado em estrutura colegiada, representada por dois colegiados superiores presididos pelo Reitor, com funções normativas, consultivas e deliberativas: o CEPE, responsável pela coordenação e supervisão das atividades de ensino, pesquisa e extensão no plano didático-científico; e, o CONSU, que trata de questões de administração geral da Instituição. Estes conselhos representam as instâncias internas de governança (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2019b).

As instâncias internas de apoio à governança são constituídas por comissões específicas, de teor técnico e de assessoramento e avaliação, para tratar de questões estratégicas para a Universidade, como: Conselho Comunitário, Comissão Permanente de Acompanhamento do Ensino de Graduação, Comissão Permanente de Propriedade Intelectual, Comissão Executiva de Tecnologia da Informação, CPA.

No *Campus* UFV-Viçosa, o apoio à governança é exercido pelos Conselhos Departamentais, colegiados consultivos e deliberativos que apreciam as questões acadêmico-administrativas. Os *Campi* UFV-Florestal e UFV-Rio Paranaíba contam com Conselhos Acadêmico-Administrativos, que decidem sobre as respectivas questões e os Conselhos de Ensino, que decidem sobre gestão didático-pedagógica do ensino de graduação. Apenas questões relativas a mais de um *campus* são decididas pelo CEPE ou CONSU (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2019b).

Os colegiados citados respondem pela definição de linhas estratégicas da Instituição em suas áreas de competência, cuja atuação é acompanhada pelo dirigente da unidade específica, respeitada a legislação pertinente. Neste processo de gestão colegiada, os colegiados e comissões são compostos por membros representantes da comunidade acadêmica, dos segmentos estudantil, docente e técnico-administrativo e da comunidade local, no que couber.

A Auditoria Interna (AIN) integra a estrutura de controle interno, com ações de assessoramento à administração superior e de orientação e supervisão do controle interno, com vistas à eficácia, eficiência e redução de riscos das operações da UFV.

A ouvidoria completa a estrutura das instâncias internas da UFV. É um órgão que tem como finalidade o aprimoramento da instituição, constituindo-se em um canal de comunicação entre a comunidade e seus dirigentes, primando suas ações pela ética e imparcialidade. A Ouvidoria utiliza como único instrumento de interlocução com a comunidade interna e externa o formulário eletrônico acessado por meio da página virtual da UFV, no *link* “Ouvidoria”, *menu* “Enviar Manifestação”.

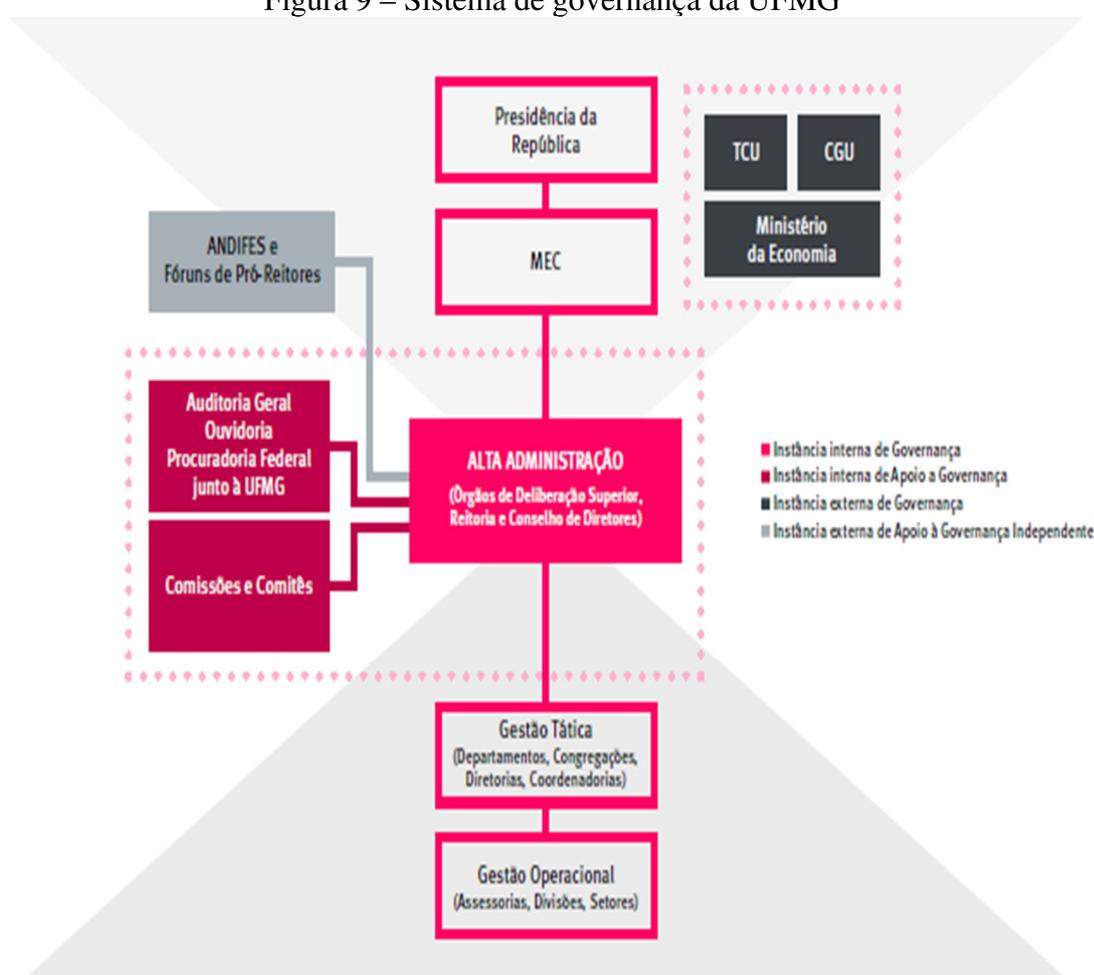
A UFV define como instâncias externas de governança o TCU, e como instâncias externas de apoio à governança a CGU (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2019b).

UFMG

Na UFMG, as instâncias internas de governança são formadas pelos órgãos de deliberação superior, Reitoria e Conselho de Diretores, representados pela Alta Administração. As instâncias internas de apoio à governança são formadas pela Auditoria Geral, Ouvidoria, Procuradoria Federal, Comissões e Comitês.

As instâncias externas de governança são formadas pelo TCU, CGU e Ministério da Economia. As instâncias externas de apoio à governança independente são formadas pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e Fórum de Pró-reitores. Estas estruturas compõem o sistema de governança da UFMG, ilustrado na Figura 9.

Figura 9 – Sistema de governança da UFMG



Fonte: UFMG/PROPLAN.

Os órgãos de deliberação superior são: Conselho Universitário – responsável por formular a política geral da Universidade nos planos acadêmico, administrativo, financeiro, patrimonial e disciplinar; CEPE – órgão técnico de supervisão e deliberação em matéria de ensino, pesquisa e extensão; e, Conselho de Curadores – responsável por fiscalizar a ordem econômico-financeira da Universidade e aprovar as contas do Reitor, entre outras atribuições.

A UFMG conta com uma unidade de auditoria interna denominada Auditoria-Geral, que presta apoio técnico no exame, orientação, acompanhamento e avaliação dos atos praticados pelos gestores, com o objetivo de assegurar a regularidade da administração orçamentária, financeira e patrimonial da Universidade. E mais, avalia a identificação e a mitigação dos riscos organizacionais, orientando a Instituição no alcance dos objetivos.

A Ouvidoria da UFMG é um órgão mediador com o papel institucional de zelar pelo direito à manifestação e à informação do cidadão. Suas ações intentam aprimorar os serviços prestados, ampliar os canais de participação social na avaliação institucional, incentivar o exercício dos direitos dos cidadãos e contribuir para a formulação de políticas públicas (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2019). A Ouvidoria da UFMG integra a estrutura organizacional da Diretoria de Governança Informacional, órgão consultivo e auxiliar, vinculado à Reitoria, que se dedica a ações e parcerias orientadas a assuntos que envolvam diferentes iniciativas e políticas institucionais relacionadas à promoção da governança informacional na Universidade.

A Procuradoria Federal junto à UFMG, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, atua no assessoramento e consultoria jurídica formal, por meio do processamento de autos administrativos, garantindo que o desenvolvimento da Universidade esteja amparado pela legislação. O resultado deste trabalho é a produção diária de diversos pareceres sobre convênios, contratos, licitações, editais, processos administrativos disciplinares, questões acadêmicas, entre outros.

Em relação a comissões e comitês de governança, constante do Relatório de Gestão de 2018, a UFMG mencionou apenas o Comitê de Governança, Riscos e Controles, instituído pela Portaria nº 59, de 10 de maio de 2017, cuja finalidade é aprovar e monitorar as políticas, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e controles internos no âmbito da Universidade.

Vale registrar que nenhum sistema de governança garante total proteção contra falhas de gestão ou de comportamento inadequado ou fraudulento. Pode haver a redução dos riscos mediante a participação de todos os integrantes da governança, como membros dos órgãos

sociais, funcionários, auditores e outras partes interessadas, cientes de suas responsabilidades (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001).

Observa-se no sistema de governança da UFV – Figura 8 – a presença de pró-reitores na alta administração e na gestão tática. Esta configuração não é recomendável, pois cada ator do sistema de governança ocupa uma determinada instância, com funções específicas. Ademais, pró-reitores atuam em nível estratégico.

É importante ressaltar que a UFV possui em sua estrutura uma unidade destinada à governança, a Diretoria de Governança Institucional, instituída em junho de 2019. A unidade, vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO), tem o intuito de melhorar o desempenho organizacional, contribuir para a redução de riscos e alinhar ações à estratégia de gestão, baseadas em eficiência, transparência e prestação de contas.

No sistema de governança da UFMG – Figura 9 – consta a Instância externa de Apoio à Governança Independente representada pela ANDIFES e Fóruns de Pró-reitores. O termo “Independente” foi utilizado indevidamente, pois o conceito de independência é inerente à tal instância, que exerce o controle social, e, por isso, redundante, dispensando seu emprego.

Transparência

A segunda categoria *a priori* é transparência, resultante das categorias *a posteriori* “Canais de comunicação, “Acesso à informação”, “Processo Administrativo Disciplinar” e “Mapeamento de processos”.

Nos portais da UFTM, UFV e UFMG estão disponíveis as informações públicas em cumprimento à LAI – Lei nº 12.527/2011. Estão disponíveis, também, informações sobre as contas das Universidades, ações e programas, auditorias, convênios, receitas e despesas, licitações e contratos, servidores e outros temas de interesse da sociedade. Quando a informação não é localizada, basta buscar nos *sites* a opção relacionada ao acesso à informação. No caso da UFTM, basta clicar no ícone “Acesso à Informação” para ser direcionado ao Fala.BR, plataforma desenvolvida pela CGU que permite aos cidadãos fazer pedidos de informações públicas e manifestações de ouvidoria num único local. A partir de 31 de agosto de 2020 o e-SIC e o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV) se integraram para formar o Fala.BR.

Em 2016 a UFTM aderiu ao padrão visual, de estrutura e conceito de portal utilizado e recomendado pelo MEC, em que as páginas virtuais foram divididas de forma mais dinâmica e intuitiva para o usuário, conferindo um nível de usabilidade maior. Este modelo de portal

dispõe os *menus* principais à esquerda, incluindo o *link* “Acesso à Informação”, disponível também no final da página inicial. UFV e UFMG adotam padrão de portal próprio e, conseqüentemente, o menu “Acesso à Informação” está disposto de forma distinta, ao final da página inicial.

O disposto no artigo 9º, § 1º, na Instrução Normativa-TCU nº 84/2020, que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, deve facilitar a consulta aos portais das universidades federais com a implementação do *menu* “Transparência e Prestação de Contas”. O *menu* com as informações referentes à prestação de contas, inclusive o relatório de gestão anual, na forma, conteúdo e prazos estabelecidos, deve ser disponibilizado em seção específica na página inicial dos *sites* oficiais na *internet*.

