



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

CARLA REGINA MAGAGNIN ROCZANSKI

**O SISTEMA DE GOVERNANÇA E A AUTONOMIA NAS INSTITUIÇÕES DE
ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS BRASILEIRAS E PORTUGUESAS**

Florianópolis, SC

2020

CARLA REGINA MAGAGNIN ROCZANSKI

**O SISTEMA DE GOVERNANÇA E A AUTONOMIA NAS INSTITUIÇÕES DE
ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS BRASILEIRAS E PORTUGUESAS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal de Santa
Catarina para obtenção do título de Doutor em
Administração.

Orientador: Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr.

Florianópolis, SC

2020

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

Roczanski, Carla Regina Magagnin

O Sistema de governança e a autonomia nas instituições de
ensino superior públicas brasileiras e portuguesas /
Carla Regina Magagnin Roczanski ; orientador, Pedro
Antonio de Melo, 2020.

214 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em
Administração, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

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

CARLA REGINA MAGAGNIN ROCZANSKI

**O SISTEMA DE GOVERNANÇA E A AUTONOMIA NAS INSTITUIÇÕES DE
ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS BRASILEIRAS E PORTUGUESAS**

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Marcus Tomasi, Dr.

Universidade do Estado de Santa Catarina

Profa. Paula Chies Schommer, Dra.

Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Raphael Schlickmann, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de doutor em Administração.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela saúde, força e coragem para enfrentar mais esta etapa em minha vida e também pelo auxílio nos momentos difíceis.

A minha mãe pelo apoio e cooperação durante todo esse período de estudos.

Ao meu filho pelos momentos que não pude estar junto, e pela parceria em todos os outros.

Ao meu pai (in memoria), que esteve presente do seu modo, ao seu jeito.

Ao Professor Dr. Pedro Antonio de Melo, meu orientador, por toda a força, incentivo e oportunidades proporcionadas.

Aos amigos da turma do doutorado, pela convivência e a troca de conhecimentos.

Aos professores do PPGA pelos conhecimentos transmitidos.

Ao Prof. João Peixoto e à Profa. Dra. Maria Luísa Machado Cerdeira pelo apoio e recepção na Universidade de Lisboa.

Ao Prof. Dr. Marcus Tomasi, magnífico reitor da UDESC, pela compreensão e incentivo para a realização do doutorado.

Aos membros da banca Prof. Dr. Raphael Schlickmann e Profa. Dra. Paula Schommer, por apontar caminhos, ampliar o meu conhecimento e contribuir para a melhoria da tese.

Assim também, agradeço aos demais membros da banca de qualificação Profa. Dra. Andressa Sasaki Vasques Pacheco e Prof. Bernardo Meyer pelas contribuições ao trabalho.

Aos gestores entrevistados pela paciência e esforço em colaborar com a pesquisa.

À ULisboa, o IPL, a UFSC, o IFSC e a Unicamp por abrirem as suas instituições para a realização da pesquisa.

À UDESC por proporcionar o tempo necessário para eu cursar o doutorado.

À UFSC pela minha formação tanto na graduação como na pós-graduação.

À minha amiga Célia Vieira pela acolhida em Portugal e a atenção constante oferecida durante todo este período.

Enfim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a conclusão de mais uma etapa em minha vida, meu muito obrigada.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar a relação existente entre o sistema de governança e a autonomia nas instituições de ensino superior públicas, brasileiras e portuguesas. A governança pública é um desafio atual da gestão pública e está na agenda dos gestores, além de ser um tema que vem despertando o interesse acadêmico nos últimos tempos, mas ainda carece ser mais explorado. A autonomia é uma característica diferencial e essencial das Instituições de Ensino Superior (IES), e que está sempre na pauta e no discurso dos gestores destas instituições ao longo do tempo. Trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva e de abordagem qualitativa. O universo da pesquisa são as instituições de ensino superior públicas, brasileiras e portuguesas, sendo a amostra composta por três instituições brasileiras e duas portuguesas, além do conselho de reitores das universidades portuguesas e da associação de dirigentes das IFES. Os dados foram coletados por meio de levantamento bibliográfico, análise documental, observação e entrevistas semiestruturadas com gestores das instituições. A análise dos dados foi realizada por meio da análise de conteúdo, de acordo com categorias definidas com base no levantamento teórico. Os resultados obtidos com este estudo foram: a governança nas IES tem evidenciado a valorização de órgãos coletivos, com a representação de membros externos e a existência de diferenciações no papel dos conselhos nas IES portuguesas e brasileiras. A autonomia das IES nos dois países tem previsão constitucional, porém, é motivo constante de preocupação dos gestores com a sua manutenção e ampliação. Pode-se identificar que o sistema de governança não afeta diretamente a autonomia, mas existem outros fatores que a impactam. Um dos cerne da questão da autonomia das IES públicas é o financiamento, que gera uma dependência com relação ao Estado e as deixa suscetíveis às mudanças na economia e no governo. A participação e o envolvimento da sociedade nas IES públicas é relevante ao seu desenvolvimento, assim como a relação com o meio político, sendo que estas ações reforçam tanto a governança como a autonomia das IES. Essa relação com o meio político pode ser realizada por meio dos conselhos e associações das IES, que são organismos que auxiliam os gestores também na troca de experiências com outras IES. Desta forma, este estudo contribuiu com a ampliação do conhecimento acadêmico existente sobre a governança universitária e sua relação com a autonomia das IES.

Palavras-chave: Governança Universitária. *Accountability*. Transparência. Autonomia. Gestão Universitária.

ABSTRACT

This study aims to analyze the governance system and autonomy in Brazilian and Portuguese public higher education institutions. Public governance is a current challenge of public management and is on the agenda of managers, besides being a theme that has aroused academic interest in recent times, but still needs to be further explored. Autonomy is a differential and essential characteristic of HEI, which is always on the agenda and in the discourse of the managers of these institutions over time. It is an descriptive research, and qualitative approach. The universe of research is the Brazilian and Portuguese public higher education institutions, being the sample composed of three Brazilian and two Portuguese institutions, besides the council of deans of the Portuguese universities and the association of leaders of the IFES. Data were collected through bibliographic survey, document analysis, observation and semi-structured interviews with managers of the institutions. Data analysis was performed through content analysis, according to categories defined based on the theoretical survey. The results obtained with this study are that: the governance in the HEI has evidenced the valorization of collective bodies, with the representation of external members and there are differences in the role of the councils in the Portuguese and Brazilian HEIs. The autonomy of the HEI in both countries has a constitutional prevision, however, is a constant concern of managers with its maintenance and expansion. It can be identified that the governance system does not directly affect autonomy, but there are other factors that impact it. One of the crux of the issue of the autonomy of public HEI is financing, which generates a dependence on the state and makes them susceptible to changes in the economy and government. The participation and involvement of society in public HEI is essential to their development, as is their relationship with the political environment, and both reinforce both the governance and the autonomy of HEIs. This relationship with the political environment can be realized through the councils and associations of the HEI, which are bodies that help managers also in the exchange of experiences with other HEI. Thus, this study contributed to the expansion of existing academic knowledge about university governance and the autonomy of HEI.

Keywords: Governance. Accountability. Transparency. Autonomy. University Management.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Princípios da boa governança e suas relações p.40
- Figura 2 – Lista de palavras das atribuições dos conselhos das IES portuguesas p. 124
- Figura 3 – Lista de palavras das atribuições dos conselhos das IES brasileiras p. 125
- Figura 4 – Lista de palavras sobre atribuições do Estado nas IES portuguesas p. 136
- Figura 5 – Lista de palavras com as atribuições do Estado nas IES brasileiras p. 138

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01 – Publicações por ano sobre o tema nas bases consultadas p.24
- Gráfico 02 – Quantidade de membros que compõem os conselhos das IES p. 127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Teses e Dissertações encontradas	23
Quadro 2 - Princípios da governança	39
Quadro 3 - Cronologia da legislação brasileira relacionada à transparência, participação social, <i>accountability</i> e combate à corrupção (1988-2019)	75
Quadro 4 - Cronologia da legislação portuguesa relacionada à transparência, participação social, <i>accountability</i> e combate à corrupção (1976-2016)	80
Quadro 5 - Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses	99
Quadro 6 - <i>Stakeholders</i> das Instituições de Ensino Superior.....	101
Quadro 7 – Distribuição das entrevistas realizadas por instituição	108
Quadro 8 – Funções dos entrevistados por instituição, a data e a duração da entrevista	109
Quadro 9 - Objetivos específicos, categorias de análise e instrumento de coleta de dados ...	111
Quadro 10 – Indicadores das universidades pesquisadas	116
Quadro 11 – Presidência e previsão legal do conselho nas IES	119
Quadro 12 – Quantidade do termo governança nos documentos	121
Quadro 13 – Quantidade de membros que compõem os conselhos nas IES.....	126
Quadro 14 – Mandatos dos participantes dos conselhos das IES.....	128
Quadro 15 – Os órgãos de poder nas IES	132
Quadro 16 – Os órgãos de poder com detalhamento de Portugal e do Brasil	132
Quadro 17 – Os órgãos de poder nos institutos e universidades	133
Quadro 18 – Papel do Estado nas IES	134
Quadro 19 – Mudanças no sistema de governança das IES conforme cada entrevistado	139
Quadro 20 – Destaques das IES portuguesas sobre alterações no sistema de governança	140
Quadro 21 – Destaques das IES brasileiras sobre alteração no sistema de governança.....	141
Quadro 22 – Eficiência do sistema de governança.....	142
Quadro 23 – Quantitativo do termo autonomia nos documentos das IES.	163
Quadro 24 – Percentual sobre a mudança na autonomia nos últimos anos.....	168
Quadro 25 – Percentual detalhado sobre autonomia nas universidades e institutos	168
Quadro 26 – Percentual detalhado sobre autonomia somente nas universidades.....	168

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3ES - Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior
ANAO – *Australian National Audit Office*
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BSC – *Balanced Scorecard*
CADA - Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCISP - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica
CEO - *Chief Executive Officer*
CIG - Comitê Interministerial de Governança
CG – Conselho Geral
CGU – Controladoria Geral da União
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
Consup – Conselho Superior
CPC – Conselho de prevenção da corrupção
CPC – Conceito preliminar de curso
CPIP - Conselho de Presidentes dos Institutos Politécnicos
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CRUESP – Conselho de Reitores das Universidades do Estado de São Paulo
CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
CUC - *Committee of University Chairs*
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
CF – Constituição Federal
DGES – Diretoria Geral de Ensino Superior
ENADE - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
EnANPAD – Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FMI – Fundo Monetário Internacional
FORGES – Fórum de gestores do Ensino Superior
GC – Governança Corporativa
GUAL – Revista de Gestão Universitária da América Latina
HU – Hospital Universitário
IBCA - Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
I&D – Investigação e Desenvolvimento
IDEA - Instituto de Estudos Avançados
IES – Instituições de Ensino Superior
IFAC - *International Federation of Accountants*
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
IFs - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IFSC – Instituto Federal de Santa Catarina
IGC – Índice Geral de Cursos

IIA – *The Institute of Internal Auditors*
INPEAU – Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOG - *Institute On Governance*
IPC - Índice de Percepção da Corrupção
IPL – Instituto Politécnico de Lisboa
IPP - Institutos Politécnicos Portugueses
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa
ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão
IST - Instituto Superior Técnico
IUM - Instituto Universitário Militar
LAI – Lei de acesso à informação
LADA - Lei do Acesso aos Documentos Administrativos
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC – Ministério da Educação
MPF – Ministério Público Federal
NPM – *New Public Management*
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development*
ONGs – Organizações não governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPGA – Programa de Pós-graduação em Administração
PPGAU – Programa de Pós-graduação em Administração Universitária
PSC - *Public Sector Committee*
PSL – Partido Social Liberal
RAP – Revista de Administração pública
REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RJIES – Regulamento Jurídico das Instituições de Ensino Superior
SEAD – Secretaria de Educação à Distância
SIIAL - Sistema Integrado de Informação da Administração Local
SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats
TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação
TCU – Tribunal de Contas da União
UCM – Universidade de Classe Mundial
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina
UF – Universidades Federais
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFC - Universidade Federal do Ceará
UFF – Universidade Federal Fluminense
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFPI – Universidade Federal do Piauí
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
ULISBOA – Universidade de Lisboa

UNESP – Universidade Estadual Paulista
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
Uni-CV – Universidade de Cabo Verde
UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UNDP - *United Nations Development Program*
Unifesp – Universidade Federal de São Paulo
UNPAN - *United Nations Public Administration Network*
UO – Unidades orgânicas
UPP – Universidades Públicas Portuguesas
USP – Universidade de São Paulo
UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 OBJETIVO GERAL	18
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
1.3 JUSTIFICATIVA	19
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	27
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	28
2.1 GOVERNANÇA	28
2.1.1 Princípios da governança	36
2.1.2 Governança Pública Universitária	43
2.2 <i>ACCOUNTABILITY</i>	49
2.3 TRANSPARÊNCIA	69
2.4 AUTONOMIA.....	88
2.5 UNIVERSIDADE E GESTÃO UNIVERSITÁRIA	92
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	105
3.1 NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA.....	105
3.2 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	105
3.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	107
3.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS	111
3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	112
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	114
4.1 CARACTERIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES	114
4.2 GOVERNANÇA NAS IES BRASILEIRAS E PORTUGUESAS	118
4.2.1 O Sistema de Governança	120
4.2.2 O Conselho Superior nas IES	123
4.2.3 Participantes Externos	129
4.2.4 Poder Deliberativo das Principais Questões Estratégicas	131
4.2.5 O Papel do Estado	134
4.2.6 Mudança Relevante nos últimos anos	139
4.2.7 A Eficiência do Sistema	142

4.2.8 Liderança e Integridade	143
4.3 TRANSPARÊNCIA	146
4.3.1 Canais de Comunicação	148
4.3.2 Estratégia e Avaliação da Gestão	151
4.4 <i>ACCOUNTABILITY</i>	155
4.4.1 Código de Ética e de Conduta	156
4.4.2 Prestação de Contas	158
4.5 AUTONOMIA	161
4.6 ENSINO SUPERIOR	173
4.7 PROPOSIÇÕES E DIRETRIZES PARA O SISTEMA DE GOVERNANÇA E AUTONOMIA DAS IES PÚBLICAS	175
5 CONCLUSÕES	177
5.1 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS.....	186
REFERÊNCIAS	187
APÊNDICE A	212

1. INTRODUÇÃO

O objetivo central desta tese de doutorado é inter-relacionar a governança universitária e a autonomia das instituições públicas de ensino superior. Para tanto este capítulo introdutório visa contextualizar e delimitar o tema, evidenciando os elementos que conduzem a problemática em estudo. Com base nessa discussão, identifica-se o objetivo geral e os específicos e na sequência, são expostos os argumentos que justificam a realização da pesquisa, ressaltando sua importância, originalidade e viabilidade. Por fim, apresenta-se a estrutura geral dentro da qual a tese é desenvolvida.

As instituições de ensino superior públicas brasileiras e portuguesas são o objeto de estudo desta pesquisa, sendo selecionadas universidades e institutos relevantes nos dois países.

O Estado democrático de direito requereu uma administração pública voltada para a eficiência, ocasionando uma mudança na forma de gerir a administração pública, e esta implementação se deu mediante as reformas administrativas. Por outro lado, a eficiência não poderia chocar-se com o princípio da legalidade. Desta forma, alguns países, como precursores, incluíram a discussão sobre governança corporativa aplicada ao setor público em suas reformas (BOGONI *et al.*, 2010).

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

Portanto, a governança é um dos temas que vêm ocupando a agenda dos gestores atuais e está entre os mais relevantes desafios das organizações/instituições públicas ou privadas. Conforme reforça Matias-Pereira (2010), o maior desafio a ser superado pelo governo brasileiro, em parceria com o setor privado e o terceiro setor, é a consolidação e institucionalização do processo de governança pública no país.

Corroborando, Prado (2007) destaca que na geração de reformas, ocorrida a partir de meados dos anos 1990, na Europa e no Brasil, surgiram debates sobre a acessibilidade das informações públicas e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento da prestação de contas dos governantes à sociedade. Desse modo, o panorama político e social já avançou para uma democracia mais efetiva e uma sociedade mais democrática, do que no contexto anterior em

que a sociedade não tinha acesso às informações e nenhum tipo de participação efetiva (AKUTSU; PINHO, 2002).

A definição de governança pública possui diversas abordagens. O Tribunal de Contas da União (TCU) define a Governança Pública como “[...] um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014). Kissler e Heidemann (2006) reforçam a preocupação por uma nova postura política das instituições públicas, e que não ficam mais limitadas a prover somente os serviços públicos. A governança pública se diferencia de qualquer outro conceito cabível à administração pública em virtude de ser um modelo que regula as relações entre o agente público e o cidadão, por meio de seus pilares: "prestação de contas, transparência, equidade e responsabilidade" (OLIVEIRA, CARVALHO & CORREA., 2010, p.2).

Mostrando a preocupação atual com o tema governança, diversas organizações mundiais, como *International Federation of Accountants - IFAC*, *Organization for Economic Co-operation and development - OECD*, Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial, *Australian National Audit Office - ANAO*, entre outras, têm realizado estudos e incentivado a adoção de boas práticas de governança, por meio da divulgação de manuais, visando principalmente à integração global de mercados e a promoção de bases sólidas para o crescimento.

Nesta mesma linha de tendência, o TCU publicou em 2014 o seu manual de Governança Pública, denominado Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, onde reúne e organiza boas práticas de governança pública que, se observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas. O TCU apresenta também os seus princípios da governança baseados em liderança, estratégia e controle e um manual com os 10 passos para a boa governança.

Os princípios da governança também são apontados por diversos autores e organizações, nacionais e internacionais, como a OCDE, o Instituto brasileiro de governança corporativa - IBGC, o Banco Mundial, o *Public Sector Committee - PSC* e a IFAC e dentre estes princípios os de maiores destaques são *accountability* e transparência.

Pacheco (1998) reforça que um dos ingredientes básicos da *accountability* e, portanto, capaz de proporcionar a criação de condições de confiança entre governantes e governados, é a transparência nas ações governamentais, que tem sido constantemente citada como capaz de

contribuir para a redução da corrupção no espaço público, e de tornar as relações, entre o Estado e a sociedade civil, mais democráticas.

As origens dos trabalhos sobre *accountability* no Brasil reportam a Campos (1990), a qual concluiu que além de o idioma português não possuir o vocábulo, faltava-lhe na época também o próprio conceito. Para esta autora, *accountability* é uma questão de democracia, quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*; é uma consequência da cidadania organizada, e a sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*.

Para Nakagawa (1993), *accountability* é a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. Dando sequência ao estudo de Campos (1990), os autores Pinho e Sacramento (2009) detectaram que, após duas décadas, o Brasil está mais próximo da tradução do termo, porém distante de construir uma verdadeira cultura de *accountability*.

Outro princípio vinculado a governança é a transparência, que segundo Tapscott e Ticoll (2005), é definida como a acessibilidade, para os *stakeholders*, ou seja, às partes interessadas, às informações institucionais referentes a assuntos que afetem seus interesses. Estes dois princípios *accountability* e transparência muitas vezes se confundem e certamente se complementam, portanto são elementares para a boa governança.

A legislação brasileira tem evoluído sobremaneira em relação ao tema governança, *accountability* e transparência, com os primórdios no ano de 1964, a partir da Lei nº 4.320 que trata sobre as normas das finanças públicas e chegando até o ano de 2017 com o Decreto Federal nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

No caso de Portugal, a Constituição é do ano de 1976 e já previa em seu artigo 268 o acesso do cidadão às informações públicas, sendo que a legislação veio progredindo, até ser editada uma Lei no ano de 2003 que estabelece um conjunto de indicadores de desempenho de cálculo e divulgação obrigatória para as instituições de ensino superior.

Conforme estudos realizados no contexto universitário, identifica-se que as universidades são organizações conservadoras e tradicionalmente resistem a mudanças, não obstante, em face do surgimento de novos modelos de Administração Pública que preceituam ajustes nos mecanismos de gestão e que focam nos resultados e no atendimento das demandas dos cidadãos, as universidades públicas começaram, a partir da última década, a abrir-se para essas mudanças em todo mundo (ROCZANSKI, 2009).

Quando se aborda esta questão da governança pública nas instituições de ensino superior deve-se ter em mente que existem alguns diferenciais inerentes a estas organizações que não estão presentes em outras, como por exemplo, a autonomia universitária, que é uma característica legal destas instituições em todo o mundo.

Em Portugal, desde meados de 1990 que os debates acerca da autonomia institucional se concentravam na tensão entre a autonomia atribuída às instituições de ensino superior, pela lei de 1988, e a necessidade de uma regulação mais consistente, por parte do Estado, e de uma maior eficiência nos processos de tomada de decisão ao nível das instituições de ensino superior.

Devido à aplicação do Regulamento jurídico das IES – RJIES, todas as universidades públicas portuguesas, já em 2009 tinham efetivado as alterações nos seus estatutos. Esta adaptação trouxe mudanças na relação entre o Estado e as instituições de ensino superior. A pesquisa de Amaral, Tavares & Santos (2013) revela que o RJIES reforçou o poder gestor dos órgãos em detrimento da influência colegial, a centralização do processo decisório e a presença de agentes externos ao nível central e ao nível intermédio. Das 14 universidades públicas portuguesas, três assumiram, desde o início do processo de implementação, o modelo fundacional.

Constata-se que a universidade pública “tem sido pressionada a se adequar às mudanças advindas do seu tecido social, sejam fundamentadas em recomendações de agências internacionais ou por força de dispositivos legais nacionais ou locais” (RIBEIRO, 2014, p. 2). Holtta (2002) afirma que deve haver equilíbrio entre a autonomia e a prestação de contas das universidades.

Da mesma forma, de acordo com o relatório sobre governança da Eurydice, para responder as expectativas da sociedade, o ensino superior deve focar em alguns desafios importantes: terá de atingir um nível de qualidade que resista ao teste da comparação internacional, melhorar a governança e a prestação de contas, aumentar os seus financiamentos e diversificar as suas fontes de financiamento. Estes objetivos primordiais pressupõem mudanças no ensino superior que devem constar entre as prioridades centrais da agenda política e das estratégias nacionais dos países europeus (EURYDICE, 2008).

Para Buarque (2000), a universidade possui um papel permanente de gerar conhecimento de nível superior para viabilizar o funcionamento da sociedade, o qual se manifesta de forma diferente, conforme o tipo de sociedade que se deseja.

Deste modo, Weber (2008) assinala que é fundamental que os governos e as instituições universitárias tenham em conta que o ensino superior e as políticas de

investigação, bem como as estratégias de governança devem ser melhoradas para que as universidades possam desempenhar o importante papel que delas se espera.

A autonomia é um dos temas recorrentes na história das universidades brasileiras e portuguesas e constitui-se entre os mais importantes eixos de reivindicação da comunidade acadêmica, principalmente dos gestores universitários. Considera-se que a autonomia é inerente às instituições de ensino superior, isto é, que ambas são indissociáveis.

A autonomia universitária deve ser entendida como seu direito ao autogoverno, conforme Simão (2005).

As instituições de ensino superior públicas brasileiras e portuguesas, pertencem ao rol de instituições, vinculadas ao Estado, que estão sob o desafio de melhoria da gestão pública, com a conseqüente implantação da governança pública e, além disto, estão em uma busca contínua para garantir a manutenção da sua autonomia legal.

Desta forma, esse estudo pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: **Como estão inter-relacionados o sistema de governança e a autonomia das IES brasileiras e portuguesas?**

Como se pode constatar, alguns estudos têm sido desenvolvidos sobre este tema e pretende-se ampliá-lo com a realização desta pesquisa com as instituições de ensino superior brasileiras e portuguesas.

Apresentam-se agora os objetivos geral e específicos que são os norteadores deste estudo.

1.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste estudo é: Analisar a relação existente entre o sistema de governança e a autonomia nas Instituições de Ensino Superior Públicas Brasileiras e Portuguesas.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos para atingir o objetivo geral do estudo são:

- a) Identificar as características do sistema de governança nas IES públicas brasileiras e portuguesas;
- b) Demonstrar como se caracteriza a autonomia universitária nas IES públicas brasileiras e portuguesas;
- c) Analisar a relação existente entre sistema de governança e autonomia universitária;

- d) Apresentar pontos convergentes no sistema de governança e autonomia das IES públicas brasileiras e portuguesas;
- e) Propor diretrizes para o sistema de governança e autonomia para as IES públicas.

1.3 JUSTIFICATIVA

Os países ocidentais têm vivenciado uma crescente demanda de *accountability* como elemento fundamental à democratização do Estado. Tal demanda tem ensejado a defesa da transparência das instituições e das políticas públicas por ele implementadas (FILGUEIRAS, 2011). Ou seja, transparência e *accountability* são princípios da governança e figuram como temas de agenda dos países democráticos.

As universidades públicas fazem parte da estrutura da Administração Pública, assim como os demais órgãos e, mesmo tendo as suas particularidades, devem se preocupar com mecanismos como governança, transparência e *accountability*, tanto pelo cumprimento da legislação vigente no País, como também pela preocupação com o controle social e a prevenção da corrupção no setor público.

O controle social pode, portanto, fortalecer o controle formal legalmente instituído, levando a sociedade a participar mais ativamente da vida pública e dessa forma reduzindo a distância entre o desempenho do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos (CAMPOS, 1990).

As IES públicas se vinculam à sociedade por meio das suas funções e pela sua natureza também se vinculam ao Estado e todas as suas leis, possuem ainda um regramento específico previsto na Constituição Federal.

De acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988 no seu artigo 207, as universidades públicas têm autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, entretanto, necessariamente, devem prestar contas à sociedade, que as mantêm. Conforme indica Karling (1997),

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

A partir disto, busca-se desenvolver os elementos para justificar o estudo do tema governança e autonomia nas instituições de ensino superior públicas.

A análise da produção acadêmica de determinado campo do conhecimento ou tema científico pode ser um guia para pesquisadores *seniores* e iniciantes para aprofundar, aperfeiçoar, otimizar, difundir e socializar tais áreas e assuntos na literatura acadêmica. Desta forma com o objetivo de justificar a realização deste estudo, buscou-se efetuar uma revisão sistemática da literatura em bases de dados reconhecidas, como Scopus, *Web of Science*, Biblioteca da UFSC e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, além de periódicos especializados, via consulta da base de periódicos da Capes. Constatou-se com esta busca que existem alguns trabalhos sobre o tema, porém estes identificam uma lacuna de estudos ainda a ser coberta.

Foram identificados alguns levantamentos bibliométricos, já realizados por outros autores com alguma correlação com o tema desta pesquisa, que são:

- a) Medeiros et al (2013) que avaliam as publicações sobre *accountability*;
- b) Hora, Oliveira e Forte (2014) e Ribeiro et al (2015) que retratam a governança corporativa no setor público;
- c) Silveira (2017) que aborda o tema da governança pública nas universidades federais;
- d) Gesser (2017) que fez uma revisão sistemática da literatura sobre governança e universidade e;
- e) Freire e Conejero (2018) traça uma análise do tema governança universitária, na base de dados *web of Science*.

Medeiros et al (2013) realizaram um estudo bibliométrico sobre o termo *accountability* e como este termo é tratado na literatura brasileira, considerando periódicos das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. Foram identificados e analisados 53 artigos e os resultados indicaram que o tema ganhou mais relevância nos estudos a partir de 2006, tendo a Revista de Administração Pública (RAP) o maior número de publicações. Os artigos analisados, em sua maioria, são empíricos, e muitos apenas citam o termo *accountability*, sem defini-lo ou analisá-lo. Constatou-se que os artigos que discutem o tema apresentam uma clara confusão sobre o seu significado, sendo “responsabilização” e “prestação de contas” os termos mais citados nas definições, conforme as autoras identificaram fica demonstrado que o conceito de *accountability* no Brasil, apesar de muitas vezes já ser considerado de “domínio público”, ainda não está consolidado na literatura, o que aponta para a necessidade de novos estudos para uma fundamentação teórica

mais consistente, abrangente e objetiva sobre o tema. A conclusão do estudo é que em virtude de muitas das classificações sobre as formas de *accountability* se mostraram diferentes apenas na nomenclatura, acredita-se que os estudos precisam avançar nesse sentido, de forma a apontar critérios que distingam melhor essas classificações.

Continuando, apresenta-se os estudos de Hora, Oliveira e Forte (2014) que investigaram a produção e a evolução do tema governança corporativa no setor público e privado, tendo como base os anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD) de 2003 a 2012. Os autores concluíram que a produção no tema governança corporativa tanto no setor público quanto privado ainda é inexpressiva e que não apresenta crescimento. Sendo que a área pública se apresentou ainda mais deficiente, à medida que se localizou somente um artigo produzido e publicado neste evento no período analisado.

Nos estudos de Ribeiro et al (2015) foram investigadas a produção acadêmica do tema governança corporativa (GC) no setor público divulgados na base de dados *Web of Science* de 1995 a 2013, ou seja num período de 19 anos. Os principais achados deste estudo foram que: apesar da evolução do tema GC no setor público no período analisado, o mesmo ainda se encontra em um estágio incipiente na literatura acadêmica internacional; *Australian Journal of Public Administration*, *Journal of Business Ethics* e *Accounting Auditing & Accountability Journal*, foram as revistas que mais publicaram; e os temas mais recorrentes, ou seja, os que se destacaram nos 51 estudos identificados foram: economia e negócios; e administração pública, aparecendo em 21 e 15 manuscritos respectivamente. Menciona-se ainda a importância que o Reino Unido tem para a produção do tema em investigação, com 15 *papers* divulgados.

Com o foco específico nas universidades, o resultado do estudo de Silveira et al (2017) constatou que “os principais achados sobre o tema Governança Pública nas Universidades Federais são as diversidades de construções feitas com a temática, sendo que as mais recorrentes são as que ligam governança à transparência e a *Accountability* e ao nível de aderência às recomendações de boas práticas do IFAC (*International Federation of Accountants*), além dos princípios da governança corporativa sendo aplicados nas Universidades Públicas.” A limitação apontada pela pesquisa foi a baixa adesão ao tema pesquisado e a completa falta deste nas bases de pesquisa analisadas, sendo que, apesar da pesquisa abranger quatro bases, em apenas uma, a Google Acadêmico, foram encontrados materiais sobre a temática analisada. Dentro do período analisado, foram publicadas 20 produções científicas em 16 periódicos/ eventos científicos, entre os quais o Colóquio

Internacional de Gestão Universitária foi o que mais teve publicação sobre o tema, com 15% das publicações, seguido pelo repositório da Universidade do Ceará e do Rio Grande do Norte, ambos com 10%. Todos os outros periódicos contam apenas com uma publicação sobre o tema, representando 5% do total, reforçando a ideia do quanto o assunto é pouco explorado. Conforme a pesquisa realizada por Silveira et al (2017), os resultados mostraram que nos anos de 2015 e 2016 corresponderam a um total de 57,81% das publicações sobre a temática em questão, em relação aos oito anos anteriores, ou seja, de 2007 a 2014, demonstrando um aumento no interesse sobre o tema. Por fim os autores concluem que se trata de um tema que ainda precisa ser mais explorado.

Do mesmo modo, Gesser et al (2017) fez uma revisão sistemática da literatura por meio de busca em dois portais de publicações: Portal de Periódicos da CAPES e *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL®), com os constructos governança e universidade, e suas variações, o que possibilitou a identificação e seleção de publicações científicas que continham os dois temas relacionados. Após a seleção das publicações, os autores realizaram a análise dos dados e observaram que, apesar de não ter sido definido um limite temporal para a seleção dessas publicações, a pesquisa mais antiga sobre governança e universidades foi no ano de 2006. Em 2015, houve a maior produção científica sobre o tema, com publicação de 3 (três) dos 8 (oito) artigos componentes da análise dessa pesquisa. No entanto, apesar do baixo número de publicações encontradas, não é possível constatar que o debate teórico sobre o tema nessas instituições esteja crescendo, visto que no último ano não foi encontrada nenhuma publicação com os dois temas nas bases de dados pesquisadas.

Os estudos sobre governança universitária, de Freire e Conejero (2018), realizados na base de dados *Web of Science* no período de 1945 a 2018, constatou um crescente interesse da comunidade científica sobre o tema, em especial após 2013 apesar da produção dos autores mais prolíficos estarem entre dois ou três artigos. O artigo que recebeu mais citações foi *Academic professionalism in the managerialist era: a study of English universities* e foi publicado em 2008. A produção científica aborda a profissionalização acadêmica e adoção de práticas do *New Public Management* nas universidades inglesas. O segundo artigo mais citado foi *An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance* de autoria de Dobbins, Michael; Knill, Christoph; Voegtle, Eva Maria. Os autores propõem uma nova sistemática de indicadores empíricos de governança no ensino superior. Já o artigo *Governance and trust in higher education* publicado 2011 e aborda a adoção de modelos de governança corporativa nas universidades da Austrália de forma similar ao adotado no Reino Unido.

Para complementar a revisão sistemática do estado da arte, foi realizada uma busca na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações Brasileiras (BDTD), sendo apresentada a seguir, no quadro 1, a quantidade de teses e dissertações encontradas com as palavras-chave que se relacionam com o presente estudo.

Quadro 1 - Teses e Dissertações encontradas

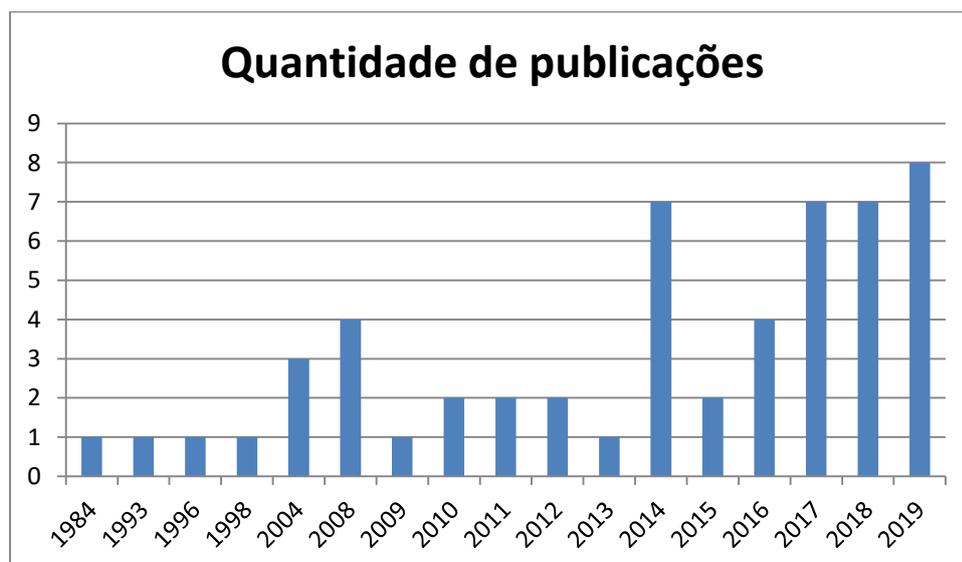
Palavras-chave	Teses	Dissertações	Total
Universidade	887	2698	3585
Governança	1106	374	1480
Governança e universidade	4	16	20
Autonomia	489	1283	1772
Autonomia e universidade	10	19	29
Governança e universidade e autonomia	0	0	0

Fonte: Dados retirados do BDTD (2019)

Apesar de o termo Universidade apresentar 3.585 trabalhos, autonomia fica com 1.772 e governança com 1.480, quando se juntam os termos governança, universidade e autonomia na busca dos assuntos, o sistema não localiza nenhum trabalho que atenda a estes termos, o que indica a necessidade de realização de novos estudos sobre o tema com esta abordagem no âmbito da pós-graduação no Brasil.

Além disso, foi efetuada uma busca sistemática na base de dados Scopus e na base *Web of Science*, por serem as bases que mais se relacionam com o campo das ciências sociais aplicadas, por meio dos periódicos a elas indexados. A busca foi feita em cada uma destas bases, com acesso exclusivo pelo *login* da universidade, utilizando-se os termos “*corporate governance or university governance and university or higher education and autonomy*”, com a busca no título, resumo e palavras chave. Como resultado foram obtidos 41 artigos na base Scopus e 37 artigos na base *Web of Science*. Foi feita a consolidação do resultado das duas bases retirando os artigos duplicados, totalizando em 54 artigos. Os trabalhos resultantes da busca estão distribuídos da seguinte forma pelos anos de publicação:

Gráfico 01 – Publicações por ano sobre o tema nas bases consultadas



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se uma evolução no decorrer dos anos nas publicações a respeito do tema, sendo que nos anos de 2014, 2017, 2018 foram realizadas 7 publicações cada e no ano de 2019 (até setembro) registrou-se a maior quantidade de publicações, um total de 8. Também se destaca que mais da metade das publicações sobre este tema ocorreram nos últimos quatro anos, ou seja, é um tema que vem ganhando destaque mais recentemente. As publicações foram realizadas em 42 periódicos diferentes, sendo que podem ser destacados quatro deles, o *Higher education* com cinco publicações e o *Studies in Higher education* e o *Bordon* com quatro publicações cada e com três o *Higher education Quartely*. Os estudos foram realizados em diversos países, sendo sete deles na China, sete em países europeus como Itália, França, Áustria, Ucrânia, Turquia, Polônia e Holanda, e em outros países como Chile, México, Singapura, Cazaquistão, Camboja, Canadá, Coreia, Indonésia, Tailândia, Austrália e na Malásia. Não foram identificados estudos realizados no Brasil. Alguns artigos são estritamente teóricos e não apresentam pesquisas em nenhum país específico.

Dentre estes estudos identificados na busca nas bases de dados já especificadas, pode-se destacar algumas contribuições comparativas entre países. Hong (2018) realizou um estudo comparativo sobre a governança universitária entre China e Austrália. Outro estudo recente foi de Rymarzak; den Heijer; Curvelo & Arkesteijn (2019) que analisaram a influência da governança universitária na gestão do campus das universidades da Polônia e da Holanda. E ainda Boffo; Dubois & Moscati (2008) que resumem os principais resultados de uma pesquisa realizada sobre presidentes universitários na França e *Rettori* na Itália, com o

objetivo de compreender as suas opiniões sobre a mudança do processo nos sistemas de ensino superior e o impacto relacionado sobre o seu papel de liderança.

Em função de não terem sido identificados estudos no Brasil, na busca realizada nas bases de dados especificadas, foi efetuado um rastreamento em periódicos brasileiros, dois deles foram escolhidos pela sua relevância, uma revista na área pública, a Revista de Administração Pública – RAP e uma revista na área de universidades, a Revista de Gestão Universitária na América Latina – GUAL. A busca foi feita com os termos governança, autonomia e universidade. Como resultado obteve-se somente 1 artigo na RAP publicado em 2015, por Valéria Cristina dos Santos Ribeiro, Sergio Luiz Monteiro Salles-Filho e Adriana Bin, denominado Gestão de institutos públicos de pesquisa no Brasil: limites do modelo jurídico e que teve como objetivo identificar quais os espaços de autonomia e flexibilidade gerencial e organizacional dos institutos públicos de pesquisa (IPPs) no Brasil em face dos limites impostos por seu arcabouço legal, assim como os desdobramentos dessas condições para o cumprimento e o desempenho das missões institucionais.

A investigação realizada na revista GUAL com os termos agrupados não trouxe nenhum resultado, somente com os termos isolados pode-se observar 4 artigos em governança universitária e 7 artigos que perpassam o tema da autonomia universitária.

Em pesquisa efetuada sobre o termo autonomia universitária, no acervo da biblioteca da UFSC, foram identificados 41 trabalhos, sendo 32 dissertações e 9 teses. Foi feito um filtro pelos títulos e resumos destes trabalhos, buscando trabalhos específicos sobre autonomia universitária nas universidades públicas, onde foram encontrados 10 trabalhos, sendo todos dissertações, 5 delas no PPGA, 2 no PPGAU, uma no PPGINFO, uma na Pós-Graduação em Serviço Social e outra na Pós-Graduação em Engenharia da Produção. Os estudos foram desenvolvidos desde o ano de 1996 até o ano de 2017.

O resultado obtido na revisão sistemática da literatura, demonstrado anteriormente, destaca a importância deste estudo para avançar no conhecimento científico sobre o tema governança e autonomia nas IES, que vem tendo uma ampliação recente da sua discussão mais no âmbito da Europa e da Ásia. Ademais, o estudo colabora para o aprimoramento da gestão universitária, buscando um olhar globalizado com enfoque na governança do setor público.

Além disto, o presente estudo contribui para o desenvolvimento de pesquisas para o programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na linha de pesquisa de Gestão Universitária, bem como, com a ampliação do conhecimento científico do Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração

Universitária – INPEAU/ UFSC. Ademais, no INPEAU já existem trabalhos que envolvem o tema governança universitária, ou temas correlatos, como é o caso do próprio trabalho de mestrado da autora que em 2009 tratou do tema *accountability* na UDESC; Em 2017 o mestrando Lucas Peter Keunecke discorreu a sua dissertação sobre Transparência e Prestação de Contas nas Instituições de Ensino Superior do Sul do Brasil e em 2018 a mestranda Grazielle Alano Gesser dissertou sobre Transparência e *Accountability* como estratégias de governança na Universidade Pública. Em 2019 o doutorando Salézio Schmitz Junior apresentou o seu trabalho intitulado: Gestão Universitária Democrática: Reflexões e Proposições às Universidades Federais de Santa Catarina, e a doutoranda Clésia Maria Oliveira ainda está estudando sobre o tema governança e excelência nas universidades. Ressalta-se ainda o estudo realizado pelo Prof. Dr. Pedro Antonio de Melo em seu mestrado sobre Autonomia Universitária: reflexos nas universidades estaduais paulistas, em 1998. No PPGA da UFSC o tema da autonomia universitária vem sendo estudado desde 1996 e está presente em cinco dissertações de mestrado, sendo quatro delas foram orientadas pelo Prof. Nelson Colossi, vinculado ao INPEAU.

Constata-se assim o caminho já percorrido pelo INPEAU e pelo PPGA da UFSC, com relação aos estudos sobre o tema governança e autonomia universitária, mas que ainda precisa ser ampliado.

De acordo com Castro (1977, p. 57), “um tema original é aquele cujos resultados têm o potencial para nos surpreender” e nos dizer algo de novo de teorias que já foram testadas por diversos autores.

A tese é original pelo fato de não terem sido encontrados estudos (artigos científicos, teses e dissertações) que tratam do tema proposto de forma integral, ou seja, o cruzamento entre os temas governança e autonomia nas IES públicas de forma comparativa com outros países, no caso Brasil e Portugal. A discussão que se propõe é trazer as inter-relações entre o sistema de governança e a autonomia nas IES públicas e isto não foi explorado no referencial já existente sobre o assunto.

Outra justificativa para a escolha do tema é o meu conhecimento adquirido por meio do desenvolvimento da dissertação intitulada “Universidade Pública e *Accountability*: O caso da Universidade do Estado de Santa Catarina UDESC” defendida em 2009 no Programa de Pós-Graduação em Administração da UFSC e a experiência acumulada em gestão universitária, como servidora técnica da UDESC, por quase 15 anos.

Por fim, há viabilidade para a execução da pesquisa uma vez que esta atende aos requisitos como prazo, recursos financeiros, competência do autor, disponibilidade de informações e estado da arte das teorias utilizadas (CASTRO, 1977).

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta tese está estruturada em seis capítulos, incluindo o primeiro que se constitui desta introdução. No capítulo dois, expõe-se a fundamentação teórica, e, na sequência, no terceiro capítulo, são descritos os procedimentos metodológicos que serão adotados nesta pesquisa, então, apresenta-se a análise dos resultados, as conclusões e por fim as referências utilizadas para a consecução deste trabalho.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

Este capítulo está dividido em cinco subseções que expressam o arcabouço teórico para fundamentar o estudo a ser desenvolvido e possibilitar posteriormente a análise dos dados a serem coletados e o alcance dos objetivos pretendidos. Na primeira seção apresenta-se o tema governança, com a evolução histórica, conceitos e seus princípios, a segunda seção contextualiza e classifica o termo *accountability*, em seguida é versado sobre o termo transparência e suas nuances, além disso, trata-se da questão da autonomia e por fim aborda-se o objeto deste estudo que são as universidades, tratando da gestão universitária e seus principais aspectos.

O capítulo começa com a apresentação das discussões sobre governança, que é o tema central deste estudo.

2.1 GOVERNANÇA

Este item discorre sobre governança corporativa e governança pública. A abordagem da governança corporativa decorre da sua influência sobre a governança no setor público. Também são apresentados os princípios da governança e alguns estudos empíricos sobre a governança universitária.

As origens históricas das questões relacionadas com a governança estão na construção teórica que ocorreu na economia na chamada teoria da firma, base da teoria do agente-principal. Vários estudos foram desenvolvidos, no século XX, sobre a teoria da firma, como por exemplo: Coase (1937), Alchian e Demsetz (1972) e Ross (1973).

Segundo Okimura (2003), os estudos originários que se referem à teoria da agência datam do início da década de 1970, através de artigos de Spence e Zeckhauser em 1971 e Ross em 1973. Suas análises estão centradas no processo de remuneração dos administradores das empresas, com o objetivo de tentar conjugar os interesses daqueles, com o interesse dos acionistas. A grande contribuição teórica relacionada com o referido tema, todavia, só veio em 1976 com Jensen e Meckling. A contribuição dos autores é essencial, em virtude de que estende a noção de relação de agência a todas as formas de cooperação, sem que haja necessariamente um agente e um principal, o que ampliou fortemente o campo de abrangência da teoria.

Para Pzeworski (2001), o grande desafio da relação agente-principal está em estabelecer o que o principal deve fazer para que o agente tome decisões e atue de acordo

com os objetivos da organização (que são os objetivos próprios do principal), de modo que a segunda melhor opção das decisões seja de acordo com os objetivos do agente e que lhe garantam benefícios satisfatórios. O autor destaca que o agente possui informações privilegiadas que o principal não possui e que, muitas vezes, o agente pode mesmo agir com decisões que são tomadas, sem o conhecimento do principal.

Embora o termo governança corporativa não seja tão antigo, pois desde os anos 1950 já se discutia os conceitos ligados a este termo, foi a partir de 1992, com a edição do código das melhores práticas da *Cadbury Commission* na Inglaterra, *Cadbury Report*, que surgiu a governança corporativa (SILVA, 2006).

O *Cadbury Report* foi resultado do trabalho de um comitê, estabelecido para elaborar um código de melhores práticas de governança para o mercado britânico, constituído por membros da Bolsa de Valores de Londres e do Instituto de Contadores Certificadores, com coordenação de Adrian Cadbury. Esse documento, que serviu de inspiração para a elaboração de outros, contém três princípios fundamentais da governança corporativa: transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas (SLOMSKI *et al.*, 2008). Este código serviu de base para outros códigos de governança de diversos países, como os do Canadá, França, Estados Unidos e Austrália (ANDRADE E ROSSETTI, 2012).

Outro documento significativo e relacionado ao tema foi publicado originalmente na Grã-Bretanha, em 1995, o *Nolan Report* abordou temas pertinentes a padrões éticos de comportamento dos servidores públicos e também dos políticos, parlamentares e altos escalões do governo. O documento foi considerado de alta importância para os debates sobre responsabilidade, ética, imparcialidade e corrupção de servidores públicos, recomendações que acabaram sendo adotadas pelo Reino Unido e posteriormente estudadas em diversas universidades (ENAP, 1997).

Osborne (2010) contribui afirmando que o termo governança não é uma expressão recente, pois carrega uma reconhecida bagagem teórica e ideológica. Ainda segundo este autor, os críticos diferenciam três escolas de governança na literatura: (i) governança corporativa – focada nos sistemas internos e processos que orientam o rumo e *accountability* das organizações; (ii) “boa” governança – associada a elaboração de manuais e códigos de governança; e (iii) governança pública – relacionada com a participação da sociedade no processo de implementação de políticas públicas e de melhoria da prestação de serviços públicos.

Destaca-se que diversas organizações mundiais, como IFAC, OECD, FMI, Banco Mundial, ANAO, entre outras, têm realizado estudos e incentivado a adoção de boas práticas

de governança, por meio da divulgação de manuais, visando principalmente à integração global de mercados e gerando as bases sólidas para o crescimento.

O Banco Mundial, em 1989, emitiu o relatório intitulado *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth* (WORLD BANK, 1989), declarando que uma *crise de governança* foi a peça central do atraso de desenvolvimento da África, entre outros problemas da região (JOHNSON, 2011). No relatório citado, governança significa “[...] o exercício do poder político para gerir os negócios de uma nação” (WORLD BANK, 1989, p. 60). Posteriormente, o Banco Mundial ampliou o conceito de governança, ajustando-o com a seguinte configuração: “[...] a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país” (WORLD BANK, 1992, p. 1) e considerou boa governança como sinônimo de sólida gestão de desenvolvimento. De acordo com o Banco Mundial existem três esferas diferentes, embora interconectadas, de governança: política, econômica e administrativa.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial em 2017 trata no item Governança e o Direito como a distribuição desigual do poder em uma sociedade interfere na eficácia das políticas. As assimetrias do poder ajudam a explicar, por exemplo, por que as leis e órgãos de combate à corrupção frequentemente não conseguem contê-la; por que a descentralização nem sempre melhora os serviços municipais; ou por que políticas fiscais bem elaboradas talvez não reduzam a volatilidade nem gerem poupanças no longo prazo. Em resumo, este relatório incentiva os países em desenvolvimento e as entidades internacionais de desenvolvimento a repensarem a maneira de considerar a governança como a chave para superar os desafios relacionados com a segurança, crescimento e equidade. Busca definir melhor a governança como o processo por meio do qual o Estado e os grupos não estatais interagem para formular e implementar políticas, trabalhando em um conjunto de normas formais e informais modeladas pelo poder (WORLD BANK, 2017).

