

## **O Impacto da Nova Gestão Pública nas Universidades: uma Reflexão sobre o Normativo Brasileiro**

**TELMA MARIA CHAVES FERREIRA DA SILVA**

*Universidade Federal do Maranhão*

### **Resumo**

Na administração pública, observa-se o setor do ensino superior como atividade estratégica para a sociedade e como instrumento destinado à formação do fator produtivo “trabalho” para a economia. Existe também a expectativa social, contextualizada no movimento da Nova Gestão Pública, para um sistema educativo público independente e transparente na sua gestão. Sendo assim, e com estes dois temas como pano de fundo, temos o objetivo de analisar a implementação das orientações do movimento nas universidades públicas federais no Brasil, por forma a refletir como são implementadas as orientações do movimento nestas instituições. Procura-se fazer, especificamente, uma análise que forneça um esclarecimento e uma delimitação da temática. A metodologia é desenvolvida na forma de revisão teórica de natureza exploratória e descritiva, numa abordagem essencialmente qualitativa, em que pesquisámos em bibliotecas, em *sites* institucionais, em normativo do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União e nas bases de dados *online* “*Emerald*”, “*Scopus*” e “*Web Science*”. Neste sentido, este estudo aponta algumas inferências, tal como a identificação na literatura e no normativo das orientações da Nova Gestão Pública, principalmente a partir da Constituição de 1988, que configuram um processo o qual podemos denominar como uma submissão da administração pública federal as orientações do movimento ao exigir mais transparência e prestação de contas das entidades. Por fim, não podemos deixar de referir a importância da Lei n.º 101/2000, conhecida como LRF, para a administração pública, a qual criou novas normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, modificando de forma muito significativa o cenário do setor público brasileiro em termos de transparência e prestação de contas. Consequentemente, observa-se que o cenário representa também um aumento de pressão por controle, transparência e prestação de contas direcionado para as universidades federais.

**Palavras chave:** Nova Gestão Pública, administração pública federal, universidade.

## **Introdução**

A maioria dos autores, quase todos anglos-saxônicos, utiliza a expressão *New Public Management* ou *Managerialism* para contextualizar o processo de mudança que tem vindo a ocorrer, nas últimas décadas, na gestão dos organismos do setor público, e que teve início nos países desenvolvidos. O movimento da *New Public Management* ou da Nova Gestão Pública (NGP) começou na década de 70, na qual a crise do petróleo deu origem à recessão económica que contextualizou a dinâmica de exigência por mudanças nas regras de gestão da administração pública (Carvalho, 2009).

A ideia geral da NGP era a de que a qualidade e a responsabilidade dos serviços oferecidos pela administração pública devia ser objeto de análise devido às consequências das suas ações nos indivíduos e grupos sociais. Como destaca Beuren e Sothe (2009), o ente público deve ser fiscalizado constantemente pela sociedade e, por conseguinte, precisa de prestar atenção aos custos políticos e à legitimidade dos seus atos. A aplicação de recursos fora dos limites estabelecidos pela legislação ou a aplicação de forma inadequada representará uma possível perda de legitimidade e um aumento do custo político por parte do ente público.

Para analisar o reflexo do movimento da NGP na realidade brasileira, deve-se ter em consideração a identificação de marcos legais – como a Constituição Federal de 1988 e as reformas da “máquina” do Estado de 1995 – que tiveram relevância no cenário de mudanças na administração pública e criaram mecanismos que possibilitaram o exercício do controle político do Estado pelos cidadãos (Pinho e Sacramento, 2009). Neste sentido, é importante referir que, após a redemocratização brasileira iniciada a partir de 1985, houve um surgimento de várias expressões associadas ao tema da administração pública, – tais como democracia, participação popular, controle social e a própria *accountability*, – que passaram a figurar como “jargões” legitimadores de ações públicas, mesmo que essas orientações não sejam aplicadas na prática das instituições (Medeiros, Crantschaninov e Silva, 2013).

Na administração pública, observa-se o setor do ensino e, em particular, o superior, como atividade estratégica para a sociedade e como instrumento destinado à formação do fator produtivo “trabalho” para a economia. Existe também a expectativa social, contextualizada no movimento NGP, para um sistema educativo público independente e transparente na sua gestão, que pode oferecer à sociedade condições de uma reflexão crítica sobre o andamento do governo dessas organizações (Galbraith, 1985). Sabemos, no entanto, que no Brasil - ao analisar as práticas implementadas pelos gestores de uma instituição pública federal de ensino superior a fim de contribuir para o fortalecimento da transparência pública - existe um grande desafio nas organizações de estabelecer uma “cultura” política que crie mecanismos e práticas que promovam a sensibilização e o envolvimento do cidadão a exercer uma efetiva participação e controle social, e não apenas como participação simbólica nas instituições (Sediyama, Anjos, Reis e Cassimiro, 2014).

Sendo assim, e com os temas da NGP e do ensino público superior como pano de fundo, temos o objetivo específico de analisar a implementação das orientações do movimento da NGP nas universidades públicas federais, por forma a refletir sobre a questão: como são implementadas as orientações do movimento da NGP nas universidades públicas federais? Procura-se fazer, especificamente, uma análise exploratória que forneça um esclarecimento e uma delimitação da temática.

Neste artigo é desenvolvida uma abordagem da revisão teórica sobre os temas em relevo. Trata-se de um estudo de revisão teórica de natureza exploratória e descritiva, numa

abordagem essencialmente qualitativa, em que pesquisámos em bibliotecas, em *sites* institucionais, em normativo do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU) e nas bases de dados *online* “*Emerald*”, “*Scopus*” e “*Web Science*” para alcançar o objetivo específico. Nas bases de dados, o critério inicial de procura foi as palavras-chave *New Public Management*, e não houve restrição de anos para a seleção. A revisão da literatura foi realizada de forma tradicional, sem a pretensão de abrigar todas as publicações, mas antes identificar os principais autores e estudos para reconhecer as dimensões que suportam essa temática. Além disso, foram analisados os relatórios de gestão de 2013 de 18 universidades federais do Sudeste do Brasil que estavam disponíveis no *site* do TCU. A estrutura deste artigo está delineada em quatro partes:

1. A Nova Gestão Pública e o Ensino Superior numa abordagem geral da temática;
2. A Nova Gestão Pública no Brasil numa abordagem descritiva da questão no país e na educação pública superior;
3. Normatização para administração federal numa abordagem descritiva específica desta categoria administrativa;
4. Síntese e conclusões numa abordagem que conduza a uma reflexão que permita perceber a implementação das orientações do movimento da NGP nas universidades públicas federais no Brasil.

### **1. A Nova Gestão Pública e o Ensino Superior**

A NGP é um movimento que surgiu nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, propagando-se gradativamente a diversos países. A estagnação económica, a mediocridade do desempenho dos serviços públicos, a ausência de prestação de contas da administração pública (Tolofari, 2005) e as restrições orçamentais que se têm vindo a colocar foram os principais aspetos que serviram de força motriz para a necessidade das reformas introduzidas pela NGP.

As considerações de defesa pelas mudanças trazidas pela NGP baseavam-se, essencialmente, num conjunto de argumentos tidos como verdadeiros e incontestáveis, tais como a alegação de que os níveis da despesa pública eram insustentáveis e de que a gestão privada era mais dinâmica e eficiente do que a gestão pública. Neste contexto, a orientação para o mercado e a descentralização da administração pública surgem como orientação do movimento da NGP, cuja justificação reside na convicção de que haveria aumento da eficiência e tornaria os serviços mais acessíveis e transparentes para os utilizadores (Carvalho, 2009).

