

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE
RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

RICARDO ANDRÉ MACÊDO FONTENELE

Accountability horizontal nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras

ORIENTADOR: PROF. DR. ANDRÉ CARLOS BUSANELLI DE AQUINO

RIBEIRÃO PRETO

2014

Prof. Dr. Marco Antonio Zago
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Sigismundo Bialoskorski Neto
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Profa. Dra. Adriana Maria Procópio de Araújo
Chefe do Departamento de Contabilidade

Prof. Dr. André Carlos Busanelli de Aquino
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade

RICARDO ANDRÉ MACÊDO FONTENELE

Accountability horizontal nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão Corrigida. A original está disponível no Serviço de Pós-Graduação da FEA-RP.

Orientador: Prof. Dr. André Carlos Busanelli de Aquino

RIBEIRÃO PRETO

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

Fontenele, Ricardo André Macêdo.

Accountability horizontal nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. Ribeirão Preto, 2014.

129 p.: il., 30 cm

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP.

Área de concentração: Contabilidade e Controladoria.

Orientador: Aquino, André Carlos Busanelli.

1. *Accountability* Horizontal; 2. Avaliação de Desempenho; 3. Contabilidade; 4. Setor Público; 5. Relatório de Gestão; 6. Universidades Federais Brasileiras.

Nome: Fontenele, Ricardo André Macêdo

Título: *Accountability* horizontal nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do Título de Mestre em Ciências. Versão Revisada.

Aprovado em: 24/10/2014

Banca Examinadora:

Prof. Dr.: André Carlos Busanelli de Aquino

Instituição: FEARP-USP

Julgamento: Aprovado

Assinatura: _____

Prof.^a Dra.: Cecília Olivieri

Instituição: EACH-USP

Julgamento: Aprovado

Assinatura: _____

Prof. Dr.: José Matias Pereira

Instituição: UNB

Julgamento: Aprovado

Assinatura: _____

Dedico a todos que buscam na ciência
as respostas para construir um mundo melhor.

AGRADECIMENTO

A Deus, primeiramente, por ter me permitido viver nesse mundo, que é ao mesmo tempo maravilhoso, complexo e desafiador.

Ao meu pai Raimundo Fontenele (*in memoriam*) pelos exemplos de responsabilidade, de dedicação, de honestidade e de inteligência notável que moldaram minha personalidade e meu caráter.

À minha mãe Maria da Glória pelo amor incondicional e pelos valores morais passados.

Ao meu filho Paulo Vinícius pelo carinho e pela presença nos momentos de cansaço. Seus abraços foram o combustível para continuar este trabalho. Perdoe-me pelos finais de semanas que deixamos de brincar e de nos divertir.

À minha querida esposa Kássia Paula pela paciência e pelo apoio a este trabalho.

Ao meu orientador André Carlos Busanelli de Aquino pelo acompanhamento crítico, pela revisão deste trabalho, na qualificação e na defesa.

Aos professores Ivan Beck, UFMG, e Cecília Olivieri, USP, pelas críticas e sugestões ainda na fase de qualificação desta pesquisa.

Já na defesa, aos professores Cecília Olivieri, USP, e José Matias-Pereira, UNB, pelas propostas de revisão.

Aos colegas de turma de mestrado pelas experiências e pelos conhecimentos compartilhados.

Aos amigos, Bianca Silva, Ellen Baradel, Juliana Oliveira, Rafael Gatsios e Sílvio Santana. Amizades valiosas construídas durante o curso de mestrado. São pessoas admiráveis pelo caráter, pela dedicação e pela seriedade à pesquisa.

À Controladoria Geral da União - CGU, Instituição que tenho orgulho de fazer parte, por ter me disponibilizado horas do trabalho para a pesquisa e as disciplinas cursadas.

Aos colegas de trabalho da Regional Goiás e, em especial, aos meus amigos Divino Araújo e Gilson Malagutti, que além de ler este trabalho, apresentaram suas críticas, sugestões e incentivos.

Ah! Não posso me esquecer de agradecer ao casal, Elizeu e Aparecida Malagutti, pais de meu amigo Gilson Malagutti, pela amizade e pelo acolhimento, várias vezes, em sua confortável chácara na agradável cidade de Altinópolis/SP.

Ao meu professor de inglês e amigo Alexis Klymko pela ajuda nas leituras dos artigos nessa língua tão relevante para ciência.

A todos servidores do Departamento de Contabilidade e do Serviço da Pós-Graduação da FEARP que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

“Não se mede o valor de um homem pelas suas roupas ou pelos bens que possui. O verdadeiro valor do homem é o seu caráter, suas ideias e a nobreza dos seus ideais.”

Charles Chaplin

RESUMO

FONTENELE, Ricardo André Macêdo. ***Accountability Horizontal nos Relatórios de Gestão de Universidades Federais Brasileiras***. 2014. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

O objetivo desta pesquisa foi verificar o nível de *Accountability* Horizontal dos Relatórios de Gestão das Universidades Federais Brasileiras apresentados ao Tribunal de Contas da União (TCU), como instrumento de avaliação de resultados pré-estabelecidos no orçamento da União, avaliando a adequação dos relatórios às dimensões de *Accountability* informacional, justificção e *enforcement*. Por intermédio do método de análise de conteúdo, utilizou-se de técnicas de tipologia textual da teoria linguística para classificar o nível de *Accountability* dos relatos das realizações da ação orçamentária 4009 dos Relatórios de Gestão das Universidades Federais em informacional (1º nível) ou em justificção (2ª nível), assim como para verificar se os normativos do TCU contribuíram com *Enforcement* (3º nível) para o aumento do nível de *Accountability* Horizontal. Análise dos RG e dos Normativos procedeu-se pela elaboração, com base na teoria revisada, e aplicação de duas matrizes: “Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009” e a “Matriz de Análise da Dimensão *Enforcement* dos normativos do TCU sobre os Relatórios de Gestão das Universidades Federais”. Ao final das análises, considerando os resultados da aplicação das duas matrizes, as limitações e as restrições das análises à ação 4009 e a normativos específicos do TCU, chegou-se a conclusão de que os relatos da ação orçamentária 4009 enquadram-se na dimensão informacional, embora houvesse *enforcement*, por parte do TCU, para que se atingisse o nível dimensional de justificção. Entretanto, mesmo que houvesse limitações e restrições quanto à generalização das análises da ação 4009 e dos normativos do TCU pelas duas matrizes, a “Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009” poderia ser aplicada a outras ações orçamentárias de diferentes Entidades Públicas e exercícios financeiros e a “Matriz de Análise da Dimensão *Enforcement* dos normativos do TCU sobre os Relatórios de Gestão das Universidades Federais” poderia ser aplicada a outros normativos do TCU ou de outras Agências de *Accountability* de diferentes esferas de governo.

Palavras-chave: *Accountability* Horizontal; Avaliação de Desempenho; Contabilidade; Setor Público; Relatório de Gestão; Universidades Federais Brasileiras.

ABSTRACT

FONTENELE, Ricardo André Macêdo. **Horizontal Accountability in the Management Reports of Brazilian Federal Universities**. 2014. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

The aim of this study was to verify the level of Horizontal Accountability of the Management Reports of the Brazilian Federal Universities, which were presented to the Brazilian Federal Court of Auditors (TCU), as an instrument of assessment of pre-established results in the Central government budget, by evaluating the adequacy of the reports to the informational, justification and enforcement dimensions of Accountability. Content analysis was used along with techniques of textual typology of linguistics to classify the level of Accountability of the reports of the achievements of the budget action #4009 of the Management Reports of the Federal Universities in informational (1st level) or justification (2nd level), as well as to check whether the regulations of TCU contributed with Enforcement (3rd level) to increase the level of Horizontal Accountability. The analysis of the Management Reports and of the normative acts were performed through elaboration, based on the revised theory, and application of two matrices, named "Analysis of Dimension Responsibility of Action #4009" matrix and "Analysis of Dimension Enforcement of the TCU normative acts on the universities' Management Reports" matrix. At the end of the analysis, considering the results of the application of the two matrices, the limitations and restrictions of the analysis to the action #4009 and the specific legislation enacted by TCU, the conclusion was that the reports of the budget action #4009 fall into the informational dimension, although there was enforcement, by the TCU, in order to reach the dimensional level of justification. However, even if there were restrictions and limitations regarding the generalization of the analysis of the action #4009 and of the TCU normative acts, the "Analysis of Dimension Responsibility of Action #4009" matrix could be explained by other budget actions of different public entities and financial exercises; and the "Analysis of Dimension Enforcement of the TCU normative acts on the universities' Management Reports" matrix could be applied to other normative acts of TCU or other agencies of Accountability in different government spheres.

Key Words: Horizontal Accountability; Performance Assessment; Accounting; Public Sector, Management reports; Brazilian Federal Universities.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Representação ilustrativa do conceito de <i>Accountability</i>	30
Figura 2 - Dimensão <i>Enforcement</i> impulsionando as dimensões informacional e justificação	34
Figura 3 - Maior influência das dimensões sobre o nível de <i>Accountability</i>	35
Figura 4 - Menor influência das dimensões sobre a <i>Accountability</i>	35
Figura 5 - A relação do principal e agente no Aparelho de Estado	47
Figura 6 - EFS no processo de <i>Accountability</i> vertical e horizontal	50
Figura 7 - Exemplo da Estrutura Programática da LOA de 2011	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Matriz de Migdall (1998)	25
Quadro 2 - Resumo das Dimensões de <i>Accountability</i> por Autor	29
Quadro 3 - Nível de <i>Accountability</i> nos processos de contas	37
Quadro 4 - A primeira aproximação da relação entre Transparência e <i>Accountability</i> ..	41
Quadro 5 - Desenvolvendo a relação entre Transparência e <i>Accountability</i>	41
Quadro 6 - UNIF criadas em 5.6.2013 com número de cursos em 2014	52
Quadro 7 - Conceitos de Autarquia e Fundação Pública no Decreto-Lei 200/67	54
Quadro 8 - Análise das atribuições da SPO/MEC na gestão das UNIF	58
Quadro 9 - Análise de quatro atribuições do INEP baseada no seu Relatório de Gestão de 2011	62
Quadro 10 - Análise das atribuições da CAPES baseada no seu Relatório de Gestão de 2012	64
Quadro 11 - Cinco de tipos textuais de Werlich (1975) versados pelos linguistas Da Silva (2012), Lamas (2009) e Marcuschi (2010)	74
Quadro 12 - Sequências e respectivas macroproposições de Adam (1992, apud DA SILVA, 2012)	76
Quadro 13 - Sequência instrucional na abordagem de Da Silva (2012)	77
Quadro 14 - Dados qualitativos e quantitativos da Ação Orçamentária 4009	78
Quadro 15 - Normativos de enforcement analisados	80
Quadro 16 - Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009	82
Quadro 17 - Matriz de Análise da Dimensão <i>Enforcement</i> dos normativos do TCU sobre os RG das UNIF	83
Quadro 18 - Resultados da aplicação da “Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009”	84
Quadro 19 – Ocorrências de proposições no relato da ação do RG da UNB	88
Quadro 20 - Resultados da aplicação da “Matriz de Análise da Dimensão <i>Enforcement</i> ”	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Características de 59 UNIF	69
Tabela 2 - Comparação da variação da amplitude com o coeficiente de variação da variável dotação, idade, matrículas previstas e realizadas	70
Tabela 3 - Relação da amostra de 13 UNIF	79
Tabela 4 – Características das 13 UNIF da tabela 3	80

LISTA DE SIGLAS

CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria-Geral da União
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
EFS	Entidade de Fiscalização Superior
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
HU	Hospital Universitário
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MTO	Manual Técnico de Orçamento
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais
RG	Relatório de Gestão
SFC	Secretaria Federal de Controle
TCU	Tribunal de Contas da União
UNIF	Universidade Federal
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
FUNB	Fundação Universidade de Brasília
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UFU	Fundação Universidade Federal de Uberlândia
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFMT	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora

UFV	Fundação Universidade Federal de Viçosa
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFMA	Fundação Universidade do Maranhão
UFPI	Fundação Universidade Federal do Piauí
UFPEL	Fundação Universidade Federal de Pelotas
UFMS	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
FUAM	Fundação Universidade do Amazonas
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
UFS	Fundação Universidade Federal de Sergipe
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFMG	Universidade Federal de Campina Grande
UFRG	Fundação Universidade do Rio Grande
UFSCar	Fundação Universidade Federal de São Carlos
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UNIRIO	Fundação Universidade do Rio de Janeiro
UFOP	Fundação Universidade Federal de Ouro Preto
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFAC	Fundação Universidade Federal do Acre
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFABC	Fundação Universidade Federal do ABC
UFSJ	Fundação Universidade Federal de São João Del-Rei
UFT	Fundação Universidade Federal do Tocantins
UNIR	Fundação Universidade Federal de Rondônia
UFGD	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UNIPAMPA	Fundação Universidade Federal do Pampa
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIVASF	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco
UNIFAP	Fundação Universidade Federal do Amapá
UFCSA	Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino Americana
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UFOBA	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFESBA	Universidade Federal do Sul da Bahia
UJ	Unidade Jurisdicionada

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
2. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE ACCOUNTABILITY	22
2.1. Delimitação do conceito de <i>Accountability</i> no Setor Público	22
2.1.1. Definições prévias ao conceito de <i>Accountability</i>	23
2.1.2. <i>Accountability</i> na abordagem teórica de Schedler (1999), de Bovens (2007) e de Philp (2009)	27
2.1.2.1 Do Poder a <i>Accountability</i>	27
2.1.2.2 A formação e a discussão de <i>Accountability</i> por três abordagens conceituais.....	28
2.1.2.3 – Níveis de <i>Accountability</i> na prestação de contas das Agências <i>Accountable</i>	36
2.1.3. A interface dos conceitos de <i>Accountability</i> e de Transparência Governamentais	38
2.1.3.1. Transparência e <i>Accountability</i> na abordagem de Fox (2007)	40
2.2. Da <i>Accountability</i> Vertical a Horizontal	42
2.3. As Entidades Superiores de Fiscalização e <i>Accountability</i> Horizontal	45
2.3.1. Análise da literatura quanto à relação de <i>Accountability</i> Horizontal e as EFS	46
2.3.2. Tribunal de Contas da União e o processo de prestação de contas do Poder Executivo	48
3. BREVE DISCUSSÃO SOBRE A AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	51
4. ESTRATÉGIA, ESCOPO E MÉTODO DA PESQUISA	67
4.1. A estratégia da pesquisa	67
4.2. O escopo e o método da pesquisa	70
4.2.1. Mapeamento das informações dos RG	70
4.2.2. Análise do nível de <i>Accountability</i> dos RG	71
4.2.2.1. Método utilizado	73
4.2.2.2. As Unidades de Análise	78
4.2.2.3. Matrizes de análise do nível de <i>Accountability</i> dos RG	81
5. RESULTADOS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO	84
5.1. Nível de <i>Accountability</i> dos Relatórios de Gestão de 2011 de 13 UNIF	84
5.1.1 Aplicação da Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009	84
5.1.2 Aplicação da Matriz de Análise da Dimensão <i>Enforcement</i> dos normativos do TCU sobre os RG das UNIF	89

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101
APÊNDICES	106

1. INTRODUÇÃO

O poder administrativo, o econômico, o financeiro, o político, o tributário dos Governos e das Agências de Estado devem ter mecanismos de controle, de monitoramento, de limitações, de restrições, de supervisão e, até, de punição para evitar abusos, malversações da máquina administrativa e desvio das metas para fins ilícitos (SCHEDLER, 1999; BOVENS, 2007; PHILP, 2009).

Esses mecanismos constituem o próprio conceito de *Accountability*, o qual estabelece dois sujeitos opostos na relação de responsável e de responsabilizador. Quando o responsabilizador é a própria sociedade civil (o povo) com sua vantagem hierárquica sobre o responsável, *Accountability* se qualifica como vertical. Entretanto, quando Agências do próprio Estado assumem a aplicação daqueles mecanismos de forma interveniente e técnica, mas sem vantagem hierárquica, sobre Agências executoras de políticas públicas, a direção de *Accountability* passa a ser horizontal.

O parágrafo anterior sintetiza o primeiro passo desta pesquisa que foi o de conceituar e entender *Accountability* no setor público. A base de estudo para essa etapa se fundamentou na leitura e estudo de cinco linhas teóricas internacionais da ciência política: Bovens (2007), Fox (2007), O'Donnel (1999), Philp (2009) e Schedler (1999).

Do estudo dessas teorias, abre-se um leque de possibilidades de pesquisa relacionado ao tema *Accountability*. O'Donnel (1999), traz as vertentes horizontal e vertical, e Fox (2007) interrelaciona a transparência e *Accountability* e Bovens (2007), Philp (2009) e Schedler (1999) focam em modelos de prestação de contas na relação entre os sujeitos responsáveis e responsabilizadores e em processos de instrumentalização de *Accountability* nessa relação.

Embora todas cinco teorias estejam abordadas neste trabalho, foi a de Bovens (2007), Philp (2009) e Schedler (1999) o foco principal. Por essa linha teórica, o processo de prestação de contas é munido de relatórios que apresentam resultados pré-estabelecidos no contrato firmado entre o responsável pelos serviços e produtos fornecidos e os interessados por eles, geralmente grupos da sociedade.

No meio dessa relação, inserem-se as Agências do próprio Estado com a finalidade de resguardar os interesses da sociedade ou interessados pelos serviços e produtos públicos ofertados. Provenientes do próprio termo *Accountability*, essas entidades do Estado são denominadas pela teoria de Agências de *Accountability* ou de Controle cujo papel é limitar o poder das Agências Responsáveis (*Accountable*) e garantir que estas apresentem os resultados dentro do esperado pela sociedade em contrato firmado. O orçamento público é o documento contratual que se define o que

se pode ser realizado, dentro dos interesses da sociedade, com os recursos financeiros previstos e disponíveis em determinado exercício.

Fechado o ciclo de realização do orçamento, as Agências executoras das demandas esperadas pela sociedade são responsáveis em demonstrar os resultados e com isso passíveis de responsabilização pelas Agências de *Accountability*. É por meio dos Relatórios de Desempenho que esses resultados são apresentados (Bovens, 2007; Schedler, 1999).

Quanto mais instrumentalizados com informações claras e com justificações, maior é o seu nível de *Accountability*. Nesse processo de apresentação de informações e justificação, as agências de *Accountability* têm a função de fomentá-lo por meio de sua força de determinar e instruir a forma que esses relatórios devem ser elaborados e aumentar a *Accountability* (Bovens, 2007). A depender da maturidade dessa instrumentalização nos relatórios, *Accountability* pode ser classificada em níveis dimensionais: 1º nível – informacional; 2º nível – justificção; 3º nível – *enforcement*.

Expostas essas bases conceituais, surge a questão de pesquisa deste trabalho: Qual o nível de *Accountability* dos Relatórios de Gestão apresentados pelas Agências Responsáveis às Agências de *Accountability* no Estado brasileiro?

Para responder a essa pergunta com base na linha teórica de *Accountability* apresentada, poderia-se abranger todas as esferas de governo no Brasil como a federal, a estadual e a municipal. Contudo seria inviável por questão de tempo disponível à pesquisa de mestrado e desnecessário pela possibilidade de seleção de um grupo amostral que seja típico nas três esferas. Então, optou-se por avaliar a esfera federal e Agências que tenham atividades desenvolvidas pelas outras esferas, chegando, assim, as Universidades Federais - UNIF¹. Em todas as esferas de governo há Universidades Públicas ou que podem ser criadas.

Na relação de *Accountability* na esfera federal, as UNIF seriam as Agências Responsáveis (*Accountable*), mas qual seria a Agência de *Accountability* que as responsabilizariam por atos de condutas inadequadas ou irregulares de sua Gestão? A agência que responde a essa pergunta é o Tribunal de Contas da União - TCU. Este órgão de controle tem as competências, dentre outras previstas na norma máxima do Estado brasileiro, a Constituição, de fiscalizar, de julgar e de sancionar quaisquer responsáveis da iniciativa privada que recebam recursos orçamentários e financeiros da União, e de órgãos e de entidades públicos sobre seus atos de gestão.

Selecionadas as Agências Responsáveis, as UNIF, e a de *Accountability*, o TCU, pode-se definir o objetivo desta pesquisa: verificar o nível de *Accountability* Horizontal dos Relatórios de

¹ Neste trabalho, utilizar-se-á a sigla UNIF para as Universidades Federais quando for especificá-las. Na legislação relacionada às Universidades Federais a sigla usual é IFES (Instituição Federal de Ensino Superior). Entretanto, atualmente, boa parte dos Institutos Federais de Tecnológicas – IFT também são na essência IFES por que fornecem cursos de bacharelado, licenciaturas e de pós-graduação.

Gestão das UNIF apresentados ao TCU, como instrumento de avaliação de resultados pré-estabelecidos no orçamento da União, observando a adequação deles às dimensões informacional, justificação e *enforcement*.

O processo de verificação nesta pesquisa se estruturou em seis tópicos:

- 1) Tópico 1 - Introdução
- 2) Tópico 2 - Referencial teórico sobre *Accountability*
- 3) Tópico 3 – Breve discussão sobre a autonomia das Universidades Federais Brasileiras
- 4) Tópico 4 – Estratégia, escopo e método da pesquisa
- 5) Tópico 5 – Resultados da Análise de Conteúdo
- 6) Tópico 6 – Considerações Finais

Esta dissertação não se resume e não tem a finalidade, somente, de demonstrar os resultados, tópico 5, e fechar com conclusões e registros de suas limitações, tópico 6. Os tópicos anteriores a estes, como o referencial teórico, no tópico 2, e a metodologia, no tópico 4, são de mesma relevância para este trabalho, pois são, respectivamente, a base e o meio de se responder ao objetivo desta pesquisa.

O tópico 2 além de revisar a teoria de *Accountability*, também analisa as abordagens teóricas da ciência política a ponto de propor modelos e fluxos do funcionamento prático nas áreas da ciências sociais aplicadas. A palavra *Accountability* não será usada como “clichê”, e sim como conceito dimensionado, delimitado, claro e aplicável no mundo empírico. A conceituação será fruto do estudo profundo de trabalhos, primordialmente, de Bovens (2007), Fox (2007), Philp (2009) e Schedler (1999).

O tópico 4 insere a teoria de linguística textual na análise de conteúdo dos Relatórios de Gestão de Agências Públicas. A utilização de método que utiliza a linguística como técnica aplicável na análise de conteúdo de Relatórios não é comum, ou talvez seja inédito, nas pesquisas da área de ciências sociais aplicadas, principalmente, em ciências contábeis e controladoria. Por isso, destaca-se neste trabalho o método desenvolvido, com técnicas da linguística, para a análise dos resultados no tópico 5.

Já o tópico 3 que abordará sobre o cenário de autonomia das UNIF não tem a mesma importância para objetivo da pesquisa. Todavia, ele traz um novo conhecimento ao discutir a relação das UNIF com outras instituições públicas federais que também estão inseridas no processo de fomento, avaliação de políticas, controle orçamentário e operacional. Ademais, procura explicar como essas Instituições podem reduzir a autonomia das UNIF.

Antes de se iniciarem esses tópicos, apresentam-se as restrições e as limitações deste trabalho para que não se abram expectativas que extrapolem os limites dele.

- 1) Sabe-se que quaisquer aplicações empíricas do termo *Accountability*, por ser um conceito amplo e com diferentes definições, possibilitam destoar o objeto explorado e estudado. Desse modo, deixa-se claro que o foco deste trabalho é a análise dos Relatórios de Gestão e não as UNIF. Estas são as elaboradoras do documento apresentado ao TCU, como outras entidades públicas federais também são. Se fossem as UNIF, teriam-se que utilizar outros métodos científicos como entrevistas, estudos de casos e de campo para avaliar as relações de *Accountability* dentro delas; além de redirecionar a revisão de literatura analisada. Agora o documento Relatório, como ligação entre o responsável e o responsabilizador, é o objeto da análise de conteúdo por ser textual e coerente com a revisão de literatura estudada e o método desenvolvido e aplicado.
- 2) Outro questionamento que pode surgir é sobre o estudo teórico de releitura de apenas três cientistas políticos: Bovens (2007), Philp (2009) e Schedler (1999). É comum nas pesquisas citarem vários autores que estudam os temas tratados, mas é comum que essas citações sejam frágeis. Portanto, procurou-se estudar afundo a teoria de três pesquisadores, bem referenciados, que conceituam *Accountability* de modo a emergir modelos interpretativos consolidados e com uma visão crítica que possa ser acompanhada por outros pesquisadores.
- 3) O *enforcement* é geralmente relacionado à punição, mas o acompanhamento, monitoramento, auditorias, instrução, determinação se incluem também no conceito. O *enforcement* aqui analisado é de instrução e de determinação da Agência de *Accountability* no processo de elaboração dos Relatórios de Gestão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE ACCOUNTABILITY

2.1. Delimitação do conceito de *Accountability* no Setor Público

Na literatura, *Accountability* é sinônimo de checagem, supervisão, vigilância, monitoramento, restrição institucional de poder, transparência, apresentação de informações ou demonstrações contábeis a interessados; o que leva a expressão a uma amplitude conceitual ou de subjetividade na sua aplicação prática (SCHEDLER, 1999; BOVENS, 2007).

No mesmo prisma, o termo se diferencia de acordo com o campo de aplicação privado ou público, o que faz com que aumente a especificidade do campo de atuação. A expressão pode ter finalidades antagônicas e dissociadas se houver comparações entre os principais e os agentes do setor privado e público; no primeiro os interessados são restritos à empresa ou ao ramo que está inserido e no segundo os interessados são indefinidos, muitas vezes indeterminados e mais abrangentes devido à função social de uma organização pública (MULGAN, 2000; RAINEY; BOZEMAN, 2000).

Por esses motivos, pesquisar sobre *Accountability* necessita de, primeiro, delimitar seu conceito e seu espaço de atuação, no intuito de que o leitor não tenha dúvidas sobre qual significado que o pesquisador usou. O método de definição passa por identificar quais estudiosos conceituaram a palavra e se são referência nessa conceituação, entender as suas abordagens e sistematizá-las, e assim montar a base do estudo empírico.

Três trabalhos serão a base desta pesquisa na finalidade de conceituar *Accountability*: o primeiro de Andreas Schedler – “Conceptualizing *Accountability*”, de 1999; o segundo de Mark Bovens – “Public *Accountability*”, de 2007; o terceiro de Mark Philp – “Delimiting Democratic *Accountability*”, de 2009. O trabalho de Schedler (1999) se direciona a países latinos e o de Bovens (2007) a anglo-saxões, enquanto que o de Philp (2009) às duas origens. Essa vertente oposta de campo de estudo em países culturalmente diferentes contribui para resultados sem se restringir a uma realidade similar à brasileira. A visão abstrata de *Accountability* em países europeus e de língua inglesa, especificamente, a Austrália, os Estados Unidos e a Nova Zelândia, pode ser complementar à latina e trazer novos horizontes aos estudos brasileiros.

As abordagens conceituais dos três autores serão, quando possível, amparadas e reforçadas ou discordadas por outros artigos científicos. A redação do tópico 2.1.2 é fruto da releitura dos três artigos. A citação constante dos autores foi evitada em face dos títulos dos tópicos já indicarem que o texto se refere à descrição das abordagens teóricas daqueles. Por outro lado, as figuras expostas foram produzidas em consequência das análises dessas três abordagens.

No tópico 2.1.1, é exposto, de forma sintética, as definições de Estado, Sociedade Civil, Governo² e Administração Pública. Conceituar *Accountability* precede do entendimento desses quatro construtos. Eles também permeiam constantemente este relatório. Apoiadas nos trabalhos de Bresser-Pereira (1998; 1999a; 1999b), as definições são expostas sem aprofundamento, visto não ser objeto deste trabalho e por serem complexas e abrangentes na literatura das ciências sociais. O aprofundamento podeira desvirtuar o foco de conceituar e discutir *Accountability*.

O tópico 2.1.3 versa sobre a diferenciação e a relação dos léxicos *Accountability* e Transparência no Setor Público. Nessa parte, o artigo base é de Fox (2009). No entanto, é acompanhado de outros textos empíricos que, também, têm a transparência e a *Accountability* subjacentes às suas pesquisas.

2.1.1. Definições prévias ao conceito de *Accountability*

A conceituação de *Accountability* não se inicia e não se encerra com as pesquisas na administração pública. A Teoria de Estado e Política traz a base conceitual para compreender *Accountability* nas relações de principal e agente entre o Estado e a sociedade, o Estado e o Governo, o Governo e suas agências³ (órgãos e entidades públicos), e a sociedade e as agências (BOVENS, 2007; PRZEWORSKI, 1998; SCHEDLER, 1999). Dessa forma, saber o que é e como se relacionam o Estado (i), a Sociedade Civil (ii), o Governo (iii) e a Administração Pública (Aparelho de Estado) (iv) colaboram para definir *Accountability*.

Ao considerar a relação daqueles quatro construtos, começa-se com a abordagem sobre a *Accountability* na Administração Pública. Convém aduzir, resumidamente, os conceitos de Estado e de Sociedade que são as duas instituições motivadoras do surgimento da Administração Pública e de todas as suas reformas. Da existência da sociedade surge o Estado e deste vem o seu aparelhamento estrutural para atender aquela.

Os conceitos de Estado e de Sociedade não estão ainda unificados. Pensadores influenciadores da filosofia e da sociologia como Locke, Rousseau, Hegel, Marx, Kant não mantiveram uma unicidade na definição deles (BRESSER-PEREIRA, 1995). De todo modo, eles têm percepções comuns quanto aos conceitos, quando se referem a duas pessoas jurídicas distintas e com interesses que, em tese, convergem devido a sua interdependência. A convergência é natural

² Considera-se neste trabalho a palavra Governo o poder executivo eleito pelo povo e representante da ação administrativa do Estado. Excluem-se as gestões dos poderes legislativo e judiciário.

³ Agências Públicas ou de Governo (*Government or Public Agencies*) na literatura científica internacional anglo-saxã têm uma conotação de Órgãos da Administração Direta e Entidades da Indireta do Brasil ou de empresas privadas que prestam serviços públicos. Entretanto, neste trabalho serão sinônimo da primeira conotação.

pelo próprio motivo de existência do Estado. Este nasceu em função da necessidade de organização de um grupo de pessoas habitantes de um território (BOBBIO, 1982). A sociedade é o gênero e o Estado uma de suas espécies. Há sociedade sem Estado, mas não há Estado sem sociedade.

No mesmo sentido, Bresser-Pereira (1995) reforça que:

“a institucionalização de um Estado-Nação soberano e, como parte deste, de um Estado, são o resultado da necessidade de defesa de seu excedente econômico sobre o interesse de outros que o queira usurparem; e que a partir desse momento, aquela sociedade assume o caráter de país soberano constituído por uma sociedade civil e pelo Estado”. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 85)

Trocando em miúdos, o Estado-Nação é a soberania do país nas políticas internacionais que abrangem o Estado; este constitui a estrutura política e administrativa que comanda a ação e protege o patrimônio de uma sociedade civil.

Na concepção de Bresser-Pereira (1995) a sociedade é constituída pelas classes sociais e grupos, que têm um acesso diferenciado ao poder político efetivo, enquanto que o Estado é a estrutura organizacional e política, fruto de um contrato social ou de um pacto político, que garante legitimidade ao Governo. O pesquisador ainda facilita o entendimento dos conceitos ao dizer que: “a sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto dos cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social, enquanto que o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos”. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.87)

Esse aparato existe para atender à sociedade que o mantém por meio de recursos obtidos coercitivamente pelo próprio Estado. Os tributos são a maior fonte utilizada pelo Estado para se aparelhar e com isso fornecer à sociedade os serviços e os bens que são primordiais as suas necessidades.

Para eliminar quaisquer dúvidas entre termos tão comentados confundidos, o Plano Diretor (1995) define o Aparelho de Estado e o Governo:

1) O aparelhamento do Estado são os burocratas e o corpo técnico-administrativo, as agências públicas (órgãos da administração direta e entidades da indireta) e seus bens como hospitais, escolas, prédios de autarquias, praças, ferrovias. O aparelho estatal é a administração pública no sentido amplo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995). Esse aparelhamento, assim, é detentor de dois ativos o patrimônio e o fluxo de recursos financeiros originados pela sua ação coercitiva. Somados constituem a *res publica*. O Estado não se confunde com a Administração Pública, haja vista a sua força legal e judicante sobre a sociedade. Já a Administração Pública é o modo e os instrumentos para se exercer essa força.

2) O Governo é uma das partes compreendidas no Aparelho do Estado. Contudo a sua gestão tem tempo limitado a um determinado período ou mandato e suas decisões devem seguir os limites da Lei maior do Estado, a Constituição Nacional. A sua configuração está difundida nos poderes executivo, legislativo e judiciário. É o comando transitório do poder exercido pelo Estado que: i) define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento; e ii) toma as decisões estratégicas a curto, médio e longo prazo (BRASIL, 1995).

Na abordagem sociológica, o que liga o Estado à Sociedade é o Contrato Social, que por meio de inclusões de demandas gera a responsabilidade daquele de prestar contas a esta (SANTOS, 1998). Da concepção de Contrato Social de Hobbes, de Locke e de Rousseau emerge os primeiros sinais de contratualização estatal por intermédio de estudos científicos. Assim, a sociedade civil firma contrato com o Estado, transferindo a este o poder de realizar os serviços demandados e o de garantir que os conflitos sociais e econômicos sejam dirimidos satisfatoriamente.

Contudo, a qualidade dessa contratualização é diretamente proporcional ao grau de democracia⁴ do Estado. Quanto mais democrático o Estado, melhores serão os instrumentos de monitoramento e avaliação dos contratos entre o Estado e a Sociedade (CHAMBERS, 2004; CHRISTIANO, 2004).

Bresser-Pereira (1999), ao revisar matriz desenvolvida por Joel S. Migdall (1998), afirma que o Estado e a sociedade fortes geram democracias consolidadas (Quadro 1).

