



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

DISSERTAÇÃO

**TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: DESAFIOS PARA A
GESTÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO A
PARTIR DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Wesley Silva de Souza

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA - MPGE

**Transparência e Controle Social: desafios para a gestão da Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro a partir da Lei de Acesso à Informação.**

Wesley Silva de Souza

Seropédica

2015

Wesley Silva de Souza

Transparência e Controle Social: desafios para a gestão da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro a partir da Lei de Acesso à Informação.

Dissertação submetida como requisito para a obtenção do grau de **Mestre em Gestão e Estratégia** no Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Orientadora: Profa. Dra. Janaina Machado Simões.

Seropédica

2015

WESLEY SILVA DE SOUZA

**Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre, no
Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia**

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 27/04/2015

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Janaína Machado Simões
Orientadora e Presidente
UFRRJ

Profa. Dra. Bianca Scarpeline de Castor
Membro Interno
UFRRJ

Profa. Dra. Fernanda Filgueiras Sauerbronn
Membro Externo
UFRJ - RJ

Porquanto, qual de vós, desejando construir uma torre, primeiro não se assenta e calcula o custo do empreendimento, e avalia se tem os recursos necessários para edificá-la? (Bíblia Sagrada)

RESUMO

A administração pública vem passando por transformações em todo o mundo na medida em que a sociedade tem demandado ações mais democráticas das organizações e gestores públicos. Neste sentido, a concepção de que as informações sob a guarda do Estado são públicas e, portanto, devem estar disponíveis a todos tem ampliado os debates sobre transparência e acesso à informação. Em 2011 foi criada a Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira que determina às organizações públicas brasileiras, em todas as esferas, o desenvolvimento da transparência de informações públicas como uma importante diretriz. A UFRRJ como uma autarquia federal, está submetida à norma da lei. A IFES possui pouco mais de 100 anos e a obrigatoriedade de prestar informação parece ser um desafio para UFRRJ e seus gestores que precisam compreender cidadão como agente do controle social da administração pública. Entende-se que fatores estruturais, tecnológicos e institucionais precisam ser repensados para que a transparência seja efetiva no âmbito da Universidade a partir da LAI. Deste modo, esta pesquisa tem por objetivo analisar as práticas de transparência na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ – segundo as perspectivas dos gestores desta IFES, a partir da implementação da Lei de Acesso à Informação. O referencial teórico desta pesquisa abrange a transparência na administração pública, a partir dos aspectos do direito à informação e da lei de acesso à informação no contexto brasileiro, assim como, a discussão sobre controle social a partir da perspectiva da sociedade sobre a administração pública, além da gestão universitária compreendendo o processo administrativo, o papel dos gestores inserido nos modelos organizacionais de administração pública. Os resultados apontam desafios relacionados às estruturais burocráticas, defasagem tecnológica e a centralização acadêmica. Conclui-se que a ampliação da transparência em organizações universitárias é alcançada parcialmente apenas com a criação da legislação. Isto porque envolve um esforço de gestão que implica ação sobre diversos outros aspectos tais como a qualificação do gestor. É um começo, mas envolve outros elementos inerentes à postura do gestor e as IFES que são organizações complexas.

Palavras Chaves: Transparência; Controle Social; Administração Universitária.

ABSTRACT

The public administration has been undergoing transformations around the world to the extent that society has demanded more democratic actions of organizations and public managers. In this sense, the idea that the information under state custody are public and therefore should be available to all has broadened the debate on transparency and access to information. In 2011 it was created the Access to Information Act (LAI) Brazilian determining the Brazilian public organizations, at all levels, the development of the transparency of public information as an important guideline. The UFRRJ as a federal agency, is subject to the rule of law. IFES has just over 100 years and the obligation to provide information seems to be a challenge for UFRRJ and their managers who need to understand citizen as social control agent of the government. It is understood that structural, technological and institutional factors need to be rethought so that transparency is effective within the University from the LAI. Thus, this research aims to analyze the transparency practices at the Federal Rural University of Rio de Janeiro - UFRRJ - according to the perspectives of managers this IFES, from the implementation of the Access to Information Act. The theoretical framework of this research covers transparency in public administration, from the aspects of the right to information and access to information law in the Brazilian context, as well as the discussion of social control from the perspective of society on public administration, beyond the university management comprising the administrative process, the role of the inserted managers in organizational models of public administration. The results show challenges related to the bureaucratic structural, technological gap and academic centralization. It is concluded that increasing transparency in university organizations is achieved only partially with the creation of legislation. This because it involves an effort management which involves action on several other aspects such as training manager. It's a start, but it involves other elements inherent in the manager's position and IFES are complex organizations.

Key Words: Transparency; Social Control; University Administration.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: PROJETOS PARA TRANSPARÊNCIA – ONG TRANSPARÊNCIA BRASIL _____	23
QUADRO 2: ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL _____	28
QUADRO 3: TERMINOLOGIAS DO DIREITO DE SER INFORMADO _____	29
QUADRO 4: FUNÇÕES DO GESTOR UNIVERSITÁRIO _____	55
QUADRO 5: CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE _____	61
QUADRO 6: PERFIL FUNCIONAL DOS ENTREVISTADOS _____	66
QUADRO 7: ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – 2012 _____	69
QUADRO 8: DISTRIBUIÇÃO DAS IES POR REGIÕES DO BRASIL _____	70
QUADRO 9: DISTRIBUIÇÃO DAS IES NO SUDESTE _____	70
QUADRO 10: EXPANSÃO DA UFRRJ NO PERÍODO DE 2005 A 2012 _____	72
QUADRO 11: OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA UFRRJ _____	81
QUADRO 12: PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA UFRRJ _____	82
QUADRO 13: SÍNTESE DA CATEGORIA GESTÃO UNIVERSITÁRIA _____	88
QUADRO 14: SÍNTESE DAS SUBCATEGORIAS _____	94
QUADRO 15: SÍNTESE DAS SUBCATEGORIAS _____	101
QUADRO 16: INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS _____	102
QUADRO 17: NOTÍCIAS NO SITE DA UFRRJ - LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO _____	104
QUADRO 18: ACESSO À INFORMAÇÃO NA UFRRJ _____	105
QUADRO 19: SÍNTESE DAS SUB-CATEGORIAS _____	109

LISTA DE FIGURA

FIGURA 1: MENTALIDADE IMEDIATISTA, OPERACIONAL E ESTRATÉGICA _____	56
FIGURA 2: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UFRRJ _____	76

LISTA DE ABREVIATURAS

AUDIM – Auditoria Interna
CAD – Conselho de Administração
CONCUR – Conselho de Curadores
CAC – Centro de Arte e Cultura
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFETs – Centros Federais de Educação Tecnológica
CEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CGU – Controladoria Geral da União
CONSU – Conselho Universitário
ES – Espírito Santo
ESAMAV – Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária
e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
FOIA – Freedom of Information Act
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES – Instituição de Ensino Superior
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
IFs – Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IM – Instituto Multidisciplinar
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LAI – Lei de Acesso a Informação
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC – Ministério da Educação
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento
OEA – Organização dos Estados Unidos
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PARFOR – Plano nacional de Formação de Professores
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PROAD – Pró- Reitoria de Assuntos Administrativos
PROAF – Pró- Reitoria de Assuntos Financeiros
PROGRAD – Pró Reitoria de Graduação
PEOPLADI – Pró Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RGC – Relatório Global de Corrupção
SESu – Secretaria de Educação Superior
SCAG – Sistema Acadêmico
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão
TCC – Organização Transparência, Consciência e cidadania
TCU – Tribunal de Contas da União
TI – Transparency International
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura
UPA – Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.3. Objetivos.....	18
1.3.1. Objetivo Geral.....	18
1.3.2. Objetivos Específicos	18
1.4. Justificativa	19
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1. Transparência Administrativa	20
2.1.1. Perspectivas Teóricas sobre Transparência.....	20
2.1.2. Acesso à Informação: um direito fundamental	24
2.1.3. Lei de Acesso à Informação no Brasil	30
2.2. Participação Democrática e Controle Social da Administração Pública.	33
2.2.1. Abordagem teórica sobre origens e princípios da democracia	34
2.2.2. Participação na Administração Pública.....	37
2.2.3. Controle Social no Estado Brasileiro.....	41
2.3. Gestão Universitária em IFES: desafios para o gestor público	44
2.3.1. A universidade como organização pública.....	45
2.3.2. O Gestor Público e a Gestão Universitária	48
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	59
3.1. Pesquisa Qualitativa.....	59
3.2. Delineamento da Pesquisa	59
3.3. Caracterização da Organização Estudada	60
3.4. Categorias de Análise.....	61
3.5. Coleta de Dados	63
3.5.1. Pesquisa Documental.....	63
3.5.2. Entrevistas.....	64
3.5.3. Seleção dos Sujeitos da Pesquisa.....	65
3.6. Técnica de Análise dos Dados	67
3.6.1. Análise de Conteúdo	67

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	69
4.1. Gestão Universitária na UFRRJ.....	69
4.1.1. Processo Administrativo na UFRRJ	71
4.1.2. Estrutura Organizacional	76
4.1.3. Objetivos Organizacionais.....	80
4.1.4. Modelo de Gestão	83
4.1.5. Desempenho.....	85
4.2. Controle Social e Institucional na UFRRJ	88
4.2.1. Controle Social Interno.....	88
4.2.2. Controle Social Externo.....	90
4.2.3. Controle Institucional Externo.....	90
4.2.4. Participação Social.....	92
4.2.5. Prestação de Contas a Sociedade	93
4.3. Transparência Administrativa na UFRRJ	95
4.3.1. Política de Disponibilização de Informações para a sociedade	95
4.3.2. Desafios para a disponibilização de informações para a sociedade.....	97
4.3.3. Tecnologia da Informação para a transparência de informações	98
4.3.4. Prevenção da Corrupção	100
4.4. Acesso à informação na UFRRJ	101
4.4.1. Importância da Lei de Acesso à Informação.....	102
4.4.2. Práticas para a promoção do acesso à informação.....	104
4.4.3. Orientação quanto ao Acesso à Informação.....	106
4.4.4. Sigilo de Informações no âmbito da Rural	107
4.4.5. Desafios da Lei de Acesso na UFRRJ	108
5. CONCLUSÃO	111
6. REFERÊNCIAS.....	113
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas.....	129
ANEXO 1. Autorização para pesquisa	131

1. INTRODUÇÃO

A transparência da administração pública sempre foi um dos principais problemas de formulação de políticas públicas (ZEPEDA, 2004). Conforme o mesmo autor, ao longo dos anos, a transparência tem sido definida como a prestação de contas do Estado à sociedade de forma a contribuir para a redução da corrupção no espaço público e o desenvolvimento da democracia, sendo um valor fundamental para a sociedade.

O valor da transparência está evidenciado no reconhecimento de diversos organismos internacionais do acesso à informação pública sob a guarda do Estado, como um direito fundamental humano. Assim, com intuito de garantir o direito fundamental de acesso à informação, muitos países têm aprovado leis gerais de acesso à informação. Angélico e Teixeira (2012) dizem que na década de 1990 eram apenas treze (13) os países que dispunham de Leis de Acesso à Informação, já em 2010 esse número beirava os noventa (90) países.

As Leis de Acesso definem de que forma e quais informações públicas devem ser disponibilizadas proativamente ao público; quais informações devem ser entregues após solicitação; quais informações devem ser mantidas sob sigilo; qual o prazo para a entrega das informações solicitadas; quais as sanções em caso de negativa; quais órgãos, Poderes e esferas governamentais sujeitos ao escopo da lei e assim por diante. Portanto, as Leis de Acesso à Informação regulam o direito de acesso às informações, determinando aos entes do governo a abertura de informações à sociedade (ANGÉLICO e TEIXEIRA, 2012).

Assim, o acesso à informação inter-relaciona-se com o conceito de transparência que é entendido como a abertura das organizações para a sociedade em um esforço contínuo de disponibilização do máximo de informações completas, objetivas, confiáveis, relevantes, de fácil acesso e compreensíveis por todos. Portanto, a transparência possibilita a participação social nas decisões das organizações que influenciam na vida humana associada, contribuindo para a democracia e a conscientização de direitos sociais (KONDO ET AL, 2002; JARDIM, 1999; PEDERIVA, 1998; CHEVALIER, 1988).

No Brasil, o direito de acesso à informação foi definido, inicialmente, na Constituição da República de 1988. No artigo 5º, inciso XXXIII da carta constitucional está registrado que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo geral, que serão prestadas no prazo na lei. E, para regulamentar o direito de acesso à Informação previsto na Constituição, foi sancionada, em 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação Brasileira (LAI).

A LAI entrou em vigor após a publicação do Decreto nº 7.724 em 16 de maio de 2012 e, a partir desta data, os órgãos e entidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os Tribunais de Contas e o Ministério Público e as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos passaram a ter a obrigação de fornecer informações sobre as suas Administrações para a sociedade. Com a Lei de Acesso à Informação, a regra geral é que as informações produzidas pela administração pública são públicas e podem ser acessadas por qualquer pessoa: cidadãos, imprensa, empresas, pesquisadores. Assim, o acesso à informação pública passa a ser a regra e o segredo a exceção (BRASIL, 2011).

Das diretrizes internacionais que mais influenciaram a legislação brasileira, pode-se citar a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2004) cujos artigos 10, itens *a* e *c* (Informação ao público) e 13 itens *a*, *b*, *c* (Participação da sociedade), recomendam aos estados-membros a adoção de medidas que permitam o acesso do público às informações sobre o funcionamento e os processos decisórios na administração pública. Além disso, a ONU recomenda o envolvimento da sociedade no processo de participação social, sugerindo que as escolas e universidades participem do desenvolvimento desse processo educativo (RODRIGUES, 2013).

Compreende-se que antes desta Lei, apesar dos significativos avanços na área de transparência pública, a legislação existente regulamentava o segredo das informações públicas, e não o acesso, fato que mantinha um autoritarismo administrativo incompatível com a construção da democracia. Almino (1986, p. 106) diz que o segredo das informações públicas desenvolve uma realidade aparente e outra escondida, mantendo a sociedade distante da governança dos processos decisórios que lhe dizem respeito. Deste modo, por muito tempo, o segredo de informações foi a regra, distanciando os cidadãos da participação e do exercício do controle social sobre a administração pública

No contexto onde predomina o segredo, o controle social está relacionado ao controle das organizações sobre as pessoas e, conforme Motta (1999), para a realização deste controle os modos de produção estritos e coercitivos estão sendo substituídos por um controle social invisível por meio de mecanismos cognitivos, baseados em crenças e pressupostos ligados à realidade organizacional, aceitos e compartilhados pelos indivíduos. Conforme Tenório (2004) essa conceituação de controle social está fortemente ligada a uma razão econômica instrumental que tem sido predominante nos paradigmas administrativos.

Contudo, o controle social compreendido neste trabalho, diferente do conceito descrito no parágrafo anterior, pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática porque determina alterações profundas nas formas de relação Estado-Sociedade. Nesta relação o Estado deve manter o cidadão informado, além de promover a participação social nas tomadas de decisões sobre políticas públicas e prestar contas de suas ações, criando mecanismos que possibilitem o exercício do controle social e ampliando a democracia.

Neste sentido, a democratização consiste na ampliação dos espaços de participação social na esfera pública. Segundo Cremonese (2012) a participação pode ser vista a partir das lutas de classes populares, onde o conceito passa a significar a busca pela sua parte; buscar e assumir o que é de direito. Neste sentido, a participação está relacionada à busca da sociedade por controle das ações das Administrações Públicas para a melhoria da vida humana associada. O controle social refere-se às ações dos cidadãos para monitorar, fiscalizar, avaliar, interferir na gestão Estatal. Costa (2009) diz que esse controle busca assegurar que os gestores públicos e sociais se comprometam com o interesse coletivo na concepção e implementação dos programas, projetos e serviços que atendam à sociedade.

Deste modo, só a entrega da informação não basta para que o cidadão use a informação disponível. Neste sentido, é preciso um esforço das organizações públicas para disponibilização de informações em linguagem acessível, de fácil compreensão e útil para o exercício do controle social. Neste sentido, a Organização das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU, 2004) orienta que os Estados-membros adotem medidas visando à transparência de informações e a promoção do acesso à informação e que as escolas e universidades participem na educação da sociedade para o exercício do controle social.

As universidades têm funções sociais específicas, dentre elas formação, produção e disseminação de conhecimento. Logo, no escopo de suas atribuições, estaria a obrigação de prestar contas à sociedade. Por outro lado, Melo et al (2004) destacam que as funções da universidade estão acima da formação para o mercado de trabalho, dizem respeito às ações que visam a promover a construção de um mundo melhor, aliando produção e disseminação do conhecimento ao desenvolvimento da cidadania e melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Enquanto organização de natureza pública, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) integram o conjunto da administração pública, superiormente dirigida ou tutelada pelo governo e, como órgão de soberania do Estado, estão sujeitas às regras e princípios de direito público comum à generalidade da administração pública (SILVEIRA, 2006). Assim, as

informações de natureza pública sob a guarda das IFES também estão sujeitas aos critérios da Lei de Acesso às Informações públicas, deste modo, precisam adequar-se a regulamentação a fim de ampliar o acesso à informação pública e a sua transparência.

Dentre as IFES do país está a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) que é uma autarquia pública, sediada em Seropédica, município do Rio de Janeiro que possui pouco mais de cem anos de existência. A UFRRJ passou por grandes transformações desde a sua inauguração: saiu da alçada do Ministério da Agricultura para o Ministério da Educação em 1967, quando foi obrigada a abrir cursos na área de Ciências Humanas para não perder o título de universidade, após a reforma universitária (OTRANTO, 2005). A partir de 2005, a universidade foi incluída no Programa de Expansão do Ensino Superior, do Governo Federal ¹ e instalou no município de Nova Iguaçu, em 2006, o Instituto Multidisciplinar (Campus Nova Iguaçu) e o Instituto Três Rios (Campus Três Rios), em 2009, além disso, possui uma unidade de pesquisa em Campos dos Goytacazes.

Situada no cenário acima, a gestão da universidade é composta, principalmente, por professores do quadro permanente da UFRRJ eleitos por meio do voto paritário entre os docentes, técnicos administrativos e alunos para um mandato de quatro (4) anos. Ademais, a estrutura organizacional da universidade é composta por dois conselhos principais, a reitoria e a vice reitoria, assessores especiais, pró-reitores e seus respectivos adjuntos divididos por assuntos acadêmicos e administrativos, totalizando vinte e dois membros que são os principais gestores responsáveis pelas políticas acadêmico-administrativas da UFRRJ.

Está sob a responsabilidade destes gestores, desenvolver a política de transparência da universidade. Deste modo, pressupõe-se ser um desafio o desenvolvimento desta política porque implicará em mudanças na forma de gestão da UFRRJ. Segundo Finger (1997) as universidades são organizações conservadoras por excelência, tanto em suas práticas como em suas políticas. O mesmo autor diz que a gestão das universidades continua sendo tradicionalista, burocrática e governamental, porquanto tem resistido à mudança e à aplicação de novos modelos organizacionais. Portanto, esta pesquisa tem como questão principal: Quais as práticas de transparência da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ -

¹ Programa de Expansão do Ensino Superior - Foi criado pelo ministério da educação como parte da Reforma do Ensino Superior com intuito de atender ao Plano Nacional de Educação, instituído pela lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que definira metas de crescimento para o ensino superior brasileiro no decênio 2001-2011 (ante projeto da lei de ensino superior – MEC).

segundo a perspectiva dos gestores, a partir da implementação da Lei de Acesso à Informação?

Em seus quatro campi Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro atende a uma população de 1.041 docentes efetivos, 52 professores substitutos e temporários e 1.218 técnico-administrativos do quadro permanente e aproximadamente 15.000 alunos (BARBOSA, 2013). O Campus sede está localizado no município de Seropédica que possui uma população de aproximadamente 81.260 mil habitantes, segundo dados do IBGE de 2014.

Devido recente criação da Lei de Acesso à Informação, os desafios de necessários para adequação à norma legal, além de uma conjuntura estrutural de expansão das universidades e uma construção social que tem demandado maior transparência, acesso à informação, participação e controle sobre as ações das organizações públicas, a UFRRJ está ainda buscando meios para a construção de uma política de transparência que amplie o acesso da sociedade às informações da universidade. O presente estudo ficou delimitado aos gestores da UFRRJ. Em função das mudanças estratégicas no âmbito da UFRRJ torna-se representativa compreender os desafios inerentes ao papel exercido por estes profissionais nesta Instituição Federal de Ensino Superior.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo Geral

Analisar as práticas de transparência da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ - a partir da Lei de Acesso à Informação, segundo as perspectivas dos gestores desta IFES.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Caracterizar a UFRRJ quanto a sua estrutura, objetivos e modelo de gestão;
- b) Compreender, a partir da percepção dos gestores, como o controle social é exercido pela comunidade acadêmica e do entorno da UFRRJ, após a Lei de Acesso à Informação;
- c) Identificar práticas da UFRRJ quanto à publicidade de informações de interesse público e a promoção da participação social;
- d) Descrever as ferramentas utilizadas pela UFRRJ para a promoção do acesso à informação para a sociedade, após a promulgação da Lei de Acesso à Informação.

1.4. Justificativa

A consolidação da LAI representa um desafio para as universidades e seus gestores que precisam ampliar a transparência e permitir o controle social da administração pública pelo cidadão. Entende-se que fatores estruturais, tecnológicos e institucionais precisam ser repensados para que a adequação a esta determinação legal, no âmbito das IFES, seja efetiva. Assim, a partir dos resultados desta pesquisa, espera-se contribuir para o aprimoramento das políticas de transparência.

A pesquisa contribui para a discussão teórica na administração sobre transparência em contextos de universidades federais, além disso, amplia a discussão teórica sobre controle social a partir da perspectiva da sociedade sobre a administração pública, já que há muitas pesquisas sobre controle social na perspectiva da administração pública sobre a sociedade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A fundamentação teórica desta pesquisa contempla a discussão de diversos autores sobre a transparência na administração pública, controle social, participação e gestão universitária e se divide nos seguintes tópicos: a) revisão da teoria sobre transparência e as inter-relações com o direito de acesso à informação; b) resgate das acepções da democracia, participação e controle social no contexto democrático; c) Por fim, discutem-se elementos da gestão universitária de modo a traçar um diálogo entre os elementos anteriores.

2.1. Transparência Administrativa

A transparência na administração pública tem sido cada vez mais exigida pela sociedade organizada e fomentada por órgãos internacionais que trabalham para a melhoria da administração pública. Portanto, discorre-se na sequência sobre os elementos teóricos da transparência, bem como as discussões nacionais e internacionais em torno do acesso à informação, pressuposto para a transparência.

2.1.1 Perspectivas Teóricas sobre Transparência

A transparência está presente, praticamente, em todos os principais problemas de formulação de políticas de Estado já no século XVII. Pode-se dizer que a noção de transparência na condução do Estado tem início com John Locke e a concepção de fim da razão do Estado – justificativa utilizada para diversas ações do Estado que prescindiam de explicações à sociedade (ZEPEDA, 2004). Assim, Zepeda (2004) diz que John Locke construiu as bases para a noção de transparência entendida como a responsabilidade do Estado em prestar contas de suas ações à sociedade. Assim considerando, ao cidadão é dada a responsabilidade de participar na proposição e fiscalização de políticas públicas que influenciam a vida humana associada.

Compreende-se que a Administração é a responsável pela publicidade de informações que demonstrem se os governantes estão atuando ou não estão na defesa de interesses públicos. Portanto, Przerowski (1998) diz que a obtenção da informação pública sob a guarda do Estado é condição fundamental para a transparência.

A transparência nas ações governamentais tem sido constantemente citada como capaz de contribuir para redução da corrupção no espaço público e de tornar as relações entre o Estado e a sociedade mais democrática (PINHO e SACRAMENTO, 2009). Isto é reflexo do avanço da sociedade, mas também de uma conjuntura internacional que, por meio de organismos internacionais como a OCDE, Transparência Internacional e Organizações das

Nações Unidas, tem exigido mais transparência das organizações públicas em todo o mundo. Assim, Tavares (2001) diz que a transparência é um fenômeno contemporâneo presente em todos os países que tem sido estimulado por organizações independentes nacionais e internacionais que trabalham para que os governos se envolvam cada vez mais no processo de transparência.

Dentre as organizações internacionais, destaca-se a Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) que possui como missão promover políticas que melhorem o bem estar econômico e social de pessoas em todo o mundo (OCDE, 2013). A OCDE é um fórum no qual os governos podem trabalhar juntos para compartilhar experiências e buscar soluções para problemas comuns. Dentre ações da organização estão às orientações para que os governos promovam uma boa governança pública.

Kondo et al (2002) destacam alguns dos princípios da OCDE para a boa governança pública:

- a) Responsabilização, que significa ser possível identificar e responsabilizar funcionários públicos por suas ações;
- b) Transparência, definida como a disponibilização de informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo ao público.
- c) Abertura, que significa que os governos escutam os cidadãos e as empresas, e que levam em conta suas sugestões ao formular e implementar políticas públicas.

Os princípios da boa governança definidos pela OCDE indicam caminhos para que os países enfrentem os desafios de uma administração pública transparente que atenda à sociedade. Deste modo, o princípio da transparência fornece aos cidadãos as informações necessárias para fiscalizar e avaliar o processo de tomada de decisões e as políticas públicas (OCDE, 2011).

Outra organização não governamental que tem contribuído para a edificação da transparência é a Transparency International (TI), que tem por missão criar um mundo em que cada governo, política, negócios, sociedade civil e as pessoas no seu dia-a-dia estejam livres da corrupção (TI, 2013). A organização foi criada em 1993 para o desenvolvimento de ações contra a corrupção, por meio da ampliação da transparência pública. Hoje, a instituição está presente em mais de 100 países e tem desenvolvido papel de liderança no combate a corrupção. Neste sentido, a TI desenvolveu no período de Julho de 2002 a Junho de 2003 um relatório centrado no mapeamento de ações contra a corrupção política em diversos países, o Relatório Global de Corrupção (RGC).

O RGC abrange ações de mudança institucional e legal, assim como atividades tanto do setor privado quanto da sociedade civil, que buscam reduzir a corrupção política. Segundo o relatório, há duas reformas políticas consideradas promissoras para a redução da corrupção e a promoção da confiança do cidadão no governo: o desenvolvimento de um regime de acesso à informação e a reforma dos partidos políticos e sistemas de financiamento de campanha. Deste modo, a transparência das informações públicas, por meio do acesso à informação, é indicada como uma das possíveis soluções para a redução da corrupção na administração pública. O acesso à informação em poder do Estado permite que os cidadãos realizem o controle social sobre decisões políticas e gastos públicos, além disso, condiciona a responsabilidade dos administradores públicos em prestar contas à sociedade (TI, 2004).

No Brasil, como reflexo das experiências internacionais supracitadas, em 2006 é criada a Organização transparência, Consciência e Cidadania (TCC, 2014), que é uma entidade não governamental, apartidária, independente, sem fins lucrativos, sediada em Brasília, afiliada à Transparency International. Conforme informações de sua página institucional, a organização tem por objetivo realizar pesquisas que contribuam para o combate da corrupção, a promoção da transparência, a conscientização ética e democrática, além da construção da cidadania no Brasil e em outros países.

Outra organização não governamental brasileira que tem se dedicado a este tema é a Transparência Brasil, fundada no ano de 2000, e que tem por objetivo combater a corrupção nas organizações públicas e privadas brasileiras, ampliando a transparência do Estado por meio de projetos que incrementem o acesso às informações da administração pública brasileira e, deste modo, auxiliam no monitoramento das organizações públicas e seus agentes. A organização desenvolve o acompanhamento das organizações por meio de informações oficiais disponibilizadas pela internet e, dessa forma, reivindica ações transparentes de gestores de organizações públicas e privadas. Três são os principais projetos da organização para a promoção da transparência da administração pública brasileira, conforme apresentado no (Quadro 01).

Segundo a Transparência Brasil (TB, 2014) os dados do projeto Excelências são recolhidos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dos tribunais de justiça e de contas, de cadastros mantidos por ministérios e de outras fontes públicas. Os dados apresentados no projeto Às Claras são obtidos por meio de arquivos exportados do banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral. O projeto Meritíssimo é uma versão piloto que ainda

está restrito às atividades dos ministros do Supremo Tribunal Federal e ainda não contém todos os indicadores possíveis a partir das informações disponíveis.

Quadro 1: Projetos para Transparência – ONG Transparência Brasil

Projetos da ONG Transparência Brasil	
Excelências	Publica informações sobre todos os parlamentares em exercício na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.
Meritíssimos	Busca o desenvolvimento de indicadores de desempenho do Judiciário brasileiro.
Às Claras	Traz o mapa de doações a campanhas eleitorais no Brasil desde 2002 até os dias atuais.

Fonte: Elaborado a partir de Transparência Brasil (2014)

Após identificar as perspectivas das organizações independentes que defendem a relevância da transparência para a sociedade, pode-se buscar uma definição para o conceito que possui significados distintos conforme o campo de estudo. Assim, nas ciências naturais, a transparência designa a propriedade de um corpo que se deixa atravessar pela luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás (CHEVALIER, 1988).

No mesmo sentido, Roczanski (2009) diz que transparente significa aquilo que se deixa iluminar para se obter o conhecimento sobre determinado assunto. No contexto organizacional, a transparência significa que atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos que passam a ser percebidas pelo observador (CHEVALIER, 1988; JARDIM, 1999). Pode-se dizer ainda que transparência significa acessibilidade, comunicação e prestação de contas, ou seja, a responsabilidade para com o cliente ou usuários de serviços de uma organização (HEALD, 2003).

A trajetória percorrida até o momento indica a transparência como a base para um Estado democrático. Portanto, transparência é um valor fundamental para as democracias atuais. Na verdade, hoje, não se pode conceber uma democracia em que, além de garantir a regra da maioria e o império da lei, garanta-se também um controle social mínimo dos cidadãos sobre a ação seus governantes. A chave para a efetividade desse controle reside no acesso dos cidadãos às informações que o poder político mantém. Deste modo, uma democracia em que predomina a opacidade de informações, ao invés do acesso à informação, não é confiável (JARDIM, 1999). Assim, no próximo capítulo percorre-se uma trajetória sobre o direito de acesso à informação, elemento fundamental da discussão sobre transparência na administração pública, assunto que tem ganhado notoriedade na literatura sobre transparência.

2.1.2. Acesso à Informação: um direito fundamental

A seguir são apresentadas as discussões recentes em torno do acesso à informação como direito humano fundamental e os princípios basilares deste direito. Assim, discorre-se sobre os elementos constituintes do direito de acesso à informação como elemento da construção da transparência da administração pública.

O direito à informação é um tema cada vez mais constante no discurso dos especialistas em desenvolvimento, da sociedade civil, dos acadêmicos, da mídia e até dos governos (MENDEL, 2009). Nos últimos anos, conforme Mendel (2009), houve uma verdadeira revolução no direito a informação, que é comumente compreendido como o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos, mas vai além, referindo-se ao livre fluxo de informações para a sociedade.

Conforme Mendel (2009) o livre fluxo de informações é o cerne da noção de democracia. Segundo o mesmo autor, para a garantia do livre fluxo das informações, é necessário que as organizações públicas respeitem o princípio da máxima divulgação de informações sob sua guarda. As organizações públicas possuem informações que, caso seja mantidas em segredo, compromete o direito a liberdade de expressão, garantido pela legislação internacional, bem como pela maioria das constituições, fica comprometido.

Desta forma, se o direito à liberdade de expressão – que compreende o direito de buscar, receber e transmitir informações e ideias – não é respeitado, não é possível exercer o direito ao voto (MENDEL, 2009). Deste modo, é fundamental, para a garantia do livre fluxo das informações e das ideias, o princípio de que os órgãos públicos detenham informações não para eles próprios, mas para o povo.

Em perspectiva histórica internacional, o projeto de cooperação técnica entre as Organizações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura e a Controladoria Geral da União (UNESCO e CGU, 2010) aponta que na Suécia, o direito à informação foi aprovado em 02 de dezembro de 1766. Portanto, já existe a mais de 200 anos, garantindo, dentre outros direitos, a liberdade de imprensa e o acesso a documentos públicos². No mesmo período, os debates em torno da nascente democracia estadunidense também trouxeram contribuições fundamentais entre o papel da informação e o fortalecimento da democracia.