O presidente do Banco Mundial Sr. Jim Yong Kim, destaca que, sem uma melhor governança nossas metas de erradicar a pobreza extrema e impulsionar a prosperidade compartilhada estarão fora de nosso alcance (WORLD BANK, 2017).

Segundo Mello (2006), os países que foram pioneiros no debate e inclusão das questões que tratam dos princípios da governança corporativa no setor público foram a Austrália, o Canadá, os Estados Unidos, a Nova Zelândia e a Inglaterra, cada qual com um enfoque diferenciado. A discrepância entre as perspectivas geralmente ocorre devido à recente discussão do tema, levando a diversos nuances e evoluindo no sentido que melhor se encaixe em cada país.

Mello (2006) trata das diferentes ênfases estabelecidas pelos países pioneiros na implementação de seu processo de governança pública:

Na Austrália, os princípios focaram-se nos aspectos relativos ao ambiente administrativo, monitoramento e responsabilidade de prestar contas. No Canadá, a ênfase dada refere-se à transparência, à responsabilidade de prestar contas, à responsabilidade fiscal e à conduta ética do governo. Nos Estados Unidos, o princípio básico é a democratização das instituições políticas da nação. Na Nova Zelândia a ênfase foi com metas fiscais que culminaram na aprovação da LRF. Finalmente, na Inglaterra, a ênfase está baseada nos princípios gerais de governança corporativa: transparência, integridade, e responsabilidade de prestar contas (MELLO, 2006, p.37).

No Brasil, um marco importante da governança corporativa foi a criação do Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), em 1995, que, posteriormente, passou a chamar-se Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (SILVA, 2006).

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

Corroborando, Oliveira (2010) afirma que a governança corporativa consiste em um modelo administrativo que envolve interações entre diversas partes e que visa reduzir os riscos da empresa e aumentar a sua atratividade, valor e sustentabilidade/efetividade.

Desta forma, Marques (2007) reforça que "a governança corporativa agrega valor, apesar de, isoladamente, não ser capaz de criá-lo". Portanto, a governança não influencia na autonomia financeira da organização, mas tende a equilibrar a qualidade do negócio, o lucro e a boa administração com uma gestão transparente e responsável.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015, p.19), o conceito de governança é um “sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle”.

O IBGC continua, afirmando que as boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade (IBGC, 2015).

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

Conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com

transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais (BRASIL, 2007).

Reforçando, a CVM (2002, p. 2), define GC como:

o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de governança corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade, de tratamento dos acionistas e prestação de contas.

A definição do *Institute On Governance* (IOG) reflete as dimensões mais destacadas nos diversos conceitos disponíveis na literatura sobre o tema, ou seja, a governança determina quem tem poder, quem toma as decisões, como os *stakeholders* fazem ouvir as suas vozes e como ocorre a *accountability* (IOG, 2018).

As proposições da governança corporativa estão fundamentadas, ainda, em aspectos micro e macroeconômicos: no aspecto micro estão a lógica financeira, os riscos assumidos, a gestão e os conflitos de agência; e sob o aspecto macro, o fato de que a busca pela maximização do lucro conduz ao máximo benefício que pode ser gerado para toda a sociedade (ANDRADE; ROSSETTI, 2012).

Neste cenário, para autores como Timmers (2000) e Bhatta (2003), governança pública refere-se à governança corporativa aplicada a gestão pública assim como o emprego, na gestão pública, dos princípios de governança corporativa aplicáveis ao setor público. Sendo que este posicionamento não é defendido por todos os autores, que inclusive alegam a diferenciação que deve existir por parte da governança pública perante a corporativa, exigindo as necessárias adaptações.

No caso da governança pública, o órgão de controle externo constitucional, o Tribunal de Contas da União – TCU (TCU, 2014, p. 6) a define como “[...] um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Esse órgão tem utilizado diversos instrumentos para desenvolver a governança no âmbito dos órgãos da gestão pública brasileira, por considerar que a adoção de boas práticas de governança permite o crescimento saudável da máquina do Estado.

Slomski (2005, p. 134) propõe a criação do Conselho de Administração para as organizações do setor público em semelhança ao papel exercido por este conselho no setor privado: “entende-se que se faz necessária a criação do Conselho Municipal de Administração; como diz o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa”.

A transposição da teoria do agente-principal para o setor público também é proposta por Andrade e Rossetti (2012), colocando o contribuinte como principal e os gestores

públicos como agentes para o modelo de governança pública. São os cidadãos contribuintes que canalizam recursos para o Estado, capitalizando-o para que ele produza bens e serviços de interesse público. Do mesmo modo que ocorre nas corporações, as decisões dos gestores públicos podem conflitar com os interesses dos contribuintes.

O problema de agente-principal, como explica Matias-Pereira (2010), é que, na Administração Pública, se torna extremamente difícil a fiscalização do comportamento do agente. Desta forma, o agente pode agir de maneira oculta, e a eficiência e a decência da Administração Pública, que dependem do comportamento nem sempre monitorado do agente, ficam à mercê da perda de controle sobre a máquina governamental por parte do principal (a sociedade representada pelo governo e/ou ela própria – a sociedade).

Corroborando, Stiglitz (2002), que é ganhador, em 2001, do Prêmio Nobel de Economia, juntamente com outros dois colegas, em função de seus estudos a respeito das implicações econômicas da assimetria de informações, esclarece que há uma assimetria natural de informações entre os que governam e os que são governados, análoga com a assimetria informacional presente entre os gestores das empresas e seus acionistas.

A assimetria de informações nas instituições públicas está associada ao fato, aparentemente simples, de governantes e seus auxiliares deterem uma série de dados e registros que não estão à disposição dos governados (CANELA; NASCIMENTO, 2009).

Ainda de acordo com Stiglitz (2002), em sociedades democráticas, os cidadãos têm o direito básico de saber, de se expressarem, de serem informados sobre o que o governo está fazendo, sobre as motivações e também debater o assunto. Essas sociedades pressupõem a transparência e abertura por parte dos governos. No entanto, reconhece-se que, em proveito próprio, governos e seus líderes não incentivam o *disclosure* e, conseqüentemente, a disseminação de informações que não sejam de seus interesses, ou talvez, por falta de demanda no seu contexto.

Para a *Australian National Audit Office* - ANAO (2008) a governança pública é como uma organização é gerenciada, suas estruturas corporativas e outras estruturas, cultura, suas políticas e estratégias e a forma como trata com as suas diversas partes interessadas. O conceito engloba a maneira pela qual as organizações do setor público absolvem sua responsabilidade de mordomia por estar aberto, responsável e prudente na tomada de decisões, no aconselhamento sobre políticas, e na gestão e entrega de programas.

De outra forma, a governança pública, segundo Kissler e Heidemann (2006), é uma estrutura inovadora de governo em que o Estado se transforma num agente ativador, que age especificamente com o setor privado e o terceiro setor, mobilizando recursos e ativando as

forças da sociedade civil. Conforme estes autores este novo conceito de governança pública justifica uma nova postura política das instituições públicas, as quais não ficam mais obrigadas a prover exclusivamente os serviços públicos.

A governança pública começa a ser desenhada a partir da crise fiscal dos anos 1980, quando existiu a necessidade de novos arranjos econômicos e políticos que tornassem o Estado mais eficiente (TCU, 2014). No Brasil, a primeira tentativa de incorporação do conceito de governança aplicada à administração pública se deu em decorrência da reforma do Estado em 1995, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE, BRASIL, 1995), "que procurou delinear um novo padrão de gestão pública" (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.75).

De acordo com Bresser-Pereira (2007), o modelo de reforma apresentado no PDRAE, além de ser um modelo gerencial, era um "modelo estrutural de governança pública". Isto porque, o modelo de reforma apresentado no PDRAE, ocorreu em um ambiente democrático onde havia garantia de direitos civis, sociais e políticos, "onde o Estado enquanto sistema constitucional-legal deixava de ser uma democracia representativa para ser uma democracia participativa" (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Continuando Bresser-Pereira (2007, p. 13) discorre que a Governança Pública envolve um processo amplo, na medida em que transmite a ideia de que "as organizações públicas não estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central".

Segundo Matias-Pereira (2008), a governança está ligada a visões teóricas que a relacionam com o aumento da eficiência e efetividade governamental, por um lado, e a democracia e ao poder emancipatório, sob outra perspectiva.

A Governança pública traz uma distinção clara de outros modelos com relação ao tratamento do cidadão, ao transformá-lo em participante na construção das políticas públicas. De acordo com Secchi (2009), no modelo burocrático o cidadão é visto como usuário dos serviços públicos, e no gerencialismo, como cliente, cujas necessidades devem ser satisfeitas. Por outro lado, sob a ótica da Governança Pública, os cidadãos e outras organizações são parceiros ou *stakeholders*, "com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação" (SECCHI, 2009, p. 363).

Na visão de Kissler e Heidemann (2006), o processo de implantação da governança pública está sempre associado a uma mudança na gestão política, com tendência a "recorrer

cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão decorrentes disto", agregando elementos como "a negociação, a comunicação e a confiança".

Conforme destaca TCU (2014) além do que foi definido na Constituição de 1988, outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública no Brasil, entre eles:

(a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança;

(b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea;

(c) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e

(d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

A normativa mais recente foi publicada pelo Governo Federal em 22 de novembro de 2017, que é o decreto 9.203/17 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Este decreto trouxe algumas definições importantes, por exemplo, sobre governança pública, valor público, alta administração e gestão de riscos (art. 2º), além de mencionar princípios, diretrizes e mecanismos destinados ao exercício da governança. Segundo este decreto, a governança pública foi definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Além disso, foi instituído o Comitê Interministerial de Governança - CIG, com a finalidade de assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal (BRASIL, 2017).

Em seu artigo 14º, o decreto 9.203/17 estabeleceu que:

Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão, no prazo de cento e oitenta dias, instituir comitê interno de governança ou atribuir as competências correspondentes a colegiado já existente, por ato de seu dirigente máximo, com o objetivo de garantir que as boas práticas de

governança se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva, nos termos recomendados pelo CIG (BRASIL, 2017).

Este decreto foi baseado em um estudo do Tribunal de Contas da União (TCU), conduzido durante cinco anos, sob a coordenação do ministro Augusto Nardes e que está resumido no manual denominado “Dez passos para a boa governança” (TCU, 2014).

A seguir são descritos os princípios da governança que, conforme detalham os autores devem ser observados para a melhoria da governança tanto em instituições do setor privado como no público.

2.1.1 Princípios da governança

Os objetivos da governança corporativa são: fornecer um sistema de incentivos para a administração, com vistas a maximizar o valor da organização; e definir responsabilidades e salvaguardas para proteger acionistas minoritários e credores contra ações de acionistas majoritários, diretores e administradores (SLOMSKI *et al.*, 2008).

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

a) *Compliance*: É a conformidade legal. Obriga as companhias que negociam títulos mobiliários nas bolsas norte-americanas a adotarem códigos de ética para os executivos. Além disso, as empresas devem divulgar esse documento e fornecer uma cópia dele para a *Security Exchange Commission* – SEC, equivalente à Comissão de Valores Mobiliários – CVM brasileira.

b) *Disclosure*: Transparência. A Lei determina como *insiders* e detentores de informações privilegiadas da empresa devem se comportar. Obriga, ainda, à divulgação tempestiva e na extensão necessária de informações que sejam relevantes para a tomada de decisão por parte dos *stakeholders*.

c) *Fairness*: Destaca uma necessidade de percepção de justiça. Nesse caso, a legislação mencionada criou uma multa para fraudadores corporativos que pode chegar a US\$ 5 milhões e a vinte anos de cadeia, dentre outras coisas.

d) *Accountability*: Necessidade de prestação de contas. Os executivos são responsáveis pelo desenho dos sistemas de controles internos. Assim, cabe a eles revisarem

os relatórios antes de analisá-los e informar os auditores e o comitê de auditoria sobre as fragilidades de controles de que tenham conhecimento.

Os princípios de governança: transparência (*disclosure*), senso de justiça (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*) e a ética (*ethics*), segundo Slomski *et al* (2008), proporcionam ao investidor maior segurança e retorno, juntamente com a menor percepção do risco. Além disso, para os autores, possuir maior transparência significa que a empresa tende a elevar seu valor de mercado, pois a falta de informação faz aumentar o risco do negócio, fazendo com que investidores paguem valor menor sobre o que deveria ser o preço justo da empresa.

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

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

A Constituição Republicana de 1988 também estabeleceu vários princípios de governança em seu texto, por exemplo:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Para buscar diretrizes destinadas à melhoria e aumento da eficiência do setor público, o art. 3º do mais recente Decreto Federal sobre o tema, o 9.203/17, destacou seis princípios básicos de governança pública, que são:

- a) capacidade de resposta;
- b) integridade;
- c) confiabilidade;

- d) melhoria regulatória;
- e) prestação de contas e responsabilidade; e
- f) transparência.

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

Destaca-se a necessidade de aproveitar o potencial do governo eletrônico, para a implantação destes princípios da governança, inclusive como uma nova e poderosa ferramenta para lutar contra a corrupção e fortalecer a participação do cidadão no governo, priorizando a transparência.

Cavalcante e Luca (2013) destacam a importância da transparência e a *accountability* como princípios e práticas de governança recomendadas por diversas organizações, nacionais e internacionais, como a OCDE, IBGC, Banco Mundial, PSC e IFAC. Conforme afirma Bizerra (2011), a transparência e *accountability* possibilitam um maior controle e acompanhamento da gestão pública e minimizam conflitos de interesses entre gestores e a população.

Os princípios da governança pública, segundo a *Internacional Federation of Accountants*- IFAC (2001), são: Transparência, Integridade e Responsabilidade, sendo esta última a responsabilidade de prestar contas. Na visão de Santos, Vasconcelos, Lagioia e Deus(2012), a determinação destes princípios auxilia a padronização da comunicação dos gestores públicos com a população, pois, com base nesses princípios, o ato de informar os resultados da gestão pública, de forma concisa, objetiva e também responsável, denota a exigibilidade de qualquer usuário dos serviços públicos por via dos meios de informação.

O ANAO, no seu guia de melhores práticas para a governança no setor público, em 2003, trabalhou com os seguintes princípios: transparência, integridade, *accountability*, *leadership* (liderança), *commitment* (compromisso) e *integration* (integração). Três desses elementos – liderança, integridade e compromisso – referem-se às qualidades individuais das pessoas na organização. Os outros três elementos, *accountability*, integração e transparência, são, principalmente, produto de estratégias, sistemas, políticas e processos da entidade.

Na versão de 2014, em busca da boa governança, o ANAO (2014) apresenta três áreas inter-relacionadas de foco fundamental que contribuem para os resultados globais da boa governança:

- a) *performance orientation* (orientação para o desempenho);
 b) *openness, transparency and integrity* (abertura, transparência e integridade); e
 c) *Effective collaboration* (colaboração eficaz).

A seguir desenvolveu-se um quadro resumo dos princípios da governança pública, segundo os diferentes autores e instituições que abordam esta temática.

Quadro 2 - Princípios da governança.

OECD(2004)	Decreto 9.203/17	IFAC (2014)	ANAO (2014)	King (South Africa)(2002)
Responsabilização	Responsabilidade	Responsabilidade	Compromisso	Responsabilidade
Transparência	Transparência	Transparência	Transparência	Transparência
Abertura	Prestação de contas		<i>Accountability</i>	<i>Accountability</i>
	Integridade	Integridade	Integridade	Disciplina
	Melhoria regulatória		Liderança	Responsabilidade social
	Capacidade de resposta		Integração	Independência
	Confiabilidade			Justiça

Fonte: Elaboração própria, com base nos instrumentos de governança, OECD (2004), Brasil (2017), IFAC (2014), ANAO (2014), King (2002).

Continuação do Quadro 2 Princípios da governança.

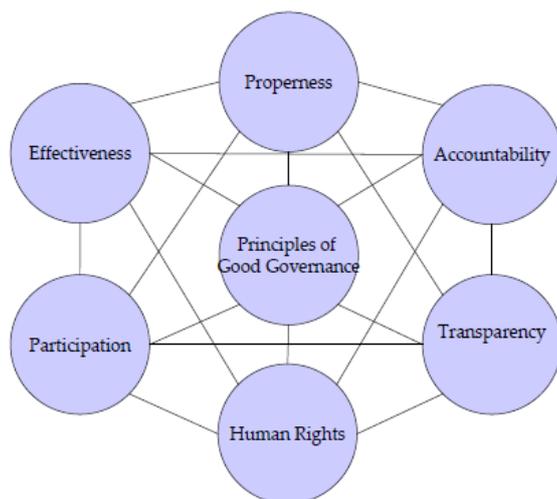
TCU (2014)	UNDP (2018)	Netherlands (2009)	IIA (2012)	HM (2017)
<i>Accountability</i>	<i>Accountability</i>	Abertura integridade e	<i>Accountability</i>	<i>Accountability</i>
Transparência		Participação	Transparência	
Responsabilidade	Direção	Contato apropriado com o público	Integridade	Liderança
Eficiência	Performance	Eficácia eficiência e		Eficácia
Probidade	Justiça	Legitimidade		Sustentabilidade
Legitimidade	Legitimidade e voz			Gestão de riscos
Equidade			Equidade	

Fonte: Elaboração própria, com base nos instrumentos de governança, IIA (2012), Netherlands (2009), UNDP (2018), HM (2017), TCU (2014).

Conforme se depreende do quadro apresentado, dois termos que aparecem em praticamente todas as classificações dos princípios da governança tratados pelos diversos autores são: transparência e *accountability*, outros termos como integridade e responsabilidade também estão presentes como princípios relevantes citados pelos autores destacados anteriormente.

Em uma pesquisa realizada pelo governo holandês em 2015 (NETHERLANDS, 2015), na União Europeia, foram consolidados os princípios da boa governança, de acordo com as diversas abordagens de diferentes instituições, resultando nos seguintes princípios: *accountability*, transparência, direitos humanos, participação, eficácia e propensão, apresentados na figura seguinte.

Figura 1 - Princípios da boa governança e suas relações



Fonte: Netherlands (2015)

De acordo com Netherlands (2015) estes princípios são normas instrumentais para a administração, mas os princípios da boa governança também são utilizados como forma de controle pelas instituições controladoras, gerando normas para verificação de procedimentos. A legislação e o regulamento administrativo (incluindo as regras políticas em que os princípios foram implementados) estão mais relacionados com a dimensão instrumental da boa governança; a função controladora do judiciário e do *ombudsman* e, de certa forma, também do tribunal de auditoria, estão usando princípios de boa governança como regras de controle.

Corroborando, Mishra (2010) afirma que a governança relaciona-se com um país ou sociedade como um todo e engloba uma ampla área de questões sobre a eficiência do governo – incluindo *accountability* e transparência – ocupa-se dos direitos humanos, coesão social, igualdade, democracia, cidadania, participação, corrupção, entre outros. Objetiva tornar o governo mais responsável, aberto, transparente e democrático. Governança basicamente foca no processo de governo envolvendo interações entre várias instituições formais e informais assim como, influencia as políticas e decisões que se preocupam com as vidas públicas. *Good governance* (boa governança) é associada com uma administração eficaz e eficiente em uma estrutura democrática. São características da boa governança: transparência, *accountability*,

responsabilização, participação, cooperação entre o Estado e outros atores. *Poor governance* (governança pobre), por outro lado, é caracterizada por uma política arbitrária, sistema legal injusto ou sem atenção com a aplicação das leis, burocracia irresponsável, abuso do poder executivo, sociedade civil não envolvida com a vida pública e corrupção generalizada. Enquanto a boa governança fomenta um Estado forte, capaz de um desenvolvimento econômico e social sustentado, a governança pobre derruba todo esse esforço.

Martínez (2005) conclui que a governança implica uma nova forma de governar, caracterizada por uma forte interação entre a pluralidade de atores, numa perspectiva de relações horizontais; a procura do equilíbrio entre o poder público e a sociedade civil e a participação no governo da sociedade em geral, e não se limitar um único ator, seja este político, econômico, social ou cultural.

Marques (2007) apresentou como os princípios da governança corporativa podem ser aplicados no setor público. A autora conclui que os cidadãos esperam uma boa governança corporativa das suas autoridades governamentais e, por isso, a sociedade reclama cada vez mais que as autoridades governamentais prestem contas. Observou que uma governança corporativa eficaz deve ser apoiada por toda a gestão; e que o quadro conceitual da governança corporativa da organização pública deve ser claramente entendido e compreendido por todos.

Conforme destaca Zorzal (2015), não existe nenhum instrumento formal de governança para as IES brasileiras, já no exterior, existem estudos nesse sentido, uma vez que as universidades de Quebec, no Canadá, já possuem princípios de boa governança, e o Reino Unido, por meio do *Committee of University Chairs* (CUC), Comitê de Reitores de Universidades, publicou, em dezembro de 2014, o *The Higher Education Code of Governance*.

O Código de Governança da Educação Superior do Reino Unido foi elaborado com base em sete princípios fundamentais:

- a) *selflessness* (altruísmo);
- b) integridade;
- c) objetividade;
- d) *accountability*;
- e) abertura;
- f) honestidade;
- g) liderança.

Esses princípios estão calcados no *The seven principles of public life*, publicado em 31 de maio de 1995 (CUC (2014) apud ZORZAL (2015)).

No caso das IES do Canadá, foram elencados 12 princípios de boa governança, conforme estudo realizado por Santos (2011) que são: a) missão clara da universidade; b) reflexão sobre o caráter específico de cada instituição; c) respeito à autonomia universitária; d) definição clara das responsabilidades e do papel do Conselho de Administração; e) composição do Conselho de Administração; f) legitimidade e credibilidade na seleção de membros do Conselho; g) mandato e remuneração dos conselheiros; h) criação de comissões estatutárias; i) responsabilidade geral e individual dos membros do Conselho; j) centralização de autoridade e delegação de poder devem ser processos coordenados; k) legitimidade e credibilidade para processo de seleção e nomeação do principal dirigente da universidade; l) ampla transparência e prestação de contas.

Para compreender a aplicação do regime de governança, proveniente da influência da Nova Administração Pública, na universidade pública, Guerrero, Solís e Romero (2010) desenvolveram um trabalho de análise entre dois conceitos teóricos (a governança e a gestão) e dois objetos concretos (o regime de governança e o modelo econômico) com vista a enfatizar a consistência e a congruência entre esses elementos.

Com efeito, os autores partiram do quadro referencial proposto por Mintzberg (1997), que concebe a universidade pública como “organização profissional” e do quadro referencial proposto por Kast e Rosenzweig (1988), que considera a universidade pública como um “sistema”. Por outro lado, os referidos autores consideraram o impacto das novas realidades como uma necessidade da sociedade do conhecimento, da interdisciplinaridade, bem como da articulação com outras instâncias não universitárias. Nesses termos, segundo Guerrero, Solís e Romero (2010):

A universidade pública pode ser representada por duas séries de parâmetros: os primeiros definem o seu “modelo econômico”, isto é, o seu método de inserção no sistema social, desde ponto de vista de obtenção dos recursos necessários para o exercício da sua missão e a utilização do produto da sua atividade; os segundos definem seus “regimes de governança”, ou seja, os métodos de inserção no sistema social, de ponto de vista das normas (formais ou informais), e os regimentos que regulam suas estruturas e funcionamento interno, assim como as relações com os outros atores sociais. Estas duas dimensões da universidade não são independentes uma da outra, pelo que, qualquer “modelo econômico” é inevitavelmente compatível com qualquer “regime de governança”. A articulação entre os componentes é o atributo do sistema de gestão e pode definir-se como o sistema de ação coletiva de uma universidade pública, articula um modelo econômico e um regime de governança adequado para a inserção da instituição no sistema social. (p. 219).

Nesses termos, os referidos autores concluem que um sistema social é governável quando é estruturado social e politicamente de tal modo que todos os atores estratégicos se

interrelacionam para tomar decisões sobre os assuntos que lhes interessam e resolver seus conflitos, num quadro de normas e procedimentos formais, que podem ser de vários níveis de institucionalização dentro dos quais os atores formulam as suas expectativas e estratégias.

Destaca-se a seguir os estudos empíricos desenvolvidos sobre o tema da governança universitária.

2.1.2 Governança Pública Universitária

Face aos desafios econômicos e sociais, diante deste quadro de mudança da sociedade, a governança torna-se num elemento vital que permite antecipar, desenhar, implementar e avaliar políticas eficientes e eficazes para as universidades (Hénard & Mitterle, 2009).

Neste item serão descritos os resultados de alguns estudos empíricos, com as suas diferentes abordagens sobre o tema governança, em pesquisas desenvolvidas no setor público e algumas tendo como objeto de estudo as universidades.

Um dos trabalhos pioneiros dessa temática governança no setor público foi de Mello (2006) no qual o autor investigou a aplicabilidade do estudo 13 do IFAC, para analisar se a governança corporativa pode contribuir significativamente para aprimorar a administração pública federal brasileira, no período referente à gestão dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Mello (2006) averiguou os procedimentos de governança em relação aos padrões de comportamento, à estrutura, aos processos organizacionais, ao controle e os relatórios externos. Os resultados revelaram elementos mínimos quanto ao padrão de governança analisado. Em estrutura e processos organizacionais, o item comunicação com a sociedade não estava implantado, assim como nos processos de contratação de servidores não concursados. No procedimento controle, foram identificados apenas padrões mínimos no governo federal. Por último, em análise dos relatórios externos, só são adotados os relatórios externos referentes à auditoria do governo federal.

Em seus estudos, Roczanski (2009) demonstrou a relação entre os conceitos de *accountability* e as práticas de prestação de contas da UDESC, sendo que foram apontadas pelos gestores diversas sugestões para melhoria dos pontos relacionados a responsabilidade do gestor público, a transparência e a prestação de contas para sociedade, que ainda não ocorriam de forma integral na Instituição na época da pesquisa. Concluiu-se que apesar de ter o seu reconhecimento, verificado e chancelado pelos indicadores existentes nos órgãos

oficiais de avaliação, e de passar por um processo de melhoria da gestão, como os próprios entrevistados apontaram, a Instituição ainda tem um longo caminho pela frente e diversas ações deverão ser feitas para concretizar este objetivo de melhoria da gestão sob a ótica da *accountability*, sendo este um processo em constante mudança.

A pesquisa realizada por Linczuk (2012) teve por objetivo discutir a migração da aplicação dos conceitos de governança corporativa para o âmbito público, vista numa perspectiva de agência e fundamentada na problemática que discute a efetividade da implementação da governança pública nas universidades federais brasileiras, verificando a influência das auditorias internas nesse processo. Esta pesquisa avaliou a governança das auditorias internas das IFES e constatou-se que, nas 39 instituições pesquisadas, ainda existe a necessidade de implantação e estruturação adequada da auditoria interna, a fim de que tal unidade seja um instrumento efetivo de implantação da governança pública como princípio inerente à Administração Pública (LINCZUK, 2012).

Em três universidades do Sul do Brasil, constatou-se que não há clareza nas informações que se referem à origem e aplicação dos recursos das IFES, tanto na acessibilidade quanto na compreensão da informação, tendo se constatado informações dispersas e de entendimento antidemocrático, bem como que os relatórios contábeis são pouco abordados e há carência de políticas e de ações de governança relacionadas à qualidade do ensino (CARDOZO, 2012).

Na pesquisa empreendida na UTFPR, foi constatado que, sobre o controle dos bens patrimoniais, não há transparência, nem o cumprimento do princípio da prestação de contas por não disponibilizar dados analíticos da organização. Apresenta-se ainda que os inventários não tem lastro real, pois não são realizados em alguns *campi* (FIJOR, 2014).

Na UFC a pesquisa revelou que os controles internos carecem de estruturação, normatização e definição de responsabilidades e competências, propondo-se ações futuras para aprimoramento da governança no âmbito da Universidade Federal do Ceará. (SANTIAGO, 2015), enquanto em cinco universidades pesquisadas por Zorzal (2015), nenhuma alcançou o patamar de alta transparência, sendo que três foram classificadas no nível médio-alto e duas no nível médio. Além disso, não se constatou nos relatórios de gestão o atendimento dos princípios da boa governança (ZORZAL, 2015).

O estudo de Sales *et al.* (2015) investigou o nível de aderência das universidades federais brasileiras às práticas de governança pública recomendadas pela IFAC, considerando as dimensões “Estrutura e Processos Organizacionais” e “Controle”, com base no *study* 13, que foi o estudo pioneiro promovido pela IFAC. Os resultados permitem concluir que o nível

de aderência das universidades federais brasileiras às práticas de governança recomendadas pela IFAC é de cerca de 49% do total de 77 recomendações analisadas.

Lennan, Semensato e Oliva (2015) avaliaram as estratégias de responsabilidade social empresarial observadas em instituições de ensino superior (IES) sob a ótica da governança corporativa e concluíram que devido ao importante papel social das IES, nessas instituições é crescente a importância da governança, transparência e prestação de contas; a exigência por maior responsabilidade social impulsiona as IES a buscarem atender às boas práticas de governança; apesar das oportunidades de ampliação de práticas de responsabilidade social, muitas IES possuem um posicionamento reativo em relação a essas estratégias; as IES se mostram mais instigadas a atender à legislação do que demonstrar mais transparência à sociedade; mesmo assim, nem todos os aspectos legais são identificados pela pesquisa em algumas IES, o que não sinaliza que estes não sejam seguidos.

Em duas instituições da Paraíba, das dez práticas de governança do referencial do TCU que foram pesquisadas, nove tiveram instrumentos identificados, todos em estágio inicial, e indicou também que é preciso adaptar os mecanismos de governança para que os referidos órgãos, na medida em que se avalia que há diferenças lógica e conceitual das organizações públicas, em relação às corporações privadas (SANTOS, 2016).

Neves (2016) objetivou em sua pesquisa identificar como mecanismos de governança na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE poderiam facilitar o trajeto para a construção de uma universidade de classe mundial - UCM. Os respondentes argumentaram que mais esforços devem concentrar-se na Liderança e na Estratégia, constatou-se, ainda, que a conjugação de internacionalização e parcerias tende a avançar, a desenvolver-se nos próximos anos, de forma que sua aceleração poderá melhor promover visibilidade da UFPE também no contexto internacional. A riqueza dessa contribuição favorece a compreensão de que a UFPE dá sinais do caminho a seguir para obtenção do reconhecimento de qualidade e excelência, desde que os mecanismos de governança facilitem substancialmente essa inserção no contexto mundial. A boa governança, por conseguinte, foi resposta unânime proferida pelos entrevistados, como sendo imprescindível para uma UCM.

Batista (2016) analisou se estão sendo adotadas as práticas de governança pública na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), por meio de entrevista com os gestores, e concluiu que não estão sendo adotadas a maioria das práticas pesquisadas, 18 das 28 estabelecidas, principalmente com relação à eficiência, gestão de riscos, transparência e responsabilidade. Entre as práticas não adotadas estão: a inexistência de processo formal e transparente para garantir que nomeações ao corpo diretivo obedeçam aos critérios da

competência e do mérito; a não avaliação dos membros da alta administração com base em indicadores e metas de desempenho; a inexistência de plano de gestão de riscos; e a ausência de diretrizes institucionais, para a participação social e envolvimento da sociedade civil organizada no planejamento e orçamento participativo. As constatações sinalizam para oportunidades de melhoria da governança da instituição.

Carolina Jaber Castro elaborou uma dissertação que trata da integração entre os temas governança, *accountability*, transparência e universidade, no ano de 2016, na Universidade Federal Fluminense – UFF, com o título “Análise da aderência dos relatórios de gestão às boas práticas de governança aplicadas ao setor público: um estudo em cinco universidades públicas federais”. Do universo das universidades públicas federais, a autora selecionou uma amostra de 5 universidades, conforme o critério de maior volume de recursos repassados pelo Governo Federal no ano de 2014 e fez a análise do portal e dos relatórios de gestão das universidades. Os resultados encontrados demonstraram uma adequação média de 60% à lei de acesso à informação e 45,7% de aderência às boas práticas de governança, o que indica a necessidade de maiores investimentos das universidades na adoção de boas práticas de governança e na adequação de seus portais à lei de acesso à informação (CASTRO, 2016).

Nos estudos realizados por Gesser (2018), foi revelado que, na percepção dos entrevistados, a preocupação principal da governança é facilitar o acesso às informações por parte dos usuários. Os comentários dos gestores das unidades relevantes à governança evidenciam a necessidade de forte interação entre as diversas unidades, por meio da troca e compartilhamento de informações, cuja finalidade é produzir e fornecer informações de qualidade e confiáveis, mas que nem sempre essa interação é facilitada. A autora conclui em seu estudo que a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, mesmo apresentando diversos avanços em relação à *accountability* e transparência, ainda tem um longo caminho a percorrer, sobretudo no que se refere aos mecanismos de controle e participação social. Apresenta ainda sugestões para aprimoramento da governança na Instituição como: oferta de formação e qualificação; criação de um comitê ou comissão de governança; elaboração de planejamento ou de planejamento estratégico; criação e internalização da cultura de governança; integração e participação dos servidores nos diversos mecanismos.

A pesquisa produzida por Gesser (2018) verificou também que a avaliação das práticas de governança por parte da gestão é realizada por meio de instrumentos como: Relatório de Gestão da Universidade; apontamentos e recomendações da Auditoria Interna; relatórios dos órgãos de controle externo; e gestão por desempenho. Constatou-se que a

avaliação dessas práticas é pontual e que faltam mecanismos sistemáticos, integrados e institucionalizados de avaliação.

Souza (2018) avaliou as implicações da política de governança pública na gestão estratégica do IF Sertão-PE por meio da percepção dos gestores da instituição. Como principal resultado da pesquisa, foi identificado que as práticas de governança no IF Sertão-PE devem ser melhoradas para não apenas cumprir as recomendações estabelecidas pelos órgãos de controle externo (CGU e TCU), mas para qualificar a capacidade de planejamento e gestão do referido Instituto, assim como para garantir à sociedade uma maior transparência, integridade e *accountability*.

Nos estudos realizados em outros países, Maingot e Zeghal (2008), sugerem que o nível de divulgação voluntária dos indicadores de desempenho é afetado positivamente pela dimensão, missão e objetivos das universidades. Os autores concluíram, ainda, que existe grande variação na quantidade de indicadores divulgados na Europa, América do Norte, Austrália, Nova Zelândia e outros países.

O estudo realizado por Sandinford e Montoya (2005) analisou as motivações intrínsecas e extrínsecas do corpo docente para o cumprimento de indicadores de desempenho baseados no financiamento obtido dos fundos para programas acadêmicos. A coleta de dados foi efetuada através de questionários, e permitiu concluir que indicadores intimamente relacionados com a missão tradicional de escolas superiores públicas apresentam um maior nível de cumprimento por parte do corpo docente em detrimento dos indicadores mais orientados para as prioridades do Estado. Sandinford & Montoya (2005) salientam que é fundamental e parte integrante do processo o compromisso por parte do corpo docente com as metas de desempenho representadas pelos indicadores.

A rede Eurydice realizou estudo financiado pela comissão europeia em 2008, sobre a governança do ensino superior na Europa e pontuou que “cada país possui um órgão nacional que reúne os directores executivos de todas as universidades públicas ou privadas subvencionadas pelo Estado. Geralmente, este órgão é designado «Conferência de Reitores» ou «Conselho de Reitores». Nos Países Baixos e na Noruega, é designado «Associação de Universidades» e «Associação de Instituições de Ensino Superior», respectivamente. No Reino Unido, a *Universities UK* e *GuildHE* são os órgãos equivalentes a estas associações. Na França, Lituânia, Países Baixos e Áustria, há um órgão equivalente para os directores das instituições de ensino superior profissional. Estes órgãos apresentam propostas ao Ministério em matéria de desenvolvimento do ensino superior, assim como

propostas ou pareceres relativamente a projectos de lei e outros textos regulamentares neste campo” (EURYDICE, 2008).

O artigo de Veiga, Magalhães, Sousa, Ribeiro & Amaral (2014) buscou analisar a reforma da governação no ensino superior português, examinando os impactos da sua implementação nos órgãos de governação, estruturas e processos. A principal conclusão é a de que, no contexto português, elementos da Nova Governança foram desenvolvidos para contrabalançar os impactos das mudanças promovidas pela influência da Nova Gestão Pública - NGP, seguindo, aliás, uma tendência europeia para a presença da narrativa da governação em rede. A presença de características da NGP relacionadas com os processos de nomeação e de cooptação, coexistindo, parece contribuir para o reforço da possibilidade das universidades interpretarem o RJES de acordo com os seus contextos institucionais e tradições académicas.

Brito (2017) em sua pesquisa realizada sobre governança na Universidade de Cabo Verde – Uni-CV, conclui que (i) a Uni-CV precisa reforçar o desenvolvimento do conceito de *stakeholders* internos e externos e um maior envolvimento destes no processo da sua governação; (ii) o financiamento é o maior desafio; compromete a sua autonomia institucional e pode afetar o cumprimento da missão; (iii) Não obstante a inexistência de um plano estratégico para o desenvolvimento das suas atividades de docência, esforços tem sido feitos para qualificar o corpo docente. No entanto, as de investigação e transferência do conhecimento constituem sérios desafios. Deste modo, os resultados globais apontam para a fragilidade do modelo de governação adotado e a necessidade da sua melhoria, num esforço conjunto com o Estado, considerando a responsabilidade deste em assegurar o acesso, equidade, qualidade e a sustentabilidade de uma educação para todos.

Liu & Yan (2019) realizaram uma pesquisa com 40 gestores universitários de 33 instituições de ensino superior chinesas e constataram que o atual modelo de governança praticado em universidades chinesas pode ser chamado de "governança de administração", com todos os membros dos dois principais órgãos dirigentes sendo administradores seniores nomeados e responsáveis pelo governo. Para construir um "sistema universitário moderno" aspirado na China, os administradores universitários chineses perceberam a necessidade de fortalecer a autonomia institucional e a governança colegiada com a participação do corpo docente e dos alunos.

Portanto, o resultado dos trabalhos de pesquisas realizadas sobre o tema governança e universidades apontam que ainda se tem muito a avançar neste campo e com diversas interrogações a serem respondidas, não somente no Brasil como em outros países.

Conforme demonstrado nas discussões anteriores, um dos elementos principais da governança é a *accountability*, termo também utilizado como elemento das normas de governança pública e um dos seus princípios, que será explicitado no item a seguir.

2.2 ACCOUNTABILITY

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

O termo *accountability* não tem tradução literal para o idioma português, mas seu significado tem a ver com o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os dirigentes a prestar contas de seus atos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Na visão de Campos (1990), além de o idioma português não possuir o vocábulo, falta-lhe também o próprio conceito. Para essa autora, *accountability* é uma questão de democracia, quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*; é uma consequência da cidadania organizada, e a sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*.

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

Pinho e Sacramento (2009), dando sequência ao estudo de Campos (1990), detectaram que, após duas décadas, o Brasil está mais próximo da tradução do que quando Campos (1990) abordou a questão, porém distante de construir uma verdadeira cultura de *accountability*, dado que alguns termos (por exemplo: sociedade passiva, nepotismo, favoritismo, privilégios para alguns/poucos, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições, principalmente o Congresso, o padrão casuístico dos partidos políticos, troca de votos por cargos públicos, entre outros) ainda não foram abolidos da realidade brasileira, mesmo que tenham sofrido certa modificação. Constataram que o significado do conceito de *accountability* “[...] envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de

contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

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

Da mesma forma, Schedler (1999) afirma que, não obstante, por todo o mundo, instituições financeiras, líderes de partidos, ativistas de bases, jornalistas e cientistas políticos tenham encontrado as vantagens e aderido à causa da *accountability* pública, esta ainda representa um conceito pouco explorado, cujo significado permanece disperso, com fronteiras não bem definidas e estrutura interna obscura.

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

Dubnick (2014) evidencia o aumento da frequência no uso do termo, a partir do estudo de obras publicadas em inglês entre 1800 e 2005. Segundo Dubnick (2014) apesar do termo aparecer pela primeira vez no início do século XIX, permanece culturalmente inócuo até as décadas de 1960 e 1970, quando há um aumento muito acentuado e crescente no seu uso até os dias de hoje.

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

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

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

Ao interligar esses princípios à necessidade de poder discricionário, responsabilidade e confiança, Behn (1998) demonstra que é paradigma da gestão pública um processo que deve surgir mais da prática do que da teoria, enfocando uma gestão pública por resultados e não por procedimentos, que revise e avalie o cumprimento das metas estabelecidas pelos procedimentos públicos. Isso teria o mérito de destacar responsabilidades e, ao mesmo tempo, promover o ganho da confiança pública, permitindo que o público participe do debate da escolha das metas, do acompanhamento e da avaliação da consecução destas.

Para Denhardt e Denhardt (2003), a *accountability* é tratada de forma simplificada pelas teorias de administração, apesar de ser um tema complexo, o administrador público é visto como empreendedor, tanto na escola clássica (*Old Public Administration*) quanto na Nova Gestão Pública (*New Public Management*), sendo *accountable* em termos de eficiência, custos e responsividade para com as forças de mercado. Desta forma, é no Novo Serviço Público (*New Public Service*) que o conceito de *accountability* retoma as noções de cidadania e interesse público (Denhardt e Denhardt, 2003).

Apesar do tema *accountability* ser relativamente frequente no debate internacional dos últimos anos, as definições apresentadas pelos diversos autores não encontra necessariamente uma uniformidade e consenso.

Dubnick (2014) observa a existência de muitas formas de *accountability* que não se relacionam com democracia, tais como: a de um professor pelo desempenho de seus estudantes, de um pai sobre o comportamento de seus filhos, dos filhos perante a família. Entretanto, a democracia não pode ser concebida sem a prática e um vasto e complexo conjunto de mecanismos entre pessoas e quem as governam e em seus nomes.

Prado (2007) esclarece que a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio dos textos divulgados pela *United Nations On-line Network in Public Administration and Finance* (UNPAN), define sinteticamente *accountability*, para línguas não-inglesas, como relacionado ao agir com responsabilidade e de forma responsiva.

Campos (1990), inspirada em Frederick Mosher, conclui que *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou

organização perante outra, fora de si mesma. Ainda segundo essa autora, o grau de *accountability* avança à medida que os valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade também avançam. Pensamento semelhante é encontrado em Anastásia e Melo (2002), que também admitem a *accountability* como um atributo da democracia que implica o controle dos governantes pelos governados. A *accountability* é definida também como:

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

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

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

A *accountability* exige a divulgação de informações financeiras e não financeiras pelas instituições públicas, para que seus *stakeholders* avaliem e analisem os processos e resultados obtidos (Católico, 2012, p. 60), possibilitando a responsabilização dos gestores públicos por seus atos. Continuando o autor afirma que, “a revelação da informação pode ser entendida como o ato de preparar e apresentar os aspectos que são ignorados ou secretos sobre a organização” (Católico, 2012, p. 60).

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

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

pelos cidadãos, sendo as eleições apenas um destes mecanismos de punição.

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

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

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

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

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

- a) a obrigação do governante e do funcionário de sujeitar seus atos à lei;
- b) a obrigação do governante de prestar contas dos seus atos, com suficiente

transparência para que a cidadania possa avaliar a sua gestão e, mediante procedimentos democráticos, ratificá-la ou rejeitá-la.

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

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

A *accountability* “diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se incumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório” (MIGUEL, 2005, p.3). O seu exercício acontece não só mediante o controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability* vertical) (MIGUEL, 2005, p.3).

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

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

Nessa mesma linha, na opinião de O’Donnell (1998), *accountability* pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos que reúne dois

mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes, mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos, e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante “a fiscalização mútua entre os poderes (*checks and balances*) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público, tais como os tribunais de contas brasileiros” (O’DONNELL, 1998).

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

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

Como ressaltam Abrucio e Loureiro (2004), a importância primordial da introdução de mecanismos de responsabilização por resultados é um pré-requisito para o sucesso de sua implementação e está no papel fundamental que ela pode desempenhar na qualidade da

gestão pública. Evidentemente, o aprimoramento da administração pública e dos controles sobre os governos é um objetivo de todos os mecanismos de *accountability*, porém aqui a melhoria da gestão das políticas e programas governamentais é a própria essência do controle por resultados. Contudo, é importante ressaltar que os mecanismos de controle por resultados não podem ser vistos como mera ferramenta gerencial. Eles devem servir também, e especialmente, para aumentar o controle dos cidadãos sobre a burocracia e os governantes.

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

Abrucio e Loureiro (2004) comentam que o Banco Mundial elaborou o relatório intitulado *Institutions Matter*, que enfatiza o papel das regras legais que garantem o cumprimento e a credibilidade dos contratos, a veracidade do processo legal e a transparência das decisões governamentais. Tais elementos não só melhoram a qualidade dos governos, mas são igualmente fundamentais para alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento.

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

O tema da *accountability* tem ocupado, nos últimos anos, espaço central no debate acerca da qualidade das democracias e de seu desempenho, seja do ponto de vista da legitimidade, seja do ponto de vista da eficiência da ação governamental. Carneiro e Costa (2001) destacam que é quase um consenso na produção acerca do tema a constatação de que o mecanismo central de *accountability* em sociedades democráticas, o voto do eleitor,

absolutamente necessário e ponto de partida da democracia, é insuficiente como mecanismo de prestação de contas dos governos a seus eleitores. Isso porque, com o voto, o eleitor:

a) expressa tanto uma avaliação retrospectiva em relação ao desempenho passado dos diversos candidatos e partidos quanto uma preferência, diga-se, prospectiva em relação às diretrizes e orientações políticas futuras; e

b) com apenas um voto tem que expressar tanto a avaliação quanto às preferências futuras em relação a um conjunto extremamente amplo de questões.

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

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

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

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

As eleições, inevitavelmente, têm característica de plebiscito: por mais bem informados que estejam os eleitores, a eleição permite apenas que ratifiquem ou rejeitem, de

tempos em tempos, as decisões tomadas pelas equipes formadas por seus representantes, que competem e cooperam umas com as outras (BOBBIO apud PRZEWORSKI, 1999, p.66).

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

ou os governantes seguem políticas que proporcionam o bem estar dos eleitores, mesmo desviando de seus mandatos, ou eles aderem aos seus mandatos, mesmo sabendo que ao implementá-los, resultados sub-ótimos para os eleitores emergirão. Se os eleitores não estiverem certos sobre quais políticas melhor serviriam aos seus interesses, eles não podem ter certeza se o governo está agindo no sentido de seus melhores interesses, quando o governo implementa ou trai suas promessas. E desde que os governos sabem que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores querem (PRZEWORSKI, 1999, p. 61).

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

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

Sobre essa inclusão, vale destacar que Przeworski (1999) admite, ainda que todas as instituições democráticas clássicas estejam funcionando bem, elas não são suficientes para garantir a *accountability* e para capacitar os cidadãos a obrigarem os governos a cumprir com o seu dever, pois estes sempre disporão de informação privada sobre seus objetivos e sobre as relações entre as políticas e seus resultados. Sugere, também, a criação de instituições independentes de outros órgãos do governo e que ofereçam aos cidadãos as informações necessárias para que estes aperfeiçoem sua avaliação *a posteriori* dos atos do governo, e não apenas dos resultados.

Já Schmitter (1999), dado que a noção de *accountability* horizontal de O'Donnell inclui apenas os agentes estatais, sugere que outro tipo de *accountability* pode ser concebido para abrigar as instituições não estatais: a *accountability* oblíqua. Schedler (1999) também reconhece que, dada a assimetria entre atores estatais e não estatais, não é real um cenário em que o controle de poder é perfeito, e alerta para o fato de que as associações civis, embora representem poderes fácticos, nunca se igualam ao Estado que detém o poder de monopólio da violência legítima e posição privilegiada como fonte de lei. O'Donnell (1998) afirma que o abrigo de tais instituições independentes é a dimensão vertical da *accountability*, não havendo, portanto, necessidade de criação de mais uma dimensão.

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

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

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

Construindo uma concepção de *accountability*, Schedler (1999) identifica, nesta, três questões que podem, ou não, estar juntas para que existam atos de *accountability*: informação, justificação e punição. Nessa concepção, as duas primeiras questões – informação e justificação – remetem à *answerability*, e a última – punição – à capacidade de *enforcement*.

A dimensão informacional é o elemento de apresentação, descrição e de narração do que aconteceu, acontece e acontecerá na gestão das Agências *Accountable*. Quanto melhor a apresentação, descrição e narração dos fatos da gestão, mais adequado será o acompanhamento, a análise, o monitoramento, a supervisão e a punição por parte das Agências de *Accountability* (SCHEDLER, 1999; BOVENS, 2007; PHILP, 2009).

Além dessa classificação, outros autores abordam a *accountability* societal:

La *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene

como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposés ilustran algo de los no institucionales, [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas (SMULOVITZ E PERUZZOTTI, 2000, p.31).

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

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

Carneiro (2000) apresenta os desafios para o êxito desses mecanismos de responsabilização societária. Um primeiro desafio é relativo à articulação necessária com instituições da democracia representativa, evitando uma contraposição dispensável. Um segundo se relaciona com o necessário fortalecimento do aparato estatal, com a capacidade institucional do Estado, comprometida com a eficiência e a equidade na provisão de bens e serviços públicos, sob pena de reforçar o poder de grupos mais organizados e com mais recursos e capacidade de vocalização. Um terceiro desafio refere-se ao redesenho do Estado, de forma a torná-lo mais acessível às novas demandas de participação. Além disso, e esse é o quarto desafio, procura-se garantir a produção e a difusão de informações, para que a *accountability* societal tenha sucesso. A autora reforça que não é possível se efetivar essa forma de controle sem a devida publicização, ou seja, a divulgação de informações claras. Um desafio de outra natureza refere-se à necessidade de superar a “privatização da sociabilidade”, reforçando valores democráticos e republicanos, que motivem os cidadãos a atuarem mais ativamente na vida e nos espaços públicos. Um importante constrangimento

para a efetividade da responsabilização social refere-se ao impacto das desigualdades socioeconômicas nos processos de participação. Da mesma forma cabe reforçar a assertiva de Przeworski (1999) sobre os limites colocados pela desigualdade socioeconômica para a efetivação das reformas do Estado e do princípio básico da igualdade política, apesar da existência de mecanismos de *accountability*, verticais ou horizontais.