Quadro 1 - Matriz de Migdall (1998)

		Estado	
		Forte	Fraco
Sociedade	Forte	Democracias consolidadas (D)	Pré-capitalismo (A)
	Fraca	Consolidação do Estado e transição democrática (C)	Transição capitalista e afirmação do Estado (B)

Fonte: BRESSER-PEREIRA (1999, p. 84) com adaptações.

No estágio “A” o Estado é fraco e a sociedade é forte. O Estado não garante a segurança que a sociedade almeja, mas por outro lado esta o controla pela força econômica de grupos minoritários em detrimento da maioria não abastada. No “B” o Estado está se estruturando e ainda não consegue exercer autoridade plena e a sociedade está transferindo seu poder a ele, o que a torna fraca. Na terceira fase, “C”, o Estado já usufrui de seu poder coercitivo sobre a sociedade. As ações executivas, judicantes e legislativas estão consolidadas. Contudo, a sociedade não exerce seu poder de responsabilização sobre os atos dos seus representantes políticos. A última fase, “D”, é quando

⁴ “Doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder, ou seja, regime de Governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade, *i. e.*, dos poderes de decisão e de execução; democratismo. (Dicionário Aurélio, 2010)

as democracias são consolidadas com o Estado e a sociedade fortes. As fases podem ser entendidas como o processo de evolução histórica da relação Estado e Sociedade em direção ao sistema democrático pleno em que as duas Instituições atingiram seu ponto ótimo, de “A” a “D” (Bresser-Pereira, 1999).

Em resumo, quando a sociedade apresenta distribuição econômica desequilibrada e o Estado não adota instrumentos democráticos, as ações deste podem se voltar a interesses hegemônicos da classe social dominante. Contrariamente, se o Estado promove ações igualitárias e transparece seus atos e a sociedade se mantém inerte a participar politicamente e a exigir que as cláusulas sociais não fiquem à deriva, enfraquece-se a democracia (CHAMBERS, 2004; CHRISTIANO, 2004).

As Reformas do Aparelho de Estado visam atingir o ótimo do Estado e da Sociedade, criando mecanismos democráticos que aumentem os indicadores sociais e econômicos de modo a impactar em todos os habitantes do país.

O processo de prestação de contas dos políticos aos seus representados reforça a democracia (CHAMBERS, 2004). Por outro lado, mecanismos de controle efetivos pela sociedade moveriam o par Estado Forte e Sociedade Fraca para um Estado Forte e Sociedade Forte ao demonstrar que o povo têm meios de responsabilizar os seus representantes do poder delegado, seja diretamente por meio do voto ou indiretamente por meio de instituições fiscalizadoras. Nesse sentido, para se atingir um alto nível de controle a Administração Pública tem que se fortalecer com Instituições eficientes que promovam o Estado e a Sociedade à democracia consolidada para enfrentar os desafios políticos, econômicos e sociais (DIAMOND, 2011).

2.1.2. *Accountability* na abordagem teórica de Schedler (1999), de Bovens (2007) e de Philp (2009).

2.1.2.1 Do Poder a Accountability

O poder⁵ administrativo, o econômico, o financeiro, o político, o tributário dos Governos e das Agências de Estado são fontes de discussão nas ciências políticas e sociais devido às consequências negativas pelo seu possível mau uso (BOURDIEU, 1989; SCHEDLER 1999). O poder torna-se, desse modo, o núcleo de controle do governado sobre o governante para que este não exceda das suas prerrogativas (SCHEDLER, 1999).

Na Gestão do Estado, os Governos são representantes do povo e a transferência de poder deste para aquele é imprescindível na consecução dos anseios da sociedade. Nos Estados Modernos e Democráticos a obtenção e a prática do poder surge de instrumentos legítimos. O processo eleitoral inicia essa delegação de poder a um Governo que, por meio de garantias constitucionais, exercerá essa força política, administrativa e financeira sobre os seus próprios eleitores (PRZEWORSKI; MANIN; STOKES, 1999).

O novo comando eleito assume toda a estrutura montada pelo Aparelho de Estado que existe independentemente do Governo assumido e pode crescer na medida em que o Governo procede a investimentos. Assim, a administração pública existente proporciona ao Governo para que este exerça seu poder: (i) agências autônomas com a função de executar e propor políticas públicas, patrimônios (bens móveis e imóveis), servidores públicos, prestadores de serviços e terceirizados, recursos em caixa, capacidade de obter recursos financeiros e de propor mudanças de ordenamento jurídico.

Em contrapartida a sociedade espera o uso adequado e racional desse aparelho estatal, com resultados efetivos e eficientes dentro de programa de Governo predefinido e aprovado por ela. Contudo, como qualquer planejamento, o esperado pode não se concretizar devido a influências negativas internas e externas.

O poder não se limita por vontade própria e os desvios de conduta das pessoas naturais que estarão à frente dos Governos e das Agências de Estado precisarão de instrumentos ou mecanismos que os limitem. As ações dessas pessoas precisarão, basicamente, de: (i) acompanhamento, (ii)

⁵ O objetivo não será discutir e conceituar o poder na sua acepção sociológica, política ou filosófica. Entretanto, não se deixará de seguir uma linha de definição para incluir a palavra na neste tópico. Genericamente, significa “a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos”. Na vertente política e social do significado, o Governo tem a capacidade de ordenar os cidadãos, de regular atividades sociais e econômicas e de gerenciar o patrimônio do Estado (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

controle, (iii) freios, (iv) monitoramento e (v) sanções. Se não houver, por exemplo, instrumentos limitadores como esses cinco sobre os Governos, o poder poderá seguir rumos que não os desejáveis pela sociedade. Os abusos de poder, a malversação e o desperdício dos recursos públicos, o desmantelamento do patrimônio estatal, são consequências da ausência de mecanismos de limitação do Estado e da sociedade sobre o Governo eleito e sobre as suas agências.

2.1.2.2 – A formação e a discussão de Accountability por três abordagens conceituais.

Schedler (1999, p.17) conceitua *Accountability* como a sentença sequencial de dois elementos opostos em uma relação de responsabilidade de um para com o outro:

- 1) “A” responde a “B” na medida em que “A” é obrigado a informar e a justificar suas ações e decisões, passadas ou futuras, a “B”;
- 2) “B”, por sua vez, aplica punições quando as ações e as decisões forem de má conduta ou estiverem fora do programado ou acordado entre “A” e “B”.

Tenuamente diferente da formulação anterior ao não incluir, explicitamente, a punição, no conceito, para Bovens (2007) o termo *Accountability* pode ser caracterizado no prospecto de uma relação social de um ator (*accountor*) que se sente obrigado a apresentar informações e explicações sobre sua conduta a outro ator (*accountee*) de maior significância. Destaca-se a existência de dois elementos nessa relação social: *accountor* e *accountee*.

Ainda na intenção de reforçar o primeiro conceito, segue a acepção de Philp (2009):

““A” é responsável em relação a “M” quando algum indivíduo, Órgão ou Instituição, “Y”, pode requerer a “A” que informe e explique ou justifique conduta dele ou dela com relação a “M””(PHILP, 2009, p.32, tradução livre).

Ao contrário das duas anteriores, nesta acepção há três elementos na relação de *Accountability*: “A”, “M”, e “Y”. A Instituição “Y”, mesmo que “A” seja responsável em relação a “M”, é a que cobra as informações e as justificações pela conduta de “A”.

As três abordagens teóricas consolidadas dimensionam *Accountability* em três ações como partes constituidoras desse termo: informar, justificar e punir. Ademais, essas ações são deflagradas por sujeitos envolvidos na relação entre: “A” e “B”; *Accountor* e *Accountee*; e “A”, “M” e “Y”. O quadro 2 resume as dimensões e denomina os sujeitos de *Accountability* por abordagem teórica:

Quadro 2 – Resumo das Dimensões de *Accountability* por Autor

Autor da abordagem teórica	Sujeitos na relação de <i>Accountability</i>	Dimensões de <i>Accountability</i>
Schedler (1999)	“A” – Responsável e “B” – Responsabilizador	(1) Responsabilidade (<i>Answerability</i>), dividida em informacional (I) e em justificação (J) – o “A” é obrigado a informar (I) e a justificar (J) sua conduta; e (2) <i>Enforcement</i> – o “B”, em relação às condutas de “A”, acompanha, incentiva, monitora, obriga o atendimento às normas, julga e aplica sanções.
Bovens (2007)	<i>Accountor</i> e <i>Accountee</i> .	(1) Acessibilidade pelo público em geral da prestação de contas do <i>Accountor</i> ; (2) Justificação da conduta; (3) Justificação direta ao <i>Accountee</i> ; (4) Obrigação de vir à frente apresentar suas contas; e (5) possibilidade de debate e julgamento com a imposição opcional de sanções pelo <i>Accountee</i> .
Philp (2009)	“A” – Prestador de Contas, “M” – Responsabilizador e “Y” – responsabilizador interveniente.	(1) “A” é o agente ou a Agência de Estado que apresenta suas contas; (2) “Y” é o agente ou instituição para quem as contas são prestadas; (3) A responsabilidade ou domínio das ações de “A” que são as matérias ou objetos sujeitos a prestação de contas; e (4) A capacidade de “Y” de requerer ou exigir de “A” a prestação de contas.

As dimensões são os instrumentos de prevenir, de restringir e de limitar o poder de ação dos governantes e dos gestores públicos pelos responsabilizadores; enquanto que as letras “A”, “B”, “M” e “Y” e as nomenclaturas *Accountor* e *Accountee* representam os sujeitos opostos envolvidos na relação de *Accountability*. Em síntese as letras demonstram uma oposição: de um lado o responsável, detentor do poder delegado, e do outro o responsabilizador que é o transferidor do poder original ou a instituição interveniente na relação de poder.

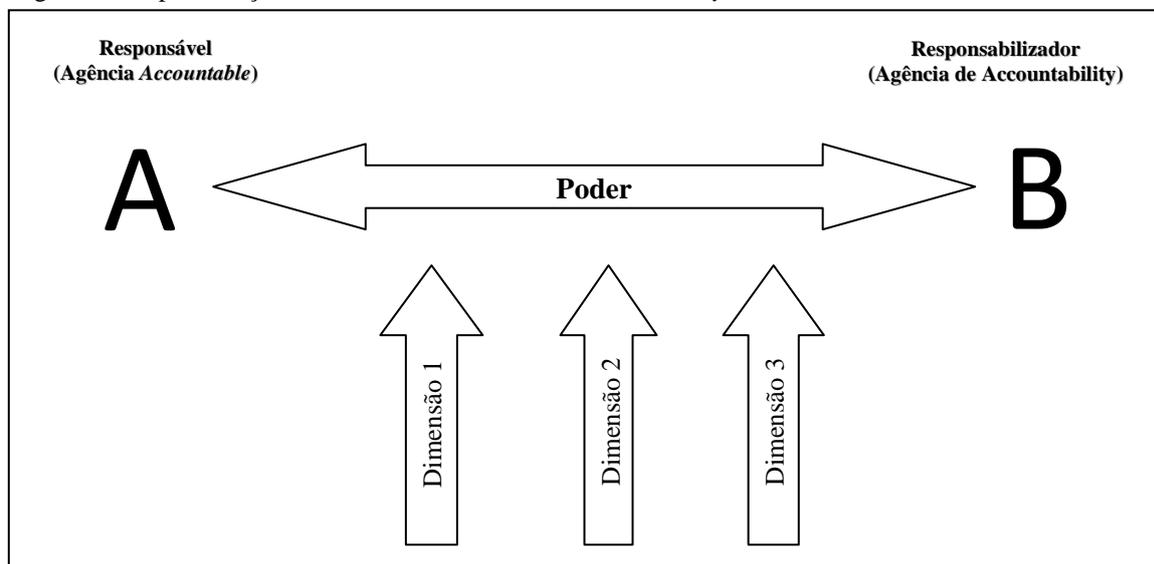
As letras e nomenclaturas representam pessoas ou instituições que figuram os responsáveis e responsabilizadores no processo de *Enforcement*. Na amplitude maior da relação de poder, o povo tem a prerrogativa de receber as informações, explicações do Governo eleito e de puni-lo seja em não reelegê-lo ou por meio do controle social (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

Todavia, contida nessa amplitude relacional as três abordagens indicam que os sujeitos “B”, “Y” e *Accountee* não são a sociedade, mesmo que esta seja o responsabilizador final (O’DONNELL, 1999; O’DONNELL, 2004), mas instituições do Estado que têm a competência interveniente de exercer *Accountability* sobre as Agências Responsáveis (*Accountable*) também do Estado. Essas Instituições são denominadas de Agências de *Accounting* ou de *Accountability* ao exercerem a função de acompanhar, analisar, monitorar, supervisionar e punir os atos das Agências *Accountable* (BOVENS, 2007; PHILP, 2009; SCHEDLER, 1999). Ressalta-se que as Agências de

Accountability devem, nas suas ações, sempre focar nos interesses e nas demandas da sociedade como beneficiário final ao exercerem a função de intervenientes no processo de responsabilização (PHILP, 2009). Resumindo, a sociedade é o beneficiário final de todas as políticas públicas e as Agências de *Accountability* são as Instituições do Estado que controlam e podem responsabilizar as Agências executoras daquelas políticas.

Ao agregar as dimensões aos sujeitos se tem o conceito de *Accountability*, em que o poder exercido pela Agência *Accountable* é o ponto central na relação entre os sujeitos e as dimensões são os meios utilizados pelo responsabilizador para limitar os abusos de poder e a malversação de recursos públicos (figura 1).

Figura 1 – Representação ilustrativa do conceito de *Accountability*



Fonte: elaborado pelo autor com base na teoria de Schedler (1999), de Bovens (2007) e de Philp (2009).

No mesmo sentido de que na essência há somente dois polos de relação entre os sujeitos de *Accountability*, as dimensões não ultrapassam duas. Mesmo que cada autor apresente uma abordagem dos elementos constituidores de *Accountability*, percebe-se que todos perpassam pelas dimensões responsabilidade (informacional e justificação) e *Enforcement* descritas por Schedler (1999). Ademais, diferente das outras duas abordagens conceituais, Schedler (1999) sistematiza e nomeia as três dimensões de forma direta e clara, possibilitando relacionar com as outras descrições de Bovens (2007) e Philp (2009). Desse modo, explicar o que são as dimensões responsabilidade (informacional e justificação) e *Enforcement* nas três vertentes teóricas contribui para entender o conceito de *Accountability*.

Dimensão Responsabilidade⁶

A responsabilidade parte da transferência de poder de gestão aos Governos e às Agências do Estado pela sociedade. Dessa delegação, o responsável ou *accountor* passa a ter a obrigação de gerir o patrimônio físico e financeiro, de regular o mercado, de controlar as ações das pessoas, e de tributar, bem como de atender aos anseios e às necessidades da sociedade que precisarão ser atendidos com os feitos dentro do esperado e do contratado.

Nesse processo de ter o poder e de atender a quem o transferiu surge a responsabilidade. A força desta palavra proporciona ao detentor provisório do poder a obrigação constante de apresentar e de explicar os resultados programados e não programados, de responder questões desagradáveis, de justificar os atos de desconformidade de sua gestão no processo de prestação de contas (SCHEDLER, 1999; BOVENS, 2007; PHILP, 2009).

Em face dos imperativos de obrigações entre os sujeitos de *Accountability*, a dimensão responsabilidade é subdividida em duas outras dimensões: (i) informacional – “A” informa a “B” (SCHEDLER, 1999), *Accountor* informa a *Accountee* (BOVENS, 2007), “A” informa “B” por intermédio de “Y” (PHILP, 2009) e (ii) justificação – “A” explica e justifica a “B”, *Accountor* explica e justifica a *Accountee*, “A” explica e justifica a “B” por intermédio de “Y”.

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

Os relatórios semestrais e anuais são documentos utilizados para que as Agências apresentem o resultado de sua gestão às Agências de *Accountability* como meio daquelas serem avaliadas e julgadas para efeito de punição e sanção por estas (BOVENS, 2007). As informações desses relatórios devem seguir um padrão de conteúdo e de clareza que não levem ao simples atendimento formal exigido pelas Instituições de *Accountability*, mas sirvam de real mecanismo de avaliação da própria Entidade gestora.

As informações do orçamento público (BOVENS, 2007), da contabilidade (BOVENS, 2007; SCHEDLER, 1999) e dos indicadores de desempenho institucional

⁶ A princípio, ressalta-se que esta dimensão compõe-se das dimensões informacional e justificação, mas por serem interrelacionáveis e complementares na compreensão da dimensão responsabilidade serão explicadas em conjunto.

podem ser incluídas nos relatórios para que Agências de *Accountability* as usem como qualificadoras das informações apresentadas e, por conseguinte, aumentem o nível de *Accountability* (BOVENS, 2007; SCHEDLER, 1999).

O orçamento é o contrato social entre o Governo e as Agências *Accountable* e por ser aprovado pelo poder legislativo dá legitimidade para as Agências de *Accountability* cobrarem os resultados orçamentários, financeiros e operacionais previstos (BOVENS, 2007; OCDE, 2004; HUMPHREY; MILLER; SCAPERS, 1993). Esse documento de Estado, por ser de natureza contratual, deve firmar as diretrizes dentro de uma estrutura formal que sistematize as políticas públicas quantitativa e qualitativamente.

Sob a forma quantitativa, a contabilidade exerce um papel relevante na geração de informação dos resultados gerados. Com suas normas estabelecidas para gerar demonstrações financeiras e diminuir a assimetria de informações, ela aumenta a confiabilidade da prestação de contas (BOVENS, 2007; SCHEDLER, 1999).

O estabelecimento dos indicadores de desempenho, desde que elaborados com critérios técnico-científicos, podem ser usados para avaliar os resultados qualitativos e finalísticos das Agências e aumentar a *Accountability* (BOVENS, 2007; CAVALUZZO; ITTNER, 2004; JULNES, 2006).

Enquanto a informacional possibilita à Agência *Accountable* a narrativa e descrição das contas, a dimensão justificção valida esse relato ao incluir a explicação e a argumentação dos fatos e dos dados apresentados. Em síntese, na informacional os fatos são revelados e na justificção são motivados e explicados (SCHEDLER, 1999; BOVENS, 2007; PHILP, 2009).

As Agências, além de informarem dentro dos critérios pré-estabelecidos normativamente e por exigência da Instituição de *Accountability*, devem apresentar explicações tanto para esta, no estágio técnico e de prestação de contas, como para o público externo tais como a sociedade, a mídia e qualquer outro interessado, no estágio de transparência avançado (BOVENS, 2007; FOX, 2007; SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

As demandas pelas informações e justificativas não devem se iniciar e se encerrar no processo de apresentação de contas delimitado a um prazo específico. Agências responsáveis devem estar preparadas a quaisquer momentos serem inqueridas pela Agência *Accountability*. Basta haver um sinal informacional duvidoso que a explicação deve ser exigida (BOVENS, 2007; SCHEDLER, 1999).

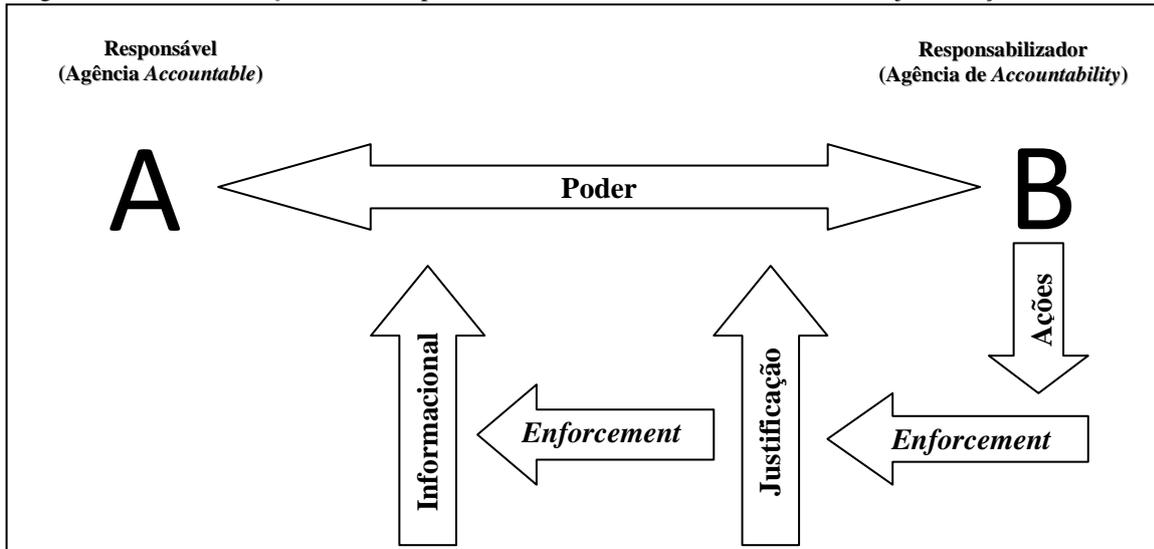
Nesse processo de justificação da conduta o recebimento das explicações não fecha o ciclo de responsabilização. Análise técnica e cuidadosa dessas informações mitiga o risco de julgamentos errados. Aproveitando-se dessa ausência de análise, os responsáveis podem usar da retórica com a intenção de desviar a análise dos responsabilizadores para os feitos propagandísticos. Para que não haja isso, as Agências de *Accountability* devem dispor de servidores capacitados tecnicamente de modo a não se deixar ludibriar por realizações não programadas e ilícitas que podem estar mascaradas na própria informação justificada.

A dimensão de responsabilidade abrange a relação de diálogo entre Agência *Accountable* e a *Accounting* com o fluxo de informações e justificação periódicos ou com estas duas contidas, seguindo métricas anteriormente citadas, em relatórios de gestão nos processos de contas semestrais ou anuais (BOVENS, 2007; PHILP, 2009; SCHEDLER, 1999).

Entretanto, *Accountability* não se completa com as dimensões informacional e justificação. Os agentes públicos informam e justificam suas condutas. Mas, se elas estiverem em desconformidade, forem irregulares e ilícitas, ou mesmo superarem as expectativas programadas ao trazerem benefícios ao Estado, o que fazer? A dimensão *enforcement* pode ser a resposta.

As ações de acompanhar, auditar, checar, monitorar, normatizar, de determinar, de recomendar, de punir ou de sancionar e até de incentivar são imperativos da Agência de *Accountability* que fazem parte da dimensão *Enforcement* (BOVENS, 2007; PHILP, 2009; SCHEDLER, 1999). Essa dimensão de *Accountability* é peso da ação do responsabilizador para que o responsável programe o que deve ser programado, realize o que foi programado, informe o que foi ou será realizado, justifique o que não foi realizado e estiver fora do programado. Aquelas ações da Agência de *Accountability* fazem parte da dimensão *Enforcement* que por sua vez impulsionam as dimensões informacional e justificação para manter níveis de *Accountability* adequados (Figura 2).

Figura 2 – Dimensão *Enforcement* impulsionando das dimensões informacional e justificação

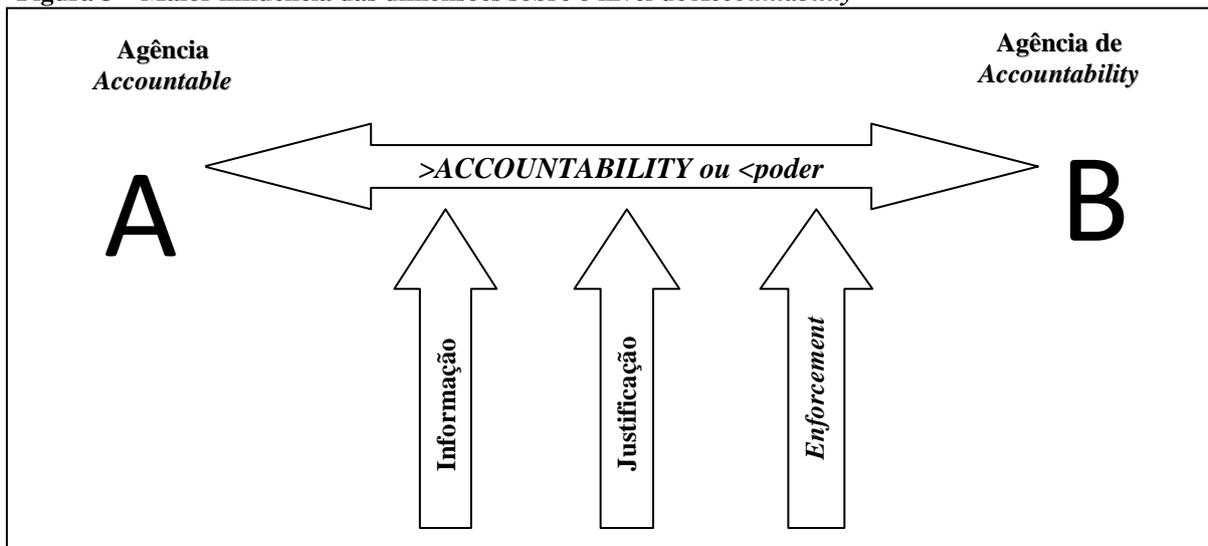


Fonte: elaborado pelo autor com base na teoria de Schedler (1999), de Bovens (2007) e de Philp (2009).

A ação de punir tem relevância na dimensão *Enforcement* e sem ela as limitações de poder se tornam frágeis e ineficazes (SCHEDLER, 1999). Se as Agências de *Accountable* informarem atos duvidosos, forem solicitadas justificativas para esclarecê-los, mas estas não forem suficientes e se a Agência de *Accountability* confirmar a ilicitude da conduta e não houver a punição para tal, *Accountability* não fecha o seu ciclo de restrição ao poder.

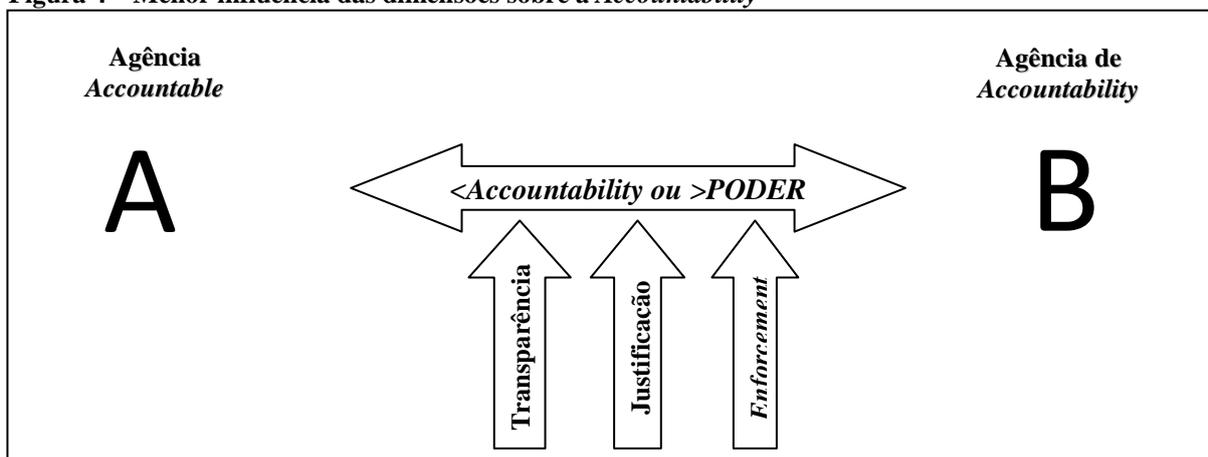
Conclui-se que a dimensão informacional, justificação e *enforcement* influenciam o nível de *Accountability* quantitativa e qualitativamente. Afirmar que maiores e melhores informações, justificações e *enforcement* das ações das Agências de *Accountable* aumentam o nível de *Accountability* não é ilógico; porquanto essas dimensões, cada uma em sua medida, contribuem para reduzir e limitar o poder. (Figuras 03 e 04).

Figura 3 - Maior influência das dimensões sobre o nível de *Accountability*



Fonte: elaborado pelo autor com base na teoria de Schedler (1999), de Bovens (2007) e de Philp (2009).

Figura 4 – Menor influência das dimensões sobre a *Accountability*



Fonte: elaborado pelo autor com base na teoria de Schedler (1999), de Bovens (2007) e de Philp (2009).

Sem se esquecer da importância de *Accountability* nos cenários democráticos, as restrições de poder também devem ter limites tanto mínimos quanto máximos. No mínimo para que os abusos de poder não sejam prejudiciais para o Estado e no máximo para que as gestões não sejam engessadas e fiquem ineficientes por excesso de *Accountability* (BOVENS, 2007; SCHEDLER, 1999).

Pesquisas sobre os limites mínimos e máximos de *Accountability* que explorem e expliquem as consequências dos aspectos informacionais, justificativos e punitivos dos atos de gestão contribuirão para melhoria desse instrumento democrático.

2.1.2.3 – Níveis de Accountability na prestação de contas das Agências Responsáveis (Accountable)

Como já foi descrito, *Accountability* é um conceito amplo e complexo mesmo quando o se delimitou por três abordagens teóricas. Destas se percebeu a relação:

(i) de sujeitos de amplitude de responsabilização, entre os mais distantes - amplos, como o povo e os serviços fornecidos, e os mais próximos - restritos, como as agências *Accountable* e de *Accountability*;

(ii) temporal, podendo a responsabilização ocorrer durante ou depois do ato de gestão consumado;

(iii) processual, quando as dimensões se interagem em ciclos ou em fluxo dentro de um conjunto de atividades dos sujeitos envolvidos a fim de se fechar a apresentação de contas por uma gestão; e

(iv) de nível de accountability, em que este aumenta a medida que as dimensões são realizadas de forma sequencial - primeiro a informação, segundo a justificação e terceiro o *Enforcement*. Neste caso *Accountability* já passou a existir a partir da dimensão informação, mas a palavra aumenta sua força quando caminha para a justificação seguida de *enforcement* (*fazer cumprir*) (SCHEDLER, 1999).

Ao se consolidar os quatro tipos de relação citados, pode-se deduzir que o nível de *Accountability* pode ser medido de maneira ampla ou restrita, *a priori* ou *a posteriori*, dentro de um processo e em níveis de superação das três dimensões. Pela abordagem de Bovens (2007), a prestação de contas é restrita, é a posteriori, e é processual. Mas a ajuda de Schedler (1999) possibilita estratificar em níveis a prestação de contas de modo a determinar o grau de *Accountability*.

A qualidade do conteúdo informacional, justificativo e de *Enforcement* leva a prestação de contas a níveis adequados de *Accountability* (BOVENS, 2007; PHILP, 2009; SCHEDLER, 1999). Contudo, medir essa qualidade é o desafio de qualquer pesquisa.

Ao considerar os relatórios de desempenho dos textos escritos, por intermédio da análise dos três respectivos artigos de Bovens (2007), Philp (2009) e Schedler (1999), extrairam-se palavras e comandos que possibilitam qualificar e identificar textualmente as dimensões, e por fim elaborar um método de aferição do nível de *Accountability* nos processos de contas das Agências *Accountable* para com a de *Accounting* (Quadro 03).

Quadro 3 – Nível de *Accountability* nos processos de contas

<i>Accountability</i>	Nível de <i>Accountability</i>	Dimensão	Característica semântica ou léxica do relato
	1º Nível	Informacional	Texto narrativo ou descritivo
	2º Nível	Justificação	Texto explicativo
	3º Nível	<i>Enforcement</i>	Texto imperativo ou instrutivo.

Fonte: elaborado pelo autor com base na teoria de Schedler (1999), de Bovens (2007) e de Philp (2009).

Ao explicar o quadro 3, com base na explanação do item 2.1.2.2, tem-se:

1º nível de *Accountability* - a informação apresenta característica descritiva e narrativa com dados contábeis, financeiros, orçamentários, indicadores de desempenho, para sustentá-la, mas sem entrar em detalhes explicativos sobre ela (BOVENS, 2007; SCHEDLER, 1999).

2º nível de *Accountability* – a justificação é fornecida sobre as informações apresentadas. De acordo com Schedler (1999) os dados podem estar disponíveis, mas, ainda, assim carecem de explicação para consolidar a dimensão responsabilidade. Respostas as essas questões devem já seguirem juntas com as informações apresentadas: (i) como as ações foram realizadas? E por que foram realizadas? Os dados são apresentados, entretanto adicionados a justificativas pelas imprecisões e dúvidas que poderiam surgir.

Com uma vertente textual explicativa essa dimensão fica completa sob o critério da responsabilidade como *Accountability*: o responsável, por meio de Relatórios de Gestão (RG), informa e também justifica sua conduta ao responsabilizador com um texto explicativo; o documento pode ser de natureza escrita, mas pode ser um discurso explicativo dado à um parlamento ou mesmo à Agência de *Accountability* (BOVENS, 2007; SCHEDLER, 1999). Satisfeito esse estágio, *Accountability* se equivaleria conceitualmente à responsabilidade (*Answerability*) (BOVENS, 2007; PHILP, 2009; ROMZEK; INGRAHAM, 2000; SCHEDLER, 1999).

3º nível de *Accountability* – Ao haver o diálogo entre o responsável e o responsabilizador, por meio do fluxo de informações e justificativas, e ao se comprovar a culpa do primeiro sujeito da relação de *Accountability* não há como não se aplicar a punição. Por outro lado, a sanção é o limite dos estágios de *Enforcement* e não é o sinônimo direto desta dimensão. A dupla verbal *fazer cumprir* é mais abrangente e próxima dentro do que a literatura sugere que seja *Enforcement*.

Há outras ações de *Enforcement* que o complementam, fomentando outras duas dimensões (figura 02): acompanhar, auditar, checar, monitorar, supervisionar, normatizar, determinar, recomendar, e incentivar (BOVENS, 2007; PHILP, 2009; ROMZEK; INGRAHAM, 2000; SCHEDLER, 1999). Assim, antes que se punam com multas, glosas, demissões, e até com prisões,

a Agência de *Accountability* pode usar de todas as ações do *fazer cumprir* para que aquelas não ocorram. Em consequência da operacionalização dessas ações, nos processos de contas os relatos textuais de *Enforcement* terão as características semânticas imperativas.