² Para uma análise completa da importância da lei sueca conhecida como “His Majesty’s Gracious Ordinance Relating to Freedom of Writing and of to Press” ver: MUSTONEN, Juha. The world’s first freedom of Information Act: Anders Chydenius legacy today. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006.

Conforme documento de referência³ (CGU e UNESCO, 2010), o conceito de que o eleitorado só manteria o desenvolvimento da nação com um sólido sistema de freios-e-contrapesos (garantidor da accountability dos Poderes Públicos) esteve presente mesmo antes da independência dos Estados Unidos. O Movimento “no taxation without representation” realizado pelos colonos Americanos foi uma investida clara contra o “Stamp Act de 1765” – taxa imposta aos colonos americanos pela metrópole Britânica. O movimento reivindicou, sobre tudo, que decisões sobre a vida da colônia não poderiam ser tomadas sem que os cidadãos estivessem envolvidos no processo decisório e informados sobre ele (CGU, 2010).

Os escritos de James Madison, primeiro presidente dos Estados Unidos da América, já indicavam o reconhecimento da informação pública como fonte de poder fundamental à sociedade para proteção contra as arbitrariedades do Estado. Assim James Madison⁴ declarou que:

“Um governo popular sem informação pública ou sem meios para obtê-la, é o prólogo de uma farsa ou de uma tragédia; ou talvez de ambas. O Conhecimento sempre governará a ignorância: e o povo que pretende governar a si próprio necessita armar-se com o poder que o conhecimento confere.” (MADISON, 1900, p. 104, tradução do autor).

Os Estados Unidos aprovaram a sua Lei de Acesso à Informação somente na segunda metade do século XX, apesar do desenvolvimento da consciência quanto à relevância do direito à informação para o desenvolvimento da democracia. A Lei de Acesso americana, *Freedom of Information Act*, também conhecida como FOIA, criada em 1966, inaugurou uma nova onda de construção de regimes nacionais que instituíram a liberdade de informação (RODRIGUES, 2013).

A inovação do FOIA foi a de estabelecer o direito de acesso às informações públicas, definindo as exceções (salvaguarda de interesses públicos, segurança do Estado, respeito à vida privada, etc.) na própria lei, algo inteiramente novo. Rodrigues (2013) diz que, a partir da FOIA, diversos países passaram a adotar políticas claras de acesso à informação, principalmente, após a década de 1990, estendendo-se até os nossos dias. Conforme Angélico

³ Projeto de Cooperação Técnica entre o Governo Brasileiro e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. *Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã*. 2010. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/destaques/projeto-cgu-unesco/Projeto-de-Cooperacao-Tecnica-entre-o-Governo-Brasileiro-e-a-UNESCO.pdf>.

⁴ Carta de James Madison, primeiro presidente do Estado Unidos, a W.T. Barry em 04 de agosto de 1822. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/titles/madison-the-writings-vol-9-1819-1836>

e Teixeira (2012) nessa década eram apenas treze (13) os países que dispunham de Leis de Acesso à Informação, já em 2010 esse número beirava os noventa (90) países.

A ampliação de Leis de Acesso está relacionada a uma série de mudanças paradigmáticas que abrangem o mundo inteiro que, indubitavelmente, contribuíram para a aceitação crescente do direito a informação. Conforme Angélico e Teixeira (2012), incluem-se aí as transições para a democracia, apesar do grau variável de sucesso em diversas regiões do mundo desde 1990.

Também não há dúvida dos avanços na tecnologia da informação que mudaram por completo a relação da sociedade com a informação e o seu uso e que, em sentido amplo, aumentaram a importância do direito à informação para o povo (MENDEL, 2009). Entre outras coisas, a tecnologia da informação melhorou, em termos gerais, a capacidade do cidadão comum de controlar a corrupção, de cobrar dos líderes e de contribuir para os processos decisórios porque criou condições para que qualquer cidadão, independente de raça, classe ou religião, faça perguntas sobre a utilização de recursos públicos, utilizando-se de um computador com acesso à internet (DINIZ et al, 2009; OEA, 2014).

Deste modo, a internet permite a sistematização de informações públicas para sociedade, possibilitando maior participação social no desenvolvimento políticas públicas. Por meio do uso da internet, novas formas de participação social estão sendo desenvolvidas, das quais se pode citar o governo eletrônico.

Para a Organização dos Estados Americanos (OEA, 2014) o governo eletrônico é a aplicação das tecnologias da informação e comunicação no setor público a fim de aumentar a eficiência, a transparência e a participação dos cidadãos. De maneira geral, pode-se definir governo eletrônico como o conjunto de plataformas tecnológicas de comunicação, informação e aplicações em uso pelo setor público para a prestação de serviços e interação com a sociedade (PRADO, 2004; DINIZ et al, 2009).

Os mesmos autores dizem que o governo eletrônico é uma ferramenta do Estado que não está restrita a disponibilização de informações e serviços públicos na internet, porque também proporciona a melhoria dos processos de elaboração e monitoramento de políticas públicas, além da ampliação da transparência, participação democrática e o controle social. Ainda sobre o uso de tecnologias da informação para a promoção do acesso à informação, destaca-se a noção de governo aberto.

O conceito governo aberto é influenciado pelo movimento software livre e, neste sentido, os cidadãos não possuem somente o direito ao acesso às informações do governo,

mas também se tornam participantes de forma significativa na tomada de decisão e formulação de políticas públicas (LATHROP e RUMA, 2010). O termo governo aberto surgiu a partir do memorando do Presidente dos Estados Unidos Barack Obama, em seu primeiro dia de mandato que tinha por título transparência, participação e colaboração na prática, conforme trecho abaixo:

“Devemos usar todas as tecnologias e métodos disponíveis para abrir o governo federal, a criação de um novo nível de transparência para mudar a forma de fazer negócios em Washington, e dando aos americanos a oportunidade de participar nas deliberações do governo e tomada de decisões de maneira que não eram possíveis apenas alguns anos atrás” ((Lathrop e Ruma, 2010, p. 12, tradução do autor).

O documento emitido pelo presidente foi o marco histórico inicial do governo aberto, por meio do qual, o presidente Barack Obama abriu sua campanha permitindo a participação da sociedade nas ações de sua administração, por meio de ferramentas da internet, ampliando assim a transparência de seu governo e proporcionando aos cidadãos o direito fundamental de acesso a informações públicas do Estado, por meio da internet.

O direito de acesso à informação está registrado também em tratados, convenções e declarações assinadas por diversos países em parcerias internacionais, tais como, a Declaração dos Direitos Humanos, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (BRASIL, 2011). O (Quadro 2) sintetiza as principais declarações, pactos e convenções de organizações da comunidade internacional que definem o acesso à informação como direito fundamental humano. São apresentados elementos da Declaração dos Direitos Humanos, Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade e Expressão, Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Corroboram com as informações do quadro as disposições na página da Organização dos Estados Americanos (OEA), quando trata do direito ao Acesso à Informação. Assim, a OEA (2014) diz que em um sistema democrático todas as pessoas têm o direito de pedir e receber informações que permitam:

- a) O Controle da Gestão do Estado para que cumpra adequadamente suas funções e para revelar erros, fraquezas, abusos e corrupção. Assim, o acesso à informação promove maior eficiência e eficácia das ações do Estado, especialmente na gestão de recursos públicos, promovendo transparência e prestação de contas.
- b) Participação nas questões Políticas e na Tomada de Decisões que afetam a vida em sociedade. Portanto, o direito de acesso à informação facilita a participação informada

de pessoas e organizações em processos políticos e de uma melhor cooperação com as ações levadas a cabo pelo governo.

Assim, a participação torna-se um processo de transformação que dá outra dinâmica ao sistema democrático, criando canais permanentes de comunicação entre governantes e governados. O acesso à informação é uma ferramenta que tem implicações importantes no fortalecimento da governança democrática e autodeterminação individual e coletiva, especialmente na autodeterminação democrática (OEA, 2014).

Quadro 2: Acesso à Informação como Direito Fundamental

Declaração Universal dos Direitos Humanos (Artigo 19)
Todo Ser Humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentes de fronteiras.
Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4)
O acesso à informação mantida pelo Estado constitui direito fundamental de todos os indivíduos. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício deste direito.
Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Artigos 10 e 13)
Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública.
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Artigo 19)
Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza.

Fonte: Elaboração Própria

O fundamento primordial desse reconhecimento internacional é a garantia da liberdade de expressão que está baseada no acesso à informação que permita o exercício pleno da cidadania em um país democrático. Mendel (2009) declara que além da definição de padrões internacionais para o direito a informação, há um consenso crescente em nível nacional de que o acesso à informação constitui um direito humano, bem como fundamento básico da democracia. Isso fica evidenciado na inclusão do direito à informação entre os direitos e liberdades, garantidos por diversas constituições modernas, assim como o acentuado aumento do número de países que adotaram legislação que efetiva este direito em anos recentes.

Ressalta-se que o acesso às leis de informação pode ser usado para garantir que os direitos humanos básicos sejam respeitados e as necessidades fundamentais atendidas, como indivíduos podem solicitar informações relacionadas com habitação, educação e benefícios

públicos (MENDEL, 2009). Conforme Jardim (1999) o direito à informação carrega em si uma flexibilidade que o situa não apenas como um direito civil, mas também como um direito político. Dado que o direito à informação pressupõe a existência de serviços públicos responsáveis pelo atendimento ao cidadão, trata-se também de um direito social (JARDIM, 1999). E, por trazer em si, elementos dos direitos civis, políticos e sociais, trata-se também de um direito difuso, uma dimensão historicamente nova da cidadania. Por ser um direito difuso, Jardim (1999) explica que, por vezes, seu exercício como direito é negligenciado.

Na discussão sobre o acesso à informação deve-se considerar as distintas manifestações do direito de ser informado, conforme quadro a seguir:

Quadro 3: Terminologias do Direito de Ser Informado

Terminologia	Autores	Significado
Liberdade de Informação Expressão	Fonseca (1996)	Admitem-se como faculdades que compõem a liberdade de informação o direito a buscá-la, recebê-la e transmiti-la, agrupando-se em dois complexos normativos: direito a informar e direito a ser informado.
Direito de Informação	Fonseca (1996)	Todo ser humano tem direito à liberdade na pesquisa da verdade (...) tem direito também à informação verídica sobre os acontecimentos públicos.
Direito à Informação	Declaração dos Direitos Humanos (1948)	Os aparelhos de Estado devem, portanto, comunicar suas atividades e o impacto que estas produzem na sociedade civil, à qual, por sua vez, deve ter assegurado o livre acesso a tais informações.

Fonte: Elaboração Própria

Deve-se distinguir o direito de receber informação e o direito de informar-se. Conforme Jardim (1999) o direito a informar-se consiste, em essência, no direito de buscar e obter aquela informação que não se deve negar pelo Estado ou, segundo o caso, por particulares. Este direito converte-se na pretensão jurídica de que seja facilitada a informação, o que põe em conexão direta o sujeito da pretensão com a fonte ou o meio que presumivelmente contém a informação desejada. Esse direito está relacionado ao princípio da transparência passiva dos entes da federação, ou seja, as informações são prestadas, conforme solicitação (BRASIL, 2011).

O direito a receber informação consiste na livre recepção da informação que se divulga por meios de difusão, incluída também aquela informação que deve ser transmitida pelas fontes de informação, independente dessa difusão ser realizada através dos veículos institucionalizados, quando assim imponha o ordenamento jurídico (JARDIM, 1999). Aqui já

não se trata de tornar acessível uma informação, assegurando sua disponibilidade, impondo um dever a um terceiro, mas sim que, uma vez divulgada, sua recepção não seja impedida ou obstaculizada por ingerências ou omissões de poderes públicos ou de particulares. Brasil (2011) explica que nesta concepção está inserido princípio da transparência ativa dos Entes da Federação, onde as organizações públicas disponibilizam informações sobre estrutura, administração e políticas, independente de solicitação.

Do ponto de vista do direito à informação, deve-se considerar que as possibilidades de uso da legislação, enfatiza Chevalier (1988) são socialmente seletivas, ou seja, as demandas emanam de um círculo limitado de cidadãos familiarizados com a administração e seus procedimentos. Conforme o autor, a liberdade de acesso beneficiaria apenas algumas pessoas que já tenham algum grau de conhecimento dos mecanismos da administração pública, capazes por sua posição social, sua formação, sua profissão, de superar a complexidade dos procedimentos jurídico-administrativos.

Portanto, o termo acesso faz menção a um direito, mas também implica na criação de dispositivos que viabilizem o exercício deste direito por todos os cidadãos, independente de posição, profissão ou qualquer outra característica pessoal. Deste modo, Jardim (1999) declara que não se consegue viabilizar o direito à informação sem políticas públicas de informação que orientem e conscientizem ao cidadão quanto a esse direito fundamental.

A criação de uma lei de acesso é o primeiro passo. Neste caminho, a lei de acesso à informação brasileira foi criada com o intuito de garantir o direito de acesso à informação, já determinado na Constituição de 1988. A seguir, reflete-se sobre a trajetória da construção do direito de acesso à informação pública no Brasil desde a definição do acesso na Constituição, até a criação da Lei de Acesso à Informação em 2011.

2.1.3. Lei de Acesso à Informação no Brasil

Nesta seção, traça-se a trajetória brasileira na construção de elementos para a disseminação da transparência, por meio da descrição de mecanismos utilizados para a ampliação do acesso à informação. O percurso escolhido inicia-se na Constituição de 1988 e prossegue até as discussões em torno da atual Lei de Acesso à Informação Brasileira.

A Constituição Brasileira de 1988, na seção sobre direitos e garantias individuais, artigo 5º, assegura que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da

sociedade e do Estado (BRASIL, 1988). Segundo Rodrigues (2013) a promulgação da constituição, após a ditadura militar, estabeleceu as bases legais para um novo tipo de relação do poder público com os cidadãos.

Estas bases foram consolidadas após longo período de lutas dos diferentes movimentos sociais organizados que durante as décadas de 1970 e 1980 reivindicaram maior participação social nas decisões sobre políticas públicas (GOHN, 2001). Assim, a partir da década de 1980 a administração pública brasileira passou por reformas estruturais no sentido de desenvolver sistemas e processos para controle de gastos e a construção da transparência. Essas reformas ganharam reforço a partir da década de 2000 com a disseminação das tecnologias da informação e o uso da internet, possibilitando a ampliação do acesso à informação a qualquer cidadão (BAIRRAL e SILVA, 2013; JAMES, QUINTANA e MACAGNAM, 2013).

Após a Constituição brasileira, a literatura relaciona a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (Brasil, 2000) como um marco na construção de instrumentos governamentais para a transparência de informações públicas (BAIRRAL e SILVA, 2013). A LRF é reconhecida como um marco regulatório para a transparência no Brasil porque determinou a prestação de contas dos gestores públicos para com a sociedade (TOLENTINO et al, 2002; BAIRRAL e SILVA, 2013). Conforme Prado (2004) a LRF obriga aos entes federativos a publicação de seus relatórios e demonstrativos fiscais em meio de amplo acesso público, dentre os quais a Internet – apesar desta opção ser facultada ao ente. Jacques, Quintana e Macagnan (2013) declaram que a LRF possibilitou a primeira forma de acesso dos cidadãos às informações públicas.

Contudo, a crítica que se faz é a de que os relatórios da LRF, disponibilizados na internet, possuem uma terminologia técnica, que grande parte da sociedade não entende e, desta forma, compromete o princípio da transparência (BAIRRAL e SILVA, 2013). Assim, apesar de uma iniciativa exemplar, a LRF não consolidou a transparência das organizações públicas brasileiras, isto porque apenas a publicidade de relatórios não garante o acesso às informações relevantes para a sociedade sobre as ações das organizações públicas (JACQUES, QUINTANA e MACAGNAM, 2013). Portanto, compreende-se que para a materialização da transparência, além da acessibilidade, é necessário que a informação disponibilizada seja completa, de fácil entendimento, comparável com períodos anteriores para estudos comparativos e não apresentem vieses (KIM et al, 2005).

Neste caminho, em busca da construção da transparência por meio do acesso à informação, outra iniciativa desenvolvida pela administração pública brasileira, foi a criação da Controladoria Geral da União (CGU), órgão de controle interno do governo federal, criado em 2003 (LOUREIRO et AL, 2012). O órgão tem por missão: prevenir e combater a corrupção e aprimorar a gestão pública, fortalecendo os controles internos e incrementando a transparência, a ética e o controle social.

Conforme Loureiro et al (2012), além da defesa da legalidade dos procedimentos de combate à corrupção, monitoramento de políticas públicas e a promoção da transparência, a CGU tem atuado na mobilização da sociedade para atuação no controle social. Os autores declaram que esta é uma ação inédita realizada por uma organização da administração pública que tem estimulado o controle da sociedade sobre o próprio Estado. Deste modo, a CGU fomenta a participação social por meio de várias iniciativas, tais como a formação técnica de conselheiros e a organização de conferências sobre controle social (LOUREIRO et al, 2012).

No site da CGU relaciona-se um conjunto de iniciativas desenvolvidas nos últimos dez anos, dentre as quais, destacam-se a criação do Portal da Transparência Pública. A proposta do Portal da Transparência é informar ao cidadão sobre ações dos agentes públicos e prestar informações de organizações que se relacionam com a administração pública (CGU, 2011). Deste modo, o portal é um canal na internet onde o cidadão pode obter informações e solicitar serviços aos mais diferentes agentes governamentais de uma maneira simples e interativa. A criação de portais eletrônicos possibilita o acesso aos serviços públicos e às informações que potencializem a transparência informacional nas ações do Estado. Assim, a criação de portais governamentais é um caminho para a descentralização de informações, mostrando realizações do governo e promovendo a transparência (COUTINHO, 2009; PINHO, 2008).

Até o momento, a discussão sobre o acesso à informação está em torno das iniciativas desenvolvidas para a disponibilização do acesso à informação e a consolidação da transparência no Brasil. Contudo, essas iniciativas sozinhas não garantem o acesso a toda e qualquer informação pública solicitada pelo cidadão. Reflete-se que as informações apresentadas nos portais são fornecidas pela própria administração pública e, deste modo, são passíveis de cerceamento para atenderem aos objetivos de alguns em detrimento de toda a sociedade, garantindo o sigilo de algumas informações e o acesso de algumas outras, mas de forma controlada (JARDIM, 1999). Isto porque a falta de informações para que os cidadãos possam realizar seus julgamentos, interessa aos que se beneficiam dessa ignorância (DUNN,

1999). Esta conjuntura começa a mudar, com a criação da Lei de Acesso à Informação Brasileira que determinou o acesso à informação pública como regra e o sigilo a exceção.

Por meio da Lei de Acesso à Informação Brasileira (LAI), todas as organizações públicas brasileiras foram submetidas à determinação de fornecer as informações solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas, tendo o sigilo das mesmas, como exceção e obedecendo a prazos estipulados na LAI (BRASIL, 2011). A partir da Lei de Acesso à Informação (LAI) as organizações públicas brasileiras passaram a ter que disponibilizar informações solicitadas por pessoas físicas e jurídicas em todo o Brasil.

O princípio fundamental da LAI diz que o acesso à informação pública sob a guarda do Estado é a regra e, o sigilo, a exceção. Considera-se que a informação produzida pelos órgãos públicos pertence à sociedade e, desta forma, devem ser disponibilizadas a todos. Além das informações solicitadas, todos os órgãos públicos devem disponibilizar em suas páginas informações mínimas de interesse público, conforme regulamentação da LAI, em 16 de maio de 2012 por meio do Decreto nº 7724.

Conforme Artigo 7º do Decreto 7.724 é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Deste modo, os órgãos e entidades deverão inserir em seus sítios na internet seção específica para a divulgação dessas informações. Assim, Jacques et al (2013) dizem que a Lei de Acesso à Informação marca o início de um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso na prevenção da corrupção e a disseminação da cultura de transparência governamental. Na sequência são discutidos os elementos da participação e do controle social em um contexto de transparência governamental.

2.2. Participação Democrática e Controle Social da Administração Pública.

Faz-se necessária a compreensão dos elementos da participação e do controle social em um contexto democrático como um direito do cidadão que foi desvirtuado ao longo do tempo afastando o cidadão das decisões sobre políticas que afeta a sua vida. Deste modo, percorre-se alguns aspectos da democracia para além do voto, ensejando uma participação mais efetiva e o exercício do controle social sob a perspectiva do cidadão para com o estado.

2.2.1 Abordagem teórica sobre origens e princípios da democracia

A palavra democracia significa, a partir da etimologia, *demos* – povo e *kratein* – governar. Foi o historiador Heródoto quem utilizou o termo *democracia* pela primeira vez no século 5º a.C. (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 179). Do período clássico aos dias atuais o termo democracia foi empregado como uma das diversas formas pela qual o poder político pode ser exercido e define uma forma de governo em que o poder político é exercido pelo povo (BOBBIO, 1987).

Dahl (2001) não compreende que haja uma origem única para a Democracia, haja vista que pode ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições necessárias. Deste modo, as discussões sobre as origens históricas da democracia são em grande parte atribuídas à difusão das ideias e práticas democráticas, mas não explica tudo. Isto porque Dahl (2001) acredita que as condições eram favoráveis para a criação da democracia, mesmo que esporádica, há muitos milhares de anos de forma primitiva. Este modo primitivo de vida teve fim ruindo as bases daquelas formas de democracia rudimentares quando os seres humanos começaram a reunirem-se para tratar por longos tempos da agricultura e do comércio.

Surgem neste tempo as formas de hierarquia e dominação que se tornaram comuns fazendo desaparecer os governos populares entre aqueles povos primitivos. Segundo Dahl (2001) as práticas democráticas antigas foram substituídas por monarquias, despotismo, aristocracias ou oligarquias, todos baseados em alguma de categorização ou hierarquia. Os primeiros sistemas de governo que permitiram a participação popular de um significado número de cidadãos foram estabelecidos na Grécia Clássica e em Roma, por volta do ano 500 a.C. (DAHL, 2001, p.21). Cremonese (2012) diz que a Grécia e Roma consolidaram por séculos seus sistemas de governos, possibilitando e permitindo a participação de um significativo número de cidadãos.

Compreende-se que a condição de cidadania não era atribuída a qualquer pessoa, deste modo, a participação direta estava restrita a pessoas do sexo masculino, com mais de dezoito anos de idade, filhas de pai e mãe atenienses e que não precisassem trabalhar para viver (DALLARI, 2003). Assim, a democracia na concepção grega tinha por regra a restrição, limitando a participação aos cidadãos gregos nas decisões sobre as políticas de Estado.

Assim, pode-se entender que houve influência das ideias gregas na constituição da democracia. Isto porque a democracia grega permitiu a criação de um conjunto de políticas que permitiram viabilizar, dentro dos limites da época, uma experiência de expressivo

significado histórico, embora ainda se mantivesse algumas restrições (CABRAL NETO, 1997).

Contudo, Dallari (2003) identifica que a prática da democracia em algumas cidades da Grécia seria insuficiente para determinar a preferência pela democracia que se afirmou a partir do século XVIII em todo o hemisfério ocidental, atingindo depois o restante do mundo. O autor explica que havia circunstâncias históricas favoráveis no momento em que a afirmação da democracia era o caminho para o enfraquecimento do absolutismo e para o fortalecimento de movimentos políticos sociais.

As revoluções que ocorreram Europa e nos Estados Unidos transpõem o plano teórico para o prático os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático. Assim, Dallari (2003) declara que:

O primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, que teve sua expressão mais significativa no Bill of Rights, de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (DALLARI, p. 55, 2003).

A partir das revoluções citadas consolidou-se na Europa e Estados Unidos do século XVIII a ideia de Estado Democrático como ideal para os Estados. Essas revoluções tinham como princípios fundamentais a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade, além da igualdade de direitos (DALLARI, 2003). A transformação do Estado durante o século XIX e início do século XX são determinantes para a consolidação desses preceitos, os quais se impõem também como limites a qualquer objetivo político. Dallari (2003) informa que nestes períodos, a participação do povo na organização do Estado ganha relevância.

Assim, para o exercício do direito à democracia é preciso que o Estado providencie meios para que o povo possa externar a sua vontade. Deste modo, Dallari (2003) destaca os institutos a seguir, considerados como formas de democracia direta:

- a) Referendum: consulta à opinião pública para a introdução de uma emenda constitucional ou mesmo de uma lei ordinária, quando esta afeta um interesse público relevante;
- b) Plebiscito: consiste numa consulta prévia à opinião popular. Dependendo do resultado do plebiscito é que se irão adotar providências legislativas, se necessário. A iniciativa confere a certo número de eleitores o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei.

Dallari (2003) afirma que para isso acontecer é preciso superar as resistências dos políticos profissionais que preferem manter a sociedade dependente dos representantes. Na

democracia representativa o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para que na condição de representantes, expressem a vontade popular, tomando decisões pela sociedade. Neste sentido, Tenório (1999) declara que na democracia representativa a participação é restrita ao voto, e, deste modo, conceito inicial de democracia, tal como preconizado no sentido original foi distorcido.

A partir dessas formulações, Cabral Neto (1997) conclui que o problema do modelo representativo é o de ser representativo, mas de não sê-lo o bastante. Assim, o mesmo autor declara que a ampliação da representação passaria, necessariamente, pela criação de condições favoráveis no sentido de que o cidadão passasse a interferir concretamente nas decisões sociais e econômicas por meio dos órgãos de decisão política e desse modo, a participação política realmente seja efetiva.

A democracia representativa implicou em uma limitação das formas de participação e autonomia dos cidadãos em favor de um método político-eleitoral, através do qual a maioria participa da escolha dos seus governos (CARLOS e VAINER, 2003). Os mesmos autores dizem que a democracia representativa supervalorizou os mecanismos de representação, reduzindo a participação direta dos cidadãos nas decisões no contexto da administração pública.

As discussões sobre democracia representativa e democracia direta ou participativa, retomam a esfera dos debates e discussões, a partir da década de 1960. Segundo Cremonese (2012), um conjunto de teorias e debates foi desenvolvido a partir desse período, principalmente entre os teóricos considerados institucionalistas e os teóricos da corrente participativa (os participacionistas).

A teoria institucionalista é conhecida como teoria democrática elitista, competitiva, procedimental ou pluralista, teoria realista ou ainda teoria democrática descritiva (Cremonese, 2012). Segundo os institucionalistas toda a sociedade precisa de uma elite no governo que representará os desejos da sociedade que elegerá os representantes pelo voto (Pateman, 1992, p. 10). Ao analisar a teoria contemporânea ou institucionalistas da Democracia, Pateman (1992), identificou que a participação social na política ganhou um peso menor, a partir das formulações daquela perspectiva teórica. Deste modo, o mesmo autor destaca:

Como vimos os formuladores da teoria da democracia contemporânea também encaram a participação exclusivamente como um dispositivo de proteção. Segundo eles, a natureza "democrática" do sistema reside em grande parte na forma dos "arranjos institucionais" nacionais, especificamente na competição dos líderes (representantes potenciais) pelos votos, de modo que os teóricos que sustentam tal visão do papel da participação são, antes de qualquer coisa, teóricos do governo representativo (PATEMAN, 1992. p 14).

A participação foi apresentada, pelos autores institucionalistas, apenas como a expressão do voto, isto porque consideravam que a tomada de decisão deveria ser exercida por uma elite esclarecida (minoría) de representantes eleitos pelo povo. Conforme Pateman (1992), com os contemporâneos, a participação social foi reduzida a um sistema no qual os líderes são controláveis pelo eleitorado e devem prestar contas a ele, no qual o eleitorado pode escolher entre os líderes ou a elite em competição.

Contudo, segundo a análise de Pateman (1992), a democracia sob esta perspectiva representativa está reduzida da sua essência participativa. Isto porque a participação revela funções bem mais abrangentes, fundamentais para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático, não apenas como um conjunto de instituições representativas nacionais, mas como uma sociedade participativa (Pateman, 1992). O autor ainda destaca que a participação é bem mais do que um complemento aos arranjos institucionais, isto porque a participação provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes dos indivíduos que interagem dentro delas, ampliando a democratização das decisões na esfera pública.

A democratização consiste na ampliação dos espaços de participação social na esfera pública, que é entendida como um espaço de decisão mais amplo do que a esfera política. Isto porque a democracia em suas origens deve abarcar a participação da sociedade nas decisões sobre políticas públicas que influenciam a vida humana associada (BOBBIO, 1987). Deste modo, a participação social na tomada de decisão sobre o Estado é o elemento fundamental da democracia participativa. Isso significa um novo olhar para a democracia onde a participação efetiva está além do voto; em um processo de apreensão da cidadania contínuo onde o cidadão que é livre para exercer seu direito fundamental de participação no desenvolvimento de políticas públicas fundamentais para a vida humana associada.

2.2.2 Participação na Administração Pública

Os movimentos de participação no Brasil ganharam força quando a sociedade se mobilizou por reformas no país para sair da Ditadura Militar. Paes de Paula (2005) diz que o tema da participação chegou ao ápice quando da elaboração da constituinte brasileira, onde vários grupos que compunham movimentos populares reuniram-se para formular um novo referencial na relação entre Estado e Sociedade.

A constituição brasileira de 1988 incorporou a participação como um direito social democrático inserindo normativas constitucionais norteadoras da participação social na

administração do Estado brasileiro democrático que se pretendeu criar (Gomes, 2003). Segundo o autor, a Constituição de 1988 foi um marco na consolidação da participação da sociedade no Brasil. Gomes (2003) entende que houve uma evolução da participação social de uma atitude meramente reativa na contestação do Estado, a uma postura propositiva para compreensão do Estado como espaço de disputa e negociação com a sociedade.

O centro das reivindicações dos diferentes movimentos sociais, naquele período, era o fortalecimento do papel da sociedade civil e da cidadania na condução da vida política (PAES DE PAULA, 2005). Buscava-se um novo paradigma onde o cidadão fosse o centro das decisões políticas, contribuindo para a formulação de políticas públicas que influenciam a vida humana associada. Portanto, buscava-se uma nova relação entre Estado-Sociedade que permitisse a participação cidadã, principalmente daqueles excluídos socialmente, garantindo um espaço de tensão política como método decisório e dissolvendo o autoritarismo tradicional (GENRO, 1998). Deste modo, buscando o equilíbrio do poder político, proporcionando a redução da prevalência dos interesses particulares sobre a administração pública (GRAU, 2005).

O espaço para a tensão ou discussão política identifica-se com o conceito de esfera pública, que segundo Tenório (2008) é o espaço social de decisões públicas sobre políticas públicas onde há amplo espaço para a participação social independente de grau social ou instrução. O conceito de esfera pública pressupõe igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, de problemas por meio da autoridade negociada entre os participantes do debate (TENÓRIO, 2008).

Assim, na esfera pública busca-se o diálogo argumentativo, não se busca a imposição de ideias de modo a alcançar benefícios utilitários individuais, mas sim o consenso para o bem comum. A esfera pública, segundo Paes de Paula, (2005) envolve a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitam a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões políticas. Esse processo participativo confere aos cidadãos identidade e interfere na compreensão política de sua cidadania. O sentido da cidadania ganha novos contornos para além do simples voto, busca-se o controle social dos representantes eleitos para a realização de políticas públicas que atendam a sociedade. Tenório (1999) diz que a cidadania e a participação nas esferas públicas sobre a vida em sociedade são direitos dos homens para a construção democrática do próprio destino.

Neste sentido o conceito de cidadania deliberativa ajuda a compreender o sentido da cidadania na esfera pública, pois segundo Tenório (2008) o conceito significa que a

legitimidade das decisões sobre políticas públicas, pressupõe processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Em um contexto de cidadania deliberativa as decisões políticas são compartilhadas com a sociedade civil por meio de processo político argumentativo no qual a sociedade delibera e decide em conjunto com os outros poderes, os interesses da sociedade (Tenório, 1999) e, por conseguinte, faz-se refletir sobre uma democracia que também esteja baseada na decisão compartilhada, por meio da participação social.

Paes de Paula (2005) diz que a visão participativa da democracia tem sido atualizada pelo conceito de democracia deliberativa que é definida como um modelo ou processo que incorpora a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva por meio da deliberação política. O conceito está fundamentado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas provém da deliberação pública entre cidadão, neste contexto, considerados livres e iguais (LUCHMANN, 2002). O mesmo autor declara que o conceito é uma alternativa ao modelo de democracia elitista que relega ao cidadão apenas a escolha do representante, assim, transcende a democracia representativa (PAES DE PAULA, 2005).

Com o intuito de viabilizar a democracia deliberativa na esfera pública, algumas experiências participativas estão em curso no Estado Brasileiro. Destacam-se, conforme Paes de Paula (2005), os fóruns temáticos, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo.