A LAI garante ao cidadão brasileiro o acesso às informações públicas sob guarda do Estado, torna possível uma maior participação popular e facilita o controle social das ações governamentais. No âmbito do Poder Executivo Federal, responsável pela administração indireta – autárquica e fundacional, da qual fazem parte as universidades federais, a LAI foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724, em 16 de maio de 2012, que determinou os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso no governo federal.

Em adequação à promoção da transparência, as universidades pesquisadas aderiram à implementação do SEI para a tramitação de processos administrativos via *online*, com mais agilidade pelo acesso rápido e múltiplo. O SEI é um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, com interface amigável e práticas inovadoras de trabalho, desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Rio Grande do Sul. Suas principais características são a comunicação em tempo real, a libertação do papel como suporte físico para documentos institucionais e a agilidade e economia de recursos no trabalho administrativo.

A UFTM implantou o SEI em 2 de outubro de 2017 e padroniza seus processos administrativos, quanto ao nível de acesso, como “restritos”, o que impossibilita o acesso aos seus documentos pela ferramenta “Pesquisa Pública”. A alteração do nível de acesso dos processos administrativos para “público” será executada até 7 de janeiro de 2021, segundo informado pelo Comitê de Gestão e Acompanhamento do SEI da UFTM, via *e-mail* institucional. Esta etapa se estendeu por depender da classificação dos documentos pela Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (COPAD) da UFTM, instituída pela

Resolução nº 32, de 21 de dezembro de 2017, da Reitora (SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES UFTM, 2020).

A UFV implantou o SEI por meio da Resolução nº 06, de 1º de junho de 2017, inicialmente para a tramitação dos processos acadêmicos, efetivando numa segunda etapa os processos relativos à área administrativa. A Resolução também instituiu o Comissão de Gestão e Acompanhamento do SEI da UFV (CGA-SEI). A implantação ocorreu por área, com as seguintes etapas: Pós-graduação, em outubro de 2018; Gestão de Pessoas, em maio de 2019; Finanças, em março de 2020; Auditoria Interna, em setembro de 2020; Compras, Licitações e Patrimônio, em fase de implantação, prevista para ocorrer até 1 de janeiro de 2021, informação fornecida pela CGA-SEI UFV, via *e-mail* institucional (SUPORTE SEI, 2020). A Universidade define seus processos administrativos, quanto ao nível de acesso, como “público”, permitindo que seus documentos estejam disponíveis aos cidadãos pelo módulo "Pesquisa Pública". A CGA-SEI UFV foi essencial na classificação dos processos quanto ao nível de acesso, fase anterior à implementação.

A UFMG implantou o SEI em 2019, a partir da Portaria nº 185, de 20 de agosto de 2019, com o trâmite de processos da PRORH. A normativa, observadas as hipóteses de sigilo previstas na legislação, definiu como sigiloso o nível de acesso relativo aos processos administrativos disciplinares e de sindicância, documentos médicos, documentos oriundos de avaliações psicológicas, processos de avaliação de desempenho e processos de remoção. Em 1 de janeiro de 2020, foi iniciado o trâmite dos processos das áreas de Almoxarifado, Compras, Contabilidade, Financeiro e Patrimônio. A Universidade libera o acesso à lista dos processos administrativos, mas não ao seu conteúdo, limitando o acesso à informação e transparência da gestão (SEI SUPORTE, 2020).

Prestação de contas

A terceira categoria *a priori* é prestação de contas por incorporar a categoria *a posteriori* “avaliação institucional”. As orientações dominantes em torno da excelência, da avaliação e da prestação de contas têm desempenhado um papel central no processo de racionalização das universidades federais. A avaliação institucional é um instrumento que contribui para o contínuo aperfeiçoamento destas instituições por intermédio do diagnóstico dos pontos fortes e limitações que subsidiam as decisões a serem tomadas em relação às atividades diárias que envolvem o ensino, pesquisa e extensão, com a proposição de qualificar

o sistema educacional. Trata-se de um processo sistemático de prestação de contas das informações acadêmicas à sociedade.

Segundo Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 158), prestação de contas é o “dever e predisposição da administração pública de divulgar à sociedade os atos, fatos e informações da gestão pública, a fim de comprovar a regularidade das ações e demonstrar o conjunto de resultados obtidos em comparação com os recursos públicos utilizados.”

Em observância a esta concepção, UFTM, UFV e UFMG publicam o Relatório de Gestão Anual, em que prestam contas dos resultados das atividades finalísticas – ensino, pesquisa e extensão –, e das atividades-meio – administração, recursos humanos e planejamento, demonstrando a alocação de recursos da gestão orçamentária, gestão de pessoal, gestão de licitações e contratos, gestão patrimonial, gestão de tecnologia da informação e gestão de custos.

Em relação à gestão de custos, a UFTM não dispõe de sistemática de apuração e controle de custos, de modo que não é possível informar e avaliar nenhuma prática de tratamento e alocação utilizada para geração de informações de custos. De acordo como o Relatório de Gestão 2019, a Universidade pretende implantar a sistemática de apuração e controle de custos por área de atuação, permitindo a alocação de recursos consumidos entre as áreas finalísticas e de suporte, a obtenção de informações analíticas e sintéticas em nível de unidade organizacional e o atendimento às normas vigentes e ao princípio da transparência.

Cabe ressaltar que o relatório de gestão anual é uma excelente ferramenta de prestação de contas para a sociedade, pois reúne as informações mais relevantes acerca do desempenho das instituições públicas referentes ao exercício.

A prestação de contas é um dos componentes do controle, mecanismo de governança das organizações, que as auxilia no alcance de seus objetivos. Assim, deve ser vista como um processo contínuo que permeia a gestão e não apenas como uma condição imposta. O relatório de gestão é um instrumento de transparência e *accountability* (prestação de contas com responsabilização e possibilidade de sanção) à medida que dá publicidade aos resultados das universidades federais pesquisadas.

4.1.2 Categorias *a posteriori*

As categorias *a posteriori*, conforme definido anteriormente – Quadro 3, p. 102 –, são: Conselhos, Canais de comunicação, Acesso à informação, Avaliação institucional, Processo Administrativo Disciplinar e Mapeamento de processos.

Conselhos

A primeira categoria *a posteriori* refere-se a conselhos, corpo de membros eleitos ou designados que, conjuntamente, supervisiona as atividades de uma organização. O caráter de atuação de um conselho pode ser consultivo, normativo, deliberativo, além de fiscalizador de no domínio de sua atuação, dependendo do que prevê a legislação atinente. Uma das características das universidades federais, inclusive UFTM, UFV e UFMG, é a atuação destes conselhos como instâncias internas de governança.

Os conselhos, constantes da estrutura organizacional das universidades federais pesquisadas, são descritos como instâncias de governança em todas as respostas dos participantes – questão 1 –, que também definiram o papel destas instâncias na questão 2, a seguir:

[...] O Conselho de Curadores (CONCUR) é órgão de fiscalização econômico-financeira da Universidade.

Os sindicatos como representante das diversas categorias, exercem o controle social de forma organizada.

O Conselho Universitário (CONSU), Conselho Social de Desenvolvimento (CONDES), Conselho de Ensino (COENS), Conselho de Pesquisa e Pós-graduação (COPPG) e Conselho de Extensão Universitária (COEXT) apreciam e deliberam sobre matérias relacionadas às atividades de ensino, de pesquisa, de extensão e de natureza técnico-administrativa.

A Alta Administração realiza a administração executiva da UFTM.

[...] (PARTICIPANTE 1).

A Reitoria é a responsável pela definição das diretrizes da gestão, firmando qual a direção a ser seguida pelas demais Pró-Reitorias. Nesse caso, exerce o papel principal no aspecto de execução das rotinas estratégicas e de gestão.

As Pró-Reitorias, cada uma dentro de sua autonomia, firmará seus objetivos específicos, com base nas diretrizes apresentadas pela Reitoria. Acabam por exercer, também, um papel principal na execução das rotinas administrativas, uma vez que, apesar de seguirem as diretrizes da Reitoria, possuem bastante autonomia no desenvolvimento de suas áreas.

Os Conselhos Superiores e vinculados às Pró-Reitorias acadêmicas, apesar de integrarem a Governança interna, na minha visão, possuem um papel mais decisório, quando deliberam para proferir decisões em pontos de sua competência. Não realizam planejamentos estratégicos, tampouco planejamento de gestão (PARTICIPANTE 2).

Conselho Universitário (CONSU), órgão máximo, trata de questões de administração geral da Instituição. Atua na regulamentação do funcionamento dos diversos órgãos da Universidade, sendo responsável pela aprovação de seus respectivos regimentos internos. Atua como instância superior, em matéria de recursos previstos em lei, determinando as providências destinadas a prevenir ou a corrigir atos de indisciplina conforme legislação em vigor, com a possibilidade de suspensão e de fechamento de curso, órgão ou unidade universitária. Aprova a celebração de acordos e convênios de interesse da Universidade; bem como sobre a aceitação de subvenções, legados e donativos. Aprova o plano de desenvolvimento e

de expansão da Universidade, deliberando sobre o orçamento anual da Universidade e sobre a prestação de contas apresentada, anualmente, pelo Reitor. [...];

Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) é responsável pela coordenação e supervisão das atividades de ensino, pesquisa e extensão, no plano didático-científico, estabelecendo as diretrizes de ensino, pesquisa e extensão, de modo a coordenar e compatibilizar as programações dos Conselhos Técnicos e as atividades dos órgãos de execução, exercendo o papel de órgão consultivo e deliberativo, da administração universitária, no campo do ensino, pesquisa e extensão. [...] Incumbe ao CEPE avaliar os resultados da execução de programas e projetos específicos realizados na UFV, submetendo-os, quando necessário, à apreciação do Conselho Universitário. [...];

Administração Superior: Composta pela Reitoria, Pró-Reitorias e Diretorias. A quem compete a administração geral e supervisão de todas as atividades da Universidade. Executam as políticas públicas constantes da missão institucional da Universidade; [...] (PARTICIPANTE 3).

Ao Conselho Universitário incumbe formular a política geral da Instituição nos planos acadêmico, administrativo, financeiro, patrimonial e disciplinar. É integrado pela reitora, como presidente, pelo vice-reitor, pelos diretores das Unidades Acadêmicas, pelos diretores-gerais das Unidades Especiais não vinculadas a Unidades Acadêmicas, por representantes docentes, discentes e servidores técnicos e administrativos, nos termos do Estatuto da UFMG.

Ao CEPE – órgão técnico de supervisão e deliberação em matéria de ensino, pesquisa e extensão – compete exercer, entre outras, as seguintes funções: estabelecer as diretrizes do ensino, da pesquisa e da extensão na Universidade; submeter ao Conselho Universitário proposta de criação de câmaras acadêmicas; manifestar-se sobre criação, desmembramento, fusão e extinção, pelo Conselho Universitário, de Unidades acadêmicas, Unidades Especiais, departamentos ou estruturas equivalentes; estabelecer as condições para criação e atribuição de atividades acadêmicas curriculares; fixar número de vagas; aprovar o currículo, o projeto de funcionamento e o regulamento de cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado, bem como de cursos sequenciais que conduzam a diploma e outros; e determinar a localização dos colegiados de curso, por proposta das respectivas câmaras, observado o disposto no Estatuto da UFMG. [...].

Ao Conselho de Curadores, cabe, entre outras atribuições, apreciar a proposta orçamentária e o orçamento-programa e pronunciar-se conclusivamente sobre os balanços e a prestação de contas da Reitoria e, quando for o caso, sobre as contas da gestão dos diretores de Unidades, de Órgãos Suplementares e do Diretório Central dos Estudantes (DCE). [...] (PARTICIPANTE 4).