2.1.3. A interface dos conceitos de *Accountability* e de Transparência Governamentais

As informações apresentadas pelos responsáveis aos responsabilizadores são uma das três dimensões da *Accountability* Governamental ou Política – informacional, justificação e Enforcement (SCHEDLER, 1999), e podem ser configuradas também como transparência da gestão de Agências Públicas.

Observa-se a similaridade da função da transparência e da informação no processo de *Accountability*. As informações devem ser lidas de forma clara pelo responsabilizador de modo que as penalidades por malversação dos recursos públicos ou por qualquer desvio de conduta pelos responsáveis possam ser aplicadas adequadamente (SCHEDLER, 1999). A clareza delas é o alvo da lucidez da punição e o olhar de outros que não só os do responsabilizador. Quanto maior a clareza e a amplitude de acesso das informações fidedignas da gestão pública, menor é o poder de barganha para atos ilícitos e corruptos, e, por conseguinte, maior e melhor transparência (CHAMBERS, 2004; ISLAM, 2003).

O primeiro passo para se entender qualquer conceito é saber o seu antônimo. A transparência se opõe à obscuridade, à imprecisão, à incerteza, à opacidade, à escuridão e ao segredo. A transparência no setor público é exercício para que esses substantivos não sejam a regra e diminuam a ação democrática de *Accountability*.

Reforça-se que a omissão da informação contribui para o surgimento de interesses especiais no campo da administração pública e da política, ao inibir a participação pública no processo democrático e dificultar a capacidade de a imprensa verificar os abusos cometidos pelo Governo. Ademais, se a regra é a omissão, o Estado, no exercício de sua autoridade, reduz a responsividade às demandas do povo (Stiglitz, 1999).

Com o objetivo de reduzir os efeitos da omissão da informação - seja ela orçamentária, econômica, financeira, política, o conceito de transparência, na seara democrática, assume o papel de destaque na definição do conceito de *Accountability*. A transparência, portanto, reduz as assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes públicos, de modo a reduzir as inconsistências do planejado e do executado na gestão e a permitir maior controle sobre os atos errôneos ou fraudulentos no setor público.

Ao considerar posição de que a transparência reduz a assimetria de informações entre o detentor do poder originário e os agentes responsáveis, leva-se esse conceito a se relacionar com os institutos *Accountability* e Responsividade (Cunill Grau, 1991). Eles devem caminhar juntos a fim de reforçar a boa governança nos setores público e privado.

A combinação desses três institutos, não só nas organizações públicas, dissemina-se no mundo da Governança Privada por meio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesse sentido, Ramos (2009) cita os princípios gerais de Governança, contidos no catálogo dos Princípios da Boa Governança Regulatória desta Organização, nos quais os conceitos de *Accountability*, Responsividade e Transparência são demonstrados no intuito de que Entidades Regulatórias pratiquem a boa governança:

- “1) *Accountability* - o Governo é capaz de mostrar em que medida suas ações e decisões são consistentes com os objetivos claramente definidos e legitimados.
- 2) Transparência - ações, decisões e o próprio processo decisório governamental estão abertos a um nível apropriado de escrutínio por outras partes do Governo, da sociedade civil e, em algumas ocasiões, por Governos e instituições estrangeiros.
- 3) Responsividade - o Governo tem capacidade e flexibilidade para responder rapidamente às mudanças sociais, levando em conta as expectativas da sociedade civil para identificar o interesse público geral.”(RAMOS, 2009, p. 199)

Deduz-se dessas três conceituações que a *Accountability* é intensificada quando as informações estão disponíveis à sociedade (Transparência), antes mesmo que o Governo tenha prestado contas dos resultados alcançados (*Accountability*) e ao tempo de poder alterar o que foi planejado pela percepção de sinais de insatisfação de políticas não efetivas (Responsividade). O Governo, ao transparecer os seus atos, inibe a omissão de informação e com isso aumenta a *Accountability*. Corrobora essa afirmação que Governos transparentes governam melhor em função da ampliação da informação proporcionada pela existência de campo político menos propenso à corrupção e, por sua vez, mais eficiente (ISLAM, 2003).

A democracia abre a oportunidade de acesso do povo à coisa pública, cuja administração e comandos foram delegados a representantes eleitos sem entrar diretamente na gestão (CHAMBERS, 2004; CHRISTIANO, 2004). A analogia simples a essa frase seria conceituar a Transparência como abertura dada ao cidadão de ver e olhar, no momento em que quiser, tudo o que acontece na sua casa sem precisar adentrá-la. Ou seja, de passar na frente de Agência Pública e ver a presença dos servidores, a organização das mesas, a forma que os consumidores dos serviços são tratados, a conservação do prédio, as despesas e seus montantes gastos com a máquina pública. Nesse caso, para que essa visão em tempo real aconteça, é primordial que as instituições político-administrativas sejam límpidas e claras, de modo a prestarem contas ao cidadão comum, tendo na ideia de transparência um valor instrumental para o exercício da *Accountability* (HEALD, 2006).

A Transparência pode intensificar os mecanismos de prestação de contas, possibilitando ao cidadão, por exemplo, comparar o orçamento previsto com o realizado por meio de sítios governamentais. Por outro lado, caso haja um descompasso do executado em relação ao planejado, a Transparência não possibilitará a leitura das justificativas técnicas de políticas alteradas por responsividade. Assim, a definição de Transparência não permite pensar nos processos de justificação e de *enforcement* realizados no mundo público, uma vez que toma como premissa a concepção de soberania do consumidor e seus interesses individuais (PHILP, 2009).

Accountability, portanto, fecha essa lacuna de informação técnica não acessível pelos instrumentos de Transparência. Relatórios de Prestação de Contas elaborados por Agência de Governo (*Accountable*) mesmo sendo ricos de informações técnicas e, até científicas, o público em geral pode não entender ou interpretar de maneira errônea. Contudo as Agências de *Accountability* têm a função de cobrir essas carências técnicas do público em geral (BOVENS, 2007).

Outro ponto de enfraquecimento da política da transparência: não há em seus pressupostos uma atenção à questão da produção da informação e aos aspectos cognitivos envolvidos no julgamento de escolhas de políticas e de seus resultados. A simples abertura de processos e informações à sociedade não significa que a audiência seja capaz de processar a informação, denotando um problema cognitivo assentado no uso da linguagem (HEALD, 2006b).

A questão cognitiva ou de interpretação das informações disponíveis pela transparência possibilita o uso discricionário da informação, oferecendo processo de abertura orientado em discursos de julgamentos individuais. Dessa forma, a transparência, ao pressupor o cidadão como um mero consumidor de informação, não fornece meios de produzir entendimento a respeito das questões públicas, devido ao fato de não investigar o processo de construção da informação.

2.1.3.1. *Transparência e Accountability na abordagem de Fox (2007)*

A hipótese de que a Transparência contribui para aumentar a *Accountability* é questionada. Essas duas variáveis podem não ter uma relação de causa e efeito e sim estarem sobrepostas. Fox (2009), ao perceber que os conceitos tanto de Transparência quanto de *Accountability* não estão consolidados e uniformes na literatura científica, afirma que eles se igualam ou se sobrepõem, a depender do nível em que a Transparência esteja.

A transparência pode ser de *opaca a clara*, enquanto a *Accountability* de *leve a forte* (FOX, 2007). A Transparência opaca está ligada a informações que estão disponíveis, mas não retratam a realidade dos fatos ou que não são traduzidas para o público em geral. No primeiro caso poderíamos pensar na divulgação de salários de servidores menores que os reais ou de realizações de programas

federais como se fossem das próprias prefeituras. No segundo tipo teríamos os dados contábeis e orçamentários divulgados que não são claros para pessoas que não tenham conhecimento contábil.

Nas duas situações a instituição promotora das informações teria o custo de informação elevado para clareá-las ao público em geral. Seja com custo político de dizer a verdade ou para contratar especialistas que tornem as informações técnicas em dados simples para que a sociedade civil possa decodificá-las.

Contrária à *opaca*, a Transparência *clara* promove a divulgação e o fornecimento das informações e dados inerentes aos atos e aos fatos de gestão pública dentro das expectativas do cidadão. Complementarmente, se as informações da administração não estão disponíveis, existem instrumentos legais que possibilitam à sociedade civil, em tempo hábil e com custo mínimo, obter as informações necessárias. Exemplificando, o beneficiário do Programa Saúde da Família que queira saber os nomes dos profissionais que atendem no seu bairro pode com uma simples consulta no sítio da prefeitura satisfazer a sua solicitação, sem que para isso tenha o custo de ir ao posto médico, esperar para ser atendido e ficar em lista de espera para obter a informação.

A *Accountability leve*, de acordo com Fox (2007), contém a própria Transparência *clara* com a vertente do termo Responsabilidade (*Answerability*), que é uma das dimensões do conceito de *Accountability* junto com o fazer cumprir a Lei e o programado em uma relação contratual (*enforcement*) (SCHIEDLER, 1999). Já a forte transcende a Responsabilidade Institucional, agregando o poder de sanções à Agência de Governo.

Fox (2007), na formulação de um modelo matricial, demonstrado nos quadros 4 e 5, explica a relação e a sobreposição dos dois tipos de Transparência para com os dois tipos de *Accountability*, além de configurar os níveis de maturidade de cada Instituto dentro da Administração Pública.

Quadro 4 - A primeira aproximação da relação entre Transparência e Accountability

Transparência	Accountability
A - Disseminação e acesso à informação	
B - “Responsabilidade” Institucional	
	C - Sanções, compensações e/ou remediações.

Fonte: Fox (2007).

Quadro 5 - Desenvolvendo a relação entre Transparência e Accountability

Transparência		Accountability	
Opaca	Clara	Leve	Forte
A - Disseminação e acesso à informação			
B - “Responsabilidade” Institucional			
		C - Sanções, compensações e/ou remediações.	

Fonte: Fox (2007).

Tanto o quadro 4 quanto o 5 evidenciam os Institutos Transparência de um lado e *Accountability* de outro com três graduações demonstradas pelas células “A”, “B” e “C”. No quadro 05, demonstra-se a delimitação da Transparência das Agências Públicas a apenas informar sem serem questionadas. À medida que as informações são cobradas por respostas há uma migração à *Accountability* que, a princípio, não sancionaria, compensaria e remediaria as ações dos gestores públicos.

Enquanto que a célula “A” sugere que a Transparência não ultrapasse seus limites quando apenas permite acesso e dissemina as informações, passando da opaca a clara, na B as informações já são claras e por ter essa característica também os gestores começam a justificar as suas ações e a se responsabilizar por elas mediante juízo dos cidadãos. Na “B”, por entrar na seara da responsabilização, o termo Transparência se sobrepõe a *Accountability*, coincidindo com *Accountability leve*. Até aqui a sociedade civil, por meio individual ou organizado, cobra, acompanha e até responsabiliza os seus representantes.

Na *Accountability forte*, célula C, o poder fiscalizatório da sociedade civil é limitado pelo conhecimento técnico das informações disponibilizadas. A supervisão e o julgamento dos atos dos gestores passam para as mãos de Órgãos de Controle ou de *Accountability* com o poder de aplicar sanções, compensações e remediações em face de atos administrativos ilegítimos ou ilegais ou de não realização ou desvio de finalidade de políticas públicas previamente programadas.

No entanto, as ações de Órgãos de *Accountability* não reduzem a atuação da sociedade, que precisa continuar proativa no acompanhamento das políticas públicas. O incentivo e a participação da sociedade na instrumentalização e na valorização das Agências de *Accountability* contribuem na fortificação do Estado (FOX, 2007).

2.2. Da *Accountability* Vertical a Horizontal

A democratização e a *Accountability* caminham a passos sincronizados. O sistema representativo eleitoral, que as democracias modernas possuem, evidencia a transferência de poder do povo para o Estado, criando interface de autoridade deste para aquele. No entanto, os representantes eleitos permanecem no cargo por tempo determinado e sob o julgamento do povo em face das propostas apresentadas antes do pleito. O eleitorado, por sua vez, mediante o voto, valida ou responsabiliza o eleito pelos seus atos retrospectivos. Os mecanismos de *Accountability* possibilitam ao eleitorado julgar efetivamente os seus representantes de modo a mantê-los ou retirá-los do poder delegado (PRZEWORSKI; MANIN; STOKES, 1999).

O debate da teoria democrática contemporânea tem concentrado no conceito de *Accountability* uma atenção privilegiada, com o intuito de refletir sobre a consolidação da democracia como forma de Governo, em sentido normativo (PRZEWORSKI; CHEIBUB, 1999). Por meio de *Enforcement*, normatizar segue o modelo de formalização e de sistematização da *Accountability* entre o Governo e os governados. Os atos daqueles se tornariam públicos não por uma simples cobrança consuetudinária, mas por cobrança normativa ou por publicidade⁷ dos atos.

Os Governos são "responsáveis", se os cidadãos puderem discernir os representantes dos não representativos e com isso puderem, também, puni-los adequadamente, mantendo no cargo aqueles representantes que executam bem ou expulsando aqueles que não fazem o que se esperava. Dessa forma, os mecanismos de *Accountability* mapeiam os resultados de ações, incluindo as mensagens que explicam os seus não cumprimentos pelos gestores públicos para que sejam sancionados ou não pelos cidadãos (PHILP, 2009).

Essas sanções aos gestores não são feitas diretamente pelos cidadãos, haja vista a prerrogativa técnica que cada cidadão precisaria ter. Instituições de Auditoria e de Fiscalização do próprio Estado seriam o meio de os cidadãos responsabilizarem indiretamente os representantes eleitos. A responsabilização versa sobre atos e decisões retrospectivas e algumas situações sobre as futuras decisões, quando houver a possibilidade de controle prévio. Assim, a consecução dos mecanismos de *Accountability* carece de um corte no tempo para que se possa avaliar o que foi planejado ou prometido pelos eleitos (CUNILL GRAU, 2001).

Dessa forma, a citada representatividade (CUNILL GRAU, 2001; PRZEWORSKI, MANIN E STOKES, 1999; PHILP, 2009) buscada pelo povo para exercer seu poder é concretizada com a formação de um Governo que realizará ações baseadas na plataforma política que o alçou ao comando do Estado. O Governo, ao final de um mandato ou durante os exercícios anuais, apresenta os resultados aos seus eleitores para assim serem deferidos ou não na representação política. A responsabilidade é evidenciada na promessa do que se fará e do que foi feito. O Governo responsável é o que cumpre o que se comprometeu a fazer dentro do tempo de seu mandato.

Cunill Grau (2001) ao distinguir *Accountability* da Responsividade (*responsiveness*), reforça a acepção de prestação de contas para *Accountability*. Os resultados (*outcomes*) apresentados pelo Governo ficam à prova das sanções ou das aprovações dos eleitores. Já a Responsividade é a relação entre os sinais de insatisfação demonstrados pelos cidadãos e a capacidade de adequação

⁷ A Publicidade – tradução livre de *Publicness* é tema também correlacionado a *Accountability* – não será objeto de estudo deste trabalho, contudo será mencionada ao ser referir ao construto transparência. Assim, a Publicidade pode ser conceituada como a validação formal ou legal dos atos administrativos e políticos praticados em meio oficiais (LODGE; STIRTON, 2001).

das políticas para satisfação do cidadão (CUNILL GRAU, 2001). Não se pode afirmar se Responsividade é a consequência da *Accountability*, mas sim que aquela pode ser mais efetiva se esta adotar mecanismos eficazes de responsabilização pela Sociedade Civil.

Os *outcomes* da relação da *Accountability* exigem o monitoramento e o acompanhamento para assim poderem receber o aval ou não da sociedade. O controle colabora nesse objetivo ao promover o atendimento das demandas sociais pela imposição de restrições, penalidades e incentivo aos gestores e políticos (ABRUCIO; PÓ, 2006). A ação do controle é institucionalizada e contribui para os mecanismos de *Accountability* como parte integrante deste (ABRUCIO; PÓ, 2006). Dessa forma, a sistemática de controle dos *outcomes* resulta na responsabilização indireta, concretizada pela ação das Entidades Superiores de Fiscalização – EFS mediante métricas de avaliação de desempenho das Agências do Governo, contribuindo assim para o aumento do nível de *Accountability* (POLLITT; SUMMA, 1997; POLLITT, 2003).

Percebe-se que o conceito de *Accountability* não se restringe somente à esfera da representatividade política, frisada na interface direta entre o eleitor e o eleito, ou entre o Governo e a sociedade civil. Em cenários nacionais democráticos, por conseguinte, o Governo e as Agências de Governo e de Estado estão sujeitos a prestar contas pela sua conduta tanto aos cidadãos quanto a Agências de *Accountability* do próprio Estado.

O exercício de poder divide *Accountability* em duas classificações: Horizontal e Vertical. Quando o responsabilizador é a própria sociedade civil (o povo) com sua vantagem hierárquica sobre o responsável, *Accountability* se qualifica como vertical. Entretanto, quando Agências do próprio Estado assumem a aplicação daqueles mecanismos de forma interveniente e técnica, mas sem vantagem hierárquica sobre as Agências Responsáveis (*Accountable*), a direção de *Accountability* passa a ser horizontal (O'DONNELL, 1998).

O'Donnell (1999) faz uma importante distinção entre a *Accountability* Vertical e Horizontal. Os principais instrumentos de *Accountability* Vertical são as eleições. Entretanto, instrumentos como a articulação das demandas sociais, por parte do eleitorado, e a fiscalização dos atos oficiais dos meios de comunicação também se enquadram nesta categoria (O'DONNELL, 1998). Acrescentam-se a esses mecanismos a Ação Popular, o Plebiscito e o Referendo, como instrumentos diretos de avaliação e deferimentos de ações políticas.

Percebe-se que a sociedade civil, os partidos políticos e a própria imprensa têm papel fundamental na *Accountability* Vertical (O'DONNELL, 1999; SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000). A Transparência “clara” contribui para efetivar esse tipo de *Accountability* na medida em que as informações são questionadas e são usadas como instrumento de responsabilização. Contudo, caso a sociedade civil seja fraca, a participação nas políticas são irrisórias e,

consequentemente, as respostas e as mudanças às insatisfações do povo não terão influência no Governo (BRESSER-PEREIRA, 1999). Este não será menos responsivo às demandas da sociedade se esta se mantém inerte às avaliações das políticas públicas e prestação de serviços pelo Estado. A responsabilização só ocorre, nesse caso, no próximo pleito em que os eleitores aprovarão ou não o Governo avaliado.

A *Accountability* Horizontal, por outro lado, refere-se à:

“existência de Agências de Estado que estão legalmente com poderes, e factualmente dispostas e capazes a tomar medidas que vão desde a supervisão de rotina a sanções penais ou *impeachment* em relação a ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que podem ser considerados ilegais” (O'DONNELL, 1999, p.38, tradução livre).

Esse tipo de *Accountability*, pela análise do conceito de O'Donnell (1999), coloca as Agências do Estado, mas não executoras e sim de *Accountability*, no controle das ações de seus Agentes das Agências executoras, tendo a função de punir ou responsabilizar aqueles que não cumprirem o acordo firmado ou as suas finalidades institucionais. Da supervisão de rotina a sanções penais, podem-se encaixar várias Entidades de Controle do Brasil: das Controladorias Públicas, passando por Tribunais de Contas, até chegar aos Ministérios Públicos. O *impeachment* coloca o Congresso Nacional do Poder Legislativo em patamar superior ao Poder Executivo ao retirar o seu representante eleito do Governo. Tem a *Accountability* Horizontal a ação de controle de uma Agência sobre a outra de modo a reprová-la ou não em face de informações de sua Gestão Pública.

2.3. As Entidades Superiores de Fiscalização (EFS) e *Accountability* Horizontal

2.3.1 Análise da literatura quanto à relação de *Accountability* Horizontal e as EFS

Numa abordagem resumida, na *Accountability* Vertical a sociedade civil poderá responsabilizar diretamente o Governo e na Horizontal as Agências de *Accountability* exercem o papel de responsabilizar as Agências de Governo sob o seu aspecto de Gestão e de aplicação de recursos públicos.

No entanto, pode-se alongar a interpretação ao considerar *Accountability* horizontal como o passo a mais que resulta de uma democracia forte: a combinação do Estado forte e da sociedade civil forte. No mesmo prisma, a Horizontal seria o reforço dos princípios democráticos exigidos na *Accountability* Vertical a fim de torná-los efetivos (LODGE; STIRTON, 2001). As instituições de *Accountability* Horizontal como Entidades de Fiscalização Superiores seriam os “Cães de Guarda” (*Watchdogs*) para quaisquer desvios de finalidade das Agências de Governo (POLLITT; SUMMA, 1997).

Contudo, a sociedade civil forte deve contribuir para incentivar e exigir o bom desempenho dessas Agências de Controle por meio de cobrança ao Estado, que se fortalece quando possibilita a essas Agências autonomia e poder de sanção. Conclui-se que os níveis de *Accountability* se elevam a medida que o Estado aumenta sua força institucional de Controle. Entretanto, se os Órgãos de *Accountability* criam mecanismos efetivos de *enforcement* e de responsabilização para os Gestores, também se aumentam os níveis de *Accountability* (SCHIEDLER, 1999). Dessa forma, Relatórios de Gestão bem estruturados demonstrariam o quanto as Agências de Governos atingiriam seus objetivos institucionais e orçamentários, possibilitando a avaliação efetiva dos Órgãos de Controle (BOVENS, 2007).

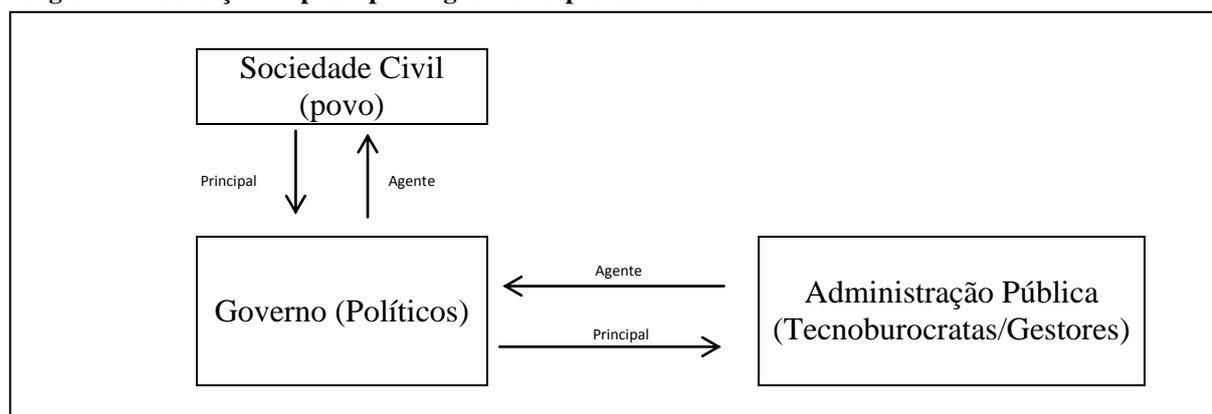
Diante dessa abordagem de *Accountability* Vertical e Horizontal, abstraímos relações da própria *Accountability* entre o povo e o Governo e entre este e as suas Agências. Trocando em miúdos, o povo delega seu poder ao Governo e este o delega para a burocracia ou órgãos/agências públicos já contidos no Aparelho do Estado, criando um ciclo de poder que tem como função oferecer os serviços demandados pela sociedade.

O motivo de o Governo delegar seu poder de gerenciar a Administração Pública está na capacidade operacional e técnica do eleito, necessitando, portanto, de aparato administrativo para prestar os serviços e fornecer os bens prometidos em campanha. Quando o Governo assume o Estado, a maior parte das Agências já está em atividade, independentemente do Governo e de seus burocratas manterem contratos diretos com elas. Contudo, o Governante tem autonomia para criar novas Agências e realizar novas contratações, mas o alto risco de limitar suas metas políticas por falta de recursos o impede de realizar ações mais ousadas. Grosso modo, o Governo busca ter o controle das ações das Agências de Estado a fim de que suas promessas de campanha não sejam minadas e, com isso, não venha a sofrer a punição do povo ao final de seu mandato (*Accountability* Vertical).

Desse modo, sob essa ótica, a relação povo e Governo e Governo e burocratas, se compara à relação de principal e agente definida na Teoria de Agência com contratos implícitos (informais) ou explícitos (formais) (PRZEWORSKI, 1998). Na primeira relação, o povo é o principal e o Governo é o agente; na segunda, o Governo é o principal e os Burocratas são os agentes (PRZEWORSKI, 1998).

O povo (principal) firma um contrato social com o Estado para exercer seu poder e elege representantes/políticos (agentes) para governar o Aparelho do Estado, que por sua vez contém Agências (agentes) com atribuições próprias de prestação de serviços públicos, as quais o Governo (principal) precisa supervisionar a fim de não ter quebrado o contrato firmado com o principal (povo). O esquema ilustrativo dessa interface de Principais e Agentes seria o da figura 5.

Figura 5 – A relação do principal e agente no Aparelho de Estado



Fonte: Elaborado pelo autor

Inerente à relação do Principal e Agente, têm-se dois problemas ou conflitos de Agência. O primeiro está na ideia de que o Agente busca atender a seus interesses antes dos do Principal. O segundo problema se refere à distribuição assimétrica das informações entre o Principal e o Agente dentro de uma Organização ou relação contratual; de modo geral o Agente por desempenhar e por estar em contato direto com a ação detém a maior quantidade de informação, podendo omiti-la por segredo ou por interesse próprio do Principal (STREIM, 1994).

Na função de mover a Administração Pública, os Burocratas formados por servidores públicos do alto escalão ou com autonomia para tomadas de decisão de influência em gastos públicos detêm as informações que podem ser capturadas pelos *rent-seeking*⁸ a um valor bem maior que as suas remunerações. O corporativismo⁹, o clientelismo¹⁰ e os anéis burocráticos¹¹ são tipos de anomalias que se inserem na Administração Pública, levando alguns burocratas a atenderem a interesses privados, deixando à espreita o bem dos serviços públicos.

As EFS por meio de análises das informações fornecidas pelos Gestores, combinadas às ferramentas de controle, como a Auditoria e as Inspeções limitam as malversações advindas da assimetria de informação entre os burocratas e o Governo (BOWERMAN, HUMPHREY, OWEN, 2003).

⁸ Grupos de interesses externos à Administração Pública que buscam, por meio de instrumentos ilegais ou ilegítimos, envolver servidores públicos em esquemas de corrupção ativa ou passiva.

⁹ Os burocratas (servidores e funcionários públicos) agem, direta e indiretamente, no interesse de atender aos membros de sua própria carreira funcional (NUNES, 1997).

¹⁰ Os detentores do poder e do patrimônio do Estado (*os patrons*) barganham, numa relação assimétrica, com interessados em determinados serviços e bens do Estado (NUNES, 1997)

¹¹ Ao se referirem à conceitual de Fernando Henrique Cardoso, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) assim descrevem o que são anéis burocráticos: “são círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado e das classes sociais; são formas de articulação que, sob a égide da sociedade política, asseguram ao mesmo tempo um mecanismo de cooptação para integrar nas cúpulas decisórias membros das classes dos funcionários, empresários e militares que se tornam participantes da arena política, mas a ela se integram *qua personae* e não como representantes de suas corporações de classe.

As ações das EFS não se encerram no combate à corrupção, em que pese a sua importância para o patrimônio estatal, a avaliação de desempenho das Agências de Governo elevam os níveis de *Accountability* e geram resultados maiores à Administração Pública (DE LANCER JULNES, 2006).

A avaliação de desempenho pode ocorrer por análise do Relatório de Desempenho da Gestão da Agência de Governo ou de Estado (BOVENS, 2007). Métricas de Desempenho estariam explícitas nesses Relatórios de modo que as EFS as avaliariam e com isso mediriam o nível de *Accountability* (MARCUCCHIO e STECCOLINI, 2009). Essas métricas seriam os indicadores de desempenho, o cumprimento de metas orçamentário-financeiras, as informações contábeis e de custos, que demonstrariam a eficiência da Gestão da Agência e aumentariam a *Accountability* (JULNES, 2006).

2.3.2. Tribunal de Contas da União e o processo de prestação de contas do Poder Executivo

Na função de EFS do Governo Federal Brasileiro (ou Central), a Agência de *Accountability* é o Tribunal de Contas da União (TCU)¹² cuja finalidade constitucional é apoiar o exercício do controle externo pelo Congresso Nacional – que representa o povo. O Tribunal por deter uma estrutura técnica de fiscalização e de auditoria acompanha a legalidade, a eficácia, a eficiência, a qualidade e a efetividade das Políticas Públicas das Agências de Governos, tais como órgãos da Administração Direta, Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista.

Destaca-se que aquele Tribunal, com a denominação de Controle Externo, desempenha aquela função constitucional com o apoio dos Órgãos de Controles Internos de cada poder do Estado: Executivo, Judiciário e Legislativo. Juntos, esses Controles por meio de seus servidores, normativos e instrumentos técnicos objetivam fortalecer o Aparelho de Estado ao desenvolverem métricas de avaliação de desempenho que exijam a melhoria da prestação de contas dos Gestores Públicos (BOWERMAN, HUMPHREY e OWEN, 2003).

O TCU utiliza os Relatórios de Gestão - RG¹³ elaborados pelos Órgãos e Entidades Públicos para a avaliação de desempenho quanto às suas realizações em face dos recursos recebidos para um

¹² O TCU auxilia o Congresso no papel de Controle Externo no julgamento das contas apresentadas pelos Administradores responsáveis por gerir os recursos públicos recebidos para um determinado exercício.

¹³ O RG são documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro.

determinado exercício. Na esfera federal, todos os anos, esses Relatórios compõem os processos de contas¹⁴ apresentados ao TCU.

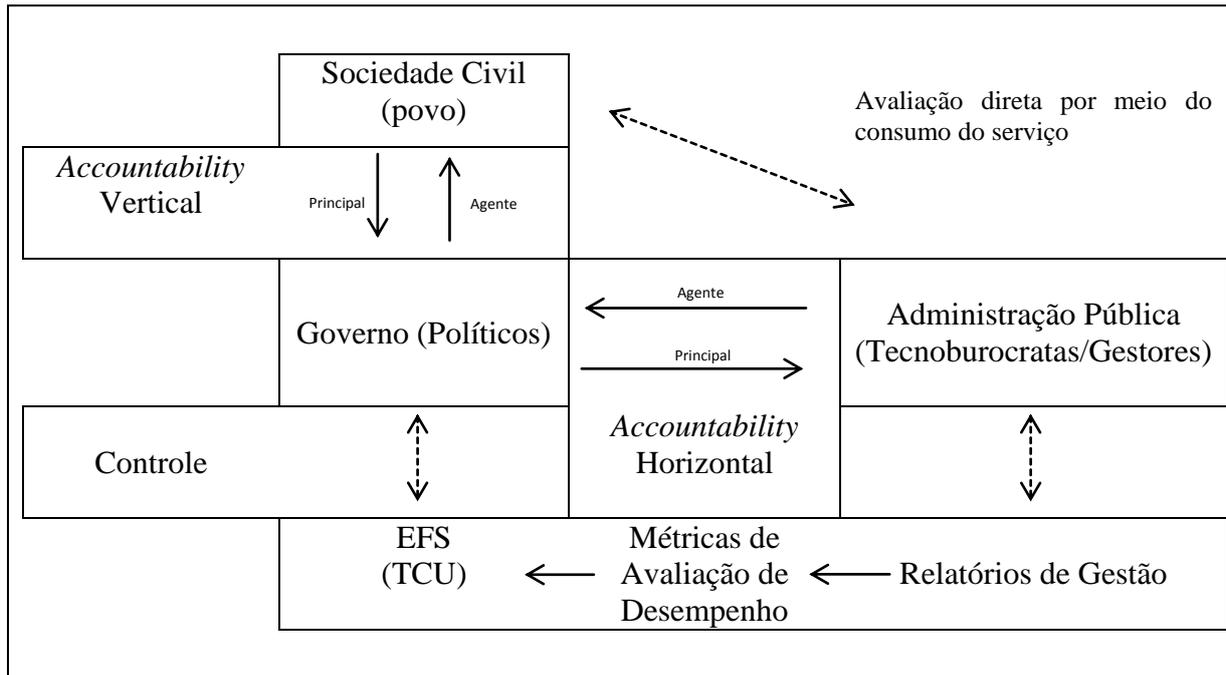
Nesse contexto do dever de prestação de contas não há como deixar de lado o termo *Accountability*. Responsabilidade em prestar contas é a tradução mais comum dada a essa palavra. No entanto, a palavra está sem uma tradução definitiva para o português conforme estudo recente (PINHO; SACRAMENTO, 2009). De todo modo, a *Accountability* é o meio de reduzir assimetria de informação entre o agente (gestor que apresenta as contas ao TCU) e a sociedade (cidadão, contribuinte e eleitor). No mesmo sentido, a descentralização dos serviços públicos aproxima o administrador do seu cliente (PRZEWORKI, 1998). Esse tipo de descentralização é evidente nas Entidades Autárquicas e Fundacionais cujos serviços são realizados de forma autônoma nas vertentes orçamentário-financeiras, faltando, de qualquer forma, uma evidenciação quanto ao atendimento satisfatório aos consumidores.

Em caráter mais amplo, Cunnil Grau (1997) registra que a auto-avaliação manifestada, entre outros, no esforço para desenvolver indicadores de rendimentos quantificáveis e informes sobre o rendimento em relação aos objetivos estabelecidos, traz à pauta a importância dos resultados que a administração gera e que fazem dela o ator direto de sua própria *Accountability*. É justamente esse o objetivo dos RG elaborados pelos Gestores à sociedade.

Para fechar, a síntese da abordagem da *Accountability* na Administração Pública, já com as adequações das EFS e dos Relatórios de Desempenho à realidade brasileira, desenvolvida até este ponto da pesquisa, pode ser evidenciada na figura 6.

¹⁴ Na posição de 30/4/2014, o normativo que regulamenta os processos de contas anuais da Administração Pública Federal, a partir do exercício de 2010, é a Instrução Normativa TCU nº 63/2010. Ela também estabelece normas de organização e de apresentação dos RG e das peças que compõem junto com estes o processo de contas: 1) rol de responsáveis; 2) relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão; 3) relatório de auditoria de gestão, emitido pelo órgão de controle interno; 4) certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno competente; 5) parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno competente; 6) pronunciamento expresso do ministro da pasta da respectiva agência prestadora de contas.