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

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

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

possam ser usados diretamente pela sociedade para sancionar ou forçar a administração pública a reagir como resultado do exercício do controle social.

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

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

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

Tem-se, como base analítica, que os conselhos podem ser vistos como mecanismos de participação e agentes de *accountability*, ao se apresentarem como canais de vocalização e como instâncias de formulação de políticas e de acompanhamento do desempenho do governo e de controle, por parte da sociedade, de seus atos. A autora também classifica os conselhos nas dimensões de Schedler, como sendo muito mais *answerability*, ou seja, de necessidade de informação e justificação dos seus atos pelos agentes públicos, do que *enforcement*, mesmo dispondo de alguns poucos instrumentos para impor sanções, como a possibilidade de acionar o Ministério Público.

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

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

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

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

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

soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória. Por fim, a terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião. Reforçam Abrucio e Loureiro (2004) que essas três formas contemporâneas de *accountability* existem, com maior ou menor grau de sucesso, em todos os países democráticos. Sua consecução depende da utilização de instrumentos institucionais e da existência de condições mais gerais (sociais, políticas, culturais, etc.) capazes de dar um alicerce estrutural à democracia e as suas formas de responsabilização política.

A classificação adotada por Abrucio e Loureiro (2004) não tem grandes divergências daquela construída por Guillermo O'Donnell, que é uma das principais referências do assunto na literatura de Ciência Política, segundo os autores. É fundamental que os mecanismos verticais e horizontais, tais como definidos por O'Donnell (1998), complementem-se de tal forma que a *accountability* seja um princípio regulador das ações do governo.

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

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

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

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

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

A transparência internacional (2019) mede o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) que é uma ferramenta de medição da corrupção no mundo, que existe desde 1995 e reúne resultados de 180 países e territórios. A pontuação indica o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, em que 0 significa que o país é considerado altamente corrupto e 100 significa que o país é considerado muito íntegro. É a mais utilizada por tomadores de decisões nos setores público e privado para avaliar riscos e orientar suas ações. E serve, principalmente, para manter o tema da luta contra a corrupção na agenda global e motivar cidadãos a cobrarem respostas de seus governantes. Os três países melhor posicionados neste último *ranking* referente a 2018 são Dinamarca, Nova Zelândia e Finlândia. Dos países da América Latina, o que se destaca é o Uruguai na 23ª posição. O Brasil caiu 17 posições no IPC em 2017 em comparação ao ano anterior, passando de 79º para 96º no *ranking* mundial. E em 2018 teve o seu pior resultado desde 2012 passando para a posição 105º no *ranking* da transparência internacional. Ou seja, o Brasil vem perdendo posições neste *ranking* de transparência e esse resultado acende um alerta de que os esforços demonstrados pelo país contra a corrupção podem de fato estar em risco, não houve, nestes últimos anos, qualquer esboço de resposta às causas estruturais da corrupção no país. Segundo a Transparência internacional (2019) a Lava Jato foi crucial para romper com o histórico de impunidade da corrupção no Brasil – principalmente de réus poderosos. Mas para o país efetivamente avançar e mudar de patamar no controle da corrupção são necessárias reformas legais e institucionais que verdadeiramente alterem as condições que perpetuam a corrupção sistêmica no Brasil. Portugal ocupa a 30ª posição no *ranking* atual e dentro da

Europa ocidental é o 16º país da listagem, que é precedida pelos países que se encontram no topo da lista geral e que possuem a melhor média mundial comparada as demais regiões.

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

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

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

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

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

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

Nessa visão, Wolf (2000) lembra que o princípio da *accountability* tem um forte

potencial na reforma da administração pública, nomeadamente no que se refere à ênfase posta na técnica de controle dos abusos orçamentais, na segurança relativa à utilização dos recursos públicos, bem como no processo de aprendizagem no controle dos custos e da gestão da qualidade dos resultados.

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

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

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

Torna-se necessário examinar a dinâmica interna dos sistemas de *accountability*, pois são estruturados de acordo com diferentes princípios e regras, que fornecem análises e prescrições concorrentes. Esse conjunto de arranjos mais ou menos acoplados determinam possíveis ações que satisfazem um conjunto complexo de padrões, objetivos, regras, requisitos e restrições. A exploração da mudança é necessária, pois a tensão e o conflito entre as instituições e os sistemas de *accountability* são típicos, e não totalmente integrados ou aceitos por todos (OLSEN, 2014).

Na pesquisa de Fontenele (2014), o objetivo foi verificar o nível de *Accountability* horizontal dos Relatórios de Gestão das Universidades Federais Brasileiras apresentados ao Tribunal de Contas da União (TCU), como instrumento de avaliação de resultados pré-estabelecidos no orçamento da União, avaliando a adequação dos relatórios às dimensões de *Accountability* informacional, justificação e *enforcement*. Ao final, o autor concluiu que os relatos da ação orçamentária 4009 enquadram-se na dimensão informacional, embora houvesse *enforcement*, por parte do TCU, para que se atingisse o nível dimensional de justificação.

No Brasil, a edição do Decreto Federal nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, foi de grande importância, pois criou e dispôs sobre a composição e funcionamento do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, com a finalidade de:

I - contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de

recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela Controladoria Geral da União e pelos demais órgãos e entidades da administração pública federal;

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

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

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

V - realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e ao combate à corrupção e à impunidade (BRASIL, 2003).

Este decreto foi atualizado e vem sendo aprimorado, pelos governos seguintes aquele que o editou, culminando no mais atual, que é o decreto nº 9.986, de 26 de Agosto de 2019, que trata de ajustes na composição do conselho e nos mandatos dos seus membros.

Dando sequência às ações regimentais visando à melhoria do sistema público, por meio de mecanismos de transparência, o Governo Federal brasileiro editou o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Para isso, criou o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na rede mundial de computadores, administrado pela Controladoria Geral da União (CGU), com a finalidade de veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

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

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

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

IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 2005b).

Esse mesmo decreto Brasil (2005b), obriga os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, a manterem em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - Internet, na página denominada Transparência Pública, a

divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

O portal da transparência informa que o exemplo dado pela União ao criar e manter a Controladoria Geral da União (CGU), com a missão de acelerar a apuração de denúncias de corrupção e fazer um trabalho de integração entre os vários órgãos do governo que atuam no combate a esse tipo de crime, bem como a criação do portal da transparência pública do Governo Federal, estimulou a maioria dos Estados a também criar suas controladorias, refletindo positivamente nos Municípios, pois a maioria deles também já implantou seus sistemas de controle interno (CGU, 2018).

Conforme a declaração do Presidente Obama, a transparência promove a *accountability* fornecendo ao público as informações sobre o que o governo está fazendo. A participação permite que os *stakeholders* contribuam com ideias e expertises de maneira que o governo seja capaz de fazer políticas com a utilidade da informação que está espalhada na sociedade. Já a colaboração melhora a eficácia do governo, incentivando parcerias e cooperação no âmbito do Governo Federal, entre os diferentes níveis de governo, e entre o governo e instituições privadas (OBAMA, 2009).

De acordo com a afirmação de Obama (2009) existe uma relação direta entre transparência e *accountability*, são totalmente interdependentes, sendo que muitas vezes estes dois termos são confundidos. Para tanto, detalha-se agora o tema transparência dentro deste contexto dos elementos da governança.

2.3 TRANSPARÊNCIA

Como um dos elementos da governança apresenta-se agora o tema transparência, o qual pode-se dizer que as primeiras discussões surgem desde a Grécia antiga e vem se desenvolvendo e se transformando ao longo do tempo (MEIJER, 2015). Esse autor argumenta com base em Hood (2006) que o termo transparência, conforme utilizado atualmente, pode ser considerado uma ideia moderna, conectada ao iluminismo, tendo um importante ponto de partida no *Swedish Freedom of Press Act* de 1766 e sendo reforçado no decorrer da revolução francesa como um meio para combater os abusos de poder. O autor reforça, então, a conexão existente entre o desenvolvimento da discussão sobre o tema com as teorias de governança:

[...] Seguindo o argumento que foi desenvolvido com base nesta análise histórica, uma nova camada pode ser esperada quando novos corredores do poder precisam ser abertos ao escrutínio do povo. O paradigma de governança destaca que a energia é transferida para difundir redes de atores públicos e privados (Koppenjan & Klijn,

2014; Torfing, Peters, Pierre, e Sorensen, 2009), e o próximo passo poderia ser que haverá um impulso mais forte a uma maior transparência dessas redes e, como consequência, a transparência também se tornará um requisito para o setor privado (MEIJER, 2015, p. 197).

É evidente que muitos desejam que tanto as instituições públicas quanto as privadas sejam o mais transparente possível. Mas, como alertam Bennis *et al.* (2008), apesar das promessas de transparência, é comum a percepção de que não estão contando tudo que se precisa saber ou se tem o direito de saber. Os autores afirmam ainda que a revolução digital, ocorrida nas últimas décadas, tornou a transparência inevitável no mundo inteiro. Com a *Internet*, celulares com câmeras e outros dispositivos móveis, democratizou-se o poder, deslocando-o dos poucos indivíduos de grande visibilidade para os muitos indivíduos que têm a tecnologia à disposição.

Apesar de não existir uma definição consensual do termo, as várias abordagens em relação ao conceito de transparência tem em comum a questão da extensão na qual todas as partes interessadas possuem um entendimento comum e acesso a toda informação requisitada, sem perda, ruído, atraso ou distorção (PAPENFUS; SCHAEFER, 2010).

Em termos gerais a transparência pública pode ser entendida como:

A consciência dos cidadãos do que acontece dentro do governo por meio da disponibilização de informação do setor público para atingir fins diferentes, como o aumento da legitimidade democrática e a responsabilidade do governo, a redução do abuso e da corrupção, contribuindo para a boa governança, pode melhorar o processo de tomada de decisão do governo, informar os cidadãos sobre os assuntos públicos o que pode vir a contribuir para a sua participação nos assuntos públicos, e facilitar um maior desenvolvimento econômico e social (CERRILLO-I-MARTÍNEZ, 2012, p. 771).

Pessoa (2013) conclui que transparência pública é a divulgação e acesso a informações econômicas, sociais e políticas relevantes, referentes ao governo e/ou às suas instituições, direcionadas ao cidadão, que o capacitem para participar das decisões políticas e permitam que ele avalie o governo e/ou suas instituições.

Tapscott e Ticoll (2005) definem a transparência como a acessibilidade, para os *stakeholders*, às informações institucionais referentes a assuntos que afetem seus interesses. A transparência consiste em informações sobre uma dada organização, disponibilizadas para o público ou para outras organizações. A transparência não consiste em revelar tudo sobre uma instituição ou um processo. Reforçando, Matias-Pereira (2010) diz que transparência equivale à abertura, em providenciar aos *stakeholders* comunicações completas, seguras,

claras, tempestivas e efetivas que levem à confiança no processo de tomada de decisões e ações de gestão.

Discutindo o conceito de transparência, Zucolotto, Teixeira e Riccio (2015) fazem uma reflexão sobre os conceitos e classificações do termo com o objetivo de alcançar uma melhor clareza conceitual. Nesse sentido, argumentam também que este é um conceito em construção, que envolve uma relação triangular entre os conceitos de transparência, abertura e vigilância, alegando que:

[...] a transparência pública pode auxiliar a sociedade na vigilância das ações dos governos, mas não assegura a responsabilização dos gestores públicos se outros mecanismos democráticos não existirem. De qualquer forma, as ideias de transparência, quando associadas à ideia de visão e translucidez, denotam que alguém está sendo observado, visto não existir barreiras visuais entre o observado e o observador e isso, por si só, cria uma ideia de vigilância (ZUCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 142).

O significado literal de transparente é definido como o que deixa passar a luz e ver nitidamente o objeto que está por trás (HOUAISS; VILLAR, 2009), quer dizer também “[...] sem fraude ou encobrimentos; aberto; franco; sincero” (BENNIS *et al.*, 2008, p. 129).

Quanto ao termo transparência, Houaiss e Villar (2009) o definem como qualidade ou condição do que é transparente; coisa transparente; qualidade do que não é ambíguo; clareza, limpidez. E apresentam como sinônimo: clareza, cristalinidade, diafaneidade, evidência, nitidez, perspicuidade, pureza, translucidez. Já no Dicionário de Comunicação, Rabaça e Barbosa (2001, p. 797) registram a seguinte definição para o termo transparência, do ponto de vista da teoria da comunicação e das relações públicas: “[...] condição de abertura total aos canais de comunicação de uma organização (empresa, instituição, governo etc.) para o público, sem qualquer cerceamento de informações”.

De acordo com o IBGC (2015), transparência significa a disponibilização para as partes interessadas das informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições legais. Devendo contemplar tanto os dados econômico-financeiros quanto os não econômico-financeiros (inclusive intangíveis) que conduzem a ação gerencial. A adequada transparência traz um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com as demais partes interessadas (*stakeholders*).

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

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

Segundo a *Transparency International* (2009, p. 44), “[...] a transparência é a qualidade de um governo, empresa, organização ou pessoa de ser aberta, na divulgação de informação, normas, planos, processos e ações”. E os funcionários têm a obrigação de atuar de maneira visível, previsível e compreensível na promoção da participação social e na prestação de contas, ou seja, na promoção da *accountability*.

A transparência e a *accountability* dependem de uma melhor relação entre o Estado, a Administração e a sociedade, entre governantes e governados. O governo eletrônico ou e-governo, é a chave para se alcançar um novo nível de governança pública. O governo eletrônico pode melhorar significativamente a *accountability* e também a governança. A participação e o envolvimento das partes interessadas ajudam na interação dos cidadãos. Legalidade, em vez de ambiguidade e falta de transparência, molda as ações governamentais. Regras claras e legais estruturam o relacionamento dentro da sociedade e entre o Estado, autoridades e sociedade (DRÜKE, 2007).

Gomes (2005) destaca uma transparência pública, a qual se impõe aos agentes do Estado e a todos que se ponham na sua posição. Em relação tanto a estes como àqueles, o dever de transparência é um imperativo ético-jurídico, que se apresenta sobre a seguinte fundamentação: essas pessoas atuam como se fossem o próprio Estado e o Estado deve ser transparente, visto que pertence à coisa pública; assim nada mais justo do que esse dever de transparência se impor a elas. A transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao poder público certa transparência.

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

A transparência pode ser considerada peça chave no processo democrático, haja vista que, uma vez conhecedor do que o governo faz, o cidadão pode se envolver e participar das decisões governamentais que irão influenciar suas vidas. Em última instância, a importância da transparência no processo democrático é tamanha que pode até mesmo ser considerada um substituto para a *accountability* como uma checagem da ação governamental, pois permite a implementação do controle público diretamente, e não de forma indireta, por meio de entidades representativas ou autônomas, se constituindo, desta forma, não apenas em um resultado advindo dos valores democráticos, mas um valor em si mesma (MEIJER, 2013).

Grau (2006) assevera que a transparência é um recurso-chave que os cidadãos podem utilizar para desenvolver influência direta sobre a administração pública ajudando a melhorar a qualidade democrática das decisões e políticas públicas.

Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012) corroboram ao afirmar que a divulgação de informações acerca dos atos da gestão pública não deve se limitar aos relatórios já previstos em dispositivos legais (em geral, relatórios fiscais e financeiros), mas também de informações qualitativas que reportem desempenho, projetos e atingimento de metas em áreas relevantes para a sociedade, tais como saúde, educação, cultura, transporte, saneamento e outras.

Caracterizada por Cruz e Ferreira (2008) como um requisito para uma gestão democrática, a transparência no setor público depende do grau e da forma como se dá o acesso aos usuários da informação. É atribuído valor à informação não só pela quantidade que é fornecida, mas pela sua utilidade e pela compreensão que o usuário tem da mesma. As informações disponibilizadas, além de compreensíveis aos usuários, devem ser “capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas” (CRUZ; FERREIRA, 2008).

Corroborando Platt Neto (2006) afirma que para ocorrer a efetividade da transparência é necessária a existência de três elementos, dos quais a publicidade na divulgação das informações é apenas um, sendo importante ainda a compreensibilidade das informações de forma que ela seja orientada ao perfil dos usuários e utilidade para decisões, que está fundamentada na relevância delas.

A transparência da Internet é uma “faca de dois gumes”. É uma ferramenta de acesso, verificação e descoberta de informações. Mas também pode ser usada para enganar. Um estudo feito em 2003 pela *Federal Trade Commission* descobriu que dois terços dos e-mails não solicitados (spams) contêm informações imprecisas. Sobre essa crítica do excesso da informação, é interessante observar que, em resposta à “crise do conhecimento”, gerada pela

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

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

Conforme Lyrio (2016) o governo eletrônico emerge nas pesquisas como um fator com potencial para melhoria da transparência e da *accountability* no setor público, sendo a web 2.0 e as mídias sociais ferramentas importantes para aumento do diálogo corporativo, da participação social e ampliação do alcance do governo a baixos custos. Apesar disso, seu uso ainda se apresenta em estágios iniciais, e considera-se que o grau de engajamento dos cidadãos se dará de acordo com a forma como os governos lidarão com o uso da internet, *group-ware* e sistemas coletivos.

Sob essa perspectiva, caso não seja estabelecido o direito à informação por meio de leis, que foram e estão sendo adotadas em diversos países em virtude da demanda social, os cidadãos não conseguirão exigir sólidas informações dos governantes como uma forma de *accountability* (TRAPNEL; LEMIEUX, 2015).

No Brasil, percebe-se uma evolução do ordenamento jurídico, iniciando no ano de 1964 com a Lei nº 4320, que trouxe uma importante contribuição para a padronização e transparência do orçamento público brasileiro, reforçados pela constituição de 1988, conforme descrito no quadro a seguir que demonstra a cronologia da legislação brasileira relacionada à transparência, participação social, *accountability* e combate à corrupção do ano de 1964 até 2019.

Quadro 3 – Cronologia da legislação brasileira relacionada à transparência, participação social, *accountability* e combate à corrupção (1964-2019).

Ano	Legislação	Assunto
1964	Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964).	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
1988	Constituição Federal art. 37 (BRASIL, 1988).	A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
1988	Constituição Federal art. 70, Parágrafo único (BRASIL, 1988).	Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.
1991	Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (BRASIL, 1991).	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Em seus arts. 22 a 24, dispunha sobre o acesso e o sigilo dos documentos públicos (revogados pela Lei nº 12.527/2011, a LAI).
1994	Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 (BRASIL, 1994).	Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.
1998	Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998).	Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica; estabelece o <i>site</i> Contas Públicas, no qual todos os entes e entidades componentes da administração direta e indireta teriam de divulgar informações financeiras.
2000	Decreto Presidencial sem número, de 3 de abril de 2000 (BRASIL, 2000a).	Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Foi quando surgiu o governo eletrônico no Brasil.
2000	LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000b).	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Trata sobre a transparência das finanças públicas, entre outros assuntos. Art. 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente.
2003	Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003a).	Criação da CGU – órgão responsável por assistir o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria

		pública, correição, prevenção, combate à corrupção e ouvidoria, entre outros assuntos.
2003	Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003b).	Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Revogado pelo Decreto 9.468/2018.
2004	*	Lançamento do Portal da Transparência do Governo Federal – canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. O <i>site</i> , lançado em novembro de 2004, é mantido pela CGU.
2005	Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 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. Programa GESPÚBLICA. Instituído em 2005, revisado em 2009 e 2013 e revitalizado em 2014 (BRASIL, 2014d e 2014e).
2005	Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005).	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – <i>Internet</i> .
2005	Portaria CGU n.º 262 de 30 de Agosto de 2005 (CGU, 2005).	Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sujeitos a tomada e prestação de contas anuais manterão, em seus sítios eletrônicos na rede mundial de computadores – internet, página com o título ‘Processos de Contas Anuais’ [...]”.
2006	Decreto n.º 5.687, de 31 de Janeiro de 2006 (BRASIL, 2006a).	Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.
2007	Decreto n.º 6.021, de 22 de Janeiro de 2007 (BRASIL, 2007).	Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências.
2009	LC nº 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009).	Altera a LRF no tocante à transparência da gestão e determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira.
2010	Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010 (BRASIL, 2010).	Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, § único, III, da LC nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Desde essa data, para atender aos dispositivos previstos pela LC nº 131/2009 (BRASIL, 2009),

		o Portal da Transparência passou a disponibilizar dados sobre a execução orçamentária e financeira da Receita e da Despesa do Poder Executivo Federal com atualização diária.
2011	Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).	LAI – Regula o acesso a informações previsto na CF/1988, entre outras providências.
2012	Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012).	Regulamenta a LAI, ou seja, o direito de acesso a informações públicas previsto na CF/1988 (BRASIL, 1988).
2013	Portaria CGU nº 277, de 7 de fevereiro de 2013 (CGU, 2013).	Institui o Programa Brasil Transparente.
2013	Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (BRASIL, 2013a).	Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego, entre outras providências.
2013	Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2013b).	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.
2014	Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (BRASIL, 2014).	Marco civil da <i>Internet</i> – Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da <i>Internet</i> no Brasil.
2015	Decreto nº 8.408, de 24 de fevereiro de 2015 (BRASIL, 2015a).	Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, para dispor sobre a divulgação de informações relativas aos programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.
2015	Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 (BRASIL, 2015b).	Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.
2015	Resolução Senado Federal nº 12, de 01 de setembro de 2015 (BRASIL, 2015c).	Altera o Regimento interno do Senado Federal para criar a comissão permanente de transparência e governança pública.
2016	Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016 (BRASIL, 2016a).	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.
2016	Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016 (BRASIL, 2016b).	Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
2017	Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017).	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
2018	Decreto nº 9.468, de 13 de Agosto de 2018 (BRASIL, 2018).	Dispõe sobre o conselho de transparência pública e combate à corrupção.

2018	Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018 (BRASIL, 2018a).	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).
2019	Decreto nº 9.755, de 11 de Abril de 2019 (BRASIL, 2019a).	Institui o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção.
2019	Decreto nº 9.781, de 03 de Maio de 2019 (BRASIL, 2019b).	Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que 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.
2019	Decreto nº 9.903, de 08 de Julho de 2019 (BRASIL, 2019c).	Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos.
2019	Decreto nº 9.986, de 26 de Agosto de 2019 (BRASIL, 2019d).	Altera o Decreto nº 9.468, de 13 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.
2019	Lei nº 13.853, de 8 de Julho de 2019 (BRASIL, 2019e).	Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Zorzal (2015) e demais legislações brasileiras.

Como se pode observar por este quadro resumo, a legislação brasileira vem evoluindo nos últimos tempos, com relação a este tema da transparência, *accountability* e corrupção na administração pública, tendo inclusive publicações de novos decretos neste ano de 2019 que buscam aperfeiçoar legislações já existentes sobre o assunto e criam o comitê interministerial de combate a corrupção. Em 2006 se destaca o decreto 5.687, que promulga a convenção das nações unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Ou seja, isto indica a participação do Brasil no movimento global de combate a corrupção. Porém, vale destacar que estas ações legislativas ainda não causaram o efeito desejado no *ranking* da transparência internacional sobre o índice de percepção da corrupção (IPC) no qual o País vem perdendo posições ano após ano.

Muito embora Dutra (2015) elenque alguns instrumentos normativos (leis e decretos) que também trataram sobre o acesso à informação pública no Brasil antes de 2011, foi com a aprovação da Lei 12.527 que o Brasil viria consolidar e definir o marco regulatório do acesso às informações públicas. A lei de acesso à informação (LAI) regulamenta o direito constitucional à informação previsto no art. 5º da Carta Magna. Ela prevê que qualquer pessoa (física ou jurídica) pode solicitar e receber informações dos órgãos públicos, tornando

dessa forma o acesso uma regra e criando procedimentos, prazos e normas para a aplicação das exceções. Apesar de a LAI ter sido aprovada em 2011, ela só entrou em vigor no ano de 2012, mesmo ano em que passou a vigorar também o Decreto 7.724, cujo objetivo é regulamentá-la, estabelecendo procedimentos, no âmbito do Poder Executivo Federal, para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo.

A LAI, em consonância com os princípios básicos da administração pública, dispõe sobre aspectos procedimentais que precisam ser observados pelos governos, nacional e subnacional. Ela propõe as seguintes diretrizes em seu art. 31º:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
 - II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
 - III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
 - IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
 - V - desenvolvimento do controle social da administração pública.
- (BRASIL, 2011).

Além dessas diretrizes, a LAI frisa em seu art. 8º que é dever dos órgãos e entidades públicas disponibilizar as informações de interesse público independente de requerimento e isso deve ser feito em lugar de fácil acesso. Para tal, eles podem utilizar todos os meios e instrumentos legítimos, todavia, a disponibilização em sítios eletrônicos é obrigatória. No mínimo, os órgãos e entidades devem disponibilizar:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011).

Além dos itens anteriores, os *sites* deverão:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (BRASIL, 2011).

Por fim, a lei determina, em seu art. 30, que a entidade deverá publicar anualmente, em seu *site*, as seguintes informações:

- I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;
- II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;
- III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (BRASIL, 2011).

O Decreto 7.724/2012, em seu Capítulo III, reforça tais exigências ao tratar da transparência ativa nos órgãos públicos.

Da mesma forma o decreto 8.777/2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, reforça o objetivo de aprimorar a cultura de transparência pública e foi ajustado mais recentemente pelo decreto 9.903/2019.

Assim como já foi destacado na legislação brasileira, em Portugal também ocorreu uma evolução da legislação relacionada à transparência, participação social, *accountability* e combate à corrupção, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 4 – Cronologia da legislação portuguesa relacionada à transparência, participação social, *accountability* e combate à corrupção (1976-2016).

Ano	Legislação	Assunto
1976	Constituição Federal art. 268 (PORTUGAL, 1976)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas. 2. Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registros administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.

1993	Decreto Lei 16, de 23 de Janeiro de 1993 (PORTUGAL, 1993a).	Estabelece o regime geral dos arquivos e do patrimônio arquivístico.
1993	Lei nº 65, de 26 de Agosto de 1993 (PORTUGAL, 1993b).	Regula o acesso aos documentos da Administração (revogada pela Lei 46/2007).
1995	Lei nº 08, de 29 de Março de 1995 (PORTUGAL, 1995).	Regulamenta os serviços de apoio à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) e clarifica aspectos da disciplina do acesso aos documentos da Administração Pública.
1997	Lei nº 104, de 13 de Setembro de 1997 (PORTUGAL, 1997).	Cria o sistema de informação para a transparência dos actos da Administração Pública (SITAAP) e reforça os mecanismos de transparência previstos na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto. Revogada pela Lei 64/2013.
1999	Lei nº 94, de 16 de Julho de 1999 (PORTUGAL, 1999).	Segunda alteração à Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março, que regula o acesso aos documentos da Administração.
2003	Lei n.º 37, de 22 de Agosto de 2003 (PORTUGAL, 2003).	Estabelece um conjunto de indicadores de desempenho de cálculo e divulgação obrigatórias que as instituições de ensino superior devem apresentar.
2007	Lei nº 46, de 24 de Agosto de 2007 (PORTUGAL, 2007a).	Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização.
2007	Resolução da Assembleia da República nº 47/2007, de 21 de Setembro de 2007 (PORTUGAL, 2007b).	Aprova a Convenção contra a Corrupção, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de Outubro de 2003.
2013	Lei nº 64/2013 de 27 de agosto de 2013 (PORTUGAL, 2013).	Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.
2016	Resolução da Assembleia da República nº 62/2016, de 15 de Abril de 2016. (PORTUGAL, 2016a).	Constituição de uma comissão eventual para o reforço da transparência no exercício de funções públicas.
2016	Lei nº 26, de 22 de Agosto de 2016 (PORTUGAL, 2016b).	Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos.

Fonte: Elaboração própria.

Em Portugal, o acesso aos arquivos e registros administrativos está, desde logo, formalmente previsto na Constituição Portuguesa em seu art. 268, inciso 2º: “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registros administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” (PORTUGAL, 1976). Mais especificamente, este acesso é

atualmente regulado pela Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto que, no seu artigo 1.º, intitulado “Administração aberta”, refere: “O acesso e a reutilização dos documentos administrativos são assegurados de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade”.

A Lei n.º 26, de 22 de Agosto de 2016 apresenta a reformulação completa do artigo 10º da Lei anterior de 2007 e traz o seguinte texto sobre divulgação ativa de informação:

1 - Os órgãos e entidades a quem se aplica a presente lei publicitam nos seus sítios na Internet, de forma periódica e atualizada, no mínimo semestralmente:

a) Os documentos administrativos, dados ou listas que os inventariem que entendam disponibilizar livremente para acesso e reutilização nos termos da presente lei, sem prejuízo do regime legal de proteção de dados pessoais;

b) O endereço eletrónico, local e horário para consulta presencial, modelo de requerimento ou outro meio adequado através do qual podem ser remetidos os pedidos de acesso e reutilização da informação e documentos abrangidos pela presente lei;

c) A informação cujo conhecimento seja relevante para garantir a transparência da atividade relacionada com o seu funcionamento, pelo menos, a seguinte:

i) Planos de atividades, orçamentos, relatórios de atividades e contas, balanço social e outros instrumentos de gestão similares;

ii) Composição dos seus órgãos de direção e fiscalização, organograma ou outro modelo de orgânica interna;

iii) Todos os documentos, designadamente despachos normativos internos, circulares e orientações, que comportem enquadramento estratégico da atividade administrativa;

iv) A enunciação de todos os documentos que comportem interpretação generalizadora de direito positivo ou descrição genérica de procedimento administrativo, mencionando designadamente o seu título, matéria, data, origem e local onde podem ser consultados.

d) As regras e as condições de reutilização da informação aplicáveis em cada caso (PORTUGAL, 2016).

O Capítulo III da Lei 26/2016 trata da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos – CADA informando a sua natureza e composição, nos artigos 28 e 29, respectivamente.

A CADA é uma entidade administrativa independente, que funciona junto da Assembleia da República, e a quem cabe zelar pelo cumprimento das disposições da presente lei e dispõe de orçamento anual, cuja dotação é inscrita no orçamento da Assembleia da República (PORTUGAL, 2016).

A CADA é composta pelos seguintes membros:

- a) Um juiz conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo, designado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, que preside;
- b) Dois deputados eleitos pela Assembleia da República, sendo um sob proposta do grupo parlamentar do maior partido que apoia o Governo e o outro sob proposta do maior partido da oposição;
- c) Um professor de Direito designado pelo Presidente da Assembleia da República;
- d) Duas personalidades designadas pelo Governo;
- e) Uma personalidade designada por cada um dos Governos Regionais;
- f) Uma personalidade designada pela Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- g) Um advogado designado pela Ordem dos Advogados;
- h) Um membro designado, de entre os seus vogais, pela Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Os titulares são substituídos por um suplente, designado pelas mesmas entidades. Os membros da CADA tomam posse perante o Presidente da Assembleia da República nos 10 dias seguintes à publicação da sua designação na 1.^a série do Diário da República.

Os mandatos dos titulares são de três anos, sem prejuízo do disposto no número seguinte, cessando apenas com a posse dos novos titulares. Os mandatos são renováveis duas vezes (PORTUGAL, 2016).

Evidencia-se também a Resolução da Assembleia da República nº 47/2007, de 21 de Setembro de 2007, que aprova a Convenção contra a Corrupção, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de Outubro de 2003, assim como também ocorreu no Brasil que foi signatário desta convenção da ONU, e declarou isto em 2006 a partir do decreto 5.687.

A partir da legislação sobre o tema transparência e correlatos apresentada de cada país a ser estudado, compreendendo a dimensão do estudo entre Brasil e Portugal, parte-se para algumas pesquisas empíricas já realizadas sobre a transparência pública nestes países.

Para Bogoni *et al.* (2010), em um estudo relacionado ao caso brasileiro, tratam a Lei Complementar n.º 101/2001, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, como um exemplo de aplicação dos princípios de *accountability* e transparência, aplicado à gestão fiscal, visto que a lei estabelece em seu artigo 48 "um conjunto de demonstrativos obrigatórios aos quais será dada ampla divulgação através de meio eletrônico de acesso público". Os autores analisaram os gastos públicos dos 10 maiores municípios dos estados da região Sul do Brasil, revelando com isso a ausência de transparência nos demonstrativos publicados pelas gestões públicas. Desta forma, os autores propuseram um relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação n. 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), como forma de aumentar a transparência das demonstrações financeiras divulgadas pela gestão pública, atendendo aos princípios de boas práticas de governança corporativa.

Na investigação de Louzada (2010) foi verificada a *accountability* vertical das empresas estatais federais brasileiras realizadas através dos portais *web*. O modelo proposto compreendeu três dimensões: "Transparência", "Interação e Participação" e "Prestação de Contas e Resultado" a cada dimensão corresponde um conjunto de variáveis, ponderadas junto a um painel de especialistas. Constatou-se que apenas 56% das empresas estatais investigadas possuem informações relativas à *accountability* e que 34% dos portais *web* não tinham variáveis relativas às dimensões propostas no modelo. Tais constatações levaram à conclusão de que há espaço para aumentar a *accountability* vertical das empresas estatais federais por meio dos portais *web*.

Segundo Corrêa e Oliveira (2011), que efetuaram estudo nos portais (*sites*) de municípios com população superior a 50 mil habitantes no Estado do Paraná, o cumprimento à regra é efetivo, porém a aplicação dos conceitos de governança é prejudicada pela dificuldade de acesso, localização e compreensão das informações por parte dos usuários. A falta de padronização dos portais (*design*) dificulta a navegabilidade e, portanto, impede a criação de padrões comparativos.

Os autores Jorge, Moura e Sá e Lourenço (2012) analisaram a informação de caráter financeiro ou com impacto financeiro direto que as Autarquias Locais, nomeadamente as Câmaras Municipais, portuguesas disponibilizam nos seus sítios *web*, a visibilidade dessa informação e o formato em que é disponibilizada. Foram definidos 18 itens de informação a partir da análise do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) e do Sistema Integrado de Informação da Administração Local (SIIAL), e considerados os princípios de *open government data* propostos por diversas entidades e investigadores. O

trabalho desenvolvido consistiu na análise sistemática dos sítios *web* das 308 Câmaras Municipais, resultando na atribuição de uma classificação a cada sítio segundo um índice de transparência elaborado pelos autores. Esse índice contempla o número de itens disponibilizados, a sua visibilidade no sítio *web*, formato de apresentação e forma de disponibilização. A análise dos dados recolhidos permite concluir que a generalidade dos sítios *web* das Câmaras Municipais disponibiliza ainda um número muito limitado de itens de informação, com fraca visibilidade no sítio e em formatos que não permitem o seu processamento autónomo e automático. As Câmaras Municipais não parecem, portanto usufruir das potencialidades da Internet para constituir os seus sítios *web* como verdadeiras plataformas de transparência, prestação de contas e responsabilização dos seus agentes perante os cidadãos.

O foco do estudo realizado por Jacinto (2012) foram 15 Institutos Politécnicos Portugueses (IPP), sendo que, a amostra definitiva só foi constituída por 12. Este estudo consistiu em analisar a importância que o relatório de gestão do ano 2010 teve na divulgação de indicadores de desempenho *input*, *output*, *process* e *outcome* e indicadores económico financeiros, tais como, liquidez, estrutura financeira, rentabilidade, funcionamento e análise funcional. Ainda de acordo com Jacinto (2012), o nível de divulgação dos indicadores de desempenho por parte dos IPP é bastante reduzido, quer em termos de relato obrigatório, quer em termos de relato voluntário. Verificou ainda que, apesar do normativo obrigar à divulgação de indicadores económico-financeiros, uma grande parte dos IPP não faz referência aos mesmos no relatório de gestão, confirmando-se, no entanto, a divulgação de indicadores de desempenho em termos de relato voluntário. A autora também constatou que não existe uma diferença substancial entre o ID dos indicadores de desempenho e o ID dos indicadores económico-financeiros, sendo que, neste último, o nível de divulgação é ligeiramente superior, devendo-se à obrigatoriedade deste tipo de informação no relato obrigatório, uma vez que, os órgãos de controle referem que estes indicadores devem fazer parte integrante do conteúdo do relatório de gestão. Concluindo que no país, ainda existe um longo caminho a percorrer no que diz respeito à preparação e divulgação de indicadores que permitam medir o desempenho dos Institutos Politécnicos.

Silva e Alves Filho (2017) analisaram a prática da transparência ativa nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) da região Nordeste do Brasil a partir da Lei de Acesso à Informação (LAI) e concluíram que:

- a) Todos os IFs disponibilizam informações sobre suas despesas;

- b) 90,9% dos Institutos analisados disponibilizam registros sobre os repasses ou transferências de recursos financeiros;
- c) 90,9% dos IFs divulgam informações sobre nome, lotação, cargo, função e remuneração dos servidores efetivos e comissionados;
- d) Mais de 81% disponibilizam o relatório de gestão do exercício anterior;
- e) Nenhum deles cumprem os requisitos presentes na LAI de forma plena;
- f) 63,63% dos Institutos não disponibilizam em seu sítio eletrônico respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
- g) Nenhum deles cumprem o que a LAI prevê quanto à possibilidade da gravação de relatórios em formatos eletrônicos diversos;
- h) A maioria dos IFs não possuem uma frequência estabelecida na atualização de informações como despesas, repasses ou transferências de recursos financeiros, gastos com diárias;
- i) 72,72% dos IFs não divulgam os registros completos dos procedimentos licitatórios (edital, resultado e contrato celebrado) dos últimos 6 meses;
- j) Cerca de 63,63% disponibilizam informações incompletas sobre seus programas, ações, projetos e obras;
- k) Mais de 90% dos Institutos não divulgam informações sobre o quantitativo de seus terceirizados e estagiários com suas respectivas remunerações;
- l) 45,45% dos órgãos analisados não divulgam a classificação de informações sigilosas;
- m) Nenhum dos Institutos regulamentaram internamente as instâncias recursais para pedidos negados ou respondidos em inconformidade (SILVA; ALVES FILHO, 2017).

Pessoa (2013) investigou a transparência nas universidades federais brasileiras no que tange a medir o grau de divulgação de informações financeiras e não financeiras em seus portais e identificar determinantes para tal divulgação. Foi elaborado o Índice de Divulgação das Universidades Federais (IndexDUF) com base nos índices de Coy, Dixon, e Tower (1993), Rosário et. al. (2011) e Católico (2012). O índice foi aplicado aos portais de todas as 59 universidades federais brasileiras no período de abril a agosto de 2013. Verificou-se um nível médio de divulgação de 66,32% entre as universidades federais brasileiras. As informações relacionadas à extensão são as mais divulgadas (85,88%) e informações relacionadas à qualidade acadêmica ou administrativa são as menos divulgadas entre as universidades federais, com um nível de divulgação de 41,69%. Verificou-se também que universidades do Sul e Sudeste tendem a ser mais transparentes que universidades das demais regiões, uma vez que elas representam sete das dez universidades brasileiras que mais

divulgam. Já as universidades do Norte e Nordeste representam oito das dez universidades que menos divulgam. Quanto aos demais índices calculados, verificou-se que a média de divulgação brasileira, segundo o IndCat de Católico (2012), foi de 67,6%, enquanto a média de divulgação das universidades públicas da Colômbia foi de 59%. Já o índice de Rosário *et al.* (2011), aqui denominado o IndRos, registrou média de divulgação para as universidades “top 100” de 55,99%, enquanto a média das universidades federais brasileiras foi de 70,1%. Constatou-se também que, de maneira geral, a divulgação de informações obrigatórias é relativamente baixa, visto que a média de divulgação é de 63,3% dos itens, provavelmente por se tratar de legislação recente (24 dos 30 itens pesquisados são exigidos pela Lei 12.527, de 2011) e por não haver sanção efetiva para casos de não divulgação. Os modelos testados mostram que os determinantes Tamanho do corpo docente (Xtadoc), Tamanho do corpo técnico-administrativo (Xtaserv), Qualidade da graduação (Quagr), Qualidade da pós-graduação (QUAPG) e Qualificação dos docentes (QuaDoc2) são determinantes da transparência.

Em pesquisa recente Klein (2018) buscou respostas acerca do nível de transparência ativa, de transparência passiva, de boas práticas e de plano de dados abertos das Universidades Federais (UF) e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia brasileiros (IF), em consonância com a legislação brasileira que trata de transparência governamental. Para tal foi criado um indicador de transparência, com base na legislação brasileira aplicável ao estudo e nos indicadores de transparência da CGU e do MPF. Foram avaliadas 104 instituições federais de ensino - IFE, sendo 63 universidades e 41 institutos de educação, ciência e tecnologia. Em decorrência da aplicação do indicador (Nível de Transparência Pública – NTP), os resultados deram origem a um *ranking* das entidades estudadas, evidenciando que nenhuma IFE é 100% transparente, quando observados os critérios de transparência definidos pela legislação brasileira acerca de transparência ativa, de transparência passiva, de boas práticas e do plano de dados abertos. A IFE mais transparente (IFSC) está localizada na região Sul, obteve 78,0 pontos de transparência, ao passo que a menos transparente (UFPI), localizada na região Nordeste, obteve apenas 28,1 pontos de transparência. Observou-se que:

- (i) existe uma relação positiva entre o Índice Geral de Cursos e o NTP;
- (ii) quanto maior o nível de transparência pública, menor é o número de pedidos de informações, recursos e reclamações;
- (iii) a idade contribui negativamente para a transparência das IFE;
- (iv) à medida que o orçamento por matrícula aumenta, a transparência governamental tende a reduzir.

Para que seja viável a governança pública, com seus elementos de *accountability* e transparência é necessária a existência de uma fiscalização permanente por organismos habilitados para tal e pela sociedade organizada, além de um ordenamento jurídico consistente.

A promoção destes dois elementos da governança, a transparência e a *accountability* também são pressupostos para a autonomia das instituições de ensino superior, diante disto trata-se a seguir de detalhar este tema.

2.4 AUTONOMIA

O significado de autonomia, quer com sentido filosófico, político, administrativo ou jurídico, não deve ser independente ou autárquico, nem soberano. Não confere liberdade absoluta, nem paira acima das leis, por isso a autonomia é sempre relativa (Alvim, 1995). “Seu exercício, embora pleno, restringe-se a esferas específicas previamente delimitadas pelo ente maior, dentro das quais e para as quais são produzidas pelo ente autônomo normas próprias e integrantes do sistema jurídico global” (Ranieri, 1994, p. 26).

A autonomia é uma reivindicação antiga e sempre recorrente das universidades, tem a sua origem no Brasil na reforma Rivadávia Correa de 1911, que segundo Dias Sobrinho (1993) já falava em “completa autonomia didática”. Na reforma de 1968, a lei 5540 confere o formato atual das universidades brasileiras ou, mais amplamente do Ensino Superior e esta lei determina que as Universidades gozarão de autonomia didática-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e nos seus estatutos (DIAS SOBRINHO, 1993).

Entende-se que as universidades públicas brasileiras continuaram discutindo e mobilizando esforços no sentido de viabilizar a implantação de sua autonomia. As discussões provocaram grandes avanços em torno do tema, e após vinte anos foi consagrado como dispositivo na Constituição Federal, cujo artigo 207 expressa que: “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

No entanto, uma das poucas experiências de autonomia financeira mais próxima do consagrado na Constituição é a das universidades paulistas, Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual Paulista (UNESP), e Universidade de Campinas (UNICAMP), de acordo com Simão (2005).

As universidades estaduais paulistas (USP, UNESP e UNICAMP) foram as primeiras universidades brasileiras a passar pela experiência da autonomia. Elas adquiriram autonomia de gestão financeira no bojo de uma greve de 80 dias, simultaneamente, à promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo Artigo 207 garantia autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às instituições de ensino superior.

Tendo como propósito viabilizar a autonomia nas três universidades paulistas, o governador do Estado de São Paulo, Orestes Quécia, baixou o Decreto nº 29.598, de 2 de fevereiro de 1989. O dispositivo fixava que “as liberações mensais de recursos do Tesouro a essas entidades deverão respeitar o percentual global de 8,4%, da arrecadação do ICMS - quota-parte do Estado, no mês de referência”. Esse percentual foi aumentado em 1992 para 9% e em 1995 alcançou 9,57% do ICMS líquido, mantido até o dias atuais. Com o referido Decreto, elas assumiram a responsabilidade, antes do governo do Estado, pela execução de suas ações e políticas orçamentárias, de recursos humanos, de manutenção, de custeio e investimentos. O Decreto continua em vigor e nunca se transformou em lei.

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

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

Hoje, no direito público, a autonomia pode ser conceituada como poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que detém e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual ou fora do qual não existiria. Não é, portanto, soberania, mas poder derivado; e, quando atribuído a uma instituição pública, não implica em liberdade absoluta, uma vez que a autonomia é restrita ao peculiar interesse da sociedade (RANIERI, 1994, p.31).

Outro autor conceitua a autonomia universitária desta forma:

A autonomia universitária deve ser entendida como seu direito ao autogoverno, democraticamente exercido pelos corpos acadêmicos, sem imposição externa dos poderes governamentais, nem interferências de quaisquer instituições estrangeiras, quer na determinação de sua política de ensino, de pesquisa e de extensão e, também, sem restrições de espécie alguma à condução de suas atividades criadoras, docentes e de difusão, ou na

constituição de seus corpos docentes e na fixação de seus critérios de acesso e promoção de estudantes (Ribeiro, 1982, p. 158).

Para o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) a autonomia universitária é a “faculdade que dispõe uma instituição de ensino superior de organizar-se juridicamente, mediante transferência de poder pelo Estado que lhe assegura a competência decisória de se autogovernar, fixando suas regras internas, a partir de suas próprias normas e regulamentos” (CRUB, 1996, p.257).

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

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

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

Embora a Constituição Federal brasileira conceda autonomia às universidades federais, há inúmeras contraposições que não permitem a plena autonomia da universidade. Vieira e Vieira (2003) entendem que não há como pensar em autonomia universitária enquanto não for flexibilizada a natureza de órgão público das instituições federais de ensino superior (IFES). Os reflexos da condição de serviço público se fazem sentir na política de pessoal e nos investimentos.

Os travamentos que a legislação impõe ao sistema de compras e obras dificultam as iniciativas de manter as universidades federais num movimento de contínuo aperfeiçoamento. Por outro lado, os critérios de distribuição orçamentária, operados pelo aparelho burocrático dos ministérios, criam um permanente estado de carência em rubricas essenciais e às vezes

excesso em outras; isso significa dizer que não há uma conveniente distribuição dos recursos, de acordo com as necessidades de cada instituição (VIEIRA; VIEIRA 2003).

Contraopondo os questionamentos sobre autonomia, Peter (2007) as descreve do seguinte modo: autonomia administrativa é a liberdade de organizar-se internamente, condição para o exercício pleno das dimensões didática e científica. E a autonomia de gestão financeira é imprescindível para que as universidades possam estabelecer suas próprias prioridades.

Dias Sobrinho (1993) pontua que a autonomia é o exercício da responsabilidade, da criatividade, e da competência no sentido acadêmico e administrativo, condição essencial da busca de qualidade na produção e reprodução de conhecimentos e na formação de pessoal de nível superior.

Neves (1997) argumenta que a questão da autonomia não foi só discutida no Brasil, mas também em outros países como Portugal, onde algumas medidas nessa direção foram tomadas. Também foi discutida muito intensamente na Inglaterra e na Alemanha, sendo que, na Áustria, foi a referência da reforma do ensino superior. É interessante averiguar que o fato se tomou um fenômeno internacional e que tem marcado os sistemas de ensino superior, manifestando-se em duas grandes questões que crescem de importância. Primeiro: o alto custo desses sistemas, problema real que não foi o Brasil que inventou. Segundo: os entraves para as universidades, provocados por modelos de gestão burocratizados e, eventualmente, permeados por tradições e práticas não exatamente modernas.

Em Portugal a Lei n.º 62/2007 de 10 de setembro, estabeleceu o regime jurídico das IES, regulando, designadamente, a sua constituição, as atribuições e organização, o funcionamento e a competência dos seus órgãos, e, ainda tutela a fiscalização pública do Estado. Nos termos do n.º 1 do art.º 11 da Lei n.º 62/2007, que estabelece a autonomia das IES, “As IES públicas gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado, com a diferenciação adequada à sua natureza” (PORTUGAL, 2007).

Conforme Gonçalves (2016), juridicamente as Universidades Públicas Portuguesas - UPP são organismos com autonomia administrativa e financeira, provindo o seu financiamento, majoritariamente, das transferências do orçamento de Estado. Todavia, nos últimos anos, este contributo sofreu cortes rigorosos, levando a que, devido ao seu estatuto, as UPP procurem financiar a sua atividade através do recurso das receitas próprias provenientes de propinas e verbas de projetos de investigação, entre outras fontes de financiamento.

Em estudo realizado em 16 universidades públicas na Tailândia, os autores constataram que universidades autônomas tailandesas tiveram o grau diferente de prontidão quando foram concedidos o status da autonomia pelo governo. De acordo com seus regulamentos, as universidades podem especificar seu próprio padrão de governança, recrutamento de liderança, gerenciamento de receita, orçamento e gerenciamento de pessoal. O lançamento de critérios educacionais para o quadro de excelência em desempenho para padronizar o sistema de ensino superior do país tornou-se controverso e diz-se que diminuiu o grau de liberdade acadêmica das universidades. Na autonomia financeira, o estudo descobre que a maioria das universidades ainda dependem do orçamento governamental. (JAREMNSIRIPORNKUL; PANDEV, 2018).