Percebe-se que UFTM, UFV e UFMG possuem estruturas colegiadas similares, com os conselhos exercendo um papel central. Os membros do conselho universitário e da alta administração são os responsáveis por prestar contas de sua atuação e devem assumir, integralmente, as consequências de seus atos e omissões. A atuação efetiva dos conselhos exerce liderança e garante a boa governança. O Conselho Universitário é o conselho máximo das universidades pesquisadas.

A UFTM possui um conselho para tratar de cada atividade finalística – Conselho de Ensino (COENS), Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação (COPPG), Conselho de Extensão Universitária (COEXT) –, enquanto UFV e UFMG possuem apenas um conselho com a mesma denominação que aglutina as atividades finalísticas, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE).

No entendimento de Reis, Moraes e Brandi (2004), os órgãos colegiados das universidades representam a forma normal de gestão de questões administrativas pelos interesses locais, sob o controle burocrático do Estado. Qualquer conselho é mais eficiente se tiver um número pequeno de membros e poucas atribuições, pois do contrário tende a diluir a responsabilidade pessoal. E mais, é preciso haver uma hierarquia de decisões para não sobrecarregar o funcionamento do colegiado máximo da universidade: o conselho universitário.

A UFTM informou em seu *site* oficial (<https://bit.ly/2T3SAxA>) que o PDI 2020-2024 não está aprovado – dado de 2020 –, o que demonstra a morosidade no processo de aprovação pelos conselhos supracitados, principalmente o Conselho Universitário (CONSU). Uma das causas pode ser a representatividade em cada órgão colegiado, 70% de docentes, cujo campo de atuação não é a gestão, e isso dificulta, pois o planejamento estratégico exige amplo conhecimento em gestão para a discussão, ajustes e aprovação. O *site* disponibiliza o PDI 2012-2016, havendo um intervalo de três anos sem o referido documento.

A UFV, por intermédio do CONSU, aprovou o Relatório de Gestão de 2018 em 15 de abril de 2019, um atraso de quinze dias, já que o prazo para envio ao TCU era 31 de março de 2019, conforme o disposto na Decisão Normativa-TCU nº 170²¹, de 19 de setembro de 2018. Este fato também demonstra um déficit na atuação do conselho máximo das universidades federais.

Em relação à UFMG, não foi identificado nenhum fato ou registro que configure uma falha ou negligência na atuação de seu Conselho Universitário.

Reis, Moraes e Brandi (2004) afirmam ser interessante que as universidades federais tenham em sua estrutura colegiada um conselho de desenvolvimento, do qual participem federações da indústria, agricultura, empresas, laboratórios de desenvolvimento e organizações sociais locais para trabalhar juntos com a universidade em prol de soluções comuns. Cabe salientar que a UFTM possui o Conselho Social de Desenvolvimento (CONDES), que integra seus conselhos superiores. O CONDES, órgão consultivo composto por membros da sociedade civil organizada, foi regulamentado pela Resolução nº 1, de 15 de março de 2012, do CONSU, e tem por missão apreciar e opinar acerca das políticas e estratégias da Universidade, bem como formular propostas e sugestões em relação ao desenvolvimento institucional com impacto local e regional.

²¹ Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem prestar contas de suas gestões ocorridas no exercício de 2018, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do artigo 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.

Em alinhamento com as diretrizes da transparência, o Conselho Universitário da UFTM, UFV e UFMG divulga o registro em áudio e ata de suas reuniões nos respectivos *sites*, iniciativa observada pelos participantes. Deste modo, o público em geral tem acesso às suas decisões.

Canais de comunicação

Canais de comunicação é a segunda categoria *a posteriori* por representar os meios para divulgar informações relacionadas à atuação da instituição, definidos pelos participantes como suficientes para a comunicação institucional, nas respostas da questão 3, a seguir. Os canais de comunicação identificados foram:

Site institucional, *sites* governamentais, redes sociais institucionais e mídias locais. Os canais são suficientes, as ferramentas disponíveis são eficientes, porém há falhas na forma de utilização dos canais [de comunicação] (PARTICIPANTE 1).

Relatório de Gestão – Responsável por apresentar a prestação anual de contas da UFTM, o qual é submetido aos órgãos de controle externo.

Site institucional – Apresenta informações das atuações da instituição de forma mais dinâmica.

Acredito que os canais são suficientes, porém não existe uma cultura na Instituição para se avaliar tais informações. O Relatório de Gestão, apesar de ser bem robusto, não é lido e acessado pela grande maioria do público interno. [...] (PARTICIPANTE 2).

Canais de acesso do cidadão: Ouvidoria, Fale com a UFV e Envio de Sugestões, Acesso à Informação (SIC) (PARTICIPANTE 3).

As ações relacionadas à comunicação pública da UFMG são desenvolvidas em quatro frentes: o Centro de Comunicação (CEDECOM), a Editora UFMG, o Portal de Periódicos da UFMG e o Repositório Institucional. Esses setores buscam atender de forma suficiente e tempestiva a proposta da divulgação das informações relacionadas às atividades da Instituição (PARTICIPANTE 4).

A comunicação, como ferramenta estratégica de gestão, requer a criação de canais para que realize seu princípio social básico, ou seja, seu caráter democrático de permitir que todos os indivíduos possam compartilhar ideias, comportamentos, atitudes e, acima de tudo, a cultura organizacional (CARDOSO, 2006). Esta percepção sobre a cultura organizacional corrobora a visão de Silva (2013), expressa na Subseção 1.3.3 – p. 57.

As organizações públicas, preservadas suas especificidades em relação à iniciativa privada, têm adotado múltiplos canais de comunicação que possibilitam grande interatividade e o compartilhamento de informações com os cidadãos. Diversos canais foram mencionados pelos participantes nas respostas da questão 3, tais como *site* institucional, redes sociais,

mídias locais (jornais), Ouvidoria e Acesso à Informação. A UFV possui também o serviço “Fale com a UFV”, a rádio Universitária e a TV Viçosa. Em relação à UFMG, foi mencionado o Centro de Comunicação (CEDECOM), responsável pela Rádio UFMG Educativa, pela TV UFMG e pela publicação do Boletim UFMG, que aborda a produção científica.

As universidades federais estão ampliando a rede de divulgação de suas ações para atingir seu público de interesse. UFTM, UFV e UFMG mantêm perfis oficiais de nas redes sociais *Facebook*, *YouTube*, *Instagram*, *Twitter* e *Flickr*. Em 2020, a UFTM utilizou o *Facebook* para divulgar o Relatório de Gestão Anual, por iniciativa própria.

Na questão 4 foi solicitada a indicação dos sistemas utilizados para o trâmite de informações institucionais em âmbito interno. A UFTM transmite suas informações pelos seguintes canais de comunicação: *e-mail*, *intranet* (Sistema Integrado UFTMNet) e Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Na UFV e UFMG os canais de comunicação citados foram: *e-mail* e SEI.

Acesso à informação

O acesso à informação é a terceira categoria *a posteriori*, pois foi extraído da ideia medular contida nos depoimentos das questões 5, 6 e 7. É um dos princípios da transparência, de acordo com a LAI, e deve ser adotado como regra pelos órgãos e entidades públicos. Foi questionado aos participantes se a política de transparência (diretrizes da disponibilização das informações) da instituição é uma adequação às exigências da Lei nº 12.527/2011 (LAI) ou apresenta outros itens – questão 5 –, cujas respostas foram:

É uma adequação às exigências da Lei nº 12.527/2011 (PARTICIPANTE 1).

Considerando as informações obrigatórias insculpidas no §1º do artigo 8º, da lei nº 12.527/2011, a política da UFTM apresenta outros itens, como: 1. Receitas; 2. Participação social; 3. Servidores; 4. Documentos relacionados à Fundação de Apoio (Fundação de Ensino e Pesquisa de Uberaba – FUNEPU); 5. Auditorias; 6. Relatórios SIC (PARTICIPANTE 2).

É uma adequação às exigências da Lei nº 12.527/2011 (PARTICIPANTE 3).

Com o objetivo de imprimir transparência aos atos da gestão universitária, ficam disponíveis em página dedicada exclusivamente à Prestação de Contas da UFMG as peças relativas ao processo. Além disso, seguindo o que rege a Lei nº 12.527/2011, a UFMG atua proativamente na divulgação de informações sobre sua gestão em portal dedicado à transparência da Instituição. Por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) e do posto de atendimento ao Serviço de

Informações ao Cidadão (SIC) a UFMG atende virtual e pessoalmente demandas de informação dos cidadãos-usuários. [...] (PARTICIPANTE 4).

Apesar dos Participantes 2 e 4, pertencentes à UFTM e UFMG, respectivamente, mencionarem que a política de transparência excede as exigências da Lei nº 12.527/2011, verificou-se que as universidades pesquisadas disponibilizam em seus *sites* informações previstas pela LAI, inclusive a prestação de contas.

Na questão 6 foi perguntado quais instrumentos são utilizados pela instituição para demonstrar a transparência, dentre documentos e instrumentos disponíveis no *site* pré-selecionados e outros não elencados. Os documentos selecionados foram: PDI, regulamentação institucional, prestação de contas anual, ata das reuniões do Conselho Superior e do Conselho de Curadores, relatório de autoavaliação institucional. A UFTM disponibiliza em seu *site* o registro em áudio das reuniões do CONSU. A UFMG, por sua vez, disponibiliza o registro em áudio das reuniões do Conselho Universitário e do Conselho de Curadores. Os instrumentos selecionados pelos participantes foram: *Link* do Portal da Transparência, para informações institucionais, de fácil localização no *site*; e-SIC; Ouvidoria; Comissão de Ética e CPA.

Em seguida, foi questionado se o princípio do sigilo como exceção, conforme determina a Lei nº 12.527/2011, é adotado pela instituição, e solicitada a justificativa – questão 7. Nas universidades pesquisadas, o princípio do sigilo como exceção é observado da seguinte forma pelos participantes da pesquisa:

Em parte, sim. Quanto às informações divulgadas no site institucional o princípio é aplicado, mas quando se trata dos processos eletrônicos do sistema SEI, o princípio não é aplicado devido à falta de classificação dos documentos eletrônicos da Instituição e também por dificuldades técnicas na operacionalização do Sistema identificadas durante o período de implantação, em 02/10/2017 (PARTICIPANTE 1).

Acredito que a UFTM não respeite as determinações legais sobre o sigilo das informações, conforme preconiza a lei nº 12.527/2011. Pelo que se verifica, as unidades envolvidas não conhecem as orientações sobre as referidas excepcionalidades de acesso aos documentos e processos, sendo que, em alguns casos, processos que devem ser sigilosos tramitam normalmente pela Instituição (PARTICIPANTE 2).

Sem condições de responder (PARTICIPANTE 3).

Sim. A UFMG disponibiliza um *link* no qual reitera quais são as exceções do acesso à informação de acordo com a Lei de Acesso à Informação. A Lei de Acesso à Informação prevê como exceções à regra de acesso os dados pessoais e as informações classificadas como sigilosas. A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos e por período de tempo determinado. A Lei de Acesso à Informação no Brasil prevê

como exceções à regra de acesso os dados pessoais e as informações classificadas por autoridades como sigilosas. [...] (PARTICIPANTE 4).

De acordo com as respostas acima, UFTM e UFMG classificam as informações sigilosas, porém há uma morosidade no processo de classificação da informação pública para obedecer ao princípio do sigilo como exceção quando se trata das informações constantes dos processos administrativos do SEI. Embora o participante 3 (da UFV) não tenha se manifestado, foi possível verificar que a UFV está em fase avançada de classificação de informações, uma vez que seus processos administrativos, quanto ao nível de acesso, são definidos como “público”, permitindo que seus documentos estejam disponíveis aos cidadãos pelo módulo "Pesquisa Pública". O processo de classificação de informações demanda tempo, pois depende da análise técnica de arquivistas em interação com os responsáveis pelas informações produzidas e tramitadas no âmbito da instituição, considerando o volume destas informações.