Figura 6 – EFS no processo de *Accountability* vertical e horizontal



Fonte: Elaborado pelo autor.

3. BREVE DISCUSSÃO SOBRE A AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

A autonomia é tema inerente à própria concepção das Universidades. Antes mesmo da criação da primeira Universidade Federal (UNIF), em 1920, a autonomia administrativa, econômica, orçamentária e, na linguagem da época, didática, já era diretriz no plano federal de Ensino Superior. Wenceslau Braz Pereira Gomes Presidente do 9º Governo da República Brasileira e seu Ministro da Justiça Carlos Maximiliano Pereira dos Santos ao assinarem o Decreto nº 11.530, de 11 de março de 1915, regulamentam o primeiro tratado da educação federal secundária e superior no Brasil.

Por essa norma as instituições de ensino superior mantidas pelo Governo Federal gozariam de autonomia na sua criação. Na época não existiam Universidades, mas faculdades de direito, de medicina, de engenharias civil, mecânica e elétrica, de farmácia, vinculadas ao Governo Federal, nos Estados da Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro, então Distrito Federal, e São Paulo.

Em consequência daquele decreto, da consolidação das Faculdades de Medicina e de Direito, e da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, nasce a Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, atual UFRJ, já com a prerrogativa de autonomia administrativa e didática. Não diferente, as UNIF surgidas por criação ou federalização encampavam nas suas normas de concepção a autonomia.

A regulação do Ensino Superior não se limitou à esfera federal. No Governo de Getúlio Vargas, o Decreto nº 19.581, de 11 de abril de 1931, trouxe linhas de estruturação política educacional, pedagógica, administrativa para as Universidades Brasileiras. Destacam-se quatro aspirações desse texto normativo:

- A formação do indivíduo extrapolaria a obtenção do diploma em si. A Universidade visaria ao aumento da cultura geral da população e às contribuições científicas produzidas pelos alunos e professores de modo a engrandecer a Nação e a sociedade como um todo;
- A unificação do ensino universitário. As Universidades, sejam elas federais, estaduais, municipais e particulares, teriam suas finalidades de ensino e estrutura equiparadas e igualitárias;
- Garantia da Autonomia pela criação de Universidades com personalidade jurídica própria. O decreto determinava que as Universidades teriam personalidade jurídica e Autonomia Administrativa e didática, mas dentro de limites do próprio decreto e sem prejuízo de quaisquer normativos infralegais de lhes tirar essas prerrogativas.

- A seleção do corpo de docentes seria por mérito. A formação, o conhecimento e a experiência seriam avaliados na contratação do professor por meio de provas e títulos. O modo de fazer esse processo era descrito no normativo.

Sem afirmar que houve relação direta com o Decreto nº 19.581/1931 pela falta de estudos empíricos, ao se chegar ao ano de 2014, verifica-se um cenário universitário amplo, dinâmico e de descentralização administrativa das Universidades. A educação pública superior não é exclusiva de uma esfera de Governo. Os Estados e os Municípios também ocupam esses espaços. Das 27 Unidades Federativas, apenas os Estados de Rondônia e Acre e o Distrito Federal ainda não implantaram centros acadêmicos com recursos de seus cofres. Contudo, essa lacuna é preenchida pelas UNIF.

No ano de 2011, R\$ 31,5 bilhões foram alocados do orçamento da União a 59 UNIF, em efetiva operacionalização, distribuídos por todos os Estados da Federação. No dia 5.6.2013, o número passou para 63 IFES, com a criação, por desmembramento, de mais 4 (quatro): 1 (uma) no Estado do Pará - PA, 1 (uma) no Ceará - CE e 2 na Bahia - BA (quadro 6).

Quadro 6 – UNIF criadas em 5.6.2013 com número de cursos em 2014

Nº da Lei de criação	UNIF	Município da sede	UNIF desmembrada	Nº de cursos de graduação em 2014*
12.818	Universidade Federal do Sul da Bahia – UFESBA	Itabuna – BA	UFBA	**
12.824	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA	Marabá – PA	UFPA	29
12.825	Universidade Federal do Oeste da Bahia – UFOBA	Barreiras – BA	UFBA	25
12.826	Universidade Federal do Cariri – UFCA	Juazeiro do Norte – CE	UFC	11

* Verificado por editais do processo seletivos para ingresso em 2014 ou na *website* da UNIF.

** Na pesquisa realizada no website da UNIF, em 27/05/2014, não foram encontrados editais de processos seletivos para ingresso em 2014 e nem evidências de quais cursos já estavam em funcionamento. No entanto, na página principal do sítio da UNIF há um *link* nomeado como “projetos de cursos”. Deduz-se que os cursos estão na fase de discussão e de debates metodológicos.

Hoje, portanto, são 63 UNIF criadas no país com a finalidade de fornecer (i) ensino superior (graduação, pós-graduação (*latu e stricto sensu*), (ii) pesquisa científica e (iii) extensão por meio de serviços diretos à sociedade local.

Em que pese essas finalidades estarem presentes em cada uma das normas de criação da UNIF, elas perpassam por toda a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, denominada de LDB. Esta veio a direcionar as políticas de educação básica e superior, ademais formalizou objetivos de

curto e de longo prazos para as Instituições de ensino privadas e públicas de toda a federação brasileira.

Ao focar na educação superior, a LDB não subjuga as Universidades como apenas promotoras de formação de estudantes de graduação e pós-graduação, cujos fins seriam garantir a diplomação. Essas Instituições contribuirão para a formação de indivíduos conhecedores de cultura, críticos, pesquisadores, cidadãos e fomentadores do desenvolvimento do país. Para isso, elas serão estruturadas com programas e cursos nas vertentes do artigo 44 da LDB:

“I - cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.”

O alcance daquelas três finalidades da UNIF e a manutenção dessa estrutura não dependem exclusivamente dos recursos orçamentários e financeiros. Os modelos de gestão eficientes que levem (i) a estrutura física à adequabilidade, (ii) os recursos humanos à qualificação dos professores e à capacitação dos servidores administrativos, (iii) a demanda das UNIF à satisfação pelos serviços prestados e (iv) a indivíduos críticos e com boa formação acadêmica e científica a contribuir com o Brasil e com outros países, são os meios de otimizar os recursos disponíveis e de tornar próximos da realidade os objetivos de Educação Superior de Qualidade.

Todavia o tipo e a forma de implantar e realizar quaisquer modelos de gestão precede da existência de autonomia administrativa, financeira, orçamentária e operacional dessas IFES. A LDB também reforça a questão da autonomia das Universidades para o atingimento de seus objetivos. Entretanto, do anseio dessa Lei até a prática nas instituições há etapas que devem ser descritas e explicadas no intuito de propor soluções aos percalços existentes.

Desse modo, a discussão da autonomia das UNIF perpassa pela (i) análise de sua natureza jurídico-administrativa e de sua relação com outras instituições do Governo seja por (ii) subordinação ou vinculação da gestão orçamentária, financeira e operacional ao MEC e (iii) avaliação de suas ações acadêmicas e de pesquisas por outros órgãos e Entidades do MEC.

A) Análise da natureza jurídico-administrativa das UNIF

Caracterizar-se-á neste tópico a natureza jurídico-administrativa das UNIF sob a análise do Decreto-Lei 200/67 e das normas de criação delas. Não será o objetivo trazer a doutrina de

administrativistas e jurisprudências; e sim os aspectos perceptíveis, daqueles normativos, que serão acrescentados à discussão sobre sua autonomia das UNIF.

Na estrutura do Aparelho do Estado¹⁵, as UNIF, consoante as suas leis de criação, são denominadas como autarquias ou como fundações públicas vinculadas ao Ministério da Educação - MEC.

Das 63 UNIF, há 39 autarquias e 24 fundações públicas. Os conceitos de autarquia e de fundações públicas são descritos, respectivamente, como categorias de administração indireta, nos incisos I e IV do artigo 5º do Decreto-Lei nº 200/1967 (quadro 7). Este normativo marca a segunda reforma administrativa no Governo federal, antecedida pela “Daspiana”, com a criação do DASP em 1936, e seguida pela gerencialista, elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 (PEREIRA, 1999; FERREIRA, 1999). Ele, também, trouxe a descentralização administrativa ao centro da reforma com a promoção da autonomia das agências do Governo cujas funções antes eram da própria administração direta (PEREIRA, 1999; FERREIRA, 1999).

Quadro 7 – Conceitos de Autarquia e Fundação Pública no Decreto-Lei 200/67

Categorias da Administração Indireta	Descrição dos Conceitos
Autarquia	“O serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública , que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada ” (Grifo e negrito do Autor)
Fundação Pública	“A entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado , sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público , com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes ” (Grifo e negrito do Autor)

Com relação aos seus conceitos, as Autarquias e as Fundações Públicas são diferenciadas pela sua personalidade jurídica, a primeira pública e a segunda não; e pela fonte de recursos para seu funcionamento, a primeira usa eminentemente recursos públicos e a segunda não. Então as UNIF se encaixam no conceito de Autarquia ou Fundação Pública? A resposta é que na essência, todas são Autarquias e o termo fundação pública é elemento formal, porque está prescrito na sua norma de criação, e não funcional, pois na prática seguem o conceito de autarquia.

¹⁵ O Plano Diretor define o Aparelho do Estado como o equivalente à administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios).

As primeiras evidências dessa resposta estão na aplicação e utilização das UNIF de normativos ligados a Entidades de natureza jurídica pública, como as autarquias e órgãos da administração direta; e não os de natureza privada como seriam utilizados pelas Fundações Públicas. Todas as UNIF contratam seus servidores e professores efetivos pelo regime estatutário (Lei 8.112/90) e não pelo celetista. As contratações de serviços e de aquisições de bens de consumo e permanente seguem a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações) como se autarquias fossem; e não dentro de exceções da Lei voltadas às entidades públicas de natureza privada.

Reforça-se mais o argumento de serem de natureza pública a própria heterogeneidade da formalização das leis de criação das UNIF. O primeiro exemplo está no artigo 2º da Lei nº 6674/1979, que cria a UFMS e a classifica como fundação pública de natureza privada. Em contraposição, a Lei nº 11.153/2005, que desmembra da UFMS o campus da cidade de Dourados/MS e cria a UFGD, mantém a denominação fundação na Universidade, mas já esclarece que a natureza dela é pública, no § único do artigo 1º.

Segue a mesma situação da UFGD, a UFCSPA criada pela Lei nº 11.641/2008. Esta UNIF surge da transformação da Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre – FFFCMPA que era uma Fundação pública de natureza privada. Todavia, aquela Lei denomina a UFCSPA de natureza pública.

Arremata-se a discussão com as atividades similares entre as UNIF, Autarquias e as Fundações Públicas. Na descrição do Decreto-Lei as Fundações realizam atividades que não são as mesmas de órgãos e entidades públicas. Desta feita, se existem Autarquias como Universidades, não se teriam Fundações Públicas como Universidades.

As origens e as explicações da classificação de Fundação Pública para 24 UNIF não são objeto desta pesquisa, mas a evidenciação de que na essência não diferem das 39 autarquias foi demonstrada. As UNIF serão analisadas como Autarquias independentemente de seus normativos de criação as denominaram de Fundação Pública.

A Autarquia é o mecanismo jurídico no setor público de descentralização administrativa e operacional de atividades típicas da Administração Pública. Em face do conceito do Decreto-Lei nº 200/67, para a entidade autárquica o patrimônio e receita próprios são imprescindíveis no desempenho de suas atividades administrativas e operacionais. Analogicamente, a UNIF assumem atividades que foram descentralizadas da Administração Direta do Governo, Ministério, detém patrimônio para abarcar sua estrutura administrativa e obtém recursos próprios para manter seus ativos.

Conclui-se que há três elementos básicos da autonomia no conceito de autarquia do normativo (quadro 7): (i) descentralização administrativa e financeira, (ii) patrimônio próprio e (iii)

receitas próprias. Volta-se à questão de que para se implantar modelos de gestão eficientes essas três partes deverão estar na autonomia das UNIF. Entretanto, indicativos reais delas no dia-a-dia das UNIF podem ser objetos de pesquisas científicas. Estas explicariam se elas são exercidas na prática e, se não, quais os motivos da sua não aplicação. As pesquisas podem ir além e propor novos elementos de autonomia.

B) subordinação ou vinculação da gestão administrativa, orçamentária e financeira ao MEC

Ao se definir Autarquia fica claro que ela não deveria se subordinar administrativamente a nenhum Ministério; no caso das UNIF, o MEC. No entanto, as demandas da sociedade não são estanques e podem ser imperceptíveis do ponto de vista de uma UNIF. A visão geral das necessidades da sociedade a princípio deve ser percebida e administrada pelo Governo selecionado por ela. Não se deve colocar à espreita o controle político entre um Órgão Superior da Administração Direta, MEC, e a uma Entidade autárquica, UNIF.

O MEC é o articulador das políticas gerais de educação superior¹⁶ dentro de uma plataforma política que se consubstancia formalmente pelo Plano Plurianual. Os programas, as ações e as metas de Governo estão contratados nesse Plano e as UNIF, com suas prerrogativas autárquicas, devem ser orientadas e direcionadas pelo MEC para cumpri-los dentro do planejado.

As ações de acompanhamento pelo MEC da execução orçamentária podem influenciar a autonomia das UNIF. Assim, buscaram-se indícios dessas ações no Relatório de Gestão da Secretaria-Executiva do Ministério da Educação¹⁷ apresentado sobre o exercício de 2012. No relatório, consolidam-se as ações da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO¹⁸ que é responsável pela gestão orçamentário-financeira do MEC.

As atribuições dessa Subsecretaria estão previstas no Artigo 6º do anexo I do Decreto nº 7.690/2012.

“Art. 6º: Compete à SPO:

I - planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas aos Sistemas Federais de Planejamento e de Orçamento, de Administração Financeira e de Contabilidade¹⁹, no âmbito do Ministério da Educação;

¹⁶ A educação superior não é a única atribuição desse Ministério. Concorrem com ela o ensino básico, o médio, técnico, tecnológico, índices e exames de avaliação de ensino como o IDEB, ENEM e ENADE.

¹⁷ A Secretaria Executiva-SE do MEC é o órgão da administração direta que representa o Ministério nas atividades administrativas. Embora a Unidade Orçamentária seja o próprio MEC, a SE apresenta ao Tribunal de Contas as contas de gestão do MEC.

¹⁸ Unidade administrativa que coordena e avalia as atividades de planejamento, de orçamento, de finanças e de contabilidade, no âmbito do MEC.

¹⁹ Os Sistemas Federais de Planejamento e de Orçamento, de Administração Financeira e de Contabilidade utilizados, geralmente, pelos Órgãos e Entidades do Governo utilizam, respectivamente, o SIDOR e o SIAFI para consolidar as informações orçamentárias e financeiro-contábeis da Administração Pública Federal. Fonte: conceitos de SIDOR e SIAFI extraídos do glossário do sítio da SOF (www.orcamentofederal.gov.br)

II - promover a **articulação** com o órgão central dos sistemas referidos no inciso I, informando e orientando as unidades e as entidades vinculadas do Ministério da Educação quanto ao cumprimento das normas vigentes; (Grifo e negrito do autor)

III - coordenar a elaboração e a consolidação dos planos e programas anuais e plurianuais do Ministério da Educação e submetê-los à decisão superior;

IV - desenvolver, coordenar e avaliar as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil, no âmbito do Ministério da Educação;

V - monitorar e avaliar as metas e os resultados da execução dos planos e programas anuais e plurianuais, em **articulação** com as demais Secretarias, autarquias, empresas públicas e fundações vinculadas ao Ministério da Educação.” (Grifo e negrito do Autor)

Antes de analisar todos os incisos, é razoável filtrar se eles têm relação direta com as UNIF de modo a restringir sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira. De forma clara e direta os incisos II e V demonstram a supervisão, o acompanhamento e o monitoramento dos resultados orçamentários, financeiros e operacionais²⁰ das Entidades vinculadas ao MEC. Inserem-se, nesta situação, as UNIF por serem Entidades Autárquicas. De maneira dedutiva e indireta por estarem dentro do MEC os incisos I, III e IV se aplicariam as UNIF.

Focar-se-á, primeiramente, na análise dos II e V de como eles influenciariam a autonomia, neste caso, orçamentária, financeira e operacional. A palavra articulação comanda os trechos. O uso dela no texto leva ao significado de organizar em conjunto ou união e junção. Pelos dois sentidos, a autonomia da UNIF não seria prejudicada, em face de que não haveria intervenção da SPO nas atividades da UNIF.

Por outro lado, os comandos dos incisos I, III e IV, apesar de não se referir diretamente às UNIF, podem as limitar na sua autonomia caso a interpretação seja para todas as Unidades Orçamentárias do MEC. No quadro 8, suscitaram-se questões de pesquisa, a partir da análise dessas três atribuições da SPO, relacionadas à diminuição da independência das UNIF nos seus atos de gestão orçamentária, financeira e operacional.

O SIDOR é o sistema responsável pela elaboração da proposta orçamentária do Governo; o projeto da LOA é o seu produto final. Ele registra toda a programação orçamentária – ações e programas de Governo, com seus respectivos valores e destinações geográficas – planejada para a execução no ano seguinte.

O SIAFI é um sistema informatizado que processa e controla, por meio de terminais instalados em todo o território nacional, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Direta Federal, das autarquias, fundações e empresas públicas federais e das sociedades de economia mista que estiverem contempladas no Orçamento Fiscal e/ou no Orçamento da Seguridade Social da União.

²⁰ Entendem-se como resultados operacionais as metas previstas nas ações governamentais da LOA.

Quadro 8 – Análise das atribuições da SPO/MEC na gestão das UNIF

Incisos do Artigo 6º do anexo I do Decreto nº 7.690/2012 com adaptações	Questões de Pesquisas
I - Planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas ao SIDOR e ao SIAFI.	Qual o nível de acesso desses dois sistemas pela UNIF? Há diferença hierárquica entre as UNIF e a SPO na utilização dos sistemas? Os lançamentos são feitos sob os comandos da SPO mediante acordo definido no planejamento das operações, ou são acompanhados ou coordenados a fim de comprovação do cumprimento do acordado?
III - Coordenar a elaboração e a consolidação dos planos e programas anuais e plurianuais do MEC e submetê-los à decisão superior.	Qual o grau e como ocorre a interferência do MEC, por meio da SPO, na definição da previsão orçamentária das UNIF? Qual a influência das UNIF na definição das metas previstas nas ações do PPA? Até que ponto a SPO intervém na consolidação dos programas previstos para as UNIF sem prejudicar a sua autonomia?
IV - Desenvolver, coordenar e avaliar as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil.	Quais são os meios utilizados pela SPO para desenvolver, coordenar e avaliar as atividades de execução das UNIF de modo a não interferir na autonomia delas? Qual a tempestividade e em que situações os recursos financeiros são transferidos às UNIF? Há critérios definidos para se contingenciar os recursos orçamentários? As escolhas contábeis são padrão para todas as UNIF e seguem comandos da SPO? As receitas próprias das UNIF são gerenciadas e utilizadas por elas mesmas ou são repassadas à SPO?

As respostas a essas questões carecem de comprovação, por meio de pesquisas e análises aprofundadas das informações coletadas. Ter-se-ia com elas elementos de evidenciação para se chegar à afirmação razoável do grau de autonomia orçamentária, financeira e operacional das UNIF.

C) avaliação de suas ações acadêmicas e de pesquisas por outros Órgãos e Entidades do MEC.

A autonomia das UNIF não gira somente em torno da gestão orçamentária, financeira e operacional. A execução das políticas de educação superior sobre a graduação e pós-graduação também é fator de análise da autonomia das UNIF por ser referir à própria finalidade delas. Pelo Decreto nº 19.581/1931 e pela LDB as UNIF não seriam meras fábricas de diplomados e de produtos de pesquisa, que se encerrariam em si. Com a execução de políticas de educação superior que sejam efetivas, as UNIF devem chegar a contribuir e agregar com a sociedade valores científicos e culturais.

A participação de outras instituições da Administração Pública que avaliem direta ou indiretamente os produtos e serviços da UNIF pode contribuir para o sistema universitário como um todo e aproximá-las no alcance das finalidades das políticas de educação superior no país. No âmbito do próprio MEC, há a SESU, a CAPES e o INEP, que de forma externa às UNIF, suas atividades podem influenciar na autonomia das UNIF. Analisar-se-á, por meio das atribuições de

cada uma dessas três instituições do MEC, as influências que podem ser exercidas sobre as atividades autônomas das UNIF.

A SESU da estrutura da Administração Direta do MEC é outra Secretaria de vinculação com as UNIF, mas em linhas de políticas de ensino superior. As atribuições da SESU estão listadas em onze incisos (sendo 1 revogado) do artigo 17 do anexo I do Decreto nº 7.690/2012:

“Artigo 17 - À Secretaria de Educação Superior compete:

I - planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior;

II - propor políticas de expansão da educação superior, em consonância com o PNE²¹;

III - promover e disseminar estudos sobre a educação superior e suas relações com a sociedade;

IV - promover o intercâmbio com outros órgãos governamentais e não governamentais, entidades nacionais e internacionais, visando à melhoria da educação superior;

V - articular-se com outros órgãos governamentais e não governamentais visando à melhoria da educação superior;

VI - atuar como órgão setorial de ciência e tecnologia do Ministério da Educação, para as finalidades previstas na legislação que dispõe sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

VII - subsidiar a elaboração de projetos e programas voltados à atualização do Sistema Federal de Ensino Superior;

VIII - subsidiar a formulação da política de oferta de financiamento e de apoio ao estudante do ensino superior gratuito e não gratuito;

IX – (Revogado pelo Decreto nº 8.066, de 2013);

X - estabelecer políticas e executar programas voltados às residências em saúde, articulando-se com os vários setores afins, por intermédio da Comissão Nacional de Residência Médica e da Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde;

XI - incentivar e capacitar as instituições de ensino superior a desenvolverem programas de cooperação internacional, aumentando o intercâmbio de pessoas e de conhecimento, e dando maior visibilidade internacional à educação superior do Brasil.”

A análise dessas atribuições colabora com a discussão das interferências à autonomia nas políticas de ensino superior executadas diretamente pelas UNIF. De imediato percebe-se a possibilidade de segregar as atribuições em dois grupos: (i) as que podem interferir na autonomia acadêmica e (ii) as que, sem interferência aparente, podem colaborar ou impulsionar a política de educação superior nas UNIF. No primeiro grupo estariam as competências dos incisos I e II. Os outros oito incisos se encaixam na segunda categoria e não foram objeto de análise neste tópico.

²¹ O Plano Nacional de Educação - PNE veio a vigor de 2001 a 2010, por meio da Lei nº 10.172, de 9.1.2001. Até 6.6.2014, o projeto de lei nº 8.035/2010, que institui o novo PNE 2011-2020, não havia se transformado em lei.

Analisou-se o Relatório de Gestão da SESU do exercício de 2011 (RG/SESU 2011), no intuito de detectar elementos de interferência na gestão da UNIF na aplicação dos atributos dos incisos I e II.

Os resultados da busca sobre a atuação da competência do inciso I não permitem quaisquer conclusões sobre a diminuição da autonomia na execução da política nacional de educação superior por parte das UNIF.

As informações sobre a atuação da política nacional de educação superior dizem respeito à Ação Orçamentária nº 4083 – Gerenciamento das Políticas de Educação Superior do Programa nº 1067 - Gestão da Política de Educação. O conteúdo das informações não clareia o modo como os resultados influenciaram as ações das UNIF, mas indica, de maneira branda, o modo pelo qual os recursos foram alocados para acompanhar ações desenvolvidas pelas Instituições de Ensino Superior. Trecho do RG 2011 da SESU, página 52 e 53:

“Dentre as ações executadas, destacam-se a emissão de passagens e pagamento de diárias da Secretaria, o aporte de recursos para a Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA/MEC, com o objetivo de realizar o monitoramento das obras principalmente do programa de Reestruturação e Expansão das IFES e o aporte de recursos para Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) com o objetivo de “Atualizar processos gerenciais, metodológicos e organizacionais aplicáveis à gestão e à formulação de nova política de Educação Superior no Brasil.”

Agora, com relação às informações da aplicação do inciso II foram encontradas evidências de influência na gestão das UNIF. O destaque é o acompanhamento da execução do REUNI²² que está sob a coordenação e supervisão da SESU e o quanto esse Programa contribui para a expansão das UNIF.

Conquanto o REUNI tenha sido instituído em 2007, o PPA 2004-2007, disposto pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, também continha ações voltadas à expansão universitária no Programa nº 1073 – Universidade do Século XXI. O objetivo deste programa era:

“Reformar a Educação Superior e estruturar as instituições federais de ensino, preparando-as para as tendências de futuro, ampliando com qualidade o acesso ao ensino de graduação e pós-graduação, à pesquisa e à extensão, disseminando o conhecimento e promovendo

²² Por intermédio de um ato normativo do Executivo, o Decreto nº 6096, de 24 de abril de 2007, instituiu o REUNI, conforme seu artigo 1º, “com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”. Reforça-se a interface do REUNI com o PNE/2001 a introdução do Decreto ao considerar na regulamentação a meta de expansão da oferta de educação superior constante do item 4.3.1 do Plano. O REUNI é um programa de base do PNE/2001-2010. Na diretriz deste Plano que estabeleceu o provimento da oferta da educação superior para pelo menos 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década, o REUNI foi um programa governamental de peso.

condições para o desenvolvimento sustentável do País, com vistas às transformações sociais pelas quais deve passar, necessariamente, nos próximos anos”.

O REUNI ampliou os objetivos de expansão e os sistematizou com a participação de UNIF inscritas no Programa. O Programa não foi imposto pelo Governo. As UNIF teriam que apresentar um plano de estruturação, aprovado por seus conselhos superiores, contendo, observada a vocação e a autonomia das UNIF, as estratégias e etapas para consecução dos objetivos do REUNI.

A norma do REUNI enfatiza que as despesas oriundas do Programa seriam do Ministério da Educação, de forma que a execução pelas UNIF seria mediante descentralização de créditos orçamentários. No caso concreto, isso não ocorreu. No PPA 2008-2011 há registros de aporte orçamentários, para o Programa, nas UNIF.

O PPA 2008-2011 planejou em ações específicas as metas e os recursos orçamentários para as UNIF inscritas no programa. A LOA de 2008 a 2011 confirmaram esse aporte e os RG das UNIF demonstraram, cada um de sua forma, a realização das metas do REUNI.

Contidas no Programa²³ nº 1073 – Brasil Universitário, duas ações orçamentárias¹⁵ representam o REUNI nos instrumentos orçamentários de 2008 a 2011. Uma de natureza atividade e igual para todas as UNIF - Ação 8282 - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. A outra, de classificação de projeto com denominação específica de acordo com a UNIF, por exemplo, as cinco ações: 1) 119R - REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da UFAL; 2) 119U - REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da FUAM; 3) 11GD - REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da UFG; 4) 11GA - REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da UFES; 5) 11HK - REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da UFPR.

O RG/SESU-2011 registra que o REUNI possibilitou o aumento de 91.893 vagas nos cursos de graduação das UNIF entre 2008 a 2011. Com o aumento dessa demanda de alunos foram abertas 20.425 vagas para contratação de docentes de 3º grau, sendo 16.834 efetivos e 3.591 temporários (2011), e de 17.536 técnico-administrativos em Educação. Em continuação com os dados extraídos do RG as metas do REUNI são:

²³ De acordo com MTO 2011, pertencentes à estrutura programática do orçamento federal, o programa e a ação são assim conceituados:

a) O programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

b) Ação pode ser classificada em atividade, projeto ou operação especial, a ação é a operação da qual resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa.

“elevar a taxa de conclusão das graduações presenciais para 90%; elevar a relação aluno-professor para 18 nas graduações presenciais; e aumentar, no mínimo, 20% das matrículas de graduação, tendo como perspectivas até 2012: a expansão de vagas nas universidades federais em 69,5 %, atingindo 243.491 vagas até 2012, sendo que a meta para 2011 era de 235.551 vagas.”

No mesmo período do PPA 2008-2011, houve o aporte do orçamento Fiscal e da Seguridade Social de pouco mais de R\$ 7,1 bilhões nas UNIF beneficiadas, sendo R\$ 2 bilhões em custeio e R\$ 5,1 bilhões em investimentos (BRASIL, 2012). Essa parcela de gastos corresponde a menos de 10% do acumulado da dotação acumulada de 2008-2011 (Apêndice G – evolução das dotações de 2008-2011). Contudo as dotações totais de 59 UNIF aumentaram 52% ao compararmos os exercícios de 2008 com o de 2011 (Apêndice G – evolução das dotações de 2008-2011). Os gastos com a expansão indicam o aumento de outras despesas como de pessoal efetivo, manutenção predial, serviços terceirizados.

Observa-se que a expansão das UNIF, pelo menos, nos anos de 2008 a 2011, trouxe à UNIF o aumento de demanda de alunos e de novos serviços, e conseqüentemente, crescem suas responsabilidades institucionais. Entretanto, isso demonstra a dependência daquelas Instituições a políticas do Governo e o maior controle por ele, ao se considerar que os recursos estavam alocados nas LOA, de 2008 a 2011, e não foram arrecadados pelas próprias UNIF.

O sinal de autonomia das UNIF está no plano utilizado como pré-requisito na participação do REUNI, mas não há evidências de avaliação da qualidade desses gastos e da efetividade dos resultados quantitativos no sítio oficial do MEC ou em pesquisas científicas. A questão da autonomia se fincou na forma de executar os recursos e não na de obtê-los.

A CAPES e o INEP são Entidades da Administração Indireta vinculadas ao MEC que também, excluindo as competências ligadas a outras áreas da educação, apoiam, articulam, coordenam, desenvolvem, elaboram, implementam, incentivam, organizam, orientam, planejam, subsidiam as políticas de educação superior e as pesquisas científicas.

O INEP é a autarquia federal, criada pela Lei 9.448, de 14 de março de 1997, com nove finalidades concernentes à educação da básica a superior. Dessas, analisar-se-á os incisos I, II, VI e VII que podem diretamente influenciar ou intervir nas ações das UNIF, por intermédio da busca de evidências no RG do INEP de 2011 (quadro 9).

Quadro 9 – Análise de quatro atribuições do INEP baseada no seu Relatório de Gestão de 2011

I - organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais
Análise – De acordo com o Regimento Interno do INEP, aprovado pelo Decreto nº 6317, de 20 de dezembro de 2007, a Diretoria de Estatísticas Educacionais é responsável por essa atribuição. O Censo de Educação Superior é o produto dela e seu objetivo é de servir de base para novas séries estatísticas e para a elaboração de indicadores sobre a

produtividade e a qualidade da Educação Superior no Brasil.

A ação orçamentária nº 6503 – Censo Escolar da Educação Superior utilizou R\$ 1,5 milhão em 2011 para realizar o Censo. Mediante portaria interna os serviços foram deflagrados com a meta de elaborar o Censo da Educação Superior 2010, exercício 2011.

O documento intitulado de “Resumo Técnico de divulgação do Censo da Educação Superior 2010” é um produto daquela Diretoria e está disponível no sítio do INEP. No RG do INEP é apresentado um quadro resumo dos números de variáveis separados por graduação e pós-graduação: Instituições, Cursos, matrículas, ingressos, concluintes, docentes em exercício. No final, faz-se um índice da razão matrículas por docentes em exercício.

Não foi possível pelas informações no RG aferir quanto poderia essa atribuição influenciar a autonomia das UNIF. De todo modo, as informações geradas pelo INEP, por intermédio do censo, são sistematizadas e podem ser usadas por outras instituições de pesquisas, pela mídia, pela sociedade.

II - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País.

Análise: Na esfera da educação superior o INEP trabalha na coleta de dados primários que contribuem na elaboração de dois indicadores de qualidade:

a) Conceito Enade e Conceito Preliminar de Curso (CPC) - calculados com base nos resultados da avaliação dos cursos pelo Enade de 2010.

b) O Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) - calculado com base nos resultados do Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e dos conceitos da Capes acerca dos programas de pós-graduação.

Não se pode deduzir que haja influência negativa na autonomia das UNIF o planejamento, a orientação e a coordenação desses indicadores pelo INEP. Estes podem inclusive impulsionarem melhorias na gestão quando os indicadores forem insatisfatórios. Ao passo se forem satisfatórios podem atrair novos investimentos públicos e privados a fim de manter os graduados, pós-graduados e pesquisadores com nível alto de qualidade para retorno à sociedade e ao mercado.

VI - coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente

Análise: O ENADE²⁴ é um componente obrigatório no currículo dos graduandos de cursos avaliados. Em resumo o exame avalia o curso por meio do desempenho dos graduandos e concluintes; e o resultado é um conceito de pode variar em cinco níveis. Do nível 3 a 5 se considera uma nota satisfatória para o curso avaliado. No ano de 2011, participaram do exame 302.900 concluintes, distribuídos em 1356 municípios brasileiros, de 33 áreas de conhecimento.

Pela análise da atuação do INEP em face do ENADE se percebe que a obrigação curricular dos alunos das UNIF é o único ponto de intervenção na autonomia delas. A decisão dessa obrigação curricular surge de uma política nacional de educação superior e não de um ato de gestão acadêmica.

VII - definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior

Análise: O ENEM é exemplo de política de exames de acesso ao nível superior. Nos dias 22 e 23 de outubro de 2011, 3.999.420 candidatos estiveram presentes para a realização do certame. Ao obterem os resultados, os candidatos poderiam utilizar a nota como forma de ingresso em instituições de ensino superior, públicas e privadas, que dispusessem de vagas por meio do ENEM.

²⁴ Para maiores detalhes sobre ENADE ler o anexo I da Lei nº 10.181, de 14.4.2004.