Os fóruns temáticos constituíram-se como um novo espaço para o debate de problemas públicos oriundos das experiências das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Os fóruns temáticos procuram publicar temas de interesse coletivo, mas também, articulam o público interessado em contribuir para a geração de novas ideias ou propostas de políticas públicas (PAES DE PAULA, 1998). A experiência democrática dos fóruns temáticos cria espaço para a discussão e o confronto de ideias, deixando que os participantes tenham acesso a um mesmo conjunto de informações e possam se solidarizar em relação aos problemas de seus pares (PAES DE PAULA, 2005). É uma instância, não decisória, mas que funciona como mecanismo de promoção da participação e definição de pautas e políticas públicas importantes para a democratização do Estado.

Assim como os Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores representam um importante espaço para a experiência participativa no Estado Brasileiro. Sucintamente, os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GONH, 2001, p.7).

A forma de Conselhos utilizada na gestão pública ou em coletivos da sociedade civil não é nova. Conforme Gohn (2002), os conselhos são invenções antigas que datam dos séculos XII e XV. A autora registra algumas experiências de instituição dos conselhos tal como a utilização dos mesmos como forma político-administrativa de Portugal em relação às suas colônias. Entretanto, a autora afirma que os conselhos que se tornaram famosos na história foram: a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci –, alguns conselhos na Alemanha nos anos 1920, conselhos na antiga Iugoslávia, nos anos 1950, conselhos atuais na democracia americana.

No Brasil, os conselhos populares foram propostos pelos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e, constituídos por organização dos movimentos populares atuando com parcelas de poder junto ao Executivo Federal, tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo (Gohn, 2002). A discussão sobre os conselhos populares nos anos 1980 tinha como núcleo a questão da participação popular. A estrutura dos conselhos está presente na agenda política brasileira desde as décadas de 1970 e 1980 e foram incorporadas pela constituinte de 1988 (PAES DE PAULA, 2005). Conforme Gomes (2003) os Conselhos são criados pelo Estado para a negociação de demandas dos movimentos populares. Conforme Gohn (2001) os Conselhos possibilitam uma nova relação entre Estado e Sociedade permitindo o acesso aos espaços de decisões políticas, criando condições para a participação social nas decisões sobre políticas públicas, em todas as áreas, inclusive na decisão sobre o uso do dinheiro público.

A experiência dos Orçamentos Participativos (OP) merece destacada consideração pela importância revelada na grande quantidade de autores que versam sobre o tema. Segundo Paes de Paula (2005) o OP é uma tentativa de romper com a tradição monológica estratégica, pautada na tradição tecnoburocrática das decisões orçamentárias. O OP tem sido considerado, conforme Giacomoni (1998), um modelo inovador de participação social na escolha de prioridades de investimento onde há o compartilhamento das decisões com a sociedade. Conforme Paes de Paula (2005) o OP tem origem na experiência do Conselho Popular de Vila Velha – ES. Contudo, o caso de Porto Alegre é o que mais se destaca porque é uma experiência já amadurecida, iniciada após as eleições de 1988. O OP em Porto Alegre, segundo Genro (1998), é um processo que permite a participação direta e voluntária no governo local. Ainda Giacomoni (1998) constata que o OP abre espaço para a discussão em assembleias comunitárias dos problemas que afetam a vida em sociedade. Deste modo, o OP é uma contraposição ao orçamento tradicional, onde a participação social é ampliada e

fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade.

Estes canais participativos visam, de um lado, ampliar o conteúdo democrático da vida política, a partir de uma visão crítica do sistema representativo e, simultaneamente, proporcionar espaços de educação política e de exercício da cidadania. Além disso, essas esferas participativas são espaços democráticos destinados ao controle social do cumprimento dos compromissos feitos pelos governantes e à identificação e captação de novas sinalizações de políticas públicas (GOMES, 2003).

O percurso descrito da participação no Brasil demonstra um esforço social coletivo para a criação de mecanismos de intervenção na agenda de formulação e decisão sobre políticas públicas brasileiras. Por meio dos construtos apresentados, a participação social ganha centralidade no desenvolvimento de políticas públicas que atendam às necessidades sociais. Além disso, a participação nestas esferas conduz a um controle social mais efetivo sobre as ações dos agentes públicos na condução dos recursos públicos. Na próxima seção, faz-se um panorama conceitual sobre o controle social, por meio das suas diversas acepções até chegar a compreensão de sua utilização na administração pública sob a perspectiva do controle da sociedade sobre as ações das organizações públicas.

2.2.3 Controle Social no Estado Brasileiro

Conforme Alvarez (2004) o controle social tem sido definido de diversas formas ao longo do tempo. Esta noção é com frequência utilizada pelos mais diversos autores e em contextos teóricos e metodológicos igualmente heterogêneos. As definições perpassam diversos campos de estudo. Neste trabalho o sentido adotado é o controle social da sociedade sobre o Estado.

A noção está presente em Bobbio (1986) quando busca fazer uma definição preliminar de democracia, considera que é preciso um conjunto de regras que estabeleçam quem está autorizado a tomar decisões coletivas. O mesmo autor declara que os indivíduos no grupo social deverão tomar decisões baseadas em regras que abarcam todos os membros do grupo social. Aqui está implícita a noção do controle social em que os indivíduos controlam a si e aos outros para que o sistema social atenda a necessidade de todos.

Logo, para que uma decisão tomada por indivíduos possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja decidida com base em regras sociais, escritas ou consensuais. Regras sociais que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões

vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos (BOBBIO, 1986).

No contexto da sociedade industrial, o controle social foi confiado às leis do mercado. Determinou-se um amplo consenso social baseado na lógica meritocrática, em que as recompensas eram diferenciadas na medida do esforço individual (TRALDI, 2003). Este consenso foi balizado no controle social exercido pelas organizações sobre os indivíduos na conformação de condutas, comportamentos e formas de raciocínio dos atores sociais (MOTTA, 1999).

Neste contexto, a noção de controle social está relacionada à dominação das organizações, aqui se inclui as escolas, sobre os indivíduos desde a infância, em sua maneira de agir, pensar e comportar-se para assumir papéis determinados no processo produtivo. Motta (1999) diz que para a realização deste controle, recentemente, os modos de produção estritos e coercitivos estão sendo substituídos por um controle social invisível por meio de mecanismos cognitivos, baseados em crenças e pressupostos ligados à realidade organizacional, aceitos e compartilhados pelos indivíduos.

Essa conceituação de controle social está fortemente ligada a uma razão econômica instrumental que tem sido predominante nos paradigmas administrativos (TENÓRIO, 2004). A predominância desta razão tem origens na divisão do trabalho, a partir do taylorismo-fordismo que não permite a participação do trabalhador das decisões organizacionais, sendo o mesmo compreendido apenas como mais um do sistema, independente de seu potencial. Mas também estão relacionadas ao contexto atual, Pós-Fordista em que os controles organizacionais estão subjetivos, pois estão na esfera do poder simbólico, sendo consubstanciados pelas tecnologias da informação. A utilização e manutenção deste controle estrito das organizações sobre o cidadão têm sido questionadas, pois cada vez mais o homem sente a necessidade de participar de forma autônoma das decisões sobre a sua vida em determinado grupo social (TENÓRIO, 2004). Assim, a forma de controle social empreendida pelas organizações, no contexto apresentado, não contribui para o desenvolvimento da cidadania porque desconfigura os direitos democráticos da vida humana em sociedade.

Portanto, o controle social compreendido neste trabalho, diferente do conceito descrito no parágrafo anterior, pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática porque determina alterações profundas nas formas de relação Estado-Sociedade. Nesta relação o Estado deve manter o cidadão informado, além de promover a participação social nas

tomadas de decisões sobre políticas públicas e prestar contas de suas ações, criando mecanismos que possibilitem o exercício do controle social sobre o Estado.

O controle na administração pública não é uma discussão nova, contudo a forma tradicional com que o tema, por muito tempo, fora abordado estava diretamente relacionada com o controle indireto exercido por meio das eleições (GRAU, 2000). A mesma autora diz que a perspectiva deste controle se consolida com o predomínio da burocracia, onde se prega a neutralidade, a discricionariedade, regras impessoais, um sistema de controle hierárquico e a existência de um sistema legal para evitar abusos dos políticos eleitos.

Contudo, a literatura recente aponta que as eleições representam um mecanismo falho para o controle dos políticos eleitos, porque não garantem que os interesses sociais sejam atendidos (GRAU, 2000; PRZEWORSKI, 1998). Além disso, os recentes resultados insatisfatórios das políticas públicas demonstram que o controle político é insuficiente para o controle da cidadania sobre a administração pública (GRAU, 2000). Deste modo, o controle social é compreendido como uma forma alternativa ao controle político da administração pública, demandando dos gestores públicos maior responsabilidade com o patrimônio público e a devida prestação de contas de suas ações para com o cidadão.

A prestação de contas da administração pública tem sido relacionada ao termo *accountability*, que é um termo sem tradução para o português, entendido como um conjunto de mecanismos e procedimentos utilizados pelos gestores e instituições públicas para a prestação de contas dos resultados de suas ações à sociedade (CAMPOS, 1990; JARDIM (1999; PEDERIVA, 1998)). A *accountability* está amplamente vinculada ao conhecimento de informações para a tomada de decisão (PEDERIVA, 1998). Isto porque o governo deve ser passível de fiscalização e, portanto, deve prover informações úteis e relevantes para promover a própria *accountability*.

Conforme Schedler (1999) a *accountability* possui duas dimensões básicas: (a) *Answerability*: dever de dar respostas aos cidadãos e explicar condutas, ou seja, é o direito do cidadão em receber informação que consubstancie o controle social; (b) *Enforcement*: capacidade das agências de controle exercer punição aos administradores públicos que desenvolverem comportamentos ilegais no exercício do cargo público. Assim, além de demandar um controle social, a *accountability* relaciona-se também com a transparência ao determinar a disponibilização de informações para a sociedade. Além disso, a *accountability* implica maior transparência dos administradores públicos na divulgação de informações públicas que consubstanciem o controle social e, assim, seja possível garantir melhores

serviços prestados pelas organizações públicas a melhor qualidade de vida à população, uma vez que as políticas públicas estejam adequadas às necessidades sociais.

No momento atual, em que se discutem as bases de uma democracia onde o simples voto não atende mais aos anseios da sociedade, a contribuição que se pretende é a do entendimento da Lei de Acesso à Informação como um dos elementos da transparência pública porque determina o acesso à informação como regra e o sigilo exceção, mas também, uma ferramenta para o controle social. Contudo, a discussão é ainda mais ampla porque não basta apenas o acesso à informação para a ampliação das bases democráticas, uma vez que, reduzir a discussão apenas à assimetria da informação, não desfaz as desigualdades resultantes da democracia representativa.

Para além do acesso, a participação se faz necessária porque possui funções mais abrangentes, assegurando decisões mais próximas da realidade e favoráveis ao conjunto social nos diversos movimentos organizados construídos para a participação social. Por conseguinte, se há participação democrática, o controle social tem condições de se estabelecer em uma relação em que o Estado presta contas à sociedade de suas ações, criando mecanismos de controle social que possibilitem e incentivem ao cidadão para o exercício pleno de sua cidadania em todos os espaços sociais e organizacionais em que está inserido.

Diante deste contexto estão as Instituições Federais de Ensino Superior, organizações que possuem como objetivo socializar e disseminar conhecimento (PEREIRA, 1999). Neste sentido, a transparência de suas ações é um dever para com a sociedade. A organização está inserida no contexto de transformações estudado. Contudo, a universidade possui especificidades que a caracterizam como organização complexa. Sendo assim, está permeada de elementos característicos do processo administrativo que influencia nas ações dos gestores que são permeadas pelos elementos dos modelos de gestão pública, inerentes a esta organização. Deste modo, faz necessário compreender estes elementos e como se inter-relacionam com os aspectos necessários para uma organização transparente.

2.3. Gestão Universitária em IFES: desafios para o gestor público

A universidade pública possui um papel fundamental na formação e cidadania em um contexto democrático em que o princípio da transparência é encarado, cada vez mais, como essencial. Neste sentido, faz necessária a compreensão dos desafios que surgem nesta gestão, considerando o papel deste gestor universitário e as especificidades das universidades públicas federais sob o ponto de vista do processo administrativo, objetivos, modelos de

gestão, estrutura organizacional e o desempenho. Neste sentido, as próximas seções discutiram sobre estes aspectos.

2.3.1 A universidade como organização pública

No campo da administração pública há a discussão sobre diversos modelos de gestão nas organizações públicas. Nesta seção, faz-se uma discussão sobre os modelos de administração pública patrimonialista, burocrático, gerencial e social por serem os modelos mais frequentes na discussão na esfera pública brasileira.

O modelo patrimonialista que teve início no Brasil quando da chegada aqui da família real portuguesa é o primeiro a ser estudado. Este modelo perdurou do período colonial até a década de 1930 (CARDOSO JR, 2011). Melo et al (2012) dizem que o modelo de gestão tem como característica o uso da máquina pública para atingir objetivos pessoais, evidenciando-se, a forte presença da pessoalidade. Cardoso Jr. (2011), diz também que o cargo administrativo no Estado Patrimonialista, apresentava as seguintes características: indistinção entre o que é público e privado, a administração pública era tratada como pessoal, e o funcionário desempenhava funções de forma não específica, ou seja, não havia regras claras e objetivas. O exercício do cargo desenvolvia-se baseado nas determinações daquele que lhe proveu o cargo.

No modelo patrimonialista, o poder é exercido de forma a garantir privilégios e vantagens a uma elite centralizadora. Melo et al (2012) dizem que por utilizar os recursos públicos em prol de uma minoria, em detrimento de uma ampla coletividade necessitada de atendimento, esse modelo feria um dos princípios básicos da administração pública, o princípio da impessoalidade, pelo qual os serviços públicos devem ser oferecidos sem preferências ou distinções. Neste sentido, o profissionalismo é um princípio que ataca os efeitos negativos do modelo patrimonialista (SECCHI, 2009). Assim, foi no modelo burocrático que se buscou uma alternativa para a gestão pública brasileira, a partir da década de 1930.

Algumas tentativas de modernizar a máquina estatal tiveram grande importância no caminho que tomou a organização do Estado no Brasil a partir de 1930. Conforme Melo et al, (2012) os avanços do modelo burocrático foram progressivamente reduzidos e mesmo eliminados pelas reações dos setores mais conservadores e tradicionalistas da burocracia estatal.

Secchi (2009) identifica três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade impõe deveres e

responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa. A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação.

Outras características do modelo que derivam do profissionalismo são a separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho (SECCHI, 2009). Conforme o mesmo autor, apesar de possuir características consideradas promissoras para a administração pública, o modelo burocrático também sofreu críticas por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autoreferente e descolado das necessidades dos cidadãos.

Considerando as críticas advindas ao modelo burocrático, e as mudanças que ocorriam no mundo na administração pública, influenciadas pelo movimento do New Public Management iniciado na Europa e Estados Unidos, bem como a crise do Estado na América latina, buscou-se, no Brasil, uma alternativa de gestão que ficou conhecida como gerencialismo. Abaixo, discorre-se sobre as características deste modelo.

A administração pública gerencial está ligada aos debates sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Este debate foi influenciado pelo movimento internacional de reforma do aparelho do Estado iniciados na Europa e nos Estados Unidos (PAES DE PAULA, 2005).

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. Paes de Paula (2005) diz que a administração pública Gerencial, também conhecida como Nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado.

Conforme Secchi (2009) o gerencialismo é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. De acordo com Paes de Paula (2005) o modelo evidenciou a dimensão econômico-financeira que se relaciona com problemas no âmbito das finanças públicas e institucional-administrativa abrangendo os problemas da organização e da articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, buscando alternativas nas ferramentas gerenciais utilizadas na administração de empresas.

De acordo com Falqueto e Farias (2012) nos pressupostos do modelo gerencial, o Estado deixa de investidor e mantenedor, eximindo-se da responsabilidade direta de produzir e fornecer bens ou serviços e assumindo o papel de regulador e facilitador da iniciativa privada. Separa-se, assim, a função de governar e a de executar. Tal separação permite que o Estado faça concessão de serviços, introduzindo mecanismos externos de contratação, transferindo para as instituições privadas, criando o construto da terceirização no âmbito da administração pública.

Deste modo, a dimensão sócio-política que segundo Paes de Paula (2005) compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão, não foi amplamente considerada no modelo gerencial. Contudo, esta dimensão possui uma construção histórica no movimento social brasileiro (GOHN, 2001). Neste sentido é que se discute o modelo Societal que é uma alternativa ao gerencialismo de forma a atender a dimensão da participação social na administração pública.

A origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país (GOHN, 2001). As origens está nos movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.

Conforme Paes de Paula (2005) o modelo societal é uma visão alternativa ao modelo gerencial que busca ir além dos problemas administrativos e gerenciais, pois considera a necessidade de um projeto político de desenvolvimento nacional com ampla participação social na esfera pública não estatal. Conforme Genro (1998) a esfera pública não-estatal não depende de representantes políticos, mas se desenvolve por meio da mediação de organizações locais, regionais, nacionais e internacionais que mediam a ação política direta dos cidadão.

Segundo Paes de Paula (2005) estão inseridas neste contexto do modelo de administração societal, as ações dos governos locais por meio de experiências alternativas de gestão pública. Identificam-se neste contexto as experiências de Orçamento Participativo, a instituição de Conselhos Gestores de Políticas Públicas e fóruns temáticos, construtos já discutidos anteriormente em seção anterior. Por fim, Paes de Paula (2005) diz que apesar do avanço na dimensão sociopolítica, as experiências de participação na gestão pública ainda

estão focalizadas em experiências locais. Além disso, o modelo societal não consolidou uma proposta para a organização do aparelho do Estado.

Assim, após este percurso teórico, compreende-se que os modelos de administração pública identificam elementos centrais que estão presentes em todas as organizações, inclusive na universidade pública. Compreende-se que os elementos dos modelos influenciam as práticas dos gestores ao passo que definem a forma de estruturação das organizações públicas como um todo.

A gestão universitária perpassa por todos os elementos do referencial teórico em um contexto de uma universidade pública federal que é uma organização complexa por natureza e está permeada por elementos dos modelos de gestão pública, aqui descritos. Sendo uma organização pública, a universidade federal está submetida às pressões sociais, por maior transparência, participação e acesso à informação aproximando-se mais da sociedade. Neste sentido, a lei de acesso à informação busca regulamentar a disponibilização de informações, já determinada na Constituição Federal. A partir destas perspectivas, compreende-se que os modelos de gestão influenciam a gestão das organizações públicas e representam desafios ao gestor público em universidades federais uma vez que demandam um conjunto de ações coordenadas para alcançar os objetivos da organização. A seguir são expostos os papéis do gestor e as características da gestão universitária.

2.3.2. O Gestor Público e a Gestão Universitária

A gestão é uma atividade de qualquer organização, independente de sua finalidade, seu tamanho ou qualquer outra característica. Segundo Pacheco et al (2013) isso se aplica à esfera educacional, sendo essencial, para os diferentes atores do processo, que a gestão do ensino seja eficiente e eficaz.

Conforme Sobral e Peci (2008) o processo de administração é constituídos de cinco funções, a saber: planejamento, organização, comando, coordenação e controle. Contudo, os mesmos autores informam que as funções comando e coordenação foram agregadas, para formar uma nova função denominada: direção. Assim, pode-se dizer que atualmente são quatro as funções da administração: planejamento, organização, direção e controle.

Para Finger (1997) os processos de gestão universitária deveriam ser inovadores e melhorar a integração entre alunos, docentes, técnicos e, em geral, a comunidade interna e externa. Deste modo, a melhoria do processo de administração é evidenciada para que os objetivos das organizações universitárias sejam alcançados.

Conforme Pacheco et al (2013) as funções da administrativas são atividades que devem ser desempenhadas com o objetivo de melhor administrar uma organização. Essas funções definiam o gerente e, juntas, significavam uma definição funcional de administração (MONTANA; CHARNOV, 2006).

A seguir são apresentadas as definições das funções e as suas inter-relações no contexto das organizações universitárias. Maior ênfase é dada às funções planejamento e a organização, devido a grande quantidade de produções acadêmicas sobre o assunto no contexto destas organizações. Além disso, os aspectos das funções direção e controle terão maior abrangência na construção da seção sobre o papel do gestor.

Para Sobral e Peci (2008) o planejamento é a função da administração responsável pela definição dos objetivos da organização e pela concepção de planos que integram e coordenam suas atividades. Assim, o planejamento é um processo de olhar o futuro e preparar a organização para enfrentá-lo, traçando as estratégias e as ações para o alcance dos objetivos organizacionais (MAXIMIANO, 2007).

Mizael et al (2012) dizem que o planejamento é visto como um recurso estratégico pelas organizações para projetar o seu futuro em prol de um objetivo que esteja alinhado com a missão institucional. Os mesmos autores declaram que hoje, o planejamento é adotado pelas organizações públicas, privadas ou não governamentais.

No âmbito da administração pública, nas três esferas de governo, observam-se modelos de planejamentos como estratégias para projeções de longo prazo. Conforme Mizael et al, (2012) pode-se verificar no âmbito federal o Plano Plurianual (PPA) que tem por objetivo projetar os programas, ações e políticas públicas, estabelecendo metas para longo prazo; no âmbito estadual em Minas Gerais há a experiência do Duplo Planejamento que consiste em trabalhar uma perspectiva de curto e longo prazo, respectivamente e no âmbito municipal são encontradas experiências do Planejamento Estratégico Participativo, buscando promover a participação social na construção no plano de ação de governos municipais.

O Planejamento Estratégico, segundo Alday (2000), precisa ser mais do que um documento estático, mas uma ferramenta dinâmica que possibilita antecipar as decisões em cumprimento à missão e objetivos organizacionais. O planejamento estratégico, se adotado da melhor forma, pode ser considerado um importante instrumento em benefício da administração das organizações (MIZAEL et al, 2012)

Muriel (2006) e Machado (2008) acreditam que um bom planejamento estratégico pode trazer melhorias significativas à gestão de uma instituição de educação superior,

potencializando as contribuições dessas organizações para a sociedade. Neste sentido, devem-se considerar variáveis específicas para pensar o planejamento de universidades públicas, tais como a missão que é a promoção do ensino, da profissionalização e do interesse público (MURIEL et al, 2012).

O planejamento no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior é determinado pelo Ministério da Educação por meio do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. O Plano é constituído para um período de cinco (5) e tem por finalidade identificar a IES, quantos aos seguintes aspectos:

[...] identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver (BRASIL, 2002, p. 2).

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI existente no Brasil pode ser considerado uma novidade, dizem Silva et al (2013) que só veio ser praticado a partir da segunda metade da década dos anos 2000. Suas origens estão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Brasil, 1996), que institui em seu artigo nono a necessidade de avaliação da educação superior pela União.

De modo a detalhar as ações da avaliação, regulamentando o referido artigo da LDB, foi aprovado a Lei Federal nº 10.861, em 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (BRASIL, 2004). Em seu escopo, o SINAES busca melhorar a qualidade da educação superior brasileira por meio da avaliação das instituições de educação superior, cursos de graduação e desempenho acadêmico (SILVA ET AL, 2013).

É nesse contexto que surge o PDI, quando o SINAES (BRASIL, 2004) torna obrigatória a prática do Plano de Desenvolvimento Institucional para que as instituições de educação superior possam ser avaliadas em qualquer etapa de suas existências. O detalhamento mínimo do que deve constar no PDI foi discriminado pelo decreto presidencial nº 5.773, de 2006 (BRASIL, 2006).

Segundo Muriel (2006), ao tornar o PDI obrigatório para o credenciamento de novas IES e a autorização de novos cursos, o governo demonstrou certa preocupação com o planejamento para a implantação de um novo empreendimento ou o crescimento da instituição já existente. Assim, apesar de ser obrigatório por força de lei, é uma oportunidade para as IES realizarem um planejamento que de fato tragam resultados positivos.

Conforme Muriel (2006) o PDI é uma programação para que a Instituição de Ensino possa crescer ou fortalecer-se em sua atuação de acordo com a missão, objetivos, planos de

ação, que envolvem tanto o setor acadêmico, quanto o administrativo. Segundo Mizael et al, (2012) o PDI pode ser um excelente instrumento de gestão pública das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) como meio de buscar a excelência do ensino, pesquisa e extensão, bem como alcançar seus objetivos com eficiência, eficácia e transparência pública.

Para a operacionalização do planejamento, Araújo (1996) destaca alguns pontos que devem ser considerados: as expectativas e desejos dos participantes; identificação da missão da organização e de seus objetivos. Mas também, as características do ambiente interno e externo; formulação de metas; delineamento de estratégias; planos de ação; melhoria dos sistemas de informação e controle. Quanto ao acompanhamento do planejamento Bernardes e Abreu (2004) informam a necessidade de sistemas cada vez mais sofisticados e abrangentes, principalmente interligados para a melhoria da gestão e ampliação da transparência das informações sobre a organização.

Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência nas universidades constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população. Potencialmente, a atitude poderá servir de estímulo aos estudantes, professores e demais servidores, contribuindo para o hábito de solicitar esclarecimentos junto às entidades governamentais (PLATT NETO, CRUZ e VIEIRA, 2010).

Após este percurso teórico sobre a primeira função da administração – o planejamento – e a compreensão de sua estruturação e importância na administração pública, principalmente, nas Instituições Federais de Ensino Superior, pode-se caminhar para a segunda função do processo de administração: a organização. A seguir, busca-se definir o conceito Organização e compreendê-lo no contexto de organizações universitárias públicas federais.

A organização é a função da administração que distribui, integra e organiza e coordena as atividades e os recursos pelos membros da organização, que determina os graus de autoridade e onde e quando devem tomar decisões (SOBRAL e PECI, 2008). Os autores ainda complementam o conceito dizendo que a função organização agrupa a estrutura e os recursos organizacionais, estabelece a comunicação e a coordenação entre os seus membros de forma a permitir que se alcancem os objetivos de modo eficiente. A visualização da estrutura é simplificada pelo organograma que demonstra as funções, cargos e as relações de autoridade forma entre eles.

A partir do exposto acima, busca-se compreender a função organização no contexto das universidades públicas federais. Neste sentido, Bernardes e Abreu (2004) salientam que a

administração universitária competente não implica apenas em estratégias audaciosas, implica também em estrutura organizacional adequada. Neste sentido, são descritos na sequência elementos que descrevem a organização das Instituições Federais de Ensino Superior.

As universidades públicas brasileiras são entidades que compõem a administração pública. Comumente são constituídas sob as formas jurídicas de autarquias ou fundações, componentes da administração indireta, e são dependentes de recursos públicos. O MEC define as universidades por meio da lei de Diretrizes e bases da seguinte forma (Decreto n. 9.394/1996):

Art. 52: As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Cabe à universidade, portanto, preparar pessoal de nível superior para ocupar profissões, em todos os campos do saber humano, bem como realizar pesquisas e levar o conhecimento por meio de atividades de extensão, de forma perene, recorrente e articulada (interdisciplinar). Para tanto, precisa de pessoal dedicado (tempo integral), numa determinada proporção (um terço do corpo docente) e com determinado nível de qualificação (mestrado ou doutorado). De acordo com o Decreto 5.773/06, as universidades públicas se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão (ÉSTHER, 2012).

Takahashi (2014) diz que as universidades através dos tempos são consideradas espaços privilegiados de geração e produção de conhecimentos inovadores, desconhecido pela grande maioria da sociedade. O mesmo autor compreende que estas instituições convivem nos dias atuais com uma nova realidade que é a democratização e disseminação do conhecimento para as demais camadas da sociedade, por intermédio de sua sustentação nesta nova perspectiva no desempenho de seu papel perante a sociedade.

Ainda cabe destacar que a universidade possui algumas especificidades em relação a outras organizações de ensino, mas a principal relaciona-se a autonomia. Pereira diz que as universidades possuem autonomia para criar ou extinguir cursos de graduação e de pós graduação, assim como ampliar ou reduzir o número de vagas sem solicitação prévia ou autorização. As demais instituições precisam pedir autorização ao Ministério da Educação.

Conforme Pereira (1999) as universidades federais possuem como objetivos desenvolver e disseminar conhecimento, e são instituições públicas supervisionadas pelo

Ministério da Educação por meio da Secretaria da Educação Superior (SESu). E, como qualquer outro órgão público, depende de recursos do governo federal para suas despesas com pessoal, custeio e capital.

A partir desta compreensão da constituição legal da universidade e do desafio premente da disseminação do conhecimento pode-se caminhar para a compreensão dos elementos constituintes do processo de organização destas instituições peculiares fundamentais para a formação e transformação da sociedade. Neste sentido, recorresse-se a alguns autores que se dedicaram a analisar as estruturas e processos organizacionais no ambiente universitário.

Neste contexto, deve-se compreender a complexidade da organização universitária que segundo Pereira (1999) não se dá apenas pela sua condição de instituição especializada, mas sobre tudo pelo fato de realizar atividades múltiplas. A mesma autora diz que a complexidade também é característica desta organização devido a convivência com todas as área de conhecimento e objetivos amplos, confusos e pouco definidos. Essa multiplicidade de objetivos gera tensões inevitáveis.

Outro aspecto encontrado nos textos sobre a organização das universidades é a formalização e burocratização das estruturas o que implica em inércia de procedimentos e burocratização excessiva. Conforme exemplificam Pacheco et al (2013) dentro de uma universidade pública brasileira, tudo deve estar devidamente normatizado, para que haja um bom funcionamento. Porém, as normas que devem regular um determinado assunto são perecíveis, e se tornam obsoletas na medida em que os assuntos aos quais se pretende regular sofrem alteração, evolução ou mesmo perdem o sentido de existir.

Assim, Falqueto e Farias (2012) dizem que as universidades federais brasileiras, da forma como são estruturadas, se tornaram instituições resistentes à mudança. Sobre a resistência à mudança Vieira; Vieira (2004, p.1) dizem que, particularizando para o caso das IES brasileiras, estas se tornaram “instituições burocráticas recalcitrantes à mudança e rarefeitas à inovação”. Não é estranho que universidades estruturadas em centros, faculdades, institutos, programas, decanatos, colégios, comissões, coordenações, núcleos, fundações, secretarias e outras tantas formas funcionais possuam uma tendência natural de se constituir em organismos burocráticos de grande densidade (VIEIRA e VIEIRA, 2004; FALQUETO e FARIAS, 2012).

A resistência à mudança pode ser interpretada como parte de uma cultura organizacional tradicional e fragmentada em três grupos distintos no contexto da

universidade. Isso é evidenciado por (Dill, 1992) ao destacar que a cultura e a subcultura nas universidades estão representadas pela fragmentação em três grandes grupos distintos como: docentes, discentes e funcionários. Da mesma forma, o sistema de crenças ou as ideologias representadas nas instituições acadêmicas consistem na cultura organizacional que depende da universidade; cultura da profissão acadêmica e a cultura das disciplinas (MIZAEL et al, 2012).

Nesta lógica divisional entre alunos, técnicos e professores ainda tem-se que pesar nos elementos de poder inerentes ao contexto destas organizações. Deste modo, Perreira (1999) divide o poder das universidades em dois grandes grupos. De um lado, o poder acadêmico dominado pelos especialistas e do outro lado, o poder burocrático baseado nas leis e normas de ensino e na administração financeira, que é exercido pelos administradores universitários. Takahashi (2014) possui a mesma compreensão ao informar a coexistência de duas fontes de poder nas universidades federais que coexistem o primeiro relacionado ao conhecimento exercido pelos especialistas e o burocrático relativo às leis, regulamentos e normas relativas ao ensino e à gerência econômica a cargo dos administradores.

Na superfície, o funcionamento da universidade é baseado num encadeamento de ações burocráticas e, portanto, previsível. Entretanto, uma focalização mais detida no fenômeno revelará que ela também opera por meio de malhas de relações, as quais atendem antes ao princípio da confiança entre pessoas que se conhecem e, nestas relações, constroem suas reputações (PIRES e LIMA, 2013).

Por fim, entende-se que as universidades federais possuem características e especificidades ímpares do ponto de vista do seu processo administrativos. Neste sentido os elementos da função organização ganham bastante relevância no contexto de uma universidade pública federal, devido a todos os desafios e percepções indicados nos estudos descritos. Portanto, para o cumprimento dos planos e metas inerentes ao planejamento no ambiente universitário, faz-se necessário compreender como é o funcionamento da universidade com as suas características e peculiaridades, que se demonstra um desafio para os gestores públicos em IFES e é sobre esse assunto que se discorrerá na sequência.