UFTM, UFV e UFMG buscam assegurar o direito fundamental de acesso à informação, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela LAI: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência; e, desenvolvimento do controle social (BRASIL, 2011).

A informação é essencial para o desenvolvimento da capacidade crítica do ser humano e um alicerce da democracia. O acesso à informação é a regra, salvo o caso em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. O sigilo traz ínsita a retenção da difusão da informação. Por isso, deve ser a exceção.

O Relatório de Gestão Anual de 2019 das universidades pesquisadas contém tópicos específicos que tratam sobre a transparência e os canais de acesso às informações: UFTM – Canais de acesso ao cidadão; UFV – Principais canais de comunicação com o cidadão; e, UFMG – Principais canais de comunicação com a sociedade e partes interessadas. Estes canais apresentam informações sobre a atuação das Universidades e se abastecem da percepção da sociedade em relação aos serviços prestados pela instituição. Neste sentido, os canais de comunicação se revelam como ferramentas de avaliação institucional e aperfeiçoamento contínuo da gestão.

A publicação dos resultados alcançados pelas instituições públicas, inclusive as universidades federais, em seu portal durante o exercício financeiro, alteração promovida pelo

TCU, por via da Instrução Normativa nº 84/2020, decorre da necessidade de as informações serem disponibilizadas à sociedade de modo mais célere, diretriz destacada na Norma.

Avaliação institucional

A quarta categoria *a priori* é avaliação institucional, pois é o objeto do Relatório de Autoavaliação Institucional, instrumento utilizado para avaliar a satisfação dos usuários e a imagem das universidades, apontado pelos participantes desta pesquisa nas questões 8 e 10. Foi perguntado quais ações são adotadas para melhorar a avaliação da imagem da instituição – questão 9 –, cujas respostas estão descritas a seguir.

A Auditoria Interna da UFTM se encontra no nível 2 de maturidade da Matriz IA-CM, trabalhando para alcançar o nível 3. Nesse sentido, a Auditoria Interna não possui trabalhos recentes sobre avaliação institucional, motivo pelo qual eu abstenho de responder à questão (PARTICIPANTE 1).

Publicidade das ações da instituição; Definição de ações a partir do Relatório de Autoavaliação. Sobre a execução das referidas ações, não tenho conhecimento (PARTICIPANTE 2).

Após o processo de auto avaliação, busca-se uma associação dos resultados da avaliação realizada pelos gestores sobre o que foi estabelecido no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (PARTICIPANTE 3).

O Centro de Comunicação da UFMG (CEDECOM) é a estrutura responsável pela comunicação institucional. A este órgão cabe planejar e, continuamente, avaliar a interação e a colaboração com os diferentes públicos na e da Instituição, mantendo conteúdos atualizados e espaços diversificados de divulgação nos quais o público possa se manifestar e obter respostas. Essa atitude é parte da estratégia que exige acompanhamento da imagem da Instituição e obriga a transformação nas formas de produção comunicativa usual, pois além da comunicação realizada pelas mídias tradicionais, e preciso criar oportunidades de interlocução direta com a sociedade – em especial com as comunidades afetas à instituição – numa perspectiva multidirecional e multidimensional (PARTICIPANTE 4).

Em seguida, foi perguntado quais ações são adotadas para melhorar a avaliação da satisfação dos usuários da instituição em relação às atividades de ensino, pesquisa e extensão – questão 11 –, cujas respostas estão descritas a seguir.

Abstenho-me de responder (PARTICIPANTE 1).

Definição de ações a partir do Relatório de Autoavaliação. Sobre a execução das referidas ações, não tenho conhecimento (PARTICIPANTE 2).

Semelhante ao respondido no item 11, ou seja, após o processo de auto avaliação, busca-se uma associação dos resultados da avaliação realizada pelos gestores sobre o que foi estabelecido no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), ficando a

cargo da Pró-Reitoria responsável envidar os esforços necessários à melhoria da satisfação dos usuários dos serviços (PARTICIPANTE 3).

A política de estímulo às inovações metodológicas no ensino, prevendo em seus editais elementos tais como: novas metodologias pedagógicas ou avanços tecnológicos no ensino de graduação; atividades didáticas que contribuam para a melhoria de indicadores como evasão, retenção, rendimento médio, e tempo de integralização curricular na graduação; projetos inovadores que integrem ensino, extensão e pesquisa; espaços que propiciem atividades de ensino-aprendizagem-avaliação mais interativas e colaborativas; oferta de atividades acadêmicas curriculares para os cursos de graduação com funcionamento no turno noturno. (PARTICIPANTE 4).

Avaliação institucional é uma filosofia de gestão que se fundamenta na perspectiva de construção e solidificação da finalidade precípua de cada instituição. É um elemento que faz parte da rotina das organizações, independentemente de sua área de atuação, de sua atividade. A análise global apresentada pelo Relatório de Autoavaliação Institucional subsidia as ações de melhoria dos processos de ensino-aprendizagem e de gestão da instituição avaliada mediante o levantamento de informações e percepções da comunidade interna e externa.

Ribeiro (2012) menciona que a avaliação impactou a gestão das instituições de ensino superior por meio das análises estatísticas e pareceres das comissões de avaliação *in loco*. “Este impacto pode ser observado, inclusive, pela força de sua função supervisora e reguladora, na proporção em que induz as instituições a acatar um dado padrão de qualidade para obter conceitos positivos e se manter competindo no mercado [...]” (RIBEIRO, 2012, p. 308).

Nos termos do artigo 11 da Lei nº 10.861/2004, que instituiu o SINAES, toda instituição de ensino superior, pública ou privada, deverá constituir Comissão Própria de Avaliação (CPA), com as atribuições de conduzir os processos internos de avaliação da instituição, sistematizar e prestar as informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:

- I – constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;
- II – atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior. (BRASIL, 2004, p. 4).

Em busca de aprimorar as práticas institucionais, uma das ações da CPA/UFTM foi comunicar à Reitoria, às Pró-Reitorias e aos respectivos Conselhos e Institutos os resultados da autoavaliação para discutirem as fragilidades e potencialidades percebidas após a avaliação

institucional. O resultado da avaliação diagnosticou que os serviços realizados pela UFTM em escolas, instituições sociais, no evento “Feira de Profissões”, no Complexo Cultural e Científico de Peirópolis atendem de maneira satisfatória aos interesses da comunidade, entretanto, são pouco conhecidos. A ideia é divulgar os serviços e conscientizar sobre a importância da avaliação institucional, com a finalidade de aumentar a adesão na resposta dos instrumentos de avaliação (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2018).

Na UFV, os baixos índices de satisfação relacionados a transporte e atendimento de demanda para participação de eventos externos foram associados à restrição orçamentária em decorrência da crise econômica brasileira desde 2013 e dos aumentos nas despesas de custeio como água, energia, telefone, mão de obra terceirizada, impedindo a manutenção em nível adequado dos serviços avaliados com baixos índices de satisfação no V Ciclo de Autoavaliação Institucional (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2018).

Nota-se uma prática de governança relacionada à *accountability* – a avaliação institucional – sendo afetada pelo corte no orçamento, cuja causa é um fator externo, que interfere no desempenho das atividades, no funcionamento da Universidade. A queda da participação em eventos externos, tais como congresso, seminário, simpósio, conferência, visita técnica, pode acarretar danos para a pesquisa da Instituição, uma atividade finalística.

Na UFMG, a avaliação institucional apontou ajustes no PDI, implementando junto aos setores responsáveis, relacionados à avaliação institucional e que não possuem parâmetros estabelecidos, os indicadores a serem usados como referência nas metas do PDI: graduação, extensão, internacionalização, recursos humanos, acessibilidade e inclusão, assistência estudantil. O objetivo é definir alguns indicadores que permitam o acompanhamento da evolução institucional durante o período de 2018-2022 (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2018).

A CPA/UFMG pretende, também, promover a participação da comunidade no processo de avaliação institucional e desenvolver estratégias de divulgação de seu trabalho junto à comunidade acadêmica. Segundo a Comissão “a avaliação institucional é um desafio constante e tem como finalidade apresentar um olhar crítico e propositivo sobre o que acontece na UFMG, analisando as ações implementadas e o planejamento institucional.” (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2018, p. 150).

Percebe-se que a avaliação institucional, executada por meio do Relatório de Autoavaliação Institucional, avalia a imagem e a satisfação dos usuários, identifica os pontos

fracos e fortes das instituições avaliadas e oferece a oportunidade de aperfeiçoamento da gestão universitária, no que refere às atividades administrativas e acadêmicas.

Processo Administrativo Disciplinar

A quinta categoria *a posteriori* refere-se ao processo administrativo disciplinar (PAD), por representar a forma como são apurados os indícios de irregularidades ocorridos no âmbito das universidades pesquisadas. Em outras palavras, indica as providências a serem tomadas para o devido tratamento de tais indícios, o que está evidenciado nas respostas das entrevistas abaixo, relativas à questão 12.

Há várias formas, a depender da natureza do indício: auditorias, processos administrativos de apuração (servidores), processo administrativo disciplinar, processo administrativo de apuração de responsabilidade de pessoas jurídicas, processo administrativo de responsabilização em processos licitatórios, processo de apuração de infração ética. A notícia ou denúncia de possível infração disciplinar chega ao conhecimento do Reitor e o mesmo encaminha à CPPAD para análise e providências. A CPPAD, por sua vez, procede ao estudo da suposta irregularidade através do procedimento de Juízo de Admissibilidade, com o objetivo de buscar os elementos de autoria e materialidade. Não havendo indícios de elementos de autoria e materialidade a CPPAD encaminha ao Reitor o Parecer Técnico sugerindo o arquivamento da notícia ou denúncia (PARTICIPANTE 1).

Instaura-se um processo administrativo para apurar o referido indício, sendo o suposto denunciado notificado para se manifestar sobre o caso, em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Após a manifestação, caso o processo esteja maduro o suficiente para decisão, ele é remetido à autoridade competente. Caso não esteja maduro, outras provas poderão ser produzidas. A decisão poderá ter impacto nas esferas cível (reposição ao Erário, indenização), administrativa (aplicação de sanção administrativa, processo administrativo disciplinar) ou penal (encaminhamento para o Ministério Público) (PARTICIPANTE 2).

Geralmente o procedimento de apuração, no âmbito da Universidade, se dá por meio de processo de sindicância, normalmente constituída por 3 servidores efetivos nomeados pela Administração Superior, que irão realizar o procedimento apuratório. Essa comissão é assessorada pela Seção de Sindicâncias da Reitoria, contando com suporte jurídico da Procuradoria Federal da Advocacia-Geral da União junto à Universidade (PARTICIPANTE 3).

Na UFMG, a abertura de processos de sindicância investigatória e a instauração de processos administrativos disciplinares (PAD) são realizadas conforme estabelecido no Regimento Geral da Universidade que guarda obediência ao disposto pela Lei nº 8.112/1990 que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, à legislação complementar vigente e ao Estatuto da UFMG. De acordo com o Art. 143 da referida Lei, “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.” (BRASIL, 1990, p. 8).

Conseqüentemente, os processos podem ser abertos 1) pelo reitor, por diretores de unidades acadêmicas, pró-reitores e, ou, diretores de órgãos ou departamentos da administração superior da universidade, na modalidade de sindicância investigatória

ou de processo administrativo disciplinar, para dar andamento à apuração do cometimento de ilícitos imputados a servidores da universidade, no nível de gestão correspondente; 2) pela Unidade Seccional de Correição (USEC), com a instauração de processos de sindicância investigatória com a finalidade de apurar a admissibilidade de denúncia de cometimento de ilícito imputado ou imputável a servidor da UFMG, sempre que esse encaminhamento seja requerido para subsidiar esclarecimentos a serem prestados a órgãos externos e internos de controle (PARTICIPANTE 4).