2.5 UNIVERSIDADE E GESTÃO UNIVERSITÁRIA

O contexto organizacional e histórico das universidades é um elemento já discutido em diversos estudos e passa a ser conhecido nesta pesquisa a partir deste momento, para contextualizar o objeto de estudo da pesquisa, tratando tanto o caso do ensino superior brasileiro, assim como o de Portugal, sem ter a pretensão de esgotar o assunto.

Primeiramente, Melo (2002) sinaliza que a universidade originou-se na Europa por volta dos séculos XI e XII. Além disso, o autor afirma que as Universidades de Bolonha e Salerno, na Itália, e de Paris, na França costumam ser mencionadas como as primeiras instituições universitárias.

As Universidades de Paris e Montpellier, na França, Bolonha na Itália e Oxford na Inglaterra foram precursoras do ensino universitário. A contribuição dessas instituições na educação daquela época é inquestionável, uma vez que se consubstanciaram como fonte de inspiração para as demais universidades de ensino superior, inclusive na atualidade (LIMA, 2012).

A universidade provocou o desenvolvimento local por meio de seus estudantes, e foi responsável por mudanças sociais, culturais, políticas e históricas do século XIII, transformando-se em um grande centro de profissionalização (OLIVEIRA, 2007).

De acordo com Giles (1987, p. 63) a relevância da interferência das universidades é incontestável no significativo progresso e desenvolvimento intelectual da Europa, cujos reflexos ainda são percebidos nos dias de hoje, conforme exposto a seguir:

É nas universidades que o acervo dos conhecimentos se organiza, se conserva e se transmite. A universidade é o verdadeiro centro da atividade intelectual onde o

processo educativo progride mais do que em qualquer outra instituição. A função da universidade como casa de liberdade intelectual, numa época altamente desconfiada de qualquer suspeita de heresia, é de máxima importância. É o único lugar onde assuntos proibidos ou suspeitos podem ser discutidos com certa impunidade.

As características de uma instituição rígida, segundo Oliveira (2007), respondiam às necessidades e expectativas dos homens daquela época, tal como ocorre ainda nos dias de hoje, ou seja, se a universidade ainda possui sua vitalidade certamente deve-se ao fato de que esta instituição milenar ainda corresponde às necessidades do homem e da sociedade na qual está inserida.

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

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

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

O autor destaca ainda que o ensino superior em nosso País tem uma história curta, mesmo para padrões latino-americanos. Somente com a vinda da família real para o Brasil é que D. João VI instala as primeiras escolas superiores no Rio e na Bahia. Essas escolas, de medicina e engenharia civil e militar, são fundadas para atender às necessidades materiais da própria corte no Brasil. A partir desse momento, a expansão das escolas superiores é lenta: de 1808 a 1889 foram criados apenas quatorze estabelecimentos de ensino superior. Durante a

Primeira República, de 1890 a 1929, foram criados mais sessenta e quatro novos estabelecimentos. Data desse período a fundação da Universidade do Rio de Janeiro (1922), considerada a primeira universidade brasileira, apesar da divergência com outros autores.

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

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

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

A universidade é a referência da pesquisa científica, bem como, o espaço intelectual e acadêmico que forma cidadãos. Paralelamente, é também uma instituição tradicionalista, conservadora, burocrática, fragmentada e resistente a mudanças, apresentando dificuldades para buscar a inovação, conforme afirma Vieira e Vieira (2004, p. 81), “É sabido que as universidades públicas são instituições recalcitrantes à mudança e muito rarefeitas à inovação, embora representem de *per si* o lugar onde, por objetivos fins, se gera conhecimento e inovação”.

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

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

Oliveira, Kamimura e Tadeucci (2011) relatam que a universidade desenvolve estilo próprio de estrutura organizacional em razão de certas diversidades de objetivos e profissionais que nela atuam, além de toda universidade se direcionar para o tripé: ensino, pesquisa e extensão.

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

Observa-se hoje, que a universidade tem assumido uma dimensão ainda maior, diferente daquela inicialmente concebida, com novas perspectivas perpassando as fronteiras do campus, rumo à internacionalização, na busca do compartilhamento do conhecimento a cooperação internacional, e as novas tecnologias podem oferecer oportunidades para reduzir esta disparidade (UNESCO, 1998).

De acordo com Mano e Costa Marques (2012), em Portugal, nos últimos tempos, verifica-se que a forma como tem sido encarado o relacionamento universidade-empresa se alterou bastante. Basta recuar no tempo e verificar a dificuldade de diálogo entre empresas e instituições universitárias. As primeiras acentuavam a crítica a um demasiado teorismo e à falta de adesão à realidade nacional, enquanto as segundas se lamentavam da falta de competências e de modernidade do tecido econômico do país. Se bem que ainda possam existir “ilhas”, a realidade atual é diferente e sente-se que algo começa a mudar. Menezes

(2003) defende: “torna-se imperioso definir projetos nacionais que permitam a acumulação de competências e a sofisticação tecnológica em *clusters* industriais com potencial competitivo internacional de forma a alterar o nosso modelo de desenvolvimento”.

Nesse intercâmbio, a universidade de hoje começa a escalonar o reconhecimento internacional a partir da adoção do modelo de excelência em gestão de classe mundial, o qual implica em gerar valores que sustentem processos e controles capazes de produzir resultados que interessem à sociedade, gerando e sustentando ganhos sociais (USP, 2009) para se tornar uma referência mundial.

Salmi (2009) apresenta três características principais que são pressupostos estruturantes para uma Universidade de Classe Mundial e desafiam as IFES na atualidade, quais sejam: Alta concentração de talentos; Abundância de recursos e Governança favorável sinalizada pela flexibilidade, inovação e visão estratégica. Reforça-se a necessidade de uma governança favorável (que implica na adoção dos mecanismos de governança: liderança, estratégia e controle) imprescindível para que uma universidade possa caminhar rumo ao reconhecimento mundial (SALMI, 2009).

Neves (2016) concluiu que uma universidade de classe mundial, a partir do seu estudo pode ser caracterizada, como: uma universidade que preza pela excelência; tem produção científica em quantidade e, principalmente, qualidade; tem um corpo de colaboradores capacitados e comprometidos em todas as instâncias; tem uma infraestrutura adequada para o desenvolvimento das atividades propostas; possui planejamento estratégico, tem visão de longo prazo; é referência local e internacional; preocupa-se com as questões sociais; está conectada com seus *stakeholders*; preza pela internacionalização; é cosmopolita; sabe inovar, inclusive, em tempos de crise; adota práticas da boa governança e consegue captar e gerir com maestria seus recursos.

Constata-se que a universidade pública “tem sido pressionada a se adequar às mudanças advindas do seu tecido social, sejam fundamentadas em recomendações de agências internacionais ou por força de dispositivos legais nacionais ou locais” (RIBEIRO, 2014, p. 2).

Desta forma, reforça o autor, “a gestão da universidade, hoje, é marcada por uma série de desafios, os quais são configurados como compromissos da instituição tanto em termos educacionais como em termos sociais” (RIBEIRO, 2014, p. 2). Por conseguinte, o fortalecimento da internacionalização da universidade pública, para integrá-la ao cenário global e incluí-la nos *rankings* internacionais com imagem positiva de inovação e de

desenvolvimento é um dos primeiros passos para transformá-la em uma UCM (UNICAMP, 2013).

Corroborando Álvarez (2002) afirma que as universidades constituem realmente centros de produção de serviços sociais e intangíveis, e vêm a ser fontes de riqueza econômica em si mesmas. E reforça que, para além desse efeito econômico direto, a formação de capital humano que desempenha, através de sua atividade docente, tem uma consequência muito importante a médio e longo prazo sobre a capacidade produtiva e a competitividade econômica de sua envolvente. Esta realidade exerce-se fundamentalmente ao nível local e regional onde as universidades estão inseridas, se bem que numa sociedade globalizada como a atual, os efeitos e as sinergias podem ser muito mais amplos.

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

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

Em sua analogia, Dowbor (2003) afirma que as Universidades constituem um impressionante acervo de recursos subutilizados. Da mesma forma como o Estado fatia as políticas em setores, como por exemplo: educação, saúde e segurança, a Universidade reproduz essa segmentação de acordo com as áreas científicas e disciplinas, dificultando a formação de pessoas com capacidade de gerar uma visão integrada dos problemas ligados à qualidade de vida e à cidadania ativa.

Por outro lado, há uma clara dificuldade do mundo universitário interagir com os diversos atores sociais, o que dificulta a geração de uma orientação mais forte do meio universitário para dar respostas às necessidades sociais. O que se sente como necessidade, em outros termos, é uma Universidade que seja um pouco menos lecionadora, e um pouco mais organizadora dos conhecimentos na região onde está inserida. Ainda segundo Dowbor (2003), o universo da educação dispõe de grandes capacidades de organização do conhecimento, e tem uma vocação natural para formar cidadãos. Nada mais natural do que dinamizar o seu potencial científico e organizacional para gerar sistemas de informação para uma cidadania participativa.

No Brasil, as Universidades Federais são autarquias ou fundações públicas pertencentes à Administração Pública indireta e vinculadas ao Ministério da Educação (MEC). O papel das Universidades é de formar profissionais para atuação no mercado, alavancar a produção do conhecimento científico e tecnológico, e promover o desenvolvimento cultural. Apesar de gozarem da autonomia administrativa, garantida pela Constituição Federal (CF-88), as Universidades Federais submetem-se às normas aplicadas ao Serviço Público Brasileiro, sendo, portanto, fiscalizadas e por vezes direcionadas pelo TCU para cumprimento de sua missão como Instituições Federais Públicas de Ensino Superior (IES), uma vez que elas são mantidas por recursos públicos, disciplinados por Lei Orçamentária Anual (LOA). Ficam, portanto, sujeitas às normas da política oficial de educação superior, além da dependência orçamentária, tanto para pessoal como para outros custeios e capital. Há um vício institucional que deve ser analisado inicialmente: as universidades federais funcionam como órgãos públicos, ficando, portanto, sujeitas a um enorme aparato burocrático e normativo (VIEIRA; VIEIRA, 2003).

Conforme Peter (2007), as universidades federais brasileiras desenvolvem suas atividades orientadas por modelo da gestão por demais burocráticos, cuja maior preocupação gerencial é com os aspectos legais e formais dos atos administrativos.

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

Similarmente, Meyer Júnior (2014) afirma que “administração universitária é uma construção incremental graças às ações e iniciativas de seus praticantes, por sua reflexão e aprendizado” (p. 24). Em consequência, Administração Universitária refere-se a um campo científico ainda em construção e que precisa ser consolidado (SCHLICKMANN; MELO, 2013), mas que é pouco explorado pelos estudiosos da administração (MEYER JÚNIOR, 2014). A inexistência de uma “teoria de administração universitária” é um desafio crítico para a gestão das instituições universitárias (MEYER JÚNIOR, 2014).

Desta maneira, Schlickmann e Melo (2013) definem, a Administração Universitária como: “processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da universidade, e de usar todos os seus recursos disponíveis para atingir os objetivos de: formar quadros profissionais de nível superior; realizar pesquisa e extensão; bem como dominar e cultivar o saber humano” (SCHLICKMANN; MELO, 2013 p.6).

A universidade é constituída por um enorme elenco de atores que direta ou indiretamente são responsáveis pelo seu crescimento e desenvolvimento. Os três segmentos (docentes, discentes e técnico-administrativos), acrescidos do público externo que interage cotidianamente no ambiente universitário, dão origem a uma ampla comunidade, extremamente diferenciada e eclética, que faz da universidade, conforme Azevedo *et al.* (2011, p. 11), “um desses organismos complexos que não pode ser compreendido de uma forma simplista, porque está entrelaçado com todos os fenômenos que se referem à sociedade humana”.

Conforme Melo (2002), o espírito pluralista que se encontra incorporado na essência das universidades de todo o mundo, admite a convivência entre grupos ou pessoas com pensamentos diversificados sobre questões variadas e extremas. Sob esse ponto de vista, é possível enxergar a universidade como sendo “[...] um ambiente onde consenso e adversidade convivem sob a ótica da democracia, ensejando caminhos nem sempre facilmente imagináveis para solução de problemas” (MELO, 2002. p. 26).

Por outro lado, tem-se que o tema governança envolve a criação de forças organizacionais, que garantem o sucesso dos *stakeholders* e da sociedade; mesmo nas IES mais “fechadas”, diversos *stakeholders* influenciam as estratégias das IES; o sucesso ou fracasso das estratégias e os benefícios propiciados aos *stakeholders* são de total responsabilidade da IES e de seus tomadores de decisões (TEIXEIRA; DE CASTRO, 2015).

Platt Neto *et al.* (2006), em trabalho realizado na UFSC, listaram grupos de usuários da informação financeira disponibilizada pela universidade, bem como os principais interesses de cada grupo, conforme se pode observar no quadro a seguir.

Quadro 5 – Usuários externos das contas públicas e síntese de seus interesses.

Usuários	Síntese dos presumíveis interesses
Cidadãos, contribuintes ou eleitores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios.
Fornecedores	Decidir pela venda ao Estado por meio do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento. Acompanhar licitações e pagamentos pelos órgãos públicos.
Sindicatos	Negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de servidores públicos, aposentados e pensionistas.
Empresários	Decidir pela continuidade dos negócios, considerando alterações da carga tributária e do incentivo à atividade econômica pelo Estado bem como oportunidades de captação de empregados e dirigentes para os seus quadros

	de recursos humanos.
Investidores (pessoas ou instituições)	Análise de risco quanto à compra de títulos da dívida pública, entre alternativas de investimentos afetadas pelo Estado.
ONGs: associações entre outros	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades.
Partidos políticos	Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive por meio da alocação dos recursos públicos em ensino, pesquisa e extensão.
Pesquisadores e estudantes	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas. Localizar oportunidades e/ou concentração dos recursos potenciais ou reais destacados para a entidade.
Instituições de crédito	Embasar suas decisões de concessão de crédito ao Estado.
Governos em outras esferas ou poderes	Fiscalizar o uso de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro, instituição ou alteração das normas vigentes.
Governos estrangeiros	Decidir pela cooperação e auxílio financeiro, na forma de empréstimos ou doações (transferências).
Mídia (rádio, TV e jornais)	Divulgar notícias e matérias investigativas.

Fonte: Platt Neto *et al.* (2006, p. 139).

Destaca-se no quadro 5 que cada *stakeholder* envolvido com as IES tem diferentes expectativas e isso deve ser levado em conta no planejamento das IES, tanto para a questão da comunicação, assim como nos relacionamentos estabelecidos com cada um destes usuários.

Em pesquisa realizada por Gesser (2018), também na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC foi identificado que em relação aos grupos de interesse, treze dos quatorze entrevistados indicaram os Órgãos de Controle como um dos principais usuários das informações produzidas pelas suas unidades. Em seguida, onze respondentes marcaram a opção servidores. Não obstante as unidades participantes desse estudo possuírem finalidades bem diferentes umas das outras, se constatou que a relevância, sobretudo dos Órgãos de Controle e dos servidores é acentuada por quase todas as unidades.

De acordo com estudo realizado abrangendo a teoria dos *stakeholders*, por Lourenço e Mano (2014), de uma análise efetuada a sete publicações que recentemente estudaram os *stakeholders* das Instituições de Ensino Superior em vários países e um plano estratégico que

identificou os seus próprios *stakeholders* (Universidade de Coimbra, 2011), foi possível identificar 107 partes interessadas, das quais se destaca 33 que surgem em mais trabalhos pesquisados.

Quadro 6 – *Stakeholders* das Instituições de Ensino Superior.

	Partes Interessadas das IES	Tipologia	
1	Empregadores/Empresas/Industria de ambito nacional	Externo	Direto
2	Estudantes Atuais	Externo/Interno	Direto
3	Órgãos e Governo Nacional	Externo	Direto
4	Pessoal docente/Investigador	Interno	Direto
5	Pessoal não docente	Interno	Direto
6	Agencias de acreditação	Externo	Direto
7	Antigos Estudantes	Externo	Direto
8	Associações Profissionais Nacionais e Internacionais	Externo	Direto
9	Comunidade em Geral	Externo	Indireto
10	Gestão de Topo da IES	Interno	Direto
11	Pais/Familias dos Estudantes	Externo	Indireto
12	Governo e Administração Local	Externo	Direto
13	Associações Empresariais	Externo	Direto
14	Comunidade Local	Externo	Indireto
15	Entidades Financiadoras	Externo	Direto
16	Entidades Parceiras e Consorcios	Externo	Direto
17	Órgãos de Comunicação Social	Externo	Direto
18	Outras IES	Externo	Direto
19	Sistema de Ensino Local	Externo	Direto
20	Unidades de Investigação e Desenvolvimento	Externo	Direto
21	Agencias de Financiamento	Externo	Direto
22	Diretores de Unidades Organicas	Interno	Direto
23	Potenciais Estudantes	Externo	Indireto
24	Sindicatos	Externo	Direto
25	Comunidade Cientifica	Externo	Indireto
26	Conselho de Curadores	Interno	Direto
27	Conselhos de Investigação	Interno	Direto
28	Empregadores/Empresas/Industria de ambito local	Externo	Direto
29	Estudantes Internacionais	Externo	Direto
30	Fornecedores	Externo	Direto
31	Grupos de Interesse Especial	Externo	Direto
32	Instituições de Caridade	Externo	Direto
33	União Europeia	Externo	Direto

Fonte: Lourenço e Mano (2014).

Por meio da tipificação e classificação à luz da teoria dos *stakeholders*, é possível verificar que, apesar da predominância de *stakeholders* diretos, e que de fato existem um conjunto relevante de *stakeholders* indiretos. Tal análise reforça a ideia de que as IES têm características específicas à luz da teoria dos *stakeholders*, pelo que é certo que, tal como a teoria preconiza, a gestão de topo deve estar sobretudo preocupada com os *stakeholders* definitivos, no caso das IES, tal poderá não ser suficiente, pelo que a gestão de topo terá que também olhar especialmente para um conjunto de *stakeholders*, que mesmo não tendo um papel direto no funcionamento da instituição, tem um papel vital na sua sustentabilidade

(LOURENÇO; MANO, 2014). Percebe-se aqui um grande desafio para as instituições identificarem e gerenciarem as expectativas de todos os *stakeholders* das IES.

Para complementar e finalizar a caracterização do tema universidades, na sequência são demonstrados alguns breves dados sobre a educação superior no Brasil e em Portugal.

O Censo da Educação Superior, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão vinculado ao Ministério da Educação - MEC no Brasil, constitui-se importante instrumento de obtenção de dados para a geração de informações que subsidiam a formulação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, além de ser elemento importante para elaboração de estudos e pesquisas sobre o setor. O Censo coleta informações sobre as Instituições de Educação Superior (IES), os cursos de graduação e sequenciais de formação específica e sobre os discentes e docentes vinculados a esses cursos. No *site* do INEP os dados disponíveis são de 2002 até 2017.

Em 2017, 35.380 cursos de graduação foram ofertados em 2.448 instituições de educação superior (IES) no Brasil, sendo 296 (12%) públicas e 2.152 (88%) privadas, para um total de 8.286.663 estudantes matriculados, os dados são do Censo da Educação Superior divulgados pelo MEC e INEP em 2019. A quantidade de cursos vem crescendo continuamente e no ano de 2017 observou-se uma expansão de 6%, comparada ao ano anterior. Segundo as estatísticas apresentadas, as 199 universidades existentes no país equivalem a 8,1% do total de IES, mas concentram 53,6% das matrículas em cursos de graduação. No ano de 2017, o número de matrículas na educação superior (graduação e sequencial) continuou crescendo, com aumento de 3,0% em relação à edição de 2016. Entre 2006 e 2016, houve aumento de 62,8%, com uma média anual de 5% de crescimento. Porém, em relação a 2015, a variação positiva foi de apenas 0,2%. Os cursos de bacharelado mantêm sua predominância na educação superior brasileira com uma participação de 68,3% das matrículas. Os cursos tecnológicos tiveram o maior crescimento (5,6%) entre os graus acadêmicos em 2017, quando comparado a 2016. Cumpre destacar a expansão das matrículas de graduação a distância, que nos anos de 2015 a 2017, alcançam uma variação positiva de 26,1% e atingem, em 2017, 21,2% do total de matrículas.

Em 2017, foram oferecidas mais de 10,7 milhões de vagas em cursos de graduação, sendo 73,3% vagas novas e 26,6%, vagas remanescentes. Em 2017, o total de vagas teve um acréscimo de 1,1% em relação aos dados de 2016. Esse crescimento é bastante reduzido, tendo em vista a expansão observada de 2015 para 2016, quando as vagas aumentaram 25,0%.

Em 2017, 3,2 milhões de alunos ingressaram em cursos de educação superior de graduação. Desse total, 81,7% em instituições privadas, o que representa crescimento de 8,1% em relação a 2016, seguindo a tendência de crescimento observada a partir de 2015 e superando o total mais expressivo e alcançado em 2014, igual a 3.110.848. É possível dimensionar que a modalidade presencial, apesar de contemplar a maior parte dos ingressantes, tem perdido em participação percentual (de 76,2%, em 2015, para 66,7%, em 2017). Isso porque, na mesma direção já delineada anteriormente, o ritmo de crescimento por parte da modalidade a distância mantém-se mais elevado que o da modalidade presencial. De 2016 para 2017, o aumento do número de ingressantes é de 0,5% na modalidade presencial contra 27,3% na modalidade a distância (INEP, 2019).

Com relação ao sistema de Ensino Superior em Portugal é um sistema binário que integra universidades e institutos politécnicos com estruturas de organização e dimensão diversificadas e de diferente natureza jurídica, com instituições públicas incluindo a Universidade Aberta e as instituições de ensino superior militares e policiais e instituições privadas. O sistema de ensino superior em Portugal é constituído por 121 Instituições (IES) a que correspondem 338 Unidades Orgânicas (UO); o ensino superior público corresponde a cerca de um terço das instituições, mas a quase 60% das unidades orgânicas. O ensino superior público, incluindo o ensino militar, representa quase $\frac{3}{4}$ dos ciclos de estudos (74%), oferece $\frac{2}{3}$ do total de vagas (66%) e concentra 77% dos estudantes inscritos no ano 2010/11 (A3ES, 2012).

Em Portugal, os estudantes matriculados no Ensino Superior passaram de 81.582 em 1978, para 361.943 em 2017 (DGES). Um crescimento que se deu essencialmente durante a década de 90, com uma estagnação logo na década seguinte, agravada pela tendência de diminuição do número de candidatos, e a conseqüente crise de captação de estudantes, com o número de vagas superior ao número de candidatos (DGES, 2018).

A estas tendências acrescem, a maior diversidade da oferta educativa, que levou a que a média de 44 estudantes colocados na primeira fase por cada curso de Licenciatura e Bacharelato em 1997, tenha diminuído para 34,4 estudantes em 2013 (DGES). Acresce ainda o aumento do número de diplomados na população portuguesa entre os 30 e os 34 anos, que passou de 13% em 2002 para 26,1% em 2011 (INE), mas acompanhado pelo aumento do desemprego de diplomados, que passou de um peso de 2% do total de desempregados em 1992 para 16% em 2013 (LOURENÇO; MANO, 2014).

Também na área da investigação houve profundas mudanças, mais uma vez com um acréscimo massificado da produção científica. Em pouco mais de duas décadas, a produção

científica na EU-15 (Dinamarca, Suécia, Holanda, Finlândia, Bélgica, Reino Unido, Irlanda, Áustria, Luxemburgo, Alemanha, Portugal, Espanha, França, Grécia e Itália), aumentou 244%. Portugal registrou um dos maiores crescimento, passando de 83 publicações por milhão de habitante em 1990, para 1132 em 2012 (LOURENÇO; MANO, 2014).

Destaca-se outra constatação feita por Lourenço e Mano (2014) de que em Portugal, têm-se associado duas outras tendências ao aumento da produção científica, A produção científica é cada vez mais realizada em redes internacionais, com um aumento de 523 publicações em coautoria com instituições de outros países em 1990, para 11.772 em 2011. Também a origem do investimento em Investigação e Desenvolvimento mudou. Majoritariamente proveniente do Estado ou do Ensino Superior até aos primeiros anos do novo século, passou a ter uma maior expressão empresarial, passando a despesa proveniente destas a ser superior à do Ensino Superior em 2003, acentuando-se nos anos seguintes, com as empresas responsáveis por mais de 50% da despesa em I&D em 2007, 2008 e 2012.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados para atingir os objetivos propostos neste estudo, a estratégia de pesquisa adotada, o universo no qual os sujeitos estão inseridos, o processo de coleta dos dados e os procedimentos de análise dos resultados obtidos na realização da pesquisa. Conforme Gil (2008), pesquisa consiste em um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas propostos mediante o emprego de procedimentos científicos.

3.1 NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA

O presente estudo caracteriza-se por sua abordagem qualitativa e de caráter descritivo. Considera-se esta pesquisa como qualitativa uma vez que ela ressalta “a natureza socialmente construída da realidade, a relação entre o pesquisador e o que é estudado, e as limitações situacionais que influenciam a investigação” (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 23). Além disso, essa forma de analisar o problema garante a riqueza dos dados e permite ver o fenômeno na sua totalidade. Por meio dessa abordagem, é possível apreender a realidade, que é “socialmente construída” (VIEIRA, 2004, p. 17).

É uma pesquisa descritiva, visto que buscou conhecer a natureza do fenômeno estudado, a partir da análise documental e da avaliação da percepção dos gestores selecionados e assim buscou descrever a realidade existente quanto à governança e autonomia nas IES públicas pesquisadas. Conforme Marconi e Lakatos (2003), os estudos descritivos têm como principal finalidade não apenas conhecer a natureza do objeto estudado, mas identificar as principais características e os processos que constituem sua implementação.

3.2 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A delimitação do estudo refere-se a definição da população, amostra e sujeitos da pesquisa. População ou universo é o conjunto de elementos que apresentam determinadas características (GIL, 2008; RICHARDSON, 2012).

O universo a ser pesquisado são as instituições de ensino superior públicas brasileiras e portuguesas.

A escolha da amostra das instituições portuguesas para o estudo comparativo com as instituições brasileiras ocorreu em virtude do convênio internacional já existente, por longo

tempo, entre a Universidade Federal de Santa Catarina, por meio do Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária – INPEAU, no qual sou pesquisadora, e a Universidade de Lisboa em Portugal, por intermédio do Instituto Superior de Economia e Gestão - ISEG. Além disso, existe a questão da acessibilidade da língua portuguesa que perpassa os dois países, além de as universidades portuguesas serem as protagonistas entre os países de língua portuguesa, e pertencerem à comunidade dos países de língua portuguesa - CPLP. São universidades que possuem uma longa trajetória e com uma importante história inclusive influenciando o cenário educacional brasileiro. O próprio início da universidade no Brasil foi por intermédio da família real portuguesa. Além do que as IES portuguesas pertencem à comunidade da União Europeia e estão recebendo estudantes de todo o mundo, por meio do programa *Erasmus*, o que a torna uma entidade europeia e não somente portuguesa.

Foram selecionados dois universos distintos de instituições de ensino superior, as universidades e os institutos técnicos. Em Portugal foram pesquisadas a Universidade de Lisboa e o Instituto Politécnico de Lisboa, por serem as maiores instituições de Portugal e estarem situados na cidade de Lisboa, que é a sede do ISEG, e do SOCIUS que é o instituto de pesquisa, dentro da ULisboa, que me acolheu como pesquisadora para a realização deste estudo. Além disto, a ULisboa é a universidade portuguesa mais bem colocada nos *rankings* internacionais e com o maior número de patentes. Tendo assim uma amostra em Portugal de uma universidade pública e de um instituto politécnico público, abrangendo os dois modelos de IES públicas presentes hoje naquele país.

No Brasil, foram selecionadas como objeto da pesquisa a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, o Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC e a Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. A seleção destas instituições ocorreu, no caso da UFSC e do IFSC, por estarem localizadas em Florianópolis e pela inserção da pesquisadora como doutoranda da UFSC e pela parceria do IFSC de longa data, com os estudos em gestão universitária realizados pelo INPEAU. No caso da Unicamp, a instituição foi escolhida por ser uma universidade estadual pública, localizada no Estado de São Paulo, que possui como diferencial, a possibilidade de trabalhar com autonomia dos recursos financeiros, já há 30 anos, recebidos de uma parte do ICMS do estado de São Paulo, que tem a maior arrecadação do Brasil, e também por seu reitor ser o presidente do CRUESP. O CRUESP é o conselho de reitores das universidades do estado de São Paulo, que é o órgão responsável por congregar as três universidades estaduais paulistas que detém parte do ICMS de São Paulo e por organizar a gestão destes recursos e reforçar a autonomia destas universidades. Além disto, a

Unicamp destaca-se nos principais *rankings* internacionais, sendo uma das universidades brasileiras com relevante destaque na pesquisa. Desta forma temos nesta amostra brasileira a representação dos diferentes segmentos de instituições de ensino superior públicas, sendo uma universidade federal, um instituto federal e uma universidade estadual.

3.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Todo estudo implica no levantamento de dados de fontes diversas (MARCONI; LAKATOS, 2003) e os instrumentos de coleta de dados escolhidos devem possibilitar o alcance de informações que contribuam com a solução do problema de pesquisa e, portanto, devem estar correlacionados aos objetivos da pesquisa (VERGARA, 2010).

Considerando os objetivos da pesquisa, neste caso foram utilizados os levantamentos bibliográficos e documentais, entrevistas semiestruturadas com o uso de roteiro de entrevista e a observação direta.

Na pesquisa bibliográfica, foi realizada uma busca e análise dos instrumentos de governança, notadamente os voltados para o setor público, uma vez que a análise do estudo está focada nas IES públicas brasileiras e portuguesas. Por meio da busca em diversos sítios eletrônicos, foram identificados os instrumentos de governança das instituições selecionadas.

Além dos instrumentos de governança, também foi verificada a legislação brasileira em vigor, que trata de aspectos de governança e da transparência na gestão pública, autonomia e ensino superior, e que abordam a parte de exigências legais da transparência e do acesso à informação.

Ademais, por meio do levantamento bibliográfico foi efetivada a busca de contribuições teóricas já existentes sobre o tema abordado em livros, artigos, monografias, teses e dissertações.

Para o alcance do objetivo deste estudo, foram coletados dados por meio de documentos internos das instituições como estatuto, regimento, relatório de gestão, código de boas práticas, discursos dos reitores, entre outros. Na pesquisa documental, foram analisados se os termos governança, autonomia, transparência e *accountability* ou prestação de contas, estavam presentes nesta documentação de cada instituição.

As entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores nas IES pesquisadas foram baseadas em um roteiro semiestruturado que serviu como um “guia de tópicos” e, portanto, não rígido (GODOY, 2006), o que permitiu aos entrevistados se expressarem de maneira mais livre e impessoal. O roteiro com as questões previstas (APÊNDICE A) para as

entrevistas semiestruturadas foi elaborado com base nas categorias de análise deste estudo e em algumas recomendações do TCU para a boa governança pública, e estão alinhados aos objetivos específicos. O roteiro sofreu algumas adaptações para ser utilizado em Portugal, por exemplo, o termo governança foi substituído por governação e no momento da entrevista alguns termos foram explicados com a linguagem ajustada ao país. As entrevistas foram realizadas mediante agendamento prévio junto aos gestores e membros das instituições de ensino superior pesquisadas, no período de outubro de 2018 a setembro de 2019, conforme demonstrado no quadro 8, sendo realizadas tanto de forma presencial como por chamada telefônica.

Foram realizadas um total de 19 entrevistas sendo 9 em Portugal e 10 no Brasil, tanto em Portugal como no Brasil foram entrevistados os representantes das entidades de classe dos dirigentes, o CRUP, conselho de reitores das universidades Portuguesas e a ANDIFES, associação nacional de dirigentes de instituições federais de ensino superior. O quadro a seguir demonstra a distribuição das entrevistas realizadas de acordo com as instituições.

Quadro 7 – Distribuição das entrevistas realizadas por instituição

IES	Quantidade de entrevistas	% entrevistas
Ulisboa	5	26.3%
IPL	3	15.8%
UFSC	4	21.1%
IFSC	3	15.8%
Unicamp	2	10.5%
CRUP	1	5.3%
ANDIFES	1	5.3%
Total	19	100.0%

Fonte: Elaboração própria.

Em cada instituição de ensino superior foram realizadas entrevistas com os gestores, com cargos de reitores ou vice-reitores, presidentes ou vice-presidentes, diretores de escolas ou de centros de ensino, pró-reitores e com representantes dos conselhos gerais ou do conselho universitário, conforme o caso. O quadro a seguir demonstra a distribuição das funções dos entrevistados por instituição.

Quadro 8 – Funções dos entrevistados por instituição, a data e a duração da entrevista.

Instituições	Sujeitos da Pesquisa	Data	Duração
Ulisboa	vice-reitor	26 Nov 2018	01h11m
	membro conselho geral	30 Nov 2018	33m38s
	diretor de escola menor	31 Out 2018	48m37s
	diretor de escola maior	31 Out 2018	57m58s
	membro conselho escola	14 Nov 2018	1h00m
IPL	vice-presidente	26 Nov 2018	36m34s
	presidente do conselho geral	28 Nov 2018	23m37s
	diretora administrativa	28 Nov 2018	37m46s
UFSC	Reitor	20 Mar 2019	45m59s
	pró-reitor de administração	23 Abr 2019	36m18s
	diretor de centro e membro conselho superior	25 Mar 2019	37m10s
	diretor de centro e membro conselho superior	27 Mar 2019	42m08s
IFSC	Reitor	23 Mai 2019	51m55s
	pró-reitor de desenvolvimento institucional	22 Jul 2019	01h04m
	diretor de centro e membro conselho superior	31 Mai 2019	01h06m
UNICAMP	Reitor	20 Ago 2019	26m56s
	membro do conselho superior	19 Set 2019	27m09s
ANDIFES	secretário executivo	30 Ago 2019	41m03s
CRUP	presidente	26 Dez 2018	por email

Fonte: Elaboração própria.

No caso da Universidade de Lisboa foi entrevistado um representante do conselho superior, que inclusive estava como presidente de uma comissão, que era responsável pela realização de uma avaliação geral pela qual estava passando a universidade e que estava sendo feita por membros externos à essa universidade.

Na Universidade de Lisboa foi feita a tentativa de entrevistar a administradora da instituição, porém este cargo estava vago na época do agendamento das entrevistas nesta instituição e não pode se conseguir a tempo uma entrevista com um cargo administrativo similar a este.

Foi feito contato com o presidente do conselho de presidentes dos institutos politécnicos (CPIP), sendo que o mesmo não pode nos atender pessoalmente e ficou de responder por escrito, porém não nos enviou as respostas até o encerramento da pesquisa.

Da mesma forma foi feito contato com a secretaria do conselho de reitores das universidades brasileiras – CRUB, porém não obtivemos retorno para a realização da entrevista com o presidente deste conselho.

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

As entrevistas realizadas com os membros das instituições foram gravadas com a autorização dos entrevistados. A identidade dos entrevistados foi preservada e os mesmos receberam um número aleatório de 1 a 19 para ser utilizado como referência na análise dos resultados, sendo que de 1 a 9 se referem aos entrevistados em Portugal e de 10 a 19 os entrevistados no Brasil.

Outra forma de coleta de dados efetuada neste estudo foi a observação direta, que ocorreu em virtude da inserção da pesquisadora nos estudos de gestão universitária já há algum tempo e o vínculo com a UFSC como estudante desde a sua graduação. Foram realizadas visitas nas instituições pesquisadas, além da participação em eventos como o Fórum de gestores do ensino superior – Forges, realizado em Lisboa em 2018, o Seminário de autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas, e no Encontro Nacional da Pós-graduação em Administração - Enanpad, ambos realizados em São Paulo, em 2019, que contou com a presença de gestores das instituições de ensino superior e painéis específicos sobre a atual conjuntura das IES.

Em virtude da coleta de dados ser realizada em diferentes fontes, na análise dos dados foi adotada a triangulação de dados para que o objeto de estudo possa ser visto de vários pontos de referência e por meio de múltiplas perspectivas (VERGARA, 2010).

Para fins desta pesquisa, as categorias de análise que foram utilizadas são: governança, transparência, *accountability* e autonomia, que são conceituadas baseadas na literatura referenciada neste trabalho como:

Governança – é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014);

Transparência – é a divulgação e possibilidade de acesso a todas as informações das entidades públicas, sendo um dos requisitos de controle social do Estado;

Accountability – é a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder, possibilitando a responsabilização dos gestores públicos por seus atos (adaptado de Nakagawa (1993);

Autonomia – é o direito ao autogoverno, democraticamente exercido pelos corpos acadêmicos, sem imposição externa dos poderes governamentais, nem interferências de

quaisquer instituições estrangeiras, quer na determinação de sua política de ensino, de pesquisa e de extensão.

A escolha das categorias de análise *accountability* e transparência se justificam por estarem intimamente ligadas à governança, inclusive citadas pelos autores pesquisados no referencial teórico com sendo princípios da governança.

O quadro a seguir apresenta os objetivos do presente estudo, vinculando-os às categorias de análise e aos instrumentos de coleta de dados.

Quadro 9 – Objetivos específicos, categorias de análise e instrumento de coleta de dados

Objetivos Específicos	Categorias de análise	Instrumentos
Identificar as características do sistema de governança nas IES públicas brasileiras e portuguesas;	Governança transparência <i>accountability</i>	Pesquisa Documental, Bibliográfica, Entrevista
Demonstrar como se caracteriza a autonomia universitária nas IES públicas brasileiras e portuguesas;	Autonomia	Pesquisa documental, Bibliográfica, Entrevista
Analisar a relação existente entre sistema de governança e autonomia universitária;	Governança Autonomia	Pesquisa documental, Entrevista
Apresentar pontos convergentes no sistema de governança e autonomia das IES públicas brasileiras e portuguesas;	Governança Autonomia	Entrevista, Observação
Propor diretrizes para o sistema de governança e autonomia para as IES públicas.	Governança Autonomia	Entrevista, Observação

Fonte: Elaboração própria.

Destacam-se a seguir as técnicas utilizadas para a análise dos dados coletados nesta pesquisa.

3.4 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE DADOS

Para a análise dos dados desta pesquisa foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. De acordo com Roesch, Becker e Mello (1999), essa técnica é a comumente empregada nas

pesquisas para a análise de textos. Entretanto, Bardin (2004, p. 31) define análise de conteúdo como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Assim, depreende-se que a análise de conteúdo pode ser utilizada por qualquer tipo de comunicação, não somente as textuais. Essa técnica desenvolve-se em três etapas básicas: pré-análise (organização do material), descrição analítica (estudo aprofundado do material) e interpretação inferencial (tratamento, inferência e interpretação dos dados) (BARDIN, 2004).

A pré-análise foi feita organizando as entrevistas gravadas e transcrevendo-as no editor de texto @microsoft word para o devido tratamento e análise dos dados. Para a análise documental foi utilizado o software on line, <https://www.wordclouds.com/>, para fazer a nuvem de palavras.

A descrição analítica foi feita após a transcrição das entrevistas, onde cada resposta foi agrupada de acordo com a questão e o tema, o que possibilitou uma sistematização das informações obtidas na coleta dos dados, com uma visão mais geral das respostas e uma análise dos resultados.

A interpretação inferencial foi feita por meio da análise dos dados agrupados de acordo com o tema, com tratamento estatístico em alguns casos e em outros com transcrição de parte da resposta do entrevistado para cruzar com a análise documental e o referencial teórico.

3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

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

Portanto, alguns pontos podem ser destacados como limitação desta pesquisa:

Os dados coletados nas entrevistas representam a percepção destes gestores, o que pode ter alguma dissonância e distanciamento dependendo do indivíduo e de sua experiência na gestão e na IES, pois os mesmos se encontram em um processo de aprendizagem contínua. Além disso, aponta-se a dificuldade de agenda com os gestores das instituições e o limite de tempo estabelecido por alguns para a entrevista;

Os fenômenos estão em constante transformação dentro das IES pesquisadas e em todo o ambiente que as envolve, ou seja, existem processos sendo implantados e em ajuste, o que pode prejudicar o resultado da pesquisa.

O momento político pelo qual passa o Brasil com impacto direto na educação superior, pode afetar ou influenciar o produto final da pesquisa.

A escolha da população da pesquisa ser em Portugal e no Brasil, em detrimento de outros países, reflete a realidade territorial destes dois países.

O tema abordado é polêmico e possibilita variadas interpretações, o que também pode alterar o resultado do estudo.

Os dados coletados para a pesquisa foram somente nas cinco instituições já descritas, em função de fatores como tempo e recursos, o que poderia ser ampliado para outras unidades para verificar se existiria a mesma tendência.

A realização da pesquisa somente em algumas IES, não abrangendo um universo maior da população, pode prejudicar uma generalização do estudo, não obstante servem para a interpretação, conclusões e recomendações gerais.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão realizadas a descrição e a análise dos dados obtidos na pesquisa executada, tanto no levantamento documental, quanto na observação, e também nas entrevistas com os gestores das instituições pesquisadas.

Inicia-se com a descrição das instituições participantes da pesquisa e após são realizadas as análises pelas categorias já definidas, que são: governança, transparência, *accountability* e autonomia.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES

Demonstra-se neste item uma breve descrição de cada uma das Instituições participantes da pesquisa, sejam elas Universidade de Lisboa - ULisboa, Instituto Politécnico de Lisboa- IPL, Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Instituto Federal de Santa Catarina - IFSC e Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, também serão descritos o Conselho de reitores das universidades portuguesas - CRUP, a Associação Nacional de Dirigentes das Instituições de Ensino Superior – ANDIFES e o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas – CRUESP.

Atualmente a Universidade de Lisboa é a maior Universidade de Portugal e uma das maiores da Europa. Aceitando a responsabilidade de tornar a cidade de Lisboa uma das grandes capitais europeias da cultura e da ciência, criada em 1911 a ULisboa recebe todos os anos cerca de 6.900 estudantes internacionais, cerca de 14,5% do total de estudantes, provenientes de mais de 100 países, que procuram uma educação de alta qualidade, bem como a cultura, o clima e a hospitalidade que Lisboa, e Portugal, têm para oferecer. A ULisboa é líder em Portugal nos principais *rankings* internacionais e pertence ao conjunto das 200 melhores universidades do mundo, independentemente do método ou dos critérios que são utilizados para a aferição do seu desempenho (ULISBOA, 2018).

O Instituto Politécnico de Lisboa – IPL é uma instituição de ensino superior público que desenvolve a sua atividade através de seis Escolas e de dois Institutos com oferta formativa diversificada abrangendo as artes, as ciências empresariais, as ciências da saúde, a comunicação, a educação e a engenharia, localizada na área metropolitana de Lisboa. Entrou em funcionamento em 1985, criada ao abrigo das disposições do Decreto-Lei N.º 513/79. Desde o seu início que o objetivo primordial do IPL é o desenvolvimento de um ensino

vocacionado para a empregabilidade e para o desempenho profissional, assente no conhecimento científico, nas artes e na cultura (IPL, 2019).

A Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, com sede em Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina, foi fundada em 18 de dezembro de 1960, com o objetivo de promover o ensino, a pesquisa e a extensão. Sua comunidade é constituída por cerca de 70 mil pessoas, entre docentes, técnicos-administrativos em Educação e estudantes de graduação, pós-graduação, ensino médio, fundamental e básico. É uma Universidade pública e gratuita, e possui campi em mais quatro municípios: Araranguá, Curitibanos, Joinville e Blumenau. Os campi foram instituídos com recursos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), do Ministério da Educação (MEC), em um processo de interiorização da Universidade para outras regiões em Santa Catarina. Seu comprometimento com a excelência e a solidariedade faz com que alcance altos níveis de qualificação, participando da construção de uma sociedade mais justa e democrática. No *World University Ranking 2018*, da *Times Higher Education*, consultoria britânica na área da educação superior, a UFSC é a única do estado a figurar no *ranking* e aparece como a 16ª brasileira da lista. A partir dos anos 80, a instituição passou a investir intensamente na expansão da pós-graduação e pesquisa, além de apoiar a criação de centros tecnológicos no estado de Santa Catarina e desenvolver uma série de projetos de extensão voltados à sociedade (UFSC, 2019).

O Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) é uma instituição pública federal de ensino. Atua na oferta de educação profissional, científica e tecnológica, oferecendo cursos nos mais diversos níveis: qualificação profissional, educação de jovens e adultos, cursos técnicos, superiores e de pós-graduação. O IFSC foi criado em Florianópolis por meio do decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, pelo presidente Nilo Peçanha, como Escola de Aprendizes Artífices de Santa Catarina. Seu objetivo era proporcionar formação profissional aos filhos de classes socioeconômicas menos favorecidas. A primeira sede foi instalada em 1º de setembro de 1910, em um prédio cedido pelo governo do Estado, na Rua Almirante Alvim, no Centro da capital catarinense. A Lei 11.892/2008 criou a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, formada por 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Assim, o Cefet-SC transformou-se em Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC, 2019).

A Unicamp é uma autarquia, autônoma em política educacional, mas subordinada ao Governo Estadual no que se refere a subsídios para a sua operação. Assim, os recursos financeiros são obtidos principalmente do Governo do Estado de São Paulo e de instituições

nacionais e internacionais de fomento. Fundada em 5 de outubro de 1966 e localizada no Estado de São Paulo, a Unicamp tem três campi — em Campinas, Piracicaba e Limeira — e compreende 24 unidades de ensino e pesquisa. Possui também um complexo de saúde (com duas grandes unidades hospitalares no campus de Campinas), além de 23 núcleos e centros interdisciplinares, dois colégios técnicos e uma série de unidades de apoio num universo onde convivem cerca de 50 mil pessoas e se desenvolvem milhares de projetos de pesquisa. A Unicamp responde por 8% da pesquisa acadêmica no Brasil, 12% da pós-graduação nacional e mantém a liderança entre as universidades brasileiras no que diz respeito a patentes e ao número de artigos per capita publicados anualmente em revistas indexadas na base de dados ISI/WoS (UNICAMP, 2018).

Apresenta-se no quadro a seguir um consolidado com os principais indicadores das universidades que foram objeto desta pesquisa no Brasil e em Portugal.

Quadro 10 – Indicadores das universidades pesquisadas

Universidades	Ano Criação	Cidade	Unidades	Graduação	Mestrado	Doutorado	Nº Alunos	Docentes	Orçamento (R\$)
ULisboa	1911	Lisboa	18	80	227	110	47.794	3369	1.456.553.136,28
IPL	1985	Lisboa	8	38	43	0	13.167	916	275.526.666,22 (2017)
UFSC	1960	Florianópolis Araranguá, Blumenau, Curitibanos, Joinville	15	120	86	56	41.290	2.649	1.477.725.783,00
IFSC	1909	20 cidades SC	22	38	6	0	50.335	1.605	587.247.086,00 (2018)
UNICAMP	1966	Campinas e região	24	66	77	70	36.598	2146	3.055.144.086,00

OBS: Os valores em EURO foram convertidos pela cotação do dia 06/07/2018, no valor de R\$ 4,54

Fonte: Elaboração própria baseados nos portais das universidades.

Conforme relata o entrevistado 5 há uma distinção importante em Portugal, não tanto legal, mas prática, é que em geral os institutos politécnicos tem uma orientação mais regional e de maior ligação com as comunidades locais, portanto há claramente estes dois níveis de

ensino superior em Portugal, ambos os níveis são pautados pelo regulamento jurídico das instituições de ensino superior - RJES, e o RJES introduziu uma novidade muito importante, que foi a possibilidade de as universidades públicas se organizarem de acordo com o estatuto fundacional, se constituírem como fundação, existem algumas universidades públicas que já estão a funcionar com este estatuto fundacional e que são em primeiro lugar a Universidade do Porto, depois a Universidade do Minho, a Universidade de Aveiro, e aqui em Lisboa creio que a Universidade nova de Lisboa e o ISCTE - Instituto universitário de Lisboa, que é uma escola universitária de menor dimensão, mas que também adquiriu este estatuto fundacional.

Descreve-se agora as entidades de representação dos gestores das IES que participaram desta pesquisa, o CRUP, a ANDIFES e o CRUESP.

O Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas – CRUP é uma entidade de coordenação do ensino universitário em Portugal e integra como membros efetivos o conjunto das Universidades públicas, o ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, a Universidade Católica Portuguesa e o IUM – Instituto Universitário Militar, num total de 16 instituições de ensino superior, procurando nesta medida constituir um núcleo de representatividade significativo de uma parte importante do sistema nacional de Ensino Superior. No desempenho da sua atividade, o CRUP desenvolve um vasto conjunto de relações interinstitucionais que procuram intensificar e acentuar a importância da dinamização do ensino superior na vida do país (CRUP, 2019).

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de ensino superior-Andifes, criada em 23 de maio de 1989, é a representante oficial das universidades federais na interlocução com o governo federal, com as associações de professores, de técnico-administrativos, de estudantes e com a sociedade em geral. Representa hoje, 2 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), 2 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) e 63 universidades federais – localizadas em todos os estados da Federação e no Distrito Federal. Um dos objetivos da associação é a integração das instituições federais de ensino superior, sua valorização e defesa (ANDIFES, 2019).

O conselho de reitores das universidades estaduais paulistas – CRUESP é constituído pelos reitores da USP, Unicamp e Unesp e pelos Secretários de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia e da Educação do Estado de São Paulo. Tem como principais objetivos fortalecer a interação entre as Universidades, propor possíveis formas de ação conjunta, conjugar esforços com vistas ao desenvolvimento das universidades, assessorar o Governador em assuntos de ensino superior, analisar e propor soluções para as questões relacionadas com

o ensino e pesquisa nas Universidades Estaduais. O Decreto Estadual 26.914, de 15 de Março de 1987, dispõe sobre o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais (CRUESP, 2019). E o decreto estadual 29.598 de 1989, descreve em seu artigo 3º. algumas responsabilidades do CRUESP:

Artigo 3.º - O Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas baixará normas adicionais fixando os critérios de execução orçamentária das Universidades do Estado de São Paulo incluindo os relativos a política salarial de seu pessoal docente, técnico e administrativo observado não só o limite financeiro estabelecido neste decreto como o disposto no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil e no artigo 92 inciso VI da vigente Constituição do Estado com a redação dada pela Emenda Constitucional n º 57 de 25 de setembro de 1987_(SÃO PAULO, 1989).