Busca-se compreender os desafios inerentes aos papéis do gestor público mediante ao contexto organizacional já pré-anunciado das universidades federais brasileiras. Portanto, busca-se trazer a lume funções e papéis que devem ser assumidos por este gestor, a postura necessária a sua atuação, a necessidade de desenvolvimento de competências e por fim os

obstáculos e desafios inerentes ao cargo de gestor público em uma instituição federal de ensino superior.

Finger (1997) afirma que se espera que o gestor universitário desempenhe os papéis de educador, líder educacional, representante da universidade perante o público em geral, coordenador-geral das atividades e líder administrativo. Como líder administrativo, espera-se que ele cumpra as seguintes funções descritas em Finger (1997), conforme o (Quadro 4).

Assim, a este gestor é dada a incumbências das funções da administração, destacando-se além das funções de planejamento e organização, a direção e controle, cabe a ele a coordenação de todas as áreas da organização. Montana e Chanov (2006) complementam que a coordenação é função referente às atividades destinadas a criar uma relação entre todos os esforços da organização (tarefas individuais) para realizar um objetivo comum. Jacobsen, Cruz Junior e Moretto Neto (2006) destacam que a coordenação acontece quando existe uma cultura interna de forte articulação, cooperação e troca complementar. Ou seja, a palavra que está relacionada com a coordenação é a harmonização dos interesses coletivos em detrimento de interesses pontuais ou mesmos setoriais.

Deste modo, uma postura de prontidão é exigida deste profissional diante dos desafios inerentes ao cargo. Conforme Mizael et al (2012) o funcionamento ideal de um sistema administrativo deve repousar, em muito, na atitude primordial do gestor, além da combinação de condutas voltadas à coordenação de interesses e estratégias em prol da comunidade, catalisando e facilitando mais do que simplesmente prestar serviços

Quadro 4: Funções do Gestor Universitário

➤ fazer cumprir as decisões tomadas pelos órgãos colegiados superiores da universidades
➤ incentivar a pesquisa e tentar conseguir meios para sua realização;
➤ manter um staff operante e bem articulado;
➤ promover uma constante reflexão sobre os problemas acadêmicos e os meios de realização da universidade;
➤ criar um sistema de comunicação eficiente;
➤ estabelecer um processo onde todos os escalões da universidade tenham condições de contribuir e participar;
➤ estabelecer e incentivar as atividades culturais da universidade;
➤ criar facilidades para o aperfeiçoamento do corpo docente da universidade;
➤ estabelecer os objetivos específicos da universidade;
➤ estabelecer um quadro geral de referência onde ele tome somente as decisões mais importantes.

Fonte: Elaborado a partir de Finger (1997, p.16)

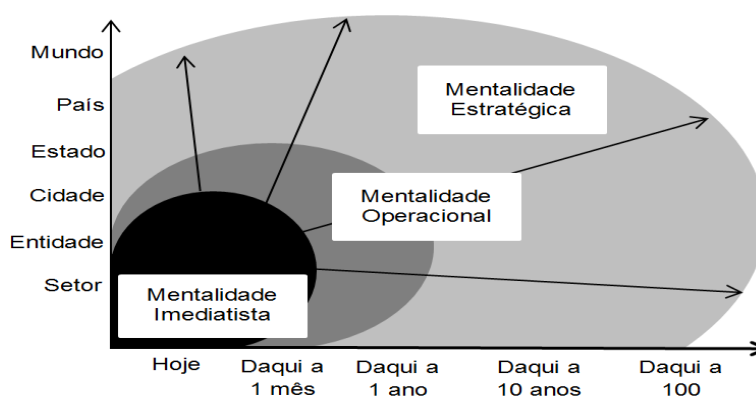
Carvalho (1997) salienta que o gestor universitário deve reforçar as seguintes atitudes na instituição para o seu desenvolvimento:

“definir (e rever periodicamente) valores, missão, visão, políticas diretrizes, objetivos estratégicos e específicos da instituição e fazer com que ela funcione e função disto; coordenar e orientar a adequação de estruturas, sistemas, recursos, processos e procedimentos; ajustar e adequar a instituição às mudanças e influências externas; promover um mapeamento, análise e tratamento das disfunções e deficiências institucionais; contribuir para harmonizar os interesses da instituição, profissionais universitários, mercado e clientes; acompanhar, avaliar e orientar o desempenho institucional; administrar os conflitos, as comunicações entre departamentos, setores e pessoas, o comportamento, o moral e a motivação dos profissionais universitários”. (CARVALHO, 1997, p. 141).

Uma nova postura é exigida dos gestores das IFES diante do desafio de oferecer um ensino de melhor qualidade, formando profissionais preparados para o mercado de trabalho e para trazer benefícios para a sociedade. Esta postura nova exige um olhar para o futuro, um pensamento estratégico para projetar planos e ações duradouras para as organizações universitárias (MIZAEL ET AL, 2012).

Neste sentido, Costa (2012) traz contribuições ao classificar a mentalidade dos dirigentes em relação ao futuro de três maneiras, sendo a mentalidade imediatista, a operacional e a estratégica. A mentalidade imediatista visualiza o que irá ocorrer no espaço de um mês e apenas aquilo que se passa dentro da organização. A mentalidade operacional baseia-se em fatos do cotidiano e em demandas para que tudo ocorra normalmente, e o espaço temporal é de doze meses. A mentalidade estratégica possui visão do futuro, em um espaço de cinco a dez anos e sob uma perspectiva global. A figura 2 ilustra esta concepção:

Figura 1: Mentalidade imediatista, operacional e estratégica.



Fonte: Costa (2012, p. 15)

Conforme Almeida (2010) uma visão de futuro faz-se necessária no ambiente das organizações públicas universitárias para que o gestor tenha condições de estruturar as suas ações, por meio do planejamento estratégico. Neste sentido, os gestores habituem-se a atividade de planejamento e deixem de apagar incêndios e decisão sobre a utilização de recursos escassos (SILVA ET AL, 2011). Para o desenvolvimento desta visão de futuro é necessário capacitação.

Nesse contexto vivido pelas IFES, não basta simplesmente um aporte de recursos. As instituições necessitam de um corpo técnico qualificado para a gestão. De acordo com Andrade e Tachizawa (1999) grande parte dos gestores universitários veio da docência, ou são pessoas que possuem formação em outras áreas, sendo poucos os que possuem competência na área específica de gestão de IES. Assim, Amaral (2009, p. 6) destaca a importância da decisão estratégica de formação de dirigentes na administração pública. Na sua visão, o dirigente precisa “pensar estrategicamente, saber ouvir a expectativa da sociedade e estar aberto à revisão do planejamento inicial”.

A necessidade de capacitação e profissionalização dos dirigentes são revelados por uma pesquisa qualitativa realizada por Marra e Melo (2005) em uma universidade federal. A pesquisa destaca que as atividades gerenciais nessas instituições estão diluídas e incorporadas em práticas sociais, realizadas sem planejamento, imperando o imediatismo e o imprevisto.

Como obstáculos e desafios ao realizar a administração pelos gestores, Cavedon e Fachin (2000) apresentam a visão de que os “professores-gerentes” têm das instituições acadêmicas quando estão no exercício da função: burocracia da universidade; deterioração da universidade por falta de recursos materiais; importância do nome da universidade em face da sociedade; inexistência de controle sobre a atividade docente; cobrança por publicações; utilização do nome da universidade como vitrine; confronto entre professores novos e antigos; apego à universidade (a maioria dos professores foi aluno da própria universidade); e a excelência em pesquisa.

Portanto, segundo Mizael et al, (2012) o gestor reconhecer as características e as peculiaridades das instituições de ensino é um fator relevante e que deve ser considerado pelo gestor e sua equipe de trabalho. Além disso, deve considerar a influência de forças ambientais externas que tendem a provocar mudanças tanto nas formas de exercer suas funções como nas suas formas de gestão (Pereira, 1999).

Ainda se apresenta como desafio para os gestores, conforme Pacheco et al, (2013) o cenário de inércia, múltiplos objetivos, origem histórica difusa, que certamente confere às

instituições federais de ensino um alto grau de complexidade. Isto porque o gestor deve buscar os meios necessários para o desempenho das funções administrativas nesse contexto para atender os múltiplos objetivos dessas instituições.

Neste cenário de múltiplos objetivos, o gestor ainda se depara na atualidade com a conjuntura do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI – que segundo Ésther (2012) o programa foi lançado com base na meta de expansão da educação do Plano Nacional da Educação de 2001 cujo objetivo principal é dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior.

Ésther (2012) ainda vai dizer que o REUNI foi alvo – e ainda é – de muita controvérsia, originando diversos conflitos. Em várias universidades espalhadas pelo Brasil viram-se movimentos estudantis e docentes contrários ao programa, por entenderem que suas metas são elevadas demais, o que implicaria a queda de qualidade do ensino superior público. E, neste cenário de expansão, Mizael et al, (2012) dizem que há a necessidade de que as universidades e os gestores de criem novos mecanismos para realizar a gestão.

Cardim (2004, p. 224) afirma que é necessário que o gestor universitário tenha uma visão realista do contexto, assim como capacidade de gerir, buscando a confluência dos vários fatores que se apresentam, com vistas ao alcance dos objetivos organizacionais. Assim, deve-se levar em consideração o avanço das mudanças, das novas competências requeridas e da postura diferenciada que a sociedade como um todo vem exigindo.

Portanto, buscou-se a compreensão do processo de administração de uma universidade pública federal com as especificidades de sua organização e gestão, entendendo o papel e os desafios do gestor público responsável pelo desenvolvimento das ações organizações para o alcance dos objetivos propostos em ambiente complexo das organizações universitárias. A seguir é apresentada a metodologia da pesquisa que orienta o caminho percorrido no delineamento, coleta e análise dos dados encontrados.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo, apresentam-se os procedimentos metodológicos que foram realizados para operacionalizar a metodologia da pesquisa. Assim, define-se a tipologia da pesquisa e o seu delineamento, assim como as categorias de análise, a forma de coleta de dados e, por fim, a técnica de análise dos dados coletados.

3.1. Pesquisa Qualitativa

A escolha qualitativa ou quantitativa foi primariamente uma decisão sobre a geração de dados e os métodos de análise, só secundariamente, uma escolha sobre o delineamento da pesquisa ou de interesses do conhecimento (BAUER e GASKELL, 2002). A escolha pela pesquisa qualitativa se deu pelo interesse no entendimento dos significados, conceitos, definições, características, metáforas, símbolos e descrições das coisas a partir da perspectiva dos sujeitos (Berg, 2001). Isto porque são focos das pesquisas qualitativas o processo e o significado dos fenômenos sociais no dia-a-dia em que acontecem (WOODS, 1999). Conforme Silva e Menezes (2001) a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa porque procura descobrir os significados que os indivíduos e grupos atribuem às suas experiências, emoções, motivações, símbolos e outros aspectos subjetivos.

Assim, este estudo possui uma abordagem qualitativa, uma vez que permitiu a análise dos fenômenos sociais envolvidos na conjuntura do desenvolvimento da transparência e do controle social, a partir da Lei de Acesso à Informação, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

3.2. Delineamento da Pesquisa

O Delineamento que define como a pesquisa será realizada (Berg, 2001), foi o plano de condução da pesquisa. É a fase em que se define a caracterização da pesquisa quanto ao tipo, objetivos e abordagem, em que universo será aplicada, tipos de corte, nível e unidades de análise, categorias de análise, além da forma de coleta e análise dos dados (SILVA e MENEZES, 2001; VIEIRA, 2004). Assim, este estudo apresentou a seguinte caracterização:

- *Quanto à Natureza:* a pesquisa é **básica**, uma vez que busca gerar conhecimentos novos e úteis ao avanço da discussão teórica e, portanto, uma contribuição a uma situação vivenciada em determinada organização que, neste estudo, foi a UFRRJ;
- *Quanto aos Objetivos:* a pesquisa é **descritiva** porque visa descrever as características da organização a partir do fenômeno pesquisado.

- *Quanto à Abordagem:* a pesquisa é **qualitativa**, já que contempla fatores de subjetividade que não podem ser traduzidos numericamente. O ambiente natural, vivenciado na UFRRJ, é fonte direta de coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave.

A pesquisa teórica e de campo por meio de entrevista e documentos possibilitou a reunião de informações sobre a transparência e o controle social, após a implantação da Lei de Acesso à Informação na UFRRJ, a partir de 16 de maio de 2012. Portanto, fez-se menção das ações da IFES daquela data até o momento da coleta de dados. Conforme Vieira (2004), a pesquisa onde a coleta de dados é feita em um momento no tempo, mas resgata dados e informação de outros períodos passados, caracteriza-se como uma pesquisa de corte seccional longitudinal, onde a preocupação é a ocorrência do fenômeno no momento da pesquisa.

3.3. Caracterização da Organização Estudada

Enquanto organização de natureza pública, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) integram o conjunto da administração pública, superiormente dirigida ou tutelada pelo governo e, como órgão de soberania do Estado, estão sujeitas às regras e princípios de direito público comum à generalidade da administração pública (Silveira, 2006). Assim, as informações de natureza pública sob a guarda das IFES também estão sujeitas aos critérios da Lei de Acesso às Informações públicas, deste modo, precisam adequar-se a regulamentação a fim de ampliar o acesso à informação pública e a sua transparência.

Dentre as IFES do país está a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) que é uma autarquia pública, sediada em Seropédica, município do Rio de Janeiro que possui pouco mais de cem anos de existência. A UFRRJ passou por grandes transformações desde a sua inauguração: saiu da alçada do Ministério da Agricultura para o Ministério da Educação em 1967, quando foi obrigada a abrir cursos na área de Ciências Humanas para não perder o título de universidade, após a reforma universitária (Otranto, 2005). A partir de 2005, a Universidade foi incluída no Programa de Expansão do Ensino Superior, do Governo Federal⁵ e instalou no município de Nova Iguaçu, em 2006, o Instituto Multidisciplinar (Campus Nova Iguaçu) e o Instituto Três Rios (Campus Três Rios), em 2009, além disso, possui uma

⁵ Programa de Expansão do Ensino Superior - Foi criado pelo ministério da educação como parte da Reforma do Ensino Superior com intuito de atender ao Plano Nacional de Educação, instituído pela lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que definira metas de crescimento para o ensino superior brasileiro no decênio 2001-2011 (ante projeto da lei de ensino superior – MEC).

unidade de pesquisa em Campos dos Goytacazes. Na seção de Resultados e Discussões foram apresentadas informações sobre a pesquisa documental e as entrevistas.

O pesquisador foi servidor Técnico Administrativo de nível da UFRRJ pelo período de 2008 a 2013 atuando em cargos de gestão na área de licitações e na área administrativa no Departamento de Administração e Turismo do Campus - Nova Iguaçu da UFRRJ. Essa condição permitiu reconhecer alguns dos fenômenos investigados na pesquisa. Em 2014 o ano de 2014 o pesquisado foi aprovado em outro concurso para atuação como Técnico Administrativo de nível superior na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), atuando na assessoria da Direção Geral do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (HUCFF-UFRJ). Após o exposto nesta seção, são apresentadas, a seguir, as categorias de análise da pesquisa.

3.4. Categorias de Análise

Conforme Bardin (1977, p. 117) “*categorias [de análise] são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos*”. Pode-se dizer que são palavras-conceitos para interpretação e compreensão dos fenômenos estudados (WOODS, 1999). Conforme Vergara (2005) as categorias devem ser: (a) exaustivas, englobando praticamente todos os elementos sobre o assunto; (b) mutuamente exclusivas, ou seja, cada elemento só poderá ser utilizado em um único assunto; (c) objetivas, ou seja, não podem restar dúvidas quanto a definição dos termos constituintes; (d) pertinentes, adequando-se aos objetivos da pesquisa.

A Fundamentação Teórica da Pesquisa se apoiou em 3 construtos principais, quais sejam: a transparência na administração pública, o controle social e a gestão universitária. A partir dos Fundamentos teóricos encontrados, foi possível construir as categorias de análise definidas no (Quadro 05). As categorias de análise foram divididas em subcategorias conforme o referencial teórico estudado de forma a consubstanciar a pesquisa de campo por meio das entrevistas com os sujeitos escolhidos, tal como evidenciado no roteiro elaborado partir das subcategorias de análise.

Quadro 5: Categorias e Subcategorias de Análise

Categorias	Definições	Subcategorias
Gestão Universitária	Processo de planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades administrativas de uma organização pública de ensino superior, compreendendo suas especificidades, quanto à estrutura organizacional, objetivos e modelos de gestão, a fim de atender ao princípio Constitucional da eficiência. (PACHECO Et Al, 2013; VETTORATO, 2011; Melo 2012).	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Processo Administrativo ✓ Estrutura Organizacional ✓ Objetivos da organização ✓ Modelo de Gestão ✓ Desempenho
Controle Social	Diferentes formas de que a sociedade organizada dispõe para submeter a exame, fiscalizar, monitorar as políticas públicas no que se refere aos direitos dos cidadãos, ao destino dado aos recursos públicos e à garantia de manutenção de padrões mínimos de governabilidade nas instituições (TRALDI, 2003).	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Controle Social Interno; ✓ Controle Social da Comunidade no Entorno ✓ Controle Institucional ✓ Participação Social ✓ Prestação de Contas
Transparência Administrativa	É a abertura das organizações para a sociedade em um esforço contínuo de disponibilização do máximo de informações completas, objetivas, confiáveis, relevantes, de fácil acesso e compreensíveis, contribuindo para o fortalecimento de uma gestão democrática e a construção de caminhos para a redução da corrupção (KONDO ET AL, 2002; JARDIM, 1999; PEDERIVA, 1998; CHEVALIER, 1988).	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disponibilização de informações; ✓ Participação na Tomada de Decisão; ✓ Publicidade de Decisões ✓ Conscientização quanto ao acesso à Informação ✓ Prevenção da Corrupção
Acesso à Informação	Os órgãos públicos devem garantir e facilitar o acesso de informações de interesse público, assegurando o direito da informação e o livre acesso a tais informações, tendo o sigilo como exceção, utilizando-se, principalmente, das tecnologias da informação (ONU, 1948; MENDEL, FONSECA, 1996; MENDEL 2009).	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Importância da Lei de Acesso ✓ Práticas para promoção do acesso ✓ Conscientização quanto ao acesso ✓ Sigilo de Informações ✓ Desafios da LAI na UFRRJ

Fonte: Elaboração Própria

3.5. Coleta de Dados

Esta seção versa sobre os instrumentos e meios que foram utilizados para a coleta de dados para a pesquisa na UFRRJ, que foi realizada por meio de entrevista e pesquisa documental. A coleta de dados é a etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos planejados e das técnicas selecionadas, a fim de se efetuar a coleta dos dados previstos e atingir aos objetivos propostos, além de responder ao problema de pesquisa a partir da teoria utilizada (Marconi e Lakatos, 2003).

3.5.1. Pesquisa Documental

Conforme (Roesch, 2005) a pesquisa documental é uma das fontes de dados mais utilizadas na pesquisa social, sendo uma valiosa complementação das informações obtidas a partir da revisão de literatura e de fontes orais. Na pesquisa documental, as fontes dos dados estão restritas aos documentos, escritos ou não, que permitem compreender ou interpretar determinado fenômeno (MARCONI e LAKATOS, 2003). A análise de fontes documentais permite entender algumas situações organizacionais sob o prisma da própria organização, permitindo entender os conceitos internos da organização (ROESCH, 2005). Essas fontes documentais são capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente para evitar a perda de tempo e o constrangimento que caracterizam muitas das pesquisas em que os dados são obtidos diretamente das pessoas (GIL, 2008).

A pesquisa documental permitiu a caracterização da organização quanto a sua estrutura, objetivos e modelo de gestão além da identificação das práticas adotadas para a transparência e acesso à informação nos moldes da Lei de Acesso à Informação Brasileira. Para isso, foram utilizados arquivos públicos (Marcone e Lakatos, 2003) sob a guarda da organização. Dados externos também foram utilizados para completar a pesquisa documental, por meio de relatórios sobre o acesso à informação em órgão de controle da administração pública federal. Foram utilizadas as fontes de documentais relacionadas abaixo:

- Relatórios do Censo da Educação no Ensino Superior publicados pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira para a compreensão do contexto da educação no Ensino Superior Brasileiro.
- Relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): dados demográficos sobre a população de Seropédica, região onde a universidade está localizada;

- Informações do Portal da IFES, disponibilizadas no link Acesso à Informação e no Jornal Interno: Organograma, Plano de Desenvolvimento Institucional, Relatório de Gestão, Estatuto;
- Relatório da Controladoria Geral da União: relatórios sobre a solicitação de acesso à informação na UFRRJ e nas outras quatro universidades federais do Rio de Janeiro, quanto aos pedidos e respostas de acesso, participação social nas solicitações e quantidades de respostas atendidas no período de maio de 2012 a maio de 2014.
- Legislações sobre o acesso à Informação: Lei de acesso à Informação e Decreto que a regulamenta;
- Portal do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Por meio do levantamento de informações contidas nos documentos descritos acima buscou-se (a) caracterizar a IFES quanto a sua estrutura, objetivos e modelo de gestão, além disso, (b) identificar as práticas da IFES quanto à divulgação de informações de interesse público à sociedade.

35.2. Entrevistas

Pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formulam perguntas (Gil, 2008). É uma técnica de interações verbais entre dois ou mais sujeitos, expressas por meio de uma conversa, um diálogo, uma troca de significado; é um recurso para se produzir conhecimento sobre algo (VERGARA, 2009). A entrevista qualitativa tem por objetivo “*a compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos*” (Bauer e Gaskel, 2002, p. 65). De acordo com Vergara (2009) quando planejada, executada e interpretada pelo pesquisador a entrevista alimenta a investigação com informações coerentes e consistentes que permitem ao investigador alcançar conclusões adequadas.

São muitos os tipos de entrevistas que variam conforme o propósito da pesquisa definido pelo investigador (MARKONI e LAKATOS, 2003). Assim, as entrevistas qualitativas podem ser classificadas quanto ao número de participantes em coletivas ou individuais e, quanto à estrutura, classificam-se em abertas, semiabertas ou fechadas (VERGARA, 2009). As entrevistas qualitativas individuais semiabertas podem ser definidas ainda como, semiestruturadas (BAUER e GASKEL, 2002).

Vergara (2009) diz que para atingir os objetivos da entrevista qualitativa, as ideias do entrevistador precisam ser arrumadas em um roteiro que servirá de guia para a obtenção das respostas ao problema de pesquisa. A construção do roteiro de entrevistas requer: (a) ouvir previamente pessoas que apresentem contribuições para o campo que será estudado e outras que já tenham experiência com o método; (b) realizar testes através de entrevistas-piloto, de forma a aperfeiçoar as perguntas e a estratégia de como se conduzir a entrevista e (c) proceder com o ajuste final pela avaliação de juízes, e do teste prévio com pessoas convidadas a se portarem como entrevistados.

Nesta pesquisa foram utilizadas entrevistas individuais semiestruturadas para a compreensão do ambiente, percepções, comportamento e fenômenos da UFRRJ ao desenvolvimento da transparência, a partir da promulgação da Lei de Acesso à Informação e suas diretrizes. Com base na fundamentação teórica foi elaborado o roteiro de entrevistas (Apêndice A) que foi submetido as etapas descritas a seguir, conforme VERGARA (2009):

- Elaboração do roteiro a partir do marco teórico levantando;
- Entrevista-piloto com sujeito selecionado segundo critérios da pesquisa;
- Ajuste do roteiro
- Validação do roteiro e início da coleta
- Transcrição das entrevistas
- Análise das entrevistas

Salienta-se que o roteiro da entrevista foi alterado por três vezes para adaptação dos conceitos à realidade dos entrevistados de forma a viabilizar a entrevista, uma vez, que nas primeiras entrevistas percebeu-se a não compreensão de alguns termos e significados específicos estudados, por exemplo, o conceito de controle social, devido às várias acepções da palavra. Neste sentido, a construção do roteiro definitivo se deu após a terceira entrevista, a fim de adaptar os conceitos e as ideias dos entrevistados. Deste modo, por meio da pesquisa, pretendeu-se compreender o fenômeno pesquisado, a partir das diversas experiências e vivências dos sujeitos que foram entrevistados segundo os critérios informados na próxima seção.

3.5.3. Seleção dos Sujeitos da Pesquisa

A escolha dos entrevistados de determinado corpus social teve por objetivo compreender as diferentes posições tomadas sobre o fenômeno pesquisado com o intuito de esclarecimento do problema pesquisado (Bauer e Gaskel, 2002). Assim, nesta seção indicam-

se os sujeitos selecionados e os critérios para a seleção dos mesmos no contexto da UFRRJ. A **seleção dos sujeitos** foi realizada com doze (12) dos gestores da universidade que são membros do Conselho Universitário e do Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão, principais órgãos de decisão, responsáveis pelas políticas acadêmico-administrativas da UFRRJ. Todos os entrevistados possuem cargos de Direção e Assessoramento (D.A.S), estratégicos para a universidade, conforme (Quadro 6) a seguir:

Quadro 6: Perfil Funcional dos Entrevistados

CÓD.	GÊNERO	FORMAÇÃO	CARGO	IDADE	TEMPO NA UFRRJ
E-1	Masculino	Doutorado	Professor	42	8 anos
E-2	Feminino	Doutorado	Professor	58	30 anos
E-3	Feminino	Mestrado	Professor	45	6 anos
E-4	Feminino	Doutorado	Professor	50	6 anos
E-5	Feminino	Doutorado	Professor	65	35 anos
E-6	Masculino	Especialização	Tec. Adm	61	38 anos
E-7	Masculino	Doutorado	Professor	45	18 anos
E-8	Masculino	Doutorado	Professor	44	9 anos
E-9	Feminino	Especialização	Tec. Adm	56	28 anos
E-10	Masculino	Doutorado	Professor	57	32 anos
E-11	Feminino	Doutorado	Professor	47	27 anos
E-12	Masculino	Doutorado	Professor	65	38 anos

Fonte: elaboração própria

O (Quadro 6) apresenta o perfil funcional dos entrevistados. Optou-se por não identificar os setores respondentes para que os gestores não fossem identificados e se evitasse a resistência ao fornecimento de informações para a pesquisa. As entrevistas iniciaram em setembro, mas devido aos reagendamentos e negativas de alguns dos sujeitos pré-selecionados, foi concluída em janeiro de 2015.

Em breve análise do quadro acima, observa-se que todos os gestores entrevistados possuem mais de 40 anos e, em sua maioria, são professores com nível de doutorado. Além disso, o tempo destes gestores na UFRRJ é de aproximadamente 23 anos, conforme se observa na última coluna do quadro acima. Quanto ao gênero percebe-se a proporcionalidade entre homens e mulheres.

3.6. Técnica de Análise dos Dados

3.6.1. Análise de Conteúdo

A técnica de análise dos dados utilizada foi a análise de conteúdo que segundo Bardin (1977) pode ser compreendida como um conjunto de técnicas para conferir maior objetividade e cientificidade da análise sistemática de comunicações. De acordo com a mesma autora o objetivo principal da análise de conteúdo pode ser sintetizado em manipulação das comunicações, tanto do seu conteúdo quanto da expressão desse conteúdo, para colocar em evidência indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a mesma da mensagem.

Sobre as comunicações, Bauer e Gaskell (2008) indicam que os materiais textuais escritos são os mais tradicionais na análise de conteúdo, podendo ser manipulados pelo pesquisador na busca por respostas às questões de pesquisa. Flick (2009, p. 291) afirma que a análise de Conteúdo “*é um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material*”. Portanto, a análise de conteúdo é um recurso metodológico que pode servir a muitas disciplinas e objetivos, uma vez que tudo o que pode ser transformado em texto é passível de ser analisado com a aplicação desta técnica.

Vergara (2005) complementa dizendo que a análise de conteúdo possui três etapas básicas: (a) pré-análise, consiste na seleção do material e os procedimentos a serem seguidos; (b) exploração do material, diz respeito à implementação dos procedimentos escolhidos na etapa anterior; (c) tratamento dos dados e interpretação. A seguir é indicada, de forma resumida, a forma de utilizar a análise de conteúdo, conforme descrição da VERGARA (2005, p. 17):

- Definição dos meios para coleta de dados;
- Coleta de dados através dos instrumentos escolhidos;
- Leitura do material selecionado durante a etapa de coleta de dados;
- Definição das unidades de análise;
- Definição das categorias de análise conforme a grade escolhida;
- Execução da análise com base em procedimentos interpretativos.

Pode-se dizer que análise de conteúdo é uma técnica refinada, que exige muita dedicação, paciência e tempo do pesquisador, o qual tem de se valer da intuição, imaginação e criatividade, principalmente na definição de categorias de análise. Para tanto, disciplina, perseverança e rigor são essenciais (FREITAS, CUNHA, & MOSCAROLA, 1997).

Nesta pesquisa foram analisados os conteúdos dos dados coletados por meio da pesquisa documental e entrevista. As entrevistas foram realizadas com os gestores da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. As análises de conteúdo dos dados coletados foram limitadas às respostas dos entrevistados e os dados coletados nos documentos, a partir das categorias de análise construídas por meio do referencial teórico.

Deste modo, foi possível ter a compreensão do problema de pesquisa, a partir da perspectiva dos gestores, e, por conseguinte a busca por resposta ao problema proposto. A compreensão do problema foi elaborada, por meio da organização dos depoimentos em unidades de contexto e de registro. Desta forma, foi possível agrupar (GIL, 2008) as respostas e elaborar os quadros sintéticos dos achados em cada subcategoria. Esta etapa da análise de conteúdo sucedeu os procedimentos iniciais estabelecidos por Vergara (2005): definição dos meios para coleta, leitura do material selecionado e definição das categorias e subcategorias de análise.

Na pré-análise, além da revisão de literatura, da definição das suposições do problema de investigação e do tipo de coleta de dados, foram definidas as categorias de análise que já foram apresentadas em seção anterior. Na fase exploratória, foram seguidas as seguintes etapas:

- a) Leitura do material selecionado durante a etapa de coleta de dado por meio de entrevistas;
- b) Foi definido a grade mista, pois não se quis limitar a presença de elementos pré-determinados;
- c) Definiu-se na codificação o parágrafo como unidade de contexto e o tema como unidade de análise;
- d) Procedeu-se aos recortes das unidades de contexto e de análise na classificação do material conforme as categorias de análise selecionadas.

Os documentos foram analisados e interpretados com base no marco teórico escolhido, a partir das categorias de análise pré-definidas (VERGARA 2005). Os dados institucionais, disponíveis na página da UFRRJ e em portais governamentais serviram para a caracterização da organização e compreensão da sua estrutura organizacional no contexto da educação superior brasileira. Além disso, foram analisados dados de acesso à informação no âmbito da UFRRJ disponíveis no portal de acesso à informação da Controladoria Geral da União.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Buscou-se ao longo deste estudo, por meio da revisão teórica, a construção das bases que fundamentam o tema, que serão utilizadas nesta seção para suportar a discussão e a análise dos dados encontrados por meio da pesquisa documental e entrevista com os gestores da UFRRJ. Desta forma, a análise dos resultados e a discussão desta pesquisa perpassam pela:

a) Caracterização da UFRRJ quanto a sua estrutura, objetivos e modelo de gestão; b) Exercício do controle social e institucional na UFRRJ; c) Práticas quanto a transparência de Informações de Interesse Público na UFRRJ; d) Promoção do Acesso à Informação na UFRRJ.

4.1. Gestão Universitária na UFRRJ

O Censo da Educação de 2012 (INEP, 2012) demonstra que existem 2.416 Instituições de Ensino Superior (IES) em todo o Brasil das quais 304 são Públicas e, desse total, existem 103 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). As IFES totalizam aproximadamente 33,88% do total de Instituições Públicas e 4% do total das Instituições de Ensino Superior do Brasil (Quadro 7). Destaca-se que entre as Instituições Federais de Ensino Superior estão incluídas as Universidades, Faculdades, Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs).