O PAD tem como base legal a Constituição Federal, que veio a ser regulamentada pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, Título V, do artigo 143 ao 182, os quais estabelecem o método pelo qual será instaurado, sendo obrigatória a promoção de sua apuração imediata, com a formação de uma comissão de servidores, designados por autoridade competente para tal, de modo que a sindicância não exceda o prazo de 30 dias, prorrogável por igual período. Caso o ilícito praticado pelo servidor resulte em penalidade de suspensão por mais de trinta dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, de destituição de cargo em comissão, será obrigatória a instauração de processo disciplinar (BRASIL, 1990).

As respostas dos participantes evidenciam que as universidades pesquisadas utilizam o PAD para apurar responsabilidade de servidor por infração disciplinar praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido. Seguem as fases do PAD, a saber: instauração, com a publicação do ato instaurador pelo reitor, que designa os membros para compor a comissão, dispondo sobre a autoria e a materialidade da irregularidade objeto da apuração; instrução sumária, que compreende a indicição, defesa e relatório; e, julgamento do feito disciplinar. Caso ocorram indícios de irregularidade, UFTM, UFV e UFMG adotam a conduta esperada, a apuração.

Em consulta aos relatórios de gestão de 2018 e 2019 destas Universidades constatou-se que tais instituições exercem as atividades de correição por intermédio de unidades responsáveis por processos de sindicância e processos administrativos, que integram o sistema de governança de cada instituição.

A UFTM conta com a CPPAD, instituída pela Resolução nº 5, de 26 de março de 2015, da Reitora da UFTM, alterada pela Resolução nº 2, de 18 de janeiro de 2017, da Reitora da UFTM. A CPPAD é responsável por apurar situações envolvendo possíveis irregularidades cometidas por servidores na Instituição, em cumprimento ao disposto no Título V da Lei nº 8.112/1990.

A UFV conta com a Seção de Sindicâncias e Processos Disciplinares, unidade vinculada funcionalmente à Reitoria, responsável pelo suporte administrativo às comissões

nomeadas para exercerem os trabalhos relativos aos Processos Administrativos Disciplinares e de Sindicâncias, bem como aos Termos Circunstanciados Administrativos. A condução dos trabalhos obedece aos preceitos estabelecidos nos artigos 116 a 182 da Lei nº 8.112/1990.

A UFMG tem em sua estrutura a Unidade Seccional de Correição (USEC), um setor da administração central, vinculado à Pró-Reitoria de Recursos Humanos (PRORH). Foi criada pela Portaria nº 95, assinada pelo Reitor em 7 de agosto de 2013. A USEC tem a atribuição de coordenar as atividades e iniciativas relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades no âmbito da UFMG, decorrentes de comportamento de seus servidores. Para tanto, utiliza procedimentos de investigação e de apuração de responsabilidade regulamentados pelo Direito Administrativo, quais sejam, investigação preliminar, inspeção, sindicância e processo administrativo disciplinar.

Mapeamento de processos

A sexta categoria *a posteriori* refere-se ao mapeamento de processos por englobar o conjunto de ações a serem implementadas para o aperfeiçoamento do sistema de governança, sugeridas pelos participantes nas respostas da questão 13, descritas abaixo. Dentre as ações está a gestão de riscos, que é viabilizada quando os processos²² estão mapeados, pois é uma das formas de identificação dos riscos juntamente com os objetivos estratégicos.

Com a implementação da Gestão de Riscos em âmbito institucional o sistema de governança da UFTM pode ser aperfeiçoado. Ademais, o mapeamento dos processos mais abrangente e o dimensionamento de pessoal mais efetivo também acrescentarão muitos benefícios ao sistema num todo (PARTICIPANTE 1).

a) Melhoria na comunicação entre as unidades; b) Mapeamento, otimização, desburocratização e transparência nos processos públicos; c) Engajamento da equipe de trabalho (PARTICIPANTE 2).

Realizando uma análise das áreas cujas práticas de governança não estejam estabelecidas e fomento de ações que tragam o seu desenvolvimento (PARTICIPANTE 3).

O Sistema de Governança da Universidade precisa ser aperfeiçoado iniciando pelo mapeamento dos processos. O levantamento e gerenciamento de riscos devem fazer parte dos processos de toda instituição. Assim, é necessário elaborar um plano de ação, com cronograma para a realização dos trabalhos, sendo de grande importância a designação de um corpo técnico para desenvolver as atividades propostas,

²² É uma série de atividades estruturadas, em sequência repetitiva, com o objetivo de gerar um produto ou serviço para um cliente ou usuário. Os processos se caracterizam por serem dinâmicos, ajustáveis e replicáveis (DAVENPORT, Thomas Hayes. *Reengenharia de processos: como inovar na empresa através da tecnologia da informação*. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994. 408 p.).

observando os prazos institucionais e as instâncias responsáveis para elaboração, aprovação e acompanhamento (PARTICIPANTE 4).

Um elemento extraído do depoimento do participante 2, a desburocratização e transparência nos processos públicos, é um dos objetivos do mapeamento de processos, que vai melhorar o funcionamento da universidade, seja com a otimização ou extinção de processos organizacionais.

Na administração pública, as normativas que regulam os processos organizacionais apresentam as regras gerais e necessárias, mas não o passo a passo e suas variações. O mapeamento de processo surge como ferramenta capaz de preencher esta lacuna, pois apresenta de forma gráfica e sequencial as atividades do processo e o fluxo de informações.

Segundo Damelio (2011), o mapeamento de processos auxilia os gestores a compreenderem os processos organizacionais e tomar decisões que melhorem os resultados da organização, ao identificar ações para a redução do ciclo de produção, eliminando falhas de integração e atividades que não agregam valor, reduzindo custos e incrementando a produtividade. O objetivo final é elevar a satisfação dos clientes, usuários ou partes interessadas por meio da otimização das etapas dos processos.

Por meio do mapeamento é possível identificar as atividades do processo, os colaboradores e recursos envolvidos e também os resultados obtidos em cada etapa. Salienta-se a importância do registro das informações do mapeamento de processos em documento denominado Procedimento Operacional Padrão (POP)²³, para a consulta dos colaboradores, o que reduz o tempo de aprendizagem dos processos da organização e cria uma cultura de simplificação.

O TCU adota o mapeamento de processos em auditorias do setor público e o recomenda como prática de governança. Sob esta perspectiva, são analisados os processos decisórios, que buscam otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades.

Os Relatórios de Gestão de 2018 e 2019 das universidades pesquisadas fazem menção ao mapeamento de processos. A UFTM adota o mapeamento de processos como ferramenta para padronizar as atividades e identificar oportunidades de melhorias nos processos organizacionais. Serve também para a identificação dos riscos a nível de cada unidade organizacional, quando da execução de suas ações e de seus processos (UNIVERSIDADE

²³ Documento que contém um conjunto de instruções e descrições de atividades que representam uma rotina, um passo a passo ou atividade diária, pertinente à uma organização.

FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2019). Em consulta ao site da Instituição, verifica-se a existência de processos mapeados da Pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN), da Pró-reitoria de Administração (PROAD) e da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPPG), unidade responsável pela execução de uma das atividades finalísticas das universidades federais. Em 2019 a Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (PROACE) iniciou o mapeamento de seus processos a fim de identificar oportunidades de melhoria e otimizar seu desempenho (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, 2020).

A UFV determina a padronização de seus procedimentos e instruções operacionais, em que se destaca o mapeamento de processos que formam a base de conhecimento do SEI, ou seja, o POP associado ao tipo de processo, disponível para consulta, facilitando a navegação do usuário (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2020). O mapeamento de processos consta do PDI 2018-2023 e do Relatório de Gestão 2019 da UFV, o que demonstra o alinhamento entre o planejamento estratégico e os resultados da Universidade.

A UFMG indica a necessidade de capacitação de seu quadro de colaboradores em mapeamento de processos, visando à organização e formalização de seus processos internos, definição de indicadores para metas e quantificação de resultados (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2019).

Outra medida adotada pela UFMG é o apoio às unidades para implementar em algum nível a gestão de processos – um conjunto de práticas que buscam o aperfeiçoamento contínuo dos processos organizacionais de uma empresa ou instituição de acordo com seus objetivos e metas. Deste modo, os gestores se propõem a identificar, desenvolver, controlar os processos e incorporar o conceito de mapeamento de processos na cultura da Universidade.

4.2 Análise final

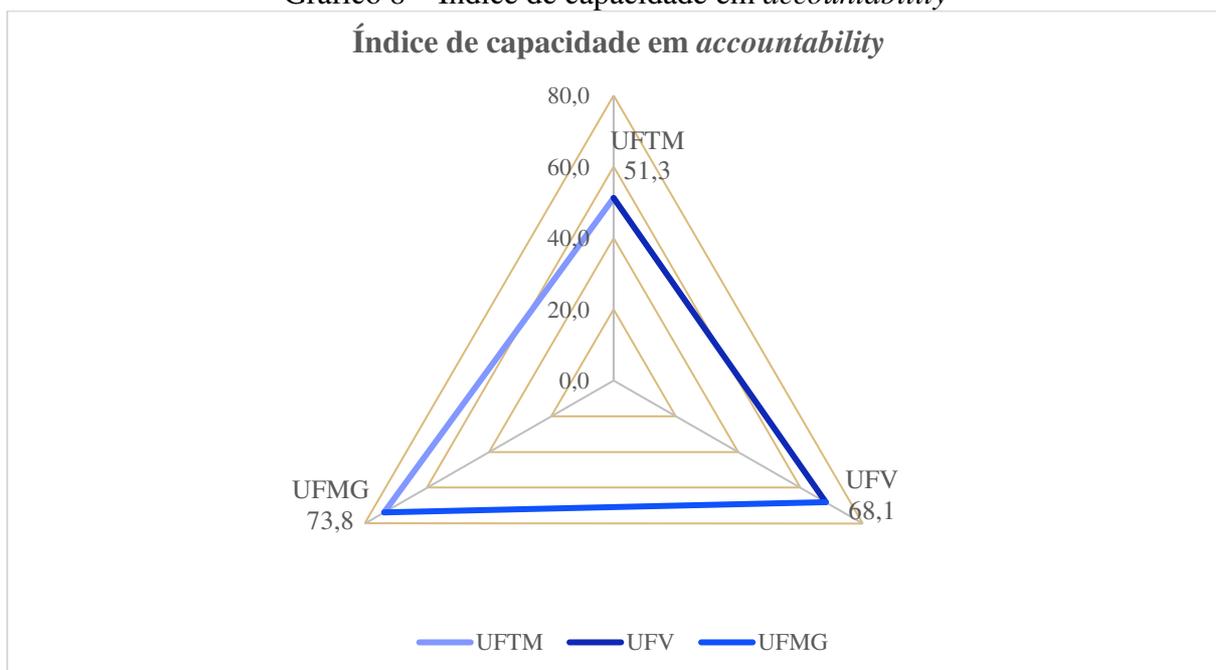
Diante da análise dos resultados da pesquisa, é possível inferir que UFTM, UFV e UFMG adotam as práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência segundo recomendações do TCU, entre o nível intermediário e o nível aprimorado, definição constante da Tabela 5 – Níveis de capacidade em Governança ou Gestão, p. 85. Esta classificação se justifica porque tais práticas estão consolidadas, com ajustes a serem realizados, e precisam avançar.