A NGP é contextualizada teoricamente, sobretudo, nas premissas das teorias da escolha pública – custos económicos de transação e da agência, conjugadas com um pensamento coletivo de que os serviços públicos devem ser organizados e eficientes para satisfazer as necessidades dos cidadãos (Tolofari, 2005). A NGP assenta igualmente na ideia da diminuição ou remoção das diferenças existentes entre o setor público e o privado e na ideia de que deve existir uma modificação da responsabilidade da administração pública. A conceção foi alimentada pela ênfase dada à prestação de contas da administração pública como um componente da responsabilidade em termos de resultados. Assim, identifica-se a contabilidade como um elemento essencial no processo de prestação de contas, refletindo a confiança das técnicas e dos instrumentos de gestão utilizados no setor privado e que foram adotadas no setor público (Hood, 1995).

Considerando os contextos políticos, económicos e sociais que emergiram a partir dos anos 80, a maioria dos governos dos países ocidentais desenvolveu políticas de reforma para

administração pública baseadas nos pressupostos da NGP. No entanto, tais reformas não foram consensuais. O desacordo e a controvérsia em redor das reformas promovidas na administração pública estiveram presentes em todas as suas vertentes, incluindo as questões relacionadas com a sua própria conceptualização e com os modelos teóricos de referência utilizados na sua análise (Carvalho, 2009). Apesar dessas controvérsias, a NGP propõe uma reorganização interna das estruturas administrativas, uma modernização da gestão dos recursos, o controle dos sistemas e a gestão de recursos humanos, bem como uma clara separação entre o aspeto político e a gestão do setor público (Kuhlmann, 2010).

Thiel e Leeuw (2002) percebem a contribuição positiva da mensuração e avaliação das atividades do setor público, originados pela NGP, separando o processo de gestão da organização política. No entanto, os autores também apontam aspectos negativos. O primeiro é o de que o aumento do controle gera o aumento da despesa pública com esse mesmo controle. O segundo é o de que uma excessiva pressão pode comprometer a eficiência e a eficácia do setor público. E o terceiro é o de que existem evidências reveladoras de que o excessivo controle leva os funcionários a um comportamento de simulação de atividade, sem haver uma real preocupação com os resultados, a eficiência ou a eficácia no desempenho da sua função. Assim, considera-se importante destacar, para neutralizar as possíveis consequências indesejáveis da NGP, que o sistema de avaliação de desempenho considere as características particulares de cada alvo da análise e apresente claramente os objetivos da avaliação, controlando de forma equilibrada a entidade e refletindo o interesse de todos os *stakeholders* (Thiel e Leeuw, 2002). Na abordagem da importância da primazia do mercado, a qual é fundamentada no pressuposto de ineficiência e elevado preço do serviço público, Rocha (2009) defende que as diferenças entre a gestão pública e a gestão privada não permitem a completa igualdade entre as duas e argumenta que na organização pública:

- Não existe uma extrema submissão à pressão do mercado ao contrário do que acontece nas organizações privadas;
- Existe uma maior submissão a restrições legais e regulamentos que limitam e controlam a atuação da gestão da organização pública;
- Existe submissão à influência política dos partidos.

Rocha (2009) constata também dois aspetos que parecem contribuir para reduzir as diferenças entre o setor público e o setor privado. O primeiro é a estrutura organizativa que decorre da NGP, sendo esta um modelo de gestão dividido em estruturas hierárquicas, definidas como “agências”, que são unidades executivas prestadoras de um serviço ao governo. Dessa maneira, o Estado fragmenta os serviços públicos, estimula a competição e controla as atividades através dos resultados. O segundo é a utilização de indicadores de desempenho, que é a aplicação de um processo de controle dos serviços públicos através da análise de desempenho por indicadores que permitam medir a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços.

Ao realizar uma reflexão focada na avaliação da NGP, Matias-Pereira (2008) salienta que passadas algumas décadas do seu surgimento e das reformas introduzidas em diversos países na administração pública, existem alguns indícios de que na prática a NGP tem sido prejudicada pelo amadorismo dos seus proponentes no seu próprio desempenho, considerando que os esforços orientados para medir o aumento, ou diminuição, no nível de desempenho na administração ficaram muito abaixo do esperado. A exemplo disso, cita-se o caso britânico, em que o governo não realizou amplas avaliações no conjunto de reformas orientadas por desempenho. Depois de mais de vinte anos de reforma, uma avaliação alargada a outros países

impulsionadores das ideias da NGP – Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido – não vem identificar uma análise séria dos termos de estabilidade ou satisfação das reformas introduzidas pela NGP (Matias-Pereira, 2008).

Percebe-se que a temática da NGP aponta dois cenários. O primeiro é composto de opiniões afirmativas defensoras do movimento devido ao mau funcionamento e à ausência de transparência e de prestação de contas da administração pública. O segundo é composto de opiniões críticas negativas acerca da NGP pela dificuldade em adotar para o setor público as técnicas de gestão do setor privado. Porém, parece ficar a descrição das evidências que, em geral, e apesar das diversas críticas ao processo da NGP, houve um saldo positivo na balança das reformas trazidas pelo movimento. Conclui-se que existiu uma forte necessidade de tirar a administração pública de um processo de estagnação e ausência da prestação de contas aos cidadãos pela utilização dos recursos colocados à sua disposição.

Neste contexto, abordando a importância do ensino superior público na análise do processo que gera um impacto no curto e no longo prazo para a sociedade, como, por exemplo, o estudante conseguir um emprego e ser competente na sua atividade profissional, Pollitt e Bouckaert (2000) apresentam um modelo de entrada e saída, demonstrando a natureza da reforma na gestão pública. A abordagem do papel das universidades no modelo proposto contribui com uma visão macro do seu papel na sociedade, designadamente, no que concerne à sustentabilidade, numa visão de impacto dos seus resultados a curto e a longo prazo no ambiente socioeconómico na qual está inserida. Além disso, observa-se que a NGP está contextualizada num período de recursos limitados e de mudança do pensamento da sociedade que passa a exigir o uso de práticas mais eficientes e eficazes de gestão da administração pública. Nesse contexto, as universidades públicas também são submetidas à forte pressão para prestar contas, para melhorar o desempenho e para a produção de saída de alunos competentes destinada à sociedade.

O movimento da NGP foi implementado em diversas áreas do setor público e as universidades públicas, como organizações financiadas principalmente por recursos públicos, são confrontadas com a necessidade de os cidadãos conhecerem com transparência a utilização dos recursos financeiros (Leitner, 2002). Sarrico (1998) destaca a submissão dessas organizações à avaliação externa da qualidade dos seus serviços para atender, principalmente, a dois interessados. O primeiro, a administração pública superior, que procura controlar a prestação de contas dos recursos fornecidos ao ensino superior. O segundo, o estudante candidato à instituição, que está cada vez mais criterioso ao escolher a universidade. A universidade é sujeita à pressão dos interessados e à necessidade de obter um resultado favorável no alcance dos seus objetivos internos.

Para Amaral e Magalhães (2000), as universidades públicas sofrem pressões que são originadas das práticas de eficiência e rigor do mundo dos negócios, que levam à necessidade de tornar os serviços das instituições mais relevantes e transparentes para a sociedade. Em Portugal, Oliveira (2011) identifica que as instituições de ensino superior sofrem pressões para estabelecerem uma maior colaboração com a indústria e aumentar a transferência de tecnologia e de conhecimento. A autora, no que concerne às consequências da NGP ao nível da gestão e organização das instituições de ensino superior, analisou a percepção dos docentes de universidades e institutos politécnicos, focando-se na NGP e nas possíveis transformações das condições de trabalho e da participação nos processos de decisão institucional, tendo chegado às seguintes conclusões:



- Em relação às condições de trabalho, de uma forma geral, os acadêmicos consideram que as mesmas são boas, demonstrando satisfação com o seu emprego. No entanto, destaca-se alguma insatisfação em relação ao financiamento da investigação que consideram ser insuficiente;
- Em relação à participação nos processos de decisão institucional, os acadêmicos não sentem que a sua influência nas decisões de topo seja importante, situando-a mais ao nível departamental.