Quadro 7: Estatísticas da Educação Superior – 2012

Estatísticas Básicas	Categoria Administrativa					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
Instituições	2.416	304	103	116	85	2.112
Cursos	31.866	10.905	5.978	3.679	1.248	20.961
Graduação	7.037.688	1.897.376	1.087.413	625.283	184.680	5.140.312
Ingressos	2.747.089	547.897	334.212	152.603	61.082	2.199.192
Concluintes	1.050.413	237.546	111.165	96.374	30.007	812.867

Fonte: Censo da Educação 2012 – INEP

Dentre as 10 Instituições Federais localizadas no Rio de Janeiro está a UFRRJ. A Origem da Instituição é a Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (ESAMV), criada em 1910 vinculada ao Ministério da Agricultura. Em 1943 a IFES recebeu o nome de Universidade Rural do Brasil, em 1960 foi denominada Universidade do Rio de Janeiro e,

somente em 1962, foi reconhecida como Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, momento em que passou a ser vinculada ao Ministério da Educação (BARBOSA, 2013).

Quadro 8: Distribuição das IES por Regiões do Brasil

Instituições de Ensino Superior por Região Geográfica – 2012					
Regiões	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Norte	154	16	5	7	126
Nordeste	444	26	16	23	379
Sudeste	1173	34	76	33	1030
Sul	409	17	15	17	360

Fonte: Elaborado a partir do Censo da Educação 2012 – INEP

O quadro acima demonstra a importância das IES desta região para a Educação Superior do País, representando a maior parte das vagas em todo o Brasil. Olhando para a região, Minas Gerais possui a maior quantidade de Instituições Públicas Federais com 50% e o Rio de Janeiro possui 29,41% (Quadro 9).

Quadro 9: Distribuição das IES no Sudeste

Instituições de Ensino Superior do Sudeste – 2012					
Regiões	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Sudeste	1173	34	76	33	1030
MG	346	17	5	7	317
ES	88	2	1	1	84
RJ	141	10	12	2	117
SP	598	5	58	23	512

Fonte: Elaborado a partir do Censo da Educação 2012 – INEP

A sede da UFRRJ está localizada atualmente em Seropédica que possui, aproximadamente, 81.260 habitantes (IBGE, 2014) e está situada a aproximadamente 80 km do centro do Rio de Janeiro. Perfazendo um raio de abrangência de aproximadamente 50 km, as regiões limítrofes, que constituem o entorno da universidade, são: 1) Baixada Fluminense; 2) Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro; 3) Costa Verde e 4) Vale do Paraíba.

Nas regiões vizinhas mais próximas estão os municípios de Itaguaí, Japeri, Paracambi e Queimados. Conforme informações do IBGE (2010) o desenvolvimento desta região teve início quando da transferência do Campus da UFRRJ para Seropédica, em 1948.

O município de Seropédica é considerado uma cidade universitária já que a UFRRJ continua a influenciar o nível de renda da população, no desenvolvimento do comércio e ainda contribui para a realização de serviços públicos no município que, por meio de convênios com a prefeitura, algumas propriedades da UFRRJ são utilizadas para abrigar serviços do município (IBGE, 2014). Destaca-se que a abrangência de atuação da UFRRJ foi ampliada após a criação de novos campi nos municípios de Nova Iguaçu e Três Rios, baixada fluminense e região serrana do Rio de Janeiro, respectivamente. A expansão foi realizada por meio do Programa de Expansão das IFES do Governo Federal (REUNI) a qual as universidades públicas federais foram submetidas a partir de 2005 (BARBOSA, 2013).

Após a descrição do contexto em que está inserida a UFRRJ, a partir da perspectiva global e local, entende-se a representatividade da instituição no cenário da educação superior nacional e do Estado do Rio de Janeiro. Por conseguinte, as dimensões da gestão que consubstanciam esta representatividade no sentido de atingir os objetivos propostos são compostas pelo processo administrativo que será descrito na seção seguinte.

4.1.1. Processo Administrativo na UFRRJ

A gestão é uma função fundamental e inerente a qualquer organização, independente de sua finalidade, seja ela pública ou privada. Assim, a gestão se aplica às organizações de educação, tal como preconizado por Pacheco et al (2013) e Pereira (1999) ao estudarem organizações universitárias e indicarem a profissionalização da gestão destas organizações a fim de que alcancem o seu principal objetivo que é a socialização e disseminação de conhecimento.

O cerne da Gestão é o processo de Administração desempenhado pelo gestor que segundo Carvalho (1997); Montana e Charnov (2006) é exercido por meio do planejamento das ações determinando metas e objetivos, a organização dos meios para alcançá-los, do comando e coordenação das pessoas envolvidas e o controle das etapas para que os resultados sejam alcançados.

Contudo, deve-se considerar a influência de forças ambientais externas que tendem a provocar mudanças tanto nas formas de exercer suas funções como nas suas formas de gestão, tal como preconizado por Pereira, (1999) ao compreender a influência do ambiente externo na gestão de organizações públicas universitárias. E, neste cenário, há a necessidade do gestor criar novos mecanismos para realizar a gestão conforme identificado por Mizael et al (2012) a interdependência das universidades públicas federais quanto às determinações das diretrizes do governo federal. A expansão das universidades foi determinada pelo governo federal para

atingir meta de crescimento da educação pré-determinada no Plano Nacional da Educação (ÉSTHER, 2012). Este cenário trouxe mudanças para a gestão das universidades. Destacam-se os trechos a seguir:

“Olha só a universidade cresceu. Houve o REUNI, houve o aumento de docentes, mas o governo não acertou o nosso passivo [...] O governo em 2010 publicou uma portaria que definiu o número de servidores X, mas não levou em consideração o que você tinha atrás [...] Então ele reduziu a sua capacidade de força e aumentou a universidade em termos de tamanho e ao mesmo ele proibiu ou tornou extintas as categorias A e B e só posso mexer com C, D e E. Então a cada dia que passa a nossa força de trabalho está só diminuindo.”(E-10).

“Praticamente dobramos o número de cursos de pós-graduação lato sensu. Contudo o número de funcionários continuou praticamente o mesmo e não teve o aumento do quantitativo somente reposição dos aposentados.”(E-7).

Conforme os trechos acima, a expansão advinda por meio REUNI, ampliou, consideravelmente, o número de professores e alunos, mas não o número de técnicos administrativos, gerando um passivo de servidores para atuação na área administrativa da universidade. Conforme Cardim (2004) compreende-se que a universidade e os gestores passaram a ter novos desafios do ponto de vista do seu processo administrativo que precisam ser encarados de modo realista diante da configuração definida no REUNI. Veja que no (Quadro 10), abaixo, fica evidenciada a expansão, em números, das atividades da UFRRJ no período de 2005 a 2012.

Quadro 10: Expansão da UFRRJ no Período de 2005 a 2012

Ano	Campus	Vagas	Cursos Graduação	Matriculados	Docentes Efetivos	Docentes Substitutos	Técnicos Administrativos
2005	1	1650	22	7140	476	107	1089
2012	3	3.590(a)	57(b)	11391(c)	1041	52	1218

Fonte: Elaborado a partir de Barbosa et al (2013)

(a) São 3510 vagas iniciais, mais 80 oferecidas em duas turmas PARFOR no 2º Período letivo de 2012 (40 vagas no curso de Letras e 40 na 2ª turma de 2ª Licenciatura em Filosofia); (b) São 55 cursos regulares, uma turma de Licenciatura em Educação no Campo e duas turmas de 2ª Licenciatura em Filosofia, além de dois (02) cursos de graduação à distância junto ao Consórcio CEDERJ; (c) Referência – 2012-1 (total de matrículas regulares) em 08/02/2013, Módulo Acadêmico.

Pode-se verificar no (Quadro 10) que no período de 2005 a 2012 a IFES expandiu em 117,57% o número de vagas oferecidas, além disso, ampliou a quantidade de cursos em 159% e o número de matrículas cresceu 59,53%. Quanto ao corpo de professores também houve considerável mudança: o número de docentes efetivos foi ampliado em 118,69%, o quantitativo de docentes substitutos foi reduzido em 50%. Contudo, verifica-se que o corpo de servidores técnicos administrativos efetivos, foi aumentado em apenas 11%. Este dado coaduna-se com os trechos destacados pelos gestores entrevistados.

A extinção de cargos, considerados não essenciais e que possam ser contratados por empresas especializadas, é uma estratégia do governo federal para o enxugamento da administração pública baseada no modelo de administração pública gerencial, reflexo da reestruturação flexível praticada nas empresas privadas, utilizando-se de ferramentas já utilizadas na Administração de Empresas para a administração pública, conforme já identificado por Paes de Paula (2005); Falqueto e Farias (2012) ao estudarem as novas práticas de gestão pública advindas do gerencialismo, tais como a terceirização utilizada na administração pública para substituição dos cargos considerados extintos. Contudo, a terceirização é entendida como um problema pelos gestores devido ao alto custo financeiro e a dificuldade na coordenação e o comando destes profissionais. A seguir, são descritos alguns trechos:

“Hoje a nossa folha de terceirização é imensa porque não houve concursos na mesma proporção da expansão. Então isso acaba sobrecarregando um conjunto de etapas que a gente tem nesse processo [...] A gente tem um problema de funcionários de um modo geral porque alguns cargos foram extintos. [...] Os nossos gastos aumentam ano a ano porque a folha com terceirização aumenta tem dissídio coletivo, tem que pagar esses dissídios e o nosso quantitativo de receita permanece o mesmo ou às vezes diminui [...] Então eu não posso fazer concurso eu preciso terceirizar e o terceirizado acaba sendo problema em alguns momentos.” (E-7).

“Nós temos muitos terceirizados hoje; gastamos muito dinheiro com isso, mas não funciona. O clima é o seguinte: o sujeito do quadro já viciou os terceirizados. O vício já existe do não trabalho, então bicho é um troço complicado [...] Vou te dar um dado. Se você fizer uma pesquisa que em história a gente chama de perfil prosopográfico dos personagens: qual é a origem deles, trajetória na instituição você vai ver que aqueles terceirizados tem ligação familiar com quase todos os funcionários do quadro. Como a gente não pode contratar via concurso o faxineiro, o copeiro, estes cargos menores que foram extintos, o nosso clientelismo está terceirizado” (E-8).

Depreende-se do segundo trecho que a terceirização preconizada no modelo gerencial, acaba por ser cooptada para atender aos interesses pessoais de servidores do quadro da instituição. Uma vez que possuem graus de parentescos com os servidores, os terceirizados também não executam as tarefas como deveriam evidenciando-se características do modelo patrimonialista, no que diz respeito ao uso dos recursos públicos para interesse próprio, conforme já discutido por Cardoso Jr. (2011) quando descreveu os modelos de gestão pública presentes no Brasil. Além disso, o entrevistado 8 disse que:

“A origem deste problema todo está na gestão e não adianta eu perseguir aqui não porque o outro não faz. Então é processo mais complexo. Aqui deveria ter uma mudança organizacional gigantesca, pesada..”(E-8)

Conforme Secchi (2009) percebe-se a confluência de características dos modelos de administração pública na mesma organização influenciando a ação dos gestores. Conforme

preconizado por Vieira e Vieira (2004) e Cardim (2004) a possível solução seria a mudança na gestão, ensejando uma mudança organizacional na administração pública que vem sendo exigida pela sociedade como um todo do gestor.

A expansão promovida na UFRRJ também foi evidenciada quando se falou do planejamento da universidade, principal assunto destacado pelos gestores neste tópico, conforme pode ser observado abaixo:

“Bom, em termo de planejamento a universidade precisa investir mais no sentido de se organizar para consolidar esse processo de expansão que ela vivenciou nos últimos anos. Ao mesmo tempo eu acho que a instituição em termos de gestão, responde a esse momento institucional que faz parte de um contexto maior que foi essa expansão. Nós temos uma referência maior que é o PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional – eu acho que ali você tem metas gerais para a universidade.” (E-4).

Identifica-se a necessidade do investimento no PDI de forma contribuir para a consolidação do crescimento e fortalecimento da atuação de acordo com missão, objetivos, planos, tal como preconizado por Muriel (2006) ao elaborar estudo em universidades federais sobre a importância do PDI. Além disso, o PDI é considerado a referência maior para o planejamento da universidade, conforme preconizado no Decreto 5773/06 do Ministério da Educação. Ainda sobre o documento identificou-se algumas outras falas, conforme a seguir:

“Tem o plano de desenvolvimento institucional [...] Isso são regras institucionais, agora a efetivação disso, na minha percepção é um pouco precária porque a gente ainda não criou o hábito de ter um planejamento anual.” (E-1).

“A Rural ainda peca por certo amadorismo. Quando a gente fala em planejamento... A gente não tem planejamento. Então, o improvisado é a regra do dia a dia. O PDI está lá colocado muito vagamente. É um pouco uma letra morta neste sentido.” (E-8)

“Basicamente isso é um indicativo. Ele é apenas um indicativo porque no dia a dia você vê que as necessidades são muito maiores do que aquilo que são indicados. O PDI é um plano de desenvolvimento que traça uma linha, mas na realidade a gente amplia muito aquilo.” (E-10)

Os gestores acima descritos identificam que a universidade ainda tem utilizado o PDI para atender a norma regulamentadora, deste modo, pouco dinâmico para antecipar as decisões e o cumprimento da missão e objetivos ao contrário do orientado por Alday (2000) que compreende o planejamento como uma ferramenta. Apesar de se reconhecer que o documento ainda é utilizado somente para atender as exigências dos órgãos de controle, o trecho abaixo esclarece a importância do documento e indica iniciativas para que o PDI seja utilizado como uma ferramenta estratégica da instituição, tal como já identificado por Mizael et al (2012) ao identificar o PDI como um recurso estratégico para projetar o futuro da IFES.

“O PDI na verdade está aqui no sentido da gente deixar de o PDI ser apenas um instrumento necessário do ponto de vista de prestar informações externas. O que é o PDI? É um conjunto

de ações, de objetivos que se coloca ali no sentido de apontar qual é a linha de desenvolvimento institucional. A ideia é que o PDI seja vivo.” (E-12).

O relato a seguir descreve o objetivo do documento que é a elaboração de um planejamento médio de cinco (5) anos que norteie políticas de gestão da universidade. Identifica-se na fala a obrigatoriedade do documento que caso não seja apresentado, impede a participação da universidade em programas do governo. Compreende-se assim a visão estratégica compreendida no documento Costa (2012) e a obrigatoriedade legal, conforme já identificado por Muriel (2006); Brasil (2002), tal como exemplificado no trecho a seguir:

“No PDI nós fazemos um planejamento de 5 anos que é uma exigência do governo federal sem o PDI, por exemplo, você não podemos entrar em determinados editais.(...) esse documento que norteia a gestão da universidade é o PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional.” (E-7)

A seguir, descreve-se a necessidade de acompanhamento das metas estabelecidas no PDI para que a sua eficiência e efetividade sejam garantidas, uma vez que é um documento obrigatório Silva et al (2013) que pode contribuir para a gestão das universidades federais. Deste modo, é preciso que o planejado tenha um efeito nas ações para que o documento tenha sua eficácia comprovada, principalmente por meio da utilização de sistemas de informações, conforme estudado por Bernardes e Abreu (2004) e também identificado nos trechos a seguir:

“Nós temos uma coisa chamada PDI, Plano de Desenvolvimento Institucional a cada ano ele tem um percentual de alcance. Mas até agora não foi divulgado um sistema de controle de como está sendo executado esse PDI, como ele está fluindo. Posso dizer que algumas coisas ou a maioria não foi implementada.” (E-6).

“Ainda é muito incipiente. Falta sistema de informação que consolide as informações em tempo real para todos os setores [...] Ainda falta estrutura para o trabalho em relação a recursos materiais e de pessoal [...] nós temos tantos problemas estruturais que consomem a gente que gera essa dificuldade de fazer até o cotidiano funcionar.” (E-2).

Percebe-se que há algumas iniciativas na busca de garantir que as ações e planos traçados no PDI se concretizem, contudo, há escassez de recursos que fazem com que os gestores trabalhem por meio de uma visão imediatista, tal como descrito por Costa (2012) quando identifica as visões de planejamento de gestores universitários. Assim, faz-se necessária uma visão futuro, tal como identificado por Almeida (2010) para o alcance dos objetivos organizacionais.

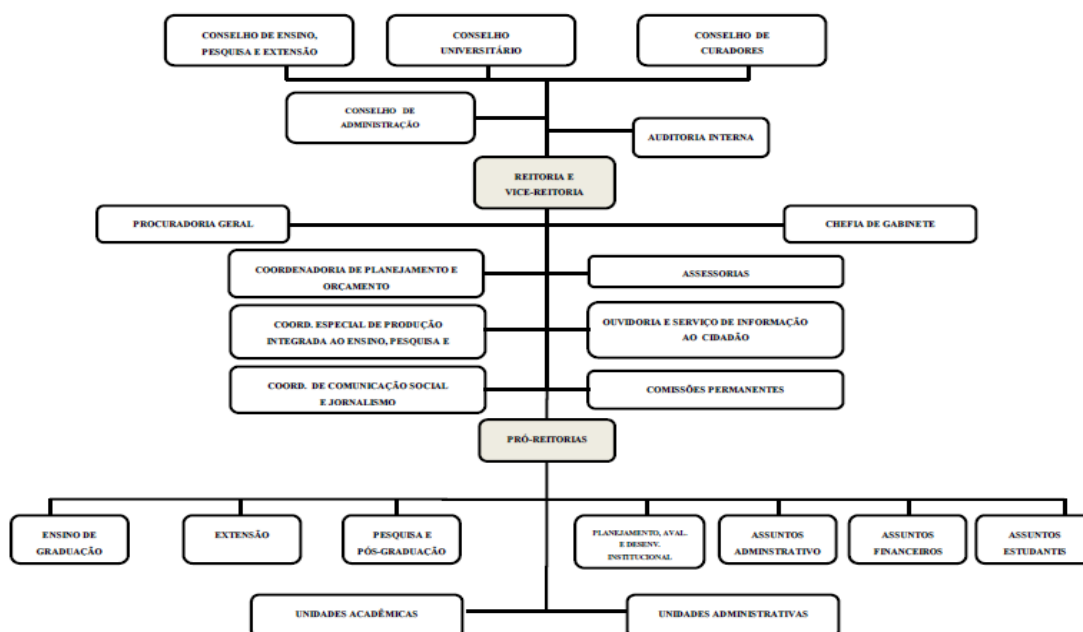
“No último PDI quando eu ainda não era Pró-Reitora solicitaram que eu colocasse, eu e os outros, que a gente colocasse algumas coisas que a gente achasse importante para se fazer no PDI que seria o nosso plano e efetivamente a gente colocou e a gente seguiu a risca. É óbvio que a gente não conseguiu fazer tudo porque algumas coisas a gente teve que modificar.(...)” (E-11).

A obrigatoriedade de expansão rápida não foi acompanhada de todos os recursos necessários para a manutenção das ações em conformidade com as novas exigências do programa de governo. A UFRRJ ainda está consolidando este processo e buscando meios para adequar o seu planejamento aos novos desafios desta conjuntura social e os elementos de sua estrutura organizacional. A seguir discorre-se sobre a função de administração organização e os elementos da estrutura organizacional da UFRRJ.

4.1.2. Estrutura Organizacional

As universidades são organizações públicas complexas pela condição de especialização, convivência com diversas áreas de atuação e objetivos amplos, conforme já identificado por Pereira (1999) ao realizar estudo sobre a gestão de universidades públicas federais. As organizações universitárias possuem autonomia universitária, tal como já verificado em Brasil (1997) no Plano de Diretrizes e Bases. Além disso, as universidades públicas federais são organizações formais e burocráticas Pacheco et al (2013), portanto, a compreensão da transparência e controle social nestes espaços perpassa pela compreensão dos processos organizacionais presentes no contexto destas instituições. A seguir é apresentado o organograma da UFRRJ (Figura 2) e a descrição das atividades dos principais órgãos da organização.

Figura 2: Estrutura Organizacional da UFRRJ



Fonte: Adaptado de Barbosa et al (2013).

Conforme descrito no Organograma e informações do Relatório de Gestão Barbosa, et al (2013) pode-se estabelecer a relação funcional entre os principais órgãos deliberativos da UFRRJ, conforme descrito a seguir:

- ✓ **Conselho Universitário (CONSU):** é a principal instância deliberativa para assuntos acadêmicos, administrativos e disciplinares. É composto pelo Reitor, Vice-Reitor, Pró-Reitores de Assuntos Administrativos, Estudantis e Financeiros, além dos Diretores de Institutos e de Representantes dos Técnicos Administrativos, Docentes e Alunos.
- ✓ **Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE):** responsável por estabelecer a política acadêmica institucional e normatizar as atividades de ensino, pesquisa e extensão;
- ✓ **Conselho de Curadores (CONCUR):** responsável pelo controle e a fiscalização econômico-financeira da IFES;
- ✓ **Conselho de Administração (CAD)** - é um órgão consultivo que tem por objetivo ampliar os debates e apresentar soluções a respeito da definição de políticas de gestão administrativa e financeira;
- ✓ **Auditoria Interna (AUDIN):** atua na promoção da defesa do patrimônio público, acompanhando a execução dos atos administrativos e indicando, em caráter opinativo, preventiva ou corretivamente, ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação.
- ✓ **Reitoria e a Vice-Reitoria:** responsáveis pela coordenação, fiscalização e superintendência das atividades da Universidade.

Após identificação do desenho formal da universidade apresentada no organograma, faz-se, na sequência, a análise e discussão dos elementos apresentados nas falas dos gestores, em que se configuram malhas de relações intrincadas Pires e Lima (2013) na conjuntura da organização que não são facilmente transmitidos no organograma. Assim, são desvendados elementos, tais como a hierarquia das decisões, setores inoperantes, quem efetivamente toma as decisões, fontes de poder e política estabelecida:

“Há pressões políticas, mas não sobre a gestão porque a hierarquia é muito bem definida.”(E-1)

“A estrutura da Rural é composta pelo Conselho Universitário, a Reitoria e Vice-Reitoria e as Pró-Reitorias. Além disso, há os setores administrativos que são ligados às pró-reitorias. Esta é a estrutura da Rural. Os conselhos da universidade são: o Conselho Universitário que é a maior instância de decisão da universidade; o Conselho de Curadores, o Conselho de Administração que está sem atuação e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.” (E-2).

“[...] o conselho maior que é o Conselho Universitário (CONSU), o Conselho de Ensino de Pesquisa e Extensão (CEPE) e o Conselho de Curadores (CONCUR) e tem outro que é o CAD, Conselho de Administração, que ainda não está em pleno funcionamento.”(E-6).

“Nós temos três conselhos e um quarto conselho, né. A Rural tem o Conselho Universitário, o CEPE, tem o CONCUR, conselho de curadores; o CEPE é de pesquisa, né e tem o CAD, que um conselho que poucas universidades no Brasil tem.”(E-9)

Evidencia-se nas falas acima a falta de atuação do Conselho de Administração que é consultivo e tem como propósito propor políticas para os problemas de gestão administrativa e financeira da universidade. A estruturação do conselho na universidade é considerada uma inovação que não é apresentada na estrutura da maioria das universidades federais brasileiras.

Como inovação também é encontrada na estrutura da UFRRJ os Conselhos por área de conhecimento (CEPEA) que faz intermediação ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) na discussão de problemas acadêmicos relacionados às áreas de atuação da universidade. Os CEPEAS fazem mediação entre os assuntos que serão discutidos no CEPE, otimizando o tempo das reuniões:

“Uma inovação é acadêmica que foi a criação de uma mediação de conselhos por área de conhecimento. [...] Avançamos porque tira do CEPE tudo.”(E-8).

É interessante perceber que tanto o CAD quanto os CEPEAS, são conselhos superiores considerados inovadores na estrutura da UFRRJ. Contudo, o primeiro que trata de assuntos administrativos está sem atuação e o segundo trata de assuntos acadêmicos e está em plenas atividades. Parece ter aí a dicotomia entre o poder acadêmico e o poder burocrático descrito por Perreira (1999; Takahashi (2014) com a supremacia do primeiro sobre o segundo. Entende-se uma resistência a mudança uma vez que o conselho é novo na estrutura da organização, mas não tem atuação de fato, ampliando o organograma, mas sem atuação de fato, tal como identificado por Vieira e Vieira (2004); Falqueto e Farias (2012) ao estudarem organizações universitárias.

No organograma são apresentados órgãos executivos responsáveis por áreas funcionais na organização Sobral e Peci (2008) definidas por assuntos acadêmicos e administrativos identificando a amplitude de comando dos cargos. Assim, no auxílio da Reitoria e da Vice-Reitoria há as Pró-Reitorias. A UFRRJ possui sete (07) Pró-Reitorias que são divididas por assuntos acadêmicos e administrativos, tais como descrito na fala a seguir:

“As pro-reitorias nossas acadêmicas são a graduação, a pesquisa e a extensão. E tem as administrativas que é a PROAF que é a financeira, a PROAD que é a administrativa e o Planejamento.” (E-11).

“A estrutura da universidade é uma estrutura que tem Reitoria e Vice Reitoria e ligada a ela para cada assunto específico você tem as pro-reitorias.” (E-12).

Deste modo, são três Pro-Reitorias acadêmicas, a saber: Graduação, Pós-Graduação e Extensão. As falas dos atores entrevistados identificam que a descrição das Pro-reitorias acadêmicas pouco variam em comparação com outras universidades no Brasil, assim, mantém-se uma estrutura formal tradicional que é descrita também por Vieira e Vieira (2004); Falqueto e Farias (2012). Além disso, identifica-se que a divisão de recursos é diferenciada entre as Pró-reitorias, tendo maior ênfase a de graduação com maior aporte de recursos o que evidencia uma competição por recursos de poder nas áreas de atuação de cada pró-reitoria.

Hoje são sete pro-reitorias. Eu vou pela ordem das acadêmicas depois as administrativas: tem a pro-reitoria de ensino pesquisa e pós-graduação, a de graduação, a pro-reitoria de extensão. No país todo é comum ser estas três. O que muda são as administrativas. Se comparar com as outras universidades aqui no Rio.”(E-8)

[...] As Pro-reitorias nossas acadêmicas são a graduação, a pesquisa [pós-graduação] e a extensão. [...] Quando se divide o bolo orçamentário na universidade [...] a graduação é o principal e eu acho isso justo, né [...] Historicamente em todas as universidades a extensão é relegada. É relegada de verdade.” (E-11).

Já a descrição das Pro-reitorias administrativas sofrem alterações conforme a estrutura organizacional da universidade. Na estrutura da UFRRJ são quatro (4) Pro-reitorias administrativas assuntos: Financeiros; Administrativos, Estudantis e uma nova Pro-Reitoria de Planejamento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional, criada em 2013. Abaixo, destacam-se trechos que evidenciam esta realizada:

“Você tem uma pro-reitoria de assuntos administrativos que não é bem administrativo. Ela é muito mais gestão de pessoas. Você tem a pro-reitoria de assuntos estudantis e a pro-reitoria nova agora que foi criada de Planejamento e Orçamento, que não minha opinião não planeja é um setor morto.”(E-8).

A recente criação da Pro-Reitoria de Planejamento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional demonstra um indicativo na estrutura da UFRRJ para a consolidação de ações necessárias ao desenvolvimento institucional é preciso uma visão de futuro Costa (2012; Mizael et al (2012) e pensamento estratégico. Deste modo, somente a criação de um setor não garante a efetivação do desenvolvimento organizacional, inclusive pode emperrar ainda mais a estrutura pública aumentando os níveis hierárquicos da organização e a burocratização.

“O que muda são as administrativas. Se comparar com as outras universidades aqui no Rio. E na Rural, você tem a Pro-Reitoria de Assuntos Financeiros que hoje tem muito poder do ponto de vista da gestão.”(E-8).

A Pró-Reitora de assuntos Financeiros gerencia toda a logística de contratação de serviços e compras de insumos para a universidade, além de administrar os convênios e a distribuição de residências oficiais. Por meio desta compreensão, pode-se entender a fala

acima que indica que a Pró-reitoria de Assuntos Financeiros possui uma larga base de poder (Pereira (1999); Sobral e Peci (2008) devido a abrangências de suas atividades.

A Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos gerencia toda a área de recursos humanos da UFRRJ. Conforme relatos abaixo, o nome da Pró-Reitoria mudará para que se tenha a relação efetiva com a área funcional de atuação .A mudança do nome indica uma postura de prontidão do gestor para atender a uma demanda social:

“A Pró- Reitoria de Assuntos Administrativos na próxima reunião do CONSU vai pedir para mudar de nome e passará a ser chamada de Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas seguindo um movimento de outras universidades do país.” (E-3).

“Em breve mudaremos o nome de pro-reitoria de assuntos administrativos para pró-reitora de gestão de pessoas. [...] Eu achava que o termo significaria uma coisa muito mais ampla e na realidade o administrativo ficou restrito apenas a pessoas.” (E-10).

Buscou-se interpretar as teias de relações Cabral e Peci (2008); Pires e Lima (2013) presentes na estrutura organizacional da UFRRJ não visualizadas na representação visual do organograma, mas que se entrelaçam nas relações entre os indivíduos da organização no exercício de suas atividades. A UFRRJ apresenta uma Estrutura Organizacional funcional onde as políticas institucionais são definidas em conselhos superiores com a participação de representantes dos segmentos dos servidores técnicos administrativos, professores e alunos, tendo na presidência a reitoria e a vice-reitoria. Os conselhos são formas burocráticas padrão das organizações federais universitárias que consubstanciam decisões acadêmicas e políticas. As informações demonstram que a pró-reitoria de graduação é a que detém a maior parcela de recursos e a pró-reitoria de assuntos financeiros a que possui mais prerrogativas sob o ponto de vista da gestão pelo leque de ações sob a sua responsabilidade que impactam diretamente na gestão das outras áreas da universidade.

4.1.3. Objetivos Organizacionais

Conforme Pereira (1999) o principal objetivo das universidades federais é desenvolver e disseminar conhecimento. Deste modo, exige-se cada vez mais do gestor que os processos de gestão da universidade facilitem a integração entre alunos, docentes e técnicos. A seguir, a missão da UFRRJ é apresentada para abrir a discussão entre os objetivos propostos no principal documento de referência da instituição e as falas descritas nas entrevistas.

A UFRRJ possui a seguinte declaração de Missão:

Produzir, sistematizar, socializar e aplicar os conhecimentos científico, tecnológico, filosófico, cultural e artístico de excelência, através do ensino, da pesquisa e da extensão indissociavelmente articulados, consolidando a formação do ser humano para a atividade profissional baseada nos princípios da responsabilidade socioambiental e a partir da reflexão crítica, baseado na solidariedade nacional e internacional e buscando a construção de uma

sociedade justa e democrática que valorize a paz e a qualidade de vida de forma igualitária (PDI, 2013, p. 22).

De acordo com a declaração de missão apresentada a IFES prioriza o desenvolvimento de conhecimentos por meio do ensino, pesquisa e extensão de forma articuladas para uma formação crítica, buscando a construção de uma sociedade justa e democrática, assim como Takahashi (2014) define em seu estudo sobre gestão em organizações universitárias. Deste modo, a missão indica uma gestão pautada no conhecimento plural e democrático Pereira (1999), amparado na reflexão crítica e na igualdade de condições para todos, ensejando a ampliação do diálogo com a sociedade. Ao promover o seu desenvolvimento visando à sua inserção nos cenários nacional e internacional, a UFRRJ mantém o caráter de universidade pública, gratuita, de qualidade e socialmente referenciada, contribuindo para o desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural do país e para a formulação das políticas públicas e sociais Silva et al (2011); Almeida (2010), visando à formação de profissionais-cidadãos com autonomia para o aprendizado contínuo, socialmente referenciado para o mundo do trabalho e capazes de atuar na construção da justiça social e da democracia.

Portanto, a missão estabelece princípios e diretrizes indiscutivelmente essenciais para a gestão de uma universidade pública federal, contudo, são as práticas que denunciam se a missão está sendo observada diligentemente. Na sequência, são destacados alguns objetivos específicos da UFRRJ para consubstanciar o raciocínio em desenvolvimento. No (Quadro 11), a seguir, são descritos alguns dos principais objetivos específicos informados pela UFRRJ:

Quadro 11: Objetivos Específicos da UFRRJ

✓	Formar, diplomar e propiciar a formação inicial e continuada nas diferentes áreas de conhecimento, visando ao exercício de atividades profissionais e à participação no desenvolvimento da sociedade;
✓	Contribuir para o processo de desenvolvimento regional e nacional, realizando o estudo sistemático de seus problemas e a formação de quadros científicos e técnicos ao nível de suas necessidades;
✓	Manter amplo e diversificado intercâmbio de conhecimentos com a sociedade;

Fontes: Elaborado a partir de Barbosa (2013)

É Interessante observar que um dos objetivos da IFES é “*propiciar uma formação para a participação no desenvolvimento da sociedade*”, evidenciando que a organização reconhece o papel primordial que possui para uma formação voltada para o desenvolvimento da cidadania. Outro destaque é o reconhecimento do papel da IFES para o desenvolvimento regional e nacional Mendel (2009), além disso, demonstra-se a necessidade de intercâmbio de conhecimentos com a sociedade. A seguir são selecionados trechos das entrevistas sobre os objetivos da UFRRJ:

“O principal objetivo da Rural está relacionado à formação cidadã, formação do ser humano, além da formação para o mercado. A universidade tem o papel de forjar a consciência cidadã e preparar cientistas e corpo técnico qualificado para atuação em diversos setores do mercado de trabalho. Contribuindo para a sociedade e o desenvolvimento da indústria.” (E-2)

“É cumprir essa missão maior da universidade que é produzir e socializar conhecimento. É fazer esse diálogo com esses muitos saberes de outros lugares que não os da universidade, é fazer o diálogo com esses muitos outros setores, por isso que ela tem que garantir espaços de participação das pessoas aqui.”(E-4).