Sendo estas as instituições participantes da pesquisa, passa-se agora para a discussão dos resultados obtidos na pesquisa por categoria de análise.

4.2 GOVERNANÇA NAS IES BRASILEIRAS E PORTUGUESAS

O sistema de governança universitário é um sistema colegiado consagrado mundialmente, e que pode ser constatado pela pesquisa realizada nas universidades e nos Institutos também da mesma forma, tanto em Portugal quanto no Brasil,

Em Portugal, o termo utilizado para governança é governação, diferente do utilizado no Brasil, mas com o mesmo aporte conceitual.

No Brasil, a regulamentação do sistema de governança das universidades e dos institutos é feita pela Lei de Diretrizes e bases da Educação – LDB e pelos estatutos das instituições.

Já em Portugal a previsão legal está contida no Regulamento Jurídico das Instituições de Ensino Superior – comumente chamado de RJIES, que é a Lei 62 de 10 de Setembro de 2007. Segundo o relatório do Conselho Nacional de Educação de Portugal, a autonomia de que gozam as instituições de ensino superior foi enquadrada por um novo modelo de organização e gestão que introduziu muitas mudanças no governo das instituições. A mais importante, no caso das instituições públicas, foi, sem dúvida, a criação dos Conselhos Gerais e as suas novas competências, órgão que representa a passagem de um modelo colegial de múltiplas sedes de governança institucional, para um modelo em que o Conselho Geral assume as responsabilidades pelo governo das instituições e onde participam elementos externos, incluindo o seu próprio Presidente.

Segundo Giraldo (2017), a governança universitária é um dispositivo formado pelos elementos adotados para atingir os objetivos do projeto educativo institucional. O dispositivo

é liderado pelos diretores universitários que incluem pelo menos os fundadores, o reitor ou reitora, a câmara geral ou o conselho superior, o conselho acadêmico e os decanos, incluindo estruturas, políticas, normas, processos e práticas de gestão. A governança universitária é, portanto, uma forma de poder, um conjunto de práticas e procedimentos para atingir os objetivos estratégicos da instituição. No entanto, deve-se esclarecer que não existe nenhuma técnica de poder abstrata ou no vácuo: haverá sempre um *telos*, um propósito final por parte daqueles que detêm o poder.

No Brasil o TCU apresenta algumas regulamentações sobre governança pública e dispõe do manual da boa governança pública, que já foi utilizado por alguns autores para a realização de estudos nas IES brasileiras. Porém, o manual do TCU apresenta um padrão para todas as instituições públicas, que talvez seja pouco adequado para qualquer organização do setor público, pois é inspirado no setor privado. Portanto, neste caso, deveria ser adaptado quando se trata de uma instituição de ensino superior, pois nem sempre o cumprimento de todos os itens deste manual, ou da maioria destes, irá garantir uma boa governança que leve ao resultado final esperado pela sociedade e que possa manter as IES em um nível compatível com as de classe mundial. No Canadá e no Reino Unido foram desenvolvidos instrumentos específicos com relação a governança para as IES, com o devido cuidado e respeito às suas especificidades e na busca de resultados pautados para este tipo de instituição, que podem ser levados em consideração para uma possível adaptação para novos países.

O quadro a seguir demonstra a previsão legal do sistema colegiado nas universidades e institutos pesquisados e a diferença na presidência do conselho nestas IES.

Quadro 11 – Presidência e previsão legal do conselho nas IES

	ULISBOA	IPL	UFSC	IFSC	Unicamp
Presidente Conselho	Membro externo	Membro externo	Reitor	Reitor	Reitor
Previsão legal	RJIES	RJIES	Estatuto	Estatuto	Estatuto

Fonte: Elaboração própria baseado na legislação vigente.

Descreve-se a seguir com mais detalhes o sistema de governança em cada instituição e os atores envolvidos neste sistema, além da percepção dos entrevistados sobre o sistema vigente.

4.2.1 O Sistema de Governança

De acordo com o previsto no artigo 77 e 78 da Lei 62 de 2007 os atores participantes do sistema de governança das instituições de ensino portuguesas são:

1 — O governo das universidades e dos institutos universitários é exercido pelos seguintes órgãos:

- a) Conselho geral;
- b) Reitor;
- c) Conselho de gestão.

2 — Com vista a assegurar a coesão da universidade e a participação de todas as unidades orgânicas na sua gestão, os estatutos podem prever a criação de um senado acadêmico constituído por representantes das unidades orgânicas, como órgão de consulta obrigatória do reitor nas matérias definidas nos próprios estatutos.

3 — Além dos órgãos previstos nos números anteriores, os estatutos podem prever a existência de outros órgãos, de natureza consultiva (PORTUGAL, 2007).

No Brasil, a Lei 11.892 de 29 de Dezembro de 2008 instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e em seu artigo 10º determina que:

“A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior.”

E no artigo 11º. “Os Institutos Federais terão como órgão executivo a reitoria, composta por 1 (um) Reitor e 5 (cinco) Pró-Reitores” (BRASIL, 2008).

Enquanto que a lei 9.394 de 20 de Dezembro de 1996, chamada Lei de diretrizes e bases da educação nacional - LDB instrui em seu artigo 56 que:

“As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.” (BRASIL, 1996).

Portanto, depreende-se que o sistema de governança das IES é baseado em um sistema colegiado tanto em Portugal como no Brasil.

Em pesquisa documental realizada nas instituições, pôde-se constatar que o termo governança ou governação aparece citado nos documentos oficiais das IES pesquisadas, conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 12 – Quantidade do termo governança nos documentos

Documentos/ Instituições	Ulisboa	IPL	UFSC	IFSC	Unicamp
Estatuto	2	1	0	0	0
Regimento Interno	0	0	0	0	0
PDI/ Plano de Ação	0	12	9	8	17
Plano de Atividades	1	2	NA	NA	NA
Relatórios de Gestão			23	11	7
Avaliação Institucional	NA	NA	4	0	0
Em números	NA	NA	0	NA	1
Total	3	15	36	19	25

Fonte: Elaboração própria.

As duas citações no estatuto da ULisboa são no preâmbulo no item 3 que discorre “a fusão constitui um processo de mudança, e não de simples junção de realidades existentes. É um processo complexo, que exige uma visão de futuro e uma governação estratégica, com mecanismos de fácil adaptação”. E a outra é no artigo 13º. que consta “Reitoria é o serviço de apoio central a governação da Universidade de Lisboa”.

No plano de atividades da ULisboa, na página 47, consta que “no domínio do apoio informático será concluído o sistema de informação financeira, de recursos humanos e projetos, a integração horizontal de todos os sistemas de gestão académica e a preparação do sistema de *business intelligence* de apoio à governação e produção de relatórios de gestão”.

No estatuto do IPL o termo governação aparece no artigo 4º item 4 que diz “para além das normas legais e estatutárias e demais regulamentos a que estão sujeitos, o IPL e as suas unidades orgânicas podem definir códigos de boas práticas em matéria pedagógica, de boa governação e de gestão”. No Plano quadrienal 2016-2019 do IPL aparecem 12 vezes o termo governação, a maioria como títulos e subtítulos de capítulos, o que se destaca é no item 1.2.2 o qual relata que “os serviços da presidência são o serviço de administração e de apoio central à governação do Instituto Politécnico de Lisboa, tomado no seu todo, integrando um Centro de Serviços Comuns”, que é o mesmo texto que aparece no plano de atividades no item 1.3. No item 2.3.4.2 do plano quadrienal 2016-2019, na parte que trata do plano de ação da governança, diz o seguinte: “Dinamizar a participação das estruturas internas na governação do IPL, sobretudo as que reúnem os representantes das unidades orgânicas, promovendo o

diálogo com as várias partes que constituem o universo IPL”. No plano de atividades 2019, a governança é um dos eixos estratégicos do IPL.

Das nove citações que aparecem no PDI da UFSC, oito delas se referem a governança de TIC, e uma que consta na página 47 é a meta de um dos objetivos do PDI, que trata de “melhorar a governança, ampliar a transparência e as responsabilidades na relação da Universidade com as fundações no apoio às atividades das unidades universitárias”.

No relatório de gestão da UFSC, aparecem num total de 23 vezes a palavra governança, sendo que a maioria delas, se referem a governança de TIC, que aparece dez vezes e quatro tratam da governança do hospital universitário – HU, duas tratam da auditoria interna como órgão de assessoria dentro da estrutura de governança e uma cita a criação do Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles da Universidade Federal de Santa Catarina. No caso da avaliação institucional as quatro citações que existem se referem à governança de TIC.

Por meio da Portaria nº 1939/2017/GR, a Universidade Federal de Santa Catarina criou em 15 de agosto de 2017, o Comitê Permanente de Governança, Riscos e Controles. Durante o ano de 2018, o Comitê discutiu a temática de Gestão de Riscos e designou um Grupo de Trabalho para elaborar a Política de Gestão de Riscos da UFSC (UFSC, 2018).

O IFSC possui no seu PDI o objetivo P9 que é: Consolidar a governança institucional e a gestão em rede. Ainda no item 12.1 consta que “considerando a complexidade de gestão de uma instituição multicampus e para atender às necessidades da comunidade, respeitando a autonomia administrativa de cada campus, é necessário estabelecer diretrizes orçamentárias e estruturas de governança eficientes, além de efetivar a atuação em rede para a otimização dos processos e resultados”. Destacando a preocupação do IFSC com a governança eficiente.

No relatório de gestão do IFSC pode-se destacar a criação da Política de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação, por meio da resolução Consup nº 34, de 30 de outubro de 2017, e a maioria das citações de governança neste relatório estão relacionadas a TI.

O planejamento estratégico 2016-2020 da Unicamp apresenta 17 citações do termo governança, dos quais podem-se destacar, no item diretrizes e prioridades, a seguinte preocupação, “Novas formas de governança precisam ser implantadas para garantir que as mudanças sejam feitas impactando positivamente as atividades-fim”. A governança corporativa é considerada uma das estratégias da instituição neste documento da Unicamp, “A governança corporativa em universidades complexas e atuando em diversos campos do saber deve viabilizar canais de discussão dos diversos temas acadêmicos, administrativos e da

gestão, criando as condições para que a instituição possa executar sua missão.” O objetivo da governança corporativa é pontuado como “Promover uma governança corporativa, processos, costumes, políticas e legislação e regulação interna, que contribua para uma boa imagem da Unicamp, revendo o papel estratégico do CONSU atuando de forma técnica e política junto a órgãos externos, incluindo melhoria na representatividade e influência externa (interações estratégicas)”. Também fica demonstrada a preocupação com a governança de TI, além da governança corporativa que pretende ser estratégica nesta instituição.

Assim, passa-se a detalhar o conselho superior das IES e os achados deste estudo relativos a este órgão do sistema de governança das IES.

4.2.2 O Conselho Superior nas IES

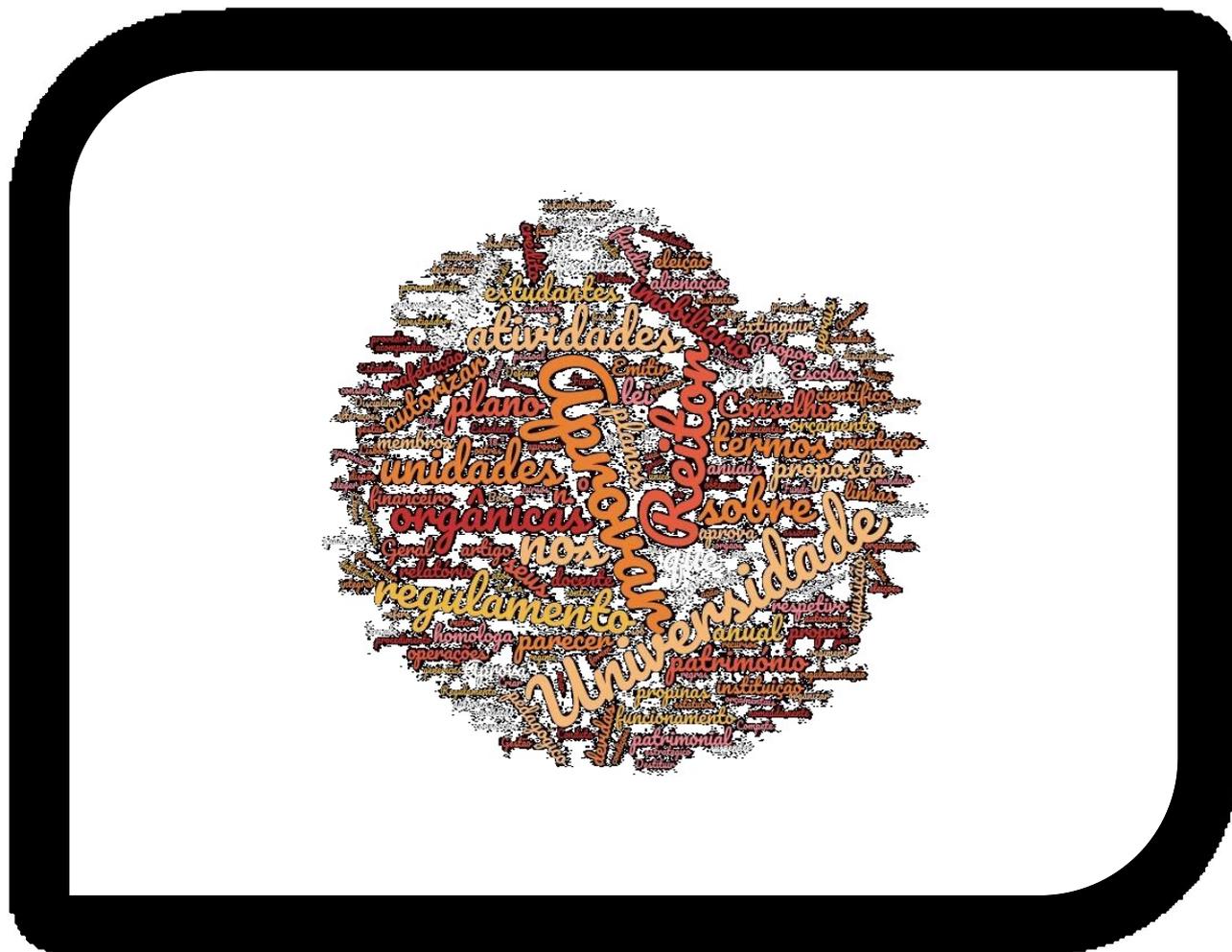
A denominação do conselho das instituições pesquisadas difere em cada uma delas, em Portugal são chamados de conselho geral, tanto nas universidades como nos institutos, enquanto que no Brasil, são nominados de conselho superior nos institutos e conselho universitário nas universidades.

O entrevistado 8 destaca a importância dos conselhos, “eu penso que, a criação dos conselhos gerais foi um passo positivo, desde o RJIES, que determinou esta mudança de gestão”.

A maioria dos respondentes relata que existe uma boa relação entre o conselho e a gestão e que o conselho tem um papel importante para as instituições. Conforme relata o entrevistado 2 “é uma boa relação do reitor com o conselho, não tem problemas”, assim com o entrevistado 12 “o conselho tem um papel importante, é um pouco complicado por ser muito grande, peca na eficiência e na rapidez na tomada de decisão, mas é uma decisão qualificada”. Um dos respondentes fez uma crítica ao conselho dizendo que “é um órgão de apoio ao reitor, por ter muitos representantes da administração”.

As atribuições dos conselhos estão descritas nos estatutos das IES. Nas instituições portuguesas as atribuições do conselho são muito semelhantes e baseadas no regulamento jurídico das IES, e estas atribuições resultaram na lista de palavras apresentada na figura apresentada a seguir que destaca os termos mais citados.

Figura 2 – Lista de palavras das atribuições dos conselhos das IES portuguesas



Fonte: Elaboração própria por meio do software @wordclouds.

Nas instituições portuguesas, as palavras que mais se destacaram dentre as atribuições do conselho geral foram: universidade, aprovar, regulamento, reitor, plano, atividades e unidades orgânicas. Dentre as principais funções dos conselhos ressalta-se a eleição do reitor, a aprovação dos planos de atividades e dos relatórios anuais, e a aprovação de alterações nas unidades orgânicas das instituições.

As atribuições dos conselhos superiores nas instituições de ensino superior brasileiras pesquisadas resultaram nas palavras destacadas na figura a seguir.

Figura 3 – Lista de palavras das atribuições dos conselhos das IES brasileiras.



Fonte: Elaborada própria por meio do software @wordclouds.

As atribuições dos conselhos das instituições brasileiras consolidadas destacam os termos deliberar, aprovar, administração, câmara, reitor, universidade, regimento, legislação, pesquisa, ensino e extensão. Ou seja, pode-se inferir que é o órgão responsável por aprovar os regimentos e estatuto da instituição, deliberar e legislar sobre assuntos do ensino, pesquisa, extensão e de administração.

Desta forma, apesar de algumas semelhanças demonstradas, com relação às atribuições dos conselhos nos dois países, como é o caso de aprovar os regimentos e estatutos, percebe-se na observação das instituições e nas entrevistas que se identifica uma diferença, nas atribuições dos conselhos das instituições de ensino superior portuguesas e brasileiras, tendo em Portugal um papel mais estratégico e no Brasil, um encaminhamento mais legislativo das questões do dia a dia da instituição.

Destaca-se como uma atribuição estratégica do conselho das IES portuguesas a responsabilidade pela escolha do reitor, o que não ocorre nas IES brasileiras, onde a eleição é feita com a participação de toda a comunidade universitária e não de forma representativa.

Na Unicamp, percebe-se uma preocupação em melhorar e ampliar o papel do conselho, e reforçar a sua importância para a IES, conforme consta no planejamento estratégico da Unicamp que tem como um dos seus objetivos “Promover uma governança corporativa, processos, costumes, políticas e legislação e regulação interna, que contribua para uma boa imagem da Unicamp, revendo o papel estratégico do CONSU atuando de forma técnica e política junto a órgãos externos, incluindo melhoria na representatividade e influência externa (interações estratégicas)”.

Com relação à composição dos conselhos e seu quantitativo, o artigo 81 da Lei 62 de 2007, que é o regulamento jurídico das IES, prevê que em Portugal o conselho geral é composto por 15 a 35 membros, conforme a dimensão de cada instituição e o número das suas escolas e unidades orgânicas de investigação. São membros do conselho geral: a) Representantes dos professores e investigadores; b) Representantes dos estudantes; c) Personalidades externas de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição, com conhecimentos e experiência relevantes para esta. A participação de técnicos administrativos é opcional e depende de cada instituição. (PORTUGAL, 2007).

A quantidade de membros que compõem os conselhos e a sua composição difere em cada instituição, conforme demonstra o quadro e o gráfico a seguir.

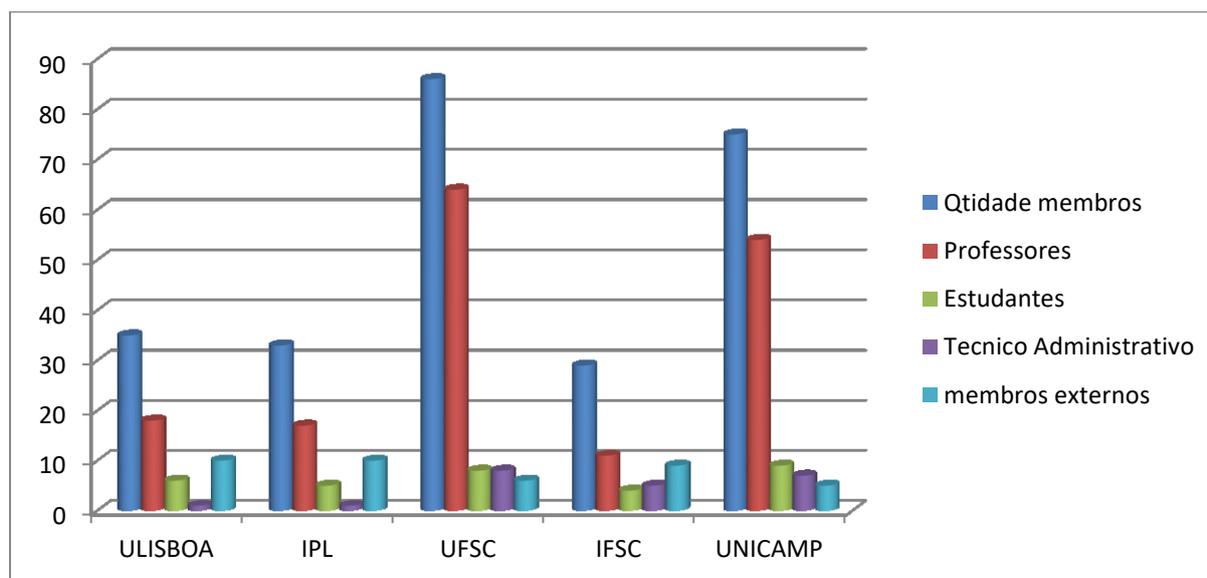
Quadro 13 – Quantidade de membros que compõem os conselhos nas IES

Instituição	Total membros	Técnico			
		Professores	Estudantes	Administrativo	Membros externos
ULISBOA	35	18	6	1	10
IPL	33	17	5	1	10
UFSC	86	64	8	8	6
IFSC	29	11	4	5	9
UNICAMP	75	54	9	7	5

Fonte: Elaboração própria baseado nos dados dos portais das IES.

A partir dos dados do quadro 13, elaborou-se o gráfico a seguir para visualizar a quantidade de membros que compõem os conselhos das IES, possibilitando uma análise da diferença apresentada entre as instituições.

Gráfico 02 – Quantidade de membros que compõem os conselhos das IES



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se uma diferença no quantitativo total de membros do conselho que é bem maior na UFSC e na UNICAMP comparado às demais instituições, assim como o percentual de participação dos professores que nestes dois casos fica acima de 70%. Outro destaque na questão da composição dos conselhos nestas instituições é a participação dos membros externos que representa em torno de 30% na ULisboa, no IPL e no IFSC, enquanto que na UFSC e na UNICAMP ficam por volta de 7%.

O artigo 81 da Lei 62 de 2007 determina que no mínimo 30% da composição do conselho sejam de membros externos, no caso de entidades portuguesas (PORTUGAL, 2007). Enquanto que no Brasil a exigência da LDB é em 70% de representação dos docentes nos conselhos das universidades.

O entrevistado 7, chama a atenção para a questão da falta de participação efetiva dos envolvidos nos conselhos:

A cultura de participação ainda não se desenvolveu suficiente para o conselho geral ter um papel muito ativo, ou seja, passa por ter um papel de eleger a direção e anualmente aprovar os planos de atividades e os relatórios de atividades, ou seja, na prática é quem tem a última palavra, mas depois é muito difícil motivar as entidades externas para participarem ativamente no conselho geral é difícil motivar os alunos a participarem dos órgãos de gestão.

Lourenço (2017) destaca, em seu estudo realizado nos conselhos gerais das instituições de ensino superior públicas portuguesas, que:

Em termos gerais, existe a opinião de que o limite máximo da dimensão do órgão deveria ser reduzido para os 25 elementos, opinião essa que apresenta especial incidência nas Instituições com Conselhos Gerais maiores. Sendo certo que, por um lado, Conselhos Gerais de dimensão mais pequena permitem um nível de debate mais aprofundado e maior facilidade na marcação das reuniões e de obtenção de quórum,

por outro, reduzem o número de membros externos e, por conseguinte, a sua diversidade, a sua capacidade de representar a Sociedade e a sua intervenção na supervisão do desempenho organizacional das instituições, caso não se verifique o aumento da percentagem que lhes está associada. (LOURENÇO, 2017).

Os gestores da instituição, ou seja, a equipe da reitoria e os diretores das escolas ou centros de ensino, não participam dos conselhos no caso de Portugal, diferente da situação no Brasil, onde além destes gestores participarem como membros titulares, o reitor é o presidente do conselho. Já no caso das instituições portuguesas, o presidente do conselho é um membro externo que é eleito pelos conselheiros.

Por um lado a participação dos membros da gestão da IES nos conselhos acaba indicando um caminho a ser seguido na mesma linha de atuação da gestão, por outro lado um outro olhar, com outros membros nos conselhos, pode indicar diferentes alternativas e soluções para as demandas. Assim como, a não participação dos membros da gestão, pode levar o conselho a tomar decisões que não condizem com a realidade da IES.

Em pesquisa realizada nas IES tailandesas, por Jarernsiripornkul e Pandey (2018), foi constatado que com o fortalecimento do papel e da responsabilização das IES, os conselhos universitários têm desfrutado de um amplo espaço de ações na governança institucional. O tamanho e a composição dos conselhos diferem. As universidades maiores e mais maduras tendem a ter mais membros e seus conselhos compreendem mais *experts* exteriores do que nas menores.

Com relação aos mandatos dos participantes nos conselhos de cada instituição, são demonstrados no quadro a seguir:

Quadro 14 – Mandatos dos participantes dos conselhos das IES

Mandatos	Gestores	Professores e		
		Técnicos	Externos	Estudantes
ULISBOA	não participam	4 anos	4 anos	2 anos
IPL	não participam	4 anos	4 anos	2 anos
UFSC	4 anos	2 anos	2 anos	1 ano
IFSC	4 anos	2 anos	2 anos	2 anos
UNICAMP	4 anos	2 anos	2 anos	1 ano

Fonte: Elaboração própria baseado nos portais das IES.

Constata-se uma distinção entre os mandatos nas instituições portuguesas que são o dobro de anos em todas as categorias dentro das IES, comparadas as instituições brasileiras, que tem 2 anos para professores, técnicos e membros externos e 1 ano para estudantes, com exceção do IFSC que tem um mandato de 2 anos para estudantes. Um mandato com maior

tempo nos conselhos demanda menos rotatividade e por consequência menos editais para seleção de integrantes. Esses editais para seleção de membros dos conselhos demandam tempo e recursos envolvidos e também um esforço para captar interessados em participar do processo e se candidatarem as vagas disponíveis. Além disso, uma vantagem de um mandato maior é que os participantes dos conselhos tem uma evolução do seu aprendizado sobre as demandas apresentadas pela IES e sobre as questões ali tratadas e com o tempo vão se aperfeiçoando e ampliando as discussões.

Detalha-se agora mais informações sobre os participantes externos nas IES.

4.2.3 Participantes Externos

Sob a ótica da Governança Pública, os cidadãos e outras organizações são parceiros ou *stakeholders*, “com os quais a esfera pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação” (SECCHI, 2009).

Em todas as instituições pesquisadas existem participantes externos nos colegiados superiores, tanto nos institutos como nas universidades, estes representantes da sociedade atuam com o objetivo de estabelecer um relacionamento mais próximo com os anseios da sociedade. Assim como aponta o entrevistado 2, “a universidade tende a isolar-se, de vez em quando, e uma ligação com a sociedade, aos poderes de facto da sociedade, é bom, pode ser pra bem e pode ser pra mal, depende do estado da sociedade”.

O entrevistado 8 destaca que “são pessoas com capacidade por serem gestores de uma empresa, da área da cultura, da autarquia do município, vice-presidente da câmara, portanto são pessoas com capacidade e outro olhar, mas com capacidade de entender os instrumentos de gestão”.

No caso de Portugal, a escolha dos membros externos é feita por reconhecido mérito, com conhecimento e experiências relevantes para a instituição, e estes são cooptados (termo previsto na legislação) pelos demais membros do conselho, de acordo com propostas fundamentadas e subscritas por ao menos um terço destes membros.

Em pesquisa realizada por Lourenço (2017), verifica-se que nas universidades, a maioria dos membros externos, apresentam como relação com a IES o fato de terem sido antigo Estudante (50%), ao passo que nos Politécnicos foram Docentes/Investigadores (52%) ou membros de órgãos de governação (44%).

No Brasil, a participação dos membros externos nos conselhos ocorre por meio da representação de indicados pelas instituições formalmente estabelecidas e que tem alguma

relação com a IES, como é o caso da federação da indústria, federação do comércio, sindicato dos trabalhadores, sindicatos patronais, órgãos governamentais federais, estaduais e municipais, além das fundações de amparo a pesquisa. Uma das diferenças apresentadas pelo IFSC foi a participação de egressos como membros externos no conselho, o que ocorre frequentemente nas instituições portuguesas. A participação de egressos nas discussões do conselho superior pode-se destacar como uma vantagem por eles já conhecerem a instituição e estarem agora vinculados ao mercado de trabalho, ou seja, podem trazer uma experiência do que aconteceu com eles tanto dentro como fora das instituições e a demanda do mercado e da sociedade perante as instituições.

O entrevistado 14 pontua que “a lei estabelece as representações externas, então a lei diz o que tem de representantes da sociedade civil e dá algumas indicações, eu acho que tem que ser representantes de sindicatos dos trabalhadores e de entidades patronais.” e destaca a importância dos membros externos nos conselhos, “o conselho superior inclusive é a instância de aprovação de cursos então acompanha toda esta questão da demanda da sociedade, e tudo mais, é bem representativo”. Da mesma maneira, o entrevistado 16 indica que “... se fazem reuniões chamando a sociedade, se usa muito o contato especialmente com o setor empresarial, mas não só e se faz rodadas de conversas, de explanação, sobre o que é o nosso instituto, sobre como a gente pode ajudar, que problemas existem pra ser resolvidos, então a gente tá apostando muito que nós precisamos muito disso aqui, pleitear, qualificar a intervenção da sociedade civil organizada”.

Aponta o entrevistado 1 que é importante a contribuição dos elementos externos para garantir a modernização e a sustentabilidade das instituições.

Da mesma forma o entrevistado 19 alega que “a universidade o caráter público dela não é o fato de o estado e do governo financiar os seus gastos, o caráter público dela implica em uma relação direta com a sociedade, são os impostos que pagam a universidade, naturalmente obrigam que a universidade de um lado e que a sociedade de outro, tenham uma interação permanente, no sentido de saber se aquilo que a sociedade quer com os recursos que ela faz, sempre reconhecendo que é um órgão diferente e tem uma autonomia”.

Na pesquisa pode-se observar que os entrevistados reconhecem a participação dos membros externos à universidade e que estes estão nos conselhos e que são relevantes, apesar de alguns apontarem a dificuldade de participação destes membros nas reuniões existentes.

Este é um dos pontos fracos descritos no *SWOT* do IPL apresentado no plano de atividades 2019, que diz “Pouco envolvimento dos *stakeholders* externos na gestão das UO”.

Corroborando, Lourenço (2017) aponta como conclusão de sua pesquisa que :

A participação de membros Externos nos Conselhos Gerais é uma realidade amplamente aceita, entendida aliás como uma dos mais importantes contributos do RJIES. Numa perspectiva global, o sistema de Ensino Superior em Portugal incorporou dentro da sua governação as diversas perspectivas da Sociedade, registando-se a presença nos Conselhos Gerais das IESPuP uma ampla diversidade de perfis de *stakeholders* externos. Apesar disso, o estudo revela que um conjunto importante de *stakeholders* externos não marca presença nos CG.

Martínez (2005) conclui que a governança implica uma nova forma de governar, caracterizada por uma forte interação entre a pluralidade de atores, numa perspectiva de relações horizontais; a procura do equilíbrio entre o poder público e a sociedade civil e a participação no governo da sociedade em geral, e não se limitar a um único ator, seja este político, econômico, social ou cultural.

Desta forma, pode-se inferir que a participação externa dentro das IES, nos conselhos e em outros órgãos, ainda tem muito a evoluir, tanto em termos de representatividade e também no papel que desenvolvem dentro das IES, e isto é uma preocupação dos gestores destas instituições.

4.2.4 Poder Deliberativo das Principais Questões Estratégicas

O *locus* onde está o poder deliberativo das principais questões e orientações estratégicas dentro das IES não está claramente demonstrado para os seus integrantes e em muitos casos a legislação fala uma coisa e na prática ocorre outra diferente, de acordo com a dinâmica de cada instituição. Conforme relata o entrevistado 2, “na prática é o reitor, na legislação seria o conselho geral, mas os conselhos gerais, são órgãos que se autolimitam excessivamente em relação aos poderes que tem, que são bastante”.

O reitor da universidade de Caldas na Colômbia entre 2007 e 2013, Sr. Ricardo Gómez Giraldo descreve que “A governança universitária não é uma questão simples. Após dois anos exercendo o cargo de reitor, a reação de um dos membros externos do conselho superior da Universidade de Caldas, em meio a uma de suas sessões ordinárias, ou seja, em meio a um debate denso e complexo, quando eu não consegui responder a uma de suas perguntas, ou apenas a respondi de maneira sincera, ou seja, não politicamente correta, foi dizer: “Senhor reitor, o senhor quer dizer que não manda nesta universidade? Então, quem está no comando aqui?” (GIRALDO, 2017).

Esta pergunta realizada pelo conselheiro ao reitor reflete toda a complexidade que envolve a gestão de uma IES e as relações de poder existentes internamente.

Foi questionado aos respondentes sobre onde está o poder deliberativo das principais questões estratégicas dentro da IES. Pode-se perceber pelas respostas obtidas nesta questão junto aos entrevistados, a falta de clareza existente com relação a este poder nas instituições. Estes números são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 15 – Os órgãos de poder nas IES

Órgãos de Poder	Total	Percentual	Percentual (excluindo os não respondentes)
Conselho	8	42.1%	53.3%
Reitor	5	26.3%	33.3%
Setor de Planejamento	1	5.3%	6.7%
Não existe	1	5.3%	6.7%
Não responderam	4	21.1%	
Total	19	100.0%	100.0%

Fonte: Elaboração própria.

Dos 15 respondentes 53,3% consideram que o conselho superior tem este poder de deliberação, enquanto que 33,3% acreditam que este poder está no Reitor, sendo que 1 respondente aponta para a setor de planejamento da instituição, em função da gestão do orçamento ser realizada por este setor. Outro entrevistado destaca que este poder não está claro e portanto não existe hoje na instituição, “este nível de decisão não está no gabinete da reitoria, ficou uma confusão, este sistema ficou muito confuso, não vai se sustentar por muito tempo” conforme relato do entrevistado 13.

Quando se observa os números da pesquisa, com a segregação entre Brasil e Portugal, percebe-se que a obscuridade com relação a este papel dos órgãos e o poder nas instituições, seguem o mesmo padrão de incerteza, de acordo com o apresentado no quadro a seguir.

Quadro 16 – Os órgãos de poder com detalhamento de Portugal e do Brasil

Órgãos de Poder	Portugal	Brasil
Conselho	33%	50%
Reitor	33%	20%
Seplan		10%
Não existe		10%
Não responderam	33%	10%

Fonte: Elaboração própria

Apesar de no Brasil 50% dos respondentes atribuírem este papel de deliberação estratégica ao conselho superior, 40% deles apontam outras responsáveis e 10% não responderam. O entrevistado 17 destaca que “a gente tem tentado modificar um pouquinho isto, tem tentado reduzir um pouco o poder da caneta, digamos assim, do reitor, e levar este poder um pouquinho mais para as instâncias deliberativas.....é um sistema que tem funcionado relativamente bem e a gente está tentando fortalecer este sistema, levando todas as tomadas de decisão para órgãos colegiados.” De acordo com este depoimento percebe-se um esforço de alterar o poder centralizado para um poder mais descentralizado em órgãos colegiados neste caso.

Em Portugal, os dados demonstram esta incerteza de papéis, sendo que 33% apontam para o conselho e 33% para o Reitor. O artigo 82 da Lei 62/2007 apresenta a competência do conselho geral, sendo que se pode destacar o item 2 letra a) aprovar os planos estratégicos de médio prazo e o plano de acção para o quadriénio do mandato do reitor ou presidente (PORTUGAL, 2007), ou seja, a aprovação final da estratégia pertence aos membros do conselho geral tanto dos institutos como das universidades.

No momento em que se demonstra em separado a opinião dos institutos e das universidades, tem-se a seguinte situação de percentual de respostas conforme os órgãos de poder, apresentada no quadro a seguir:

Quadro 17 – Os órgãos de poder nos institutos e universidades

Órgãos de Poder	Institutos	Universidades
Conselho	66.7%	30.8%
Reitor	16.7%	30.8%
Seplan		7.7%
Não existe		7.7%
Não responderam	16.7%	23.1%

Fonte: Elaboração própria.

Estes dados descrevem que nos institutos a maioria dos respondentes aponta os conselhos como órgão de poder deliberativo das principais questões estratégicas, mas ainda tem-se dúvidas com relação a isto, demonstrada pela entrevistada 8 “eu penso que as presidências ou as reitorias que deliberam, dentro dos limites que são os planos de atividades”. Os planos de atividades são planejamentos anuais apresentados pela gestão ao conselho superior para deliberação e aprovação, no caso das instituições situadas em Portugal.

No caso das universidades, a opacidade sobre quem é o órgão deliberativo das principais questões estratégicas é demonstrada pelo mesmo percentual de respondentes que indicam o conselho e o reitor, ou seja, 30,8% em cada um. A declaração do respondente 4 indica bem a indefinição deste papel estratégico “as decisões estratégicas são aprovadas pelo conselho geral, que é quem escolhe o reitor e, portanto, em última análise, é aí que tem encontrar formalmente este lugar de deliberação e ao mesmo tempo de controle sobre a política estratégica da Universidade. É evidente que, em uma estrutura deste tipo, o reitor, enfim a sua equipe, tem uma margem muito grande do ponto de vista desta estratégia”.

4.2.5 O Papel do Estado

Um dos aspectos abordados na pesquisa foi com relação ao papel do Estado no sistema de governança das Instituições, sendo que as respostas foram agrupadas e tratadas. A metade dos respondentes atribuiu mais de um papel para o Estado, portanto o total de respostas é maior que o número de respondentes. Apresenta-se a seguir os dados relativos ao papel do Estado no sistema de governança das instituições de acordo com as respostas obtidas.

Quadro 18 – Papel do Estado nas IES

Papel do Estado	Portugal	Brasil
Financiador	25.0%	25.0%
Regulador	18.8%	12.5%
Controlador e fiscalizador	18.8%	6.3%
Legislador	18.8%	25.0%
Regulamentador	6.3%	18.8%
Participar no conselho	0.0%	12.5%
Limitador da autonomia	12.5%	0.0%

Fonte: Elaboração própria.

Os dados demonstram que, na sua maioria, não há disparidade nos papéis apontados nas instituições portuguesas e brasileiras, tendo algum diferencial na ênfase do papel como controlador e limitador da autonomia, apontado pelos respondentes em Portugal e como participante do conselho e regulamentador no caso brasileiro.

A legislação em Portugal, prevê em seu artigo 26 da Lei 62/2007, as atribuições do Estado, quais sejam:

- a) Criar e manter a rede de instituições de ensino superior públicas e garantir a sua autonomia;
- b) Assegurar a liberdade de criação e de funcionamento de estabelecimentos de ensino superior privados;
- c) Estimular a abertura à modernização e internacionalização das instituições de ensino superior;
- d) Garantir o elevado nível pedagógico, científico, tecnológico e cultural dos estabelecimentos de ensino superior;
- e) Incentivar a investigação científica e a inovação tecnológica;
- f) Assegurar a participação dos professores e investigadores e dos estudantes na gestão dos estabelecimentos de ensino superior;
- g) Assegurar a divulgação pública da informação relativa aos projectos educativos, às instituições de ensino superior e aos seus ciclos de estudos;
- h) Avaliar a qualidade científica, pedagógica e cultural do ensino;
- i) Nos termos da lei, financiar as instituições de ensino superior públicas e apoiar as instituições de ensino superior privadas;
- j) Apoiar os investimentos e iniciativas que promovam a melhoria da qualidade do ensino (PORTUGAL, 2007).

No artigo 27 da Lei 62/2007 estão previstas as competências do governo perante as IES em Portugal:

- a) Criar, modificar, fundir, cindir e extinguir instituições de ensino superior públicas;
- b) Atribuir e revogar o reconhecimento de interesse público aos estabelecimentos de ensino superior privados.

2 — Compete em especial ao ministro da tutela:

- a) Verificar a satisfação dos requisitos exigidos para a criação e funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior;
- b) Registrar a denominação dos estabelecimentos de ensino superior;
- c) Homologar ou registrar, conforme o caso, os estatutos das instituições de ensino superior e suas alterações;
- d) Homologar a eleição do reitor ou presidente das instituições de ensino superior públicas;

- e) Intervir no processo de fixação do número máximo de novas admissões e de inscrições nos termos do artigo 64.º;
- f) Promover a difusão de informação acerca dos estabelecimentos de ensino e seus ciclos de estudos;
- g) Fiscalizar o cumprimento da lei e aplicar as sanções nela previstas em caso de infracção (PORTUGAL, 2007).

Para analisar estas atribuições do Estado previstas na legislação portuguesa, pode-se destacar a figura a seguir, que indica os termos mais citados destes dois artigos da lei, sobre as atribuições do Estado e a competência do Governo.

Figura 4 – Lista de palavras sobre atribuições do Estado nas IES portuguesas



Fonte: Elaboração própria por meio do software @wordclouds.

Cabe ressaltar que os termos que mais aparecem são assegurar, funcionamento, homologar, criação, criar, informação, qualidade, instituições, ensino, superior, estabelecimentos, científica e públicas. Portanto pode-se inferir o papel do Estado como criador das IES, que assegura o funcionamento das instituições de ensino superior públicas, assim como controla a qualidade por meio de informações disponibilizadas. Fica assim

demonstrado o papel controlador e fiscalizador do Estado neste caso, em detrimento de outros.

No caso do Brasil a Lei de diretrizes e bases da Educação demonstra que cabe a União com relação à educação em geral, não somente a educação superior.

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV – estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

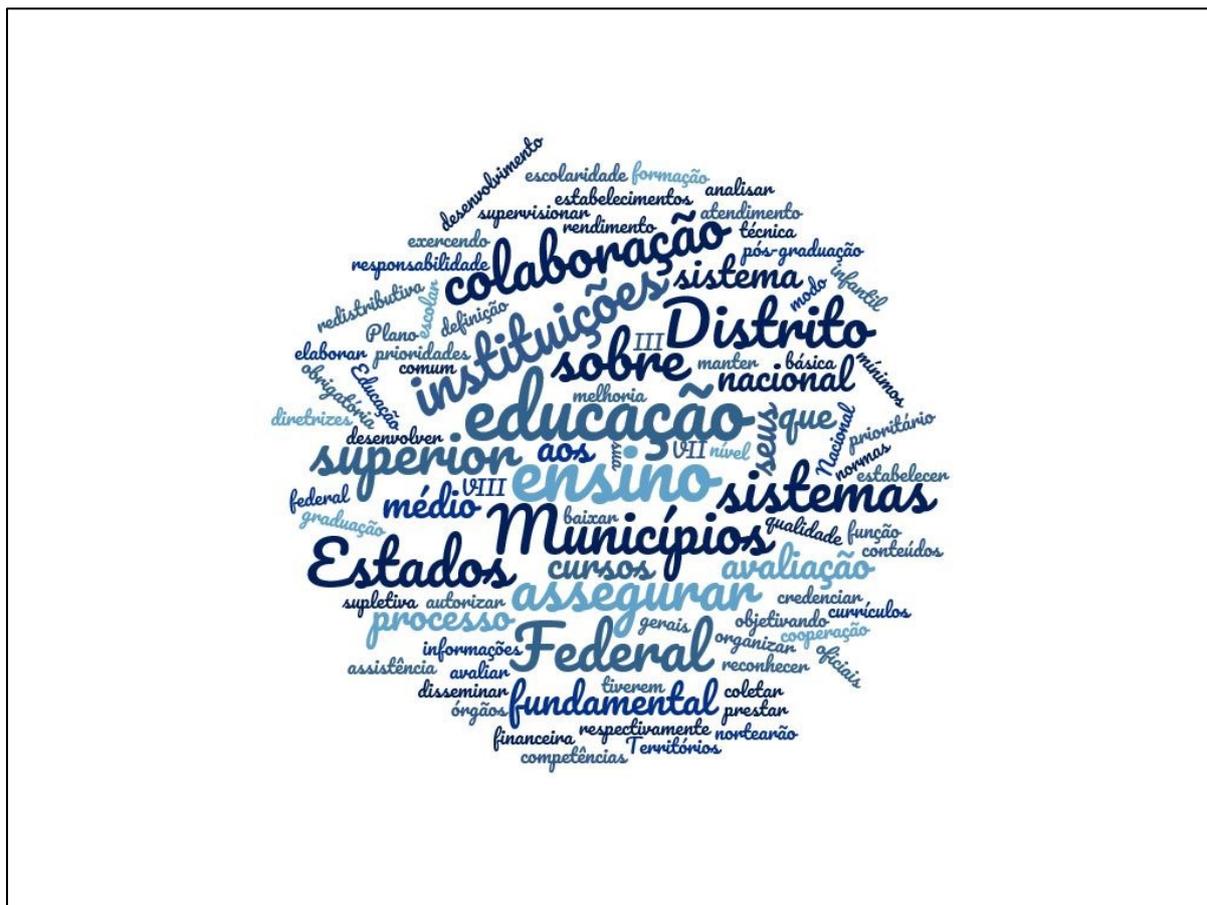
VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (BRASIL, 1996).

Diante destas atribuições do Estado listadas na LDB foi elaborada uma figura com uma nuvem de palavras, que destacam as mais citadas, conforme demonstrado a seguir.

Figura 5 – Lista de palavras com as atribuições do Estado nas IES brasileiras



Fonte: Elaboração própria por meio do software @wordclouds.

As palavras que mais se destacam nas atribuições da União na Educação são: colaboração, assegurar, instituições, educação, ensino, distrito, municípios, estados, federal, superior, processo e avaliação. O que se pode inferir o papel controlador e fiscalizador do Estado perante as IES brasileiras.

Brotti *et al* (2000) afirmam que, normalmente, as IES atuam dentro de um quadro referencial burocrático-legal, em que o governo exerce a influência e o controle.

No capítulo IV da LDB, que trata especificamente do ensino superior, o artigo 55 destaca que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. Ou seja, indica, além dos demais, o papel financiador do Estado com relação às instituições de ensino superior brasileiras.

Conforme destaca Gonçalves (2016), juridicamente, as Universidades Públicas Portuguesas - UPP são organismos com autonomia administrativa e financeira, provindo o seu financiamento, majoritariamente, das transferências do orçamento de Estado. Convergiendo com o papel financiador do Estado perante as IES.

Desta forma, pode-se compreender que a legislação tanto portuguesa quanto brasileira destaca alguns papéis a serem desempenhados pelo Estado que são identificados na prática pelos entrevistados, porém existe outra percepção de papéis que não está necessariamente descrita nestas legislações, como por exemplo, a participação nos colegiados das entidades e como limitador da autonomia das instituições.

Trata-se a seguir de discutir se houveram mudanças relevantes no sistema de governança das IES nos últimos anos.

4.2.6 Mudança Relevante nos últimos anos

As mudanças relevantes ocorrida nos últimos anos no sistema de governança das IES públicas pesquisadas de acordo com os respondentes estão demonstradas resumidamente no quadro a seguir.

Quadro 19 – Mudanças no sistema de governança das IES conforme cada entrevistado

Respondente		Mudanças apontadas no sistema de governança das Instituições		
1	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior - RJIES			
2	contração do financiamento	aumento da ingerência dos <i>stakeholders</i> governamentais	população envelhecida nas universidades	
3	RJIES	poder centralizado	novas normas governamentais limitadoras da autonomia	
4	criação do conselho geral	intervenções legislativas quanto ao financiamento e administrativa	conjunto de expectativas externas	nova gestão pública
5	RJIES	estatuto fundacional	a eleição para reitores a partir de 1974	
6	dificuldade do poder político estabelecer linhas estratégicas coerentes e permanentes	recursos limitados	corpo docente envelhecido	regras impostas pelo governo, trazem limitações
7	novo regime jurídico das IES	ajustes na autonomia financeira		

8	abstenção dos estudantes/pouca participação	aumento da burocracia	conselho geral garante democracia	
9	mudança política no governo mas sem impacto na IES	mantem restrições orçamentárias		
10	coisas mínimas	tentativa de diminuir a burocracia interna	mudança estrutura interna da gestão	falta comunicação entre os setores
11	não percebeu nada de mudança			
12	mais transparência	melhoria na gestão pública	demora na tomada de decisão	Terceirizações
13	órgãos de controle mais efetivos	mais transparência	falta capacitação na gestão	
14	reformulação da regulamentação interna	alteração nos colegiados	melhoria na gestão	ampliação da participação e democracia
15	ajustes por conta dos órgãos de controle	mais controle dos órgãos externos		
16	novas resoluções	governança de TI	expansão dos órgãos colegiados	
17	eleições paritárias	influência de partidos políticos		
18	aperfeiçoamento da gestão	regulamentação das comissões	avaliações	
19	influência da tecnologia	aumento da transparência	decisões colegiadas	amplo controle interno e externo

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se pelos resultados da pesquisa uma dissonância entre os pontos trazidos pelos respondentes de Portugal e do Brasil. Portanto, foi realizado o agrupamento das respostas e a separação entre os países. Os entrevistados de Portugal destacam as seguintes alterações no sistema de governança das instituições nos últimos anos, conforme o quadro 20.

Quadro 20 – Destaques das IES portuguesas sobre alterações no sistema de governança

Temas abordados	Qtidade	Percentual
RJIES	4	44.4%
Regras impostas pelo governo trazem limitações	4	44.4%
Financiamento	3	33.3%
Corpo docente envelhecido	2	22.2%

Fonte: Elaboração própria.

Enquanto que os respondentes do Brasil apontam para as seguintes mudanças no sistema de governança universitário brasileiro, conforme demonstra o quadro 21.