Na Austrália, Field (2015) analisou as pressões numa perspetiva da avaliação de desempenho dos estudantes sob cenário do conjunto de práticas de estratégias de gestão e controle inspiradas na NGP que foram introduzidas no ensino superior. A autora identifica nos estudantes algum ânimo e a convicção de serem avaliados leva a um maior desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, os dados sugerem um número considerável de estudantes que se sentem ameaçados com as práticas de avaliação de desempenho, especialmente quando os avaliadores adotam posturas de negligência ou hostilidade.

Por fim, destaca-se que o ensino superior tem importância fundamental no campo das políticas sociais, que pode ser percebido como um fator de competitividade e estratégia de mobilidade capaz de possibilitar a inserção dos países em desenvolvimento no mundo globalizado. Para atingir esse objetivo, percebe-se que o sistema educacional necessita de ser reformulado para se adequar às novas exigências do contexto económico, com destaque para a dimensão da gestão educacional que pode ser evidenciada como um dos pontos estratégicos de sustentação da reforma na gestão pública, e contribuindo assim para o sucesso da aprendizagem e para a melhoria da qualidade da educação (Araújo e Castro, 2011).

## **2. A Nova Gestão Pública no Brasil**

O Brasil passou por três grandes momentos de mudança na gestão pública durante o século XX. O primeiro, a partir de 1936, contextualizou-se como uma reforma burocrática que estabeleceu os primeiros passos para um serviço público profissional e os princípios da gestão pública burocrática. O segundo, criado pelo regime militar através do Decreto-Lei nº 200 (1967), assentou numa reforma de desenvolvimento pioneira na gestão pública que era situada num estado político autoritário e ainda numa administração pública burocrática. O terceiro, a partir da constituição de 1988, enquadrou-se num processo que estabeleceu ou tentou estabelecer regras burocráticas rígidas para o Estado Brasileiro num momento político democrático e baseado na administração “gerencial” (Bresser-Pereira, 2001).

Mais recentemente, e fazendo parte do terceiro momento de mudança na gestão pública, identifica-se, durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2003, a influência das orientações do movimento da NGP que visaram a reorganização da gestão da administração pública. Neste período de governo, Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprovar várias emendas constitucionais que deram fim a monopólios estatais e criaram novas agências federais com o objetivo de regular as organizações sob concessão (Abrúcio e Loureiro, 2002). Assim, Bresser-Pereira (2001) identifica o início de um processo, a partir de 1988, que gradativamente estabelece novas regras para administração pública. A exemplo disso, a Carta Magna brasileira de 1988, nos Artigos 165 a 169, estabeleceu a normatização do orçamento público com os seguintes aspetos (BRASIL, 2015):

- a) O instrumento que estabelece as diretrizes, os objetivos e metas do Governo para o período de quatro anos, identificado como Plano Plurianual (PPA);

- b) As diretrizes orçamentais que compreendem as metas e as prioridades que orientam a elaboração do orçamento anual, identificado como Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- c) O orçamento anual que compreende a estimativa da receita que o governo espera obter durante o ano e fixa as despesas a serem realizadas com tais receitas, identificado como Lei Orçamentária Anual (LOA).

Pinho e Sacramento (2009) identificam também a Constituição Federal de 1988 e a reforma do aparelho do Estado de 1995 como marcos legais que se constituem em fundamentos de natureza macro, os quais favoreceram o desencadeamento das demais ações que viabilizaram o controle dos atos dos agentes públicos e uma maior participação da sociedade nas questões do orçamento. Os autores também destacam que esse marco legal e as ações subsequentes evidenciam que nesses últimos 20 anos a sociedade civil brasileira caminhou em direção à *accountability*, que pode ser definida como um processo que envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas e justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser realizadas.

A criação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995, coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, procurou delinear um novo padrão de gestão pública, baseada no *Managerialism* ou administração “gerencial”, apoiada nos princípios da flexibilidade, com ênfase nos resultados, nos “clientes” e no controle social (Matias-Pereira, 2008).

A aplicação dos tópicos da NGP no país trouxe um cenário de serviços sociais mais descentralizados aos governos estaduais e municipais. Surgiram novos mercados e ordenamentos jurídicos em setores como o do petróleo, o do gás natural, o das telecomunicações, o da energia elétrica, o da mineração e o dos transportes. Além disso, a reforma administrativa reduziu o número de funcionários federais de mais de 700 mil, em 1995, para 500 mil, em 2002; também modernizou e agilizou as burocracias federais (Abrúcio e Loureiro, 2002).

No Brasil a aceitação das reformas na gestão pública também ganhou força como uma forma de reagir à estrutura centralizadora e autoritária da ditadura. Assim, a transformação ocorreu numa base de estratégias neoliberais de estabilização econômica e de estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado (Paula, 2005). Essas reformas trouxeram uma significativa privatização dos serviços públicos durante a década de 90 e levantou diversas críticas. A exemplo disso, Araújo e Castro (2011) argumentam que para sustentar a implementação das reformas da NGP, o governo brasileiro utilizou a estratégia de criar deliberações que retiravam parte das verbas necessárias ao funcionamento dos setores da administração pública. Com o Estado brasileiro a oferecer serviços precários e o mínimo à população, os autores argumentam que se desvia o debate do aspecto político para o aspecto técnico, construindo socialmente a ideia de que o modelo da NGP era mais ágil e eficiente e, por isso, tinha maior possibilidade de apresentar um serviço de maior qualidade.

Ainda no contexto das críticas às reformas no Brasil, Matias-Pereira (2008) argumenta que o modelo de reforma do Estado, dual e linear, não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas socioeconômicos do país. O autor destaca que ficou evidenciado que, em geral, além da ausência de vontade política dos governantes, as reformas apresentaram-se desarticuladas e incoerentes. Matias-Pereira (2008) argumenta ainda que os custos dessas distorções se refletem na capacidade de competitividade do país, na vida dos cidadãos e na falta de motivação dos funcionários públicos.

Apesar das críticas ao movimento da NGP no país, observa-se que o Brasil tinha na Lei nº 4.320, de 17 de Maio de 1964, a sua única base para os procedimentos da contabilidade pública. Essa lei estabelecia a normatização geral para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal da República Federativa Brasileira. No entanto, no decorrer do tempo, após o fim do regime militar, percebe-se um processo evolutivo de criação de instrumentos geradores de controle e prestação de contas para a administração pública. Referem-se, nos parágrafos seguintes, vários instrumentos legais que contribuíram para garantir uma gestão com mais eficiência e transparência para sociedade.

No âmbito da União, em 1987, houve a implantação de um sistema informatizado integrado no Brasil, gerador de um enorme apoio para a contabilidade pública, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Este sistema é o principal instrumento utilizado para registo, acompanhamento e controle da execução orçamental, financeira e patrimonial do governo federal. O SIAFI foi desenvolvido para resolver vários problemas identificados no processo de gestão dos recursos públicos e no planeamento do orçamento levando à criação de uma conta única para gerir os recursos do governo federal. Através do SIAFI, controlam-se todas as saídas de dinheiro com os registos das suas aplicações e do funcionário público que as efetuou. Trata-se de uma ferramenta para executar, acompanhar e controlar com eficiência e eficácia a correta utilização dos recursos da União (Secretaria do Tesouro Nacional, 2015).