As UNIF não são obrigadas a participar, mas não há no RG informações de quantas participaram do certame. As UNIF participantes do ENEM puderam escolher entre quatro formas de seleção de seus candidatos: (i) como fase única, com o sistema de seleção unificada; (ii) como primeira fase; (iii) combinado com o vestibular da instituição; (iv) como fase única para as vagas remanescentes do vestibular.

Sem se direcionar a uma análise profunda e atualizada das informações, haja vista que a base é 2011, a utilização plena do ENEM retira das UNIF a autonomia de seleção de seus ingressantes na graduação. Por outro lado não haveria mais custos com esse processo pelas IFES. O controle do ingresso dos graduandos seria todo transferido para o INEP, da elaboração da prova à seleção dos alunos das UNIF. Estudos mais detalhados sobre os resultados da aplicação do ENEM nas UNIF podem trazer explicações apuradas da influência na autonomia universitária.

A CAPES é uma fundação pública instituída pela Lei nº 8405, de 9 de janeiro de 1992. Do mesmo modo do procedimento de análise das atribuições do INEP em face de seu RG 2012²⁵, da Lei se compilou as atribuições pertinentes ao ensino superior e pesquisas de possível intervenção e contribuição à autonomia acadêmica das UNIF:

Quadro 10 – Análise das atribuições da CAPES baseada no seu Relatório de Gestão de 2012

§ 1º No âmbito da educação superior e do desenvolvimento científico e tecnológico, a Capes terá como finalidade:

I - subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para pós-graduação

Análise: O comando da atribuição de subsídio na formulação de políticas para pós-graduação sinaliza que as UNIF estariam à espreita desse processo. Na análise do RG não foram identificadas evidências de subsídio e colaboração na formulação de políticas de pós-graduação a ponto que se pudesse concluir quaisquer intervenção ou limitação da autonomia da UNIF nessa área de ensino superior.

II - coordenar e avaliar cursos, nas modalidades presencial e à distância;

Análise: No âmbito da estrutura da CAPES é a Diretoria de Avaliação que tem a competência de coordenar e avaliar os cursos de pós graduação²⁶. São 6 macroprocessos que abrangem essa avaliação: 1) Planejamento das atividades de avaliação da Pós-graduação; 2) Análise e recomendação das Propostas e Projetos; 3) Acompanhamento de Programas de Pós-Graduação; 4) Avaliação Periódica de Programas de Pós-Graduação; 5) Divulgação do Resultado e Pedido de Reconsideração; 6) Reconhecimento, renovação e descredenciamento de programa de pós-graduação.

Pelos resultados desses macroprocessos se percebe que as UNIF submetem à CAPES seus cursos de pós-graduação *stricto sensu* a avaliações periódicas e acompanhamentos e os novos cursos à autorização para funcionar.

As UNIF são demandadas por informações para subsidiar as avaliações e os acompanhamentos. Na há autonomia das UNIF em decidir quando serão efetuados esses processos, pois isso cabe à CAPES. Desse modo, o sistema de avaliação entra como rotina operacional dessas IFES. Além disso, são forçadas a manter um padrão de qualidade pré-definido pela CAPES, com o fim de permanecerem ativos seus programas de pós-graduação.

²⁵ Tendo em vista a alteração do estatuto da CAPES ter ocorrido em 2012, por meio do decreto nº 7662, considerar-se-á o RG do exercício de 2012. O motivo é não emitir análise desatualizada quanto às funções de quaisquer diretorias ou departamentos da Fundação Pública.

²⁶ A pós-graduação avaliada pela CAPES é a de *stricto sensu* – Mestrado Profissional e Acadêmico e Doutorado. A escala utilizada é de 1 a 7. Os cursos de pós-graduação com avaliação abaixo de três não são autorizados a funcionar.

III - estimular, mediante a concessão de bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores público e privado.

Análise: Duas diretorias da CAPES são responsáveis em atuar nessa finalidade: A Diretoria de Programas e Bolsas no País, que executa as ações orçamentárias nº 0487 – Concessão de Bolsas de Estudos no País e a nº 4019 – Fomento à Pós-Graduação; e a Diretoria de Relações Internacionais, que executa a ação orçamentária nº 0935 - Concessão de Bolsas de Estudos no Exterior.

A ação nº 0487 teve como despesa realizada ou empenhada, em 2012, R\$ 1,5 bilhão. Os principais resultados são a concessão de 77.904 bolsas, sendo 46.505 de mestrado, à R\$ 1.350,00 cada, 27.589 bolsas de doutorado, à R\$ 2.000,00 cada, 3.663 de pós-doutorado, à R\$ 3.700,00 cada, e 147 para professores visitantes seniores (não se identificou valores).

A ação nº 4019, de tipo atividade, em valor bem menor que a ação anterior, despendeu um valor de R\$ 186 milhões. Os recursos foram alocados, na maior parte, na execução do Programa Pró Equipamentos Institucional (dispêndio em despesa de capital), no valor total de R\$ 101 milhões, e do Programa de Apoio a Eventos no País – PAEP (dispêndio com custeio), com o valor de R\$ 38,5 milhões.

A Ação nº 0935, com despesa realizada de R\$ 549 milhões, contribui com o objetivo institucional da CAPES de Promover a Inserção Internacional da Educação Superior Brasileira. Conforme o RG da Fundação, no ano de 2012, “foram concedidas 11.507 bolsas de estudo no exterior nas modalidades de graduação sanduíche, mestrado pleno, mestrado sanduíche, doutorado pleno, doutorado sanduíche, estágio pós-doutoral e sênior, além de bolsas para a capacitação de profissionais da educação do ensino básico”.

No RG não é possível determinar quanto desses recursos beneficiaram as UNIF diretamente, contudo os resultados de atuação da CAPES demonstram um papel de fomentar e incentivar a pós-graduação como política nacional.

3.1. Notas conclusivas da discussão sobre autonomia das UNIF

De forma ainda incipiente, neste tópico incitou a discussão sobre a autonomia universitária nas suas vertentes administrativa, orçamentária, financeira e finalística. Para isso, realizou-se levantamento da: (i) legislação e de manuais institucionais sobre a autonomia das UNIF; e (ii) de quatro instituições do MEC (CAPES, INEP, SESU e SPO) que devido às suas competências de ação na educação superior podem reduzir a independência administrativa, financeiro-orçamentária e finalística das UNIF.

A percepção da análise desses documentos é que a SESU e a SPO, em face de suas competências institucionais, podem, respectivamente, reduzir as autonomias finalística e administrativo-financeira-orçamentária, enquanto que a CAPES e o INEP, também devidos à suas atribuições, podem potencializar e contribuir a operacionalidade desses dois tipos de autonomia das UNIF.

Contudo, o trabalho se limitou à análise documental, cabe, como sugestão, uma triangulação que envolvesse o levantamento de informações via questionários junto a pessoas estratégicas dentro dos Órgãos e Entidades do MEC e das UNIF e a aplicação de estudos de caso nessas Instituições.

4. ESTRATÉGIA, ESCOPO E MÉTODO DA PESQUISA

4.1. A estratégia da pesquisa

O objetivo da pesquisa é verificar o nível de *Accountability* Horizontal dos Relatórios de Gestão²⁷ das UNIF apresentados ao TCU como instrumento de avaliação de resultados pré-estabelecidos no orçamento da União, observando a adequação deles às dimensões informacional, justificativa e *enforcement*.

A estratégia para atender ao objetivo da pesquisa seguiu duas etapas:

1) Mapeamento das informações dos RG:

Foram catalogadas as informações institucionais, gerenciais e orçamentário-financeiro-contábeis contidas nos RG a fim de conhecer e caracterizar as UNIF.

2) Análise do nível de *Accountability* dos RG:

Foi analisado o conteúdo dos RG de modo a situá-los na dimensão informacional ou justificativa, e verificado como o TCU, denominado de Agência da *Accountability*, fomenta essas duas dimensões por meio de *enforcement*.

Na primeira etapa foram analisados os 59 RG das respectivas UNIF (Apêndice A), apresentados, dentro dos processos de contas do exercício de 2011, ao TCU. Na segunda, a análise se restringiu a 13 RG cujas UNIF concentraram, aproximadamente, 53% das dotações orçamentárias acumuladas no período do PPA 2008-2011 (Apêndice F e G). Também nessa etapa três normativos do TCU, que regulamentaram a prestação de contas e a elaboração dos RG de 2011, foram analisados: (i) a Instrução Normativa - IN nº 63 do TCU, de 1º de setembro de 2010, (ii) a Decisão Normativa - DN nº 108 do TCU, de 24 de novembro de 2010 e (iii) a Portaria – PRT nº 123 do TCU, de 12 de maio de 2011.

Cabe observar que, mesmo que haja dois procedimentos de análises nesta dissertação, a segunda etapa é o foco principal – o nível de *Accountability* dos RG. A primeira tem a função de explorar os RG a ponto de conhecer e caracterizar as suas informações contidas, o que gerou os Apêndices deste trabalho. Ademais, a exploração realizada tem a função de contribuir para novas pesquisas sobre as UNIF.

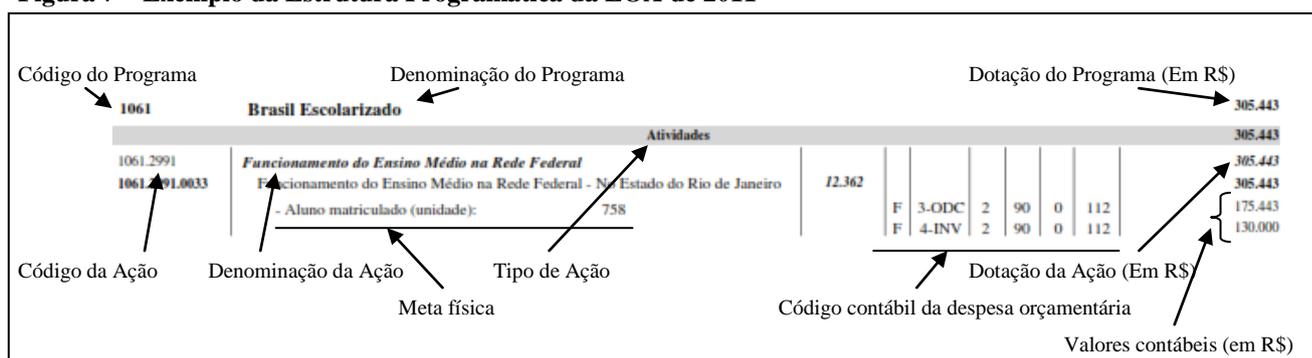
²⁷ Os Relatórios de Gestão pode ser baixados do sítio do TCU (www.tcu.gov.br) seguindo os seguintes passos: 1) Acessar o sítio do TCU; 2) ao observar quatro caixas retangulares com *links*, passe o cursor no com a expressão “Fiscalização e Controle”; 3) surgirão outros links e no relacionado a contas clique em “contas e relatórios de gestão”; 4) ao abrir outra página, no quadro à esquerda estão relacionados *links* - contas do exercício - por exercício; e 5) clique no exercício de 2011 e terá acesso às legislações pertinente à prestação de contas e a outro *link* de acesso ao RG - consultar relatórios de Gestão; 6) Clique neste, e abrirá outra página com campos de pesquisa dos RG.

Outra observação se insere na questão de qual o referencial de análise do nível de *Accountability*. Ao considerar o orçamento como o contrato entre a sociedade e o governo, e meio de controle de acompanhamento pelo TCU (Agência de *Accountability*) sobre os resultados das UNIF (Agências Responsáveis) (BOVENS, 2007), o PPA 2008-2011 será o instrumento contratual de referência para análise e verificação do nível de *Accountability*.

No PPA é preestabelecido, formalmente pelo povo, por meio de seus representantes no Congresso Nacional, o planejamento das políticas públicas por quatro anos. A LOA, normativo correspondente a cada um dos quatro anos do PPA, vem a orçar, dentro de uma estrutura de programas, ações, metas e de contabilidade, o que os órgãos, as entidades autárquicas e fundacionais e as empresas públicas irão realizar no exercício financeiro.

A título de exemplificação dessa estrutura do orçamento federal, a figura 07 demonstra parte do orçamento da UFRJ extraído do volume V da Lei nº 12381/2011, porquanto haver outros programas e ações orçamentários dessa UNIF.

Figura 7 – Exemplo da Estrutura Programática da LOA de 2011



Fonte: LOA 2011, p. 73.

Portanto, quando o texto deste trabalho se referir aos parâmetros de avaliação das dimensões informacional, justificção e *enforcement nos RG*, o orçamento é o documento de base dessa avaliação. Ou seja, à cada ação orçamentária cabe informações e justificções das UNIF e medidas de *enforcement* como a normatização e a cobrança pelo TCU para que as outras duas dimensões contribuam no aumento do nível de *Accountability*.

De modo geral, o escopo abrangeu a leitura de outros documentos além dos 59 RG e dois normativos do TCU. Esses são os documentos principais da pesquisa, mas precisou de outros para se atingir o objetivo da pesquisa. Portanto, esta envolveu o estudo e a extração de dados de fontes. A seguir se demonstram essas fontes acompanhadas de suas finalidades:

- 1) PPA 2008-2011 com a finalidade de conhecer os indicadores dos programas, ações orçamentárias e metas das UNIF para os 4 anos;

- 2) LOA de 2011, com a finalidade de se mapear os programas, as ações e as metas previstas e assim confrontá-los e confirmá-los nos RG;
- 3) Leis de criação das UNIF (Apêndice A) a fim de verificar a natureza jurídica, as finalidades, as vinculações, a estrutura.
- 4) *Websites* das UNIF, no intuito de realizar pesquisas e confirmar as informações sobre cursos e outros dados constantes dos RG.
- 5) Demonstrativos, denominados de “Dotação da Despesa por Poder e Órgão do orçamento fiscal e de seguridade social”²⁸, elaborados pela STN contribuir para aferir as dotações autorizadas por UNIF.

Em consequência dessas cinco fontes mais os RG, foi possível proceder à análise da estatística descritiva de sete variáveis das UNIF como a dotação do PPA 2008-2011 com e sem HU, dotação de 2011 com e sem HU, a idade das UNIF, matrículas previstas e realizadas, de maneira que pudessem contribuir para delinear o objeto de estudo - as 59 UNIF.

Tabela 1 – Características de 59 UNIF

Variáveis	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	Coefficiente de variação
Dotação Autorizada Acumulada de 2008 a 2011 sem HU (em R\$ 1.000,00)	1.557.138	1.231.066	1.389.435	61.158	6.843.771	0,89
Dotação Autorizada de 2011 sem HU¹ (Em R\$ 1000,00)	477.616	393.263	400.846	61.158	2.052.447	0,84
Dotação Autorizada Acumulada de 2008 a 2011 com HU (em R\$ 1.000,00)	1.695.481	1.314.934	1.557.141	61.158	7.955.966	0,92
Dotação Autorizada de 2011 com HU (Em R\$ 1000,00)	534.085	426.886	465.814	61.158	2.460.094	0,87
Idade (Anos e centésimos de ano)	36,38	42,46	22,03	1,42	91,25	0,69
Matrículas previstas na graduação em 2011	14.808	12.500	10.525	500	45.000	0,71
Matrículas realizadas na graduação em 2011	14.908	11.918	10.379	338	43.170	0,70

¹ HU – Hospital Universitário

Observa-se uma dispersão alta das variáveis ao se verificar os coeficientes de variação e a mediana. O coeficiente de variação indica que as variáveis mantêm uma distância considerável em

²⁸ Para acesso aos demonstrativos podem ser feitos os seguintes procedimentos: 1) acesse ao sítio da CGU – www.cgu.gov.br; 2) clique no link “Publicações e Orientações”; 3) Ao surgir uma lista de *links* referentes à prestação de contas da presidência da república, clique, no referente a 2011; 3) Clique em “arquivos da prestação”; 4) Ao aparecer uma lista de links de documentos da prestação de contas, arrole a página até o final e verá informações adicionais; 5) Ao clicar em “Dotação de Despesa”, e abrirá uma caixa para *download* dos demonstrativos da utilizados neste trabalho.

relação à média. Consequentemente, em vez desta, é a unidade central, a mediana, o parâmetro de comparação das variáveis.

A amplitude das variáveis poderia ser uma das causas dessa dispersão. Contudo a tabela 2, ao comparar a evolução dos coeficientes de variação com a variação da amplitude, demonstra uma irregularidade na proporção entre os indicadores. A correlação entre os dois índices é praticamente nula, - 0,00275, mas sinaliza uma leve desproporção: quanto maior a variação de amplitude, menor o coeficiente de variação.

Tabela 2 – Comparação da variação da amplitude com o coeficiente de variação da variável dotação, idade, matrículas previstas e realizadas.

Variáveis	Mínimo	Máximo	Variação da amplitude (VA)	Coefficiente de variação (CV)
Dotação Autorizada de 2011 sem HU (em R\$ 1000,00)	61.158,00	2.052.447,00	34	0,84
Dotação Autorizada de 2011 com HU (em R\$ 1000,00)	61.158,00	2.460.094,00	40	0,87
Idade (Anos e fração)	1,42	91,25	64	0,69
Matrículas previstas na graduação em 2011	500	45.000	90	0,71
Dotação Autorizada Acumulada de 2008 a 2011 sem HU (em R\$ 1.000,00)	61.158	6.843.771	112	0,89
Matrículas realizadas na graduação em 2011	338	43.170	128	0,70
Dotação Autorizada Acumulada de 2008 a 2011 com HU (em R\$ 1.000,00)	61.158	7.955.966	130	0,92

Seguem-se, na sequência, os detalhes procedimentais do escopo e dos métodos adotados nas duas etapas desta pesquisa.

4.2. O escopo e o método da pesquisa

4.2.1. Mapeamento das informações dos RG

O objetivo foi mapear e explorar as informações, contidas nos RG, relacionadas à gestão operacional das 59 UNIF contribuindo tanto para novas pesquisas quanto para a análise de conteúdo

realizada com o fim de avaliar *Accountability* dos RG (item 4.2.2). A técnica metodológica foi a análise documental²⁹ sobre esses 59 Relatórios das UNIF constantes da LOA de 2011.

Pode-se considerar que a análise documental é um método anterior à análise de conteúdo por não trazer a inferência na sua aplicação (BARDIN, 1999). Contudo esse método contém o procedimento de organização e agrupamento das informações extraídas de qualquer gênero textual ou discursivo³⁰, no caso específico os RG. Ao organizar as informações de gestão e institucionais das UNIF, pode-se trazer novas questões de pesquisas e gerar novos produtos científicos.

O processo de análise partiu da leitura geral dos 59 RG na busca de categorizar as UNIF por meio das informações dos próprios RG. Por isso, é importante frisar que o fato de a UNIF não se encaixar em determinada grupo não implica que ela realmente não atenda a essa característica. Seriam necessárias outras técnicas de pesquisa para afirmar a categorização como estudo de campo e/ou entrevistas escritas. No entanto, a análise documental afirmará a categoria conforme as informações dos RG.

Para não se manter na aleatoriedade se focou em informações: (i) institucionais, como de recursos humanos, de ensino, e de unidades com atividades extra-ensino superior e pesquisa; (ii) de gestão, como de planejamento, de demonstração contábeis, e de indicadores de desempenho.

Parte do produto dessa análise documental se consubstanciou na elaboração dos apêndices “A”, “B”, “C”, “D” e “E”. A outra parte serviu de base para análise de conteúdo a ser metodologicamente demonstrada no item 4.2.2, bem como para conhecer o objeto de estudo que foram os RG. Sem esse exercício exploratório e de categorização a análise de conteúdo poderia ser frágil de evidências e de argumentação.

Desse modo, não haverá neste trabalho um tópico exclusivo sobre o produto gerado dessa análise documental, mas, sim, de elaboração categorizada das informações coletadas dos RG da 59 UNIF nos cinco apêndices citados anteriormente.

²⁹ Na definição de J. Chaumier (1974, apud BARDIN, 2011) a técnica de análise documental é: “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”.

³⁰ São textos materializados que se encontram no cotidiano e que apresentam características sociocomunicativas definidas por conteúdos, propriedades funcionais, estilo e composição característica. Exemplos de gêneros são: artigos científicos, teses, resenhas, cartas, bilhetes, edital de concurso, relatórios, bula de remédio. Enfim qualquer instrumento de comunicação que tenha de um lado o emissor ou locutor e o do outro o receptor ou alocutário (MARCUSCHI, 2010, p. 23-24; DA SILVA, 2012, 84-85).

4.2.2. Análise do nível de *Accountability* dos RG

Nesta etapa as três dimensões de *Accountability* (informacional, justificação e *enforcement*) serão avaliadas nos RG das UNIF. Mas o que será analisado nos RG (amostra)? Como será analisado a fim de concluir o nível de *Accountability* desses RG (método)? Para responder as essas perguntas, deve-se retornar à teoria e resgatar duas abordagens.

A primeira é sobre os três elementos que qualificam a informação apresentada nas prestações de contas: (i) o orçamento, (ii) a contabilidade e os (iii) indicadores de desempenho. Os três juntos ou separados contribuem para aumentar a qualidade da informação apresentada e, conseqüentemente, aumentar *Accountability*.

A segunda está no item 2.1.2.3, que demonstra que *Accountability* nos RG pode ter três níveis, a depender do grau de qualidade da informação apresentada pelas Agências e do poder de fazer cumprir das Agências de *Accountability*. Cabe-se, dessa forma, replicar o quadro 3 a fim de apresentar o que e como serão analisados os RG a fim de avaliar o seu nível de *Accountability*.

Quadro 3 – Nível de *Accountability* nos processos de contas.

<i>Accountability</i>	Nível de <i>Accountability</i>	Dimensão	Característica semântica ou léxica do relato
	1º Nível	Informacional	Texto narrativo ou descritivo
	2º Nível	Justificação	Texto explicativo
	3º Nível	<i>Enforcement</i>	Texto imperativo ou instrutivo.

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao trazer essa teoria para a prática dos RG das UNIF, será verificado:

- 1) Se no nível informacional, os textos relacionados às ações orçamentárias executadas são narrativos e descritivos e contém informações contábeis e indicadores de desempenho, de modo a qualificar a informação apresentada.
- 2) Se no nível justificação, além das informações contábeis e dos indicadores de desempenho, os textos relacionados às ações orçamentárias executadas são explicativos.
- 3) Se no nível de *enforcement*, os textos dos normativos do TCU são imperativos ou instrutivos na determinação: (i) do tipo de texto relacionado à execução das ações orçamentárias nos RG e (ii) da presença de informações contábeis e de indicadores de desempenho.

4.2.2.1. Método utilizado

O método de Análise de Conteúdo desenvolvido por Bardin (1999) foi utilizado para se aferir o nível de *Accountability* dos RG das UNIF. Esse tipo de análise inicia-se de um conjunto de técnicas parciais, que se complementam de forma a explicitar e sistematizar o conteúdo das mensagens escritas e orais (BARDIN, 1999).

Da organização e da categorização dos dados de um discurso ou de um texto podem ser aplicadas técnicas estatísticas, linguísticas, computacionais, filosóficas que levem a inferir um resultado ou uma conclusão consistente sobre o material analisado (BARDIN, 1999). O método vai além da categorização das análises documentais ao agregar a inferência como elemento fundamental e final. Os dados são organizados e categorizados, mas apenas a inferência leva a responder a uma questão ou a concluir a análise realizada.

Devido à possibilidade de inferência sobre os dados analisados em textos, selecionou esse método para verificar o nível de *Accountability* nos RG das UNIF. Como mencionado anteriormente, o método carece da escolha de uma técnica para sua realização.

Para inferir se os textos das ações orçamentárias são descritivos, narrativos ou explicativos, necessitou-se da aplicação de recursos da Linguística Textual³¹. Mediante a classificação textual de trechos dos RG é possível inferir em qual nível de *Accountability* eles estão.

- 1) Se o texto é narrativo ou descritivo é caracterizado no nível informacional;
- 2) Se o texto é explicativo é caracterizado no nível justificação;
- 3) Se o texto é imperativo ou instrutivo é caracterizado no nível *enforcement*.

A linguística textual trabalha com duas terminologias distintas e relacionadas de comunicação entre o locutor e o alocutário: o gênero textual e o tipo textual (DA SILVA, 2012; MARCUSCHI, 2010). O gênero é o referencial documental qualificado imprescindível, com finalidade de comunicação verbal específica: carta, mensagem de e-mail, resenha, redação, folheto, pareceres e relatórios (MARCUSCHI, 2010). Os RG são gêneros textuais ao se proporem servir de documento de comunicação entre as UNIF, o locutor, e o TCU, alocutário, no caso da *Accountability* Horizontal, portanto.

³¹ A linguística investiga cientificamente a principal modalidade dos sistemas sógnicos, as línguas naturais, que são a forma de comunicação mais desenvolvida e de maior uso. Desse modo, o Linguista procura descobrir como a linguagem funciona por meio do estudo de línguas específicas, considerando a língua um objeto de estudo que deve ser examinado empiricamente, dentro de seus próprios termos, como a física, a biologia, e outras ciências. A metodologia de análise linguística focaliza, principalmente, a fala das comunidades e, em segunda instância, a escrita. Nesta, portanto, que a linguística textual se fixa (FIORIN, 2002; DA SILVA, 2012).

Já o tipo textual é caracterizado por seu conteúdo sequencial linguístico, tais como aspectos lexicais, sintáticos, tempos verbais, relações lógicas (Da Silva, 2012). Por intermédio da análise desse sequencial linguístico é que se chega a categorias textuais narrativas, argumentativas, explicativas, descritivas e injuntivas (MARCUSCHI, 2010). Desse modo, classificar os textos das ações orçamentárias nessas categoriais foi o foco da análise, a fim determinar o nível de *Accountability* dos RG.

O linguista Alemão Egon Werlich³² (1975, apud DA SILVA, 2012; LAMAS, 2009; MARCUSCHI, 2010) formulou cinco tipos de textos dentro dos Gêneros Textuais (1975, apud DA SILVA, 2012; LAMAS, 2009; MARCUSCHI, 2010), consoante demonstrado no quadro 11 em versões de outros três linguistas, Da Silva, 2012, Lamas, 2009, Marcuschi, 2010.

Quadro 11 – Cinco de tipos textuais de Werlich (1975) versados pelos linguistas Da Silva (2012), Lamas (2009) e Marcuschi (2010)

Tipos de Textos	Da Silva (2012, p. 115)	Lamas (2009)	Marcuschi (2010)
Narrativos	“Estão associados ao processo cognitivo de percepção dos acontecimentos no tempo; os textos que se inserem neste tipo incluem eventos protagonizados por uma entidade (ou mais do que uma) e que se dão num dado período de tempo.”	“En ellos la estructura temporal dominante está construida sobre verbos que indican acciones; los tiempos verbales preferidos son el pasado simple y el imperfecto; abundan los advérbios de lugar y tiempo, para situar la acción, etc. El referente de esta estructura es un agente u objetos en el espacio y en el tiempo: es pues, en el que se cuenta como algo o alguien actúa (en el espacio, en el tiempo o em ambos simultáneamente).”	“Este tipo de enunciado textual tem uma estrutura simples com um verbo estático no presente ou imperfeito, um complemento e uma indicação circunstancial de lugar. Exemplo: Sobre a mesa havia milhares de vidros.”
Descritivos	“Encontram-se ligados ao processo cognitivo de percepção das entidades no espaço; exemplos de textos deste tipo são aqueles em que se esboça o retrato físico de uma pessoa, ou em que se indicam as características e as diferentes partes de uma pintura ou da fachada de um edifício.”	“Las formas secuenciales se construyen sobre el verbo ser u otros equiparables (los estativos, por ejemplo); los tiempos verbales preferidos son el presente, atemporal o netro, y el imperfecto. Abundan los advérbios de lugar. El referente es un agente u objetos en el espacio: en la descripción, por lo tanto, el proceso cognitivo dominante es la indicación de cómo es algo o alguien.”	“Este tipo de enunciado textual tem um verbo de mudança no passado, um circunstancial de tempo e lugar. Por sua referência temporal e local, este enunciado é designado como enunciado indicativo de ação. Exemplo: Os passageiros aterrissaram em Nova York no meio da noite”
Expositivos ou explicativos	“Centram-se nos processos cognitivos de avaliação e de tomada de posição do locutor; um debate parlamentar entre agentes	“La estructura verbal predominante incorpora el verbo ser o similares con un objeto directo; y el tiempo predilecto es el presente (com	“Exemplo: (a) Uma parte do cérebro é o córtex; (b) O cérebro tem 10 milhões de neurônios. Em (a), temos uma base textual denominada exposição sintética

³² WERLICH, E. *Typologie der texte*. Heidelberg: Quelle & Meyer, 1975.

Tipos de Textos	Da Silva (2012, p. 115)	Lamas (2009)	Marcuschi (2010)
	políticos ou uma conversa entre dois amigos acerca de uma decisão a tomar constituem exemplos de textos deste tipo.”	temporalidade neutra). Desde el punto de vista del referente, el proceso cognitivo implicado es el del análisis o síntesis de ideas y conceptos: se disse algo de um tema.”	pelo processo da composição. Aparece um sujeito, um predicado (no presente) e um complemento com um grau nominal. Trata-se de um enunciado de identificação de fenômenos. Em (b), temos uma base textual denominada de exposição analítica pelo processo de decomposição. Também é uma estrutura com um sujeito, um verbo da família do verbo ter (ou verbos como: ‘contém’, ‘consiste’, ‘compreende’) e um complemento que estabelece com o sujeito uma parte-todo. Trata-se de um enunciado de ligação de fenômenos.”
Argumentativos	“Centram-se nos processos cognitivos de avaliação e tomada de posição do locutor; um debate parlamentar entre agentes políticos ou uma conversa entre dois amigos acerca de uma decisão a tomar constituem exemplos deste tipo.”	“El referente en este caso es la relación de ideas o conceptos: se quiere demostrar algo. La estructura preferida es la que incorpora el verbo ser, afirmado o negado, con un predicado nominal; el tempo verbal más empleado es el presente (la argumentación incluye un carácter de verdad por encima del tiempo)”	“Tem-se aqui uma forma verbal com o verbo ser no presente e um complemento (que no caso é um adjetivo). Trata-se de um enunciado de atribuição de qualidade. Exemplo: A obsessão com a durabilidade nas artes não é permanente.”
Imperativos ou instrucionais	“Relacionam-se com a antecipação de comportamentos futuros, e a estruturação textual traduz-se numa planificação que inclui a ordenação cronológica de eventos. São de natureza factual e têm um objetivo prático, que consiste em auxiliar o alocutário (indeterminado no momento em que o locutor produz o texto) a concretizar uma tarefa, a realizar algo.”	“En ellos la estructura verbal predilecta es la imperativa, en una enumeración o lista, preferentemente: se trata de referirse a cómo hacer algo indicando todos sus pasos (o al menos los esenciales).”	“Vem representada por um verbo no imperativo. Estes são os enunciados incitadores à ação. Estes textos podem sofrer certas modificações significativas na forma e assumir, por exemplo, a configuração mais longa onde o imperativo é substituído por um “deve”. Por exemplo: todos os brasileiros na idade de 18 anos do sexo masculino devem comparecer ao exército para alistarem-se.”

A formulação dos cinco tipos não possibilita classificar os tipos textuais por meio de técnicas práticas. Contudo essa etapa desenvolvida por Werlich (1975) inspirou o linguista francês Jean-Michel Adam³³ (1992, 2005 apud DA SILVA, 2012, p. 114) a criar método denominado de tipos de sequências textuais, promovendo, assim, a classificação técnica dos tipos textuais.

³³ Adam, Jean-Michel. **Les textes et prototypes**. Paris: Éditions Nathan, 1992.

Adam, Jean-Michel. **La linguistique textuelle. Introduction à l'analyse textuelle des discours**. Paris: Éditions Nathan, 2005.

Da Silva (2012, p. 125) define didaticamente a sequência textual de Adam (1992, 2005): “é um fragmento de texto dotado de alguma autonomia no âmbito do texto em que se insere, e constituído por segmentos prototípicos correspondentes a diferentes fases que são inerentes a essa sequência.”.

As sequências de Jean-Michel Adam (1992, 2005 apud DA SILVA, 2012) seguem similarmente os cinco correspondentes da tipologia de Werlich (1975, apud DA SILVA, 2012; LAMAS, 2009; MARCUSCHI, 2010), mas diferente deste, denomina seu método de tipologização em face da heterogeneidade dos fragmentos que compõem o texto. Os textos passam a ser classificados não pelo conceito e sim pela maioria de sequências que o caracterizam (DA SILVA, 2012).

As cinco sequências de Adam são: narrativas, descritivas, argumentativas, explicativas e dialogais. As quatro primeiras sequências são denominadas de monogeradas, haja vista serem produzidas por um único locutor³⁴. Enquanto que a dialogais são poligeradas, pois entram na interface de mais do que um locutor (DA SILVA, 2012).

O texto passa a ser o foco da classificação textual o que faz dele uma estrutura fruto do conjunto de sequências, e estas do conjunto de macroproposições, e estas de proposições. Essa lógica estrutural assim pode ser esquematizada (DA SILVA, 2012):

[Texto [sequências (narrativas, descritivas, argumentativas, explicativas e dialogais)
[macroproposições [proposições]]]] (1992 apud DA SILVA, 2012, p. 126)

As macroproposições são propriedades semânticas de parte da sequência. São as categorias das sequências. Entretanto, somente pela macroproposição não há como classificar as sequências, o que exige a identificação de unidades léxicas (palavras) determinantes na classificação textual.

Dessa forma, cada sequência textual é dotada de uma estrutura de macroproposições que na análise de classificação do texto é fundamental (Quadro 12)

Quadro 12 – Sequências e respectivas macroproposições de Adam (1992, apud DA SILVA, 2012)

Sequências	Macroproposições
1) Narrativas	1) Entrada; 2) Situação inicial; 3) Complicação; 4) Reações; 5) Resolução; 6) Situação final; 7) Avaliação ou lição de moral.
2) Descritivas	1) Identificação – pré-tematização, pós-tematização, retematização; 2) Operação de listagem – segmentação e qualificação; 3) Operação de relacionamento – localização temporal, localização espacial, assimilação comparativa ou metafórica; 4) Operação de

³⁴ Locutor não é o mesmo que autor e também não representa um indivíduo produtor do texto. Mas é o responsável na produção de um gênero textual com um objetivo específico de comunicação.