Pode-se dizer que há uma relação entre estes objetivos apontados pelos entrevistados, porque se por um lado a necessidade de formação profissional e cidadã para a participação no desenvolvimento da sociedade Pateman (1992); Gohn (2001); Mendel (2009) por outro lado, contribui-se de igual forma, para o desenvolvimento regional. Isto porque o profissional que se preocupa com a cidadania tende a ser mais participativo e irá exigir o cumprimento de direitos sociais básicos e trabalhará para o desenvolvimento de ações transparentes dos gestores públicos que, supostamente, irão melhorar a sociedade e, assim, por diante..

A partir da missão e dos objetivos a UFRRJ formulou princípios e diretrizes que estão descritas no Relatório de Gestão e no Plano de Desenvolvimento Institucional (Quadro 12). Informa-se que estão inscritos no Quadro 12 princípios diretrizes porque são considerados principais para esta pesquisa, já que estão relacionadas ao tema.

Quadro 12: Princípios e Diretrizes da UFRRJ

Relatório de Gestão	Plano de Desenvolvimento Institucional
Princípio	Diretrizes
✓ Compromisso com a democracia política com justiça social;	✓ Contribuir na formulação de políticas públicas e sociais que promovam a qualidade de vida de forma igualitária, justa e solidária;
✓ Compromisso com a formação de profissionais-cidadãos qualificados, críticos e socialmente engajados;	✓ Formar profissionais baseados nos princípios da cidadania, com autonomia para o aprendizado contínuo.

Fonte: Elaboração Própria

As diretrizes e os princípios indicam as orientações e os comportamentos a serem seguidos pelos gestores da IFES para atingir aos objetivos propostos. Assim, são destacados princípios e diretrizes que indicam compromissos com a formação para a cidadania preocupada com a questão socioambiental, a defesa da universidade pública e o desenvolvimento de políticas públicas adequadas às necessidades sociais, além da ênfase em uma gestão democrática e preocupada com a cidadania.

A UFRRJ vem passando por grandes transformações desde a sua inauguração a pouco mais de cem (100) anos. Essas transformações são resultantes de mudanças no contexto social, cultural, político e tecnológico que influenciam todas as organizações públicas ou particulares, são especialmente sublinhados, no contexto das Instituições Federais de Ensino Superior. Isso porque as IFES são responsáveis por traduzir as políticas públicas nacionais e do Ensino Superior, além de atender a demanda por formação de cidadãos conscientes e atuantes de forma crítica neste contexto de transformações. Neste sentido, os modelos de gestão pública resultantes das transformações ao longo do tempo nas estruturas de gestão das organizações públicas influenciam as ações destas organizações neste contexto em constante transformação. Na próxima seção buscou-se compreender o modelo de gestão presente na UFRRJ.

4.1.4. Modelo de Gestão

Discute-se no campo da administração pública os diversos modelos de gestão introduzidos nas organizações públicas brasileiras. Faz-se necessária apresentar a análise desta discussão sob a perspectiva da universidade como organização pública inserida neste contexto. A seguir, são destacados trechos das falas que caracterizam outro modelo, conforme destaques, a seguir:

“Essa forte tradição agrária, hoje este movimento de abertura com as humanidades e ao mesmo tempo fazendo dialogas agrárias e humanidades [...] Porque depois que o aluno entra ele vira uma matrícula e a gente não quer que o aluno seja uma matrícula. A gente quer que ele tenha nome, forma, rosto, enfim.” (E-4).

“A Rural é uma empresa, usando o modelo Weberiano, muito pouco racional. É uma empresa fundamentalmente familiar. Então, você imagina uma empresa que quer se tornar racional, capitalista, não que a Rural vai ser tornar uma empresa capitalista, mas uma organização racional e impessoal, mas que esbarra em tudo aquilo que a tradição e os vícios do dia a dia da personalidade e da informalidade deixam como marca de cem anos. (...) para mudar é preciso mudar a política, se bem que só a política não resolve isso aqui não. Tem uma questão de cultura institucional.”(E-8)

As falas indicam elementos contraditórios que refletem características de modelos antagônicos de administração pública porque se por um lado há a dos cursos nas áreas agrárias, por outro lado, há a abertura aos novos cursos nas áreas de ciências humanas e sócias, indicando a confluência de modelos que perpassam a organização, tal como já identificado por Secchi (2009) ao estudar os modelos organizacionais de gestão pública. No segundo trecho, faz-se uma crítica ao modelo de dominação patrimonialista presente na administração pública, tal como exposto por Cardoso Jr (2011), considerando o modelo

racional-legal burocrático como a opção necessária para a solução daqueles problemas pela formalidade, profissionalização e impessoalidade.

Abaixo se identifica uma fala que traduz a visão do modelo gerencial da administração pública no contexto da UFRRJ que segundo o entrevistado 10 precisa ser adotado pela universidade para alcançar resultados mais efetivos:

“Se você credenciar os laboratórios você atrair Multinacionais para a nossa universidade para investir em projetos onde os nossos alunos terão melhores equipamentos e isso vai deixar os nossos alunos mais competitivos no mercado de trabalho. Se eu sou um diretor de uma multinacional que investir em uma universidade e eu tiver o retorno que eu esperava eu vou contratar o profissional que venha de lá. A gente tem que reconquistar o espaço da universidade no mercado. A minha visão é mais empresarial. Eu acho que a educação tem que ser gratuita, o governo tem que manter, mas nós temos por obrigação de correr de outras situações. Nós não podemos ficar sentado atrás de uma mesa e esperar que o governo nos mande recursos o que todo o mundo sabe que não vai acontecer e nós somos capacitados para isso.”(E-10)

Segundo o trecho acima, é preciso uma visão mais empresarial, aproximando a universidade do mercado por meio da realização de parcerias com empresas multinacionais buscando maior aporte de recursos e o aperfeiçoamento da aprendizagem dos alunos que passarão a ser mais competitivos no mercado de trabalho; características do modelo gerencial de administração pública que é visto com ressalvas pelos autores escolhidos Secchi (2009); Paes de Paula (2005) por uma aplicação acrítica, na administração pública, das ferramentas já utilizadas na administração privada desconsiderando as características e especificidades que diferenciam as organizações públicas das privadas.

Ainda é destacado a seguir um aspecto do modelo de gestão patrimonial, conforme a fala dos entrevistados que traduz o modelo de gestão da UFRRJ. Conforme o trecho, a seguir, a universidade ainda é muito voltada para dentro. Impera na universidade o academicismo, ou seja, a centralização da informação no âmbito acadêmico que é uma característica das universidades públicas federais como um todo, tal como definido pelos autores Finger (1997); Pereira (1999); Melo et al (2012) ao estudarem as características dessas organizações. Nestes sentido, a melhoria da informação nos portais parece ser um caminho para a descentralização das informações, conforme destacado no trecho a seguir:

“A universidade ainda está voltada para dentro. Ainda impera o academicismo e, desta forma, há pouca participação da comunidade no entorno nas decisões da Rural.”(E-2).

Outro elemento em destaque é a cultura organizacional. Os trechos descritos na sequência identificam a necessidade da mudança na cultura organizacional que é tradicional e fragmentada entre discentes, técnicos administrativos e docentes. Trechos destacados a seguir:

“Eu acho que (...) a questão da cultura organizacional que é ainda um desafio. Essa mudança de mentalidade que precisa ocorrer ainda em alguns lugares da administração central.” (E-3)

“Com isso a gente garante melhor gestão. A informação compartilhada garante melhor gestão. E é muito melhor você compartilhar do que ser o único responsável por alguma coisa. Tudo isso vai passar pela construção de novas práticas culturais relacionadas a esta disponibilização de informações [...] Eu acho que é a construção de cultura que a gente está em processo de. Que é a construção desta cultura de que as decisões são colegiadas, que as decisões tem que ser compartilhadas, que as decisões tem que ser trazidas a público.” (E-4)

A cultura é apontada como indutora de comportamentos voltados para a centralização de informações e desconfiança sobre novos elementos no contexto da organização. Neste sentido, é que a auditoria, que é um setor relativamente novo na estrutura da UFRRJ, ainda não é percebida como um órgão de assessoria e apoio aos setores da UFRRJ. Deste modo, coexistem no contexto da UFRRJ características dos diferentes modelos de gestão pública presentes na literatura, conforme é apresentado por Secchi (2009) ao identificar que os diferentes modelos de gestão pública podem ser encontrados em uma mesma organização pública.

4.1.5. Desempenho

Conforme Pereira (1999) as universidades estão inseridas em ambientes turbulentos e devem conceber e implantar estratégias que garantam a prestação de serviços de qualidade de modo a atender aos anseios da sociedade. Neste sentido, somente um diálogo adequado entre universidade e sociedade permitirá uma organização e um desempenho livre da inércia perfeitamente ajustado às necessidades sociais.

Conforme os entrevistados as metas de desempenho estão descritas no PDI da UFRRJ, mas cada entrevistado trouxe as suas percepções de quais deveriam ser estas metas e os desafios atuais para alcançá-las. São destacados os trechos abaixo:

“Conforme descrito no Plano de Desenvolvimento Institucional. Contudo, as metas esbarram em questões estruturais, tais como a dificuldade de manutenção de alguns quadros técnicos, tais como o de engenheiro e os de profissionais de Tecnologia da Informação tanto no nível técnico ou superior.” (E-2)

No trecho acima é descrito o conhecimento de que as metas estão descritas no PDI, contudo, é evidenciada a dificuldade de atender ao exposto no documento devido aos problemas estruturais, tais como a manutenção do quadro de técnicos administrativos nas áreas de tecnologia da informação e engenharia que são conflitos inerentes à atividade gerencial, tal como preconizado por Mizael et al (2012) ao identificar os conflitos que os gestores de universidades enfrentam no desempenho de suas atividades. A dificuldade está relacionada aos baixos salários destes profissionais na administração pública se comparados

com a iniciativa privada, enfatizando o contexto em que a universidade se encontra, ensejando dos gestores a busca por soluções alternativas devido à necessidade de se adaptar a esta realidade, tal como preconizado por Takahashi (2014) ao destacar a necessidade do gestor buscar soluções alternativas para a solução dos problemas organizacionais. Seguem, abaixo, os trechos selecionados:

“[...] É um desafio para as universidades como um todo ter um setor de tecnologia de informação que seja capacitado para isso. O que é muito difícil porque a área da Tecnologia da Informação é uma área que tem uma oferta de trabalho muito grande nas empresas, na indústria e hoje a universidade pública federal ela tem salários baixos e uma carreira que não atrai em nada as pessoas. Então a pessoa está desempregada, acabou de se formar, de se capacitar, então ela faz um concurso, passa e vem para cá e dentro de pouco tempo ela vai para outro lugar porque ela vai buscar outro.”(E-7)

“Então a nossa visão é cada vez mais capacitar e qualificar, mesmo sabendo que isso me faz perder o funcionário porque quanto mais eu qualifico o funcionário eu o deixo mais competitivo no mercado de trabalho e como a gente tem no governo federal o salário do servidor um salário ínfimo, muito pequeno, ele vai procurar lugares melhores. [...] Eu perco muitos funcionários por ano que se qualificam, se capacitam e vão para outras instituições: Fiocruz, Petrobrás, Iniciativa Privada com salários muito melhores.”(E-10)

Ainda sobre o desempenho identificou-se a necessidade de criação de indicadores, inclusive por orientação do Tribunal de Contas da União (TCU) para o acompanhamento das metas estabelecidas no PDI. Fato que ainda não foi consolidado pela UFRRJ, tal como descrito na fala a seguir. Para a criação de indicadores e o acompanhamento já existem sistemas de informação integrados, conforme exposto por Bernardes e Abreu (2004) para a elaboração de indicadores e o acompanhamento das metas e consubstanciar a tomada de decisão. Trecho abaixo grifado:

“Pois é eu te falei que nós tínhamos que fazer, por determinação do TCU, criar indicadores de desempenho da gestão, obras e TI. Então, precisaríamos ter o acompanhamento para saber de que maneira estão sendo acompanhados estes espaços todos. Como está sendo o desempenho da Instituição neste universo de espaço.” (E-6).

Ainda são destacadas as falas que remetem a eficiência da UFRRJ nas suas ações. Foi possível identificar a dificuldade em realizar controles eficazes, devido a resistência à mudança Vieira e Vieira (2004); Falqueto e Farias (2012) e o cenários de inércia presente na estrutura da universidade. Na sequência são apresentados os trechos que contribuem para este entendimento:

E a nossa instituição ainda peca pelo fato de não ter instituído controles.”(E-6).

“Tem coisas que tem uma inércia interna dura. Agora os controles nossos são muito ineficazes e eu já falei porque não temos um sistema integrado de informação.”(E-2)

Ainda sobre a necessidade de um sistema de gestão integrado para a melhoria dos controles e, por conseguinte, da eficiência da organização, identifica-se que a UFRRJ está em

cooperação técnica com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte para a instalação do sistema na UFRRJ:

“Quando você fala de ferramenta de tecnologia eu vou lhe dizer uma situação: nós carecemos demais de um sistema de informática interligados.” (E-10).

“Rural está em Cooperação Técnica com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte para a instalação de um Sistema Integrado de Gestão [...] Agora os controle nossos são muito ineficazes e eu já falei porque: não temos um sistema integrado de informação.” (E-2).

“No meio do ano passado um grupo da universidade foi para a Universidade Federal do Rio Grande do Norte para conhecer melhor aquele sistema de gestão integrada para todos os setores. Pela avaliação parece ser bem interessante, então, a proposta é trazer e implantar este sistema aqui na universidade justamente para garantir isso: que a graduação fale com a extensão, fale com a pesquisa e pós-graduação, mas também fale com o financeiro porque o financeiro depende do acadêmico, enfim. Que a universidade fale de modo mais virtual e imediato.” (E-4).

“A própria reitoria deveria ter um sistema de informações do que se faz aqui.” (E-6).

Demonstra-se que a UFRRJ ainda não consolidou uma sistematização de controles necessários ao acompanhamento dos resultados propostos pela organização, tal como declaram e, neste sentido, Sobral e Peci (2008) compreendem que a falta de um sistema de controle é um obstáculo para a efetividade dos objetivos organizacionais. O Sistema Integrado visa à consolidação de informações gerenciais sobre todas as áreas de uma organização. E no contexto de uma organização universitária possibilita a integração de informações entre as diversas áreas de atuação da IFES de forma a dar suporte ao processo de tomada de decisão e eficiência dos controles.

Ao final desta etapa de caracterização da UFRRJ quanto ao processo administrativo, estrutura organizacional, objetivos, modelo de gestão e desempenho, alguns elementos podem ser destacados, tais como a influência do ambiente externo, principalmente em relação às políticas governamentais, no processo administrativo da universidade por meio da: 1) extinção de quadros técnicos administrativos; 2) a expansão das universidades sem ampliação do quadro técnico; 3) além da política de salários defasados em relação à iniciativa privada. Além disso, foram considerados os elementos da cultura organizacional, os desafios tecnológicos, e estruturais em um contexto de mudança que influenciam no papel do gestor e na dimensão do planejamento em um contexto de confluência de diferentes modelos de administração pública. Na sequência é apresentado o (Quadro 13) com as sínteses das categorias, extraídos das falas dos sujeitos da pesquisa, após a análise dos trechos. Foram considerados trechos que representam elementos das dimensões apresentadas no texto.

Quadro 13: Síntese da Categoria Gestão Universitária

GESTÃO UNIVERSITÁRIA			
Processo administrativo	Estrutura Organizacional	Objetivos Organizacionais	Modelos de Gestão
Falta Planejamento	Distribuição de Recursos	Formação profissional	Hierarquia definida
PDI atende à legislação	Poder de Barganha	Formação cidadã	Vícios de Informalidade
Peca por Amadorismo	Pró-Reitorias por assuntos acadêmicos ou administrativos	Realizar Ensino	Impera o academicismo
Improviso é a Regra		Realizar Pesquisa	Forte tradição agrária
Falta Sistema de Controle	Conselhos divididos por áreas	Satisfação dos servidores	Visão burocrática
Falta estrutura de trabalho	acadêmicas e administrativas	Socializar conhecimento	Pouco racional

Fontes Elaboração Própria

O quadro visa facilitar o entendimento do leitor aos elementos constituintes do texto apresentado, visando a facilitação da compreensão do capítulo. Na sequência faz-se a análise e discussão da categoria controle social nas dimensões do controle interno, externo, institucional, a participação e a prestação de contas à sociedade. No final, apresenta-se a mesma metodologia do quadro síntese da categoria.

4.2. Controle Social e Institucional na UFRRJ

Conforme Alvarez (2004) o controle social tem sido definido de diversas formas ao longo do tempo. Esta noção é com frequência utilizada pelos mais diversos autores e em contextos teóricos e metodológicos igualmente heterogêneos. As definições perpassam diversos campos de estudo. Neste trabalho o sentido adotado é o controle social da sociedade sobre o Estado tal como definido por Gurgel e Justen (2013) ao realizares estudos sobre conselhos gestores de políticas públicas.

O tópico está dividido entre o controle social interno que é o exercício do controle pela comunidade interna da UFRRJ, a saber, professores, alunos e técnicos; controle social externo compreendido como o controle exercido pela comunidade externa da Rural, a saber, pessoas da comunidade e da sociedade de um modo geral; controle social institucional que é exercido pelos órgãos de controle externo, a saber, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, principalmente. Além disso, buscou-se identificar o nível de participação social no âmbito da UFRRJ e como a instituição presta contas a sociedade de suas ações.

4.2.1. Controle Social Interno

O controle social interno é caracterizado por grupos de controle e da comunidade interna reivindicando políticas públicas que atendam a vida humana associada no contexto da organização pesquisada. Assim, buscou-se compreender a existência de grupos de controle no âmbito da UFRRJ. E, conforme, os trechos a seguir há pequenos grupos atuando,

principalmente, para tratar de causas relacionadas à segurança, moradia estudantil, creche para filhos de alunos. Assim, há uma representação que reivindica direitos em favor de um grupo maior tal como identifica nos estudos de Bobbio (1986) ao definir e compreender o conceito de controle social. A seguir são apresentados trechos que exemplificam o conceito:

“Eu vejo que há grupos aqui dentro da universidade. O comitê de auto defesa das mulheres, o comitê de pais e mães e tem também o grupo katumbaia que é de defesa dos animais. Os grupos possuem alunos e professores, tem gente do sindicato dos técnicos, tem gente do sindicato dos professores, tem alunos independentes e deste comitê de pais e mães.” (E-3)

“A gente tem dentro da universidade grupos de mulheres. São alunas, professoras. São mulheres da comunidade, muitas delas são moradoras da comunidade que reivindicam uma série de questões: segurança, a violência contra a mulher dentro do campus e no entorno, a construção de uma creche dentro da universidade.” (E-7).

Conforme um dos relatos, os grupos ainda são pequenos. Contudo, o controle é exercido muito mais dentro dos conselhos superiores por meio das entidades representativas das classes dos técnicos administrativos, docentes e alunos da universidade onde possuem cadeira regulamentada no regimento e estatuto da UFRRJ. Tal como Tenório (1999) o exercício deste controle dependerá da constituição de uma esfera pública efetiva nestas instâncias deliberativas. Abaixo são extraídos alguns textos extraídos das falas dos entrevistados que identificam a atuação dos grupos de controle social no âmbito da UFRRJ:

“Grupos muito pequenos sem expressão. Não há.” (E-10)

“Tem controle que é muito mais um controle interno da própria comunidade (...) O Controle interno é mais visível porque você tem organização. Os estudantes são organizados e os servidores são organizados em suas entidades de classe e essas entidades de classe ocupam espaços dos conselhos superiores.” (E-12).

“[...] Você tem a representação dos docentes, dos técnicos e dos discentes. É um Conselho aberto à comunidade de um modo geral. Então não há restrição para participar. O voto é restritivo, mas a voz está ali as manifestações. Tanto é que são espaços que funcionam com palco de muitas manifestações, muitas solicitações, reivindicações, o que acho muito oportuno.” (E-4)

Por fim, pode se dizer que o controle interno é exercido por alguns pequenos grupos organizados, principalmente por alunos e por meio das instâncias representativas das classes dos técnicos administrativos, docentes e alunos. Esta visão do controle por meio da representação está relacionada à noção de controle social que está presente em Bobbio (1986) que considera que é preciso um conjunto de regras que estabeleçam quem está autorizado a tomar decisões. A escolha do por meio do voto, autoriza o representantes a tomar das decisões pelo grupo levando as reivindicações para os conselhos superiores. Na próxima seção, buscou-se compreender o exercício do controle social externo pela sociedade e comunidade no entorno da UFRRJ.

4.2.2. Controle Social Externo

O controle social externo é caracterizado por grupos de controle e da comunidade externa reivindicando políticas públicas que atendam a vida humana associada no entorno da organização pesquisada. Assim, buscou-se compreender a existência de grupos de controle externo no âmbito da UFRRJ, conforme destaques a seguir:

“Eu diria que na prática não existe, na teoria você tem os espaços de acesso para a representação da sociedade externa nos conselhos superiores, mas sempre estas cadeiras estão vagas. Hoje ela tem estes espaços, mas não são bem aproveitados.”(E-12).

“Há pouca ou nenhuma participação da comunidade no controle social sobre a universidade.”(E-3).

Contudo, os trechos indicam que, apesar de haver cadeiras de representação da comunidade no Conselho Universitário, não se identifica o exercício do controle social de fato porque as cadeiras não são preenchidas. A constatação chama a atenção porque indica possíveis problemas: pouca divulgação quanto ao espaço reservado, datas das reuniões e pautas a serem discutidas, a falta de definição objetiva quanto a escolha dos representantes. Elementos identificados por Gurgel e Justen (2013) que dificultam a participação social em espaços de deliberação sobre políticas públicas. A ampliação da divulgação sobre estes espaços amplia a transparência e tem condições de influenciar no engajamento social.

Verifica-se que a UFRRJ tem garantido oficialmente espaços coletivos para a comunidade no entorno exercer o seu papel de cobrar que a atuação da UFRRJ em prol da comunidade. Contudo, estes espaços de deliberação e decisão não estão sendo utilizados pela comunidade no entorno. Neste sentido, faz necessário que os formatos institucionais existentes conduzam de fato a efetivação deste controle. Ademais, a universidade é uma organização pública com objetivo de produzir e socializar conhecimento (Pereira, 1999) e, deste modo, pode contribuir com ações de educação quanto a conscientização para a cidadania. Na sequência faz-se a análise do controle institucional externo no contexto da UFRRJ.

4.2.3. Controle Institucional Externo

O controle institucional é o controle exercido por órgãos de fiscalização do governo nas instituições públicas em todo o Brasil buscando a acurácia dos controles e a redução dos desperdícios de recursos públicos. Deste modo, buscou-se a identificação da atuação dos órgãos de controle institucional no contexto da UFRRJ. Desta forma, as entrevistas

demonstram que tem sido frequente e contínua as ações dos órgãos de controle sobre as atividades da UFRRJ, exigindo retornos em tempo considerado exíguo pelos entrevistados:

“A CGU, o TCU, a CAPES que avalia os cursos de pós-graduação, tem o INEP que avalia os cursos de graduação. A gente tem um comissão própria de avaliação, de auto-avaliação, mas que também não tem uma estrutura suficiente para fazer o trabalho dela.”(E-2)

“A universidade hoje está ficando refém destes controles. É uma situação até extenuante. Porque eles vêm fazer uma pergunta e você responde. Esta mesma pergunta é feita duas a três vezes. Eles tentam impor a universidade um ritmo que eles sabem que é praticamente impossível diante da falta de recursos, diante da falta de pessoal eu não posso gerar a resposta que a CGU e o TCU pedem em uma velocidade em que o governo não te dá condição.”(E-10)

Veja que a frequência destas auditorias é considerada extenuante porque são recebidas, deliberações, determinações, acórdãos quase que diariamente e em grande quantidade, exigindo respostas com prazos estipulados e uma postura dos gestores diante dos fatos para que não sejam repetidos. Destaca-se que as constantes e reiteradas solicitações podem indicar a necessidade de capacitação dos gestores, tal como já identificado por Marra e Melo (2005); Silva et al (2011) para que tenham condições de darem repostas mais a contento do solicitado pelos órgãos de controle institucional.

Pode-se dizer que são frequentes as ações dos órgãos de controle sobre as ações da UFRRJ, demandando grande tempo dos gestores para a preparação de respostas aos acórdãos, deliberação e determinações destes órgãos. Deste modo, Finger, (1997) diz que o foco deve estar na prevenção por meio de ações planejadas para que erros passados não sejam cometidos. O volume de solicitação de respostas é considerado extenuante pelos entrevistados, demandando grande tempo para respostas. Apesar do volume de solicitações, os acórdãos são considerados orientações para aprimoramento dos controles dos setores e para coibir irregularidades, sendo no âmbito da UFRRJ, a auditoria interna responsável pelas ações de prevenção para que sejam evitadas soluções de continuidade determinadas por estes órgãos a UFRRJ. As falas dos entrevistados coadunam-se como o que trazem Loureiro et al (2012) ao discorrem sobre o papel da Controladoria Geral da União (CGU) que tem por missão prevenir e combater a corrupção e aprimorar a gestão pública, fortalecendo os controles internos e incrementando a transparência, a ética e o controle social. Deste modo, as ações destes órgãos visam o aperfeiçoamento contínuo da gestão da administração pública, contudo, os entrevistados apontam que falta estrutura para o atendimento do número exaustivo de questionamentos diários.

4.2.4. Participação Social

Tenório (1999) diz que a cidadania e a participação nas esferas públicas sobre a vida humana em sociedade são direitos dos homens para a construção democrática do próprio destino. Assim, entende-se que a participação é fundamental em um contexto democrático. A análise desta seção identificou que a participação social na UFRRJ ainda é pouco representativa. Seguem alguns trechos em destaque:

“Então a gente traz peça de teatro para cá. É tudo de graça. A gente vai buscar e a gente dá a alimentação. Eles trazem todos os recursos necessários que são os artistas, os cenários e tudo e a gente só agradece e dá um certificado (...) Então a gente tem bolsistas que são da Arte e Cultura. Então a gente dá 21 oficinas lá no CAC.”(E-11)

“Amigo... Existe, mas eu sinceramente acho que é muito pouco, na minha visão de Pró-Reitor. Eu sou uma pessoa que gosta muito de interagir com a comunidade (...) Durante muitos anos essa universidade foi tida como uma coisa inatingível pela comunidade. Para essa população era um sonho entrar aqui dentro e desconhecia.”(E-10)

“A comunidade de Seropédica não gosta muito da Rural.” (E-11).

Os gestores compreendem que há um afastamento da universidade em relação a comunidade no entorno evidenciando a ineficiência da sua na esfera de deliberação da universidade. Há de se considerar que a universidade possui uma abrangência de acesso muito maior em relação a períodos anteriores, principalmente, devido a expansão das universidades públicas. Contudo, a participação nas decisões ainda é pouco efetiva e, deste modo, a centralização e o academicismo já apontados Pereira (1999); Vieira e Vieira (2004); Finger (1997) bem como a falta de um canal de comunicação efetivo com a comunidade são indicados como possíveis responsáveis por esta configuração.

Conforme identificado nas falas, a participação social da comunidade no entorno nas atividades da UFRRJ, ainda é muito baixa, apesar da ampliação do acesso aos cursos de graduação por meio de programas sociais que oportunizou maior participação de pessoas mais próximas da universidade. Percebe-se que os espaços de deliberação onde há oportunidades da comunidade participar não estão preenchidos. Neste sentido, os gestores não souberam identificar qual é o método de escolha dos representantes, deste modo, não há clareza quanto ao método de escolha dos representantes, tal como identificou Gurgel e Justen (2013) em seu estudo sobre conselhos gestores de políticas públicas, sendo um dos agravantes para esta participação.

Deste modo, a formalização de representantes da comunidade nos conselhos é um avanço na construção da democracia institucional, por outro lado, observa-se uma distância entre o que dispõe o regimento da universidade e o que acontece na prática, uma vez que não

há a participação efetiva dos representantes da comunidade, fato também percebido por Gurgel e Justen (2013) naquele mesmo estudo sobre Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Em seguida, busca-se identificar as formas utilizadas pela UFRRJ para a prestação de contas à sociedade.

4.2.5. Prestação de Contas a Sociedade

A prestação de contas da administração pública tem sido relacionada ao termo *accountability*, conforme Campos (1990); Jardim (1999); Pederiva (1998); Schedler (1999), que é entendida como um conjunto de mecanismos e procedimentos utilizados pelos gestores e instituições públicas para a prestação de contas dos resultados de suas ações à sociedade. A *accountability* está amplamente vinculada ao conhecimento de informações para a tomada de decisão. Isto porque as organizações devem ser passíveis de fiscalização e, portanto, deve prover informações úteis e relevantes para promover a própria *accountability*. Na UFRRJ a prestação de contas é apresentada aos órgãos de controle por meio do relatório de gestão. Após a aprovação, o documento é disponibilizado no portal da universidade. Trechos a seguir:

“A gente tem sempre, anualmente, o relatório de gestão que todos os setores da universidade tem que prestar as informações que vão compor este relatório. Esse relatório sempre é finalizado pela Pró-Reitoria de Planejamento: PROPLADI. Este não é um documento secreto.”(E-7).

“Principamente o relatório de gestão que é o grande mecanismo. Que é realizado por força de lei e que é muito correto.” (E-8).

“A rural presta contas através do Relatório de Gestão aos órgãos de controle. Ela não tem mecanismos de prestação de contas à sociedade como um todo. Ela vai disponibilizar algumas coisas no portal da universidade, mas que tenha alguma coisa que chame a atenção, um sistema, ainda não vi.” (E-6).

Verifica-se há um relatório de prestação de contas para atender a determinação dos órgãos de controle, conforme determinação da constituição brasileira. Contudo, um dos entrevistados diz que não há um mecanismo de prestação de contas para a sociedade como um todo, identificando que estes relatórios possuem linguagem técnica que não está acessível a todos, tal como já fora identificado por Platt Neto e Cruz (2009). Deste modo, a transparência total não está garantida porque não basta divulgar, tal como disposto por Jardim (1999); a informação deve ser de fácil entendimento, confiável e útil para proporcionar uma participação efetiva e o controle social.

Na sequência é apresentado o (Quadro 14) com as sínteses das sub-categoria, extraídos das falas dos sujeitos da pesquisa, após a análise dos trechos. Foram considerados trechos que representam elementos das dimensões apresentadas, baseando-se nas categorias de análise.

Quadro 14: Síntese das Subcategorias

EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL E INSTITUCIONAL		
Controle Social Interno	Controle Social Externo	Controle Institucional Externo
Entidades de classe	Não existe	É muita coisa
Grupos pequenos	Há cadeiras nos conselhos	Cada hora chega mais
Estudantes organizados	Fóruns temáticos	Falta pessoal para responder
Permanente avaliação	Pouco envolvimento	Prazos inexequíveis
Grupos de mulheres	Órgãos da sociedade	Auditoria faz prevenção
Segurança e creche	Conselhos Facultados	Auditoria não é aceita
Instâncias coletivas	Comissão de cotas	Controle fino
Comissão Permanente de Avaliação	Extensão faz interface	Ritmo impossível
Cobra e não faz	Falta veículo de comunicação	Mandam acórdão
Controle interno visível	Grupos de tradições	Acórdão é desagradável
Reitoria ocupada	Grupo de minorias	CGU, TCU e CAPPES
Espaços abertos	Representação da sociedade	Grau de maturidade

Fontes: Elaboração própria

Compreende-se nesta categoria que a efetividade do exercício do controle social determina alterações na relação da Administração Pública com a sociedade. Trazendo esta compreensão para o objeto de análise, compreende-se ser de fundamental importância a manutenção do cidadão informado, além de promover a participação social nas tomadas de decisões sobre políticas públicas e prestar contas de suas ações, criando mecanismos que possibilitem o exercício do controle social. Identifica-se que a UFRRJ ainda não consolidou de forma sistemática o controle social externo, por meio da maior participação da comunidade do entorno nas diversas esferas da instituição. Apesar dos lugares reservados nas instâncias de decisão, não há garantia de atuação dos possíveis representantes da comunidade nestes espaços definidos por meio do regimento. Na próxima seção serão discutidas as ações da UFRRJ quanto à transparência de informações para a sociedade pelos diversos meios e formas possíveis, buscando identificar as políticas utilizadas pela universidade para atender a transparência administrativa de sua gestão, a fim de atender ao interesse público.