Em 2000, identifica-se outro passo importante no contexto da reforma da NGP, a Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000, conhecida no Brasil como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A LRF é uma lei direcionada para uma gestão da administração pública com uma ação planeada e transparente, em que se previnem os riscos e se corrigem os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, indicando que infrações, dos gestores referentes aos dispositivos da lei, serão punidas com o Código Penal brasileiro. Para além disso, a LRF também salienta que qualquer cidadão, partido político ou associação poderá denunciar as irregularidades ao TCU ou ao Ministério Público (Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000, 2015).

Em 2001, a Lei nº 10.180, de 6 de Fevereiro, organizou e disciplinou os sistemas de planeamento, de orçamento, de gestão financeira, de contabilidade e de controle interno do poder executivo federal. Por fim, identifica-se na literatura e no normativo do TCU o alcance da conjuntura do movimento da NGP na gestão pública no Brasil, principalmente durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Procuramos, nas duas subsecções seguintes, apresentar uma breve reflexão sobre o contexto histórico do ensino superior e sua forma de organização, direcionando o foco para a categoria administrativa pública federal, com o objetivo de expor o cenário em que o nosso estudo se enquadra.

### **1.1 Breve Contexto Histórico do Ensino Superior Brasileiro**

O início do ensino superior em alguns países da América Central e do Sul surgiu no século XVI. No Brasil, a sua criação ocorreu tardiamente, somente no século XIX, com a chegada da família real portuguesa ao país em 1808 (Sistema Nacional de Avaliação da Educação SINAES, 2011). O sistema brasileiro é baseado no modelo napoleónico, no qual a instituição pública proporciona aos seus licenciados os direitos legais para exercer a prática



profissional e usufruir dos privilégios e benefícios oriundos do estatuto profissional. O marco inicial do modelo brasileiro do ensino superior era composto por uma estrutura de escola ou faculdade, sem a exigência de instituições estruturadas em forma de universidades (Schwartzman e Klein, 1994).

Na década de 30, passou a existir uma relação de maior controle entre a administração pública e o ensino superior. Foi criado o Ministério da Educação (MEC) que estabeleceu os currículos básicos para os cursos, controlando também a criação de novas faculdades e universidades. O contexto tinha uma elevada rigidez, através de diversos regulamentos e procedimentos do Governo Federal sobre essa atividade, vestígios da ideologia do modelo napoleônico. Na década de 30 também foram criadas as primeiras universidades, como resultado da agregação de diversas faculdades existentes no país (Schwartzman e Klein, 1994).

Em 1964, a ditadura militar retirou o presidente legitimamente eleito, João Goulart, e assumiu por 21 anos o governo do Brasil, entre 1964 e 1985. Foi introduzida uma reforma educacional pelos militares em 1968, que tinha como objetivo, entre outros aspectos, restringir a liberdade acadêmica e a autonomia das universidades. Para além disso, os militares planejaram construir uma estrutura universitária que permitisse eliminar a oposição e o confronto com estudantes e intelectuais do ensino superior (Schwartzman e Klein, 1994).

Atualmente, na segunda década do século XXI, identificam-se diversas instituições de ensino superior no Brasil que estão divididas em faculdades, centros universitários, institutos federais e universidades. Essas organizações acadêmicas podem ser públicas ou privadas, e são descritas da seguinte forma (Ministério da Educação, 2015a):

- a) Faculdades – são as menores unidades de instituição de ensino superior, não possuem autonomia para conferir títulos e diplomas e devem ser registrados através de uma universidade. A passagem de uma faculdade a universidade ou centro universitário, com as consequentes prerrogativas de autonomia, depende do seu funcionamento regular e de um padrão satisfatório de qualidade;
- b) Centros universitários – são instituições que abrangem uma ou mais áreas de conhecimento, caracterizadas pela elevada qualidade de ensino, pela qualificação do corpo docente e pelas condições de estudo oferecidas aos alunos. No entanto, estas instituições são diferenciadas das universidades por não apresentarem o requisito fundamental de desenvolver investigação científica;
- c) Institutos federais – são instituições de educação superior direcionadas para o ensino técnico-profissional, superior e de pós-graduação em diferentes áreas;
- d) Universidades – são instituições caracterizadas pela indissociabilidade das atividades de ensino, investigação e extensão. Este tipo de organização acadêmica deve possuir alguns requisitos, tais como ter um terço do quadro de docentes com a titulação mínima de mestre e doutor e regime de trabalho de tempo integral. Tem autonomia para criar cursos, sedes acadêmicas e administrativas, expedir diplomas, entre outras ações, respeitando as legislações vigentes e a Constituição Federal.

Em 2015, o número total instituições de ensino superior é 2.670, as quais devem informar ao MEC os cursos abertos, para fins de supervisão, avaliação e posterior reconhecimento do Ministério. As diversas organizações acadêmicas estão distribuídas, de acordo com a Tabela 1:

**Tabela 1 – Instituições de ensino superior por organização acadêmica**

| Tipos de organização acadêmica | Entidades    | Frequência relativa |
|--------------------------------|--------------|---------------------|
| Faculdades                     | 2.245        | 84,09%              |
| Centros universitários         | 187          | 7,00%               |
| Institutos federais            | 40           | 1,50%               |
| Universidades                  | 198          | 7,41%               |
| <b>Total</b>                   | <b>2.670</b> | <b>100%</b>         |

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do Ministério da Educação (2015).

Os alunos das instituições de ensino superior são avaliados por exames, tendo--se, estabelecido, através de uma medida provisória, a exigência de realização de exames aplicados pelo MEC para os estudantes. O MEC exige do estudante a realização da avaliação individual, mas não condiciona a emissão do diploma ou certificado de curso à nota obtida no exame ou registra nesse documento a nota obtida; na verdade o objetivo do MEC é avaliar a qualidade dos cursos, através dos seus alunos, e tornar pública a avaliação, de modo a estabelecer um *ranking* dos cursos, que gera uma sadia e necessária competição no ensino superior (Bresser-Pereira, 1995).

## 1.2 As Universidades Públicas no Brasil

Identifica-se um total de 198 universidades, sendo 53% públicas e 47% privadas. As 104 universidades públicas são classificadas em três tipos de categorias administrativas, a municipal (1), as estaduais (40) e as federais (63) distribuídas nas 27 unidades federativas localizadas nas regiões Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste (Ministério da Educação, 2015b). As unidades federativas correspondem aos 26 Estados e o Distrito Federal e são administrados por órgãos distintos e independentes e submetidas a um sistema de controle para garantir o cumprimento das leis e da Constituição brasileira. Neste contexto, a Constituição não mostra claramente qual deve ser a natureza do serviço das universidades, mas estabelece indiretamente – através do ensino, da investigação e da extensão – que elas devem dedicar-se ao avanço e à divulgação do conhecimento.

No âmbito das categorias administrativas, as instituições públicas estaduais ou municipais de ensino superior são vinculadas aos governos estaduais e municipais, na dimensão do controle didático-científico; por isso, o credenciamento e o reconhecimento são direcionados ao sistema estadual. O credenciamento e o reconhecimento referem-se à solicitação da instituição de ensino superior ao órgão competente para iniciar ou manter as suas atividades.

O funcionamento de uma instituição ou a oferta de um curso de licenciatura sem o devido ato de autorização é uma irregularidade administrativa, conforme o Decreto n.º 5.773/2006. Por fim, o controle das informações – de natureza contábilística, financeira, orçamental, operacional e patrimonial – é exercido externamente pelo Tribunal de Contas do Estado para as instituições do Estado ou Município (Ministério da Educação, 2015b). As instituições federais são vinculadas ao MEC, na dimensão do controle didático-científico; e o credenciamento e reconhecimento são direcionados ao sistema federal. No que diz respeito às informações de natureza contábilística, financeira, orçamental, operacional e patrimonial nas universidades federais, o controle é exercido pelo TCU e pela Controladoria Geral da União.