Um exemplo é a falta da Política de Governança instituída por norma nestas Universidades, embora sigam as diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 9.203/2017. A

Política Institucional de Governança deve prever os objetivos, diretrizes, instrumentos e responsáveis pela implementação das práticas de governança nas universidades pesquisadas. Há também a necessidade de maior volume de mapeamento de processos, abrangendo reitoria, pró-reitorias, faculdades, institutos e escolas das universidades pesquisadas. Tais iniciativas estão ligadas ao sistema de governança.

A classificação entre o nível intermediário (40%-70%) e o nível aprimorado (70,01%-100%) é comparável ao resultado do Levantamento de Governança e Gestão Públicas – Ciclo 2018²⁴ das universidades pesquisadas, especificamente, no que tange ao item 3110 (Promover transparência, responsabilidade e prestação de contas), pertencente ao índice de capacidade em *accountability*, que compõe o índice de governança pública (iGovPub), e pode ser visto no Gráfico 8.

Gráfico 8 – Índice de capacidade em *accountability*



Fonte: Elaboração própria a partir do Levantamento de Governança e Gestão Públicas – Ciclo 2018 de UFTM, UFV e UFMG.

A ressalva à classificação está no resultado da UFTM, índice de 51,3%, que está mais próxima de UFV e UFMG, com um aproveitamento dentro do intervalo de 60 a 70%.

O índice de capacidade em *accountability* avalia o modelo de transparência, o modelo de prestação de contas à sociedade, o modelo de responsabilização, o canal de denúncias e representações e a efetiva atuação da auditoria interna.

²⁴ BRASIL, 2018. Relatório de acompanhamento: TC 015.268/2018-7 disponível em: <https://bit.ly/31oODbw>.

É importante lembrar que este Levantamento reflete a realidade das instituições no ano de 2018. Portanto, espera-se um avanço nas práticas de governança relacionadas, objeto de análise deste estudo, para o próximo ciclo, previsto para ocorrer em 2021.

Para a compreensão dos resultados da análise de dados foi elaborado o Quadro 4, em que é possível observar a correspondência entre as práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência e as categorias identificadas nos depoimentos dos participantes.

Quadro 4 – Correspondência entre as categorias e as práticas de governança objeto de análise

CATEGORIAS A <i>PRIORI</i>	CATEGORIAS A <i>POSTERORI</i>	PRÁTICAS DE GOVERNANÇA (TCU) ANALISADAS
Instâncias de governança	I. Conselhos	II. Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .
Prestação de contas	IV. Avaliação institucional	III. Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
Transparência	II. Canais de comunicação	I. Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
	III. Acesso à informação	
	V. Processo Administrativo Disciplinar	IV. Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.
VI. Mapeamento de processos		

Fonte: Elaboração própria.

Faz-se necessário explicar a correspondência entre as práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência e as categorias identificadas nos depoimentos dos participantes, mostrada no Quadro 4. Os conselhos são instâncias de governança, parte estratégica do sistema de governança das universidades federais pesquisadas, uma vez que são responsáveis pelas principais decisões. Estão regulamentados pelo Regimento Geral de UFTM, UFV e UFMG, e também por regimento interno próprio.

Os canais de comunicação consistem em instrumento de promoção da transparência, por meio dos quais as informações chegam até os cidadãos. Estão instituídos por legislação federal, caso da Ouvidoria e do Acesso à Informação, e por regulamentação interna.

A avaliação instituída nas universidades federais é um instrumento de prestação de contas, que avalia a imagem das instituições e a satisfação dos seus usuários – discentes, docentes, técnico-administrativos e comunidade externa. Está instituída pela Lei nº 10.861/2004 (SINAES), que estabelece a avaliação institucional, da qual é extraído o Relatório de Autoavaliação Institucional.

O acesso à informação está intrinsecamente ligado à transparência e à prática de governança “I – Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei”. O acesso à informação é um dos requisitos da transparência e tornou-se possível após pressão da sociedade por visibilidade dos atos da gestão pública e a consequente publicação da Lei nº 12.527/2011. Está instituído nas universidades federais por meio da regulamentação do Decreto nº 7.724/2012.

O PAD confere transparência aos indícios de irregularidade, por meio da apuração, e às sanções, quando da aplicação, nos casos comprovados, em conformidade com a legislação vigente. Em concordância com os preceitos de publicidade contidos na Constituição Federal de 1988 e na LAI, assim que concluído, o PAD torna-se acessível a terceiros, com exceção dos dados que são protegidos por cláusulas específicas de sigilo (fiscal, bancário, imagem/honra). Está instituído nas universidades pesquisadas por meio das Leis nº 8.112/1990 e nº 9.784/1999.

O mapeamento de processos dá transparência às atividades desenvolvidas nas universidades federais pesquisadas às partes interessadas. E, ainda, pode ser considerado uma ferramenta de prestação de contas, pois detalha os processos organizacionais estratégicos, aqueles que impactam os resultados das universidades. Está presente nas universidades pesquisadas como prática recomendada pelo TCU, mediante a Portaria-TCU nº 142, de 24 de junho de 2003, que dispõe sobre a Técnica de Auditoria "Mapa de Processos".

Em complemento à análise das categorias foram analisados o Relatório de Autoavaliação Institucional, Relatório de Gestão Anual, PDI e Levantamento de Governança e Gestão Públicas, documentos chaves que subsidiaram a análise de dados, além do *site* das universidades pesquisadas e normativas internas, dos quais foram extraídas informações que contribuíram para a fundamentação da análise. Estes documentos institucionais caracterizam a implementação das práticas de *accountability* e transparência, segundo as recomendações do TCU, atendido um objetivo específico.

Assim, foi possível verificar que as práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência, recomendadas pelo TCU, estão instituídas como normas nas universidades pesquisadas, em atendimento à legislação vigente, além de implementadas, isto é, estão presentes nas atividades de UFTM, UFV e UFMG.

Verificou-se também que o sistema de governança das instituições funciona como suporte para a implementação das práticas de *accountability* e transparência, por intermédio da atuação dos conselhos, comitês e comissões, pelo fluxo de informações e pelo mapeamento de processos, que dão visibilidade e otimizam os processos organizacionais das instituições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa permitem inferir que as práticas de governança relacionadas à *accountability* e transparência, implementadas na UFTM, UFV e UFMG, seguem as recomendações do TCU, com ajustes a serem feitos. Portanto, os objetivos da pesquisa foram atingidos.

Um exemplo da necessidade destes ajustes está na atividade colegiada. Os conselhos superiores de universidades federais devem pautar sua atuação em decisões mais técnicas e, assim, evitar o uso da instituição para outra finalidade que não o do interesse público. Uma proposta é a capacitação dos conselheiros oferecida pela instituição, a fim de orientá-los quanto à importância de seu papel, sua atuação e as deliberações esperadas para o melhor funcionamento da universidade, nas áreas administrativa e acadêmica. A configuração do modelo colegiado começa com a definição da sua governança. A análise das principais demandas, da estratégia e da cultura organizacional traz informações importantes para a construção dessa governança na gestão compartilhada.

Dentre as limitações da presente pesquisa está o prazo estendido para apreciação, aprovação e emissão do parecer técnico dos comitês de ética em pesquisa, fator que inviabilizou a inclusão de mais universidades. Outra limitação é a baixa aderência dos participantes de pesquisa por receio de terem a identidade revelada, mesmo com a assinatura do TCLE por parte do pesquisador responsável, assegurando-lhe a privacidade.

Para estudos futuros, sugere-se a investigação das práticas de governança referentes ao controle, liderança e estratégia, completando a tríade dos mecanismos de governança, numa pesquisa de doutorado, em vista do tempo necessário para o estudo. O foco pode ser as atividades finalísticas das universidades federais, especialmente, ensino e pesquisa, cujos resultados geram visibilidade e muita expectativa por parte da sociedade, por envolver formação de profissionais e produção científica.

Salienta-se que esta pesquisa buscou contribuir para o aperfeiçoamento da prestação de contas responsiva e da transparência das ações e resultados, pois trazem credibilidade às instituições públicas e, no caso das universidades federais, incluindo UFTM, UFV e UFMG, potencializa ainda mais a boa imagem que possuem ante a sociedade, apesar da tentativa de desgaste das IFES promovida pela mídia.

Diante dos resultados desta pesquisa, recomenda-se maior articulação da CPA das universidades federais pesquisadas com a comunidade universitária e comunidade externa

para resultados mais eficazes da avaliação institucional em relação à qualidade do ensino, pesquisa e extensão.

Recomenda-se também a previsão apenas de objetivos de cunho estratégico no PDI, com indicadores mensuráveis, isto é, traduzidos em números. O PDI deve ser dimensionado de forma que seja atualizado anualmente, em atendimento à normativa vigente.

Outra recomendação, diretamente relacionada ao sistema de governança, é a revisão da estrutura organizacional das universidades pesquisadas, em antecipação às mudanças planejadas pelo governo federal, que iniciou o processo em julho de 2019, com a extinção das funções gratificadas dos níveis 4 a 9 de órgãos e entidades públicos federais ((Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019), o que resultou na perda de cargos de chefia.

É interessante haver, por parte do Estado, a priorização das atividades que lhe são exclusivas e aquelas pertencentes ao núcleo estratégico, isto é, em que seja imprescindível sua atuação. Educação, saúde e recursos naturais fazem parte deste núcleo por se tratarem de setores fundamentais e estratégicos para o desenvolvimento sustentável de uma sociedade. As demais atividades devem ser privatizadas ou repassadas na forma de concessão, a fim de que o Estado seja menor e mais ágil, mais eficiente, tornando-se forte por sua capacidade de entregar bons resultados aos cidadãos e às empresas, pagadores de impostos. A reforma do Estado torna-o mais democrático à medida que a governança aumenta.

No âmbito da reforma do Estado, as universidades federais, local onde se encontra o objeto deste estudo, devem primar por uma gestão sempre atenta às necessidades do mundo atual e do mercado em que estão inseridas, para que se mantenham competitivas, oferecendo ensino, pesquisa e extensão de qualidade para a população. Uma orientação para as universidades pesquisadas é a utilização das práticas de governança direcionadas para o aperfeiçoamento dos índices de qualidade, quais sejam: IGC e o conceito CAPES. UFTM, UFV e UFMG devem se concentrar em elevar a qualidade dos cursos existentes ao invés de focar em novos cursos, sem considerar a sustentabilidade financeira.

A alocação de recursos é amplamente discutida no Brasil, tendo em vista a necessidade de investimento em programas sociais que gerem distribuição de renda e riqueza para as classes menos favorecidas. A adequada aplicação dos recursos é uma das premissas da governança e essencial para a obtenção de bons resultados. Não há como cobrar bons resultados se os recursos do orçamento da União forem aplicados de forma ineficiente.

Desta forma, o controle administrativo mais abrangente e efetivo corrige as falhas de desempenho dos órgãos e entidades da administração pública. Ressalta-se que o Brasil integra, por exemplo, o *Open Government Partnership* (OGP) – termo em inglês traduzido

como Parceria para Governo Aberto –, por meio do qual as nações signatárias assumem compromissos voltados para a promoção da transparência, *accountability*, participação cidadã, tecnologia e inovação no combate à corrupção e aperfeiçoamento dos instrumentos de governança.

O Brasil é considerado uma das potências emergentes internacionais e possui dimensões e riquezas naturais suficientes para alcançar o patamar de país desenvolvido. Se quiser, realmente, reduzir as desigualdades regionais e se tornar um país desenvolvido, deve criar condições adequadas para que ensino, pesquisa, tecnologia e inovação sejam prioritários em programas de governo, notadamente, porque no mundo do século XXI a inovação é a mola propulsora do crescimento econômico sustentável.