Quadro 21 – Destaques das IES brasileiras sobre alteração no sistema de governança

Temas Abordados	Qtidade	Percentual
Transparência	3	30.0%
Órgãos de controle	3	30.0%
Melhoria na regulamentação interna	3	30.0%
Melhoria na gestão pública	3	30.0%
Alterações dos órgãos colegiados	4	40.0%

Fonte: Elaboração própria.

A mudança na legislação portuguesa é mais recente do que no Brasil, sendo que os efeitos do novo regulamento de 2007 estão sendo sentidos completamente agora na prática das IES portuguesas, e já estão sendo até questionados. A legislação previa uma avaliação desta implantação em alguns anos e que ainda não ocorreu.

No caso das IES brasileiras, a legislação que rege o sistema de governança é de 1996, e o impacto no sistema tem ocorrido mais em função de novos regramentos de controle e de transparência, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso a Informação e outros que demandam uma gestão pública mais *accountable*.

Outro fator que gera ajustes e demandas para o sistema de governança das IES são os episódios de corrupção e de denúncias, ligados ao setor público brasileiro que fazem com que todas as demandas administrativas agora gerem uma burocracia a mais, para que não parem dúvidas sobre o que está sendo feito. Além disto, apresenta-se o caso específico da UFSC que passou por problemas nos últimos anos com denúncias de desvios de recursos, inclusive resultando na prisão do reitor e de outros profissionais, culminando com o trágico fim do dirigente máximo, passando a ocorrer uma nova eleição para término do mandato. Isto tudo que acaba afetando toda a IES e travando a máquina pública. Desta forma se fez atuar o sistema de governança que teve que ser muito mais efetivo, e os conselhos da instituição tiveram que agir de maneira mais ampla. Neste caso, a transparência teve um papel essencial para disseminar todas as informações para a sociedade e assim poder prover a continuidade das atividades e o bom andamento da instituição, sendo sempre um desafio a ser enfrentado pelo sistema de governança das IES.

Com relação ao item transparência, este teve um tratamento específico dentro desta pesquisa e será tratado como uma categoria de análise separada da governança, com uma ligação entre os dois.

Para tanto, a seguir abordar-se-á a questão da eficiência do sistema de governança na opinião dos entrevistados nesta pesquisa.

4.2.7 A Eficiência do Sistema

Com relação à eficiência do sistema de governança vigente nas instituições de ensino superior, a maioria dos entrevistados (57,9%) considerou que sim, já 21,1% disseram que não é eficiente e 21,1% não informaram nem que sim e nem que não.

Daqueles que não declararam uma avaliação específica sobre o sistema, todos são de instituições brasileiras, a maioria dos que identificaram que o sistema não é eficiente são oriundos de instituições portuguesas e aqueles que tiveram uma visão positiva praticamente metade são do Brasil e metade de Portugal.

O quadro a seguir demonstra que não houve uma discrepância entre Universidades e Institutos nas respostas relativas a eficiência do sistema de governança.

Quadro 22 – Eficiência do sistema de governança

	Sim	Não	Não especificou
Universidades	53.8%	23.1%	23.1%
Institutos	66.7%	16.7%	16.7%

Fonte: Elaboração própria.

Daqueles que declararam a eficiência do sistema, alguns pontuaram que pode melhorar como o entrevistado 1 que diz “O sistema de governação melhorou nos últimos tempos, mas ainda existe um longo caminho a percorrer em matéria de gestão das Universidades.” e o entrevistado 14 que afirma “a gente tem um sistema montado bastante em colegiados e em que questões que já são colocadas pela própria legislação da instituição e assim como também a própria cultura institucional, eu acho que ele é eficiente sim eu acho que a gente tem uma condição de trabalhar com essa forma como está estabelecida claro que a gente sempre pensa que podemos avançar podemos melhorar e em relação a questão da gestão pública...” e o entrevistado 16 destaca que o sistema é diferenciado de outras instituições” Eu acho que ele tem a potencialidade de ser muito mais eficiente do que é, mas eu acho que ele é um sistema relativamente complexo, porque nós temos uma quantidade

grande de órgãos colegiados e isso, pra mim, é uma das bases do [...], não vou dizer uma das bases, apenas uma coisa que caracteriza o sistema de governança das nossas instituições em relação a outros tipos de organização..”

O entrevistado 13 declarou que não é eficiente “está longe de ser eficiente, na verdade eu vejo governança como resultado de um planejamento, então a universidade apesar de ter um planejamento formal que é o PDI, na verdade ela reage a eventos... a Universidade ela é muito complexa, os procedimentos são muito complexos e a gente não pensa em enxugar isto e fazer uma coisa mais enxuta e mais eficiente e tudo que a gente faz na universidade é retrabalho...”.

Mais um relato sobre a ineficiência do sistema é que “nenhum sistema é eficiente eternamente, começa a haver [...], essa é a segunda lei da termodinâmica, começa a haver um certo desvio, entre o legislador e a realidade. E há coisas que, no meu ponto de vista, vão ter que ser modificadas, porque a realidade o vai impor....” relata o entrevistado 2.

Constata-se então que apesar de a maioria dos entrevistados considerar o sistema de governança atual eficiente, existem diversos relatos que apontam que o sistema ainda pode melhorar e que deve ser aperfeiçoado.

A seguir destaca-se a liderança que é um fator importante na busca de melhorias e da eficiência do sistema de governança.

4.2.8 Liderança e Integridade

A liderança é um dos aspectos relevantes da governança, e com base em apontamentos abordados no manual da boa governança do TCU foram feitos alguns questionamentos para avaliar se estas demandas estão sendo atendidas nas IES.

No quesito de transparência no processo de seleção de membros dos conselhos gerais e da alta administração, 100% dos respondentes afirmaram que o processo é transparente. O entrevistado 3 relata a deficiência de participação de todos os envolvidos no processo “é transparente, mas poderia ser muito mais participado, mas é uma crise nas democracias ocidentais”. O entrevistado 16 descreve que “é um processo aberto, todos podem participar, claro, tem algumas regras” e o entrevistado 15 diz que “mais transparente impossível”. Em relação ao conselho geral, o entrevistado 14 pontua que “existem os representantes dos segmentos que são escolhidos tudo de um de modo direto”.

Quanto à capacitação dos membros da alta administração, os respondentes indicam que não há um programa de capacitação formal para que os membros da alta administração

sejam capacitados e na sua maioria estes membros são treinados no dia a dia da gestão e geralmente já passaram por outros cargos na administração da IES, o que lhes concede certa experiência para gerir o órgão e além disso alguns apontam que isto não é um problema, pois o gestor cerca-se de pessoas qualificadas para apoiá-lo.

Seguem alguns relatos dos respondentes que apontam neste sentido:

Entrevistado 3 - A equipe da reitoria é escolhida pelo reitor com base na experiência que estes já tiveram, por exemplo, na gestão das escolas, em diversos cargos que foram sendo capacitados, mas não somos formados em gestão, somos de áreas diversas;

Entrevistado 4 - Não há nenhum requisito para que a pessoa esteja em um cargo de gestão, mas os candidatos a reitor geralmente já passaram por experiências na gestão das escolas, e os diretores, eles tem especialistas na área financeira que os auxiliam;

Entrevistado 7 - É uma aprendizagem que se faz, muitos de nós, também já temos tido a experiência da direção das nossas escolas, A experiência em gestão é algo que é valorizado na campanha eleitoral;

Entrevistado 18 - Não se capacitando, bom capacitados já estão, mas sendo treinados na função no dia a dia.

Alguns entrevistados apontaram soluções que estão sendo feitas para minimizar esta questão da deficiência da capacitação dos gestores:

Entrevistado 14 - No colégio de dirigentes tem uma reunião mensal e no dia seguinte tem uma capacitação que trata de assuntos diversos;

Entrevistado 11 - Não tem, mas cada um procura se capacitar, agora tem a escola de gestores e esporadicamente tem um curso;

Entrevistado 16 - Há uma contínua necessidade de aprender, não tem um programa formal e sistematizado, contínuo de formação de gestores ou mesmo um processo organizado de transição de uma gestão pra outra, iniciativas ao longo dos anos foram feitas, a gente fez vários eventos de capacitação. E a gente tem no nosso planejamento para o ano que vem a ideia de fazer um evento de dois ou três dias com todos os novos gestores;

Neste sentido o respondente 17 indica que “este tipo de profissionalização na gestão acho que seria interessante sem dúvida alguma”.

Alguns autores, como Kich *et al.* (2010), destacam que os gestores das IES acabam dirigindo de forma amadora, uma vez que são bons professores, mas não são administradores. Nessa mesma perspectiva, Moritz *et al.* (2012) complementam que a gestão de universidades não requer só bons administradores mas, sobretudo, exige lideranças compromissadas com valores éticos e acadêmicos avalizados pela comunidade universitária.

Percebe-se que algumas iniciativas já estão ocorrendo nas instituições para capacitar os gestores que assumem a alta administração e necessitam de alguns conhecimentos específicos da administração pública e do direito administrativo, para que possam bem gerir toda a IES, mesmo sendo assessorados por apoios técnicos.

Uma destas iniciativas é o Programa de Gestores da UFSC, que foi criado pela Gestão 2016 – 2020 e está vinculado a Linha de Desenvolvimento de Gestão do Plano Anual de Capacitação da Coordenadoria de Capacitação de Pessoas do Departamento de Desenvolvimento de Pessoas da PRODEGESP, tendo como parceiros o Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU), o Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária (PPGAU), a Secretaria de Educação a Distância (SEAD) e outros. A Escola de Gestores da UFSC deverá contribuir para o desenvolvimento de competências gerenciais, que incentive nos seus servidores o fortalecimento do processo de decisão em situações complexas, como as exigidas para a direção de uma Universidade Pública no atual contexto socioeconômico. Visa conhecer e analisar modelos, processos, sistemas e práticas de gestão, nacionais e internacionais, para melhorar a efetividade da gestão na UFSC (UFSC, 2019).

Segundo relato da UFSC (2019) a justificativa para a criação de uma Escola desta natureza é :

- a) a necessidade premente de se pensar estratégias que levem à formação de gestores altamente qualificados, responsáveis e comprometidos socialmente com ações que, efetivamente, possam levar a UFSC a cumprir seus princípios e finalidade;
- b) a necessidade do atendimento ao Decreto nº 5.707/2006 que estabelece como uma das diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal a promoção da “capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento” (BRASIL, 2006a, Artigo 3º, Inciso III).
- c) a necessidade do atendimento ao Decreto nº 5.825/2006 que estabelece que os Programas de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação devem ser implantados, dentre outras linhas de desenvolvimento, a linha gestão que “visa à preparação do servidor para o desenvolvimento da atividade de gestão, que deverá se constituir em pré-requisito para o exercício de funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção” (BRASIL, 2006b, Artigo 7º, Inciso IV).

Portanto, constata-se a existência de legislação no Brasil que aponta a necessidade de capacitação gerencial dos servidores públicos, tanto a nível geral quanto específico da área de educação. Em Portugal, não se localizou legislação semelhante com esta exigência com relação a capacitação de servidores públicos.

As evidências demonstraram que a preocupação com alguma formação e capacitação dos gestores ocorre mais nas IES brasileiras do que nas portuguesas. Os gestores das IES portuguesas não tem tanto esta preocupação por se declararem já capazes pela experiência que adquiriram durante a passagem em outros cargos de gestão, que afirmam ser essencial antes de assumir uma reitoria, e também por estarem assessorados por técnicos especializados.

É relevante destacar que o foco desta capacitação, deve ser com relação à responsabilização do gestor perante a instituição e a gestão pública.

Passa-se agora a focar no item transparência, que possui uma interligação com a liderança dentro do sistema de governança, e são elementares para uma boa governança pública.

4.3 TRANSPARÊNCIA

A transparência é um dos princípios da governança pública, e vem sendo amplamente discutida e ampliada no seio da administração pública, tanto brasileira como portuguesa. Nas instituições de ensino superior públicas, não poderia ser diferente, inclusive pelo requisito legal, além do próprio envolvimento da sociedade na governança das IES.

Percebe-se a preocupação das IES com o tema na fala dos gestores, como por exemplo, a reitora do IFSC em seu discurso de posse, em 2016, enfatiza que fará uma gestão ética, eficiente, transparente, democrática e participativa.

Do mesmo modo, o discurso de posse do reitor da Unicamp demonstra esta preocupação e a tendência pela ampliação da transparência nas IES, conforme segue: “Conforme prometido, vamos de fato incorporar mais transparência e visibilidade na gestão e na divulgação dos resultados alcançados, para informar a todos os interessados, dentro e fora da nossa comunidade, sobre as consequências das decisões e das opções estratégicas da universidade” (UNICAMP, 2019).

Assim também, alinhado com a transparência na gestão, o presidente do IPL Sr. Elmano Margato expressa que:

“Farei do IPL um espaço aberto, onde a liberdade de intervir e agir, o rigor das ações, a transparência das decisões, a responsabilidade e a justiça, sejam linhas mestras da instituição e os pilares da nossa vida coletiva.” (IPL, 2019).

Em estudo realizado por Klein (2018), que buscou respostas acerca do nível de transparência ativa, de transparência passiva, de boas práticas e de plano de dados abertos das Universidades Federais (UF) e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia brasileiros (IF), em consonância com a legislação brasileira que trata de transparência governamental, o IFSC foi considerado a instituição mais transparente dentre as 104 instituições pesquisadas em todo o Brasil e dentro dos critérios estabelecidos pela autora. Isto já expressa o diferencial desta IES no quesito transparência.

A pesquisa nos documentos das IES identificou que o termo transparência ou transparente aparece mais nas IES brasileiras do que nas portuguesas. Na UFSC e no IFSC em maior quantidade, sendo 40 e 26 respectivamente e na Unicamp com 9 vezes no relatório de gestão e 1 no planejamento.

O destaque do termo transparência na UFSC fica evidente no PDI, na avaliação institucional e no relatório de gestão analisado. No IFSC ficou evidenciado o termo transparência também no PDI e no relatório de gestão.

Um das metas que chama atenção com relação ao tema transparência no objetivo 3 do PDI da UFSC é a seguinte:

Estimular o cumprimento dos princípios da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), como máxima divulgação, obrigação de publicar, promoção de um governo aberto, limitação das exceções e procedimentos que facilitem o acesso, principalmente o acesso com a transparência ativa, fomentando a cultura da transparência pública (UFSC, 2019).

No PDI do IFSC pode-se destacar a seguinte linha estratégica com relação a transparência:

Considerando que o IFSC prima por sua função social, é importante que sua gestão (pedagógica e administrativa) seja democrática e transparente, para que, na pluralidade de visões, constitua-se o caráter público das práticas da instituição. (IFSC, 2019).

O destaque da Unicamp é relativo ao Portal da transparência, conforme consta em seu relatório de gestão.

Todas as informações institucionais de interesse da sociedade são levadas ao conhecimento do público por meio da divulgação na página do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC-Unicamp), que é o Portal da Transparência da Universidade (Unicamp, 2019).

Nas IES portuguesas o termo não é tão frequente quanto ocorre nos documentos das IES brasileiras, mas pode-se identificar na ULisboa 2 vezes e no IPL 5 vezes.

Na ULisboa o termo aparece no Plano de ação 2014-2017 com a seguinte preocupação:

“garantir que o sistema promova a transparência, a prestação de contas e a mudança.”(ULisboa, 2019).

No código de conduta e boas práticas da ULisboa, o artigo 9º destaca a transparência como um dos princípios gerais norteadores de boas práticas.

Pode-se evidenciar no IPL, o princípio da transparência também determinado no código de conduta, assim como no plano de atividades 2019, no qual a preocupação se reflete da seguinte forma:

“Definir e implementar uma estratégia transparente de difusão destes valores, por Unidade Orgânica, e a nível global do IPL.” (IPL, 2019).

Para o estudo da transparência nas IES, é importante observar os canais de comunicação utilizados e a divulgação da estratégia, além da avaliação da gestão.

4.3.1 Canais de Comunicação

Um dos pontos relevantes para a liderança e conseqüentemente para a governança e para a transparência das instituições é a comunicação.

Quando se questiona sobre a comunicação interna nas instituições as respostas obtidas foram das mais diversas, e foram consolidadas conforme listagem a seguir:

- a) Existe um plano de comunicação com diferentes níveis de comunicação;
- b) Comunicação por meio da associação de estudantes e de professores;
- c) Comunicação descentralizada ao nível das escolas;
- d) Via conselho geral;
- e) O relacionamento é tranquilo, não há problemas de comunicação;
- f) Reunião mensal com diretores e pró-reitores, semanal com a equipe da reitoria e bimensal com conselhos;
- g) Por sistemas e por e-mail;
- h) Por representantes nos órgãos colegiados;
- i) Revista semanal para comunicação interna;
- j) Experiência de divulgação com alunos (*youtubers*).

A relação com a mídia e com organizações de controle e outras organizações nas instituições é atribuída pelos respondentes a uma órgão específico, como relata o entrevistado 1 “As Universidades possuem um gabinete/estrutura que promove a comunicação com o

exterior, mas também ao nível interno”, e o entrevistado 11 afirma que “a AGEKOM, quem trata com eles”.

O entrevistado 3 reforça que “a relação com os poderes públicos temos relações indiretas através do conselho de reitores ou quando somos abordados diretamente em pedidos de parecer, pedidos de opinião a cerca de iniciativas legislativas, ou muitas vezes procuramos nós os poderes a dizer cuidado que isto vai dar disparate ou cuidado que desta forma o sistema pode estar distorcido, etc...”.

No relatório de gestão da UFSC em 2018 são apresentados como canais de comunicação com a sociedade, os seguintes instrumentos:

1. Jornalismo: divulgação de matérias jornalísticas e de eventos no portal da UFSC, nos boletins eletrônicos *Divulga UFSC* e *Semana UFSC*, na revista *UFSC Ciência*, entre outros;
2. Redes sociais: com uma página oficial no *Facebook* e um perfil no *Instagram* e *Twitter*, a UFSC está conectada a mais de 26.600 usuários, levando informação e proporcionando interação entre a Universidade e seus públicos;
3. Fotografia: um acervo com mais de 250 mil registros de imagens desde a década de 1960 está à disposição da comunidade, por meio de bancos de imagens e do Repositório da UFSC;
4. TV UFSC: canal de comunicação criado em 1998, que, em 2013, passou a atuar em sinal aberto e digital;
5. Ouvidoria: canal oficial de recebimento de críticas, reclamações, sugestões e elogios da comunidade interna e externa da UFSC;
6. Serviço de Informações ao Cidadão – SIC: desde 2012, conforme determina a Lei de Acesso à Informação, destina-se ao atendimento do cidadão que solicita informações de natureza pública;
7. Carta de Serviços ao Cidadão.

Desta forma destaca-se uma atenção da UFSC ao quesito da comunicação indicando os canais disponíveis e buscando atingir os mais variados públicos e segmentos da sociedade.

No plano quadrienal 2016-2019 do IPL, consta no plano de ação relativo ao item governança, uma meta específica sobre comunicação, nos seguintes termos “Facilitar os canais de acesso direto à presidência para uma mais estreita comunicação com a comunidade do instituto”. E no relatório de atividades 2019 foi apontado que a área de comunicação e imagem do IPL iniciou em 2018, a realização de reuniões mensais com os presidentes das associações de estudantes e a direção da federação acadêmica do IPL, com o objetivo de, em

parceria, desenvolver ações comuns direcionadas aos estudantes. Ou seja, percebe-se uma indicação na melhoria da comunicação interna do IPL.

O presidente do IPL destaca, na abertura do plano de atividades 2019, que neste ano de 2019 o IPL “vai continuar a implementação de um sistema conducente à afirmação demonstrável da qualidade das nossas atividades através da produção de indicadores que evidenciem o contributo que damos à sociedade, assente na disseminação do conhecimento e da cultura, quer ao nível da educação, quer da investigação, e na prestação de serviços à comunidade”. Reforçando aqui a preocupação com a divulgação da IES para a sociedade.

A atenção voltada para a comunicação também fica evidente na ULisboa que destaca em seu plano de atividades 2018 o seguinte “A comunicação institucional é essencial para a afirmação competitiva e a projeção da reputação institucional da ULisboa. Neste sentido salienta-se a preocupação em melhorar a presença da ULisboa nos meios digitais, com um reforço da imagem institucional, nomeadamente através da alimentação do novo site institucional com informação atualizada e bem estruturada”. E ainda que “Algumas escolas reforçarão a comunicação interna e externa, procurando aumentar a visibilidade e o reconhecimento na sociedade”.

Em todas as instituições pesquisadas foi identificado um setor responsável pela assessoria de comunicação, com nomes e em locais diferentes dentro da estrutura das IES. Por exemplo, no IFSC é denominado de diretoria de comunicação institucional e no IPL é o gabinete de comunicação e imagem. Sendo que, em todos os casos, a preocupação é com a imagem institucional e com a comunicação interna e externa das instituições.

As instituições brasileiras possuem em sua estrutura um órgão denominado de ouvidoria, com o objetivo de ser um canal oficial de recebimento de críticas, reclamações, sugestões e elogios da comunidade interna e externa das IES e que são oficialmente tratadas e encaminhadas aos setores envolvidos para que seja dada a devida resposta ao usuário.

No caso da ULisboa existe algo semelhante com relação exclusiva aos estudantes, denominado de provedor do estudante, que tem como função a defesa e a promoção dos direitos e interesses dos estudantes no âmbito da Universidade.

Já o IPL não apresenta nenhum órgão em sua estrutura voltado a este tipo de demanda de atendimento interno ou externo.

Neste item pode-se salientar a relevância que a comunicação vem tendo nos planejamentos das IES, demonstrando o enfoque dos gestores neste ponto para melhorar a interface com todos os *stakeholders* envolvidos nas IES.

Falando-se em planejamento, não se pode deixar de tratar da questão da estratégia e da avaliação das IES.

4.3.2 Estratégia e Avaliação da Gestão

Uma das preocupações constantes da administração é que além de ter uma estratégia com metas bem definidas, a instituição tenha mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.

A estratégia é um dos pontos indicados como relevantes para uma boa governança, segundo o manual do TCU.

Os entrevistados foram questionados sobre se a instituição possui uma estratégia descrita e bem definida, daqueles que responderam a esta questão (13 deles), um aponta que não existe estratégia descrita e bem definida. O entrevistado 12 aponta que “a universidade não tem planejamento estratégico, ela tem o PDI, mas o PDI também não é feito de maneira participativa, as universidades tem resistência ao planejamento estratégico”.

Daqueles que responderam positivamente a esta questão, percebe-se nas instituições portuguesas uma associação ao plano de gestão do reitor da universidade ou do presidente do instituto ou do diretor da escola, que é apresentado durante a campanha para eleição e depois se vincula ao plano quadrienal exigido e aprovado pelo conselho. O relato do entrevistado 3 demonstra isto “está definida no fundo é proposta pelo Reitor quando é eleito”.

Em relação à estratégia, o artigo 92 do RJIES trata da competência do reitor e do presidente, e prevê as seguintes funções, entre outras:

1 — O reitor ou o presidente dirige e representa a universidade, o instituto universitário ou o instituto politécnico, respectivamente, incumbindo -lhe, designadamente:

a) Elaborar e apresentar ao conselho geral as propostas de:

i) Plano estratégico de médio prazo e plano de acção para o quadriénio do seu mandato;

ii) Linhas gerais de orientação da instituição no plano científico e pedagógico;

iii) Plano e relatório anuais de actividades; (PORTUGAL, 2007).

Portanto, cabe ao gestor das IES em Portugal, conforme a legislação vigente, apresentar o plano estratégico, ou seja, construir as estratégias para a instituição e acompanhá-las anualmente, por meio do relatório anual de atividades. Tanto o plano estratégico, como o relatório anual de atividades, são submetidos ao conselho geral para análise e aprovação.

Com relação às instituições brasileiras, identifica-se uma ligação com o PDI, conforme relata o entrevistado 11 “nós temos a nossa, nós estamos agora fazendo o nosso

PDI que é 2020- 2025” e o entrevistado 14 “Ela tá bem definida, acho que a gente tá conseguindo a partir deste PDI”.

O Plano de Desenvolvimento Institucional, mais conhecido como PDI, hoje regulado pelo Decreto nº 9.235, de 15 de Dezembro de 2017, consiste num documento em que se definem a missão da instituição de ensino superior, a política pedagógica institucional e as estratégias para atingir suas metas e objetivos. Abrangendo um período de cinco anos, deverá contemplar o cronograma e a metodologia de implementação dos objetivos, metas e ações do Plano da Instituição de Educação Superior (IES), observando a coerência e a articulação entre as diversas ações, a manutenção de padrões de qualidade e, quando pertinente, o orçamento. Deverá apresentar, ainda, um quadro-resumo contendo a relação dos principais indicadores de desempenho, que possibilite comparar, para cada um, a situação atual e futura (BRASIL, 2017b).

O PDI é uma exigência nos processos de avaliação institucional e de cursos de graduação e pós-graduação, e nas auditorias externas realizadas por órgãos de controle. Para além dessas condições, o PDI deve ser uma exigência da própria IES estabelecendo um horizonte em relação ao qual deve se guiar num determinado período, refletindo a política de estado da universidade e orientando gestores, atuais e futuros, na construção de um plano de gestão anual, voltado para o alcance de metas e objetivos estabelecidos no PDI (BRASIL, 2017b).

Os autores Kich *et al.* (2010, p. 4) afirmam que as universidades, em que pese a sua complexidade, não tem um sistema de planejamento próprio, usando adaptações da iniciativa privada e imposições do governo central. Esta crítica pode ser observada na pesquisa realizada, onde no Brasil o planejamento está associado ao PDI, que é um modelo imposto pelo governo federal e em Portugal ao plano de gestão, que é uma exigência legal do RJIES.

Com relação à gestão da estratégia se esta considera aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas, dos entrevistados, 13 responderam que sim, estes aspectos são considerados na gestão da estratégia, conforme demonstram os relatos a seguir:

Entrevistado 1 - O envolvimento das pessoas é fundamental, quer na preparação dos documentos estratégicos, quer no plano da monitorização da política de qualidade, assim como a transparência, exigida pela Agência de acreditação e Avaliação;

Entrevistado 10 - Sim, estamos trabalhando no portal da transparência;

Entrevistado 17 - Sim, tudo vem da base, é discutido em cada local, em cada setor, já tem uma certa história e está bastante bem estabelecido e tem funcionado muito bem;

Um dos respondentes aponta para a falta de participação com relação à reitoria, sendo mais efetiva a participação mais local, junto a sua entidade de ensino.

Entrevistado 6 - Acho que sim, mais no nível das escolas do que propriamente da universidade como um todo, não é uma queixa de transparência, mas na verdade é uma queixa de funcionamento prático, de algum alinhamento prático, devido à proximidade com a sua unidade.

Quando questionados sobre a avaliação da gestão, os respondentes afirmam em sua maioria que esta avaliação existe, porém cada respondente aponta um responsável por este papel dentro da IES, somente um respondente aponta que não existe esta avaliação da gestão, que o planejamento e os indicadores existem, porém não são acompanhados.

No caso das instituições portuguesas, a tendência é que o órgão indicado como responsável por esta avaliação seja o conselho geral, enquanto que nas instituições brasileiras esta avaliação é atribuída aos órgãos internos da administração, conforme apontam os relatos a seguir:

Entrevistado 1 - o conselho geral aprova o plano estratégico que prevê um conjunto de metas e indicadores que são regularmente monitorados;

Entrevistado 3 - temos um plano da eleição do reitor para 4 anos, e passamos aos plano de atividades anuais e nos relatórios anuais informamos ao CG o que conseguimos fazer;

Entrevistado 14 - temos o relatório de gestão, mas estamos procurando aprimorar, estamos agora construindo o PDI 2020 a 2025, então aí agente tem uma análise do que nós cumprimos do PDI 2015 2019;

Entrevistado 17 – agora, por exemplo, a gente está entrando em um ciclo avaliativo, vai ter comissões, temos comissões externas, então tem uma série de etapas que são cumpridas;

Entrevistado 18 - ela é avaliada e monitorada periodicamente, nós temos relatórios quinquenais, a cada 5 anos de avaliação.

No relatório de gestão do IFSC, pode-se destacar a forma de avaliação adotada “A gestão estratégica do IFSC foi construída por meio da metodologia *Balanced Scorecard* (BSC). O BSC visa à construção de uma abordagem sistêmica, que traduza a missão institucional em indicadores de desempenho com o intuito de prover ao gestor um sistema de avaliação que proporcione uma visão holística da organização para auxiliar a implementação da estratégia”.

O decreto 9.235/2017 (Brasil, 2017b) 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. Ou seja, as IES

federais brasileiras estão sujeitas a uma regra de avaliação determinada pelo governo federal, que é o caso da UFSC e do IFSC.

As competências para as funções serão exercidas pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – Conaes.

Em Portugal, foi instituída pelo Estado através do Decreto-Lei nº 369/2007, de 5 de novembro, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), que é uma fundação de direito privado, constituída por tempo indeterminado, dotada de personalidade jurídica e reconhecida como de utilidade pública. É independente no exercício das suas competências, sem prejuízo dos princípios orientadores fixados legalmente pelo Estado. O objetivo primordial da Agência é proporcionar a melhoria da qualidade do desempenho das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos e garantir o cumprimento dos requisitos básicos do seu reconhecimento oficial (A3ES, 2012).

Os objetivos da Agência são prosseguidos através da avaliação e da acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos e, por meio destas, da promoção de uma cultura institucional interna de garantia da qualidade (A3ES, 2012).

Os dois sistemas de avaliação, tanto o brasileiro como o português, buscam além de garantir a qualidade dos cursos, realizar a avaliação institucional para verificar o atendimento de exigências mínimas para o seu funcionamento.

O objetivo deste trabalho não foi comparar os dois sistemas de avaliação existentes, um no Brasil e outro em Portugal, porém é importante constatar a sua existência, o seu papel e a intervenção que realizam dentro das IES. E de certa forma os entrevistados atestaram que estes sistemas estão presentes e que produzem efeitos internos nas instituições.

De acordo com Ristoff (1999, p. 148), "a avaliação é o avalista da autonomia, pois esta só se sustentará pelo monitoramento de processos e resultados, buscando assegurar a qualidade acadêmica, a eficiência administrativa e a eficácia institucional. Sem avaliação constante e abrangente ficaremos escravizados à meia dúzia de indicadores definidos pelo imediatismo do mundo empresarial".

Conclui-se que com relação à estratégia, as IES públicas brasileiras e portuguesas vêm cumprindo a legislação e estabelecendo os seus planos estratégicos, cada uma do seu modo, algumas mais participativas que outras, mas já existe a definição das metas e estratégias. Falta agora deixar isto fica visível a todos, trazer os envolvidos e fazer a gestão, e o acompanhamento da evolução destas metas.

Fica evidente que o desafio é tirar do papel as estratégias definidas nas IES, portanto a avaliação tanto interna como externa tem este objetivo de trazer à tona e colocar luz naquilo que fica, muitas vezes, esquecido. O que também ocorre, com muitas estratégias que saem do papel, é que em certa medida a realidade tende a ser mais dinâmica do que o planejamento propriamente dito.

Realçando os temas como liderança e estratégia não pode-se deixar de tratar do item *accountability*, que perpassa estes dois e interessa a todo o sistema de governança.

4.4 ACCOUNTABILITY

A *accountability* é um dos princípios da governança que foram destacados pelos autores referenciados na revisão teórica, e está totalmente entrelaçado com a questão da transparência, e inclusive muitas vezes até se confundem.

De acordo com Mozzicafreddo (2002), a ideia da *accountability*, ou da obrigação de prestar contas dos resultados, foi sendo transposta para as entidades públicas como instrumento de controle financeiro, tanto do ponto de vista do orçamento e das medidas implementadas, como em torno da relação custo/benefício, ou seja, critérios orientados pelos indicadores da eficiência e do controle orçamental. Porém, o termo *accountability* pode ir além deste conceito, envolvendo também a responsabilidade objetiva e subjetiva dos gestores, conforme indica Pinho e Sacramento (2009).

Com a pesquisa documental nas IES foi possível identificar que somente a Unicamp utiliza o termo *accountability* no seu planejamento estratégico, com este enfoque:

Estabelece a comunicação como uma estratégia importante que deve fazer parte das atividades principais da Universidade, criando-se formas adequadas de linguagem para cada tipo interlocutor; o conceito de *accountability* passará a integrar as ações permanentes das estratégias de comunicação com a sociedade.(Unicamp, 2019).

Nas demais IES pesquisadas foi identificado o termo “prestação de contas” na sua documentação, exceto no caso do IPL.

A expressão “prestação de contas” nos documentos sugere quem deve prestar contas, e quem irá analisar a prestação de contas das IES. Como no caso da UFSC que aponta o conselho curador como o responsável por aprovar a prestação de contas anual da Universidade. Outras citações deste termo nos documentos das IES retratam também a questão da legalidade envolvida na prestação de contas da gestão pública, como no caso do relatório de gestão do IFSC, que descreve:

Este documento visa atender, ainda, o decreto nº 3.591/2000, que exige o parecer das Unidades de Auditoria Internas da Administração Indireta do Poder Executivo Federal nos processos de prestação de contas anuais. (IFSC, 2019).

O IPL apresenta um diferencial neste sentido, pois utiliza o termo responsabilização, que pode ser sinônimo da *accountability*, ou uma das suas dimensões. O documento que utiliza este termo é um quadro de avaliação e responsabilização do Politécnico de Lisboa que tem como finalidade demonstrar os objetivos estratégicos e operacionais para aquele período, com todo um desdobramento de indicadores para acompanhamento.

Para que se possa tratar separadamente esta categoria, foram criados os subitens código de ética e de conduta e a prestação de contas, que foram tratados nesta pesquisa nas IES.

4.4.1 Código de Ética e de Conduta

Uma das questões tratadas com os respondentes foi se existe código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros dos conselhos gerais e da alta administração.

Os respondentes das instituições portuguesas apontaram que existem códigos de boas práticas de conduta aprovadas em cada instituição, além de todo o direito administrativo português, enquanto que os respondentes nas instituições brasileiras identificaram o código de ética do servidor público como sendo este instrumento de regulação dentro das IES.

No caso das IES brasileiras, tem-se que o código de ética do servidor público federal foi aprovado pelo decreto federal n. 1.171 de 22 de junho de 1994, que trata das regras deontológicas, dos principais deveres dos servidores públicos, das vedações aos servidores públicos e das comissões de ética (BRASIL, 1994).

No Estado de São Paulo, existe o decreto nº 60.428, de 08 de maio de 2014, que aprova o Código de Ética da Administração Pública Estadual, que prevê em seu artigo 1º que todos os agentes da administração pública do Estado de São Paulo têm deveres éticos aos quais aderem automaticamente no momento de sua investidura. Além de observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, cortesia, razoabilidade, finalidade e motivação, devem pautar-se pelos padrões da ética.

Na universidade de Lisboa, existe um código de conduta e de boas práticas, aprovado pelo Conselho geral em 19 de maio de 2015 e publicado pelo despacho da reitoria n.º

6.441/2015. O código inicia determinando que “aos membros da comunidade académica da Universidade de Lisboa (docentes e investigadores, trabalhadores não docentes e não investigadores, bolsiros de investigação, estudantes e visitantes) é requerida a observância individual de padrões de ética, justiça e igualdade de oportunidades, integrando estes valores na vida académica e na atividade profissional desenvolvida na Universidade e nas suas unidades orgânicas, bem como nas relações da Universidade com a sociedade”.

O Instituto Politécnico de Lisboa possui um código de conduta aprovado em janeiro de 2011 e também um plano de prevenção de corrupção e infrações conexas de 2017.

Em Portugal a Lei 54 de 4 de setembro de 2008, criou o conselho de prevenção da corrupção (CPC) uma entidade administrativa independente que tem como fim desenvolver, nos termos da lei, uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas.

O artigo terceiro da lei trata da composição do CPC que é presidido pelo Presidente do Tribunal de Contas e é composto pelos demais:

- a) Director-geral do Tribunal de Contas, que é o secretário-geral;
- b) Inspector-geral de Finanças;
- c) Inspector-geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- d) Inspector-geral da Administração Local;
- e) Um magistrado do Ministério Público, designado pelo Conselho Superior do Ministério Público, com um mandato de quatro anos, renovável;
- f) Um advogado, nomeado pelo conselho geral da Ordem dos Advogados, com um mandato de quatro anos, renovável;
- g) Uma personalidade de reconhecido mérito nesta área, cooptada pelos demais membros, com um mandato de quatro anos, renovável. (PORTUGAL, 2008).

A UFSC implantou um comitê permanente de governança, riscos e controle e, que publicou a sua avaliação no relatório de gestão de 2018. De acordo com a avaliação deste comitê permanente de governança, riscos e controle da UFSC, não foi possível avaliar, ou não foi possível observar: a existência de código formalizado de ética ou de conduta; mecanismos que garantam ou incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou de código de ética ou de conduta; a adequada segregação de funções nos processos e atividades da competência da Instituição; e a adoção de controles internos que contribuam para a consecução dos resultados planejados pela UFSC (UFSC, 2018).

O relatório de gestão do IFSC, por meio do relatório da auditoria interna identifica que “embora os controles internos do IFSC vêm passando de forma lenta e gradativa por um processo de reestruturação e aperfeiçoamento, pode-se verificar considerável evolução. Porém, ainda persiste no IFSC a ausência dos macroprocessos, processos e subprocessos devidamente definidos e formalizados, matriz de risco, e, em alguns setores, carência de capacitação, uniformidade de procedimentos, manuais, rotinas, fluxogramas, normativas e sistemáticas de controle, o que dificulta a governança e mitigação dos riscos, o que proporcionaria ao gestor a garantia e tranquilidade de que suas ações estão de acordo com as boas práticas da administração pública”.

Assim percebe-se que em Portugal estes procedimentos estão mais formalizados dentro das IES, enquanto que no Brasil os órgãos internos de controle tem apontado estas deficiências e necessidades de melhorias. Porém, a criação de estruturas como o CPC em Portugal e o comitê de governança na UFSC demonstram que existe uma tendência para que se encaminhe para um formalização de procedimentos e padrões a serem seguidos pelos servidores e pelas IES para garantia da ética e da boa conduta, prevenindo e gerindo possíveis fraudes e a corrupção dentro destes órgãos.

Uma questão relevante quando se fala em prevenção de fraudes e corrupção é manter uma prestação de contas regular e transparente de todas as suas ações. E este ponto também foi abordado na pesquisa e será descrito a seguir.

4.4.2 Prestação de Contas

Todas as IES pesquisadas apresentam informações disponibilizadas em seus portais na internet como forma de prestação de contas à sociedade, cada uma do seu modo, em seu formato, umas com mais detalhamento e outras na forma de um relatório anual. Descreve-se agora as informações encontradas nos portais de cada instituição.

A pesquisa produzida por Gesser (2018) verificou que a avaliação das práticas de governança por parte da gestão é realizada por meio de instrumentos como: Relatório de Gestão da Universidade; apontamentos e recomendações da Auditoria Interna; relatórios dos órgãos de controle externo; e gestão por desempenho.

A Universidade de Lisboa disponibiliza em seu site (<https://www.ulisboa.pt/info/documentos-de-gestao-e-legislacao>) alguns documentos de gestão, como:

- a) Plano de ação (2014-2017);

- b) O plano de atividades anual de 2014 a 2018;
- c) O relatório de atividades anual de 2013 a 2017;
- d) Os balanços sociais de 2013 a 2015;
- e) O orçamento de 2014 a 2018;
- f) A prestação de contas com os balanços de 2013, 2014 e 2018.

No link estudos e relatórios são apresentados alguns estudos, por exemplo, o de alunos colocados na ULisboa 2016/2017, Empregabilidade ULisboa 2016, Recursos humanos – análises e tendências (2009-2015) e o ULisboa em números. Na parte de legislação estão disponíveis todos os decretos e leis relacionados ao ensino superior, e as leis do orçamento, inclusive com a de 2019, assim como, o estatuto da ULisboa e de cada faculdade e instituto. No item documentação interna existem formulários padrão para uso na ULisboa.

Interessante destacar que anualmente a ULisboa prepara o plano de atividades que é um planejamento do que irá ocorrer no próximo ano, baseado no plano quadrienal e que é apresentado ao conselho geral para deliberação e aprovação. Até o final do ano é apresentado o relatório de gestão e atividade do ano anterior ao conselho geral, para análise e aprovação, o qual demonstra todas as realizações e os dados da universidade durante aquele ano.

No site do IPL (<https://www.ipl.pt/iplisboa/informacao-de-gestao>) estão disponíveis as informações de gestão como o plano quadrienal 2016-2019, o plano de atividades de 2007 até 2019, o relatório de atividade de 2007 até 2017, o quadro de avaliação e responsabilização de 2011 até 2017, subvenções e benefícios concedidos de 2013 a 2018. No item legislação temos a consulta de documentos do IPL (estatutos do IPL e unidades orgânicas, regulamentos de pessoal docente, não docente e discente); Legislação do ensino superior (Graus, títulos e equivalências, Ação Social, Pareceres e Jurisprudência), Legislação Laboral e Outros diplomas, bem como o acesso ao Diário da República.

Assim como a ULisboa, o IPL também prepara anualmente o seu planejamento anual e o seu relatório de atividades, baseados no plano quadrienal, e todos são submetidos ao escrutínio do conselho geral.

Passando agora para a análise dos portais e dos dados das IES brasileiras, começando pela Unicamp e em seguida UFSC e IFSC.

A Unicamp possui o portal da transparência (<https://transparencia.unicamp.br/>) disponibilizando informações sobre aquisições, atas de registro de preços, balanços contábeis (2003 a 2018), contratos, convênios, execução orçamentária e financeira, informações orçamentárias, institucional, planejamento estratégico e sobre servidores. Também estão divulgados o anuário estatístico desde 2005 até 2019 (base 2018), o acesso a documentos

oficiais como estatuto, regimento geral, regimento do conselho, portarias do gabinete, resoluções do gabinete e do conselho e atas do conselho superior. Neste mesmo portal existe um link com perguntas frequentes e um fale conosco, que é um espaço aberto para enviar questionamentos, descrito como serviço de informações ao cidadão Unicamp.

No planejamento estratégico da Unicamp existe o acompanhamento atualizado on-line dos projetos estratégicos, inclusive com detalhamento por meio de fotos, cronograma e demais informações. Além disto, ao final de cada gestão é emitido um relatório da gestão invocando as realizações de todo o período de 4 anos.

A UFSC apresenta em seu portal, o UFSC em números, com dados de 2009 a 2018. Consta também o relatório de gestão anual de 2000 até 2018, publicados pelo departamento de planejamento e gestão da informação (<http://dpgi.seplan.ufsc.br/>). Além disso, estão divulgados o boletim de dados, o plano de desenvolvimento institucional, os organogramas da UFSC, documentos legais de criação dos cursos e relatórios de avaliação como ENADE, IGC – Índice geral de cursos e CPC – conceito preliminar de curso. Esta página também disponibiliza acesso aos sistemas de informação do governo federal.

A UFSC dispõe de um *link* que trata da legislação e que apresenta o estatuto e o regimento geral, o código de ética profissional, as resoluções dos conselhos e outros atos oficiais.

No caso do IFSC, em seu portal encontra-se o *link* denominado acesso a informação (<https://www.ifsc.edu.br/acesso-a-informacao>) que disponibiliza diversas informações sobre o seu funcionamento, como a Carta de Serviços ao Usuário, documentos norteadores, estatísticas, despesas, licitações, atas de registro de preços, auditorias, contratos, convênios, portarias, informações classificadas, avaliação institucional, entre outros. Os relatórios de gestão estão disponíveis desde 1999 até 2018. Além disto, existe um espaço com perguntas frequentes e esclarecimentos sobre a lei de acesso a informação e uma abertura para contato. A opção que permite pedir uma informação está segmentada por tipo de assunto que deseja e cliente, como alunos, fornecedores, concursados, etc.

O IFSC abre uma oportunidade para quem quiser sugerir uma simplificação de algum processo ou procedimento do IFSC, que pode então registrar a sua sugestão no Simplifique, e será analisada a viabilidade da mudança para desburocratizar os serviços.

Diante destas informações, percebe-se que as IES têm disponibilizado informações para a sociedade, com formatos e de formas diferentes. Percebe-se uma tendência ao portal de transparência ou de informações que agrupa a maior parte das informações o que facilita o acesso as mesmas. Interessante destacar os portais da Unicamp e o do IFSC que além de

trazerem uma grande quantidade de tipos de informação agrupadas em um mesmo local, também disponibilizam o acesso a perguntas frequentes e abrem a possibilidade para o contato para mais informações no mesmo local. Claro que todas as IES pesquisadas possuem esta possibilidade de contato e de acesso à informação, mas as demais estão com este link de contato separado das informações disponibilizadas.

Destaca-se que o setor público passou por grandes reformas e vem apresentando uma tendência para uma maior transparência nos indicadores de prestação de contas e desempenho. O estudo de Azevedo *et al* (2018) teve como objetivo avaliar o nível de divulgação de indicadores de desempenho pelas Instituições de Ensino Superior nas Universidades Públicas Portuguesas, com especial ênfase na natureza obrigatória e avaliar se existem fatores que influenciam o nível de divulgação. O estudo baseou-se na análise de conteúdo dos relatórios de gestão ou atividades das 13 universidades públicas portuguesas para calcular o nível de divulgação e utilizou a análise quantitativa com base na regressão dos mínimos quadrados na investigação de fatores que influenciam o nível de divulgação. De acordo com os dados obtidos, os autores concluíram que as Universidades Públicas portuguesas divulgam indicadores de desempenho impostos por lei e voluntariamente, e verificou-se que o nível de divulgação é influenciado pelas variáveis: dimensão, financiamento de outras fontes e o *ranking* das universidades.

De acordo com Santos (2011), são princípios da boa governança para as IES, dentre outros, a ampla transparência e prestação de contas, e o respeito à autonomia universitária, item que será tratado a seguir.

4.5 AUTONOMIA

As instituições de ensino superior portuguesas e brasileiras possuem autonomia garantidas pela legislação vigente nos dois países. No caso do Brasil, a autonomia já está prevista na Constituição Federal em seu artigo 207, que diz “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

O artigo 53 da LDB detalha as atribuições das IES em virtude da sua autonomia e o parágrafo único destaca que “para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários

disponíveis” sobre questões relativas a cursos, vagas e professores. Ou seja, fica explicitada a autonomia das IES e as suas responsabilidades (BRASIL, 1996).

Neste ano de 2019, comemoraram-se os trinta e um anos da Constituição Federal, 23 anos da LDB e 30 anos do decreto estadual de São Paulo n. 29.598/89, que assegurou autonomia financeira às universidades públicas paulistas.

Quando se trata das IES portuguesas, a questão da autonomia também está prevista na Constituição Federal no artigo 76 que traz o seguinte “As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino” (PORTUGAL, 1976).

O artigo 11 do RJIES trata da autonomia das IES, reforçando que “as instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado, com a diferenciação adequada à sua natureza.” (PORTUGAL, 2007).

O Decreto-Lei nº 12/2015 fez alterações ao RJIES, em 2015, e verificou-se uma alteração substancial nesse aspecto da autonomia, ao determinar no artigo 57, nº 1 que, “os estatutos das instituições de ensino superior públicas e as alterações que estas venham a propor e que não configurem um mero desenvolvimento dos estatutos, são aprovados por Decreto-lei” (PORTUGAL, 2015).

O próprio RJIES lançado no ano de 2007 trouxe algumas deliberações quanto a autonomia das IES em Portugal, determinando que poderiam migrar para uma constituição nos seus estatutos como fundação, com alguns diferenciais para ampliar a autonomia, como a possibilidade de contratação dos docentes com regime de direito privado, além de outros atributos como a criação de um fundo de base para o financiamento destas IES. Porém, a crise que ocorreu em Portugal após este período não permitiu que efetivamente muitas ações ocorressem e na prática aquelas que migraram para este sistema ainda não apresentam um diferencial com relação as demais.

Mais recentemente, o governo brasileiro lançou para consulta pública um projeto de lei em Julho de 2019, que institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se, com o objetivo de ampliar as fontes de financiamento das universidades e instituto federais, sendo que a ideia era manter o orçamento anual das instituições, aprovado pelo Congresso Nacional, mas alterar leis para expandir as possibilidades de captação de recursos, incluindo a possibilidade de contratação de organizações sociais para a execução de atividades, inclusive de gestão das IES. O projeto foi muito discutido e recebeu muitas críticas da comunidade acadêmica, uma das questões

apontadas foi a afronta à autonomia das IES. A partir disto, o governo montou uma comissão para estudar melhor a proposta, que fez uma revisão de todo o projeto e lançou uma versão mais enxuta, em outubro de 2019, citando expressamente como um dos princípios, a obediência a autonomia universitária. Um dos eixos do projeto era a governança e gestão, porém, este foi retirado na nova versão. Após a aprovação deste projeto de lei, as IES que aderirem ao programa teriam que assinar um contrato de desempenho, para cumprirem determinadas metas. O projeto de lei do Future-se ainda está em discussão e irá gerar muita polêmica, pelo que se viu até o momento, antes da sua efetiva implantação, mas pode ser visto como uma alternativa para as IES públicas. Vale acompanhar os seus desdobramentos.

Em busca realizada nos documentos das instituições, o termo autonomia ou autônoma, aparece mais vezes citado no estatuto das instituições portuguesas enquanto que nas instituições brasileiras o termo é citado de 1 a 3 vezes em seu estatuto, conforme demonstra o quadro a seguir que apresenta o quantitativo obtido nesta pesquisa documental.

Quadro 23 – Quantitativo do termo autonomia nos documentos das IES.

Documentos/ Instituições	Ulisboa	IPL	UFSC	IFSC	Unicamp
Estatuto	21	12	1	3	1
Regimento Interno	0	NA	0	1	1
PDI/ Plano de Ação	3	4	5	27	2
Relatórios de Gestão	7	NA	4	2	5

Fonte: Elaboração própria.