No âmbito da autonomia universitária, a Carta Magna de 1988 dispõe no artigo 207.º que as universidades têm autonomia para os aspectos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial com a indissociabilidade entre o ensino, a investigação e a extensão. Durham (1989) ressalta que a autonomia pode ser entendida, de modo geral, como a capacidade de reger-se por leis próprias. Finalmente, a autonomia é restrita ao exercício das suas atribuições, devendo essas entidades prestar contas dos seus serviços à sociedade. No contexto do ensino superior, destaca-se também a Lei n.º 9.394/1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional para o ensino básico – composto pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – e para o ensino superior. O artigo 53.º dispõe sobre o exercício da autonomia das universidades em várias atribuições, tal como a elaboração e reformulação dos seus estatutos jurídicos e regimentos. (Ministério da Educação, 2015b). No entanto, destaca-se que os estatutos universitários são sujeitos à análise do Ministério da Educação, estabelecendo o Parecer n.º 282/2002 do Conselho Nacional da Educação que a estrutura do documento deve identificar no mínimo os seguintes aspectos (Ministério da Educação, 2015b):

- Os órgãos colegiais da gestão superior, nos quais deverá ser assegurada a representação docente e definidas suas competências;
- A previsão dos órgãos da gestão básica e dos órgãos suplementares;
- A definição da forma de escolha dos dirigentes;
- A determinação dos limites da autonomia universitária.

Para além disso, o artigo 56.º da Lei n.º 9.394/1996 dispõe 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”. O reitor é a autoridade máxima nas universidades, respondendo pela entidade perante os órgãos de controle externo; e a estrutura interna das universidades pode ter diferentes formas, mas, geralmente, essa é sob a forma de reitoria, de colegiados de órgãos de assessoria e de pró-reitorias (Ministério da Educação, 2015b).

No âmbito do financiamento das universidades públicas brasileiras, identifica-se na Constituição de 1988 a garantia dos recursos através dos impostos municipais, estaduais e federais, de acordo com o disposto no artigo 212.º, que deverá ser destinado, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos para o desenvolvimento da educação em geral. E os estados, os distritos federais e os municípios deverão financiar, no mínimo, com 25% da receita de impostos estaduais e municipais. Neste contexto, destaca-se a reflexão de que as universidades públicas são financiadas pela sociedade e têm uma elevada relevância estratégica para a mesma. Por tal forma, as universidades devem prestar contas de maneira efetiva dos seus serviços.

Identifica-se também, na conjuntura da NGP em diversos países, que entre as universidades houve um aumento da competição por estudantes e por recursos decorrente, em particular, da introdução de tabelas classificatórias de universidades com informações sobre a qualidade do ensino e da investigação que são divulgadas nos meios de comunicação social, e que conduziram a uma maior utilização de técnicas de gestão que são utilizadas no setor privado (Dent, Chandler, e Barry, 2004).

No Brasil, ao observar a competição da universidade pública, o cientista político e ex-Ministro da Fazenda Bresser-Pereira (1995), duas décadas atrás, observava a existência de uma elevada diferença entre as universidades públicas estadunidenses e as brasileiras. Nas estadunidenses, a competição entre as instituições garante a excelência do ensino e da

investigação; e existe a utilização de uma gestão moderna nas instituições, que são sempre submetidas a avaliações externas e independentes. Os resultados da avaliação são publicados nos jornais e nas revistas, tornando público para as famílias quais são as melhores instituições para os seus filhos.

Para além disso, as fundações de apoio à investigação e o próprio governo consideram os resultados nas suas decisões de concessão de auxílios para o ensino e para a investigação. Como consequência, as universidades estadunidenses são levadas a manter uma competição permanente, procurando sempre ter os melhores professores e investigadores nos seus quadros e exigindo trabalho intenso dos seus alunos. Nas universidades brasileiras, Bresser-Pereira (1995) identificava que as instituições ainda não alcançaram o mesmo patamar de competição, e considerava que as universidades públicas ainda funcionavam como pequenos feudos, monopólios burocráticos do saber com um nível de ensino e de investigação que deixa a desejar.

Em 2015, o *ranking* internacional anual *Center for World University Ranking* (CWUR), composto pelas mil melhores universidades do mundo, apresenta 18 instituições brasileiras em 2015, representadas por 14 públicas federais e quatro públicas estaduais, sendo a Universidade de São Paulo a mais bem avaliada entre as instituições brasileiras, em 132º lugar na classificação geral. A lista do *ranking* da *Times Higher Education* 2015-2016 considerou 17 universidades brasileiras, entre as quais são 10 instituições públicas federais. Depois de expostas as características do *ranking* das universidades, observa-se que as instituições federais ocupam um papel de destaque no ensino superior brasileiro em geral e também no grupo da categoria administrativa pública.

### **3. Normatização para administração federal**

No que diz respeito aos valores do orçamento destinado às universidades federais, em 1991, a breve gestão do Ministro da Educação José Goldemberg desenvolveu uma fórmula para estimar os valores a serem destinados para as universidades, baseada na utilização de indicadores, tais como o número de alunos, o número de cursos de licenciatura, a relação de aluno/professor e os resultados do desempenho do ensino e investigação da pós-graduação. A proposta de utilização da fórmula foi apoiada pelas instituições que tinham maior probabilidade de obter benefícios com a utilização da mesma e rejeitada pelas menos favorecidas. A proposta nunca foi implementada, mas foi percebida como um importante instrumento e utilizada na realização de simulações pelas autoridades das universidades federais (Schwartzman e Klein, 1994).

Há duas décadas, Schwartzman e Klein (1994) destacaram a carência de um critério racional para estabelecer valores para o orçamento das universidades federais, identificando que a regra para alocação do valor orçamental era suportada, normalmente, na análise histórica dos valores destinados ou na influência política de alguns grupos. As universidades federais estão ligadas ao poder legislativo através do Congresso Nacional brasileiro composto pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Em 2007, o Decreto n.º 6.096 de 24 de Abril de 2007 instituiu o programa de apoio a planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e da permanência dos estudantes no ensino superior, ao nível da licenciatura, e pelo melhor aproveitamento das estruturas físicas e dos recursos existentes das universidades federais.

Adicionalmente, o programa garantia os recursos financeiros necessários para suportar as despesas decorrentes das iniciativas propostas por cada instituição.

Dias Sobrinho (2010) salienta que houve um conjunto de políticas para a educação superior, implementadas a partir de 1995, que surgiram da necessidade de construir instrumentos legais para sustentar e avaliar de forma eficaz a grande expansão no número de instituições criadas no país. O processo avaliativo tornou-se um instrumento relevante para informar acerca da qualidade e capacidade profissional oferecidas pelos cursos, identificando igualmente as instituições de ensino superior que estão mais ajustadas às exigências da sociedade. Ao direcionar o foco para a questão da gestão financeira e patrimonial das universidades federais – tal como já referimos, essas instituições estão sob o controle do TCU e CGU – tentamos, em seguida, identificar e apresentar o constructo dos instrumentos legais sobre essas instituições. Neste cenário, identifica-se a Lei nº 8.443, de 16 de Julho de 1992, que dispõe sobre os poderes do TCU, destacando a competência do órgão para regular a prestação de contas das entidades e apontando também a exigência que as mesmas apresentem os seguintes documentos ao controle externo (Tribunal de Contas da União, 2010):

I – Relatório de gestão;

II – Relatório do tomador de contas, quando couber;

III – Relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas;

IV – Pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente.