Para tanto, investir em qualificação de pessoal, em infraestrutura, em tecnologia da informação e num modelo de gestão pública que adote, continuamente, práticas de governança com foco em transparência e *accountability*, vai contribuir para este salto de qualidade que o País almeja e precisa alcançar. Cabe ressaltar que a educação é sempre um ótimo investimento por parte do Estado, pois forma o capital humano – o bem mais precioso de um país – e contribui para uma sociedade íntegra, consciente, vigilante e participativa.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.
- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidades e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 69, p. 139-164, dez. 1999.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP, 2002. 27 p. (Texto para discussão, n. 45).
- ARBIX, Glauco. Da liberalização cega dos anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento. *Tempo Social: revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 1-17, maio 2002.
- BALEEIRO, Aliomar. *1891*. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 103 p. (Coleção Constituições Brasileiras, v. 2).
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010. 281 p.
- BERGAMINI JÚNIOR, Sebastião. Controles internos como um instrumento de governança corporativa. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 149-188, dez. 2005.
- BRAGG, Steven M. *Controllershship: the work of the managerial accountant*. 8th ed. New Jersey: Wiley, 2009. 840 p.
- BRASIL. Lei nº 5.5540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial [da União]*. Seção I – Parte I, Brasília, DF, ano 106, n. 231, p. 10369-10372, 29 nov. 1968. Disponível em: <http://bit.ly/2qQFoRS>. Acesso em: 2 out. 2019.
- BRASIL. (Publicação consolidada da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, determinada pelo art. 13 da Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997). Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial [da União]*. Seção 1, Brasília, DF, ano 136, n. 54, p. 1-14 [5-18], 18 mar. 1998. Disponível em: <https://bit.ly/2HY2vCO>. Acesso em: 4 jul. 2020.
- BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial [da União]*. Seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 136, p. 9449-9456 [1-8], 17 jul. 1992. Disponível em: <https://bit.ly/3jtPbnc>. Acesso em: 4 jul. 2020.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da União]*. Seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 116, p. 1-13, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://bit.ly/2XVkBti>. Acesso em 7 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. *Diário Oficial [da União]*. Seção 1, Brasília, DF, ano 133, n. 245, p. 21.817 [1], 22 dez. 1995. Disponível em: <https://bit.ly/35m23HY>. Acesso em 7 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial [da União]*. Seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 21, p. 1-5 [41-45], 01 fev. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3h6OT3I>. Acesso em 4 jul. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da União]*. Seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 86, p. 1-9, 5 maio 2000. [Caderno Convencional, p. 82-90]. Disponível em: <http://bit.ly/2LXZ52e>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial [da União]*. Seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 7, p. 1-20, 10 jan. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/32udoTn>. Acesso em: 4 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 141, n. 72, p. 3-4, 15 abr. 2004. Disponível em: <http://bit.ly/2Vf7cL1>. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 37, p. 2-3, 24 fev. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3bEEedW>. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 171, p. 79-80, 6 set. 2010. Disponível em: <http://bit.ly/2mSjvA5>. Acesso em 21 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 221-A, p. 1-4, 18 nov. 2011. Edição extra. Disponível em: <https://bit.ly/2kzICGS>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 94-A, p. 1-6, 16 maio 2012a. Edição extra. Disponível em: <http://bit.ly/31XbeJK>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012*. Brasília: Ministério da Educação, 2012b. 29 p. Disponível em: <https://bit.ly/2Y3rzNL>. Acesso em: 4 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 148, p. 1-3, 2 ago. 2013. Disponível em: <http://bit.ly/350ID8K>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Versão 2. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. 80 p.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 120-A, p. 1-7, 26 jun. 2014b. Disponível em: <https://bit.ly/2CM5sEe>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota técnica INEP/DAES/CONAES nº 065/2014: roteiro para relatório de autoavaliação institucional*. Brasília: Ministério da Educação, 9 out. 2014c. Disponível em: <https://bit.ly/3bmGd8t>. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 224, p. 3-4, 23 nov. 2017a. Disponível em: <http://bit.ly/2MlvizJ>. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 241, p. 2-9, 18 dez. 2017b. Disponível em: <http://bit.ly/2J5kKE4>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de acompanhamento: TC 015.268/2018-7*. Relator: Bruno Dantas. Brasília, DF: SEGECEX: SECEX Administração, 2018. 29 p. Disponível em: <https://bit.ly/31oODbw>. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 61, p. 2-6, 29 mar. 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/2MmfKvH>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: atualizada até a emenda constitucional n. 101/2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2019b. 533 p.

BRASIL. (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996). LDB: lei de diretrizes e bases da educação nacional. 3. ed. Brasília, DF: Senado, Coordenação de Edições Técnicas, 2019c. 59 p. Disponível em: <https://bit.ly/318tTgl>. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 130, p. 6-7, 9 jul. 2019d. Disponível em: <http://bit.ly/32WKEAW>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual do processo administrativo disciplinar*. Brasília: CGU, 2019e. 390 p. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/42052>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1º de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013, respectivamente. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 82, p. 98-102, 30 abr. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3gDfISj>. Acesso em 4 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020. Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019 [...]. *Diário Oficial da União*. Seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 102, p. 3-4, 29 maio 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/2McTUuO>. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. Caso lava jato: operação lava jato. Brasília: Ministério Público Federal, 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/2WQzTjf>. Acesso em: 4 jul. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7. ed. São Paulo: Editora FGV, 2006. p. 21-38.

CARDOSO, Onésimo de Oliveira. Comunicação empresarial versus comunicação organizacional: novos desafios teóricos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1123-1144, nov./dez. 2006.

CATANI, Afrânio Mendes. O papel da universidade pública hoje: concepção e função. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 2, nº 4, p. 4-14, jul./dez. 2008.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático.

In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo: EnAPG ANPAD, 2006. p. 1-17.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; MENDES, Odete da Cruz. REUNI: o contrato de gestão na reforma da educação superior pública. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira do. (Org.). *Políticas para a educação superior no Brasil: velhos temas e novos desafios*. São Paulo: Xamã, 2009. 271 p.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da Administração: abordagens prescritivas e normativas*. 7. ed. Barueri: Manole, 2013. 448 p. 1 v.

CURRAN, John Philpot. *Speeches of the right honorable John Philpot Curran: master of the rolls in Ireland: on the late very interesting state trials*. 2nd. ed. Dublin: J. Stockdale and Sons, 1808. 479 p. Disponível em: <http://bit.ly/2AO5BIK>. Acesso em: 2 out. 2019.

DAMELIO, Robert. *The basics of process mapping*. 2nd ed. Boca Raton: CRC Press, 2011. 173 p.

DEUTER, Margaret; TURNBULL, Joanna; BRADBURY, Jennifer. *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. 9th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015. 1948 p.

DOTTI, Marinês Restelatto. *Governança nas contratações públicas: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidades e transparência: inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 161 p.

DURKHEIM, Émile. (1893). *Da divisão do trabalho social*. Tradução: Eduardo Brandão. 5. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. 536 p.

ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. Tradução: Miriam L. Moreira Leite. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1984. 189 p.

FORTE, Elaine Cristina Novatzki; PIRES, Denise Elvira Pires de; TRIGO, Salvato Vila Verde Pires; MARTINS, Maria Manuela Ferreira Pereira da Silva. A hermenêutica e o software Atlas.ti.: união promissora. *Texto Contexto Enferm.*, Florianópolis, v. 26, n. 4, e0350017, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-07072017000350017>. Acesso em: 4 jul. 2019.

FOWLER, Eliane D'Martin. *Investigação sobre a utilização de programas de qualidade (GESPÚBLICA) nas universidades federais de ensino superior*. 2008. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Instituto de Engenharia de Produção e Gestão, Universidade Federal de Itajubá, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/30n8p5Q>. Acesso em: 4 jul. 2020.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; AFONSO, Mariângela da Rosa; LONGHI, Solange Maria. Qualidade e indicativos na gestão da universidade. In: FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa (org.). *Qualidade da educação superior: dimensões e indicadores*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 292-317. (Série Qualidade da Educação Superior, v. 4).

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. 230 p.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015. 112 p.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. (1788). *O federalista*. Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Constitucional J. Villeneuve Cia., 1840. v. 1. 262 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009. 73 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Governança corporativa e boas práticas de comunicação*. São Paulo: IBGC, 2017. 56 p.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *Governance in the public sector: a governing body perspective: international public sector study*. New York: IFAC, Aug. 2001. (Study 13).

KENNEY, Charles D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization), 2003. p. 55-75.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7. ed. São Paulo: Editora FGV, 2006. p. 75-122.

KUENZER, Acácia Zeneida. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 45-73.

LÜCK, Heloísa. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis: Vozes, 2017. 120 p. (Cadernos de Gestão, v. 1).

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010. 266 p.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. *Governança Pública: novo arranjo de governo*. Campinas: Alínea, 2013. 148 p.

MICHEL, Maria Helena. *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 304 p.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Balanço social SESU 2003-2014: a democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014*. Brasília: MEC/SEU, 2014. 106 p. Disponível em: <https://bit.ly/2HONWBi>. Acesso em: 04 jul. 2020.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. *Implementando a gestão de riscos no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 181 p.

MORHY, Lauro. Brasil: universidade e educação superior. In: MORHY, Lauro. (org.). *Universidade no mundo: universidade em questão*. Brasília: Editora UnB, 2004. v. 2. p. 25-60.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança pública: o desafio do Brasil*. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 399 p.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Gestão pública*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 376 p.

NUSSENZVEIG, Herch Moysés. Universidade: para que modelo de desenvolvimento do Brasil? In: NUSSENZVEIG, Herch Moysés (org.). *Repensando a universidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/COPEA, 2004. p 24-56.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2019. 497 p. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>. Acesso em: 14 set. 2019.

OROZCO GÓMEZ, Guillermo; GONZÁLEZ REYES, Rodrigo. *Una coartada metodológica: abordajes cualitativos en la investigación en comunicación, medios y audiencias*. México: Tintable, 2012. 211 p.

PALUDO, André Carlos; FARAH JUNIOR, Moisés Francisco; PUTZ, Rosane Beatriz Zanetti. Governança corporativa. In: OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sônia Maria (org.). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. Curitiba: UTFPR, 2016. p. 105-133.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. 17. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012. 232 p.

PETERS, Brainard Guy. Performance-based accountability. *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, v. 15, p. 15-32, 2007.

POLLITT, Christopher; HUPE, Peter. Talking governance: the role of magic concepts. In: THE 2009 EUROPEAN GROUP FOR PUBLIC ADMINISTRATION ANNUAL CONFERENCE, 31th, 2009, St. Julian's. *Public Management Review*, London, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2011.

PRZEWORSKI Adam. Reforming the state: political accountability and economic intervention. In: SOLIMANO, Andres (ed.). *Social Inequality, Values, Growth and the State*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.

RANKING UNIVERSITÁRIO FOLHA. Compare o desempenho de universidades gratuitas e pagas nos indicadores do RUF. *Folha de São Paulo*, São Paulo, ano 99, n. 33059, 7 out. 2019. RUF, p. 35. Disponível em: <https://bit.ly/2Y2ehQI>. Acesso em: 15 nov. 2019.

REIS, Elisa; MORAES, Flávio Fava de; BRANDI, Humberto. Órgãos colegiadas e administração. In: NUSSENZVEIG, Herch Moysés (org.). *Repensando a universidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/COPEA, 2004. p 148-174.

RIBEIRO, Elisa Antônia. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. *Evidência*, Araxá, v. 4, n. 4, p. 129-148, 2008.

RIBEIRO, Elisa Antônia. Políticas públicas para a educação superior: a percepção dos docentes sobre os impactos da avaliação institucional. *Evidência*, Araxá, v. 5, n. 5, p. 71-92, 2009.

RIBEIRO, Elisa Antônia. As atuais políticas públicas de avaliação para a educação superior e os impactos na configuração do trabalho docente. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 17, n. 2, p. 299-316, jul. 2012.

RICHARDSON, Ruth. As reformas do setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 7. ed. São Paulo: Editora FGV, 2006. p. 215-236.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime. O Sinaes como sistema. *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. *Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 608 p.