Sequências	Macroproposições
	Expansão por subtematização – denominação de parte do objeto, subsequentemente dividida e/ou caracterizada.
3) Explicativas	1) Questionamento – inclui uma questão (ou mais) equivalente a <i>Por quê?</i> Ou <i>Como?</i> Ou <i>Em que consiste?</i> 2) Resolução – integra um ou vários enunciados equivalentes aos que se iniciam por <i>Porque</i> ; 3) Expressa uma asserção incontestável (ou mais do que uma).

Do quadro 12 foram excluídas as sequências argumentativas e dialogais (que também são abordadas pelo linguista), por não serem o objeto da metodologia aplicada no RG. Somente as técnicas aplicadas aos textos narrativos, descritivos e explicativos serão utilizadas na análise dos relatos das ações orçamentárias.

Portanto, os elementos procedimentais descritos nas macroproposições do quadro 12 foram aplicados nos textos dos RG relacionados às ações orçamentárias realizadas pelas UNIF. Consequentemente, foi possível inferir, principalmente, se os textos são informacionais quando caracterizados como de narração e de descrição dos resultados apresentados ou se são de justificação quando qualificados com explicação dos fatos.

Percebe-se que o tipo textual imperativo ou instrutivo não é esquematizado dentro das sequências textuais. Da mesma forma não há macroproposição para essa tipologia; o que reduz a capacidade metodológica de se inferir cientificamente a dimensão *enforcement*. Dessa forma, limitou-se, primeiro, ao conceito de imperativo ou instrutivo do quadro 11 a fim de proceder à análise de conteúdo nos textos de dois normativos do TCU.

Depois de acolher o conceito do quadro 11, seguiu-se, também, a indicação teórica de que os textos instrucionais podem ser assim sequenciados para se proceder a uma análise textual classificadora (DA SILVA, 2012):

Quadro 13 – Sequência instrucional na abordagem de Da Silva (2012)

1) Conjunto cronologicamente ordenado de eventualidades para que o alocutário chegue ao resultado esperado pelo locutor. Para identificar a cronologia dos eventos, buscam-se locuções ou advérbios temporais; e
2) As formas verbais utilizadas (de presente do indicativo com sujeito indeterminado, de presente do conjuntivo, de infinitivo não flexionado ou de imperativo) têm valor ilocutório diretivo.

Em outras palavras o que vale nos textos instrucionais são os comandos diretos e processuais que levem à confecção de um produto. Pode-se dizer, que é “o como fazer”. No caso específico de relatórios, o locutor diz ao alocutário qual será o conteúdo para que haja uniformidade e chegue a fim comum se houver outros relatores.

4.2.2.2. As Unidades de Análise

A análise de classificação textual sobre as ações orçamentárias executadas pelas UNIF poderia ser de todas contidas no PPA 2008-2011, haja vista este ser o último documento contratual finalizado de gestão entre o governo federal e a sociedade. Contudo, isso demandaria um período de tempo não mensurável. Portanto, definiram-se critérios de delimitação do campo de análise para se aplicar a metodologia proposta e, por conseguinte, avaliar o nível de *Accountability* nos RG.

Vejam-se as três unidades de análise desta pesquisa e os critérios utilizados para sua seleção:

- 1) Exercício de 2011 – refere-se ao último exercício do PPA 2008-2011 e contém a maior dotação dos quatro exercícios e o maior número de UNIF (Apêndices F e G). Em 2008 eram 54 e 2011, 59.
- 2) Ação orçamentária nº 4009 – apresenta a maior dotação em todas as UNIF; detém os pagamentos de pessoal (docentes e administrativos); em todos os exercícios do PPA esta ação foi executada; está dentro do Programa finalístico de maior materialidade entre as UNIF. O quadro 14 demonstra outras informações quantitativas e qualitativas sobre essa ação orçamentária.

Quadro 14 – Dados qualitativos e quantitativos da Ação Orçamentária 4009

Código e denominação do Programa Vinculado	1073 - Brasil Universitário
Tipo do Programa	Finalístico
Objetivo do Programa	Ampliar com qualidade o acesso ao ensino de graduação, à pesquisa e à extensão, com vistas a disseminar o conhecimento.
Código e denominação da Ação	4009 – Funcionamento de Cursos de Graduação
Tipo de Ação	Atividade
Finalidade da Ação	Garantir o funcionamento dos cursos de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, formar profissionais de alta qualificação para atuar nos diferentes setores da sociedade, capazes de contribuir para o processo de desenvolvimento nacional, com transferência de conhecimento pautada em regras curriculares.
Descrição da Ação	Desenvolvimento de ações para assegurar a manutenção e o funcionamento dos cursos de graduação nas Instituições Federais de Ensino Superior, incluindo participação em órgãos colegiados que congreguem o conjunto das instituições federais de ensino superior, manutenção de serviços terceirizados, pagamento de serviços públicos e de pessoal ativo, bem como a manutenção de infraestrutura física por meio de obras de pequeno vulto que envolvam ampliação/reforma/adaptação e aquisição e/ou reposição de materiais, inclusive aqueles inerentes às pequenas obras, observados os limites da legislação vigente.
Dotação de 2008 a 2011 nas UNIF (Em R\$ 1,00)	39.624.430.093,00
Índice de participação da ação 4009 de 2008 a 2011	0,44

na dotação acumulada do PPA 2008-2011 das UNIF, sem HU.	
Dotação de 2011 (Em R\$ 1,00)	12.163.751.380
Índice de participação da ação 4009 na dotação total das UNIF, sem HU, em 2011.	0,45
Meta física em 2011 (Aluno Matriculado)	873.643
Meta financeira em 2011 (Em R\$ 1,00)	12.163.751.380

- 3) RG de 13 UNIF – A aplicação da técnica de classificação textual careceu de acurácia e aprofundamento para se concluir o tipo de texto da ação 4009 nos RG. Dessa forma, selecionaram-se os RG cujas UNIF tivessem as maiores dotações acumuladas no período do PPA 2008-2011 e compreendessem mais de 50% de todo volume de recursos destinados às UNIF nesse período (Tabela 03).

Tabela 3 – Relação das 13 UNIF com texto da ação 4009 analisado

UNIF	Dotação acumulada - DA de 2008 a 2011 com HC	% acumulado da DA	Dotação acumulada - DA de 2008 a 2011 sem HU	% acumulado da DA
1 UFRJ	7.955.966.187	7,95	6.843.770.681	7,45
2 UFMG	4.684.116.210	12,64	4.478.339.749	12,32
3 FUNB	4.661.242.974	17,30	4.183.560.242	16,88
4 UFF	4.554.390.542	21,85	4.113.640.708	21,36
5 UFRGS	3.784.899.714	25,63	3.784.899.714	25,48
6 UFPR	3.723.456.977	29,35	3.322.194.443	29,09
7 UFBA	3.625.526.944	32,98	3.248.687.182	32,63
8 UFC	3.608.785.260	36,59	3.224.465.772	36,14
9 UFSC	3.518.886.335	40,10	3.192.434.835	39,61
10 UFPB	3.447.530.116	43,55	3.121.347.053	43,01
11 UFPE	3.396.364.387	46,95	3.029.452.305	46,31
12 UFRN	3.295.781.676	50,24	2.993.783.504	49,57
13 UFPA	2.878.507.226	53,12	2.682.754.648	52,49

Ao selecionar 13 UNIF, a dispersão dos dados das variáveis dotação, idade e matrículas previstas e realizadas, reduziu, consideravelmente, em relação à das 59 UNIF (tabela 02), configurando homogeneidade nessas variáveis (Tabela 04);

Tabela 4 – Característica das 13 UNIF da tabela 03

Variáveis	Média	Mediana	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	Coefficiente de variação
Dotação Autorizada Acumulada de 2008 a 2011 sem HU (em R\$ 1.000,00)	3.709.179	3.248.687	1.081.986	2.682.754	6.843.771	0,29
Dotação Autorizada de 2011 sem HU (em R\$ 1.000,00)	1.092.533	934.759	329.779	824.619	2.052.447	0,30
Dotação Autorizada Acumulada de 2008 a 2011 com HU (em R\$ 1.000,00)	4.087.343	3.625.526.944	1.285.621	2.878.507	7.955.966	0,31
Dotação Autorizada de 2011 com HU (em R\$ 1.000,00)	1.245.628	1.105.148	398.264	898.622	2.460.094	0,32
Idade (Anos e centésimo de anos)	61,08	57,00	13,16	50,00	91,25	0,22
Matrículas previstas na graduação em 2011	30.716	29.702	7.049	20.619	45.000	0,23
Matrículas Realizadas na graduação em 2011	30.029	29.776	5.248	23.269	43.170	0,17

- 4) IN/TCU nº 63/2010, DN/TCU nº 108/2010 e PRT/TCU nº 123 – em termos temporais, a seleção desses três normativos para avaliar a dimensão *enforcement* ocorreu de forma coerente ao exercício de 2011 dos RG analisados. Quanto ao conteúdo, são normas relacionadas, respectivamente, às diretrizes da prestação de contas e às regras gerais da elaboração dos RG (Quadro 15).

Quadro 15 – Normativos de *enforcement* analisados

Norma do TCU	Preâmbulo
IN/TCU nº 63/2010	Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992.
DN/TCU nº 108/2010	Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2011, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.
PRT/TCU nº 123/2011	Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2011.

4.2.2.3. Matrizes de análise do nível de *Accountability* dos RG

A) Matriz de Análise da dimensão responsabilidade

O objetivo dessa matriz foi avaliar qualitativamente se o texto relatado da ação 4009 abrange informações contábeis e orçamentárias, e indicadores de desempenho, dentro de uma classificação textual descritiva, narrativa ou explicativa.

Ao classificar o tipo de texto do relato da ação orçamentária, foi possível relacioná-lo à dimensão informacional ou justificação e graduar o nível de *Accountability* dos RG, observadas essas duas condições:

1) Se no relato descritivo da ação houver informações contábeis e orçamentárias e de indicadores de desempenho, o nível de *Accountability* será informacional.

2) Se a primeira condição for atendida e o relato for explicativo, o nível de *Accountability* será de justificação.

Observa-se que no atingimento da segunda condição, a dimensão responsabilidade será satisfeita por conter a dimensão informacional e justificação. Portanto, foi aplicada a seguinte matriz de análise (Quadro 16) para verificar essas duas condições na ação 4009 de RG de 13 UNIF, constantes da tabela 03.

Quadro 16 - Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009

	Dimensões	Sequência de Questões da Análise da Dimensão Responsabilidade (QADR)	Como responder à questão de análise?
Dimensão Responsabilidade de Accountability	(1º Nível) Informacional	1) Há comparativo da meta física realizada da ação orçamentária com a prevista na LOA?	Verificação da existência de quadro comparativo e análise no relato ou em outros campos do RG
		2) Há comparativo da meta financeira realizada da ação orçamentária com a prevista na LOA?	Verificação da existência de quadro comparativo e análise no relato ou em outros campos do RG
		3) Há relato textual das realizações da Ação Orçamentária? Se a resposta for negativa, as questões seguintes não serão respondidas.	Verificação da existência no RG de campo específico relacionado à ação 4009
		4) O texto do relato indica que é coerente com a descrição da ação orçamentária (quadro 13)? Se a resposta for negativa, as questões seguintes não serão respondidas.	Análise textual, verificando se o texto do relato é compatível com a finalidade da ação 4009, ou se o relato destoante.
		5) No relato, há informações contábeis relacionadas à ação orçamentária?	Verificação da utilização de demonstrativos contábeis, nos termos da Lei 4320/64, relacionados à execução orçamentária, financeira e ao patrimônio, no relato da ação.
		6) No relato, há informações de indicadores de desempenho relacionados à ação orçamentária?	Verificação da utilização de indicadores de desempenho institucionais ou externos no relato da ação.
		7) O texto do relato da ação pode ser classificado como descritivo ou narrativo? Se a resposta for sim, o texto é classificado na dimensão informacional. Se não, segue-se análise da questão 8.	Análise textual com a aplicação da macroproposição das sequências textuais descritivas e narrativas do quadro 12.
	(2º Nível) Justificação	8) O texto do relato da ação pode ser classificado como explicativo?	Análise textual com a aplicação da macroproposição das sequências explicativas do quadro 12.

Fonte: Elaborado pelo autor

B) Matriz de Análise da dimensão *enforcement*

O objetivo dessa matriz foi analisar se o TCU determinou e instruiu o relato das ações orçamentárias, constante dos RG de 2011 apresentados pelas UNIF, para que fosse explicativo e dotado de informações contábeis e orçamentárias e de indicadores de desempenho. A partir dessa análise foi possível concluir se o TCU, por meio de *enforcement*, fomentou as dimensões informacional e justificação nos RG de 2011.

Segue-se a matriz de análise da dimensão *enforcement* aplicada nos três normativos do TCU concernentes ao RG de 2011 (quadro 17):

Quadro 17 – Matriz de Análise da Dimensão *Enforcement* dos normativos do TCU sobre os RG das UNIF

Dimensão <i>Enforcement</i> de Accountability	Sequência de Normativos Analisados		Sequência de Questões de Análise da Dimensão <i>Enforcement</i> (QADE)	Como responder à questão de análise?
	(1) IN/TCU nº 63/2010	(2) DN/TCU nº 108/2010	(3) PRT nº 123/2011	1) O texto do normativo é imperativo?
			2) O texto do normativo é instrutivo?	Verificação da sequência proposta no Quadro 13 de modo geral.
			3) O normativo determina ou instrui para que haja relato dos resultados das ações orçamentárias?	Verificação no normativo, por meio de leitura crítica, de determinação ou de instrução referente a ações orçamentárias. A determinação guarda relação com a primeira questão
			4) O normativo determina ou instrui a apresentação de comparativo de metas física e financeira previstas com as realizadas?	Verificação no normativo, por meio de leitura crítica, de determinação ou de instrução referente a ações orçamentárias.
			5) O normativo determina ou instrui a utilização de informações contábeis no relato dos resultados das ações orçamentárias?	Verificação no normativo, por meio de leitura crítica, de determinação ou de instrução referente à utilização de informações contábeis relacionadas a ações orçamentárias.
			6) O normativo determina ou instrui a utilização de indicadores de desempenho no relato da realização das ações?	Verificação no normativo, por meio de leitura crítica, de determinação ou de instrução referente à utilização de indicadores de desempenho relacionados a ações orçamentárias.
			7) O normativo determina ou instrui para que o relato seja descritivo ou narrativo?	Verificação se a determinação segue metodologia adequada à sequência textual descritiva ou narrativa.
			8) O normativo determina ou instrui para que o relato seja explicativo?	Verificação se a determinação segue metodologia adequada à sequência textual explicativa.

Fonte: Elaborado pelo autor

Observação: Ressalta-se que as questões foram aplicadas para cada normativo analisado.

5. RESULTADOS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO

5.1. Nível de *Accountability* dos Relatórios de Gestão de 2011 de 13 UNIF.

A análise do nível de *Accountability* dos RG de 2011 de 13 UNIF se realizou de acordo com a metodologia explicitada no item 4.2.2 e com a aplicação das questões da “Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009” (quadro 16) e da “Matriz de Análise da Dimensão *Enforcement* dos normativos do TCU sobre os RG das UNIF” (quadro 17).

No intuito de evitar repetições dos textos das questões das matrizes e de ter objetividade na informação apresentada, serão utilizados os números sequenciais constantes dos respectivos quadros 16 e 17, como referência aos quadros 18 e 20 que demonstrarão os resultados das análises.

Seguidos dos quadros 18 e 20, constarão as análises pertinentes aos resultados demonstrados e de exemplos de evidenciação delas. Utilizaram-se para exemplificar a análise aplicada, trechos de um RG, com a finalidade de tornar a dissertação objetiva e clara.

5.1.1 Aplicação da Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009

Quadro 18 – Resultados da aplicação da “Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009”

UNIF	Respostas às Questões de Análise da Dimensão Responsabilidade (QADR)							
	QADR (1)	QADR (2)	QADR (3)	QADR (4)	QADR (5)	QADR (6)	QADR (7)	QADR (8)
UFRJ	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
UFMG	SIM	NÃO	NÃO	NA	NA	NA	NA	NA
FUNB	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
UFF	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
UFRGS	SIM	SIM	NÃO	NA	NA	NA	NA	NA
UFPR	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
UFBA	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
UFC	SIM	NÃO	NÃO	NA	NA	NA	NA	NA
UFSC	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
UFPB	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
UFPE	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
UFRN	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
UFPA	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
Total % de SIM	100%	38%	77%	77%	0%	23%	69%	8%
Total % de NÃO	0%	62%	23%	0%	77%	54%	8%	69%
Total % de NA	0%	0%	0%	23%	23%	23%	23%	23%

Legenda: NA – não se aplica à questão.

QADR (1) – Há comparativo da meta física realizada da ação orçamentária com a prevista na LOA?

Análise: Todos os RG apresentam demonstrativos em quadros-padrão da realização quantitativa das metas relacionadas à LOA 2011. Essa padronização segue o modelo proposto pela PTR nº 123/2011 no quadro “A.2.2 – Execução física das ações realizadas pela UJ”.

A realização da meta física é configurada por quantos alunos se matricularam na graduação em relação com a previsão de matrículas no ano de 2011.

QADR (2) – Há comparativo da meta financeira realizada da ação orçamentária com a prevista na LOA?

Análise: A minoria dos RG (38%) apresenta comparativos da realização financeira em face do programado na LOA. Diferente da análise anterior, não havia a obrigação determinada pela PRT nº 123/2011.

Para atingir a meta física, são necessários recursos orçamentários e financeiros, inserindo a denominação da meta financeira nesse contexto. A meta financeira são as fontes dos produtos da ação. No entanto, os RG demonstram que a realização da meta financeira é considerada a partir do empenho da despesa (1ª fase da despesa orçamentária, conforme a Lei 4.320/64). Ou seja, a meta é quanto se empenhou de despesa ou se garantiu do orçamento para se liquidar e pagar suas despesas e não quanto entrou do orçamento previsto no caixa da UNIF.

A carência de informações contábeis no RG impede conclusões apuradas sobre a sistemática dos fluxos financeiros das UNIF. Se houvesse demonstrativos de fluxos de caixa, haveria a possibilidade de afirmações de quanto e de quando entrou no caixa da UNIF e se ela teve autonomia de gerir seus recursos dentro do tempo planejado.

A questão da meta financeira se referir como desembolso reforça que as UNIF são geridas, em sua maioria, por recursos advindos da LOA, gerando dependência deste dispositivo legal. Isso lhe reduz a sua autonomia financeira ao não obter receitas próprias que não as previstas no orçamento.

QADR (3) – Há relato textual das realizações da Ação Orçamentária? Se a resposta for negativa, as questões seguintes não serão respondidas.

Análise: Nessa questão foi observada a presença de texto relacionado à ação 4009 para, assim, dar prosseguimento às análises das outras questões. Três RG não apresentaram relato específico relacionado às realizações da ação, embora tivessem demonstrado quadro comparativo

das metas físicas realizadas com as previstas. Ficou um vácuo na descrição ou explicação das realizações.

A PRT nº 123/2011 determina que haja análise quanto às realizações: “Análise circunstanciada do cumprimento das metas físicas, analisando o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo da UJ”. Nesse aspecto, o *enforcement* da norma do TCU não foi suficiente para o cumprimento por parte das três UNIF.

QADR (4) – O texto do relato indica que é coerente com a finalidade e a descrição da ação orçamentária (quadro 13)? Se a resposta for negativa, as questões seguintes não serão respondidas.

Análise: Dos RG que constam relatos, todos indicaram que os seus textos são coerentes com a descrição da Ação 4009. Contudo, dizer que não são coerentes seria uma tarefa bem desafiadora devido ao texto genérico e sem objetividade da descrição da ação orçamentária.

A própria descrição da ação não direciona o que os gestores devem apresentar como informação clara e objetiva das ações realizadas. Para confirmar essa conclusão vejam-se dois trechos da descrição seguidos de questionamentos sobre eles: (i) “Desenvolvimento de ações para assegurar a manutenção e o funcionamento dos cursos de graduação nas Instituições Federais de Ensino Superior ...” Quais ações e como assegurar a manutenção e o funcionamento?; (ii) “... manutenção de serviços terceirizados, pagamento de serviços públicos e de pessoal ativo ...” Esses serviços de manutenção e pagamentos de pessoal são só os relacionados com a graduação? Quais os critérios de avaliação das outras ações orçamentárias que se beneficiam dessas despesas?

QADR (5) – No relato, há informações contábeis relacionadas à ação orçamentária?

Análise: Esperava-se que fossem usadas informações contábeis no relato das realizações das ações no intuito de aumentar a qualidade dele. A contabilidade contribui para que assimetria das informações seja mitigada e garante, por meio de suas normas inerentes, a diminuição de subjetividade do relato.

A Lei nº 4320/64 e os manuais de contabilidade aplicados ao setor público seriam os balizadores legais das informações contábeis usadas no relato dos RG. Desse modo, essas informações evidenciariam na ação executada, a compra de equipamentos, aquisições de imóveis, gastos com viagens e diárias do pessoal administrativo e dos docentes, uso de bolsas de estudo.

Entretanto, não ficou evidente a utilização de informações contábeis nos 13 RG analisados no relato da ação 4009; nem mesmo em outro campo do RG que não o do relato. As informações

contábeis existentes são ligadas ao atendimento da Portaria nº 123/2011 em quadros específicos determinados por essa norma que não se relacionam diretamente com as ações orçamentárias.

QADR (6) – No relato, há informações de indicadores de desempenho relacionados à ação orçamentária?

Análise: Em apenas dois RG constam indicadores de desempenho no relato da ação 4009. De modo geral, os indicadores utilizados nesta ação são de Instituições avaliadoras do ensino superior, como o INEP, e da Decisão- DN/TCU nº 408/2002³⁵ (Acórdão-Plenário nº 408, de 10 de maio de 2002). São os indicadores usados pelas UFRN e UFPA nos RG:

- 1) INEP: Conceito Preliminar de Curso (CPC); índice Geral de Curso (IGC)
- 2) Indicadores da Decisão/TCU nº 408/2002: Taxa de Sucesso na Graduação (TSG);

Nenhuma das duas UNIF inovou ao utilizar indicadores de sua criação. Contudo, o exercício de utilizar indicadores externos de outras instituições para reforçar o relato da ação 4009 trouxe garantia aos resultados apresentados e meio de confirmação de usuários externos à UNIF.

QADR (7) – O texto do relato da ação pode ser classificado como descritivo ou narrativo? Se a resposta for sim, o texto é classificado na dimensão informacional. Se não, segue-se análise da questão 8.

Análise: Dos treze RG, procedeu-se à análise nos relatos da ação 4009 de dez RG devido a três não apresentarem textos. Aplicaram-se as macroproposições de classificação textual narrativa, descritiva e explicativa (quadro 12), sequencialmente, nos relatos da ação 4009 de dez RG, chegando à conclusão de que todos apresentam sequências textuais descritivas.

Para exemplificar a análise, replica-se o texto do relato da UNB com as referências à numeração do quadro 12 para explicar a classificação textual:

³⁵ A DN/TCU determina que as IFES incluam nos seus RG os indicadores: a) custo corrente/aluno; b) aluno/professor; c) aluno/funcionário; d) funcionário/professor; e) Grau de Participação Estudantil (GPE); f) Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG); g) Conceito CAPES; h) Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD); i) Taxa de Sucesso na Graduação (TSG);

“(f1) Em 2011, (a1) a Ação 4009 (f1) além de possibilitar o funcionamento dos cursos de graduação da UnB (finalidade para qual existe), (e1) garantiu também a execução das principais despesas de funcionamento da FUB tais como: (d1) o pagamento de pessoal ativo (permanente), (d1) energia elétrica, (d1) serviços de fornecimento de água e (d1) coleta de esgotos, (d1) serviços terceirizados dentre outros. (h1) Para tanto, tornou-se necessária a suplementação da (a2) Dotação Inicial (LOA), (e2) expediente tornado possível por meio do remanejamento entre (a3) fontes de recursos (0250 e 0282 para 0112). (i2) Mais uma vez a Fonte de Recurso 0250 ((e2) Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados) (h) viabilizou em grande parte a execução plena das Despesas de Funcionamento da FUB durante o exercício. (f1) No exercício, (a1) a Ação (e1) teve execução orçamentária muito próxima aos 100% da Dotação Autorizada (e1) sendo, apenas, limitada (a execução orçamentária) (e1) pela Cota de Limite Orçamentária disponibilizada pela SPO/MEC, (e1) principalmente no tocante à fonte de recursos não-financeiros diretamente arrecadados (fonte 0250).” (Relatório de Gestão de 2011 da UNB, p. 51, com ajustes gramaticais do autor. As letras correspondem às ocorrências da análise do autor).

Quadro 19 – Ocorrências de proposições no relato da ação do RG da UNB

Procedimentos descritivos	Números de ocorrências
1. Identificação	
(a) pré-tematização	4
(b) pós-tematização	0
(c) retematização	0
2. Listagem	
(d) segmentação	5
(e) qualificação	7
3. Relacionamento	
(f) localização temporal	2
(g) localização espacial	0
(h) assimilação comparativa ou metafórica	1
4. Expansão por subtematização	
(i) denominação de parte do objeto e subsequente qualificação	1
TOTAL	20

A existência das proposições (a1), (a2) e (a3) no mesmo texto podem desviar a abordagem da temática central que é a Ação 4009. Precisaria haver conectivos de relação causal das proposições (a2), (a3) com o tema com o (a1) para torná-los proposições ligadas a esta proposição. Portanto, o uso de outros conceitos tiram do foco a descrição e explicação do tema relatado: no caso a ação 4009.

QADR (8) – O texto do relato da ação pode ser classificado como explicativo?

Análise: Como já informado na resposta da questão anterior, os textos dos relatos dos dez RG são descritivos, mesmo tendo aplicado a macroproposição de sequência explicativa.

Cabe frisar novamente que nos textos explicativos há três elementos: primeiro o questionamento, questão a ser explicada; segundo a resolução, resposta adequada à questão formulada; e terceiro a conclusão, juízo de valor base na resolução.

A questão, que não consta explicitamente ao relato, seria o meio de direcionar a explicação de modo a provocar uma resolução ou explicação e no final fechamento com base nesta. Isso pode ser a causa dos relatos caminharem naturalmente para uma descrição do produto realizado sem relacioná-lo diretamente à finalidade da ação e ao modo ou aos motivos de realização dele.

Portanto, ao se fazer um exercício de perguntas a serem respondidas pelo gestor da UNIF, ter-se-ia um leque de sugestões: Como a ação foi realizada? Por que a meta não foi atingida? Em que consistiu a realização dessas atividades? Qual a relação das atividades e produtos realizados com o objetivo da ação orçamentária? Quais economias foram trazidas pela realização da ação? Qual a contribuição das atividades e dos produtos realizados para a finalidade da ação?

Com esses tipos de questões os relatos tenderiam a ser explicativos e possibilitariam uma análise objetiva do que foi relatado com o que se esperava da ação orçamentária.

5.1.2. Aplicação da Matriz de Análise da Dimensão Enforcement dos normativos do TCU sobre os RG das UNIF

Quadro 20 – Resultados da aplicação da “Matriz de Análise da Dimensão Enforcement”

Norma do TCU	Respostas às Questões de Análise da Dimensão Responsabilidade (QADR)							
	QADE (1)	QADE (2)	QADE (3)	QADE (4)	QADE (5)	QADE (6)	QADE (7)	QADE (8)
IN/TCU nº 63/2010	SIM	NÃO						
DN/TCU nº 108/2010	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
PRT/TCU nº 123/2011	SIM	SIM	DE	IN/PA	NÃO	NÃO	NÃO	IN/PA

Legenda: DE – determina; IN – instrui; PA – resposta parcial.

QADE (1) - O texto do normativo é imperativo?

Análise: Todos os normativos apresentam expressões verbais de comandos imperativos na sua estrutura textual, tais como: dever, cumprir, determinar. Isso evidencia que os normativos direcionam os Órgãos e as Entidades, especialmente neste trabalho as UNIF, ao *fazer cumprir* (imperativo), por meio desses comandos, as suas prestações de contas e os seus RG dentro de critérios pré-estabelecidos pelo TCU. A prestação de contas e a elaboração dos RG não são opções do Gestor, mas são obrigatórias, tornando-o passível de punição caso não as realizem.

QADE (2) - O texto do normativo é instrutivo?

Análise: A INº 63/2010 mantém os comandos determinativos em todo seu texto. Contudo, os textos da DN nº 108/2010 e da PRT nº 123/2011 apresentam trechos instrucionais que orientam os gestores quanto ao modo de preparar a informação que seria demonstrada nos RG.

QADE (3) - O normativo determina ou instrui para que haja relato dos resultados das ações orçamentárias?

Análise: Ao se analisar a existência de pontos específicos relacionados à informação e à justificção, verifica-se que a PRT nº 123/2011 é a norma do TCU responsável no *enforcement* direto às Agências Públicas na elaboração dos relatos das ações orçamentárias. Os outros dois normativos ficaram na abordagem geral impositiva de se prestar contas e de se preparar o RG.

A PRT nº 123/2011 cobra o relato das ações orçamentárias, mas não orienta como ele deve ser escrito de modo que se chegue ao texto dentro do esperado pela Agência de *Accountability*. Ao não instruir a forma do relato, o produto do texto pode ficar sem direcionamento e apresentar classificações textuais diferentes quando elaborado pelas UNIF.

QADE (4) - O normativo determina ou instrui a apresentação de comparativo de metas físicas e financeira previstas com as realizadas?

Análise: A PRT nº 123/2011 instrui a elaboração de quadro modelo para que as Unidades Jurisdicionadas (UJ) apresentem o comparativo de metas físicas previstas na LOA com as realizadas, conforme o quadro 21:

Quadro 21 – Modelo de demonstrativo comparativo de meta prevista com a realizada

Função	Subfunção	Programa	Ação	Tipo da Ação	Prioridade	Unidade de Medida	Meta prevista	Meta realizada	Meta a ser realizada em 2012
99	999	XXXX	9999	P/A/OP	1/2/3/4	Texto	9999	9999	9999
99	999	XXXX	9999	P/A/OP	1/2/3/4	Texto	9999	9999	9999
...

Fonte: PRT nº 123/2011, p. 28.

Além desse quadro, a norma orienta como as UJ devem preenchê-lo:

“DESCRIÇÃO DOS CAMPOS

Função: Código da Função orçamentária relacionada à ação constante da LOA para o exercício de 2011 sob a gestão da UJ.

Subfunção: Código da Subfunção orçamentária relacionada à ação constante da LOA para o exercício de 2011 sob a gestão da UJ.

Programa: Código do Programa orçamentário relacionado à ação constante da LOA para o exercício de 2011 sob a gestão da UJ.

Ação: Código da ação orçamentária constante da LOA para o exercício de 2011 sob a gestão da UJ.

Tipo da Ação: Classificação da ação quanto ao seu tipo, podendo ser: P – Projeto, A – Atividade e OP – Operação Especial.

Prioridade: Classificação da ação quanto a sua prioridade, podendo ser:

1 - Ação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) exceto PPI;

2 - Ação do PPI (Projeto Piloto de Investimento);

3 - Demais ações prioritárias;

4 - Ação não prioritária.

Unidade de Medida: Unidade de medida assinalada na ação constante da LOA para o exercício de 2011 sob a gestão da UJ.

Meta Prevista: Meta prevista de ser realizada em 2011.

Meta realizada: Meta efetivamente realizada em 2011.

Meta a ser realizada em 2012: Meta a ser realizada em 2012.” (PRT nº 123/2011, p. 28 e 29)

Quanto às metas financeiras não há quaisquer determinação e instrução ou orientação de elaboração de quadro comparativo das previstas com as realizadas. Segue-se aqui, a mesma lógica de comentário da questão QADR (2) ao se verificar a necessidade de definição do que como demonstrar a meta financeira: se a meta financeira seria quantificada pelo desembolso (fase da despesa), ou pela arrecadação de receita (repasso orçamentário ou extra-orçamentário). Além disso, se há a necessidade de incluir demonstrativos de fluxo de caixa para evidenciar as entradas e saídas de recursos.

QADE (5) - O normativo determina ou instrui a utilização de informações contábeis no relato dos resultados das ações orçamentárias?

Análise: Os três normativos nem determinam e nem instruem a inclusão das informações contábeis como base de legitimação do relato das ações realizáveis pelas UJ. As informações são demandadas sem se ligarem diretamente à ação, mas como dados gerais das despesas orçamentárias e patrimoniais.

Embora não haja *enforcement* para a inclusão de informações contábeis relacionadas às ações orçamentárias, a PRT nº 123 determina o preenchimento de quadros com informações contábeis tais como de: execução orçamentária, por natureza de despesas (pessoal, consumo, investimento, inversões financeiras), de restos a pagar, de reconhecimento de passivos.

Ademais, no caso da administração direta e de empresas estatais, são solicitadas demonstrações contábeis, seguidas de notas explicativas e análises críticas, nos termos,

respectivamente, da Lei nº 4320/64 e da Lei 6.404/1976. Desse modo, autarquias, como as UNIF, não são obrigadas a apresentar essas demonstrações contábeis, notas explicativas e análises.

O apêndice E conta que sete UNIF apresentaram demonstrações contábeis, sendo que seis fizeram constar análises e três, notas explicativas. Entretanto, não há como afirmar se essas informações são fruto de voluntariedade ou de interpretação incorreta da PRT nº 123/2006, haja vista haver a obrigatoriedade apenas aos órgãos da administração direta e estatais.

QADE (6) - O normativo determina ou instrui a utilização de indicadores de desempenho no relato da realização das ações?

Análise: Da mesma forma que a análise da questão anterior, não há, nos três normativos, determinação e orientação para que haja inclusão de indicadores de desempenho no relato das ações orçamentárias.