Através do relatório de gestão, o TCU examina a eficácia, a eficiência, a efetividade e a economicidade da gestão da entidade pública federal em relação a padrões administrativos e gerenciais expressos em metas e resultados negociados com a administração superior ou definidos nas leis orçamentais. Para além disso, o TCU observa através dos documentos a capacidade dos controles internos de cada instituição para minimizar os riscos, evitar falhas e identificar internamente as irregularidades (Tribunal de Contas da União, 2010). Em 2015, o Brasil tem 63 instituições, distribuídas pelas cinco regiões, conforme a Tabela 2.

**Tabela 2 - Distribuição regional das universidades federais**

| REGIÃO       | Nº DE INSTITUIÇÕES | FREQUÊNCIA RELATIVA |
|--------------|--------------------|---------------------|
| Norte        | 10                 | 16%                 |
| Nordeste     | 18                 | 29%                 |
| Sudeste      | 19                 | 30%                 |
| Sul          | 11                 | 17%                 |
| Centro-Oeste | 5                  | 8%                  |
| <b>Total</b> | <b>63</b>          | <b>100%</b>         |

Fonte: Elaboração própria com base em Ministério da Educação. (2015).

Assim sendo, identificou-se que o TCU publica anualmente portarias e decisões que estabelecem um roteiro de organização e apresentação do conteúdo do relatório de gestão para administração federal. Ao nível dos relatórios de gestão de 2013, divulgados por 18



universidades federais do Sudeste do Brasil, verificou-se a constante citação do artigo 70 da Constituição Federal de 1988 e a utilização de uma forma diversificada pelas universidades de um conjunto de 13 normativos que se estende de 2002 a 2013. Por fim, explicitamos de maneira sintetizada, Tabela 3, a identificação do descritivo do normativo utilizados para a prestação de contas pelas universidades federais do Sudeste.

**Tabela 3 – Normativo para elaboração do relatório de gestão**

| NORMATIVO  | DESCRIÇÃO  |
|--|--|
| Acórdão nº 408/2002                                      | Para além de outras diretrizes, estabelece as orientações a serem observadas para elaboração do relatório de gestão do ensino superior com os objetivos de consolidar os resultados da auditoria e a metodologia utilizada para o levantamento de indicadores de desempenho das instituições federais de ensino.   |
| Instrução Normativa TCU nº 63, de 1 de setembro de 2010. | Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do TCU, nos termos do art.º 7 da Lei nº 8.443, de 1992.   |
| Resolução TCU nº 234, de 1 de setembro de 2010.          | Estabelece as diretrizes a serem observadas pelas unidades internas do Tribunal na elaboração das normas previstas em Instrução Normativa do TCU e no tratamento das peças e conteúdos relacionados à prestação de contas das unidades jurisdicionadas.  |
| Resolução TCU nº 244, de 20 de julho de 2011.            | Altera dispositivos da Resolução TCU nº 234, de 1º de setembro de 2010, que estabelece diretrizes a serem observadas pelas unidades internas do Tribunal na elaboração das normas previstas em Instrução Normativa do TCU e no tratamento das peças e conteúdos relacionados à prestação de contas das unidades jurisdicionadas.   |
| Portaria TCU nº 119, de 18 de janeiro de 2012.           | Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2012, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art.º 3 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.  |
| Instrução Normativa TCU nº 72, de 15 de Maio de 2013.    | Altera a Instrução Normativa – TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do TCU, nos termos do art.º 7 da Lei nº 43, de 1992.   |
| Instrução Normativa TCU nº 127, de 15 de maio de 2013.   | Dispõe acerca das unidades jurisdicionada cujos dirigentes devem apresentar o relatório de gestão referente ao exercício de 2013, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação.  |
| Decisão Normativa TCU nº 129, de 14 de agosto de 2013.   | Altera redação e inclui unidades no Anexo I, altera texto do quadro A1 da Parte A do Anexo II, altera e inclui itens na Parte B do Anexo II, altera e inclui conteúdos relativos aos relatórios de gestão do Banco do Brasil, da Caixa Económica, da Conab, da Embrapa, da Petrobras e dos Serviços Sociais Autônomos da Parte C do Anexo II todos da Decisão Normativa TCU nº 127, de 15 de maio de 2013. |
| Portaria TCU nº 175, de 9 de julho de 2013               | Dispõe sobre as orientações quanto à elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2013, exigidos nas partes A e B do anexo II da Decisão Normativaº 127, de 15 de maio de 2013.   |
| Decisão Normativa TCU nº 132, de 2 de outubro de 2013.   | Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2013 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos de entrega e os conteúdos das peças complementares que comporão os processos de contas desse exercício, nos termos do art.º 4 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.  |
| Portaria CGU nº 133, de 18 de janeiro de 2013.           | Orienta tecnicamente os órgãos e entidades sujeitas ao controle do executivo federal sobre a elaboração do plano de providências permanentes e elaboração do relatório de gestão das entidades.  |
| Acórdão TCU nº 1.155/2013                                | Para além de outras diretrizes, altera termos da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1 de setembro de 2010 que estabelece as normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão das peças complementares que construirão os processos de contas anuais.   |
| Acórdão TCU nº 2.670/2013                                | Para além de outras diretrizes, estabelece os prazos de entrega e os conteúdos das peças complementares que comporão os processos de contas nos termos da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1 de setembro de 2010 e Instrução Normativa  |

TCU n.º 72, de 15 de Maio de 2013.

Fonte: Elaboração Própria.

<sup>1</sup> Unidade jurisdicional é a unidade administração pública federal sujeita a prestação de contas ao TCU.

Neste contexto da Tabela 3, destaca-se a importância de três normativos do TCU para o relatório de gestão das universidades federais. O primeiro, o Acórdão n.º 408/2002, tinha na proposta inicial do documento a realização de auditorias operacionais em algumas universidades federais, tratando também de uma análise com a finalidade de se obter indicadores que pudessem contribuir para a elaboração de diagnóstico na área do ensino superior ao nível nacional. Assim sendo, o documento levanta a questão de avaliar o ensino superior federal com indicadores de desempenho capazes de viabilizar estudos comparativos entre as instituições com realidades extremamente distintas. Para além dessas questões, o Acórdão n.º 408/2002 aborda as avaliações do ensino superior, as medidas corretivas adotadas e o controle sobre as investigações e sobre as formas da sua apropriação. Por fim, apresenta uma discussão alargada acerca de uma proposição de indicadores, tal como o custo corrente/aluno, o aluno/funcionário, o grau de participação estudantil e o índice de qualificação do corpo docente.

O segundo, a Instrução Normativa n.º 63/2010, indica que o relatório de gestão da administração pública federal deve apresentar informações de natureza contabilística, financeira, orçamental, operacional e patrimonial, organizadas de modo a permitir uma visão sistémica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis pela instituição durante um exercício financeiro. Para além disso, a Instrução Normativa orienta acerca da apresentação dos seguintes conteúdos:

- Contemplar todos os recursos orçamentais e extraorçamentais utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pela organização ou pelos quais ela responda;
- Rol de responsáveis, ou seja, os titulares e seus substitutos que desempenharam as atividades no período a que se referem as contas;
- Descrição de todos os factos da gestão;
- Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam pronunciar-se sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade jurisdicionada;
- Relatório de auditoria de gestão, emitido pelo órgão de controle interno;
- Certificado de auditoria;
- Pronunciamento expresso do Ministro de Estado supervisor da organização ou de autoridade de nível hierárquico equivalente.