SAMPAIO, Helena. Diversidade e diversificação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão. *RBCS*, São Paulo, v. 29, n. 84, p. 43-55, fev. 2014.

SEI SUPORTE. Comissão Técnica de Implantação do SEI. UFMG. *Esclarecimentos sobre o SEI da UFMG*. Destinatário: César Marques dos Santos. Belo Horizonte, MG, 14 out. 2020. 1 Mensagem eletrônica.

SILVA, Reinaldo Oliveira. *Teorias da administração*. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013. 492 p.

SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES UFTM. Comitê de Gestão e Acompanhamento do SEI. UFTM. *Nível de acesso dos processos SEI UFTM*. Destinatário: César Marques dos Santos. Uberaba, MG, 14 out. 2020. 1 Mensagem eletrônica.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; FILHO, Francisco Tavares; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008. 202 p.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 116 p.

SUPORTE SEI. Comissão de Gestão e Acompanhamento do SEI. UFV. *Esclarecimentos sobre o SEI UFV*. Destinatário: César Marques dos Santos. Belo Horizonte, MG, 19 out. 2020. 1 Mensagem eletrônica.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SECRETARIAT. *Corruption perceptions index 2019*. Berlin: Transparency International, 2020. 34 p. Disponível em: <https://bit.ly/2Bc2tDE>. Acesso em: 20 abr. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Conselho Universitário. *Resolução nº 04/99, de 4 de março de 1999*. Aprova o novo Estatuto da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG/Conselho Universitário, 1999. Disponível em: <https://www2.ufmg.br/sods/Sods/Sobre-a-UFMG/Estatuto>. Acesso em: 15 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. *Relatório integral de autoavaliação institucional 2018*. Belo Horizonte: UFMG/CPA, 2018. 164 p. Disponível em: https://www.ufmg.br/dai/auto_avaliacao.php. Acesso em: 7 set. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. *Relatório de gestão exercício 2018*. Belo Horizonte: UFMG/PROPLAN, 2019. 104 p. Disponível em: <http://bit.ly/34xss1v>. Acesso em: 15 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Gabinete da Reitoria. Secretaria dos Órgãos de Deliberação Superior. Planejamento e gestão. In: CGU. Fala.BR. *Acesso à informação*. Belo Horizonte: UFMG, 23 out. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. Conselho Universitário. *Portaria nº 768, de 14 de maio de 1999*. Aprova as alterações do Estatuto da Universidade Federal de Viçosa. Viçosa: UFV/Conselho Universitário, 1999. Disponível em: http://www.soc.ufv.br/?page_id=151. Acesso em: 15 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. *Relatório autoavaliação institucional: V ciclo: etapa final*. Viçosa: UFV/CPA, 2018. 91 p. Disponível em: <https://bit.ly/3cvLKKt>. Acesso em 7 set. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. *História*. Viçosa: UFV, 2019a. Disponível em: <https://www.ufv.br/historia/>. Acesso em: 7 set. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. *Relatório de gestão 2018*. Viçosa: UFV/PPO, 2019b. 164 p. Disponível em: <https://www.ufv.br/relatorios-de-prestacao-contas/>. Acesso em: 7 set. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. *Relatório de gestão 2019*. Viçosa: UFV/PPO, 2020. 179 p. Disponível em: <https://www.ufv.br/relatorios-de-prestacao-contas/>. Acesso em: 7 set. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. *Relatório final de autoavaliação institucional 2018*. Uberaba: UFTM/CPA, 2018. 54 p. Disponível em: <http://www.uftm.edu.br/comitesecomissoes/cpa/relatorios>. Acesso em: 7 set. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. *Relatório de gestão do exercício de 2018*. Uberaba: UFTM/PROPLAN, 2019. 149 p. Disponível em: <http://bit.ly/2u2LJez>. Acesso em: 15 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO. *Relatório de gestão 2019*. Uberaba: UFTM/PROPLAN, 2020. 99 p. Disponível em: <http://www.uftm.edu.br/proplan/prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 7 set. 2020.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 104 p.

VOGT, Carlos. Autonomia. *In*: NUSSENZVEIG, Herch Moysés (org.). *Repensando a universidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/COPEA, 2004. p. 202-224.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

Nome:

Cargo:

Lotação:

QUESTÕES NORTEADORAS

1. Quais são as instâncias do sistema de governança da instituição? Ver Anexo A – Sistema de Governança da UFTM como exemplo.
2. Qual o papel que as instâncias de governança elencadas na questão anterior representam para a Universidade?
3. Quais são os canais de comunicação para divulgar informações relacionadas à atuação da instituição? Esses canais são suficientes? Justifique.
4. Como ocorre o trâmite de informações institucionais em âmbito interno? Indicar os sistemas utilizados.
 - ___ Por *e-mail*.
 - ___ Por *intranet* – nome: _____
 - ___ Pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI!).
 - ___ Por aplicativo de mensagens instantâneas (*WhatsApp, Skype, Telegram*)
 - ___ Por meio de outro sistema: _____
5. A política de transparência (diretrizes da disponibilização das informações) da instituição é uma adequação às exigências da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) ou apresenta outros itens? Quais itens?
6. Quais instrumentos são utilizados pela instituição para demonstrar a transparência? Indique as alternativas descritas a seguir e outras não elencadas.

Documentos disponíveis no site institucional

- ___ Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)
- ___ Regulamentação institucional
- ___ Prestação de contas anual

- Registro em áudio e ata das reuniões do Conselho Superior da Universidade
- Registro em áudio e imagem das reuniões de servidores com funcionários da Universidade
- Registro em áudio e ata das reuniões do Conselho de Curadores ou colegiado equivalente da Universidade
- Relatório de Autoavaliação institucional

Instrumentos disponíveis no site institucional

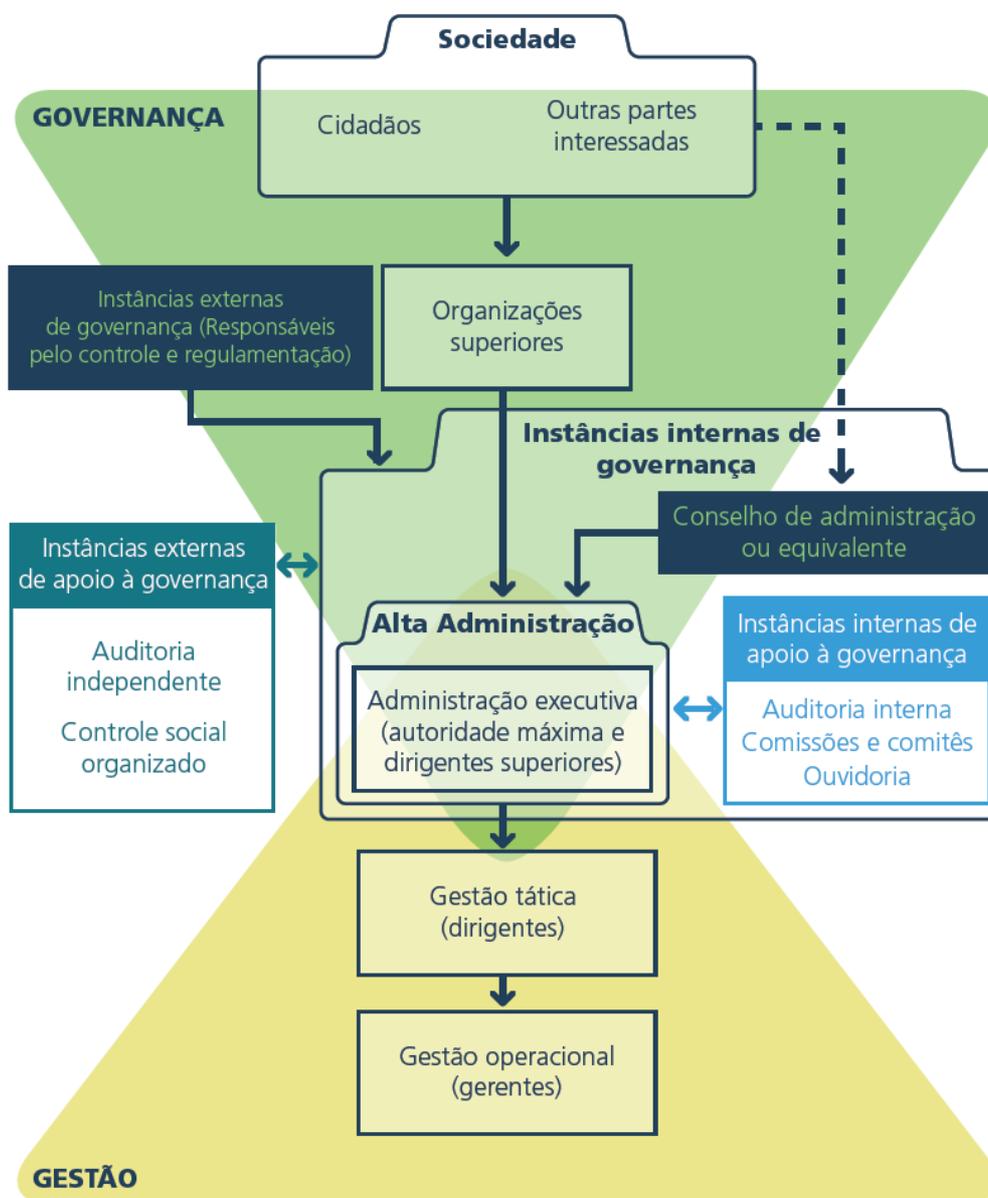
- Link do Portal da Transparência, para informações institucionais, de fácil localização no site.
- Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)
- Ouvidoria
- Comissão de Ética
- Comissão Própria de Avaliação
- Outros instrumentos: _____

7. O princípio do sigilo como exceção, conforme determina a Lei nº 12.527/2011, é adotado pela instituição? Justifique.
8. Quais instrumentos são utilizados para avaliar a imagem da instituição?
9. Quais ações são adotadas para melhorar a avaliação da imagem da instituição?
10. Quais instrumentos são utilizados para avaliar a satisfação dos usuários da instituição em relação às atividades de ensino, pesquisa e extensão?
11. Quais ações são adotadas para melhorar a avaliação da satisfação dos usuários da instituição em relação às atividades de ensino, pesquisa e extensão?
12. De que forma é realizada a apuração de indícios de irregularidade?
13. Em sua opinião, como o sistema de governança da instituição pode ser aperfeiçoado?
14. Quais são os documentos oficiais de prestação de contas dos resultados dos sistemas de governança e de gestão? Indique as alternativas descritas a seguir e outras não elencadas.
 - Relatório de Gestão Anual
 - Parecer ou Relatório da Unidade de Auditoria Interna
 - Parecer do Conselho de Curadores ou colegiado equivalente
 - Relatório de Instância ou Área de Correição

- ___ Levantamento de Governança Organizacional Pública
- ___ Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT)
- ___ Plano de Desenvolvimento Institucional
- ___ Relatório de Autoavaliação Institucional
- ___ Relatório de Avaliação Externa
- ___ Resultado do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE)
- ___ Carta de Serviços ao Usuário
- ___ Outros documentos: _____

Observação: O Conselho Superior da Universidade – Conselho de administração ou equivalente –, que compõe o sistema de governança, como mostra o Anexo A (Sistema de governança em órgãos e entidade da administração pública) –, toma decisões estratégicas sobre a instituição que resultam em mudanças importantes para as atividades-meio – administração, recursos humanos e planejamento – e atividades-fim – ensino, pesquisa e extensão. Este é um exemplo para auxiliar sua análise sobre o sistema de governança, constante da questão 13.

ANEXO A – SISTEMA DE GOVERNANÇA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Fonte: BRASIL, TCU – Referencial Básico de Governança, 2014, p. 28.