Entretanto, a PRT nº 123/2011 determina e instrui a apresentação de indicadores institucionais desenvolvidos pelas próprias UJ. Além desses indicadores, há exigência de que as UNIF apresentem nos RG os exigidos pela Decisão/TCU 408/2002 que são: 1) custo corrente/aluno; 2) aluno/professor; 3) aluno/funcionário; 4) funcionário/professor; 5) Grau de Participação Estudantil (GPE); 6) Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG); 7) Conceito CAPES; 8) Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD); 8) Taxa de Sucesso na Graduação (TSG).

Embora não haja a obrigação na PRT nº 123/2011 de utilizar esses oito indicadores no relato da ação 4009 – Funcionamento da Graduação, apenas pela denominação deles é possível relacioná-los a esta ação orçamentária ou outras ações. A UFRN e UFPA, por exemplo, utilizou a taxa de sucesso na graduação para descrever que a ação 4009 apresentou resultados adequados dentro do esperado. No mesmo sentido, poderiam os indicadores ser relacionados também a outras duas ações orçamentárias: 4002 - Assistência ao Estudante do Ensino de Graduação; 4006 - Funcionamento de Cursos de Pós-Graduação.

QADE (7) - O normativo determina ou instrui para que o relato seja descritivo ou narrativo?

Análise: Da análise dos três normativos do TCU, novamente apenas a PRT nº 123/2011 procedeu a uma abordagem pontual quanto ao relato das ações orçamentárias. Verificou a existência de uma mescla de determinações descritivas e explicativas nessa norma, mas com aspectos textuais voltados, em sua maioria, à explicação em detrimento da descrição.

Em face de a norma indicar a exigência de relatos explicativos, os comentários se concentraram na análise da questão QADE (8).

QADE (8) - O normativo determina ou instrui para que o relato seja explicativo?

Análise: A PRT nº 123/2011 apresenta indicações de que determina e de que instrui para que o relato possa ser explicativo. A seguir trecho da norma que evidencia essa afirmação:

“Depois de preenchido esse demonstrativo, o gestor **(a) deverá analisar** a Execução Física das ações realizadas pela UJ contemplando as seguintes questões:

Cumprimento das metas físicas: **(b) Análise circunstanciada** do cumprimento das metas físicas, analisando o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo da UJ;

Ações que apresentaram problemas de execução: **(c) Evidenciação das ações** que apresentaram problemas na execução, especificando os problemas ocorridos, por exemplo: dotação insuficiente, contingenciamento, não obtenção de licença ambiental no prazo previsto, liberação de recursos orçamentários e financeiros fora dos prazos previstos, problemas na licitação, etc.;

Ações que superaram de forma significativa as metas estabelecidas: **(d) Evidenciação** e **(e) justificativa** das ações que superaram de forma significativa as metas estabelecidas;

Ações Prioritárias na LDO: **(f) Avaliar** a execução das ações da UJ frente às ações prioritárias definidas pela LDO, examinando as diferenças positivas e negativas porventura observadas entre a execução realizada e a prevista;

Além dessas questões o gestor poderá **(g) analisar** outras que tenham provocado impacto na Execução Física das ações realizadas pela UJ e que não tenham sido abordadas nos tópicos anteriores.” (PRT nº 123/2011, p. 29. As letras de “a” a “f” e as palavras negritadas e sublinhadas foram incluídas pelo autor para servir de referência de análise.)

A letra (a) já abre a determinação do gestor em apresentar análise. Os comandos léxicos das letras (c) e (d) indicam a instrução para que os textos dos relatos sejam descritos, enquanto que os (b), (e), (f) e (g) sejam explicativos. Usou-se o verbo indicar nessa afirmação, pois dentro da teoria de sequência textual explicativa o texto do normativo não exige plenamente um relato explicativo nos RG.

Em que pese o texto do normativo implicar a obrigação e a instrução de uma abordagem explicativa por parte das UJ, pela teoria da sequência textual explicativa ainda faltariam as proposições: questionamento e conclusão.

Na análise da QADR (7) se levantou a possibilidade de inserir questionamentos como direcionadores para respostas objetivas e assim levar a uma conclusão dos resultados. Nesta análise sobre o *enforcement* da norma, mantém-se ainda essa lacuna no seu comando textual. A exigência da solicitação de análise das metas e dados apresentados reforça a explicação da ação, mas a ausência de questionamentos objetivos para que o gestor se pronuncie abre a possibilidade de subjetividades e descrições.

Outro elemento ausente na norma é a proposição de assertiva do foi explicado. Depois de explicar é preciso fechar as evidências apresentadas na resolução do questionamento com uma

afirmação. A norma exige a explicação dentro de situações pré-definidas específicas como apresentar a análise do cumprimento das metas e genéricas como a justificção quanto às ações que superarem de forma significativa as suas metas. Mas quais seriam os fechamentos dessas situações no contexto do relato da ação? São vagos que o normativo não os preenche.

Para fechar a análise, verificou-se que mesmo que o *enforcement* do normativo indique para um direcionamento textual explicativo, os resultados da questão QADR (7) informam que os textos de relatos da ação orçamentária 4009 em 10 RG são descritivos e em três nem se quer foram apresentados relatos textuais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi verificar o nível de *Accountability* Horizontal dos Relatórios de Gestão das UNIF apresentados ao TCU como instrumento de avaliação de resultados pré-estabelecidos no orçamento da União, observando a adequação deles às dimensões informacional, justificativa e *enforcement*.

Desenvolveram-se três tópicos com a finalidade de se atingir esse objetivo:

Tópico 2 - Referencial teórico sobre Accountability;

Tópico 4 – Estratégia, escopo e método da pesquisa;

Tópico 5 – Resultados da Análise de Conteúdo.

A abordagem crítica desses tópicos com enfoque nas suas ideias principais contribuiu para reforçar a sua lógica estrutural e identificar as suas limitações de maneira a chegar à conclusão com menor margem de fragilidades teóricas e metodológicas; e assim incentivar que novas pesquisas sejam iniciadas com a temática *Accountability* na administração pública.

Além disso, embora esses três tópicos tenham convergido no mesmo objetivo, individualmente abrangem achados que possibilitam discussões e avaliações por pesquisadores interessados na temática de *Accountability* Horizontal no setor público.

O ***tópico 2*** trouxe a discussão teórica dos construtos como *Accountability* governamental, *nível de Accountability*, Relatórios de Desempenho, TCU, orçamento público. O texto registrou a conexão entre esses construtos ao sedimentar uma base teórica que fundamentasse a metodologia aplicada, ao mesmo tempo em que abriu novos caminhos de pesquisa na complexidade do termo *Accountability*.

Primeiro, delimitou-se o conceito de *Accountability* no setor público. Tal como frisado no início do item 2.1, o termo não é exclusivo desse setor público. No campo privado, o seu sentido é menos amplo e com significância reduzida ao se pensar no par oposto do agente e principal no setor público.

Dissociado do campo privado, o conceito ganhou peso com as explanações de quatro pesquisadores bem referenciados na ciência política: Bovens (2007), Philp (2009) e Schedler (1999). Eles, em suas obras científicas, discutem e conceituam *Accountability* pública e não se limitaram a repetir o termo sem antes explicá-lo e entendê-lo. Somada a essas obras, a classificação em *Accountability* Horizontal e Vertical limita os agentes envolvidos na relação de *Accountability* nesta pesquisa.

A releitura e a análise das teorias daqueles três pesquisadores, no que concerne às suas abordagens conceituais de *Accountability*, possibilitaram a construção de dez premissas básicas que alicerçaram teoricamente a metodologia e os resultados desta pesquisa:

- 1) Dois sujeitos opostos formam a relação de *Accountability* horizontal: Agência de *Accountability* e Agência Responsável;
- 2) *Accountability* compreende as dimensões informacional, justificação e *enforcement*;
- 3) As dimensões informacional, justificação e *enforcement* são os mecanismos de restrição de poder das Agências Responsáveis. A medida que a dimensão informacional, a justificação e o *enforcement* aumentam, *Accountability* aumenta;
- 4) O *enforcement* das Agências de *Accountability* podem fomentar as dimensões informacional e justificação nas Agências Responsáveis, aumentando seu o nível de *Accountability*;
- 5) O orçamento público é o contrato social, firmado entre o Governo e as Agências Responsáveis, cuja execução a Agência de *Accountability* controla, acompanha, monitora, até puni caso não esteja em conformidade com os objetivos traçados previamente;
- 6) Na relação de responsabilidade entre as Agências Responsáveis e a de *Accountability*, os resultados do orçamento executado tornam o termo *Accountability* sinônimo à prestação de contas.
- 7) No processo de prestação de contas os Relatórios de Gestão - RG são instrumentos fundamentais para que Agências de *Accountability* avaliem os resultados firmados no orçamento público;
- 8) As informações orçamentárias, contábeis e dos indicadores de desempenho institucional podem ser incluídas nos RG para que as Agências de *Accountability* as utilizem como qualificadores das informações prestadas e, por conseguinte, aumentem o nível de *Accountability*;
- 9) As características textuais dos RG podem variar de descritivos ou narrativos a explicativos. Com isso, podem-se associar textos descritivos ou narrativos à dimensão informacional e explicativos à justificação.
- 10) A dimensão *enforcement* adota uma redação imperativa ou instrutiva. Desse modo, não se adequaria aos RG, mas sim aos documentos expedidos pelas Agências de *Accountability*.

Ao se considerar essas premissas, o nível de *Accountability* Horizontal dos RG, como instrumento de divulgação dos resultados preestabelecidos no orçamento público e apresentados pelas Agências Responsáveis a Agência de *Accountability*, pode ser aferido pelas características textuais deles, sejam elas descritivas, narrativas ou explicativas. Ao mesmo tempo, o nível de *Accountability* pode ser aumentado pelo incentivado da dimensão *enforcement* da Agência de *Accountability*.

A Agência de *Accountability* não permaneceu no gênero e o TCU ganhou força na sua especificidade em face do conceito de *Accountability* na abordagem de Bovens (2007), Philp (2009) e Schedler (1999) ser equivalente à prestação de contas das Agências Responsáveis para com a de *Accountability*. Dentre as suas competências, está o julgamento das contas apresentadas pelas Agências Responsáveis por realizar o orçamento público federal nos três poderes do Estado Brasileiro. O *enforcement* dessa Instituição de controle externo sobre as informações e as justificações das e nas Agências Responsáveis o destaca como o principal na relação de *Accountability* Horizontal.

O elo da releitura das teorias de *Accountability* com os resultados da pesquisa ficou a cargo do **tópico 4**. As dez premissas da teoria revisada serviram de base para a elaboração de duas matrizes. Uma para analisar os RG de 2011 e outra para os normativos do TCU.

Tanto uma quanto a outra matriz contiveram, principalmente, técnicas da linguística na análise de conteúdo dos RG e dos normativos. Assim, selecionou-se a técnica de tipologia e tipologização textual com objetivo de constatar se os textos relacionados à ação 4009 dos RG são narrativos, descritivos ou explicativos, de modo a afirmar seu enquadramento na dimensão informacional ou justificativa. Ao mesmo tempo, se os normativos do TCU apresentam características textuais instrucionais e imperativas sobre os RG analisados.

A aplicação dessa técnica evidenciou que os RG podem ser analisados e lidos de uma maneira não formal e não regular. A essência dos seus conteúdos passaria a ser o tipo de texto transcrito: descritivo, narrativo ou explicativo. Relatos descritivos e narrativos não passam de informações declarativas das realizações. Os explicativos entram no porquê, no como, na consistência dos feitos previstos no orçamento público ou em quaisquer contratos sociais.

Assim, ao extrapolar a formalidade do conteúdo relatado, o uso do método de tipologia e tipologização nos RG pode contribuir com as Agências de *Accountability* no aprimoramento de análises e de normatização sobre a prestação de contas das Agências Responsáveis.

O **tópico 5** ficou a cargo de testar esse método linguístico e de aplicar a teoria de *Accountability* de Bovens (2007), Philp (2009) e Schedler (1999), no que concerne, principalmente, às dez premissas já relacionadas. A concretização desse teste e dessa aplicação teórica se

consolidou na análise de conteúdo de 13 RG de 2011 e dos normativos do TCU, utilizando-se de duas matrizes: (i) Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009; e a (ii) Matriz de Análise da Dimensão *Enforcement* dos normativos do TCU sobre os RG das UNIF.

A “Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009” contém oito questões com objetivo de avaliar qualitativamente se o relato da ação 4009 abrange informações contábeis, orçamentárias e indicadores de desempenho, dentro de uma classificação textual descritiva, narrativa ou explicativa.

Os resultados dessa matriz indicam, principalmente, que:

- 1) Os relatos da ação 4009 são descritivos;
- 2) A ação 4009 apresenta a realização das metas físicas, mas o mesmo não ocorre com as metas financeiras;
- 3) As informações contábeis e os indicadores de desempenho não estão contidos nos relatos da ação 4009.

Embora essa matriz possa se aplicar a qualquer ação de governo, os resultados se limitaram a ação 4009. Há outras ações orçamentárias nos RG que poderiam chegar a resultados diferentes, contudo com menores valores orçamentários ou frequências nos orçamentos anuais referentes ao PPA 2008-2011 das UNIF do que a ação 4009. São exemplos dessas outras ações que poderiam ser objeto da matriz: 4004 - Serviços à Comunidade por meio da Extensão Universitária; 4006 - Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica; 8282 - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

A “Matriz de Análise da Dimensão *Enforcement* dos normativos do TCU sobre os RG das UNIF” contém também oito questões com o objetivo de analisar se o TCU determinou e instruiu o relato das ações orçamentárias, constante dos RG de 2011 apresentados pelas UNIF, para que fosse explicativo e dotado de informações contábeis e orçamentárias e de indicadores de desempenho.

Os resultados dessa matriz indicam, principalmente, que:

- 1) Os normativos do TCU apresentam textos imperativos e instrutivos, mas não incentivam diretamente a utilização de informações contábeis e de indicadores de desempenho nos relatos das ações orçamentárias;
- 2) Os normativos do TCU instruem que determinadas situações das ações sejam explicadas, entretanto, essa instrução não se constitui dos três elementos de um texto explicativo: o questionamento, a resolução e a conclusão.

Essa matriz diferente da primeira não restringiu a análise à ação 4009. As normas analisadas regulamentam o conteúdo geral dos RG na prestação de contas, extrapolando os resultados de ações orçamentárias de Entidade específicas. O que tornou mais amplos os resultados das análises em relação às instruções e às determinações de conteúdo dos relatos das ações orçamentárias. Entretanto, os resultados das análises guardam relação com os normativos, com exceção da IN/TCU nº 63/2010 (vigente nos exercícios de 2012 e 2013), referentes aos RG apresentados em 2011 - DN/TCU nº 108/2010 e a PRT/TCU nº 123/2011.

Concernente aos RG apresentados nas prestações de contas de 2012 e 2013, o TCU expediu, respectivamente, outros normativos que não foram analisados e, portanto, poderão não refletir os resultados aqui expostos. Os outros normativos são: exercício 2012 – DN/TCU nº 119/2012 e PRT nº 150/2012; e exercício 2013 – DN/TCU nº 127/2013 e PRT/TCU nº 175/2013.

Entender os porquês dos textos não serem explicativos fez também parte da análise. Três hipóteses podem ser levantadas:

- 1) Os relatos não precedem de questionamentos diretos e explícitos o que pode ter impossibilitado a explicação e a conclusão de um texto explicativo. Mesmo que a ação orçamentária 4009 na sua essência carecesse de uma resposta explicativa sobre seus resultados apresentados.
- 2) A descrição da ação 4009 é genérica e a finalidade dela é abrangente de modo a inviabilizar quaisquer relatos avaliativos. O estabelecimento de objetivos mensuráveis quantitativamente e qualitativamente na LOA, apoiados em indicadores de desempenho e em informações contábeis, poderia contribuir para avaliações objetivas de Agências de *Accountability*;
- 3) As normas de *enforcement* do TCU estudadas não direcionam os relatos para que sejam explicativos ao modo do método de tipologização. Apesar de determinarem e instruírem que situações específicas de gestão sejam explicadas, os normativos não utilizam o conceito linguístico de que para relatos explicativos é necessário que haja três elementos: (i) o questionamento, (ii) a resolução do questionamento e (iii) o fechamento ou conclusão.

Portanto, considerando os resultados da aplicação das duas matrizes, a teoria de *Accountability* revisada, as limitações e as restrições das análises à ação 4009 e a normativos específicos do TCU, chegou-se a conclusão de que os relatos da ação orçamentária 4009 enquadram-se na dimensão informacional (1º nível de *Accountability*), embora houvesse *enforcement*, por parte do TCU, para que se atingisse o nível dimensional de justificação.

Entretanto, mesmo que haja limitações e restrições quanto à generalização das análises da ação 4009 e dos normativos do TCU pelas duas matrizes elaboradas e aplicadas nesta pesquisa, a “Matriz de Análise da Dimensão Responsabilidade da Ação 4009” poderia ser aplicada a outras ações orçamentárias de diferentes Entidades Públicas e exercícios financeiros e a “Matriz de Análise da Dimensão *Enforcement* dos normativos do TCU sobre os RG das UNIF” poderia ser aplicada a outros normativos do TCU ou de outras Agências de *Accountability* de diferentes esferas de governo.

REFERÊNCIAS

BANDIN, L. **Análise de Conteúdo**. . São Paulo: Edições 70, 2011.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

BOWERMAN, M; HUMPHREY, C; OWEN, D. Struggling for supremacy: the case of UK public Audit Institutions. **Critical Perspectives on Accounting**, n. 14, pp. 1 - 22, 2003.

BOBBIO, N. **O Conceito de Sociedade Civil**. Tradução Carlos Néelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

_____, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

BOVENS, M. **Public Accountability**. In: FERLIE, E.; LYNN JR, L. E.; POLLITT, C. (orgs). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. **Diretrizes gerais do programa de apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI**. Brasília: DF, 2007.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Brasília: DF, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Uma reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P.(Orgs.). *Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: UnB, 1999.

_____. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P.(Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. **Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado.** In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SOLA, L; Wilhein, J. Sociedade e Estado em transformação. Brasília: Unesp, 1999b.

BROADBENT, J.; LAUGHLIN, R. Resisting the “New Public Management”. **Accounting Auditing & Accountability Journal**, v. 11, n. 4, pp. 403-435, 1998.

CAVALLUZZO, K. S.; ITTNER, C. D. Implementing performance measurement innovations: evidence from government. **Accounting, Organizations and Society**, n. 29, pp. 243–267, 2004.

CHAMBERS, S. Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation. **The Journal of Political Philosophy**, v.12, n. 4, pp. 389–410, 2004.

CHRISTIANO, T. The authority of democracy. **The Journal of Political Philosophy**, v. 12 (3), pp. 266-290, 2004.

JULNES, P. L. Performance Measurement: An Effective Tool for Government Accountability? The Debate Goes On. **Evaluation**, v. 12(2), pp. 219–235, 2006.

DA SILVA, P. N. **Tipologias Textuais. Como Classificar textos e sequências.** Coimbra: Almedina, 2012.

DE PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, v. 43(6), pp.1343-1368, nov./dez. 2009.

ETZIONI, A. Is transparency the best disinfectant? **The Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 3, 2010.

FERREIRA, C. M. M. **Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor.** In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P.(Orgs.). Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995. Ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: UnB, 1999.

FIORIN, J. L. **Introdução à Linguística I: objetos teóricos.** São Paulo: Contexto, 2002.

FOX, J. The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. **Development in Practice**, v. 17, n. 4 & 5, pp. 663–671, 2007.

GRAU, N. C. **Repensando o público através da sociedade**. Rio de Janeiro: Revan, ENAP, 1991.

_____. **Responsabilización por el control social**. In: CLAD. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

HEALD, D. **Transparency as an instrumental value**. In: HOOD, C. H.; HEALD, D. Transparency: the key of better governance. Oxford: Oxford University Press, 2006a.

_____. **Varieties of transparency**. In: HOOD, C. H.; HEALD, D. Transparency: the key of better governance. Oxford: Oxford University Press, 2006b.

HUMPHREY, C.; MILLER, P.; SCAPERS, R. W. Accounting and Accountabele Management in the UK Public Sector. **Accounting, Auditing and Accountability Journal**, v. 6, n. 3, pp. 7-29, 1993.

ISLAM, R. Do more transparent governments govern better? **The World Bank Policy Research** (Working Paper, 3077), jun. 2003.

LAMAS, Ó. L. Introducción a la tipología textual. **Cuadernos de Lengua Española**. Madrid: Arco Libros, 2009.

LODGE, M; STIRTON, L. Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. **Journal of law and society**, v. 28 (4), pp. 471–489, dez. 2001.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. **Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil**. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). Burocracia e política no Brasil. Desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MARCUCCIO, M; STECCOLINI, I. Patterns of voluntary extended performance reporting in Italian local authorities. **International Journal of Public Sector Management**, v. 22 (2), pp. 146 – 167, 2009.

MARCUSCHI, L. A. "**Gêneros textuais: definição e funcionalidade**". In DIONISIO, A. P.; MACHADO, A. R.; BEZERRA, M. A. (Orgs.). Gêneros Textuais & Ensino. São Paulo: Parábola editorial, 2010.

MULGAN, R. Comparing Accountability in the Public and Private Sectors. **Australian Journal of Public Administration**, n. 59(1), pp. 87-97, 2000.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OECD. Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability. **Journal on Budgeting**, v. 4, n. 2, pp. 47-75, 2004.

O'DONNELL, G. **Horizontal Accountability in New Democracies**. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Orgs.). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

_____. **Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política**. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, pp. 11-31, 2004.

PHILP, M. Delimiting democratic accountability. **Political Studies**, v. 57 (2), pp. 28-53, 2009.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, pp. 679-698, jul./ago, 2006.

POLLITT, C; SUMMA, H. Reflexive Watchdogs? How Spreme Audit Institutions Account for Themselves. **Public Administration**, v. 75, n. 2, pp. 313–336, 1997.

POLLITT, C. **Performance audit in western europe: trends and choices**. *Critical Perspectives on Accounting*, n. 14, pp. 157–170, 2003.

PRZEWORSKI, A. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P.(Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PRZEWORSKI, A; MANIN, B; STOKES, S. **Elections and representations**. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (Orgs.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. A. **Democracy, elections, and accountability for economic outcomes**. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RAINEY, H. G; BOZEMAN, B.. Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, pp 447 – 69, 2000.

RAMOS, M. **Governança regulatória: experiências e contribuições para uma melhor qualidade regulatória.** In: RAMALHO, P. I. S. (Org.). Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: ANVISA: Casa Civil da Presidência da República, 2009.

ROMZEK, B. S.; INGRAHAM, P. Cross pressures of accountability: initiative, command, and failure in the Ron Brown Plane Crash. **Public Administration Review**, v. 60, n. 3, pp. 240-253, 2000.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Social Accountability in Latin America. **Journal of Democracy, Baltimore**, v. 11, n. 4, p. 147-158, Oct, 2000.

SCHEDLER, A. **Conceptualizing Accountability.** In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). **The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

STIGLITZ, J. **On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life.** Oxford: Oxford Amnesty Lectures, 1999.

STREIM, H. **Agency problems in the legal political system and supreme auditing institutions.** European Journal of Law and Economics, v. 1, n. 3, pp. 177-191, 1994.

TALLBERG, J. **Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union.** International Organization, . 56, n. 3, pp. 609-643, 2003.

APÊNDICE A – Dados gerais das UNIF analisadas

	UNIF	<i>Website</i>	Região	Estado	Município da Sede da Reitoria	Ato de Criação da UNIF antes da Federalização (1)	Data do Ato (1)	Ato de Criação ou Federalização da UNIF (1)	Data do Ato (1)	Idade da UNIF (anos e fração) em 31/12/2011
1	UFRJ	www.ufrj.br	Sudeste	RJ	Rio de Janeiro	Decreto Estadual 14343	07/09/1920	Lei 4831	05/11/1965	91,25
3	UFMG	www.ufmg.br	Sudeste	MG	Belo Horizonte	Lei Estadual 956	07/09/1927	Lei 971	16/12/1949	84,25
4	UFBA	www.ufba.br	Nordeste	BA	Salvador			Lei 9155	18/04/1946	65,67
5	UFPE	www.ufpe.br	Nordeste	PE	Recife			Decreto 9388	20/06/1946	65,50
6	UFPR	www.ufpr.br	Sul	PR	Curitiba			Lei 1254	04/12/1950	61,00
7	UFRGS	www.ufrgs.br	Sul	RS	Porto Alegre			Lei 1254	04/12/1950	61,00
8	UFC	www.ufc.br	Nordeste	CE	Fortaleza			Lei 2373	23/12/1954	57,00
9	UFPA	www.ufpa.br	Norte	PA	Belém			Lei 3191	02/07/1957	54,42
10	UFSCar	www.ufscar.br	Sudeste	SP	São Carlos			Lei 3835	13/12/1960	51,00
11	UFJF	www.ufjf.br	Sudeste	MG	Juiz de Fora			Lei 3858	23/12/1960	51,00
12	UFSM	www.ufsm.br	Sul	RS	Santa Maria			Lei 3834	14/12/1960	51,00
13	UFG	www.ufg.br	Centro-Oeste	GO	Goiânia			Lei 3834	14/12/1960	51,00
14	UFRN	www.ufrn.br	Nordeste	RN	Natal			Lei 3849	18/12/1960	51,00
15	UFPB	www.ufpb.br	Nordeste	PB	João Pessoa			Lei 3835	13/12/1960	51,00
16	UFSC	www.ufsc.br	Sul	SC	Florianópolis			Lei 3849	18/12/1960	51,00
17	UFF	www.uff.br	Sudeste	RJ	Niterói			Lei 3848	20/12/1960	51,00
18	UFAL	www.ufal.edu.br	Nordeste	AL	Maceio			Lei 3867	25/01/1961	50,92
19	UFES	www.ufes.br	Sudeste	ES	Vitória			Lei 3868	30/01/1961	50,92
20	FUNB	www.unb.br	Centro-Oeste	DF	Brasília			Lei 3998	15/12/1961	50,00
21	FUAM	www.ufam.edu.br	Norte	AM	Manaus			Lei 4069	12/06/1962	49,50
1	UFRRJ	www.ufrj.br	Sudeste	RJ	Seropédica			Decreto 1984	10/01/1963	48,92
22	UFRG	www.furg.br	Sul	RS	Rio Grande			Decreto Lei 774	20/08/1964	47,33
23	UFMA	www.ufma.br	Nordeste	MA	São Luís			Lei 5152	21/10/1966	45,17
24	UFS	www.ufs.br	Nordeste	SE	São Cristóvão			Decreto Lei 269	28/02/1967	44,83
25	UFRPE	www.ufrpe.br	Nordeste	PE	Recife			Lei 2524	17/05/1967	44,58
26	UFPI	www.ufpi.br	Nordeste	PI	Teresina			Lei 5.528	12/11/1968	43,08
27	UFV	www.ufv.br	Sudeste	MG	Viçosa			Decreto Lei 570	08/05/1969	42,58
28	UFOP	www.ufop.br	Sudeste	MG	Ouro Preto			Decreto-Lei 778	21/08/1969	42,33

	UNIF	Website	Região	Estado	Município da Sede da Reitoria	Ato de Criação da UNIF antes da Federalização (1)	Data do Ato (1)	Ato de Criação ou Federalização da UNIF (1)	Data do Ato (1)	Idade da UNIF (anos e fração) em 31/12/2011
29	UFPEL	www.ufpel.edu.br	Sul	RS	Pelotas			Decreto Lei 750	08/08/1969	42,33
30	UFU	www.ufu.br	Sudeste	MG	Uberlândia			Decreto Lei 762	14/12/1969	42,00
31	UFMT	www.ufmt.br	Centro-Oeste	MT	Cuiabá			Lei 5647	10/12/1970	41,00
32	UFAC	www.ufac.br	Norte	AC	Rio Branco			Lei 6525	05/04/1974	37,67
33	UNIRIO	www.unirio.br	Sudeste	RJ	Rio de Janeiro			Lei 6.655	05/06/1979	32,50
34	UFMS	www.ufms.br	Centro-Oeste	MS	Campo Grande			Lei 6679	05/07/1979	32,42
35	UNIR	www.unir.br	Norte	RO	Porto Velho			Lei 7011	08/07/1982	29,42
36	UFRR	www.ufrr.br	Norte	RR	Boa Vista			Lei 7.364	12/09/1985	26,25
37	UNIFAP	www.unifap.br	Norte	AP	Macapá			Lei 7530	29/08/1986	25,33
38	UNIFESP	www.unifesp.br	Sudeste	SP	São Paulo			Lei 8957	15/11/1994	17,08
39	UFLA	www.ufla.br	Sudeste	MG	Lavras			Lei 8956	15/12/1994	17,00
40	UFT	www.uft.edu.br	Norte	TO	Palmas			Lei 10.032	23/10/2000	11,17
41	UNIFEI	www.unifei.edu.br	Sudeste	MG	Itajubá			Lei 10435	24/04/2002	9,67
42	UFSJ	www.ufsj.edu.br	Sudeste	MG	São João Del Rei			Lei 10.425	19/04/2002	9,67
43	UFCG	www.ufcg.edu.br	Nordeste	PB	Campina Grande			Lei 10.419	09/04/2002	9,67
44	UNIVASF	www.univasf.edu.br	Nordeste	BA, PE e PI	Petrolina – PE			Lei 10473	27/06/2002	9,50
45	UFRA	www.ufra.edu.br	Norte	PA	Belém			Lei 10.611	23/12/2002	9,00
46	UNIFAL	http://unifal-mg.edu.br	Sudeste	MG	Alfenas			Lei 11.154	29/07/2005	6,42
47	UFERSA	www.ufersa.edu.br	Nordeste	RN	Mossoró			Lei 11.155	29/07/2005	6,42
48	UFRB	www.ufrb.edu.br	Nordeste	BA	Cruz das Almas			Lei 11.151	29/07/2005	6,42
49	UFGD	www.ufgd.edu.br	Centro-Oeste	MS	Dourados			Lei 11.153	29/07/2005	6,42
50	UFABC	www.ufabc.edu.br	Sudeste	SP	Santo André			Lei 11.145	26/07/2005	6,42
51	UFTM	www.uftm.edu.br	Sudeste	MG	Uberaba			Lei 11.152	29/07/2005	6,42
52	UFVJM	www.ufvjm.edu.br	Sudeste	MG	Diamantina			Lei 11.173	06/09/2005	6,25
53	UTFPR	www.utfpr.edu.br	Sul	PR	Curitiba			Lei 11.184	07/10/2005	6,17
54	UNIPAMPA	http://unipampa.edu.br	Sul	RS	Bagé			Lei 11.640	11/01/2008	3,92
55	UFCSPA	www.ufcspa.edu.br	Sul	RS	Porto Alegre			Lei 11.641	14/01/2008	3,92
56	UFFS	www.uffs.edu.br	Sul	SC, PR e RS	Chapecó – SC			Lei 12.029	15/09/2009	2,25

	UNIF	Website	Região	Estado	Município da Sede da Reitoria	Ato de Criação da UNIF antes da Federalização (1)	Data do Ato (1)	Ato de Criação ou Federalização da UNIF (1)	Data do Ato (1)	Idade da UNIF (anos e fração) em 31/12/2011
57	UFOPA	www.ufopa.edu.br/	Norte	PA	Santarém			Lei 12.085	05/11/2009	2,08
58	UNILA	www.unila.edu.br	Sul	PR	Foz do Iguaçu			Lei 12.189	12/01/2010	1,92
59	UNILAB	www.unilab.edu.br/	Nordeste	CE e BA	Redenção – CE			Lei 12.289	20/07/2010	1,42

Fonte: Relatórios de Gestão das UNIF do exercício de 2011 (www.tcu.gov.br).

Observação: (1) foram realizadas as leituras das respectivas legislações para confirmar a informações dos RG. Há divergência no RG que cita o Decreto nº 8319 de 1910, contudo não se referia à criação da Universidade e sim à do Centro Agrônômico; este não tinha o status de Universidade. O Decreto nº 1984 de 1963 é cria a UFRRJ. Quanto às UNIF não há observação das legislações citadas.