O preâmbulo do estatuto da Universidade de Lisboa cita que “para serem levados à prática, estes princípios necessitam de uma organização dotada de grande autonomia institucional, de um ambiente de pensamento crítico e de liberdade intelectual e de um compromisso forte com o futuro de Portugal e dos portugueses”. O termo autonomia é reforçado durante todo o texto do estatuto da ULisboa, sendo citado um total de 21 vezes. Enquanto que na UFSC a citação sobre autonomia ocorre somente 1 vez no artigo 2º que diz o seguinte “A Universidade, com autonomia administrativa, didático-científica, gestão financeira e disciplinar, rege-se-á pela legislação federal que lhe for pertinente,”

Chama atenção a diferença de utilização deste termo “autonomia” no documento que dá as diretrizes internas das IES portuguesas e brasileiras, como no caso do estatuto destas instituições, demonstrado pelo quadro 23.

Destaca-se a utilização do termo autonomia no PDI do IFSC, com 27 citações, como no item 2.4.1 “A gestão democrática adotada contempla a autonomia do IFSC e a

participação na tomada de decisões, amparada em uma concepção sociocrítica” (IFSC, 2017, pg.47). Isto leva a crer a preocupação com o planejamento reforçando a questão da autonomia da instituição, o que não ocorre nas demais instituições pesquisadas.

Uma das questões tratadas na pesquisa foi qual a percepção do entrevistado sobre a autonomia universitária, que pode ser revelada pelas descrições a seguir.

A fala do entrevistado 5 resume um pouco da percepção dos demais respondentes quando diz que “As universidades tem autonomia, mas há debates sobre qual o nível de autonomia”. O entrevistado 19 aponta que “nenhum governo respeitou a autonomia em sua plenitude”. Já o entrevistado 18 relata que “a autonomia permite a gestão colegiada dos recursos, a agilidade nos processos, a aposta em novos campos do saber, e o sucesso das IES”.

Identifica-se que todas as IES tem autonomia, mas que não há consenso sobre a questão da percepção sobre a autonomia das IES tanto no Brasil como em Portugal e o posicionamento varia muito conforme a instituição e o trabalho desenvolvido pelo respondente e existem diversos fatores que a influenciam.

O estudo realizado por Brotti (2000), na UNIOESTE, sugere que se amplie as discussões sobre a autonomia universitária e busque formas de envolver toda a comunidade acadêmica no processo de autonomia, procurando alternativas para que todos saibam o que é autonomia e quais as suas implicações legais, administrativas e pedagógicas.

Quando se trata especificamente da autonomia financeira, 64% dos respondentes indicam que ela existe na prática das IES, enquanto que 36% apontam para a não existência desta autonomia financeira.

Enquanto o entrevistado 5 relata que “a autonomia é limitada, os salários são regulados pelo governo”, o respondente 18 “existe sim, está sendo muito discutida hoje”, ou seja, destacam-se divergências nas interpretações sobre a autonomia financeira nas IES, mas a maioria afirma que ela existe na prática das instituições.

As instituições de ensino superior públicas brasileiras possuem a gratuidade do ensino, ou seja, não cobram mensalidades dos alunos em seus cursos, nem na graduação e nem na pós-graduação, sendo inclusive proibidas de efetuar qualquer cobranças neste sentido. Sendo assim, as IES brasileiras tem uma grande dependência do Estado em termos de financiamento das suas atividades, As universidades e institutos federais têm o seu orçamento vinculado ao Ministério da Educação, enquanto que as universidades estaduais se vinculam ao orçamento de cada Estado da federação. No caso da Unicamp ela recebe um percentual da receita vinculada ao ICMS do Estado de São Paulo, que é obrigatoriamente distribuída

mensalmente a partir da edição do decreto de 1989. Desde 1995, o percentual desse repasse, definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anual, é de 9,57%, assim dividido: aproximadamente 5,03% para a USP, 2,34% para a UNESP e 2,2% para a Unicamp. Além disto, as IES contam com recursos próprios obtidos por meio de parcerias com a iniciativa privada, além de outras fontes de financiamento existentes para a pesquisa, receitas com patentes, entre outras, que representam um pequeno percentual das suas receitas.

Nas IES portuguesas, a situação é um pouco diferente, pois não existe a gratuidade do ensino, sendo cobradas as chamadas “propinas” dos alunos que frequentam os cursos de graduação e pós-graduação. As propinas são anuidades que são definidas anualmente na lei do orçamento, sendo definido em 2019, no artigo 198, o valor máximo de 871,52 euros anuais, sendo que cada instituição delibera sobre a sua cobrança dentro deste limite. Os estudantes estrangeiros não entram nesta regra de limitação e pagam valores diferenciados, definidos por cada instituição. Como o valor da propina foi reduzido do ano de 2018 para 2019, o governo se comprometeu na lei do orçamento a cobrir esta diferença na receita das IES públicas. Portanto, além da receita advinda do estado, as IES portuguesas possuem uma receita própria que é arrecadada por meio destas cobranças das propinas, mas que representam, dependendo da instituição em torno de 40% da sua receita. O governo português financia por meio de bolsas os estudantes de ensino superior que não tem condições financeiras de pagar o curso nas IES.

O estudo realizado por Brito (2017) tem como uma de suas conclusões que, na Universidade de Cabo Verde, o financiamento é o maior desafio; compromete a sua autonomia institucional e pode afetar o cumprimento da missão.

No momento da entrevista em que se questiona se a crise financeira na economia do País afetou a autonomia da instituição, 92% dos respondentes apontam que sim, a crise afeta a instituição e a sua autonomia. O entrevistado 10 relata que “o orçamento vem diminuindo a cada ano e isto afeta a universidade” assim como o entrevistado 5 que afirma “temos constrangimentos por sermos uma instituição pública”. Somente o entrevistado 7 relata que “não afetou a autonomia, foram reflexos no orçamento como em qualquer outra instituição”. Neste assunto houve convergência entre o posicionamento das instituições portuguesas e brasileiras.

Este entendimento corrobora o que afirmam Vieira e Vieira (2003) de que não há como pensar em autonomia universitária enquanto não for flexibilizada a natureza de órgão público das instituições federais de ensino superior (IFES) e os reflexos da condição de serviço público se fazem sentir na política de pessoal e nos investimentos.

No caso da IES brasileiras, que são financiadas com recursos do Tesouro Nacional e por algumas fontes alternativas (convênios, contratos, financiamento de pesquisas), além de administradas a partir de regras oriundas do MEC, o artigo 207 não se mostrou efetivo para as federais. Alguns problemas declarados por outros estudos e corroborados neste são: o regime de caixa único, o contingenciamento de despesas, o peso da burocracia estatal, problemas de gestão e falta de planejamento, enfim, assim como as restrições do regime de direito público, todos são fatores estruturais que vêm limitando sua autonomia, ainda que possuam, de forma clara, a autonomia didático-científica, com liberdade de ensino e de pesquisa. Um dos exemplos que pode ser mencionado é com relação as eleições para reitores nas universidades federais que devem ter o resultado homologado pelo MEC e pelo Presidente da República, que pode inclusive escolher outro nome para gerir a reitoria.

O projeto de lei do Future-se, proposto pelo governo federal em julho de 2019, traz a regulamentação do fundo patrimonial para as IES, previsto na lei 13.800/2019, com o propósito de arrecadar doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, de direito público ou privado. Isto seria como uma alternativa para a captação de recursos das IES públicas brasileiras.

Em relação à intervenção externa no ensino superior e a influência na autonomia, percebe-se uma dissonância entre as instituições portuguesas e brasileiras, enquanto que em Portugal a intervenção externa é percebida como natural e que faz parte do processo de acompanhamento e avaliação, como relata o entrevistado 1 “o estado deve intervir pra regular e garantir a transparência, os elementos externos são importantes” no Brasil as intervenções são relatadas como negativas para a autonomia, como relata o entrevistado 15 “a intervenção externa afeta na questão do recurso, se não temos mais recursos não tem o que gerenciar e não tem autonomia”.

Na história da universidade brasileira, a tensão entre autonomia e controle sempre esteve presente. Num país com reduzida e recente tradição universitária, sem adequada compreensão de que a autonomia é condição inerente ao desenvolvimento da pesquisa e do ensino, torna-se difícil aceitar a existência de ente público autônomo em relação àquele que o financia. De 1911 a 1988, cinco Constituições (1981, 1934, 1937, 1946, 1967), uma Emenda Constitucional (1/69), seis reformas de ensino superior e diversos decretos regularam, direta ou indiretamente, a autonomia universitária. Ou seja, muitos ajustes em pouco tempo de história de universidade brasileira comparado com outros países europeus. Não que em outros países não ocorram estas tensões e problemas, inclusive como ficou constatado nas instituições portuguesas a defesa da autonomia é constante.

Os respondentes das instituições brasileiras indicaram como fatores que afetam a autonomia, a falta de recursos financeiros, a falta de conhecimento da sociedade sobre o trabalho das IES, gerando notícias falsas e pouco apoio e defesa das IES pela sociedade, além da legislação, que geram amarras administrativas e com mudanças constantes. Nas instituições portuguesas não foi feito este questionamento, em virtude de que a pergunta anterior foi respondida como sem intervenção na autonomia com relação a intervenção externa.

Durante a conferência “A Crise da Universidade”, realizado pelo Instituto de Estudos Avançados (IdEA) da Unicamp, em 2019, o presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA), João Carlos Salles, enfatizou que, entre 2014 e 2018, as 63 universidades federais sofreram uma diminuição de R\$ 1,7 bilhão em despesas correntes empenhadas, o que levou o sistema a viver uma situação dramática (Unicamp, 2019) .

Corroborando com os resultados obtidos na pesquisa, Salles ressalta que “é preciso comunicar melhor os resultados e dialogar com a sociedade para mostrar a qualidade do trabalho que tem sido feito. A imagem de que a universidade pública é um estorvo deve ser combatida, evidentemente, e acho que precisamos mostrar melhor nosso trabalho, essa é uma das falhas que talvez as nossas universidades tenham” (Unicamp, 2019).

Todos os respondentes foram unânimes em afirmar que existe uma preocupação constante em manter e garantir a autonomia universitária. O entrevistado 3 relata que “a autonomia é um ser frágil que está sempre a ser atacado” e o entrevistado 18 diz “ela tem que ser perseguida e não pode nem pensar em não ter porque daí é um caos” e reforça o respondente 19 que “a autonomia é mais do que a gênese da universidade, ela é o coração e mesmo que não use toda a sua dimensão, não pode deixar de tê-la”.

Neste sentido, as entidades representativas dos gestores das IES tem um papel essencial na união destes esforços para manutenção da autonomia das IES, conforme apontado por alguns entrevistados. Além de ser constatado no próprio objetivo destas entidades. Por exemplo, o CRUP tem como objetivo buscar o reforço da autonomia das instituições e, ao mesmo tempo, assegurar um quadro de financiamento compatível com o papel que as universidades devem desempenhar na sociedade portuguesa.

Com relação ao que tem mudado em relação à autonomia universitária nos últimos anos, os respondentes apontaram se ampliou, reduziu ou se manteve, e o resultado está descrito no quadro a seguir:

Quadro 24 – Percentual sobre a mudança na autonomia nos últimos anos

Autonomia	Portugal	Brasil
Ampliou	40.0%	25.0%
Reduziu	20.0%	37.5%
Manteve	40.0%	37.5%

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que não houve um consenso entre os respondentes tanto das instituições portuguesas como nas brasileiras, sobre redução, ampliação ou manutenção da autonomia nas instituições, o que demanda um detalhamento entre as universidades e institutos.

Quadro 25 – Percentual detalhado sobre autonomia nas universidades e institutos

Autonomia	Universidades	Institutos
Ampliou	12.5%	60.0%
Reduziu	50.0%	0.0%
Manteve	37.5%	40.0%

Fonte: Elaboração própria.

Com este detalhamento fica evidente que nos institutos, 60% dos respondentes consideram que a autonomia foi ampliada, enquanto que 40% indicam que ela se manteve igual ao que estava anteriormente, ou seja, sem alterações. Isto ocorre devido a legislação dos institutos no Brasil e em Portugal que foi equiparada às universidades mais recentemente, ou seja, a relação com a autonomia é mais hodierno, ainda uma novidade e considerada positiva.

No caso das universidades, pode-se desdobrar os dados para entender melhor o cenário que se apresenta com relação à percepção da autonomia nos últimos anos.

Quadro 26 – Percentual detalhado sobre autonomia somente nas universidades

Autonomia	Ulisboa	UFSC	Unicamp
Ampliou	33.3%	0.0%	0.0%
Reduziu	33.3%	100.0%	0.0%
Manteve	33.3%	0.0%	100.0%

Fonte: Elaboração própria.

Os respondentes da ULisboa não convergem nas suas opiniões, que dependem muito da posição que ocupam na Instituição e do período de tempo que consideraram nesta análise. No caso da UFSC, podemos constatar que 100% indicam uma redução do quadro de autonomia das universidades federais, o que está muito relacionado ao momento político atual, conforme destaca o entrevistado 10 “a autonomia reduziu e aumentou o controle dos

governos sobre as IES”. O que diverge do caso da Unicamp, onde os respondentes apontam para a manutenção da autonomia da instituição, conforme relata o entrevistado 17 “Aqui não teve alteração, mas existe sempre a preocupação em discutir com a classe política estas questões, mostrar a importância das universidades”.

As universidades estaduais paulistas tem um regulamento específico sobre autonomia que completou 30 anos, agora em 2019, o decreto estadual de São Paulo 29.598, de 02 de fevereiro de 1989, que revela em seu artigo 1º. que “Os órgãos da Administração Centralizada do Estado adotarão procedimentos administrativos cabíveis para viabilizar a autonomia das Universidades do Estado de São Paulo de acordo com os parâmetros deste decreto até que a Constituinte Estadual promulgue a nova Constituição do Estado e que a Assembleia Legislativa decrete a legislação referente ao Sistema de Ensino Superior Paulista”.

Em Portugal, no orçamento de 2019, a Lei n.º 71/2018 prevê em seu Artigo 42.º sobre o recrutamento de trabalhadores nas instituições de ensino superior públicas que:

No quadro das medidas de estímulo ao reforço da autonomia das instituições de ensino superior e do emprego científico, as instituições de ensino superior públicas podem proceder a contratações, independentemente do tipo de vínculo jurídico que venha a estabelecer-se, desde que as despesas com pessoal em 2019 não aumentem mais do que 3 % face ao ano anterior (PORTUGAL, 2018).

Cabe salientar neste caso o esforço do governo em respeitar a autonomia das IES, apesar de estabelecerem limites a esta liberdade, que poderiam ser diferenciados mediante outro tipo de responsabilidade institucional e do seu gestor.

Ficou evidente na pesquisa realizada nas IES portuguesas, a preocupação dos gestores com as regras vinculadas que sempre aparecem na lei do orçamento a cada ano, como os contingenciamentos, os valores das propinas, a regra de contratação de pessoal, entre outras regras administrativas que acabam influenciando na gestão das IES, se estas não forem excepcionadas ao ensino superior, o que ocorre eventualmente e a pedido das instituições.

Em pesquisa realizada por Brotti (2000), na UNIOESTE, foi identificado que o processo de autonomia iniciou a partir do Termo de Autonomia do governo do Estado do Paraná, no começo de 1999. Sobre o Termo, a pesquisa revela que o valor do recurso repassado à Instituição foi suficiente apenas para as despesas com pessoal e custeio, não permitindo investimento. Apesar disso, ele foi positivo principalmente porque, dentro do montante de recursos disponíveis, a UNIOESTE pôde planejar suas despesas e teve maior liberdade para gerenciar esses recursos. O Termo ampliou um pouco o exercício da autonomia na Instituição, podendo-se verificar algumas implicações da autonomia na política

de recursos humanos, na questão orçamentária, nas atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão. A pesquisa revela ainda alguns fatores de ordem interna e externa que dificultam ou facilitam a implementação do pleno exercício da autonomia na UNIOESTE.

Para verificar a relação existente entre a governança e a autonomia das IES foi trazida à tona aos participantes desta pesquisa este tema para avaliação. Quando questionados se o sistema de governança amplia, reduz ou não faz diferença para a autonomia, os entrevistados em sua maioria (67%) afirmam que o sistema de governança da instituição não afeta a autonomia, ou seja, não percebem que este sistema beneficie ou prejudique a autonomia da instituição. O entrevistado 1 relata que “autonomia tem mais haver com aspectos legislativos nacionais”. 33% dos respondentes afirmam que amplia a autonomia e nenhum dos entrevistados fala que o sistema de governança reduz a autonomia. Conforme relata o entrevistado 14 “o sistema colegiado fortalece a autonomia e é muito bom para a instituição, tem a comunidade junto com a gente, a discussão é coletiva”.

Com relação ao futuro da autonomia das IES, as observações dos respondentes são apresentadas consolidadas pelo país de cada instituição.

Em Portugal os relatos dos respondentes apontaram os seguintes pontos:

- a) Depende da política dos governos e neste momento não há um movimento para grandes mudanças;
- b) Deverá ocorrer um reforço da autonomia em função do desenvolvimento das IES;
- c) A preocupação não é tanta com a autonomia e sim com a redução do orçamento;
- d) Deve-se refinar o sistema educativo e trazer a sociedade para dentro da universidade.

Os relatos dos respondentes das instituições brasileiras apontam que:

- a) O atual governo tem uma política de desmonte das universidades públicas, não vejo luz no fim do túnel;
- b) É um momento de mostrarmos para a sociedade o que a universidade faz, tem que ter uma mobilização nacional;
- c) O governo atual está acenando uma retirada da autonomia das universidades;
- d) Os fundos patrimoniais podem trazer uma perspectiva diferente para as universidades, desenvolverem uma cultura de filantropia, aonde ex-alunos e empresas podem contribuir de forma efetiva com o financiamento da universidade;
- e) Aprimorar o modelo do tripé ensino, pesquisa e extensão;
- f) É um momento para definições mais claras do papel das IES na sociedade.

Na abertura do ano acadêmico, em setembro de 2018, o discurso do Reitor da ULisboa, Sr. António Manuel da Cruz Serra, apontou problemas como: o processo de

regularização de precários no Ensino Superior, o corte de vagas realizado pelo governo nas universidades de Lisboa e Porto e a falta de financiamento das instituições de ensino superior. O reitor da Universidade de Lisboa foi enfático com o governo, a quem acusou de pôr em causa a autonomia das universidades por não as financiar devidamente (ULISBOA, 2019).

No discurso do reitor da Unicamp, Sr. Marcelo Knobel, em Abril de 2017, ele cita cinco vezes a palavra autonomia e entra fortemente em sua defesa, como nesta frase “É preciso agora que todos nos concentremos no mais importante: defender a universidade pública, gratuita, de excelência e com autonomia, apta a atender com qualidade às demandas da sociedade, produzindo conhecimento e formando pessoas comprometidas com a constante atualização do conhecimento, com a democracia e com a justiça social”. E destaca também “Defender, portanto, de todas as formas, a autonomia universitária é um imperativo sobre o qual há consenso entre todas as correntes de pensamento no interior da Unicamp, como pudemos ver ao longo dos debates da campanha” (UNICAMP, 2019).

Ou seja, a defesa da autonomia das IES está presente no discurso atual dos gestores das entidades tanto em Portugal como no Brasil.

O discurso de posse da reitora do IFSC, Profa. Maria Clara, em 2016 reforça a preocupação com as políticas vigentes no governo e com a linha de pensamento do Ministro da Educação, reforçando que deve-se estar atento para que não existam retrocessos. Além de afirmar que a educação é uma questão política (IFSC, 2019).

Pode-se constatar pelas respostas obtidas nas instituições portuguesas e brasileiras de que o momento político de cada país interfere na questão da autonomia das IES e existe uma preocupação em aproximar mais da sociedade, para que esta entenda o papel exercido pelas IES e que as IES possam atender as demandas desta sociedade. Sendo uma permanente construção de legitimidade. Outro ponto comum que aparece quando se fala em futuro da autonomia é com relação ao financiamento das IES, que devem buscar alternativas para complementar a redução do recurso público investido no ensino superior.

Interessante observar que os dois países vivem atualmente em um regime democrático, porém vivem momentos políticos aparentemente diferentes, sendo que em Portugal o atual governo é de um partido com direcionamento de esquerda, e no Brasil é uma coligação de direita, que assumiu o governo brasileiro em 2019. Para contextualizar o cenário político atual e do governo dos dois países, faz-se uma breve descrição dos governantes e daqueles gestores vinculados a educação.

O Sr. Manuel Heitor é o ministro da ciência tecnologia e ensino superior de Portugal, é professor catedrático no Instituto Superior Técnico (IST), em Lisboa, onde dirige o Centro

de Estudos em Inovação, Tecnologia e Políticas de Desenvolvimento, e coordena os programas de doutoramento do IST em Engenharia e Políticas Públicas e em Engenharia de Concepção e Sistemas Avançados de Manufatura. O secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e ensino superior, Sr. João Sobrinho Teixeira é professor coordenador do Instituto Politécnico de Bragança (IPB) desde 2001. De 2009 a 2013 assumiu, também, as funções de Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP)

O atual presidente de Portugal Sr. Marcelo Rebelo de Sousa, é professor catedrático do Grupo de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. O primeiro ministro é Antonio Costa, do partido socialista, é licenciado em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa e tem ampla carreira política em diversas instâncias, foi eleito em uma aliança com outros partidos de esquerda, denominada popularmente “geringonça” e foi reeleito em 2019. Segundo Marin (2019), o primeiro-ministro de Portugal é um negociador hábil, tenaz e pragmático foi capaz de unir forças políticas, aparentemente irreconciliáveis e lidar com a “geringonça”, sua coalizão formada em 2015.

Outra situação curiosa e que demonstra a proximidade da academia com o meio político foi que o ex-reitor da Universidade de Lisboa, Antonio Sampaio da Nóvoa, foi candidato a presidência da república em Portugal em 2015, ficando em segundo lugar nas eleições.

Destaca-se a relação existente com a academia, por meio da carreira de docentes exercida pelo presidente e dos gestores ligados ao Ensino superior no governo de Portugal.

No Brasil, o presidente Jair Bolsonaro é militar, filiado ao PSL – Partido Social Liberal, e tem uma extensa carreira política como vereador no Rio de Janeiro e após como deputado federal pelo RJ por sete mandatos (BRASIL, 2019). O ministro da educação é Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub, é professor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e economista com mestrado em Administração e MBA Internacional. Com mais de vinte anos de atuação como executivo no mercado financeiro, foi economista-chefe e diretor do Banco Votorantim, além de CEO da Votorantim Corretora no Brasil e da Votorantim *Securities* nos Estados Unidos e na Inglaterra. O secretário da educação superior – SESU é o Sr. Arnaldo Barbosa de Lima Júnior é graduado em Economia Internacional e Comércio Exterior, pela *University of Central Oklahoma*, nos Estados Unidos. Tem sua história trilhada no serviço público, já foi secretário-adjunto de política econômica e coordenador-geral de políticas sociais do ministério da fazenda e no ministério do

planejamento, desenvolvimento e gestão, foi diretor de assuntos fiscais e assessor especial do ministro (MEC, 2019).

Conforme destaca Pino *et al* (2018), atualmente, a educação brasileira atravessa um período conturbado, após grandes expectativas geradas a partir da Constituição de 1988, logo, em grande medida, frustradas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e pelo Plano Nacional de Educação (2001). Essas esperanças foram, aos poucos, sendo desconstruídas com as mudanças ocorridas no cenário político-econômico que determinaram novas prioridades em prejuízo das políticas públicas, em especial no campo da educação.

Uma crítica ao momento da educação no Brasil passado em 2018, foi descrita por Pino *et al* (2018) desta forma “as questões da educação estão sendo tratadas com base no gerencialismo e orientadas pela lógica mercantilista que a vê como mera mercadoria. Trata-se da implantação de um modelo de desenvolvimento político, econômico e social humano pautado nos princípios do capital humano, por sua vez referenciado no modelo capitalista neoliberal. Nesses termos, as reformas educacionais que foram e vêm sendo implantadas mostram que o modelo educacional brasileiro está sendo ajustado aos interesses e às exigências da economia neoliberal global em prejuízo tanto da realidade nacional, com suas prerrogativas econômico-sociais, quanto dos ideais pedagógicos de formação humana”.

Portanto, percebe-se uma diferença entre o momento político em Portugal e no Brasil, o que leva a diferentes discussões sobre a autonomia das IES nos dois países, uma com aspectos mais caracterizados na manutenção da situação atual e uma possível ampliação da autonomia e outra com impulsos de mudanças nas regras vigentes com uma possível redução da autonomia existente nas IES brasileiras.

A carta de Lisboa declara que o aumento da autonomia das universidades tornou-se e continua a ser a tendência mais significativa na governação da educação superior na Europa. A autonomia universitária, de acordo com a declaração de Lisboa, é determinada por quatro dimensões básicas: autonomia financeira, autonomia acadêmica, autonomia organizacional e autonomia de pessoal. (LISBON, 2017).

Fica evidenciada a importância da autonomia e a gênese da mesma para as IES e a preocupação constante dos gestores em mantê-la para que não ajam retrocessos em todo o processo de construção do ensino superior.

4.6 ENSINO SUPERIOR

Ao final das entrevistas, foi aberto um espaço para os entrevistados expuserem suas posições sobre o ensino superior em seu país.

Quando questionados sobre a evolução do ensino superior, houve unanimidade em falar da expansão do ensino superior, e que está melhor do que antes, com a ampliação do acesso ao ensino superior, e que ainda tem espaço para crescer e melhorar.

Os *rankings* internacionais e o acréscimo na produção científica são indicadores que demonstram este crescimento, conforme apontam os entrevistados, como o entrevistado 1, “Julgo que tem sido positiva, o que pode ser comprovado pela visibilidade e notoriedade nos diferentes *rankings* internacionais, ainda há muito a fazer na relação com as empresas”. E o entrevistado 18 que afirma, “a gente tem alunos hoje de uma qualidade e com expertise que era difícil você achar, por incrível que pareça e quando a gente fala que o Brasil deu um salto na produção científica”.

Alguns pontos foram citados pelos entrevistados como limitadores de uma maior expansão, como as restrições financeiras e a demografia de Portugal, Como cita o entrevistado 4 “O ensino superior em Portugal ainda tem um enorme desafio de crescimento, ainda tem um espaço para crescer, apesar de a demografia em Portugal “ e o entrevistado 7 que diz “obviamente é um processo evolutivo contínuo, só não evoluíram mais pelas limitações financeiras”.

Os resultados evidenciados pelo presidente do CRUP em 2019 demonstram que ocorreu uma evolução positiva do ensino superior português, uma aposta na qualificação, o maior equilíbrio territorial da procura e novas dinâmicas, principalmente de atração de estudantes internacionais (CRUP, 2019).

O entrevistado 19 pontua um olhar diferenciado para o ensino superior no Brasil “hoje está muito melhor do que estava há 5 anos atrás, do que estava há 10 anos atrás, e do que estava há 40 anos atrás, por dois parâmetros simples, a qualidade em si avaliada pelos órgãos próprios, CNPQ, CAPES e a própria academia e também por uma questão muito elementar que é a forma que nós temos que olhar para o Brasil, nós temos muito mais jovens hoje no ensino do que tínhamos antes, ensino bom para poucos não é um ensino bom para o país, então a expansão e a inclusão deu um parâmetro de qualidade no nosso país subdesenvolvido e no nosso país desigual”.

No que tange a tendência para o futuro do ensino superior público, são destacados a seguir alguns pontos descritos pelos respondentes.

- a) Atrair estudantes internacionais;
- b) Fomentar a interação com as empresas;
- c) Modernizar administrativamente e também as metodologias de ensino/aprendizagem ;

- d) Evoluir o sistema de ES em Portugal, retirando a divisão entre Universidades e Politécnicos;
- e) Transformação pedagógica na organização dos cursos;
- f) Colaboração entre as escolas (centros de ensino);
- g) Apoio maior para os cursos em nível fundamental e médio para que o aluno chegue melhor preparado na universidade;
- h) As universidades devem ser laboratórios de sustentabilidade inteligentes;

O entrevistado 1 pontua que “além das questões do ensino, da investigação e da valorização do conhecimento, as universidades devem ser laboratórios de sustentabilidade inteligentes. Devem apostar em *campi* pensados à luz das cidades inteligentes, mas que funcionem como modelo de boas práticas ambientais, em articulação com os dezessete objetivos definidos na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas”.

O destaque feito pelo entrevistado 3 é que “já não chega ter as portas abertas, é preciso convencer a população em geral que vale a pena estudar no ES e fomentar que as pessoas venham pra cá”.

Assim, sublinha-se a evolução do ensino superior nos dois países pesquisados, tanto pelos dados de publicações, número de alunos, posicionamento em *rankings* internacionais, como pela opinião de quem está no dia a dia destas instituições, que pode também ser demonstrado nesta pesquisa.

É claro que ainda tem espaço para crescer e melhorar em todo o ensino superior, mas o desafio que se estabelece é enorme diante das restrições existentes na área pública, tanto em aspectos financeiros, que travam a questão estrutural, como em questões políticas que envolvem a manutenção da autonomia das instituições.

4.7 PROPOSIÇÕES E DIRETRIZES PARA O SISTEMA DE GOVERNANÇA E AUTONOMIA DAS IES PÚBLICAS

Baseado nos dados obtidos na pesquisa realizada, serão apresentadas algumas proposições e diretrizes para o sistema de governança e autonomia para as IES públicas, o que atende ao último objetivo específico definido neste estudo.

Um dos cerne da questão da autonomia das IES públicas é o financiamento das instituições. Quanto maior a dependência do financiamento estatal, mais sujeita às variações da economia e da mudança de governo estará a autonomia da instituição. A autonomia sem recursos financeiros fica muito mais frágil. Desta forma, buscar fontes alternativas de

financiamento e de parcerias tende a ser uma forma de minimizar este efeito, até porque o recurso público é limitado e sujeito às variações de humor do governo em exercício e as oscilações da economia tanto interna como externa.

O sistema de governança da forma colegiada, como está estruturado nas instituições de ensino superior, não garante a transparência na gestão e nem é um fator determinante de manutenção da autonomia. Interessante seria um sistema de governança misto entre a realidade de Portugal e a do Brasil, que tenha a ampla participação de membros externos, mas com uma interação mais frequente com a gestão da IES, não tratando de questões tão internas como é no caso brasileiro e nem somente aprovando plano anuais e relatórios de atividades como é o caso português. E que tenha um tamanho, ou seja, uma quantidade de membros adequada para uma interação eficiente.

O dirigente máximo deve envolver o conselho superior nas decisões, descentralizando as questões mais estratégicas, porém fazendo com que as decisões do dia a dia aconteçam rapidamente e com a eficiência que o sistema exige.

Foi destacada nesta pesquisa a importância do envolvimento das IES com a sociedade, para que a mesma perceba o valor e a relevância da instituição para a comunidade e o retorno dos recursos públicos que estão sendo investidos, desta forma busca-se uma defesa dos envolvidos externos, reconhecendo a universidade como essencial para o desenvolvimento econômico e social do País, facilitando desta maneira a manutenção da autonomia das IES e do financiamento público.

Ao transpor esse raciocínio para a realidade das universidades e institutos brasileiros e portugueses, nota-se que há, ainda, um longo caminho a ser percorrido, sobretudo, pela participação limitada da sociedade no planejamento e acompanhamento dessas instituições. Cabe reforçar que existem por força normativa, os espaços de representação da sociedade no conselho superior das IES, como órgão máximo decisório, mas a prática revela que esse instrumento de participação têm tido ações incipientes nesse sentido. Por outro lado, apesar de avanços no plano governamental com a Lei de Acesso à Informação (LAI) observa-se que falta uma política específica e sistematizada para incluir a participação dos cidadãos nas decisões institucionais, o que, de certa forma, constitui-se em um enorme desafio a ser superado, especialmente para o alcance de modelos inovadores que proporcionem a ampliação e efetividade do controle social. As IES podem proporcionar o envolvimento com a sociedade também por meio de suas áreas de pesquisa, ensino e extensão e não apenas na gestão estratégica das IES.

Outra questão relevante na manutenção da autonomia das IES é a relação política existente entre os gestores das IES, o governo e o legislativo. Percebe-se que em Portugal existe uma proximidade maior dos gestores com o setor político, sendo que alguns reitores e representantes nos conselhos já foram representantes no legislativo e até candidatos a presidência do país, além da ligação existente entre os governantes atuais e a academia. Aqui no Brasil esta relação não fica tão evidente, exceto pela participação em alguns conselhos ligados ao ministério da educação como INEP, CAPES e CNPQ.

Um exemplo do problema gerado por esta falta de integração política é a CPI instalada na Assembleia Legislativa de São Paulo com o objetivo de investigar as universidades públicas estaduais paulistas, o que gera uma enorme demanda aos gestores das IES, para que defendam as suas instituições e evitem a redução da autonomia e do financiamento existente.

Um ponto que já existe hoje nos dois países e que deve ser aprimorado é a existência de redes, consórcios, associações dos gestores das IES, com o objetivo de compartilhar experiências e de atuar politicamente em defesa das IES junto aos diversos organismos constituídos, buscando influenciar políticas públicas para a educação superior, assim como na defesa da autonomia das IES.

5 CONCLUSÕES

A governança das instituições de ensino superior públicas tem sido tema atual de investigação tanto no Brasil como em outros países, como ficou demonstrado nos resultados da revisão da literatura, apesar de ainda ser um campo que precisa ser mais explorado e que está em evolução, conforme indicado nos estudos bibliométricos existentes e na revisão sistemática da literatura efetuada nas bases de dados Scopus, *Web of Science* e na Biblioteca digital de teses e dissertações.

A governança nas IES tem evidenciado a valorização de órgãos coletivos, com a representação de membros externos, que assumem a responsabilidade central pela definição estratégica da instituição, pelo acompanhamento e supervisão do sucesso da mesma e pelo seu alinhamento com a sociedade. Apesar de que, nem sempre, está claro o papel dos membros externos nos conselhos. Um dos princípios fundamentais em que se baseia a existência destes órgãos é a autonomia das IES, ao qual se tem associado um conjunto de mecanismos de transparência e de *accountability*, e uma maior abertura à sociedade.

Percebe-se em diferentes perspectivas e de diversos ângulos que a estrutura interna das IES não consegue acompanhar a evolução das suas atividades, do conhecimento e da própria sociedade. As IES demoram a se adaptarem às mudanças e assim fazerem alterações nas suas estruturas e processos, tornando-os mais flexíveis. A diversidade de saberes e a pluralidade de ideias existentes nas IES são um diferencial destas instituições, porém tornam a gestão das mesmas um desafio constante de alinhamento e conciliações.

Por serem instituições públicas, naturalmente existe o vínculo direto com o Estado, sendo que as mesmas devem seguir e respeitar toda a legislação vigente. Por isso, a importância e a necessidade de reforço e revisão da previsão legal da sua condição autônoma, para que possam exercer com tranquilidade a sua autonomia.

O objetivo deste estudo foi analisar a relação existente entre o sistema de governança e a autonomia nas instituições de ensino superior públicas brasileiras e portuguesas. As IES participantes desta pesquisa foram: em Portugal, a Universidade de Lisboa – Ulisboa e o Instituto Politécnico de Lisboa - IPL, e no Brasil, a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, o Instituto Federal de Santa Catarina - IFSC e a Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Estas IES pesquisadas abrangem todas as categorias de IES públicas nestes dois países. Além destas, foram realizadas entrevistas com representantes do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas – CRUP, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES e do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas – CRUESP.

Para atingir este objetivo geral foram detalhados os objetivos específicos do estudo, os quais foram plenamente atendidos com a análise dos resultados obtidos. O primeiro deles foi o de identificar as características do sistema de governança nas IES públicas brasileiras e portuguesas, as quais se podem destacar algumas, que são descritas na sequência.

Pode-se constatar, com a pesquisa realizada que, em Portugal, o RJIES criou o Conselho Geral, órgão de governação das IES públicas portuguesas, que simultaneamente assume as funções de órgão de decisão e de órgão supervisor, com competências, entre outras, de eleição do Reitor/Presidente e de apreciação dos seus atos, assim como de aprovação da estratégia e do orçamento. O Conselho Geral é constituído por três corpos principais, os docentes/investigadores, os membros externos (no mínimo 30%) e os estudantes (no mínimo 15%), aos quais, por iniciativa das próprias instituições, pode ser adicionado, os não docentes/não investigadores.

No Brasil, a regulamentação do sistema de governança das universidades e dos institutos é feita pela Lei de Diretrizes e bases da Educação – LDB e pelos estatutos das

instituições. O conselho superior é o órgão responsável por aprovar os regimentos e o estatuto da instituição, além de deliberar e legislar sobre assuntos do ensino, pesquisa, extensão e de administração. A eleição dos reitores ocorre por meio do voto universal facultativo de todas as categorias existentes na IES, sendo as regras definidas por cada instituição.

A denominação do conselho das instituições pesquisadas difere em cada uma delas. Em Portugal, são chamados de conselho geral, tanto nas universidades como nos institutos, enquanto que, no Brasil são nominados de conselho superior nos institutos e conselho universitário nas universidades.

Percebe-se uma divergência nas atribuições dos conselhos das instituições portuguesas e brasileiras, tendo a primeira um papel mais estratégico e a segunda um encaminhamento mais legislativo das questões do dia a dia da instituição.

Identifica-se uma diferença no quantitativo total de membros do conselho que é bem maior na UFSC e na UNICAMP comparado as demais instituições, assim como o percentual de participação dos professores que nestes dois casos fica acima de 70%. Outro destaque na questão da composição dos conselhos nestas instituições é a participação dos membros externos que representa em torno de 30% na ULisboa, no IPL e no IFSC, enquanto que na UFSC e na UNICAMP ficam por volta de 7%. A legislação portuguesa exige que o percentual de externos seja de no mínimo 30%, enquanto que no Brasil a exigência é com relação ao número de docentes.

A escolha dos membros externos, em Portugal, é feita pelos demais membros do conselho e no Brasil esta definição está presente na legislação que define a composição do conselho, indicando membros representantes de instituições de classe de algumas profissões e de empresários, de sindicatos e de outros órgãos públicos. O perfil dos representantes externos, para os conselhos das IES em Portugal é de personalidades com reconhecido mérito, com conhecimentos e experiências relevantes para estas. No caso do Brasil, não são identificadas pelo mérito da pessoa especificamente e sim pela representação da instituição indicada para o conselho. Neste caso a escolha realizada em Portugal, com relação aos membros externos do conselho tende a ser mais eficiente, pois traça um perfil de um gestor que pode auxiliar a IES com a sua experiência.

Os gestores da instituição, ou seja, a equipe da reitoria e os diretores das escolas ou centros de ensino, não participam dos conselhos superiores, no caso de Portugal, diferente da situação no Brasil, onde além de participarem como membros titulares, o reitor é o presidente do conselho. Nas instituições portuguesas, o presidente do conselho é um membro externo que é eleito pelos demais conselheiros.

Também foi evidenciada, por meio dos resultados da pesquisa, a importância da participação dos membros externos no sistema de governança das IES, e que não é tão simples de ocorrer na prática, pela falta de engajamento destes com as IES. Mesmo no caso das IES portuguesas, que exigem um percentual mínimo destes participantes externos nos conselhos superiores e sendo um deles o presidente do conselho, são realizadas poucas reuniões, praticamente somente as obrigatórias durante o ano.

Porém, foi reconhecida pelos entrevistados, que é de extrema importância a participação dos membros externos e o seu envolvimento com as IES, para que sejam uma interface com os interesses da sociedade e que isto deve ser resgatado de alguma forma e desenvolvido nas IES.

A participação efetiva de membros externos nos conselhos das IES, tendem a ser uma das formas de abertura das IES, para as demandas da sociedade, sendo que este canal deve ser explícito, deve-se deixar clara esta intenção a todos os envolvidos. Seria importante que as instituições tivessem mecanismos que demonstrem esta abertura para a discussão das ações e dos resultados das IES para a sociedade por meio destes representantes. É importante destacar que as IES não se relacionam com a sociedade, somente por este canal da gestão, mas sim na interação diária e cotidiana por meio das suas funções de ensino, da pesquisa e da extensão.

O local onde está o poder deliberativo das principais questões e orientações estratégicas dentro das IES não está claramente demonstrado e em muitos casos a legislação fala uma coisa e na prática ocorre outra diferente e isto também pode ser evidenciado junto aos gestores das IES pesquisadas. Não existe uma clareza em qual o órgão está o poder deliberativo, sendo indicados tanto os conselhos como o Reitor, isto ocorreu genericamente na pesquisa em Portugal e no Brasil.

Foi descrito o papel do Estado perante as IES de acordo com a legislação vigente e conforme a percepção dos entrevistados. A legislação tanto portuguesa quanto brasileira destaca alguns papéis a serem desempenhados pelo Estado que são identificados na prática pelos entrevistados, porém existe outra percepção de papéis que não está necessariamente descrita nestas legislações, como, por exemplo, a participação nos colegiados das entidades e como limitador da autonomia das instituições.

O Estado deve desempenhar o seu papel tanto como financiador, quanto legislador e também como controlador junto as IES públicas, sem que isto gere um problema para as IES, pois as mesmas fazem parte do sistema de governo, e apesar de serem autônomas, não são soberanas e devem respeitar o que prevê a legislação vigente.

Ainda que apresente alguns problemas, a maioria dos entrevistados declara que o sistema de governança vigente é eficiente. Porém, quanto a essa questão, identifica-se uma ampla discussão sobre a centralização do poder e da tomada de decisão nas mãos do gestor da IES, e em alguns casos, o próprio gestor é quem toma a decisão sobre descentralizar algumas questões da gestão da IES.

Com relação ao item liderança e integridade, a pesquisa mostrou que os entrevistados consideram o sistema de seleção da alta administração transparente, porém destacam que não existe uma capacitação específica dos gestores para assumirem as suas funções. Ademais algumas soluções já estão sendo desenvolvidas pelas IES para suprir esta lacuna, como é o caso do programa de gestores da UFSC, em fase de implementação, e do planejamento do IFSC, que prevê uma capacitação aos novos gestores que assumirem a gestão. Alguns entrevistados não constataam a necessidade de uma formação específica para o gestor, principalmente no caso das IES portuguesas.

A alegação de alguns respondentes de que uma boa equipe pode suprir a demanda de capacitação deste gestor da IES, não parece ser a melhor opção quando se fala de um órgão público, com características específicas e com limitações legais que devem ser correspondidas. Acredita-se que o mínimo de conhecimento deve ser adquirido pelo gestor da instituição, ao assumir um cargo para o qual deverá responder, pelos próximos quatro anos de gestão e que será responsabilizado por qualquer ato de sua gestão, que não seja considerado legal.

Quando se trata do tema transparência, percebe-se uma tendência de ampliação da transparência das IES, pelo próprio discurso proferido na posse dos reitores, na análise dos documentos institucionais e dos portais das IES. Também identifica-se uma tendência pela ampliação dos canais de comunicação, tanto com o público interno, como com o público externo.

A transparência é uma questão que tende a ser ampliada cada vez mais, tanto pela obrigação legal, como pela obrigação do controle social. Não existe mais espaço, na gestão pública, para questões que não estejam claras, transparentes e não possam ser respondidas para a sociedade em geral. Mas ainda há muito trabalho a ser feito, como se percebeu nas IES pesquisadas, para que a transparência se amplie e desta forma o acesso às informações, seja amplo e irrestrito.

No enfoque da estratégia, que também é essencial na governança das IES, a pesquisa demonstra que as IES possuem as suas estratégias definidas em documentos oficiais que fazem parte da exigência legal do governo, porém quando se trata do acompanhamento e

avaliação desta estratégia não fica evidenciado estas ações nas IES. Em Portugal, os entrevistados indicam o conselho como responsável por esta avaliação da gestão, e no Brasil a atribuição fica delegada para órgãos internos da administração.

Tanto em Portugal, como no Brasil, as IES são avaliadas por órgãos externos, conforme normativos previstos pelo governo. A avaliação das IES é um ponto muito interessante, tanto em termos de governança, como de *accountability* destas instituições, e é um diferencial destas, comparado com outras instituições públicas.

No que concerne à *accountability*, pode-se constatar que nas instituições portuguesas existem códigos de boas práticas de conduta aprovados em cada instituição, além de todo o direito administrativo português, enquanto que nas instituições brasileiras foi identificado o código de ética do servidor público, como sendo este instrumento de regulação dentro das IES, na busca por prevenir a corrupção. Além disto, as instituições divulgam as suas informações em seus portais na internet, como os documentos oficiais (estatuto e regimentos) e os relatórios de gestão.

A existência dos códigos de boas práticas de conduta nas IES portuguesas é um fator considerado positivo, pois deixa claro, o que se espera da conduta dos servidores daquela instituição.

O segundo objetivo específico deste estudo foi o de demonstrar a autonomia universitária nas IES públicas brasileiras e portuguesas.

Pode-se observar que as instituições de ensino superior públicas portuguesas e brasileiras possuem autonomia garantidas pela legislação vigente. No texto constitucional, esta previsão no Brasil está no artigo 207, enquanto que em Portugal consta no artigo 76.

A diferenciação foi constatada na utilização do termo autonomia nos documentos oficiais das IES, no caso das IES portuguesas a autonomia é extremamente reforçada em seu estatuto, o que já não ocorre nas IES brasileiras.

Em relação à intervenção externa no ensino superior e a sua influência na autonomia, percebe-se uma dissonância entre as instituições portuguesas e brasileiras, enquanto que em Portugal a intervenção externa é percebida como natural e que faz parte do processo de acompanhamento e avaliação, no Brasil as intervenções são relatadas como negativas para a autonomia.

Todos os respondentes alegam que existe uma preocupação constante em manter e garantir a autonomia das IES, neste sentido as entidades representativas dos gestores das IES, tem um papel essencial na união destes esforços para manutenção da autonomia das IES.

Não há um consenso entre as instituições sobre as alterações na autonomia universitária nos últimos tempos. A partir de um detalhamento das respostas, fica evidente que nos institutos, 60% dos respondentes consideram que a autonomia foi ampliada, enquanto que 40% indicam que ela se manteve igual ao que estava anteriormente, ou seja, sem alterações. Isto ocorre devido à legislação dos institutos, que equiparou às universidades no Brasil e em Portugal, ser mais recente, ou seja, a relação com a autonomia é percebida e considerada positiva.

As universidades estaduais paulistas tem um diferencial que é um regulamento específico sobre autonomia, que completou 30 anos, agora em 2019, o decreto estadual 29.598, de 02 de fevereiro de 1989 e que traz uma vantagem quanto à regularidade dos recursos advindos do governo e a autonomia para a gestão desses recursos. As IES estaduais paulistas recebem uma parte do ICMS do Estado de São Paulo, que é o maior do Brasil.

O terceiro objetivo específico deste estudo determina que seja analisada a relação entre o sistema de governança e a autonomia universitária.

Para o cumprimento deste objetivo, foi questionado aos entrevistados se esses percebiam esta relação e a maioria (67%) afirma que o sistema de governança da instituição não afeta a autonomia, ou seja, não percebem que este sistema beneficie ou prejudique a autonomia da instituição. Porém, afirmam que as decisões colegiadas são relevantes para manter a autonomia das IES.

Além disso, foram identificados desafios com relação tanto à governança quanto a autonomia nos dois países pesquisados.

Portanto, o sistema de governança nas IES baseado em um conselho superior que participa das atividades internas da instituição e com reuniões mais frequentes, como é o caso brasileiro ou um conselho superior com um papel mais estratégico, com uma participação em maior quantidade de membros externos, como é o caso português, não demonstraram ter uma relação direta com a autonomia da instituição, assim, nenhum dos dois modelos se mostrou um defensor das questões de autonomia.

Pode-se identificar neste estudo outros fatores que afetam a autonomia das IES que são: a falta de recursos financeiros, o pouco conhecimento da sociedade sobre o trabalho realizado pelas IES, gerando notícias falsas e pouco apoio e defesa das IES pela sociedade, além da legislação, que gera amarras administrativas e com mudanças constantes.

Nesta relação entre a governança e a autonomia nas IES, o que parece ocorrer é que o sistema de governança vigente não tem os atributos necessários que garantam os aspectos relevantes para a autonomia das IES, como é o caso do apoio da sociedade, o apoio político e

governamental, o reconhecimento das IES como relevantes para o desenvolvimento do país, e mecanismos que gerem mais recursos financeiros para as IES.

As IES, mesmo tendo uma acreditação externa ampla e validada constantemente, tanto da sua existência com instituição de ensino, como de seus cursos de graduação e pós-graduação, além de uma auto avaliação interna constante, não conseguem com isto garantir a devida validação deste crédito para a sociedade e nem para o governo, e desta forma garantir a autonomia necessária para desenvolver as suas ações.

Desta forma, não foi evidenciada nesta pesquisa uma relação direta entre o sistema de governança e a autonomia das IES, apesar de que este sistema de governança existente é pressuposto para a autonomia, conforme demonstram outros estudos já realizados, porém o simples fato de tê-lo assim como está hoje não garante a plena autonomia das IES.

Ou seja, gerenciar a boa governança, não garante ao gestor a autonomia da IES, que depende de outros aspectos políticos e também de atender a demanda dos *stakeholders*.