4.3. Transparência Administrativa na UFRRJ

4.3.1. Política de Disponibilização de Informações para a sociedade

Conforme Przerowski (1998) a publicidade da informação pública sob a guarda do Estado é condição fundamental para a transparência. Deste modo, buscou-se nesta seção identificar quais as políticas adotadas pela UFRRJ para a disponibilização de informações para a sociedade. Os trechos a seguir são evidenciados:

“Política não. Vai estar naquela política de comunicação da universidade. É um dos itens que tem que estar lá. Não política formalizada não. Agora o que eu vejo na atual gestão é uma disposição de ser transparente.”(E-2)

“Eu não sei se falo como política, mas a gente tem um conjunto de ações que estão se constituindo em uma política. Hoje a gente tem realizado um trabalho importante que é a reestruturação da página da universidade no sentido dela ficar mais acessível.”(E-3)

“Ela faz sim, mas não é no modelo que é solicitado pelos órgãos que é a carta de serviços ao cidadão. (...) a gente está trabalhando no sentido de construir esta carta. O sítio na internet você tem informação. De uma maneira mais geral seria mesmo esta página e a gente inclusive já tem um modelo mais elaborado e trabalhado agora e deve entrar em funcionamento ainda este ano.”(E-12)

Conforme os trechos em epígrafe, não existem políticas formalizadas de disponibilização de informação, mas há um conjunto de ações que caminham para construir uma política de acesso à informação que segundo Platt Net, Cruz e Vieira (2010) favorece o exercício da cidadania. Conforme os relatos estão em construção a Política de Comunicação da UFRRJ e a Carta de Serviços ao Cidadão, que serão instrumentos institucionais de política de informação para a comunidade interna e externa.

Os trechos a seguir enfatizam que, atualmente, o portal na internet da UFRRJ é o principal meio de disponibilização de informações para o cidadão. Contudo, o portal ainda precisa de melhorias, conforme enfatizam três dos gestores entrevistados nos trechos abaixo:

“Olha o que existe é o site, na internet que é um grande recurso, mas nós ficamos sem internet estes dias aí. Mas é fundamentalmente pelo site que não é bom. É um site que apresenta dificuldades quando funciona, mas é um grande mecanismo. Fundamentalmente é isso: a internet, o Rural Semanal que é online, mas também tem impresso, ações pontuais de extensão.”(E-8)

“A universidade tem um veículo de informação que é o Rural Semanal. Ela publica no informativo da universidade, informações de interesse do público interno e muitas vezes informações para o público externo. O portal da universidade, né. Você vê que o Portal, a parte mesmo da Rural, eu é tenho colocado alguma informação. Ainda é preciso ser muito melhorado. Ainda não está com tudo não. Nós vamos ter esse canal melhor de informação daquilo que se faz. Prestar mais contas das coisas da universidade.”(E-9)

O uso da internet e portais eletrônicos para a divulgação de informações é cada vez mais frequente e incentivado porque permite além da disponibilização de informações, maior

interação e a prestação de serviços para a sociedade, além da ampliação da transparência e do controle social, conforme já demonstrado por Prado (2004); Diniz et al (2009) ao estudarem o governo eletrônico e o uso da internet para a disponibilização de informações para a sociedade. Neste sentido, alguns dos entrevistados informam que há iniciativas em andamento para a melhoria do portal da universidade e destacam que a instalação do sistema integrado em vias de contratação irá melhorar o fluxo de informações na universidade. Abaixo são destacadas algumas das falas dos entrevistados:

“A política de disponibilização de informações é por meio da página institucional que está sendo reformulada pela nova Coordenação de Tecnologia da Informação (COTIC) e ainda por meio do Rural Semanal.” (E-4)

“A divulgação de informações acontece por meio do portal da universidade. Também será ampliada quando o sistema de gestão integrada estiver funcionando. A tendência é melhorar o fluxo de informações para todos, pois todos as pessoas terão condições de saber informações fundamentais da Rural sobre orçamento e pessoal porque todas as informações estarão integradas e disponíveis no sistema de informações.” (E-2).

Conforme Mendel (2009) para que haja o livre fluxo de informações é fundamental que as organizações públicas respeitem o princípio da máxima divulgação de informações sob a sua responsabilidade. Neste sentido, a melhoria do site da UFRRJ, visa contribuir para a ampliação da transparência administrativa para a sociedade.

Além da página a UFRRJ também utiliza um jornal interno chamado Rural Semanal, reformulado recentemente, que disponibiliza informações sobre a UFRRJ, de natureza acadêmica e administrativa, para a comunidade interna. O veículo também está disponível na página da UFRRJ e possui atualização semanal, conforme sugere o nome. Sobre o jornal temos os seguintes trechos:

“O Rural Semanal que passou por uma reestruturação importante. Ali você tem acesso a não só informações de natureza acadêmica, mas informações de natureza administrativa também e que está disponível para todos e não só para a comunidade acadêmica, mas par ao público em geral.” (E-4).

“Desconheço. A universidade tem um folheto que é o Rural Semanal que é disponibilizado dentro da Rural. Eu não vou no Supermercado por exemplo e vejo um folheto desses. Eu não vejo nenhum veículo de comunicação da Rural lá dentro de Seropédica. Eu não vejo isso. Só na página da universidade.” (E-10).

Ainda sobre a divulgação de informações, buscou-se identificar como a UFRRJ disponibiliza as informações sobre as suas decisões colegiadas. Um dos entrevistados informou que ATA das reuniões poderia ser encontrada no site, outro falou que a universidade divulga as informações, mas que ainda poderia melhorar essa divulgação:

“Há disponibilização no site da ATA. Se não me engano, a Ata fica disponível no site.” (E-1).

“Eu acho que elas são divulgadas, mas talvez pudesse ser mais divulgadas porque a estrutura de decisão passa por várias instâncias.” (E-12).

“Então sempre que a gente enxerga essa necessidade, o momento que tem que ser feita esta divulgação, isso é feito através da página.” (E-7)

Na visualização da página da Secretaria dos órgãos Colegiados, órgão responsável pelo apoio administrativo, técnico e operacional às atividades dos Conselhos Superiores da UFRRJ (www.ufrj.br/soc), não foram encontradas Atas de reuniões. Na página são encontradas algumas deliberações dos anos de 2014 e anos anteriores, além das datas das próximas reuniões dos conselhos superiores da universidade. Deste modo, compreende-se que ainda há pouca divulgação quanto às políticas definidas nas principais instâncias de decisão da UFRRJ, evidenciando baixo grau de transparência dos gestores sobre informações estratégicas, tal como indicado por Kondo et al, (2002); Chevalier (1988); Jardim (1999), ao estudarem os níveis de transparência em organizações públicas. Deste modo, ainda não há na UFRRJ uma política institucionalizada de disponibilização de informações escrita, contudo, segundo a fala dos gestores entrevistados, há iniciativas de criação em andamento, tal como a Cartilha de Serviços ao Cidadão, uma Política de Comunicação, além de iniciativas quanto a melhoria da página e da aquisição de um sistema integrado de informações que parecem ser desafios da UFRRJ para ampliação de sua transparência, tal como será analisado na próxima seção.

4.3.2. Desafios para a disponibilização de informações para a sociedade

Aqui os entrevistados responderam sobre os desafios para a disponibilização de informações para a sociedade. Neste sentido, as respostas compreenderam como desafios: fazer a informação chegar para a sociedade de uma forma que possa ser entendida e interpretada por todos, uma vez que a academia está acostumada a falar para os pares. Trata-se do papel do gestor em criar canais efetivos de comunicação, tal como já indicado nos estudos de Finger (1997); Carvalho (1997); Pereira (1999) ao compreenderem o papel da comunicação para a gestão de organizações universitárias. As falas abaixo exemplificam o exposto:

“O desafio principal é fazer isso chegar às pessoas. Às vezes na academia a gente fala muito para os pares e fala pouco para a comunidade em geral, o que é também um processo da academia, a ciência ela cresce e não adianta sair discutindo com todo o mundo porque não dá. Mas o maior desafio é fazer chegar de forma mais acessível possível às pessoas que estão próximas.”(E-1).

Mas o destaque principal é a melhoria da rede de internet e a implantação de um sistema de informações integradas para a criação de mecanismos de integração com a comunidade. Sobre estes aspectos Bernardes e Breu (2004), além de Prado (2004) e Diniz et al (2009) falam dos benefícios do uso da internet para a integração das áreas da organização e melhorias dos sistemas de controle. Contudo, estes instrumentos demandam uma estrutura de tecnologia que se mostra um desafio no contexto das universidades federais, organizações burocráticas, portanto, resistentes a mudanças ao fazerem um diagnóstico das organizações públicas universitárias. Alguns trechos das entrevistas são descritos a seguir:

“Desafios são melhorar a rede, re-estruturar o portal, e implantar o sistema de informações e criar diferentes mecanismos de integração com a comunidade(E-2)”

“A gente precisa ter uma estrutura de tecnologia da informação que permita isso. Hoje na universidade a nossa estrutura de tecnologia da informação ainda é muito deficiente.”(E-7)

“Modernizar a gestão com todas as repercussões que isso tem. As dimensões: sistema, melhorar a internet, articular as partes e serviços em geral. O desafio é mudar a universidade.”(E-8)

Por fim, ainda enfatizando o uso da internet, é evidenciado que além das melhorias anteriormente apontadas é preciso ter uma estrutura de pessoal especializado para a manutenção das informações atualizadas. Este é considerado um desafio que inclusive já foi apontada anteriormente, principalmente sobre o aspecto da manutenção de pessoal de tecnologia da informação nos quadros da instituição. Por fim, Identifica-se como um dos desafios para a disponibilização de informações a busca pela integração com a comunidade adaptando a fala e a linguagem para que haja a troca de saberes e a ampliação da transparência. Mas, o principal desafio é a melhoria da estrutura de tecnologia da informação da UFRRJ, considerando a melhoria da rede de internet, a reformulação do site e a instalação de um sistema integrado de informações gerenciais. Este aspecto da tecnologia será ampliado na próxima seção.

4.3.3. Tecnologia da Informação para a transparência de informações

Conforme informado na seção anterior a tecnologia é um dos desafios da UFRRJ para a divulgação de informações para a sociedade. Neste tema os entrevistados foram perguntados sobre as tecnologias de informação utilizadas pela UFRRJ para a transparência de informações. Portanto, identificou-se que a UFRRJ utiliza como tecnologia o site e e-mails

para a troca de informações. Na sequência são apresentados trechos que exemplificam o exposto:

“O Sistema de informática que é o comum hoje. A informatização, as pessoas fazem os contatos através dos e-mails eletrônicos e até mesmo impresso. Mas, a tecnologia é esta geral.”(E-6).

“Basicamente, o que a gente usa além do portal e da ouvidoria eletrônica e do Rural Semanal a gente usa o e-mail.” (E-7).

Conforme já identificado na seção anterior, a tecnologia é considerada um dos maiores problemas da UFRRJ. As falas abaixo identificam este problema e o enfatizam como crítico para a gestão da universidade. Faz-se necessário o investimento em ferramentas de tecnologia para a melhor eficiência do trabalho, conforme identificado por Bernardes e Abreu, (2004) ao pesquisarem a importância da utilização de sistemas de gestão para o gerenciamento de universidades. Os textos abaixo destacam os problemas encontrados na rede de internet da UFRRJ e indicam a necessidade de melhorias:

“Você vê que constantemente a internet para de funcionar. Antes de ontem saiu fora do ar. Tem problemas assim e você não imagina a tortura que é. Tem problemas nossos: é o tratorista que passa em cima da rede... isso é direto. Agora é uma falha também da engenharia porque não indica aqui passa um cabo; aí o bandido vai também e assalta, né.”(E-9)

“Ultrapassadas. A gente está um pouco distante disso. A gente sofre muito. Quando você fala de ferramenta de tecnologia eu vou lhe dizer uma situação: nós carecemos demais de um sistema de informática interligados.”(E-10)

Algumas falas identificam a iniciativa de contratação de um sistema de informações da Universidade Federal do Rio Grande do Norte para a melhoria da integração das informações entre os diversos setores da universidade, conforme já fora apontado na subcategoria eficiência. Na universidade há um sistema de informações para atender às diversas demandas dos cursos de graduação da universidade que é gerenciado pela Pró-Reitoria de Graduação. Conforme o trecho abaixo, o sistema funciona para a solução das demandas dos cursos e integração entre a Pró-Reitoria, os alunos e docentes dos diversos cursos de graduação da UFRRJ. Sobre este sistema veja os trechos abaixo:

“Porque hoje você tem esse sistema da graduação que é um sistema integrado: o SCAG, o Módulo, o Quiosque do Aluno. Então, uma informação que é gerada em um lugar, automaticamente ela aparece para os outros. Então o horário corretamente lançado no sistema pelo Chefe já vai aparecer para o professor dizendo em que local ele está no dia, em qual hora, em qual sala e vai estar disponibilizado para o aluno no processo de matrícula.”(E-4).

Verifica-se que este é um sistema que funciona para a graduação da UFRRJ, contudo ele não está interligado com outros setores da universidade. Neste sentido, destaca-se o que Bernardes e Abreu (2004) enfatizam a necessidade interligação dos sistemas de gestão para ações efetivas de gestão. Deste modo, ele supre a necessidade de informações sobre os cursos de graduação, mas não atende outras áreas da instituição que precisam de informações constantes para a tomada de decisão. Além disso, o sistema é baseado na internet, deste modo, permanecendo os outros problemas de rede identificados, há interferência no funcionamento deste sistema também.

Deste modo, as tecnologias utilizadas na UFRRJ, conhecidas pelos gestores entrevistados são basicamente a página, o uso de e-mails para troca de informações, e o sistema de informações para as demandas dos cursos de graduação. Há por parte destes gestores, a compreensão de que esta é uma das áreas críticas para a gestão da UFRRJ para a melhoria da transparência de informações. Neste sentido, há encaminhamentos para a reformulação da página e a contratação de um sistema de informações gerenciais, tal como já fora anteriormente identificado. Na próxima seção, faz-se a discussão sobre políticas utilizadas pela UFRRJ para a prevenção da corrupção em todos os aspectos.

4.3.4. Prevenção da Corrupção

Dentre os benefícios da transparência está prevenção de práticas de corrupção porque amplia a informação, dando a oportunidade de maior participação a todos (TI, 2013; OEA, 2014). Nesta seção os entrevistados foram perguntados sobre as formas utilizadas pela UFRRJ para a prevenção da corrupção em todos os níveis. Segundo, os gestores entrevistados, há orientações quanto a seguir as determinações legais dos órgãos de controle externo e as orientações da Auditoria Interna. Pereira (1999) diz que a orientação da equipe e a manutenção de um staff competente é o papel do administrador universitário. Além disso, os entrevistados percebem a corrupção sob um aspecto mais amplo, relacionando a corrupção a ações indevidas no serviço público, tal como o descumprimento de carga horária por professores com dedicação exclusiva e o assédio moral. São apresentados, abaixo, os trechos que tratam da temática:

“A prevenção se dá pela orientação contínua para seguir os normativos legais que são definidos pelos organismos de controle tais como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União.” (E-2).

“Ela depende muito da auditoria interna neste sentido; do trabalho da auditoria interna. Quando se fala em corrupção eu enxergo bem ampla esta palavra. Eu não enxergo só em recursos financeiros. Não chego a dizer corrupção, mas uma ação indevida no serviço público” (E-12).

Por fim, a UFRRJ possui algumas práticas de disponibilização de informações para a sociedade, contudo, segundo os gestores entrevistados ainda são poucas as ações e devem ser ampliadas. Na sequência é apresentado o (Quadro 15) com as sínteses das subcategorias, extraídos das falas dos sujeitos da pesquisa, após a análise dos trechos.

Quadro 15: Síntese das Subcategorias

TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA NA UFRRJ			
Disposição de informações	Desafios da informação	Tecnologias da Informação	Prevenção Corrupção
Melhor Fluxo de informações	É chegar a informação	É ultrapassada	Seguir as normas
Criar Carta de Serviços	Melhorar a rede	Há projeto de reformulação	Não há prevenção
Divulgação em grandes mídias	Falta sistema de gestão	Contratação de sistema	Há ações da experiência
Ouvidoria ativa	Manter Profissional Capacitado	Internet não atende	Dependência da auditoria
Reestruturação da página	Atualização de informações	E-mail institucional falho	Desconfiança e averiguação
Divulgação máxima	Ampliar o marketing	Utilização de redes sociais	Lei emperra a gestão
Criar política de comunicação	Melhor estrutura de trabalho	É o nosso site	Auditoria acompanha
Faz cartaz de divulgação	Melhor estrutura de tecnologia	É o calcanhar de Aquiles	Há processos de apuração
Utilização do Rural Semanal	Gratificações adequadas ao cargo	Não funciona direito	Controles na área financeira

Fonte: Elaboração Própria

Pela visualização do quadro, identifica-se que há alguns desafios postos, tal como a melhorias das tecnologias da informação, a implantação de um sistema de informações, o investimento em equipamentos e a manutenção de pessoal capacitado para a manutenção da pessoal especializado para a manutenção das informações atualizadas. Na próxima seção, faz-se a análise e discussão sobre a ampliação do acesso à informação Neste sentido, discorre-se sobre a importância da legislação e os desafios da implantação no âmbito da UFRRJ, além das práticas da instituição para a promoção do acesso à informação e à informações de informações classificadas como sigilosas.

4.4. Acesso à informação na UFRRJ

A partir da Lei de Acesso à Informação (LAI) as organizações públicas brasileiras passaram a ter que disponibilizar informações solicitadas por pessoas físicas e jurídicas em todo o Brasil. O princípio fundamental da LAI diz que o acesso à informação pública sob a guarda do Estado é a regra e, o sigilo, a exceção. Considera-se que a informação produzida pelos órgãos públicos pertence à sociedade e, desta forma, devem ser disponibilizadas a todos. Além das informações solicitadas, todos os órgãos públicos devem disponibilizar em suas páginas informações mínimas de interesse público, conforme regulamentação da LAI, em 16 de maio de 2012 por meio do Decreto nº 7724. As informações que devem constar nas

páginas da internet dos órgãos são as descritas, a seguir, conforme determinação do Decreto nº 7724 no (Quadro 16), a seguir:

Quadro 16: Indicadores de Transparência Ativa dos Órgãos Públicos

✓	Estrutura Organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
✓	Programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
✓	Repasses ou transferências de recursos financeiros;
✓	Execução orçamentária e financeira detalhada;
✓	Licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
✓	Remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
✓	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;
✓	Contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei no 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.

Fonte: Elaboração Própria.

Conforme Artigo 7º do Decreto 7.724 é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Deste modo, os órgãos e entidades deverão inserir em seus sítios na internet seção específica para a divulgação dessas informações. Deste modo, a normatização regulamenta a Lei de Acesso à informação e determina a forma de utilização pelos órgãos da administração pública nos três níveis de governo.

4.4.1. Importância da Lei de Acesso à Informação

Conforme Jacques et al (2013), a Lei de Acesso à Informação marca o início de um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso na prevenção da corrupção e a disseminação da cultura de transparência governamental. Neste tópico, os entrevistados foram questionados quanto a importância da Lei de Acesso à Informação Brasileira que está em vigor desde 2012. Conforme os relatos, a lei é considerada importante para conscientiza o servidor público de que as informações de que ele detém no exercício da função são públicas e precisam ser organizadas para que sejam disponibilizadas

sempre que preciso. Além disso, destacou-se que o maior acesso à informação garante maior transparência. São descritos os textos abaixo:

“A importância é conscientizar, a partir de uma exigência, eu vejo assim, conscientizar o servidor público. O próprio funcionamento institucional de organizar as suas informações porque às vezes a gente nem pode dar informar, devido à dificuldade de se obter a informação. Então eu acho que essa é uma contribuição.”(E-2)

“Eu vejo que a importância está em assegurar para nós mesmos que a gente está no caminho certo. Para a gestão quanto mais transparente ela for, quanto mais acessível ela for, melhor será para a imagem dela, mais positiva vai ser essa imagem. Não tem como fugir disso.”(E-3)”

Há aqui ainda a compreensão de que o espaço público deve ser respeitado como tal, portanto, os servidores devem ter suas ações transparentes, tal como preconizado por Mendel (2009) em seus estudos sobre acesso à informação como direito fundamental humano. Compreende-se a possibilidade de ampliação da transparência das ações dos servidores nas universidades e em qualquer organização pública, tal como descrito a seguir:

“O próprio nome já diz a universidade é pública. Ninguém está trabalhando ou não deveria estar trabalhando em uma universidade ou empresa pública, de modo a não deixar transparecer suas ações. Então a lei de acesso à informação veio regulamentar isso.”(E-7).

Compreende-se ainda a necessidade de criação de mecanismos de uso e orientação da sociedade (TCC, 2014). Um dos entrevistados acredita que o cidadão comum não buscará a informação dos órgãos públicos e entende a importância da legislação principalmente para o fim de pesquisas acadêmicas, destaque também dado por outro entrevistado. Segue abaixo o trecho descrito:

“Tanto para a universidade pública, quanto para qualquer outro órgão público é fundamental, indispensável. Mas se não criar mecanismos de usar, fomentar, praticar ela pode servir até como um retorno negativo para a instituição.”(E-6).

Por fim, há a compreensão da importância da legislação para fins de ampliação do acesso à informação, para a transparência da informação pública sob a guarda dos órgãos públicos de modo a facilitar as pesquisas, principalmente acadêmicas. Compreende-se a fomento e divulgação dos mecanismos de acesso à informação, no sentido de que as pessoas tenham a compreensão de como ele funciona e consciência de sua importância. Na próxima seção discorre-se sobre as práticas de acesso à informação na UFRRJ.

4.4.2. Práticas para a promoção do acesso à informação

A UFRRJ, Tal como todas as organizações públicas, depois da regulamentação da LAI, em 16 de maio de 2012, precisou criar mecanismo para a adequação às determinações da legislação. Abaixo no (Quadro 17) são apresentadas algumas notícias do jornal interno da UFRRJ, constantes no site da UFRRJ sobre ações realizadas para adequação à LAI.

Quadro 17: Notícias no Site da UFRRJ - Lei de Acesso à Informação

Data	Notícia sobre a Lei de Acesso à Informação no Âmbito da UFRRJ
10/03/12	Assessor Especial da Reitoria participou, no dia 27 de fevereiro de 2012, do I Seminário de Orientação à Lei de Acesso à Informação realizada no Ministério da Educação em parceria com a Controladoria Geral da União (Institucional, 2012a).
15/05/12	Reitor designou, por meio de portarias internas ⁶ , autoridades responsáveis por recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da norma, além disso, orientar as unidades no tocante ao cumprimento do que a norma e seus regulamentos determinam; criou um grupo de trabalho para orientar todas as unidades e órgãos da universidade a divulgarem na web, ou em locais de fácil acesso, dados sobre a estrutura organizacional; registros de programas, ações, projetos e obras; repasses ou transferências de recursos financeiros; registros de despesas, de processos licitatórios, entre outros (Institucional, 2012b).
23/05/12	A UFRRJ informou que adequou o site, inserindo no mesmo o selo “Acesso à Informação” onde as pessoas poderiam encontrar informações de interesse público sobre despesas, licitações, contratos, convênios, auditoria e dados sobre servidores. Além disso, o mesmo informe diz que informações da UFRRJ estão disponíveis no endereço eletrônico: http://r1.ufrrj.br/wp/acessoainformacao , podem ser solicitados pelo email: sicufrrj@ufrrj.br ou pessoalmente por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da UFRRJ, localizado na sala 132 do Pavilhão Central, do campus Seropédica (Institucional, 2012c).

Fonte: Elaborado a partir de Institucional UFRRJ (2013)

O quadro acima indica algumas ações para a execução LAI no âmbito da UFRRJ. Dentre as notícias descritas, destacam-se as do dia 23 de maio de 2012 porque se relacionam com a Transparência Ativa, ou seja, a divulgação espontânea de informações de interesse público e a Transparência Passiva, divulgação de informações solicitadas por pessoas físicas e jurídicas, independente de justificativa. A notícia diz que a UFRRJ disponibilizou em seu sítio na internet informações de interesse público sobre despesas públicas, licitações, contratos, convênios, auditorias e dados sobre servidores. Ainda informa o endereço eletrônico para o portal de acesso à informação da UFRRJ, além disso, fornece um endereço de e-mail que

⁶ Portaria nº 478/GR, 03/05/12 – cria autoridades responsáveis pelo processo de implantação de medidas previstas na LAI no âmbito da UFRRJ; Portaria nº 479/GR, 03/05/12 – cria Grupo de Trabalho com a finalidade de acompanhar, planejar e estabelecer diretrizes para a implantação da LAI no âmbito da UFRRJ. Disponível em: [file:///C:/Users/Wesley30/Downloads/semanal%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Wesley30/Downloads/semanal%20(4).pdf)

poderá ser utilizado para a solicitação de informações. A notícia também trata da solicitação de informações pessoalmente, assim, fala da criação do Serviço de Atendimento ao Cidadão que estaria funcionando no Pavilhão Central da UFRRJ, sala 132.

Observando o link de Acesso à Informação no site da Instituição e comparando as informações contidas no site com as diretrizes do Decreto 7.742/2012 (Quadro 18), quanto a divulgação mínima dos órgãos da Administração pública, pode-se fazer as seguintes observações:

Quadro 18: Acesso à Informação na UFRRJ

Diretrizes do Decreto	Link de Acesso no Site	Informação Disponível
Estrutura Organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;	http://r1.ufrrj.br/wp/acessoainformacao/	Organograma, Principais Cargos e seus Ocupantes; Reitoria, Vice-Reitoria, Pró-Reitorias; Assessores Especiais; Estatuto e Regimento Geral; Plano de Desenvolvimento Institucional de 2006; Organograma Institucional;
Programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;	http://r1.ufrrj.br/wp/acessoainformacao/auditorias/relatorios-e-certificados-de-auditorias/	Não há informações sobre Programas, Projetos, Ações e Atividades, com indicação da unidade responsável. Mas estas informações podem ser encontradas no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRRJ.
Repasses ou transferências de recursos financeiros;	http://r1.ufrrj.br/wp/acessoainformacao/convenios/seo-de-convenios/	Não há informações sobre convênios apesar do link para acesso a informações;
Execução orçamentária e financeira detalhada;	http://r1.ufrrj.br/wp/acessoainformacao/despesas/diarias-e-passagens/	No link diárias e passagens que ao clicar há um redirecionamento para o site Transparência Pública que informa as diárias e passagens dos órgãos da Administração Federal desde 2005
Licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;	http://r1.ufrrj.br/wp/acessoainformacao/licitacoes-e-contratos/	Link redireciona para o site da Transparência Pública onde informa outro link para o Comprasnet onde se precisa de conhecimento da área para encontrar a informação.
Remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;	http://r1.ufrrj.br/wp/acessoainformacao/pesquisa-de-servidores/	Link redireciona para o Portal da Transparência Pública do Governo Federal.
Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;	http://r1.ufrrj.br/wp/acessoainformacao/	Não há informações;
Contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei no 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.	http://r1.ufrrj.br/wp/acessoainformacao/	Não há informações. A comissão de Avaliação Institucional, órgão oficial de monitoramento não possui página na internet, nem link na página oficial.

Fonte: Elaborado a partir de Institucional UFRRJ (2013)

Quando os gestores foram questionados sobre as praticas da UFRRJ para a promoção do acesso foram dadas informações quanto ao sistema de informações eletrônicas criado no âmbito do governo federal e determinado a todos os órgãos públicos, conhecido como o e-SIC. Conforme informado, pelos gestores o setor funciona como uma ouvidoria eletrônica onde o cidadão pede uma informação que é repassada para o setor de origem da informação para encaminhar a resposta solicitada. Trecho descrito, a seguir:

“Sim. Foi criada o e-SIC que é uma coisa como a ouvidoria que todo o mundo pode ligar e perguntar e a resposta é dada. Ai a ouvidoria encaminha o questionamento para o setor específico e vai e retorna para resposta ao cidadão. Além do mais está tudo claro agora no portal transparência. Esta é uma política institucionalizada. Ter uma ouvidoria que responda aos questionamentos da sociedade (...) Então esta é a política de transparência da universidade.”(E-10)

Deste modo, em termos de acesso à informação a UFRRJ está cumprindo parcialmente a determinação legal, uma vez que não estão disponibilizadas todas as informações determinadas de forma acessível a todos. A UFRRJ ainda tem dificuldades na área de tecnologias da informação e de atualização das informações no site problema identificado e outras pesquisas. Deste modo, a UFRRJ tem respondido aos pedidos solicitados pelos usuários por meio do sistema eletrônico criado pelo governo, e-mail e formulários disponibilizados no balcão de informações e na ouvidoria que acumula as funções com o setor de acesso à informação. Na próxima seção, faz-se a discussão sobre ações de conscientização social quanto ao acesso à informação.

4.4.3. Orientação quanto ao Acesso à Informação

Buscou-se identificar possíveis práticas da UFRRJ para a conscientização da sociedade quanto ao acesso à informação. Contudo, não se identificou na fala dos gestores ações concretas devido a fatores como tecnologia e falta de um canal de comunicação, tal como já explicitado em outras seções. Trechos em destaque na sequência:

“ [...] Não temos um canal. Eu ainda acredito que o canal que mais funciona aqui é o Facebook. Mas a gente não tem uma mala direta, a gente não tem um jornal de Seropédica (RISOS). É muito difícil.”(E-11).

“Eu acho que isso ainda é um pouco tímido. Eu acho que quem poderia fazer e, inicia agora, uma comunicação melhor com a sociedade. (...) Eles já estão fazendo uma comunicação que eu acredito ser bastante boa , principalmente nas novas mídias; Twiter, Facebook.”(E-12).

Identifica-se nas falas que ainda não se tem uma política por parte da UFRRJ quanto a conscientização da comunidade interna e no entorno quanto ao acesso à informação. Este é um processo educativo que perpassa por ações das instituições de ensino e do governo no

fomento de políticas que orientem a população quanto ao seu direito de acesso à informação, conforme já destacado por Rodrigues (2013). Na próxima seção, serão analisadas as informações dos gestores quanto ao sigilo de informações no contexto da UFRRJ.

4.4.4. Sigilo de Informações no âmbito da Rural

O sigilo de informações é definido na lei de acesso à informação para alguns casos e por tempo pré-determinado (BRASIL, 2011). Nesta seção os responderam quanto a percepção da classificação de informações como sigilosas no contexto da UFRRJ. Deste modo, os gestores entendem haver algumas informações que devem ser sigilosas, principalmente as informações pessoais, informações sobre processos de sindicância e administrativos disciplinares e sobre projetos de pesquisa que requeiram patentes: Veja um dos trechos abaixo:

“Sigiloso são os dados das pessoas (...) Por exemplo: às vezes chega o pai e a mãe na graduação querendo saber os dados do aluno eu não posso dar nem para nem para a mãe, porque a maioria das pessoas são maiores de idade. Outra coisa que é sigilosa: processos de sindicância e processos administrativos disciplinares que você também não pode ficar expondo as pessoas nestes processos” (E-2).

Deste modo, apesar de não tê-las classificadas oficialmente conforme determina a lei de acesso à informação os gestores compreendem que há informações classificadas como sigilosas no âmbito da UFRRJ. Destaca-se que em sua maioria as informações elencadas são de caráter pessoal que podem expor as pessoas no trabalho e sobre patentes, caminhando na direção que preconiza a legislação. Por fim, na seção a seguir discutem-se os desafios para a lei de acesso na UFRRJ.