O terceiro, a Decisão Normativa n.º 127/2013, estabelece de forma detalhada no anexo II os 12 itens e as orientações que deverão compor o relatório de gestão do setor público federal. A norma aponta para a necessidade de apresentação da identificação, do planeamento e resultados alcançados pela organização, considerando as questões de uma abordagem mais “tradicional”, como a estrutura de governança, o autocontrole da gestão, os tópicos especiais da execução orçamental e financeira, e também questões mais recentes como a gestão da tecnologia da informação, a gestão do conhecimento, a gestão dos recursos renováveis e a sustentabilidade ambiental. A Tabela 4, apresentada a seguir, sintetiza e descreve os itens da Decisão Normativa n.º 127/2013.

**Tabela 4 – Conteúdo do Normativo para elaboração do relatório de gestão.**

| ITEM   | DESCRIÇÃO   |
|--|---|
| Identificação e atributos das unidades cujas gestões compõem o relatório | Identificação da organização, finalidade e competências institucionais, organograma funcional e descrição das competências e atribuições das áreas ou subunidades, macroprocessos finalísticos, principais macroprocessos de apoio ao exercício das competências e finalidades e os principais parceiros externos.        |
| Planeamento e resultados alcançados                                      | Planeamento da organização, programação orçamental, financeira, e resultados alcançados. Informações sobre outros resultados gerados pela gestão, contextualizando tais resultados em relação aos objetivos estratégicos da unidade.  |
| Estruturas de Governança e de autocontrole da gestão                     | Estrutura de controle como a auditoria e controle interno, descrevendo a base normativa, atribuições e a forma de atuação de cada instância de controle. Remuneração paga aos administradores, estrutura e atividades do sistema de correição,  |
| Tópicos especiais da execução orçamental e financeira                    | Execução das despesas, reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos e recursos, movimentação e saldos de restos a pagar de exercícios anteriores, transferências de recursos mediante convênio, etc.  |
| Gestão de pessoas, terceirização de mão-de-obra e custos relacionados    | Demonstração da força de trabalho e dos afastamentos. Qualificação e nível de escolaridade da força de trabalho. Custos a manutenção dos recursos humanos. Composição de servidores inativos e reformados, etc. Indicadores de gestão sobre recursos humanos e terceirização de mão-de-obra e contratação de estagiários. |
| Gestão do patrimônio mobiliário e imobiliário                            | Gestão da frota de veículos próprios e de terceiros, gestão do patrimônio imobiliário da união e locada de terceiros.   |
| Gestão da tecnologia da informação e gestão do conhecimento              | Gestão da tecnologia da informação.   |
| Gestão do uso dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental       | Utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras. Política de separação de resíduos recicláveis descartados, medidas para redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e água.  |
| Conformidades e tratamento de disposições legais e normativas            | Tratamento de deliberações exaradas em acórdãos do TCU, tratamento de recomendações feitas pelo órgão de controle interno, tratamento de recomendações da auditoria interna, etc.   |
| Relacionamento com a sociedade   | Descrição dos canais de acesso do cidadão a organização para fins de solicitação, reclamações, denúncias, etc., contemplando informações, gestão e estatísticas sobre o atendimento da procura.   |
| Informações contabilística   | Demonstração das medidas para adoção de critérios e procedimentos estabelecidos pelo normativo brasileiro de contabilidade destinadas ao setor público. Declaração do contabilista responsável e demonstrações contabilísticas previstas na Lei nº4.320/64, etc.  |
| Outras informações sobre a gestão  | Informações não exigidas na decisão normativa TCU nº 127/2013 que seja considerada relevante para a organização.  |

Fonte: elaborado com base na Decisão Normativa nº 127/2013.

Destaca-se no primeiro item da Decisão Normativa nº 127/2013, denominado de Identificação e atributos das unidades cujas gestões compõem o relatório, a apresentação do termo “macroprocessos finalísticos” da unidade jurisdicionadas com a indicação dos principais produtos e serviços que tais processos devem oferecer aos cidadãos ou utilizadores e também a indicação da apresentação do termo “macroprocessos de apoio” das competências e finalidades jurisdicionadas. Assim sendo, ajuda a clarificar a compreensão desses dois termos

para a atividade universitária, apresenta-se a definição do relatório de gestão de 2013 da Universidade Federal de São Carlos, a qual define os macroprocessos finalísticos como um conjunto de processos de trabalho que têm a finalidade de gerar serviços ou produtos destinados à comunidade interna e à sociedade, que é o utilizador final do conhecimento gerado na instituição.

A Universidade Federal de São Carlos destaca que os macroprocessos finalísticos para a Universidade podem ser agrupados em dois grandes subconjuntos. Primeiro, os processos de formação nas diferentes modalidades de ensino; segundo, a produção e a disseminação do conhecimento, contemplando temas como a investigação, extensão, indissociabilidade e internacionalização do ensino. A instituição também define os macroprocessos de apoio como um conjunto de processos de trabalho que viabilizam o funcionamento da instituição de forma eficiente, visando garantir que os objetivos ou as finalidades institucionais possam concretizar-se em conformidade com os resultados esperados. Para além disso, ter a característica da continuidade, ou seja, de serem válidos por um longo período de tempo, porém adequáveis às alterações ditadas pelo contexto em que a universidade está inserida.

#### **4. Síntese e Conclusões**

Neste contexto das orientações do movimento da NGP, no Brasil, identificamos uma literatura de carácter normativo, principalmente a partir da Constituição de 1988, que configura um processo que podemos denominar como uma condução da administração pública brasileira ao exigir por transparência e prestação de contas da NGP. Nesta lógica, observamos que o primeiro passo para este cenário parece ter surgido a partir da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso que promoveu uma grande reorganização da administração pública, descentralizando vários serviços do governo federal e transferindo a responsabilidade para os governos estaduais e municipais.

Para além disso, destaca-se a redução do tamanho da “máquina pública” com a privatização de serviços, como telecomunicação e energia elétrica e a sua modernização com a implantação de sistemas informáticos de controle da gestão financeira. Por fim, não podemos deixar de referir a importância da Lei n.º 101/2000, conhecida como LRF, para a administração pública, a qual criou novas normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, modificando de forma muito significativa o cenário do setor público brasileiro em termos de transparência e prestação de contas.

O ponto de partida para responder à questão deste artigo é apresentar quatro cenários que descrevem o contexto da implementação das orientações do movimento da NGP nas universidades públicas federais.

**Primeiro cenário.** No âmbito das instituições de ensino superior, independente da abordagem do movimento da NGP, a literatura mostrou uma submissão histórica da atividade às restrições legais e aos regulamentos vinculados a dimensão didático-científico impostos pela administração pública, limitando e controlando a atuação do ensino superior.