Quanto ao objetivo quatro, que previa apresentar pontos convergentes na governança e autonomia das IES públicas brasileiras e portuguesas, pode-se destacar alguns deles, observados pelo estudo realizado:

- a) O sistema colegiado é a base da governança nas IES;
- b) A não participação efetiva dos membros externos na gestão das IES;
- c) São submetidas à avaliação externa;
- d) Falta uma comunicação efetiva com a sociedade, apesar de as IES estarem mais atentas a isto e com projeção de mudanças;
- e) Busca por ampliação da transparência e melhoria do acesso às informações por parte das partes interessadas;
- f) A falta de acompanhamento das metas e estratégias das IES;
- g) O Estado exercendo um papel de principal financiador;
- h) A previsão legal e constitucional da autonomia;
- i) A tensão constante com o governo para a manutenção da autonomia;
- j) A autonomia financeira regulada pela variação da economia do Estado;
- k) A existência dos conselhos ou associações dos gestores das IES, gerando uma rede que integra as instituições;
- l) A sujeição às regras impostas pelos governos;
- m) A limitação para a contratação de pessoal;
- n) Preocupação com a sustentabilidade das IES;
- o) A mudança do governo influencia as IES.

Para atender ao quinto objetivo específico definido neste estudo foram destacadas algumas proposições e diretrizes para a governança e a autonomia das IES. Resumindo estas proposições e diretrizes advindas deste estudo para a governança e a autonomia das IES públicas são:

- a) Buscar fontes complementares de financiamento;
- b) Ampliar a participação da sociedade no planejamento das IES;
- c) Envolver e motivar os membros externos a participarem dos conselhos superiores;
- d) Ajustar a dinâmica e o funcionamento dos conselhos superiores;
- e) Melhorar a comunicação interna e externa;
- f) Renovar as redes e consórcios entre as IES, inclusive entre Brasil e Portugal;
- g) Atuar politicamente junto ao executivo e ao legislativo;
- h) Demonstrar em todas as instâncias internas e externas a relação existente entre as IES e o desenvolvimento econômico e social do país;
- i) Ampliar a segurança jurídica para a autonomia das IES.

Não existe receita pronta e nem fórmula mágica para resolver estas questões, as IES tem se colocado em uma posição de alerta na busca de alternativas para enfrentar esses enormes desafios da gestão, da governança pública, além da defesa da autonomia das IES.

No Brasil, o momento atual revela essa tensão, de um lado, a falta de confiança do Executivo e do Legislativo nas instituições; de outro, o desconhecimento do conteúdo e significado da autonomia universitária, princípio acadêmico destinado a garantir o livre desenvolvimento da atividade intelectual. Em consequência, se estabelece um paradoxo: os poderes constituídos negam o que foi concedido pela lei. Existe ainda a discussão do novo projeto de Lei do Future-se, proposto pelo governo federal, que foi remodelado em Outubro de 2019, que promete novas discussões para alternativas ao financiamento das IES públicas.

Neste estudo pode-se concluir que Portugal tem algumas contribuições a repassar para o Brasil, com relação à governança e autonomia das IES, trazendo a exigência de participação de membros externos nos conselhos e no envolvimento dos membros das IES no campo político, inclusive com ex-reitores sendo candidatos à presidência da república. Envolvendo-se politicamente e buscando diálogo com a sociedade para o reconhecimento do papel das IES. No Brasil, a gratuidade do ensino público é um fator que se destaca com relação à Portugal que possui uma taxa anual a ser cobrada dos estudantes. Ou seja, tanto um País como o outro tem oportunidades de melhorias que puderam ser observadas na pesquisa realizada.

Finalizando, considera-se que este estudo traz como contribuição relevante, algumas sugestões de diretrizes sistematizadas em práticas de governança e autonomia elencadas a partir dos materiais de estudo e da percepção dos gestores que compõem a alta gestão das IES pesquisadas, que podem auxiliar na implementação de melhorias no sistema de governança e na efetivação e garantia da autonomia nas instituições de ensino superior públicas com características similares, ao mesmo tempo em que chama atenção para os cuidados inerentes à adoção de modelos para as IES, ainda que impositivos.

5.1 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

A partir da pesquisa realizada, sugere-se a realização de outros estudos correlatos e complementares a este.

O estudo pode ser complementado com a avaliação do desempenho das instituições, o financiamento e o sistema de governança vigente.

Avaliar a governança do ponto de vista dos membros externos do conselho da universidade.

Propor mecanismos para identificar e gerenciar as expectativas dos diversos stakeholders.

Pode ainda ser realizado o mesmo estudo com outros países com realidades distintas como é o caso dos Estados Unidos, e com países de maior tradição no ensino superior como é o caso da Inglaterra.

Avaliar por meio dos documentos da instituição a evolução com relação aos princípios da transparência e da *accountability*, que são essenciais para a governança pública.

Identificar as mudanças na legislação em geral e que afetaram a autonomia das IES

Detalhar experiências em curso na UFSC sobre o tema, com os seus resultados, como por exemplo a escola de gestores.

Avaliar experiências sobre a capacitação de gestores universitários no mundo.

Também é interessante explorar sobre as universidades e a sua relação com os governos e os regimes políticos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). **O Sistema de Ensino Superior em Portugal**. Mai, 2012. Disponível em: http://www.a3es.pt/sites/default/files/R4_MAPAS&Nos.pdf. Acesso em: 08 jun. 2018.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, 2002.

ALCHIAN; DEMSETZ. Production, information costs, and economic organization. **American Economic Review** 62 (December): 777-795, 1972.

ÁLVAREZ, Jesús Lizcano. La contabilidad de gestión como instrumento para la mejora de la eficiencia en los centros universitarios. **Revista Aeca**, n. 60, Setúbal, Especial X Encuentro Aeca, 2002.

AMARAL, Alberto, TAVARES, Orlanda, & SANTOS, Cristina. Higher education reform in Portugal: A historical and comparative perspective of the new legal framework for public universities. **Higher Education Policy**, 26, 5-24, 2013.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo F. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. **O Estado numa era de reformas: Os anos FHC** (Parte 1). Brasília, Coleção Gestão Pública, v.7., p. 25-74, 2002.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ARAÚJO, F. Contraction out and the challenges for accountability. **Revista Portuguesa de Administração Pública**, 2000.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Portal Andifes**. 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/>. Acessado em junho de 2019.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). **Better Practice Public Sector Governance: strengthening performance through good governance – better practice guide**. 2003. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/Publications/Better-Practice-Guides>. Acesso em: 10 jun. 2018.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). **Public Sector Governance**. Public Sector Governance Forum. 2008. Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net4981/f/McPhee_public_sector_governance_forum_2008.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

AZEVEDO, Inês Nava, MORETTO NETO, Luís; CUNHA, José Paulo Da; VIEIRA, Audi Luiz; AZEVEDO, Paola. O acesso à UFSC à luz da teoria da gestão social: uma perspectiva das cotas e da evasão. In: **Anais do XI Colóquio Internacional de Gestão Universitária da América do Sul**. Florianópolis: INPEAU, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/30818/7.12.pdf>. Acesso em: jun 2018.

AZEVEDO, Graça Maria do Carmo, DA SILVA OLIVEIRA, Jonas, MARQUES, Rui Pedro Figueiredo, FERREIRA, Augusta da Conceição Santos. **Handbook of Research on Modernization and Accountability in Public Sector Management**. Hershey, PA: Information Science Reference, 2018.

BALDRIDGE, J. V. **Academic governance**. Berkeley, California. McCutchan Publishing Corporation, 1971.

BANDEIRA, A. A. Informação e exercício da *accountability*. In **Anais VI CIFORM - Encontro Nacional de Ciência da Informação**, Salvador, 2005.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARZELAY, M. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, Oxford, v. 10, n.3, p. 235-260, 1997.

BARZELAY, Michael. Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: Uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: **O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa**. Brasília: TCU, 2002. Disponível em: <http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1691/1/CENAP.pdf>.

BATISTA, Edmilson Monteiro. **Governança no Setor Público: uma análise das práticas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Dissertação. Mestrado em Gestão Pública. UFRN, Natal/RN, 2016.

BAUER, Carlos; LIMA JARDILINO, José Rubens. Apontamentos sobre uma história recente: Gênese e desenvolvimento da universidade brasileira. **Revista História de la Educación Latinoamericana**, v. 7, 2005.

BDTD, **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações Brasileiras**. 2019. Disponível em: <http://bdtb.ibict.br/>.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público – RSP**. ano 49. n.4. Out/Dez/1998. Brasília: ENAP, 1998.

BENNIS, W.; GOLEMAN, D.; TOOLE, J.; BIEDERMAN, P. W. **Transparência: como criar uma cultura de valores essenciais nas organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BHATTA, Gambhir. Post- NPM themes in public sector governance. **State Services Commission**. September, p. 1-16, 2003. Disponível em: <http://www.ssc.govt.nz>. Acesso em: 10 jun.2018.

BIZERRA, André L. Villagelim. **Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança**. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BLAU, P. A universidade como organização. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 11, jul/dez. 1984.

BOGONI, Nadia Mar; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva; ISHIKURA, Edison Ryu; FERNANDES, Francisco Carlos. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.44, n.1, p.119-142, jan./fev. 2010.

BOVENS, M. *Public Accountability*. In: FERLIE, E; LYNN JR, L.; POLLITT, C. (orgs). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 mai. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. 1994.

BRASIL. **Decreto Presidencial sem número, de 03 de abril de 2000**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. 2000. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>. Acesso em: 30 mai. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. 2003.

BRASIL. **Decreto 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. 2005a.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.482, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. 2005b.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. 2006a.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. 2006b.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.825, de 29 de junho de 2006.** Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. 2006c.

BRASIL. **Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007.** Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR, e dá outras providências. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.** Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da LC nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. 2010.

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. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 8.408, de 24 de fevereiro de 2015.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, para dispor sobre a divulgação de informações relativas aos programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, e dá outras providências. 2015a

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. 2015b.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016.** Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. 2016.

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. 2017a.

BRASIL. **Decreto 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. 2017b.

BRASIL. **Decreto nº 9.468, de 13 de Agosto de 2018.** Dispõe sobre o conselho de transparência pública e combate à corrupção. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.755, de 11 de Abril de 2019.** Institui o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção. 2019a.

BRASIL. **Decreto nº 9.781, de 03 de Maio de 2019.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que 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. 2019b.

BRASIL. **Decreto nº 9.903, de 08 de Julho de 2019**. Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos. 2019c.

BRASIL. **Decreto nº 9.986, de 26 de Agosto de 2019**. Altera o Decreto nº 9.468, de 13 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. 2019d.

BRASIL. **Informações biografia do presidente da república**. Disponível em: https://www.ebiografia.com/jair_bolsonaro/. 2019. Acesso em: out de 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. 1991.

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. 1992.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a criação de *homepage* na *Internet*, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. 1998.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 2008.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF: Casa Civil, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2009.

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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no

11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011a.

BRASIL. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e [...]. 2013a.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 01 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. 2013b.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). 2018a.

BRASIL. **Lei nº 13.853, de 08 de julho de 2019**. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, e dá outras providências. 2019e.

BRASIL. MARE. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.

BRASIL. **Resolução Senado Federal nº 12, de 01 de setembro de 2015**. Altera o Regimento interno do Senado Federal para criar a comissão permanente de transparência e governança pública. 2015c.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público** de 1937 a 2007, p. 29, 2007.

BRESSER-PEREIRA. L. C. **Democracy and Public Management Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n.16, out./dez. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-16-DEZEMBRO-2008-LUIZ20CARLOS20BRESSER.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2018.

BRITO, A.J.M. **A Governança Universitária: Modelos e Práticas**. O Caso da Universidade de Cabo Verde. Tese. Universidade de Lisboa. 2017.

BROTTI, M. G. **Autonomia na Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

BROTTI, M. G. *et al.* **A gestão universitária em debate**. Florianópolis: Insular, 2000.

BUARQUE, Cristovam. **A Aventura da Universidade**. São Paulo: Editora da UNESP; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2.ed. 2000, 240p.

BURKE, P. **Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n.2, p.30-50, fev./abr., 1990.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: Andi; Artigo 19, 2009.

CARDOZO, Maria A. **A Evidenciação das Políticas de Governança nas IFES**: um estudo nas Universidades Federais do Sul do Brasil. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

CARNEIRO, C.B.L.; COSTA, B.L.D. Inovação institucional e *accountability* : o caso dos conselhos setoriais. **CLAD**, Buenos Aires, Nov. 2001.

CARNEIRO, C.B.L. **Governança e Accountability: algumas notas introdutórias**. Mar. 2000. Disponível em: http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc. Acesso em: 08 mai.2018.

CASTRO, Carolina Jaber. **Análise da aderência dos relatórios de gestão às boas práticas de governança aplicadas ao setor público: um estudo em cinco universidades públicas federais** 145 f. Dissertação (Mestrado em Sistema de Gestão) – Universidade Federal Fluminense. Escola de Engenharia, 2016.

CASTRO, Cláudio de Moura. **Ciência e universidade**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985.

CASTRO, C. de M. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1977.

CATÓLICO, Diego Fernando. Revelación y divulgación de la información financiera y no financiera de las universidades públicas en Colombia. **Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión**, Colombia, 20 (1), 57-76, 2012. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90924279005>.

CAVALCANTE, Mônica C. Nunes; LUCA, Márcia M. Mendes de. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, 7(1), 73-90. 2013. Disponível em: <http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/138/712>.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. **Encontro de Administração Pública e Governança**. São Paulo/SP – 22 a 24 de novembro de 2006.

CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. *The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency*. *European Law Journal*, v. 18, n.6, p. 770–792, 22 nov. 2012.

COY, D; TOWER, G; DIXON, K. Quantifying the quality of tertiary education annual reports. *Accounting and Finance*, v. 33, p. 121-129, November 1993.

CGU – Controladoria Geral da União. 2018. **Portal da transparência**. www.portaldatransparencia.com.br, Acesso em: mai.2018.

CGU. Controladoria Geral da União. **Portaria CGU nº 262, de 30 de agosto de 2005**. (A forma de divulgação dos relatórios de gestão). 2005.

CGU. Controladoria Geral da União. **Portaria CGU nº 277, de 7 de fevereiro de 2013**. (Institui o Programa Brasil Transparente). 2013.

CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA). **Good governance standard for public services**. 2004. Disponível em: <http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf>. Acesso em: 17 maio 2018.

CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COASE, R. H. **The nature of the firm**. In: WILLIAMSON, O. & WINTER, S. (eds.) (1991) *The nature of the firm: origin, evolution and development*. Oxford: Oxford University Press, 1937.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**. Jun. 2002.52 p. Disponível em <http://www.cvm.gov.br>. Acesso em 14 mai. 2018.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (CRUB). Posicionamento do CRUB sobre autonomia universitária. **Educação Brasileira**, Brasília, v.37, n. 18, p. 251-259, 1996.

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS (CRUESP). **Portal do Cruesp**. 2019. Disponível em <https://sites.usp.br/cruesp/>. Acessado em junho de 2019.

CONSELHO DOS REITORES DAS UNIVERSIDADES PORTUGUESAS (CRUP). **Portal do CRUP**. 2019. Disponível em <http://www.crup.pt/>. Acessado em junho de 2019.

CORRÊA, Dayanne Peretti; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves. A transparência pública a partir da publicação dos resultados da execução orçamentária dos Municípios do Estado do Paraná em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal. In: XVI SICITE – **Seminário de Iniciação Científica e Tecnológica da UTFPR**, 2011, Ponta Grossa. XVI SICITE - Seminário de Iniciação Científica e Tecnológica da UTFPR. Curitiba: UTFPR, 2011.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: Um estudo em um município brasileiro. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da**

UERJ, Rio de Janeiro, 13(2), 1-14. 2008. Disponível em:
<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/5543/4031>.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S.; DA SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. da S..
 Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos
 maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153–176,
 fev. 2012.

CUNHA, Luis Antônio. Ensino Superior e Universidade no Brasil. In: LOPES, M.E.; FARIA
 FILHO, L.M.; VEIGA, G. C. (orgs.) **500 Anos de Educação no Brasil**. 3. ed. Belo
 Horizonte: Autêntica, 2003

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. *The new public service: serving, not
 steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e
 abordagens**. Tradução Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DGES. **Acesso ao Ensino Superior: Dez anos de concurso nacional 2000-2009**. Direção
 Geral de Ensino Superior, Portugal, 2018.

DIAS SOBRINHO, José. Autonomia Universitária. **Pró-Posições**. Vol.4, 2(11), 1993.

DOWBOR, L. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável**. 2003.
 Disponível em: <http://dowbor.org>, acessado em 10 mai 2018.

DRÜKE, Helmut. Can e-government make public governance more accountable?. In: SHAH,
 Anwar (Ed.). **Performance accountability and combating corruption**. Washington, DC:
 The World Bank, 2007. p. 59-87.

DUBNICK, M. J. *Accountability* as a cultural keyword. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.;
 SCHILLEMANS, T. **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford
 University Press, 2014. p. 23-40.

DUTRA, Luma Poletti. **Direito à Informação em Pauta: o uso da lei de acesso por
 jornalistas**. 2015. 141 f. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Comunicação, Universidade
 de Brasília, Brasília, 2015.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Relatório Nolan**,
 1997. Disponível em:
http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=747&Itemid=129. Acesso em: 08 jun. 2018.

EURYDICE Comissão Europeia. **A governança do ensino superior na Europa**. Eurydice.
 2008

FEREJOHN, J. *Accountability and authority: toward a theory of political accountability*,
 1997.

FIJOR, Thiago Frederic Albert. **O controle patrimonial como ferramenta de Governança Pública: o caso da Universidade Tecnológica Federal do Paraná**. 2014. 119f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n.º.84, p.353-364, 2011.

FINGER, P. **Gestão de universidades: novas abordagens**. Curitiba: Champagnat, 1997.

FONTENELE, Ricardo André Macedo. **Accountability Horizontal nos Relatórios de Gestão de Universidades Federais Brasileiras**. 2014. 129f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

FREIRE, Bruno Dutra; CONEJERO, Marco Antônio. Governança Universitária: Estudo das Publicações sobre o tema na base de dados Web of Science. **Anais**. XVIII Colóquio Internacional de Gestão Universitária. Equador, 2018.

GESSER, Grazielle Alano. **Accountability e Transparência como elementos de governança nas Universidades Públicas Brasileiras**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão Universitária – PPGAU – UFSC, Florianópolis, 2018.

GESSER, Grazielle Alano; OLIVEIRA, Clesia Maria de; MACHADO, Marília Ribas. Governança Universitária: Contribuições Teóricas. In: XVII Colóquio Internacional Sobre Gestão Universitária nas Américas, Nov. 2017, **Anais**. Mar Del Plata- Argentina, 2017.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GILES, T. R. **História da Educação**. São Paulo: Ed. Pedagógica e Universitária Ltda., 1987.

GIRALDO, R.G. Governança universitária. **Com Ciencia Revista Eletronica de jornalismo científico**. Setembro de 2017. Disponível em <http://www.comciencia.br/governanca-universitaria/>.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOY, C.; BANDEIRADE-MELO, R.; SILVA, A. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, A.B. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. CLAD, Santiago, Chile, 2005.

GONÇALVES, J. Indicadores de Desempenho e a *Accountability* nas Instituições de Ensino Superior: Uma Perspectiva Socioeconômica. **Revista Estudos ICSA**, Aveiro, n. 14, 2016.

GRAU, Nuria Cunill. *La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad?*. **Revista Chilena de Administración Pública**, n. 8, p. 22-44. 2006. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315250>. Acesso em: 5 jun. 2018.

GRAU, N. C. *Nudos críticos de la accountability societal: extrayendo lecciones de su institucionalización em América Latina*, 2000.

GUERRERO, A. SOLIS, P. & ROMERO, I. *Gobernanza y gestión de la universidad pública*. 2010. Retirado de: <http://www.redalyc.org/pdf/280/28016298003.pdf>.

HENARD, F. & MITTERLE, A. *Governance and quality guidelines in higher education. A review of governance arrangements and quality assurance guidelines*. OCDE. 2009. Retirado de: <http://www.oecd.org/edu/imhe/46064461.pdf>.

HM TREASURY. *Corporate governance in central government departments: code of good practice 2017*. London. April 2017. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/corporate-governance-code-for-central-government-departments-2017>. Acesso em: 27 mai 2018.

HOOD, C. *Transparency in historical perspective*. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). . *Transparency: the Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 3–23.

HORA, R. A. de A.; OLIVEIRA, O. V.; FORTE, S. H. A. C. Governança corporativa no setor público e privado no contexto brasileiro: a produção e a evolução acadêmica em dez anos de contribuições. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, SEGeT, XI, 2014. *Anais Eletrônicos...* Resende-RJ: SEGeT, 2014. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/>.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. Transparência. In: HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

HOLTTA, S. Autonomia e prestação de contas. In *Anais Simpósio Columbus*, Florianópolis: EdUFSC, 2002.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). *Supplemental guidance: the role of auditing in public sector governance*. 2nd ed. Jan. 2012. Disponível em: https://na.theiia.org/standards-uidance/Public%20Documents/Public_Sector_Governance1_1_.pdf. Acesso em: 27 mai. 2018.

INSTITUTE ON GOVERNANCE (IOG). *Defining governance*. 2018. Disponível em: <https://iog.ca/what-is-governance/>. Acesso em: 27 mai. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. (IBGC). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/CMPGPT.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2018.

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA (IFSC). *Portal IFSC*. 2019. Disponível em <https://www.ifsc.edu.br/>. Acesso em ago 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Censo da educação superior*. 2019.

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA (IPL). **Portal IPL**. 2019. Disponível em <https://www.ipl.pt/>. Acesso em ago 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the public sector: a governing body perspective: international public sector study (Study 13)**. New York, Aug. 2001. Disponível em <https://www.ifac.org/about-ifac/organization-overview/faq>. Acesso em: 8 jun. 2018.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. July 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 8 jun. 2018.

JACINTO, Jacinta Maria Quitério. **A importância do relatório de gestão na divulgação dos indicadores de desempenho: o caso dos institutos politécnicos portugueses**. Dissertação Mestrado em Controlo de Gestão. Escola Superior de Tecnologia e Gestão, do Instituto Politécnico de Leiria. Leiria, 2012.

JARERNSIRIPORNKUL, S.; PANDEY, I. Governance of autonomous universities: case of Thailand, *Journal of Advances in Management Research*, Vol. 15 No. 3, pp. 288-305., 2018. <https://doi.org/10.1108/JAMR-12-2016-0103>

JENSEN, M. & MECKLING, W. Theory of the firm: theory of managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, p.305-360, 1976.

JOHNSON, Vernon Damani. The marriage of governance and development. Mozambique, *African Journal of governance and development*. v. 1, n. 1, Nov. 2011.

JORGE, Susana; MOURA e SÁ, Patrícia; LOURENÇO, Rui Pedro. Transparência financeira nas entidades da administração local em Portugal: análise da informação disponibilizada nos sítios Web, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n.º 31, 2012, 3.º Quadrimestre.

KARLING, A. A. **Autonomia: condição para uma gestão democrática**. Maringá: Ed. Universidade Estadual de Maringá, 1997.

KAST, F. ; ROSENZWEIG, J. **Administracion en las organizaciones**. Enfoque de sistemas y de contingencias. McGraw-Hill Companies, 1988.

KICH, J.; PEREIRA, M.; ALMEIDA, M.; MORITZ, G. **Planejamento Estratégico em Universidades**. X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitária em América del Sur, 2010.

KING. **King Report on Corporate Governance for South Africa 2002** – What it means to you . Cliff Dekker Attorneys. 2002.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, maio/jun. 2006.

KLEIN, Carla Regina. **Transparência da Gestão Pública das Autarquias Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação – MEC**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília UnB, 2018.

KONDO, S. *et.al.* **Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer**. Brasília : MP, SEGES, 2002.

KOPPENJAN, J.F.M; KLIJN, E.H.. *Complexity in governance network theory*. In: **Complexity, Governance & Networks**, 1 (1), 61-70. 2014. doi: 10.7564/14-CGN8.

LENNAN, Maria L.F. Mac; SEMENSATO, Bárbara Ilze; OLIVA, Fábio Lotti. Responsabilidade Social Empresarial: classificação das instituições de ensino superior em reativas ou estratégicas sob a ótica da governança corporativa. **REGE-Revista de Gestão**, v. 22, n. 4, p. 457-472, 2015.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados: um balanço dos argumentos e da experiência recente. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LIMA, M S., C. de. **Imagem e identidade: Estudo sobre o professor universitário**. 2012. Disponível em : http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/7626/1/ulsd064413_td_tese.pdf. Acessado em 01 jun 2018.

LINCZUK, Luciane, M. W. **Governança aplicada à administração pública: a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

LISBON Declaration. **Europe's Universities Beyond 2010: Diversity with a common purpose**. 2007. Disponível em : http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Lisbon_Convention/Lisbon_Declaration.pdf

LIU, W. ; Yan, W. The internal governance model in Chinese universities: an international comparative analysis. **Journal of Applied Research in Higher Education**, vol. 11 no. 3, pp. 428-438. 2019. <https://doi.org/10.1108/JARHE-09-2018-0200>.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz. Incrementalismo, negociação e *accountability*: Análise das reformas fiscais no Brasil. **O Estado numa era de reformas: Os anos FHC (Parte 2)**. Brasília: Coleção Gestão Pública, v. 7, p. 57-102, 2002.

LOURENÇO, Rodrigo Teixeira. **Governança e Desempenho Organizacional nas Instituições de Ensino Superior Públicas Portuguesas**. Tese. Universidade de Coimbra. 2017.

LOURENÇO, Rodrigo Teixeira; MANO, Margarida. **Os Stakeholders e as Instituições de Ensino Superior**. 4ª Conferencia FORGES. Angola, Nov. 2014.

LOUZADA, Sergio Vinicius. **Accountability vertical das empresas estatais federais brasileiras**. Dissertação. Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, 2010.

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão. **Transparência da Gestão Pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais Brasileiro e Espanhol.** Tese. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2016.

MAINGOT, M.; ZEGHAL, D. An Analysis of Voluntary Disclosure of Performance Indicators by Canadian Universities. *Tertiary Education and Management*, 14(4), pp. 269–283, 2008.

MANO, Margarida; COSTA MARQUES, Maria da Conceição da. Novos modelos de governo na universidade pública em Portugal e competitividade. **Revista de Administração Pública – RAP**. 46(3), 721-736. Mai/Jun 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, M. da C. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, 11(2), 11- 26, 2007.

MARTÍNEZ, A. **La gobernanza hoy: Introducción**. In A. Martinez (Ed). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. 2005. Disponível em:
<http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/lectura1G.pdf>

MARIM, Mar. Cenário o triunfo da política pragmática de Antonio Costa, in **Estado de São Paulo**. 07 de Outubro de 2019. Disponível em:
<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,cenario-o-triunfo-da-politica-pragmatica-de-antonio-costa,70003039979>.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v. 42, n. 1, p.61-82, Jan/Fev. 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDEIROS, A. K., CRANTSCHANINOV, T. I., SILVA, F. C. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais, **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 47(3):745-775, maio/jun. 2013.

MEIJER, A. J. Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 3, p. 189–199, 2015.

MEIJER, A. J. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 429–439, 2013.

- MELO, Pedro Antônio de. **A cooperação universidade/empresa nas universidades públicas brasileiras**. 2002. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.
- MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança Corporativa no setor público Federal brasileiro**. 119 f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis) - Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- MEYER JUNIOR, Victor. A prática da administração universitária: contribuições para a teoria. **Revista Universidade em Debate**, v. 2, n. 1, p. 12-26, 2014.
- MENDES, J.M. Empresas Estatais Federais: Governança Corporativa para Combater a Corrupção. **Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União**. - Ano II, nº 3, Dezembro/2007. Brasília: CGU, 2007.
- MENEZES, João. A universidade num novo modelo de desenvolvimento. **Semanário Econômico**, 31 jan. 2003.
- MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *Accountability*: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, UFPR, nº 25, Nov. 2005
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Informações sobre o Ministro**. 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/gabinete-do-ministro/o-ministro>. Acessado em outubro de 2019.
- MISHRA, Anil Dutta. Good governance: a conceptual analysis. In: DHAMEJA, Alka (Ed.) **Contemporary debates in public administration**. 3. Impressão, New Delhi, PHI Learning Private Limited, cap. 11, p. 157-166, 2010.
- MINTZBERG, H. Managing on the edges, **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 10 No. 3, pp. 131-153. 1997.
<https://doi.org/10.1108/09513559710166020>.
- MORITZ, M. O.; MORITZ, G. O.; MELO, M. B.; SILVA, F. M. A Implantação do Planejamento Estratégico em Organizações complexas: O caso da universidade do Estado de Santa Catarina. **Revista Gual**, Florianópolis, v.5, n.1, p. 228-249, jan. 2012.
- MOZZICAFREDDO, J. A responsabilidade e a cidadania na administração pública. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 40, Set. 2002, p. 9-22.
- NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à Controladoria**. São Paulo: Atlas: 1993
- NETHERLANDS. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Department of Public Administration and Democracy. **Netherlands Code for Good Public Governance: Principles of proper public administration**. 2009. Disponível em: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2009/12/29/netherlands-code-for-good-public-governance/brochure-netherlands-code-for-good-public-governance.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018.

NETHERLANDS. **Ministry of the Interior and Kingdom Relations**. Department of Public Administration and Democracy. 2015.

NEVES, Regina Coeli Lafayette. **Governança para uma universidade de classe mundial: desafios e perspectivas**. Pernambuco. Dissertação de mestrado, UFPE, 2016.

NEVES. Abílio Afonso Baeta. Qual autonomia universitária. **Jornal da Ciência**, Rio de Janeiro: SBPC, n. 370, 1997.

OBAMA, Barack. **Memorandum on Transparency and Open Government (OGD)**, Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC, 8 Dec 2009. Disponível em: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf. Acesso em: 8 mai. 2018.

O'DONNELL Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. São Paulo: n. 44, p. 27-52, 1998.

OKIMURA, Rodrigo Takashi. **Estrutura de propriedade, governança corporativa, valor e desempenho das empresas no Brasil**. 120 f. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-11122003-162833>. Acesso: em 14 mai. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Benedito Silva. **Controladoria governamental: governança e controle econômico na implementação das políticas públicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. CARVALHO, Hilda Alberton. CORREA, DPA. Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Fator de *Accountability* e Disclosure na Sustentabilidade da Gestão Pública. In: **5º Seminário sobre sustentabilidade**, 2010, Curitiba. 5º Seminário sobre Sustentabilidade. Curitiba: UNIFAE, 2010.

OLIVEIRA, Rosana Augusta de; KAMIMURA, Quesia Postigo; TADEUCCI, Marilsa de Sá Rodrigues. Limites encontrados na gestão de uma universidade pública federal: o caso do campus universitário de Gurupi – UFT. In: **Congresso Nacional de Excelência em Gestão**, VII. Rio de Janeiro, 2011.

OLIVEIRA, Terezinha. Origem e Memória das Universidades Medievais. **Varia História**, p.113-129, v. 23, n. 37, jan./jun. 2007.

OLSEN, J. P. *Accountability and Ambiguity*. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 107-122.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Glossary of key terms in evaluation and results based management**. Paris, 2002. Disponível em : www.oecd.org/dac/evaluation. Acesso em : 08 jun 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Principles of corporate governance**. 2004. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>. Acesso em: 08 jun 2018.

OSBORNE, D. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). **The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Abingdon: Routledge, 2010.

OSPINA, S.; GRAU, N.C.; ZALTSMAN, A. Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic *Accountability*: Some lessons from Latin America. **Public Management Review**, v. 6, n.2, 2004.

PACHECO, R.S. **Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática**. Texto apresentado ao Seminário A Reforma da Administração Pública: possibilidades e obstáculos, promovido pela Fundação Joaquim Nabuco no Recife, 20 e 21 de agosto de 1998.

PAPENFUS, U.; SCHAEFER, C. Improving public *accountability* by aligning reporting to organizational changes in public service provision – an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective. **International Review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 3, p. 555–576, 2010.

PESSOA, Iury da Silva. **Determinantes da transparência das universidades federais brasileiras**. 2013. 175 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

PETER, Maria da Glória Arrais. **Planejamento institucional e projeto pedagógico nas universidades federais brasileiras**. Tese (Doutorado em Educação). UFC, 2007.

PHILP, M. *Delimiting democratic accountability*. **Political Studies**, v.57 (2), pp. 28-53, 2009.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n.6, p. 1343-68, nov./dez. 2009.

PINO, Ivany Rodrigues *et al*. A Educação no atual cenário político econômico mundial: a disputa eleitoral e os retrocessos na educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 144, p. 515-521, Sept. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000300515&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 Set 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018v38n144ed>.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; VIEIRA, Audi Luiz. Transparência das Contas Públicas: um enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade na UFSC. **Revista Contemporânea em Contabilidade**, n. 5, janeiro-junho, p. 135-146. 2006. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=76200508>. Acesso em: 13 mai. 2018.

PLOEG, Frederick van der; VEUGELERS, Reinhilde. Towards Evidence-based Reform of European Universities *CESifo Economic Studies*, Volume 54, Issue 2, June 2008, P. 99-120. <https://doi-org.ez74.periodicos.capes.gov.br/10.1093/cesifo/ifn015>

PORTUGAL. Constituição de 1976. **Constituição [da] República de Portugal**. 1976.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 16, de 23 de janeiro de 1993** - Regime geral dos arquivos e do património arquivístico. 1993.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 12, de 24 de Fevereiro de 2015**. Boletim Oficial Nº 14/2015 - I Série. - Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação. 2015.

PORTUGAL. **Lei nº 65, de 26 de agosto de 1993**. Regula o acesso aos documentos da Administração. 1993.

PORTUGAL. **Lei nº 08, de 29 de março de 1995**. Regulamenta os serviços de apoio à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e clarifica aspectos da disciplina do acesso aos documentos da Administração Pública. 1995.

PORTUGAL. **Lei nº 104, de 13 de Setembro de 1997**. Cria o sistema de informação para a transparência dos actos da Administração Pública (SITAAP) e reforça os mecanismos de transparência previstos na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto. 1997.

PORTUGAL. **Lei nº 94, de 16 de julho de 1999**. Segunda alteração à Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 8/95, de 29 de Março, que regula o acesso aos documentos da Administração. 1999.

PORTUGAL. **Lei nº 37, de 22 de agosto de 2003** - Estabelece as bases do financiamento do ensino superior. 2003.

PORTUGAL. **Lei nº 46, de 24 de agosto de 2007**. Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização. 2007.

PORTUGAL. **Lei n.º 62, de 10 de setembro de 2007** - Regime jurídico das instituições de ensino superior. 2007.

PORTUGAL. **Lei n.º 54, de 04 de setembro de 2008** - Cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). 2008.

PORTUGAL. **Lei nº 64 de 27 de agosto de 2013**. Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares. 2013.

PORTUGAL. **Lei nº 26 de 22 de agosto de 2016**. Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos. 2016.

PORTUGAL. **Lei nº 71 de 31 de dezembro de 2018**. Orçamento do Estado para 2019. 2018.

PORTUGAL. **Resolução nº 47 de 21 de setembro de 2007**. Aprova a Convenção contra a Corrupção, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de Outubro de 2003. 2007

PORTUGAL. **Resolução nº 62 de 15 de abril de 2016**. Constituição de uma comissão eventual para o reforço da transparência no exercício de funções públicas. 2016.

PORTUGAL. **Informações sobre os governantes**. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/primeiro-ministro>. Acesso em setembro de 2019.

PRADO, O.; PÓ, M.V. Discursos, Prestação de Contas e Responsabilização Democrática nas Reformas da Gestão Pública. **Anais do XXXI EnANPAD**. Rio de Janeiro/RJ, 2007.

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

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (Org.) 4. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo Guimarães. Transparência. In: RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo Guimarães. **Dicionário de comunicação**. 2. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

RANIERI, N. **Autonomia Universitária**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1994.

RIBEIRO, D. **A Universidade necessária**. 4a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

RIBEIRO, H.C.M.; MOLINA, R.C.; OLIVEIRA, T.C. Características da Produção Acadêmica sobre Governança Corporativa no Setor Público Divulgadas no *Web of Science* no Período 1995-2013. **Revista de Governança Corporativa - RGC**, São Paulo, v. 2, n.1, art.3, pp. 94-115, abr. 2015.

RIBEIRO, Raimunda M. da C. Os Desafios Contemporâneos da Gestão Universitária: Discursos Politicamente Construídos. **Anais**, IV Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação. Porto- Portugal, 2014.
http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/RaimundaMariadaCunhaRibeiro_GT2_integral.pdf. Acesso em 8 jun. 2018.

RICHARDSON, Robert J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

RISTOFF, Dilvo I. Autonomia sem medo. In: *Universidade em foco: reflexões sobre a educação superior*. Florianópolis: Insular, 1999. p. 151-2.

ROCHA, A. C.; Auditoria de gestão - uma forma eficaz de promoção da *accountability*. **Anais do XXXI EnANPAD**. Rio de Janeiro, set. 2007.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: Modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai.-ago. 2011. Disponível em: http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/314/pdf_162. Acesso em: 08 jun. 2018.

ROCZANSKI, C. R. M. **Universidade Pública e Accountability**: O caso da Universidade do Estado de Santa Catarina UDESC. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFSC, Florianópolis, 2009.

RODRIGUEZ, L. L. **Novos enfoques sobre administração universitária**. Salvador: Gráfica Universitária da UFBA, 1983.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo; BECKER, Grace Vieira; MELLO, Maria Ivone de. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSARIO, Arturo H.; PÉREZ, María C. C.; CAÑADAS, María M. S. La transparencia da información online: El caso das top 100 universidades del mundo. In: XXVI Congresso AECA, Granada, **Anais** set. 2011,.

ROSS, S.A. The Economic Theory of Agency The Principal's Problem. **The American Economic Review**, 63, 134-139, 1973.

SALES, E. C. A. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V.. **Governança no Setor Público Segundo a IFAC – Estudo nas Universidades Federais Brasileiras**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 22., 2015, Foz do Iguaçu. **Anais**. Foz do Iguaçu: CBC, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2y4i307>. Acesso em: 13 jun. 2018.

SALMI, J. **The Challenge of Establishing World-Class Universities**. Washington DC: Banco Mundial. Rumos do Desenvolvimento. .2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1237305262556/WCU.pdf>. Acesso em 08 jun 2018.

SANDIFORD, J. R., & MONTOYA, R. **Faculty Commitment to Performance Based Funding for Academic Programs**. **Anais**. In *Annual Forum of the Association for Institutional Research* (p. 39). San Diego, CA. 2005. Disponível em: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED491038.pdf>

SANTIAGO, M. G. C. **Análise da adequação dos mecanismos de governança utilizados para a gestão da Universidade Federal do Ceará (UFC)**. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Gestão e Políticas Públicas da Educação Superior da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

SANTOS, Carlos Soares dos. **Diretrizes para a promoção da transparência nas instituições governamentais: comparação entre teoria e práticas no Brasil**. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão) - Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

SANTOS, Fabricio. **Governança no Setor Público: análise dos mecanismos de governança nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) da Paraíba**. Dissertação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2016.

SANTOS, Neusa Maria Bastos F. Princípios da boa governança para as universidades: um olhar do Canadá. **Publicação trimestral do IBGC**, n. 54, p. 17-20, jan./mar. 2011.

SANTOS, Andresson Fernandes Araujo dos; VASCONCELOS, Marcos Túlio de Castro; LAGIOIA, Umbelina Cravo Teixeira; DEUS, Viviane Oliveira de. Estudo da percepção dos princípios de governança aplicado ao Setor público na gestão do plano de desenvolvimento da Educação superior pública brasileira, Reuni: um estudo na Universidade federal de Pernambuco. **Registro Contábil**, v. 3, n.2, p. 104-133, 2012.

SÃO PAULO. **Decreto 29.598**, de 02 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre providências visando a autonomia universitária. São Paulo. 1989.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *accountability*. In SCHEDLER, A., DIAMOND L.& PLATTNER M. F. (eds). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHLICKMANN, Raphael; MELO, Pedro Antônio de. Administração universitária: em busca de uma epistemologia. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 17, n. 1, p. 155-178, mar. 2012.

SCHLICKMANN, Raphael; MELO, Pedro Antônio de. O que se entende por administração universitária no Brasil? In: Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas, 13, 2013, Buenos Aires. **Anais**. Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114899>. Acesso em: 05 maio 2018.

SCHLICKMANN, Raphael; SERVA, Maurício; MELO, Pedro. Administração universitária: desvendando o campo científico no Brasil. Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, 4, **Anais**. Florianópolis, 2014.

SCHMITTER, Philippe C. The limits of horizontal *accountability*. In *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. . In SCHEDLER, A., DIAMOND L.& PLATTNER M. F. (eds). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, p. 59-62, 1999

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. **Revista de Administração Pública**, 43(2), 347-369, 2009.

SILVA, Edson Cordeiro da. **Governança corporativa nas empresas**: guia prático de orientação para acionistas. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, L. J.; ALVES FILHO, A. Transparência ativa nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. In IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. 2017, **Anais** Disponível em: <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0169-185-transparencia-ativa-nos-institutos-federais-de-educacao.pdf>.

SILVA, Clariovaldo Enias Tavares; VASCONCELOS, Ana Lúcia Fontes de Souza; SILVA, Márcio Nunes da. Prestação de contas: a evidenciação dos conteúdos informativos no relatório de gestão da UFPE. In: Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas, 12., 2013, Buenos Aires. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114865>. Acesso em: 08 mai. 2018.

- SILVEIRA, A. (Org.). **Roteiro básico para apresentação e editoração de Teses, Dissertações e Monografias**. 2. ed. Blumenau: Edifurb, 2004.
- SILVEIRA, Anne Caroline; PELZL, Patrickson C. LUCAS; LOPES, José Carlos de Jesus; SANTOS, Paula da Silva. Governança Pública nas Universidades Federais: uma análise bibliométrica. **Anais XX Semead – Seminários de Administração**. 2017.
- SIMÃO, V.A.; FOGAGNOLI, M. P.; SILVA, A.J. Gestão pública universitária à luz da LDF: o caso da UNIOESTE, campus de Foz do Iguaçu. **Anais V Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur**. Mar Del Plata, 2005.
- SLOMSKI, V.; Mello, G. R. de; TAVARES FILHO, F.; & MACÊDO, F. de Q. I. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.
- SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.
- SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. *Societal Accountability in Latin America*, en **Journal of Democracy**, vol. 11, N° 4, págs. 147-158, 2000.
- SOUZA, Amâncio Holanda de. **A política de governança nas instituições federais de ensino superior: um estudo da percepção dos gestores do IF Sertão Pernambucano**. 160 f. 2018. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.
- STARK, D.; BRUSZT, L. *Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 36, fev. 1998.
- STIGLITZ, Joseph. Transparency in Government. In: WORLD BANK INSTITUTE. **The right to tell: the role of mass media in economic development**. Washington, D.C: The World Bank, p. 27-44, 2002.
- TAPSCOTT, Don; TICOLL, David. **A empresa transparente : como a era da transparência revolucionará os negócios**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2005.
- TEIXEIRA, José Franco; DE CASTRO, Luis Mota. Questões de governança e os papéis dos stakeholders no ambiente do ensino superior brasileiro. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 237-257, maio 2015.
- TIMMERS, Hans. **Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?** The Netherlands Ministry of Finance. 2000. Disponível em: http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf. Acesso em: 08 jun. 2018.
- TORFING, J.; SØRENSEN, E.; FOTEL, T. *Democratic anchorage of infrastructural governance networks: the case of the Femern Belt Forum*. **Planning Theory**, v. 8, n. 3, p. 282–308, 3 jul. 2009.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción**. 2009. Disponível em: <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2012/03/Plain-Language-Guide-ES.pdf>. Acesso em: 8 mai. 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Quem somos**. 2019. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/home/destaques>. Acesso em: 8 mai. 2019.

TRAPNELL, S.E.; LEMIEUX, V. L. Transparency in the public sector: drivers of effectiveness in right to information implementation. In: 4th Annual Global Conference on Transparency Research, 2015, Università della Svizzera Italiana. **Anais**. Disponível em: http://www.transparency.usi.ch/sites/www.transparency.usi.ch/files/media/trapnell_lemieux_transparency_in_the_public_sector_drivers_of_effectiveness_in_right_to_information_implementation.pdf. Acesso em 03 jun. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração pública**. Brasília, DF.: TCU, 2014, 80 p. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp>. Acesso em 10 de junho de 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **10 passos para a boa governança**. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em 10 de junho de 2018.

TROSA, Sylvie . **Gestão pública por resultados: Quando o Estado se compromete**. Brasília: ENAP, 2000.

UNDP. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **A Users' Guide to Measuring Local Governance**. Oslo: UNDP, 2018. Disponível em: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democraticgovernance/local_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance-.html. Acesso em: 10 de junho 2018.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação superior**. Piracicaba: UNIMEP, 1998. Contém os documentos: “Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação” e “Marco Referencial de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento da Educação Superior”.

UNICAMP. Universidades brasileiras devem promover internacionalização, valorizar mérito, flexibilizar regras e reduzir burocracia se quiserem chegar à elite do ensino superior, Herton Escobar Repórter especial de Ciência e Ambiente do jornal **O Estado de S. Paulo**, 2013. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/notas/universidades-brasileiras-devem-promover-internacionalizacao-valorizar-merito-flexibilizar-regras-e-reduzir-burocracia-se-quiserem-chegar-a-elite-do-ensino-superior>. Acessado em 08 jun. 2018.

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. **História da Unicamp**. 2018. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/index.php/node/64>.

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. **Debate crise da Universidade**. 2019. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2019/10/07/idea-recebe->

presidente-da-andifes-para-conferencia-sobre-criese-da-universidade. Acessado em outubro de 2019.

UNIVERSIDADE DE LISBOA – ULISBOA. **Sobre a ULISBOA**. <https://www.ulisboa.pt/>. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Relatório de gestão 2018**. Disponível em: <http://dpqi.seplan.ufsc.br/relatorio-de-gestao/>. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC). **Portal UFSC**. 2019. Disponível em <https://ufsc.br/>. Acesso em Agosto de 2019. 2019

USP. **Planejando o Futuro**. Orgs. Suely Vilela, Franco Maria Lajolo. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.iea.usp.br/iea/quem-somos/a-usp/desafios-institucionais_2014/usp_2034_planejando_o_futurolivro_recentemente_publicado_pela_comissao_de_planejamento_da_usp1.pdf.

VEIGA, A.; MAGALHÃES, A.; RIBEIRO, F.; SOUSA, S.; AMARAL, A. A Reconfiguração da gestão universitária em Portugal. **Educação, Sociedade & Culturas**, nº41, 7-23, 2014

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIEIRA, Eurípides Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública – RAP**. 37 (4), 899-920. Jul/Ago 2003.

VIEIRA, Eurípides Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflitos em tempos de mudança. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, v. 8, n. 2, Abr./Jun. 2004: 181- 200.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WEBER, L. **The key role of universities in a knowledge driven society**. Barcelona. 2008. Disponível em: http://www.weberfamily.ch/luc/pdf/2008_remarks_weber_universityofcatalonia_120608.pdf.

WOLF, A. Symposium on *accountability* in public administration: reconciling democracy, efficiency and ethics. **Internacional Review of Administrative Science**, 66, 2000.

WORLD BANK. **Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth**. Washington D.C., 1989.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington D.C., 1992.

WORLD BANK. **Governance and the Law**. Washington D.C., 2017.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração**. Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília Tese. Brasília, 2015.

ZUCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137–158, 2015.

APÊNDICE A – Guia das Entrevistas

GOVERNANÇA

- 1 – Você considera que o sistema de governança atual da Universidade é eficiente?
- 2 – Qual foi a mudança relevante no sistema de governança da Universidade nos últimos anos?
- 3 - Quais são os atores participantes do sistema de governo da Universidade?
- 4 - Em que órgão do governo da Universidade se configura o poder deliberativo das principais questões e orientações estratégicas nos domínios?
- 5 – Quais são os stakeholders externos da Universidade?
- 6 - Em que órgãos do governo da Universidade participam os stakeholders externos?
- 7 - Que setores da sociedade e do Estado estão presentes nos órgãos do governo da Universidade?
- 8 - No seu entendimento e percepção, que papel é reservado ao Estado no sistema de governo da Universidade?
- 9 - Como é trabalhada a relação da Universidade com os seus stakeholders, considerando o nível de importância de cada um destes?
- 10 – Quais são os canais utilizados para a comunicação com os atores internos da Universidade?

AUTONOMIA

- 11 - Como percebes a autonomia universitária?
- 12 – Consideras que a autonomia financeira existe na prática na Universidade ?
- 13 - Percebes que a crise financeira na economia do País afetou a autonomia universitária?
- 14 - Consideras que a intervenção externa no Ensino Superior pode influenciar a autonomia universitária?
- 15 – Quais fatores mais afetam a autonomia da Universidade?
- 16 – Existe a preocupação constante em manter e garantir a autonomia universitária?
- 17 - Como têm decorrido as relações da reitoria com o Conselho Universitário e qual o papel deste Conselho?
- 18 - O que tem mudado com relação a autonomia universitária nos últimos anos? Tem se ampliado ou reduzido?
- 19 – O sistema de governança da universidade amplia, reduz ou não faz diferença para a autonomia?

20- O que pensa que vai ocorrer na autonomia universitária nos próximos anos?

LIDERANÇA e INTEGRIDADE

21- Existe transparência no processo de seleção de membros dos conselhos gerais e da alta administração?

22 – Os membros da alta administração são capacitados periodicamente?

23 - A instituição avalia, direciona e monitora a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais?

24 - Existe código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros dos conselhos gerais e da alta administração?

25 – Existem mecanismos para garantir que a Alta Administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta?

ESTRATÉGIA

26 – Consideras que a instituição possui uma estratégia descrita e bem definida?

27 – Como a execução da estratégia é monitorada e avaliada, junto com os principais indicadores de desempenho da instituição?

28 – A gestão da estratégia considera aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas?

ENSINO SUPERIOR

29 - Como consideras que tem sido a evolução do ensino superior?

30 – Qual a tendência para o futuro do ensino superior público?

Gostaria de acrescentar mais alguma coisa?

Muito obrigada pela sua colaboração!