Todavia, alguns dos entrevistados compreendem que não há informações sigilosas no âmbito da UFRRJ evidenciando que a transparência de informações deve ser máxima. Tal como trechos destacados, a seguir:

“Eu acho que não. A não ser informações de bastidores, mas formalmente. Não vejo nada que seja sigiloso” (E-8).

“Não há informações classificadas como sigilosas no âmbito da Rural” (E-9).

“Desconheço. E se eu fosse o gestor até ficaria aborrecido porque eu não posso trabalhar no setor público abastecido pela comunidade e ter alguma informação sigilosa” (E-10)

Assim, uma parcela dos entrevistados compreende que não deve existir no âmbito da organização estudada informações sigilosas e que o gestor deve se empenhar para dar o máximo de transparência das informações da gestão da universidade para todos. A seguir são apresentados desafios advindos a partir da Lei de Acesso à Informação para a UFRRJ.

4.4.5. Desafios da Lei de Acesso na UFRRJ

Por fim, buscaram-se compreender quais são os desafios na perspectiva destes gestores para a implantação da lei de acesso na UFRRJ. As repostas indicaram que o desafio é institucional no sentido de dar maior acessibilidade a todos das informações da universidade e conscientização da comunidade quanto à ferramenta. Veja um dos trechos a seguir:

“Acho que o maior desafio é institucional mesmo é encarar isso, dentro da gestão da universidade. Acho que esse é o maior desafio. Posso até estar cometendo erro na avaliação, mas acho que falta um pouco de política de divulgação das informações. Não de divulgar as informações, mas de acessibilidade às informações.”(E-1).

Neste sentido, os gestores indicam que a conscientização deve existir também quanto ao uso para fins coletivos e não apenas fins individuais que deveriam ser solucionados por outros meios e não pela lei de acesso à informação (BRASIL, 2012). Esse ponto foi relatado por dois gestores ao questionarem o uso indevido do acesso à informação para tratar de questões meramente pessoais. São destacados na sequência os trechos:

“Essa lei de acesso à informação, infelizmente, não é o que eu acho que deveria ser. A lei de acesso à informação hoje é apenas um veículo das pessoas que tem rancor, raiva ou ódio. Você tem que ter disponibilizado o salário base da categoria, por exemplo, o cara é um professor adjunto, então o salário base do professor adjunto é esse. Não dizer que o salário do professor Pedro Paulo é X.”(E-10)

“Essa legislação, nós até temos uma ouvidora, se você ouvir a ouvidoria ela que cuida disso no E-sic. É importante este canal, mas é um canal que precisa ser melhor organizado do ponto de vista do uso dele: como que o cidadão que usa este canal é responsabilizado. [...] é um canal usado para uma construção pessoal, [...] Neste sentido ele não está servindo ao que foi proposto [...] teria que ter alguma coisa que desse mais responsabilidade. [...] no uso efetivo é a possibilidade de ouvir o cidadão em relação as suas atividades.”(E-12)

Por fim, novamente se falou da infraestrutura de tecnologia da informação necessária para a efetivação da nova política de acesso à informação no âmbito da UFRRJ. Na sequência os trechos são apresentados:

“Esta parte de publicizar as ações do que a gente já fez é o mais difícil porque a gente não tem uma infraestrutura.”(E-11)

“Então eu vejo que para além desta questão operacional que passa pelas tecnologias da informação.”(E-4)

“Eu acho que o nosso maior desafio é ter um setor de tecnologia da informação atualizado e eficiente para poder receber estas informações e colocar isso em um formato que seja acessível para a população no entorno.”(E-7)

Assim, os gestores da UFRRJ entendem a importância da Lei de Acesso à Informação e sua contribuição para a ampliação da transparência e conscientização dos servidores

públicos quanto às informações que possuem em suas atribuições, além da possibilidade de contribuição para o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas, conforme exposto por Platt Neto, Cruz e Vieira, (2010). A UFRRJ criou os mecanismos definidos na legislação e disponibilizou no site algumas informações sobre a sua estrutura e outras informações conforme os quadros descritos nas categorias anteriormente discutidas.

Ainda se percebe que há informações consideradas sigilosas não classificadas no âmbito da UFRRJ, principalmente, as características pessoais e relacionadas à possível efetivação de novas patentes. Além disso, apresentam-se desafios quanto à compreensão deste direito no âmbito interno e externo de forma a conscientização das pessoas quanto ao direito do acesso à informação. Por fim, apresentam-se desafios quanto às tecnologias da informação que ainda são consideradas defasadas pelos gestores entrevistados. Na sequência é apresentado o (Quadro 19) com as sínteses das subcategorias, extraídas das falas dos sujeitos da pesquisa, após a análise dos trechos.

Quadro 19: Síntese das sub-categorias

ACESSO À INFORMAÇÃO NA UFRRJ				
Importância da Lei de Acesso	Práticas para o acesso à informação	Conscientização do acesso	Sigilo de informação	Desafios do acesso na UFRRJ
Uso pessoal x coletivo	Criação do e-SIC	Falta canal de comunicação	São os dados pessoais	Política de divulgação
Facilita pesquisa	Criação de comissão especial	Falta divulgação	Processo administrativo	Conscientização comunitária
Passo para transparência	Criação de grupos de trabalho	É um pouco tímido	Processo sindicância	Usuário responsável
Exige consciência do servidor	Informações divulgadas no site	Comunicação melhor	Requisição de patentes	Infraestrutura de TI
Consciência da comunidade	Link no site da UFRRJ	Processo educativo	Informação de aluno	Encarar dentro da gestão

Fonte: Elaboração Própria

O quadro sintetiza trechos extraídos das falas dos gestores que indicam características do Acesso à Informação no contexto da UFRRJ. Deste modo, foram analisadas a importância da Lei de Acesso à Informação e o seu uso no contexto da UFRRJ, as práticas de acesso à informação na UFRRJ, a conscientização quanto ao uso, a discussão sobre o sigilo de informações e os desafios para os gestores. Verifica-se que ainda há questões que precisam ser ajustadas para o perfeito uso da legislação que vão desde a orientação da sociedade para o uso correto da legislação, a conscientização social quanto ao uso para fins da coletividade e o enfrentamento da nova realidade no contexto organizacional.

Finaliza-se esta análise com a dimensão dos desafios relacionados à tecnologia da informação, a contratação e adequação dos recursos humanos às necessidades da universidade, a consolidação do controle social e institucional, além da ampliação da visão estratégica da organização utilizando as ferramentas disponíveis, tal como o PDI. E, mediante ao exposto, ampliar a transparência organizacional, por meio da efetividade e da formação cidadã. Deste como, busca-se concluir esta trajetória trazendo elementos que consubstanciam as ações dos gestores nos processos desta organização.

5. CONCLUSÃO

Após o percurso teórico e empírico desenvolvidos até aqui, pode-se concluir que os gestores entrevistados compreendem que a UFRRJ ainda está em fase inicial do desenvolvimento de um processo de transparência. E, esta compreensão, é decorrente de fatores tais como às dificuldades estruturais em termos de gestão, infraestrutura e tecnologias.

Todos estes elementos demonstram a complexidade de gestão uma organização universitária centenária que possui uma estrutura organizacional departamental que está passando por um processo de expansão acadêmico-administrativa que influenciou em seu modelo de gestão e estrutura organizacional. Além disso, são evidenciados elementos da cultura organizacional tradicional, das disputas de poder, e da permanência dos modelos de gestão patrimonial, burocrático e gerencial, sendo a ênfase dada ao modelo burocrático.

Neste contexto, verifica-se que a UFRRJ possui conselhos de deliberação sobre assuntos acadêmicos e administrativos. Instâncias de decisão superiores onde todos os gestores entrevistados possuem participação com direito a voto. Identificou-se que apesar das vagas reservadas para representantes das comunidades internas e externas, há ainda pouco engajamento destes representantes no exercício do controle social nestes espaços deliberativos.

A pouca ou nenhuma participação, principalmente do público externo é enfatizada nas falas dos gestores. Neste sentido, apesar das cadeiras vazias não se percebeu ações da UFRRJ para a ampliação da participação social nas reuniões destes colegiados. Apesar da grande ampliação do acesso ao ensino, nos últimos anos, não se percebeu uma maior participação social nas instâncias de decisão.

Percebe-se que falta uma comunicação com os setores da comunidade de forma que sejam orientados quanto a existência, finalidade e importância deste destes espaços. Uma sugestão que foi apresentada para a melhoria desta comunicação foi a criação de uma TV ou Rádio comunitária que informe a comunidade interna e externa sobre as ações da universidade, reuniões outros aspectos de interesse da comunidade interna e externa de modo a ampliar a disponibilização de informações para a comunidade.

No sentido de ampliar as informações para as comunidades identificou-se que o portal da universidade, o jornal interno e alguns boletins internos são utilizados para esta divulgação que ainda é muito localizado para a comunidade interna. Neste sentido, foi identificada a necessidade de uma vontade política e institucional para a mobilização da universidade no sentido de ampliar os canais de comunicação por meio da coordenação de comunicação

recentemente criada, estruturando-a e criando políticas institucionais de divulgação de informações.

Além disso, identificou-se que, em relação a lei de acesso à informação, a UFRRJ atendeu parcialmente ao que foi determinado na legislação ao disponibilizar no portal algumas das informações sobre estrutura, servidores públicos, e recursos financeiros. Contudo, algumas informações estão ainda desatualizadas. Outro elemento foi a aglutinação dos setores de Ouvidoria e o Serviço de Informação ao Cidadão, ficando o mesmo servidor responsável pelas duas atividades fato que não privilegia uma política de acesso efetiva.

Mediante ao que até agora foi exposto, entende-se que a pesquisa cumpriu os seus objetivos iniciais, uma vez que expos desafios para os gestores da UFRRJ e possíveis soluções por meio da literatura sobre o tema e a percepção dos responsáveis pelas políticas da IFES pesquisada. Além de ampliar a discussão teórica sob uma perspectiva para além da discussão da assimetria informacional tema mais recorrente nos estudos organizacionais sobre transparência.

Por conseguinte, faz-se necessária a ampliação do estudo identificando a percepção de outros segmentos da universidade quanto aos aspectos aqui apresentados, uma vez, que a perspectiva aqui empregada foi a do gestor da universidade. Deste modo, pode-se complementar, buscando a percepção de outros segmentos da comunidade interna e externa da universidade. Ainda como sugestão pode-se buscar a comparação entre as instituições a fim de verificar se os elementos obrigatórios da legislação estão disponibilizados em outras Instituições Federais de Ensino Superior por região.

Conclui-se que a transparência não é consolidada apenas por intermediação da Lei de Acesso à Informação porque há elementos do processo administrativo das organizações que precisam ser considerados. Portanto, compreende-se o papel do gestor neste cenário para que consolide este processo em construção, capacitando-se para a gestão voltada para a aproximação da sociedade. Por fim, deverá superar as dificuldades da complexidade organizacional e a influência externa e posicionar-se diante deste contexto para buscar os recursos necessários para a consolidação deste processo.

6. REFERÊNCIAS

ALDAY, H. E. C. O planejamento estratégico dentro do conceito de Administração Estratégica. **Revista FAE**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 9-16, maio/ago. 2000.

ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. **Manual de planejamento estratégico: desenvolvimento de um plano estratégico com a utilização de planilhas Excel**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ALMINO, João. **O segredo e a informação: ética e política no espaço público**. São Paulo : Brasiliense, 1986.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 18, n. 1, Mar. 2004. disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8392004000100020&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 fev 2014 <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000100020>.

AMARAL, H. K. do. Uma formação de dirigentes e funcionários públicos que persiga o êxito da ação do governo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n. 4, p. 419-424, out./dez. 2009.

ANDRADE, R. O. B.; TACHIZAWA, T. **Gestão de instituições de ensino**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ANGÉLICO, Fabiano; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Acesso à Informação e Ação Comunicativa: novo trunfo para a Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí. Ano 10, n. 21. set./dez., 2012.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo. Transparência no Setor Público: uma análise do nível de transparência dos relatórios de Gestão dos Entes Público Federais no Exercício de 2010. IN: **XXXVII Encontro Anual da ANPAD**, Rio de Janeiro/RJ - 07 a 11 de setembro de 2013.

BARBOSA, Ana Lúcia dos Santos et al. **Relatório de gestão exercício 2012 da UFRRJ Seropédica**, RJ: Coordenadoria de Planejamento e Orçamento, 2013. xii, 187 p. : il.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUER, M. W; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ : Vozes, 2002.

BERNARDES, José Francisco; ABREU, Aline Franca. A Contribuição dos Sistemas de Informação na Gestão Universitária . In: **IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**. Florianópolis 8, 9 e 10 de dezembro de 2004.

BEZERRA, Rafael Oliveira; BORGES, Loreci João; VALMOBIRDA, Sandra Mara Iesbik. Análise da prestação de contas na internet da Universidade do Estado de Santa Catarina. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 1, pp. 66-82, jan./fev./mar./abr. 2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: por uma teoria geral de política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto N° 7.724, de 16 de maio de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm. Acesso em 30 dez 2013.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei N° 12527 de, 18 de novembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 03 de janeiro de 2014.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 10 abril de 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao. Acesso em 20 agosto 2014

BRASIL. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 72, 15 abr. 2004. Seção 1, p. 03.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, nº 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27.834.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI**: diretrizes para elaboração. Brasília, 2002. 5 p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 jan. 2014.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: Velhas e Novas Controvérsias. **Estudos de Psicologia** 1997, 2(2), 287-312.

CARDOSO JR, J. C. **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

CAMPOS, Anna M. Accountability : quando devemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 24, n.2, fev./abr. 1990.

CARDIM, P.A.G. Gestão universitária em tempo de mudança. In: COLOMBO, S. S. (Org.). **Gestão educacional: uma nova visão**. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 223-236.

CARLOS, Euzineia; VAINER, Carlos Bernardo. **Controle social e política redistributiva: as experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra-ES**. Tese (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, 2003. Disponível em: <http://teses2.ufrj.br/42/teses/602231.pdf>.

CARVALHO, Humberto Marques de. Reengenharia comportamental aplicadas às instituições de ensino superior. In: FINGER, A. P. **Gestão de universidade: novas abordagens**. Curitiba: Champagnat, 1997. p. 137-214.

CGU – Controladoria-Geral da União. Presidência da República. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: mar 2015

CHEVALIER, Jacques. Le mithe de la transparence administrative. In: CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE. **Information et transparence administrative**. Paris : PUF, 1988.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social: relatório final**. Brasília, 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/CartilhaAcessoInformacao.pdf>. Acesso em 16 de maio de 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Coleção **Olho Vivo.** Brasília, DF, 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **De 2003 a 2010: 10 anos de criação da CGU.** Disponível em: http://www.cgu.gov.br/10anos/linha_do_tempo.asp.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). ***Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã.*** 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/destaques/projeto-cgu-unesco/Projeto-de-Cooperacao-Tecnica-entre-o-Governo-Brasileiro-e-a-UNESCO.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão estratégica: construindo o futuro de sua empresa – Fácil.** São Paulo: Saraiva, 2012.

COSTA, João de Jesus da. I Seminário Nacional de Controle Social: **A Sociedade no Acompanhamento da Gestão Pública. Relatório Crítico.** Brasília: CGU, 2009.

COUTINHO, Fábio José Vidal. **Portais de governo eletrônico: serviços e transparência para a promoção da cidadania.** 2009. 149 f. Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal de Pernambuco, Manaus. 2009. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp138389.pdf>. Acesso em 28 de outubro de 2013.

CREMONESE, Dejalma. A participação como Pressuposta da Democracia. **Desenvolvimento em Questão.** Editora Unijuí. Ano 10. n. 19. jan./abr, 2012.

DAHL. Robert A. **Sobre a democracia.** Brasília : Editora Universidade de Brasília. 230 p. 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 43 (1):23-48, jan./fev. 2009. do Perfil, Formação e Atuação. In: XXXVIII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ - 13 a 17 setembro de 2014.

ÉSTHER, Angelo Brigato. A identidade institucional da universidade brasileira segundo atores macrossociais relevantes: convergências e conflitos. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 199-221, dez. 2012.

FALQUETO, Júnia Maria Zandonade; FARIAS, Josivania Silva. A Trajetória e a funcionalidade da Universidade Pública Brasileira. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 22-41, jan. 2013.

FINGER, A. P. **Gestão de universidade: novas abordagens**. Curitiba: Champagnat, 1997.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artmed. 3a ed.2009

FONSECA, Maria Odila. **Direito à Informação: acesso aos arquivos públicos municipais**. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.

FREITAS, H. M. R., CUNHA, M. V. M., Jr., & MOSCAROLA, J. Aplicação de sistemas de software para auxílio na análise de conteúdo. **Revista de Administração da USP**, 32(3), 97-109, 1997.

GENRO, Tarso. **Cidade, Cidadania e Orçamento Participativo**. . In: FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain. **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

GIACOMONI, James. Orçamento Tradicional e “Orçamento Participativo”: o caso de Porto Alegre. In: FACHIN, Roberto Costa; CHANLAT, Alain. **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social** / Antônio Carlos Gil. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrópole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

GRAU, Nuria Cunill. A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos. In: **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães**, nº 8 – Gestão pública e participação. Salvador: FLEM, 2005.

GRAU, Nuria Cunill. Responsabilización por el control social. In: **La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD, BID. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.

GURGEL, Cláudio; JUSTEN, Agatha. Controle Social e Políticas Públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 47(2):357-378, mar./abr. 2013.

JACOBSEN, Alessandra de Linhares; CRUZ JUNIOR, João Benjamin; MORETTO NETO, Luis. **Administração: introdução e teorias**. Florianópolis: Sead/UFSC, 2006.

JACQUES, Flávia Verônica Silva; QUINTANA, Alexandre Costa; MACAGNAN, Clea Beatriz Macagnan. *Transparência em Municípios da Região Sul do Brasil*. IN: **XXXVII Encontro Anual da ANPAD**, Rio de Janeiro/RJ - 07 a 11 de setembro de 2013.

JARDIM, J. M. (1999). **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Acesso em 28 de dez de 2013, disponível em Universidade Federal Fluminense: <http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>.

KIM, P. S.; HALLIGAN, J.; CHO, N.; OH, C. H.; EIKENBERRY, A. M. Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 6, 2005.

KONDO, S., et. Al. **Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. **Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice**. Reilly Media, 2010. Disponível em: <http://libgen.org/book/index.php?md5=F62CE44B6DFD717EB38BD434E5EFE682&open=0>. Acesso em 30 de dezembro de 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz Abrúcio; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Do Controle Interno ao Controle Social: a múltipla atuação da CGU na Democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hanh. **Possibilidade e Limites da Democracia Deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Campinas, SP: [s.n.], 2002.

MACHADO, Luís Eduardo. **Gestão estratégica para instituições de ensino superior privadas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MADISON, James. **The Writings of James Madison**. ed. Gaillard Hunt. New York: G.P. Putnam's Sons, 1900. 9. Vols. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/titles/madison-the-writings-vol-9-1819-1836>. Acesso em 04 mai de 2014.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5.ed. – São Paulo: Atlas 2003.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Fundamentos de Administração**: Manuel compacto para as disciplinas TGA e Introdução à Administração. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MELO, Adalgisa Costa; SOUZA, Delmárcio de Moura; FILHO, Eulálio Gomes Campelo; FERASSO, Marcos. Gestão Pública da UFPI: uma análise de seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 16-35, ago. 2012.

MELO, P. A. de (Org.). **Cenários da gestão universitária na contemporaneidade**. Florianópolis: Insular, 2004.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. – Brasília: UNESCO, 2009.

MIZAEL, Glener Alvarenga; PEREIRA, José Roberto; BOAS, Ana Alice Vilas; FERREIRA, Maria Fátima de Almeida. Avaliação do Plano de Desenvolvimento Institucional das Universidades Federais do Consórcio Sul-Sudeste de Minas Gerais. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 4, p. 21-42, Edição Especial 2012

MOTTA, Fernando C. Prestes. Controle Social nas Organizações. **Revista de Administração de Empresas** [online], 1993. Vol. 33, n.5, pp, 1-20.

MURIEL, Roberta. **Plano de desenvolvimento institucional – PDI: análise do processo de implantação**. Brasil: Editora Hoper, 2006.

NEIVA, C. C. A avaliação como instrumento de apoio ao planejamento e tomada de decisões: a perspectiva de eficiência institucional e da qualidade do ensino dentro de um enfoque

político. In: VAHL, T. R. et al. (Org.). **Desafio da administração universitária**. Florianópolis: UFSC, p. 37-50, 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convention des Nations Unies contre la corruption, Office des Nations Unies Contre la Drogue et le Crime**, Vienne, New York, 2004. Disponível em http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027_F.pdf. Acesso em janeiro 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Institucional**. Disponível em: http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G_abierto.asp. Acesso em 04 maio 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico**. Disponível em: <http://www.oecd.org/fr/apropos/>. Acesso em: 10 set 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (OCDE). **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: Gerenciando os Riscos por uma Administração Pública mais Integra. 2011**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE.PDF>. Acesso: 10 set 2013.

OTRANTO, C. R. Do Ministério da Agricultura Indústria e Comércio ao Ministério da Educação e Cultura: a trajetória histórica da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. In: **Revista Educação** - Edição: 2005 - Vol. 30 - Nº 02 (Universidade Federal de Santa Maria – RS).

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Eds.). Democracia. In: **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

PACHECO, Andressa Sasaki Vasques; RISSI, Maurício; PACHECO, Anderson Sasaki Vasques; STELZER, Joana; ALMEIDA, Mário de Souza. Proposta de melhoria nas funções

administrativas em uma Universidade Federal. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 42-59, jan. 2013.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra: 1992.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEDERIVA, J. H. Accountability, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília. n. 140, out./dez. 1998.

PEREIRA, Fernanda Cristina Barbosa. **Administração estratégica nas universidades federais: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina**. Florianópolis, 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando Portais do Governo Eletrônico no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. 2008.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Anna Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP**. Rio de Janeiro 43 (6):1343-1368, nov./dez. 2009.

PIRES, Lenin Santos; LIMA, Robert Kant de. Cidadania e produção universitária: o perfil dos dirigentes e a institucionalização de práticas democráticas. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 253-272, jan. 2013.

PIRES, Valdemir; SOUZA, Mariana Carneiro de; TIBALI, Luiz Ricardo. Transparência orçamentária municipal via *web* (TOM *web*) após Lei Complementar 131/09: os casos da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo – 2010. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2010, Vitória, **Anais Eletrônicos**. Vitória, 2010.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio; VIEIRA, Audí Luiz. A evolução das práticas de uso da internet para divulgação das contas públicas na Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 3, nº 1, 2010.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, **Institucional**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 30 dez 2013.

PORTAL DO GOVERNO ELETRÔNICO, **Institucional**. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br>. Acesso em 30 dez 2013.

PORTER, M. E. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 515 p. 1999.

PRADO, Otavio. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. 180 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. Democracia y representación. En: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas. nº. 10, 1998.

ROBBINS, Stephen P.; DECENZO David A. **Fundamentos de administração: conceitos essenciais e aplicações**. 4.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

ROBBINS, Stephen Paul. **Comportamento organizacional**. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

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

RODRIGUES, Georgete Medleg. Indicadores de “transparência ativa” em instituições

públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v.9, n.2, p. 423-438, novembro 2013.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágios e de Pesquisa em Administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso** – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 1999.

ROSS, Edward. **Social control and the foundations of sociology**. Boston: Beacon, 1959.

ROTHMAN, D. Social Control: the uses and abuses of the concept in the history of incarceration. **Rice University Studies**, v.67, n.1, p.9-20, winter 1981.

SACRAMENTO, A., PINHO, J. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis regiões de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, América do Norte, 1, jan. 2008a. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/2579/1822>. Acesso em: 03 Jun. 2014.

SCHEDLER, Andreas. "Conceptualizing Accountability". In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999. 13-28.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **RAP** , 347-369. 2009.

SILVA NETO, Wilson Levi Braga. **Direito, Estado e Sociedade**. n. 32. P. 219 a 238. Jan/jun 2008.

SILVA, E. A. A. **O Burocrático e o Político na Administração Universitária**: Continuidades e Rupturas na gestão dos recursos humanos na Universidade Agostino Neto (Angola). 2004. 528 fl. Tese (Doutorado em Educação)- Instituto de Educação e Psicologia, Universidade de Minho, Braga, 2004.

SILVA, Júlio Eduardo Ornelas et al. A pós-graduação e o desenvolvimento sócio-econômico: análise da gestão pública para a educação por meio dos orçamentos públicos federais. **Revista do CCEI**, v. 15, n. 28, p. 132-152, ago. 2011.

SILVA, Júlio Eduardo Ornelas; MELO, Pedro Antônio de; RAMOS, Alexandre Moraes; AMANTE, Cláudio José; SILVA, Flora Moritz da. Contribuição do PDI e do Planejamento Estratégico na Gestão de Universidades Federais. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 269-287, set. 2013.

SILVEIRA, L.A. **Relação Universidade-Empresa**. 1 ed. Florianópolis: Imprensa Universitária, 2006.

SOBRAL, Filipe; ALKETA, Peci. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

TAKAHASHI, L. B. D. R. Gestão universitária frente à inovação: estudo empírico no HU/UFSC. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 11, n. 3, p. 190-204, 2014.

TAVARES, Martus. (2001) Discurso de Abertura. **Fórum Internacional sobre responsabilização no setor público**. Disponível: em www.planejamento.gov.br. Acesso em 03 mai 2014.

TENÓRIO, Fernando Guilherme Tenório. **Tem Razão a Administração? Ensaio de Teoria Organizacional**. 2. Ed.rev. – Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. 136p. – (Coleção Administração e Contabilidade).

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. In: SILVA JR, J. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social: Práticas em Debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Inovando com Democracia, ainda uma utopia. **Novos Cadernos NAEA** vol. 2, nº 1 – dezembro, 1999.

TRALDI, Maria Cristina. **Políticas públicas e organizações sociais: o controle social na terceirização dos serviços de saúde**. Dissertação (Doutorado em Educação). Campinas, São Paulo (2003). Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000317309&opt=4>>

TRANSPARÊNCIA BRASIL (TB), **Institucional**. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br>. Acesso em 30 dez 2013.

TRANSPARÊNCIA, CONSCIÊNCIA e CIDADANIA, **Institucional**. Disponível em: <http://www.tcc-brasil.org.br/>. Acesso em 30 dez 2013.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). **Global Corruption Report 2004: Special Focus: Political Corruption**, 2004. Disponível em <http://libgen.org/book/index.php?md5=EB02B2942BE0F5C076341D94E678F30F&open=0>. Acesso em 30 dezembro de 2013.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, **Institucional**. Disponível em: <http://www.transparency.org/>. Acesso em: 30 dez 2013.

UFRRJ. **Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/noticia.php?noticia=2939>. Acesso em 25 mai 2014.

UFRRJ. **Estatuto e Regimento da UFRRJ**. Disponível em: http://www.ufrj.br/graduacao/plenaria_estatuto/docs/ESTATUTO_e_REGIMENTO.pdf. Acesso em: 30 mai 2014.

UFRRJ. **Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/noticia.php?noticia=2780>. Acesso em 25 mai 2014.

UFRRJ. **UFRRJ cria Serviço para atender Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www.ufrj.br/portal/modulo/home/noticia.php?noticia=2952>. Acesso em 25 maio de 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Coleta de Dados no Campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 8, n. 2, p. 181-200, 2004.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em Administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; Zouain, Deborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração**. FGV Editora, 2004.

WOODS, Peter. **Successful Writing for Qualitative Researchers**. London and New York: Routledge, 1999.

ZEPEDA, J. R. Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. **Cuadernos de Transparência**, n. 4, México-DF: Ifai, 2004.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADA

Nome do entrevistado: _____

Título: Transparência e Controle Social: Desafios para a Gestão da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro a partir da Lei de Acesso à Informação

PARTE 1 – Introdução

Abertura da entrevista:

- ✓ Apresentação profissional
- ✓ Objetivos e importância da pesquisa
- ✓ Assinatura do termo de consentimento
- ✓ Orientações sobre a responsabilidade e sigilo das informações
- ✓ Orientações sobre procedimentos da entrevista
- ✓ Solicitação para gravação da entrevista

1) Caracterização do entrevistado:

- ✓ Idade:
- ✓ Gênero:
- ✓ Cargo:
- ✓ Tempo de trabalho na organização:
- ✓ Tempo na função atual:
- ✓ Resumo das atividades que realiza hoje na função:

PARTE 2 – Categorias de Análise

BLOCO A – Gestão Universitária

- ✓ Como é processo administrativo da Rural em relação ao planejamento, organização, direção e controle;
- ✓ Quais são os principais objetivos da Rural?
- ✓ A gestão da Rural foi alterada após a Lei de Acesso à Informação
- ✓ Qual é a Estrutura Organizacional na Universidade Rural
- ✓ O acesso à informação influencia objetivos organizacionais da Rural? De que forma os objetivos são influenciados pela Lei de Acesso à Informação:
- ✓ A Rural possui metas de desempenho definidas? Você poderia me dizer quais são as principais metas?

BLOCO B – Transparência Administrativa

- ✓ Existe alguma política da Rural quanto à disponibilização de informações relevantes para a sociedade? (Não: por que? Há alguma iniciativa neste sentido?)
- ✓ Há alguma forma de participação da comunidade nas tomadas de decisão da Rural?
- ✓ As decisões coletivas de interesse da comunidade são divulgadas? De que forma?
- ✓ Há alguma política criada pela Rural para orientação da comunidade acadêmica e no entorno quanto ao acesso à informação? Para que elas participem da universidade e para dar maior transparência das ações da universidade:
- ✓ Qual é a influência da ampliação do acesso à informação na gestão da Universidade Rural
- ✓ Há alguma meta relacionada à Transparência de Informações?

BLOCO C – Acesso à Informação

- ✓ Qual é a importância da Lei de Acesso à Informação para a Administração de uma universidade pública?
- ✓ Há práticas/ações para a promoção do acesso à informação? Quais? É gerado algum relatório ou documento das informações solicitadas?
- ✓ Quais os desafios da disponibilização de informações da Rural para a sociedade acadêmica e no entorno?
- ✓ Há informações classificadas como sigilosas no âmbito da Rural? (Caso tenha...) Quais os desafios para a manutenção do sigilo de informações (informações que não podem ser divulgadas – patentes, informações com impacto na sociedade e segurança nacional):
- ✓ Há algum tipo de ferramenta tecnológica utilizada pela Rural para promover o acesso à informação?
- ✓ Quais são os desafios para a implementação da lei de acesso à informação na UFRRJ:
O maior acesso à informação influencia no desempenho da UFRRJ?

BLOCO D – Controle Social

- ✓ A Comunidade acadêmica (professores, alunos, técnicos, estagiários, terceirizados) exerce alguma ação de controle/fiscalização sobre as ações da Rural?
- ✓ A comunidade no entorno exerce alguma ação de controle/fiscalização sobre as ações da Rural?
- ✓ Quais as políticas da UFRRJ para atender ao Controle social exercido pelos órgãos de fiscalização externos, mediando ao novo cenário da LAI?
- ✓ Quais as práticas da Rural para a prestação de contas à sociedade?
- ✓ Se existe práticas da Rural para a prevenção da corrupção em todas as suas formas. Se o senhor conhece alguma política de prevenção da corrupção da Rural?
- ✓ Existe práticas/ações de prevenção da corrupção em todas as suas formas? Quais? (Há alguma iniciativa neste sentido?):

BLOCO E – Finalização

- ✓ Outras questões levantadas pelo entrevistado:
- ✓ Agradecimento

ANEXO 1. Autorização para pesquisa

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA

Rio de Janeiro, 29 de maio de 2014

À Reitoria da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Eu, Beatriz Quiroz Villardi, coordenadora do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia – MPGE do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, venho pelo presente, solicitar, por meio da Chefia de Gabinete, autorização para que Wesley Silva de Souza (CPF 093927317-95) possa realizar pesquisa no campus sede desta universidade, para o trabalho de pesquisa sob o título **Transparência e Controle Social: Desafios para a Gestão da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro a partir da Lei de Acesso à Informação** com o objetivo de propor práticas de gestão que incorpore os resultados apresentados na pesquisa. Igualmente, informo que a pesquisa é Orientada pela Professora Doutora Janaína Machado Simões (janainamsimoes@gmail.com).

A pesquisa de caráter qualitativo constará de coleta de dados por meio de entrevista semiestruturada e pesquisa documental.

Contando com a autorização desta Instituição, coloco-me à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,