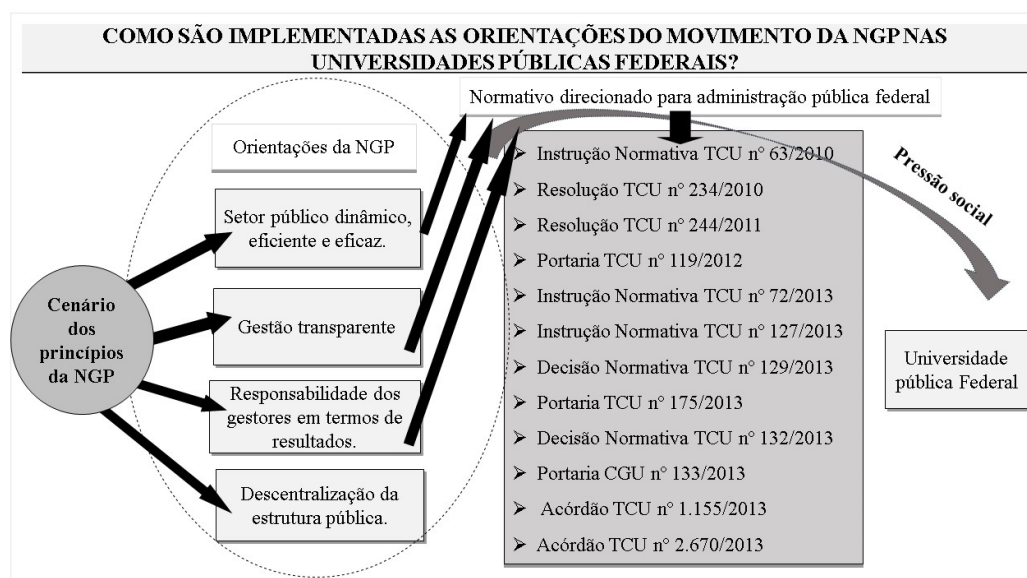
**Segundo cenário.** No Brasil, identifica-se diversas mudanças no sistema legal e no controle normativo que foram introduzidas na sequência da NGP. Aquelas parecem vir a criar mais instrumentos normativos para exigir alterações na prestação de contas para as informações de natureza contabilística, financeira, orçamental e patrimonial. A administração pública federal é submetida ao controle do TCU e da CGU e, nomeadamente o TCU, regula a prestação de contas das instituições federais através da exigência de apresentação para o órgão



e a divulgação para a sociedade de vários documentos, entre os quais é possível destacar o relatório de gestão. É exigida a apresentação desse documento um conjunto de normativos que aponta para uma consideração das questões da eficiência, da eficácia e da economicidade da gestão em relação aos padrões administrativos e gerenciais expressos em metas e resultados, o que parece gerar uma repercussão das orientações do movimento da NGP sobre a gestão da administração pública federal. Assim sendo, apresentamos, na Figura 1, uma representação resumida da percepção do cenário identificado na literatura e no normativo do controle sob administração pública federal, e, por conseguinte, nas universidades federais.

**Terceiro cenário.** A lista do normativo da Tabela 3 tem a Instrução Normativa n.º 63/2010, que se refere à definição e importância do relatório de gestão. Na sequência, observa-se que o tratamento normativo evolui gradualmente apontando as diretrizes a serem observadas até alcançar o ponto de especificar a forma e o conteúdo a ser apresentado pela administração pública federal. A este facto acrescenta-se a preocupação do controle externo, identificada na Decisão Normativa n.º 129/2013 que altera e inclui alguns aspetos a redação da Instrução Normativa n.º 127/2013, em alinhar a prestação de contas de setores com características específicas como o Banco do Brasil, a Caixa Económica Federal, o Conab, a Embrapa, a Petrobrás e os serviços sociais autónomos. Ou seja, o controle externo parece estreitar a prestação de contas, exigindo informações específicas para os diversos segmentos ligados a administração pública federal.

**Quarto cenário.** É direcionado especificamente para as universidades públicas federais, realçando-se o programa de reestruturação REUNI instituído em 2007 que parece representar uma inquietação da sociedade ao trazer as condições das universidades públicas federais e seus resultados ao debate. Por outro lado, também parece revelar uma maior pressão do controle da administração superior sobre a responsabilidade dos seus gestores.



**Figura 1 – Cenário das orientações do movimento da NGP para administração pública federal**  
 Elaboração: Elaboração própria (2015).

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2002). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: MP, SEGES.*
- Amaral, A., & Magalhães, A. (2000). O conceito de stakeholder eo novo paradigma do ensino superior. *Revista Portuguesa de Educação, 13*, 7–28.
- Araújo, S., & Castro, A. (2011). Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? *Ensaio: Avaliação E Políticas Públicas Em Educação, 19(70)*, 81–106.
- Beuren, I., & Sothe, A. (2009). A Teoria da Legitimidade e o Custo Político nas Evidenciações Contábeis dos Governos Estaduais da Região Sudeste do Brasil. *Revista de Contabilidade E Organizações, (Xii)*, 98–120.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (2015).
- Bresser-Pereira, L. (1995). A universidade competitiva. *Jornal de Brasília, . Brasília.*
- Bresser-pereira, L. C. (2001). New Public Management Reform : Now in the Latin America Agenda , and Yet ... *Programa de Estudos Políticos, 5973*, 117–140.
- Carvalho, M. T. (2009). *Nova Gestão Pública e Reformas da Saúde.* Lisboa: Sílabo.
- Decreto nº 6.096 de 24 de Abril de 2007. (2015). *Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.*
- Dent, M., & Barry, J. (2004). New Public Management and the professions in the UK: REconfiguring Control? In *Introduction: Questioning the New Public Manament.* Aldershot: Ashgate.
- Dias Sobrinho, J. J. (2010). *Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)* (Vol. 15).
- Durham, E. (1989). A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior.
- Field, L. (2015). Appraising academic appraisal in the new public management university. *Journal of Higher Education Policy and Management, 37(2)*, 172–189.
- Galbraith, J. (1985). *O novo estado industrial* (150508/493 ed.). Portugal: Publicações Europa-América.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management ” in the 1980s : Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society, 20(2-3)*, 93–109.
- Kuhlmann, S. (2010). New public management for the “classical continental european administration”: modernization at the local level in Germany, France and Italy. *public Administration, 88(4)*, 1116–1130.
- Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000. (2015). *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*
- Lei nº 4320 de 17 de Março de 1964. Dispõe sobre as nomas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (2015). Brasil.
- Lei n. 10.180 de 6 de Fevereiro de 2001. (2015). *Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.*
- Leitner, K. (2002). Intellectual Capital Reporting for Universities: Conceptual background and application within the reorganization of Austrian universities, 2002. In *Retrieved October* (pp. 1–20). Madri.

- Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 61–82.
- Medeiros, A., Crantschaninov, T., & Silva, F. (2013). 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*, 745–775.
- Ministério da Educação. (2015a). *Instituições de Educação Superior e Cursos Cadastrados*. Retrieved March 3, 2015, from <http://emec.mec.gov.br/>
- Ministério da Educação. (2015b). *Instituições de Educação Superior e Cursos Cadastrados. Busca Interativa*. Retrieved from <http://emec.mec.gov.br/>
- Oliveira, S. (2011). *O Impacto da Nova Gestão Pública nos Profissionais Acadêmicos*. Universidade de Aveiro.
- Paula, A. (2005). Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de Administração Pública*, 45(1), 36–49.
- Pinho, J., & Sacramento, A. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43, 1343–1368.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Rocha, J. (2009). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Sarrico, C. (1998). *Performance Measurement in UK Universities : Bringing in the Stakeholders ' Perspectives Using Data Envelopment Analysis*. University of Warwick. Retrieved from <http://go.warwick.ac.uk/wrap/36430>
- Schwartzman, S., & Klein, L. (1994). Brazil, Higher Education and Government. In *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents The Winds of Change*. Oxford: Pergamon.
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2015). *Siafi*. Retrieved April 23, 2015, from <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>
- Sediyama, G., Anjos, D., Reis, A., & Cassimiro, E. (2014). Acesso à Informação e a Administração Pública: O Caso de uma Universidade Pública Federal de Ensino Superior. In *Encontro da ANPAD - EnANPAD*, 38 (pp. 1–17). Rio de Janeiro.
- Sistema Nacional de Avaliação da Educação SINAES. (2011). *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*. Brasília: Inep.
- Thiel, S. Van, & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267–281.
- Tolofari, S. (2005). New Public Management and Education, 3(1), 75–89.
- Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa - TCU Nº 63 (2010). Brasil.