APÊNDICE B – Informações quantitativas de Unidades administrativas e de Ensino ligadas às UNIF

	UNIF	Nº de Campi (2011)	Nº de Campi em município diferente do da Sede da Reitoria (2011)	Hospital Universitário (UO) vinculado à UNIF (2011)	Hospital Veterinário	Fundação de Apoio (2011) Lei nº 8958/1994	Escola ou Colégio de Aplicação	Escola ou Colégio agrícola	Total de Unidades vinculadas à UNIF
1	UFRJ	2	1	1	0	1	1	0	6
2	UFMG	1	1	1	0	1	1	0	5
3	FUNB	4	3	1	0	1	0	0	9
4	UFF	6	5	1	1	1	0	1	15
5	UFRGS	NHIP	NHIP	1	1	1	1	0	4
6	UFPR	3	2	1	1	1	0	0	8
7	UFBA	4	3	1	1	2	0	0	11
8	UFC	4	3	1	0	1	0	0	9
9	UFSC	4	3	1	0	1	1	0	10
10	UFPB	3	2	1	1	1	0	1	9
11	UFPE	3	2	1	0	1	1	0	8
12	UFRN	7	6	1	0	1	1	0	16
13	UFPA	11	10	2	0	1	1	0	25
14	UFSM	4	3	1	1	1	0	0	10
15	UFG	4	3	1	1	1	1	0	11
16	UNIFESP	5	4	1	0	1	0	0	11
17	UFU	4	3	1	1	1	0	0	10
18	UFES	4	2	1	1	1	0	1	10
19	UFJF	1	0	1	0	1	1	0	4
20	UFMT	4	3	1	1	1	0	0	10
21	UFV	3	2	0	0	1	1	0	7
22	UFAL	3	2	1	0	1	0	0	7
23	UFMA	8	7	1	0	0	1	0	17
24	UFPI	5	4	1	1	1	0	0	12
25	UFPEL	NHIP	NHIP	1	0	1	0	0	2
26	FUAM	6	5	1	0	1	0	0	13
27	UFMS	11	10	1	0	1	0	0	23
28	UFMG	6	5	1	0	0	0	0	12
29	UTFPR	12	11	0	0	1	0	0	24

	UNIF	Nº de Campi (2011)	Nº de Campi em município diferente do da Sede da Reitoria (2011)	Hospital Universitário (UO) vinculado à UNIF (2011)	Hospital Veterinário	Fundação de Apoio (2011) Lei nº 8958/1994	Escola ou Colégio de Aplicação	Escola ou Colégio agrícola	Total de Unidades vinculadas à UNIF
30	UFS	4	3	1	0	1	1	0	10
31	UFRRJ	3	2	0	0	1	0	1	7
32	UFRG	4	3	1	0	0	0	0	8
33	UFSCar	3	2	0	0	1	0	0	6
34	UFRPE	3	2	0	1	1	0	1	8
35	UNIRIO	1	0	1	0	1	0	0	3
36	UFTM	1	0	1	0	1	0	0	3
37	UFOP	4	3	0	0	1	0	0	8
38	UFAC	2	1	0	0	1	1	0	5
39	UFLA	1	0	0	1	1	0	0	3
40	UFABC	2	1	0	0	0	0	0	3
41	UFSJ	6	3	0	0	1	0	0	10
42	UFT	7	6	0	0	1	0	0	14
43	UNIR	8	7	0	0	1	0	0	16
44	UFGD	1	0	1	0	1	0	0	3
45	UFVJM	3	2	0	0	NHIP	0	0	5
46	UNIFEI	2	1	0	0	1	0	0	4
47	UFRB	4	3	0	0	1	0	0	8
48	UFERSA	4	3	0	0	1	0	0	8
49	UFRA	4	3	0	1	1	0	0	9
50	UNIPAMPA	11	10	0	1	1	0	0	23
51	UFRR	2	0	0	0	1	1	1	5
52	UNIFAL	3	2	0	0	1	0	0	6
53	UNIVASF	3	2	0	1	0	0	0	6
54	UNIFAP	5	4	0	0	1	0	0	10
55	UFCSPA	1	0	0	0	0	0	0	1
56	UFFS	5	4	0	0	0	0	0	9
57	UNILA	1	0	0	0	0	0	0	1
58	UFOPA	7	6	0	0	0	0	0	13
59	UNILAB	3	2	0	0	1	0	0	6

	UNIF	Nº de Campi (2011)	Nº de Campi em município diferente do da Sede da Reitoria (2011)	Hospital Universitário (UO) vinculado à UNIF (2011)	Hospital Veterinário	Fundação de Apoio (2011) Lei nº 8958/1994	Escola ou Colégio de Aplicação	Escola ou Colégio agrícola	Total de Unidades vinculadas à UNIF
	Total	143	106	33	16	34	14	6	352

Fonte: Relatórios de Gestão das UNIF do exercício de 2011 (www.tcu.gov.br).

Legenda: (A) As UNIF estão organizadas em ordem decrescente da dotação total acumulada; NHIP – Não há informação precisa que possibilitou seu uso.

APÊNDICE C – Informações quantitativas da pós-graduação e graduação das UNIF em 2011

	UNIF (A)	Número de vagas na Pós-Graduação (Stricto Sensu) (B)	Número de Cursos de Pós - Graduação (Stricto Sensu) (C)	Número de discente de Pós-Graduação ou média de matrícula nos 2 semestres (Strito Sensu), o menor (D)	Número de Cursos (turmas) de Graduação (E)	Número de vagas na Graduação ou meta prevista ação 4009, o menor (F)	Nº de discente matriculado na Graduação - NDMG ou meta realizada na ação 4009, o menor (G)	Frequência relativa do NDMG	Frequência Acumulada do NDMG
1	UFRJ	NHI	159	10560	141	45000	43170	4,91	4,91
2	UFPA	NHI	72	3406	146	36000	34604	3,93	8,84
3	UFF	NHI	91	4171	104	38000	32682	3,72	12,56
4	UFBA	NHI	64	4082	112	37000	32676	3,72	16,27
5	UFPE	NHI	114	6076	95	29701	31204	3,55	19,82
6	UFSC	NHI	59	6692	NHIP	34195	29938	3,40	23,22
7	UFPB	NHI	70	3287	130	26600	29776	3,39	26,61
8	FUNB	NHI	NHI	NHI	NHIP	29436	28546	3,25	29,86
9	UFMG	NHI	NHI	7276	92	28366	28244	3,21	33,07
10	UFPR	NHI	69	4309	110	20759	27500	3,13	36,19
11	UFS	NHI	40	1351	111	17678	26549	3,02	39,21
12	UFRN	NHI	84	4244	120	24043	24552	2,79	42,00
13	UFC	NHI	83	3654	98	20619	24211	2,75	44,76
14	UFRGS	NHI	149	9682	87	25215	23269	2,65	47,40
15	UTFPR	NHI	22	867	87	16428	22085	2,51	49,91
16	UFG	NHI	64	3088	151	22200	21243	2,42	52,33
17	UFPI	NHI	36	1023	99	20884	20742	2,36	54,69
18	UFMT	NHI	39	1414	88	20079	20686	2,35	57,04
19	UFAL	NHI	34	1356	80	17800	20650	2,35	59,39
20	UFU	NHI	NHI	NHI	NHIP	18869	19823	2,25	61,64
21	UFMA	NHI	27	822	73	17654	19719	2,24	63,88
22	FUAM	NHI	46	1719	109	19000	19681	2,24	66,12
23	UFES	NHI	46	1862	81	18000	18333	2,08	68,20
24	UFMG	NHI	NHI	NHI	NHI	16000	17068	1,94	70,14
25	UFMS	NHI	NHI	NHI	NHI	17400	16910	1,92	72,07
26	UFMS	NHI	35	1388	106	14500	15454	1,76	73,82
27	UFPEL	NHI	47	2251	88	12500	14660	1,67	75,49

	UNIF (A)	Número de vagas na Pós-Graduação (Stricto Sensu) (B)	Número de Cursos de Pós - Graduação (Stricto Sensu) (C)	Número de discente de Pós-Graduação ou média de matrícula nos 2 semestres (Strito Sensu), o menor (D)	Número de Cursos (turmas) de Graduação (E)	Número de vagas na Graduação ou meta prevista ação 4009, o menor (F)	Nº de discente matriculado na Graduação - NDMG ou meta realizada na ação 4009, o menor (G)	Frequência relativa do NDMG	Frequência Acumulada do NDMG
28	UFJF	NHI	44	NHI	53	12300	14313	1,63	77,12
29	UFT	NHI	NHIP	NHIP	48	10000	13743	1,56	78,68
30	UFV	NHI	40	2348	67	11313	11918	1,36	80,03
31	UFSJ	NHI	14	NHIP	37	7384	10755	1,22	81,26
32	UFRRJ	NHI	17	1358	57	10000	10588	1,20	82,46
33	UFRPE	NHI	41	891,5	41	12524	10097	1,15	83,61
34	UFOP	NHI	28	898	37	10146	9660	1,10	84,71
35	UFSCar	NHI	62	3.079	57	13692	9589	1,09	85,80
36	UFRG	NHI	28	958	53	9159	8.806	1,00	86,80
37	UFAC	NHI	5	196,5	43	8168	8560	0,97	87,77
38	UNIFESP	NHI	NHI	3607	56	8300	8363	0,95	88,72
39	UNIR	NHI	9	NHIP	57	8720	8228	0,94	89,66
40	UFLA	NHI	39	1543	22	6962	7921	0,90	90,56
41	UNIRIO	NHI	22	NHI	NHI	12931	7759	0,88	91,44
42	UNIPAMPA	61	5	61	54	8500	7049	0,80	92,24
43	UNIFAP	310	NHIP	255	NHI	6517	6.439	0,73	92,97
44	UFRR	NHI	7	198	36	5000	6202	0,71	93,68
45	UFRB	264	9	257	35	7610	5955	0,68	94,36
46	UFABC	NHI	14	503	28	5880	5550	0,63	94,99
47	UFGD	NHI	16	462	28	5757	5365	0,61	95,60
48	UFERSA	323	11	323	24	5700	5249	0,60	96,19
49	UFVJM	NHI	NHI	NHIP	NHI	6785	4739	0,54	96,73
50	UNIFAL	NHI	13	133	26	5400	4735	0,54	97,27
51	UNIVASF	NHI	NHI	NHI	21	5945	4400	0,50	97,77
52	UNIFEI	NHI	14	NHI	30	3980	4064	0,46	98,23
53	UFFS	NA	0	0	NHI	4320	3979	0,45	98,69
54	UFTM	NHI	NHI	299	NHI	4260	3922	0,45	99,13
55	UFRA	NHI	7	334	14	2300	2670	0,30	99,44

	UNIF (A)	Número de vagas na Pós-Graduação (Stricto Sensu) (B)	Número de Cursos de Pós - Graduação (Stricto Sensu) (C)	Número de discente de Pós-Graduação ou média de matrícula nos 2 semestres (Strito Sensu), o menor (D)	Número de Cursos (turmas) de Graduação (E)	Número de vagas na Graduação ou meta prevista ação 4009, o menor (F)	Nº de discente matriculado na Graduação - NDMG ou meta realizada na ação 4009, o menor (G)	Frequência relativa do NDMG	Frequência Acumulada do NDMG
56	UFOPA	70	2	70	9	2420	2420	0,28	99,71
57	UFCSPA	NHI	3	258	8	1458	1535	0,17	99,89
58	UNILA	0	0	0	12	2000	669	0,08	99,96
59	UNILAB	0	0	0	5	500	338	0,04	100,00
Total		Impreciso	Impreciso	Impreciso	Impreciso	869857	879555	100,00	

Fonte: Relatórios de Gestão das UNIF do exercício de 2011 (www.tcu.gov.br).

Legenda: (A) As UNIF estão organizadas em ordem decrescente do número de matrículas na graduação (G); NHI – Não há informação; NHP – Não há informação precisa que possibilitou seu uso; Impreciso – pela o número considerável de NHI e NHP não há como se aferir a quantidade total da variável.

APÊNDICE D – Informações quantitativa de recursos humanos da UNIF em 2011

	UNIF	Quadro de Docentes Efetivos (20h/40h/DE)	Quadro de docentes substitutos, temporários e visitantes	Professor Equivalente (Decisão nº 408/TCU)	Quadro de técnico-administrativos em educação (com HU)	Quadro de técnico-administrativos em educação (sem HU)	Funcionário Equivalente com HU (Decisão nº 408/TCU)	Funcionário Equivalente sem HU (Decisão nº 408/TCU)
1	UFRJ	5.872	381	3.904	9.241	5.372	8.950	5.326
2	UFF	2.941	144	2.701	4.705	NHI	5.857	4.075
3	UFMG	2.704	172	2.593	4.411	2.706	7.413	4.158
4	FUNB	2.682	167	2.308	2.296	NHI	9.177	6.441
5	UFRGS	2.528	163	2.364	NA	2.586	NA	4.494
6	UFBA	2.257	396	2.300	3.288	2.038	4.250	3.055
7	UFPR	2.192	186	2.198	4.957	3.085	4.860	3.121
8	UFPB	2.142	97	2.078	3.647	2.670	4.562	3.655
9	UFPA	2.042	110	2.152	2.243	1.556	2.460	1.773
10	UFRN	1.918	227	1.879	3.202	2.084	3.092	2.058
11	UFC	1.865	158	1.852	3.466	2.426	3.283	1.927
12	UFG	1.828	128	1.818	3.492	2.502	3.437	2.483
13	UFSC	1.824	308	2.125	3.127	1.794	3.584	2.337
14	FUAM	1.755	271	1.436	NHI	2.462	2.395	1782.5
15	UFES	1.641	0	1.590	2.068	2.850	2.788	2.061
16	UFMT	1.493	201	1.576	1.525	NHIP	2.224	1.786
17	UFPI	1.399	144	1.385	1.112	NHIP	2.174	2.083
18	UFAL	1.296	86	1.220	1.556	643	2.473	1.528
19	UNIFESP	1.211	24	NHI	NA	2.129	NA	NHI
20	UFMA	1.183	191	1.270	1.527	808	2.205	1.534
21	UFV	1.110	NHIP	1.066	NA	NHIP	NA	3.019
22	UFPEL	1.109	104	1.205	1.193	867	2.299	1.978
23	UFS	1.069	241	1.162	1.154	NHIP	1.840	1.291
24	UFMS	1.029	118	1.078	1.797	1.024	2.605	1.478
25	UFJF	1.026	140	1.110	NHI	NHI	2.445	1.574
26	UFRRJ	1.022	66	1.068	NA	1.757	NA	1.751
27	UFSCar	981	160	1.074	NA	883	NA	1.314
28	UFRPE	892	96	925	NA	885	NA	1.478
29	UFT	700	35	774	NA	600	NA	1.136

	UNIF	Quadro de Docentes Efetivos (20h/40h/DE)	Quadro de docentes substitutos, temporários e visitantes	Professor Equivalente (Decisão nº 408/TCU)	Quadro de técnico-administrativos em educação (com HU)	Quadro de técnico-administrativos em educação (sem HU)	Funcionário Equivalente com HU (Decisão nº 408/TCU)	Funcionário Equivalente sem HU (Decisão nº 408/TCU)
30	UFRG	673	48	667	1.049	NHI	1.346	889
31	UFSJ	618	33	660	NA	NHIP	NA	703
32	UTFPR	597	144	NHI	NA	909	NA	NHI
33	UFAC	588	17	516	NA	521	NA	708
34	UNIR	570	35	616	NA	293	NA	467
35	UNIPAMPA	553	20	539	NA	560	NA	849
36	UFRB	530	42	532	NA	493	NA	907
37	UFLA	484	58	518	NA	409	NA	1.130
38	UFABC	432	0	774	NA	527	NA	1.136
39	UNIVASF	392	74	379	NA	279	NA	526
40	UFGD	378	13	385	504	292	1.279	518
41	UNIFEI	378	4	380	NA	423	NA	495
42	UNIFAL	362	39	398	NA	249	NA	546
43	UNIFAP	313	50	254	NA	213	NA	296
44	UFERSA	300	44	393	NA	372	NA	474
45	UFCSPA	253	2	255	NA	165	NA	250
46	UFRA	235	16	233	NA	416	NA	603
47	UFOPA	218	1	218	NA	233	NA	296
48	UNILA	40	38	78	NA	75	NA	135
49	UNILAB	11	10	30	NA	51	NA	86
50	UFRR	NHI	80	403	NA	NHI	NA	553
51	UFOP	NHI	135	829	NA	NHI	NA	1.282
52	UFTM	NHI	NHI	414	NHI	NHI	1.840	763
53	UNIRIO	NHI	NHI	741	NHI	NHI	1.800	816
54	UFCG	NHI	217	1.290	NHI	NHI	2.475	1.906
55	UFU	NHI	NHI	1.479	NHI	NHI	3.909	2.445
56	UFSM	NHI	162	1.493	NHI	NHI	3.863	2.185
57	UFVJM	NHIP	NHIP	457	NA	NHIP	NA	556
58	UFFS	NHIP	NHIP	324	NA	NHIP	NA	467
59	UFPE	NHI	NHI	2.646	NHI	NHI	4.808	2.882

	UNIF	Quadro de Docentes Efetivos (20h/40h/DE)	Quadro de docentes substitutos, temporários e visitantes	Professor Equivalente (Decisão nº 408/TCU)	Quadro de técnico-administrativos em educação (com HU)	Quadro de técnico-administrativos em educação (sem HU)	Funcionário Equivalente com HU (Decisão nº 408/TCU)	Funcionário Equivalente sem HU (Decisão nº 408/TCU)
Total aproximado		59.636	5.202	56.027	61.560	50.207	86.996	79.924

Fonte: Relatórios de Gestão das UNIF do exercício de 2011 (www.tcu.gov.br).

Legenda: (A) As UNIF estão organizadas em ordem decrescente do quadro de docentes efetivos; NA – Não se aplica a variável por não haver HU vinculado a à UNIF; NHI – Não há informação; NHP – Não há informação precisa que possibilitou seu uso; Impreciso – pela o número considerável de NHI e NHP não há como se aferir a quantidade total da variável.

Apêndice E – Instrumentos de Gestão utilizados pelas UNIF: planejamento, contabilidade e indicadores de gestão

	UNIF (A)	Aplica Sistema de Gestão Estratégica? Se sim, qual? (B)	Apresenta demonstrações contábeis nos termos da 4.320/64? (C)	Apresenta demonstrações contábeis nos termos da 4.320/64 com notas explicativas? (D)	Apresenta Análise sobre as demonstrações contábeis? (E)	Apresenta os indicadores de desempenho determinados pela Decisão TCU nº 408? (F)	Apresenta memória de cálculo com todos os dados primários dos indicadores de desempenho da Decisão TCU 408/2002? (G)	Apresenta análise dos indicadores da Decisão TCU 408/2002? (H)	Apresenta Indicadores de desempenho diferentes dos solicitados pelo TCU? (I)	Apresenta Análise dos indicadores diferentes dos solicitados pelo TCU? (J)
1	UFRJ	PDI	0	0	0	1	1	0	0	0
2	UFMG	PDI	1	1	1	1	1	0	0	0
3	FUNB	PDI	1	0	0	1	0	1	0	0
4	UFF	PDI	1	0	1	1	1	0	0	0
5	UFRGS	PDI	0	0	0	1	0	0	1	0
6	UFPR	PDI	0	0	0	1	1	0	0	0
7	UFBA	NHI	0	0	0	1	1	1	0	0
8	UFC	PDI	0	0	0	1	1	1	0	0
9	UFSC	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
10	UFPB	PDI	0	0	0	1	0	0	1	1
11	UFPE	PDI	0	0	0	1	0	1	0	0
12	UFRN	PDI	0	0	0	1	1	0	0	0
13	UFPA	PDI	0	0	0	1	1	0	0	0
14	UFSM	BSC	1	1	1	1	0	0	0	0
15	UFG	PDI	0	0	0	1	1	1	0	0
16	UNIFESP	PDI	1	1	0	1	0	0	0	0
17	UFU	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
18	UFES	PDI	0	0	0	1	1	1	0	0
19	UFJF	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
20	UFMT	PDI	0	0	0	1	0	0	1	1
21	UFV	NHI	0	0	0	1	0	0	1	0
22	UFAL	PDI	0	0	0	1	1	1	1	1
23	UFMA	PDI	0	0	0	1	1	1	0	0
24	UFPI	PDI	0	0	0	1	0	1	0	0
25	UFPEL	NHI	0	0	0	1	1	0	0	0

	UNIF (A)	Aplica Sistema de Gestão Estratégica? Se sim, qual? (B)	Apresenta demonstrações contábeis nos termos da 4.320/64? (C)	Apresenta demonstrações contábeis nos termos da 4.320/64 com notas explicativas? (D)	Apresenta Análise sobre as demonstrações contábeis? (E)	Apresenta os indicadores de desempenho determinados pela Decisão TCU nº 408? (F)	Apresenta memória de cálculo com todos os dados primários dos indicadores de desempenho da Decisão TCU 408/2002? (G)	Apresenta análise dos indicadores da Decisão TCU 408/2002? (H)	Apresenta Indicadores de desempenho diferentes dos solicitados pelo TCU? (I)	Apresenta Análise dos indicadores diferentes dos solicitados pelo TCU? (J)
26	FUAM	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
27	UFMS	PDI	0	0	0	1	1	0	1	1
28	UFCG	NHI	0	0	0	1	0	0	0	0
29	UTFPR	PDI	0	0	0	1	0	0	1	1
30	UFS	PDI	0	0	0	1	0	1	0	0
31	UFRRJ	PDI	0	0	0	1	1	0	1	1
32	UFRG	PDI	0	0	1	1	0	0	0	0
33	UFSCar	PDI	1	0	0	1	0	0	0	0
34	UFRPE	PDI	1	0	1	1	1	1	0	0
35	UNIRIO	PDI	0	0	0	1	0	0	1	0
36	UFTM	PDI	0	0	0	1	0	1	0	0
37	UFOP	PDI	0	0	0	1	0	1	0	0
38	UFAC	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
39	UFLA	PDI	0	0	0	1	0	1	1	1
40	UFABC	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
41	UFSJ	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
42	UFT	PDI	0	0	0	1	0	0	1	1
43	UNIR	PDI	0	0	0	1	1	1	0	0
44	UFGD	PDI	0	0	0	1	1	0	1	1
45	UFVJM	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
46	UNIFEI	PDI	0	0	0	1	1	1	0	0
47	UFRB	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
48	UFERSA	PDI	0	0	0	1	0	1	1	1
49	UFRA	PDI	0	0	0	1	0	0	1	0
50	UNIPAMPA	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
51	UFRR	PDI	0	0	1	1	0	1	0	0

	UNIF (A)	Aplica Sistema de Gestão Estratégica? Se sim, qual? (B)	Apresenta demonstrações contábeis nos termos da 4.320/64? (C)	Apresenta demonstrações contábeis nos termos da 4.320/64 com notas explicativas? (D)	Apresenta Análise sobre as demonstrações contábeis? (E)	Apresenta os indicadores de desempenho determinados pela Decisão TCU nº 408? (F)	Apresenta memória de cálculo com todos os dados primários dos indicadores de desempenho da Decisão TCU 408/2002? (G)	Apresenta análise dos indicadores da Decisão TCU 408/2002? (H)	Apresenta Indicadores de desempenho diferentes dos solicitados pelo TCU? (I)	Apresenta Análise dos indicadores diferentes dos solicitados pelo TCU? (J)
52	UNIFAL	PDI	0	0	0	1	0	0	1	0
53	UNIVASF	PDI	0	0	0	1	1	0	0	0
54	UNIFAP	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
55	UFCSPA	PDI	0	0	0	1	0	0	1	1
56	UFFS	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
57	UNILA	PDI	0	0	0	1	1	0	0	0
58	UFOPA	PDI	0	0	0	1	1	0	0	0
59	UNILAB	PDI	0	0	0	1	0	0	0	0
Total		55	7	3	6	59	22	18	16	11

Fonte: Relatórios de Gestão das UNIF do exercício de 2011 (www.tcu.gov.br).

Legenda e observações: (A) As UNIF estão organizadas em ordem decrescente da dotação total acumulada; NHI – Não há informação; (B) PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional e BSC – *Balance Scorecard*; Em (C), (D), (E), (F), (G), (H), (I) e (J), os números 0 e 1, se referem, respectivamente, a não e a sim; o “Total” é o somatório do número 1.

APÊNDICE F – Dotações Autorizadas das UNIF de 2008 a 2011, incluídas as dos HUF (Em R\$)

	UNIF	Dotação - 2008	Dotação - 2009	Dotação 2010	Dotação 2011	Variação % 2011/2008	Dotação acumulada - DA (2008 a 2011)	Frequência Relativa (%) - FR da DA	FR acumulada (%)da DA
1	UFRJ	1.552.365.752,00	1.835.263.472,00	2.108.242.846,00	2.460.094.117,00	58,47	7.955.966.187,00	7,9533	7,9533
2	UFMG	918.457.692,00	1.110.831.917,00	1.299.204.567,00	1.355.622.034,00	47,60	4.684.116.210,00	4,6826	12,6359
3	FUNB	881.684.811,00	1.102.281.394,00	1.275.904.477,00	1.401.372.292,00	58,94	4.661.242.974,00	4,6597	17,2956
4	UFF	832.591.900,00	1.023.537.729,00	1.254.935.991,00	1.443.324.922,00	73,35	4.554.390.542,00	4,5529	21,8484
5	UFRGS	747.552.557,00	886.293.570,00	1.010.700.043,00	1.140.353.544,00	52,54	3.784.899.714,00	3,7836	25,6321
6	UFPR	720.792.327,00	905.093.750,00	992.422.344,00	1.105.148.556,00	53,32	3.723.456.977,00	3,7222	29,3543
7	UFBA	693.198.956,00	827.239.242,00	987.809.728,00	1.117.279.018,00	61,18	3.625.526.944,00	3,6243	32,9786
8	UFC	702.853.494,00	821.168.613,00	995.230.124,00	1.089.533.029,00	55,02	3.608.785.260,00	3,6076	36,5862
9	UFSC	667.804.525,00	784.555.163,00	1.007.271.799,00	1.059.254.848,00	58,62	3.518.886.335,00	3,5177	40,1039
10	UFPB	676.884.056,00	800.909.749,00	932.876.694,00	1.036.859.617,00	53,18	3.447.530.116,00	3,4464	43,5503
11	UFPE	636.966.158,00	781.643.368,00	921.255.249,00	1.056.499.612,00	65,86	3.396.364.387,00	3,3952	46,9455
12	UFRN	588.818.644,00	744.915.644,00	932.849.614,00	1.029.197.774,00	74,79	3.295.781.676,00	3,2947	50,2402
13	UFPA	533.338.634,00	677.611.582,00	768.934.749,00	898.622.261,00	68,49	2.878.507.226,00	2,8775	53,1177
14	UFSM	496.002.138,00	594.339.355,00	739.109.751,00	779.301.114,00	57,12	2.608.752.358,00	2,6079	55,7256
15	UFG	464.358.681,00	602.833.241,00	724.236.519,00	816.870.607,00	75,91	2.608.299.048,00	2,6074	58,3330
16	UNIFESP	526.140.889,00	599.012.599,00	649.723.056,00	809.577.412,00	53,87	2.584.453.956,00	2,5836	60,9166
17	UFU	450.582.601,00	574.154.810,00	702.172.607,00	793.649.459,00	76,14	2.520.559.477,00	2,5197	63,4363
18	UFES	393.765.991,00	514.207.305,00	577.087.762,00	661.738.657,00	68,05	2.146.799.715,00	2,1461	65,5824
19	UFJF	298.223.702,00	403.682.024,00	516.574.516,00	653.696.285,00	119,20	1.872.176.527,00	1,8716	67,4540
20	UFMT	329.064.773,00	419.676.875,00	528.342.718,00	563.436.680,00	71,22	1.840.521.046,00	1,8399	69,2939
21	UFV	347.863.399,00	408.430.512,00	494.734.957,00	539.476.956,00	55,08	1.790.505.824,00	1,7899	71,0838
22	UFAL	373.850.218,00	405.978.477,00	465.959.839,00	540.008.390,00	44,45	1.785.796.924,00	1,7852	72,8690
23	UFMA	312.071.978,00	358.067.457,00	490.878.359,00	520.188.315,00	66,69	1.681.206.109,00	1,6806	74,5496
24	UFPI	305.457.452,00	350.914.556,00	387.539.631,00	474.258.399,00	55,26	1.518.170.038,00	1,5177	76,0673
25	UFPEL	287.328.105,00	345.028.966,00	417.904.013,00	454.206.742,00	58,08	1.504.467.826,00	1,5040	77,5713
26	FUAM	288.781.560,00	337.769.975,00	414.668.086,00	454.056.346,00	57,23	1.495.275.967,00	1,4948	79,0660
27	UFMS	260.274.729,00	343.337.410,00	404.293.223,00	478.199.545,00	83,73	1.486.104.907,00	1,4856	80,5516
28	UFMG	235.350.910,00	297.455.893,00	380.640.667,00	426.886.481,00	81,38	1.340.333.951,00	1,3399	81,8915
29	UTFPR	230.946.033,00	289.109.579,00	366.612.160,00	453.099.749,00	96,19	1.339.767.521,00	1,3393	83,2309
30	UFS	212.654.451,00	279.410.303,00	377.963.133,00	444.906.207,00	109,22	1.314.934.094,00	1,3145	84,5454
31	UFRRJ	247.961.632,00	288.839.869,00	350.506.889,00	402.907.961,00	62,49	1.290.216.351,00	1,2898	85,8351

	UNIF	Dotação - 2008	Dotação - 2009	Dotação 2010	Dotação 2011	Variação % 2011/2008	Dotação acumulada - DA (2008 a 2011)	Frequência Relativa (%) - FR da DA	FR acumulada (%) da DA
32	UFRG	206.589.897,00	295.741.525,00	335.679.239,00	395.062.479,00	91,23	1.233.073.140,00	1,2327	87,0678
33	UFSCar	193.729.716,00	252.184.340,00	320.551.646,00	357.812.355,00	84,70	1.124.278.057,00	1,1239	88,1917
34	UFRPE	201.259.311,00	249.466.032,00	296.876.221,00	343.680.214,00	70,76	1.091.281.778,00	1,0909	89,2826
35	UNIRIO	185.244.383,00	210.992.275,00	258.475.071,00	310.297.934,00	67,51	965.009.663,00	0,9647	90,2473
36	UFTM	127.703.834,00	169.849.376,00	226.905.695,00	286.456.758,00	124,31	810.915.663,00	0,8106	91,0580
37	UFOP	129.480.121,00	173.930.482,00	219.836.249,00	264.523.653,00	104,30	787.770.505,00	0,7875	91,8455
38	UFAC	135.012.020,00	157.828.850,00	188.558.958,00	199.700.601,00	47,91	681.100.429,00	0,6809	92,5263
39	UFLA	103.146.928,00	134.390.118,00	183.744.266,00	218.624.225,00	111,95	639.905.537,00	0,6397	93,1660
40	UFABC	93.067.863,00	171.568.954,00	138.807.623,00	211.554.076,00	127,31	614.998.516,00	0,6148	93,7808
41	UFSJ	69.790.162,00	111.802.663,00	154.867.454,00	210.040.453,00	200,96	546.500.732,00	0,5463	94,3271
42	UFT	83.792.957,00	135.107.270,00	157.130.333,00	168.547.889,00	101,15	544.578.449,00	0,5444	94,8715
43	UNIR	78.720.854,00	97.386.574,00	142.378.717,00	147.574.003,00	87,46	466.060.148,00	0,4659	95,3374
44	UFGD	52.695.337,00	94.464.134,00	144.930.756,00	157.991.923,00	199,82	450.082.150,00	0,4499	95,7874
45	UFVJM	63.383.067,00	93.391.104,00	88.578.185,00	183.703.238,00	189,83	429.055.594,00	0,4289	96,2163
46	UNIFEI	60.367.977,00	92.186.600,00	119.193.781,00	142.773.689,00	136,51	414.522.047,00	0,4144	96,6307
47	UFRB	55.944.218,00	96.088.427,00	127.179.415,00	131.527.779,00	135,11	410.739.839,00	0,4106	97,0413
48	UFERSA	69.049.573,00	88.366.484,00	113.148.189,00	131.323.671,00	90,19	401.887.917,00	0,4018	97,4430
49	UFRA	69.255.995,00	79.765.340,00	93.356.340,00	125.593.231,00	81,35	367.970.906,00	0,3678	97,8109
50	UNIPAMPA		67.362.415,00	114.290.736,00	176.850.588,00		358.503.739,00	0,3584	98,1693
51	UFRR	57.441.077,00	74.226.079,00	91.783.650,00	113.777.473,00	98,08	337.228.279,00	0,3371	98,5064
52	UNIFAL	49.279.397,00	75.648.452,00	95.217.335,00	102.958.813,00	108,93	323.103.997,00	0,3230	98,8294
53	UNIVASF	61.191.659,00	66.441.135,00	77.771.088,00	96.248.123,00	57,29	301.652.005,00	0,3016	99,1309
54	UNIFAP	46.090.791,00	40.209.863,00	56.690.240,00	78.698.351,00	70,75	221.689.245,00	0,2216	99,3525
55	UFCSPA	35.100.425,00	46.634.460,00	58.106.591,00	80.382.198,00	129,01	220.223.674,00	0,2202	99,5727
56	UFFS				152.132.632,00		152.132.632,00	0,1521	99,7248
57	UNILA				107.837.557,00		107.837.557,00	0,1078	99,8326
58	UFOPA			11.766.083,00	94.565.526,00		106.331.609,00	0,1063	99,9389
59	UNILAB				61.158.013,00		61.158.013,00	0,0611	100,0000
	Total	18.441.326.310,00	22.788.627.351,00	27.292.409.972,00	31.511.024.374,00	84,98	100.033.388.007,00	100,00	

Fonte: Quadros de "Dotação da Despesa por Poder e Órgão/Orçamento fiscal e de Seguridade Social" constantes das Prestações de Contas da Presidência da República de 2008 a 2011. Disponíveis para *download* no sítio da www.cgu.gov.br.

Observação: As UNIF estão relacionadas do maior para o menor em função do valor da Dotação Acumulada (2008 a 2011).

APÊNDICE G – Dotações Autorizadas das UNIF de 2008 a 2011, excluídas as dos HUF (Em R\$)

	UNIF	Dotação - 2008	Dotação – 2009	Dotação 2010	Dotação 2011	Variação % (2011/2008)	Dotação acumulada - DA (2008 a 2011)	Frequência Relativa - FR (%) da DA	FR acumulada (%) da DA
1	UFRJ	1.552.365.752,00	1.495.722.690,00	1.743.234.753,00	2.052.447.486,00	32,21	6.843.770.681,00	7,4493	7,4493
2	FUNB	881.684.811,00	1.049.288.511,00	1.214.208.679,00	1.333.157.748,00	51,21	4.478.339.749,00	4,8746	12,3239
3	UFMG	918.457.692,00	991.585.736,00	1.116.553.128,00	1.156.963.686,00	25,97	4.183.560.242,00	4,5537	16,8776
4	UFF	832.591.900,00	929.140.833,00	1.083.188.658,00	1.268.719.317,00	52,38	4.113.640.708,00	4,4776	21,3553
5	UFRGS	747.552.557,00	886.293.570,00	1.010.700.043,00	1.140.353.544,00	52,54	3.784.899.714,00	4,1198	25,4750
6	UFC	702.853.494,00	782.686.495,00	901.895.854,00	934.758.600,00	32,99	3.322.194.443,00	3,6161	29,0912
7	UFBA	693.198.956,00	731.779.099,00	866.971.818,00	956.737.309,00	38,02	3.248.687.182,00	3,5361	32,6273
8	UFPR	720.792.327,00	755.107.805,00	825.939.955,00	922.625.685,00	28,00	3.224.465.772,00	3,5098	36,1371
9	UFSC	667.804.525,00	712.943.563,00	887.226.437,00	924.460.310,00	38,43	3.192.434.835,00	3,4749	39,6120
10	UFPB	676.884.056,00	746.553.356,00	805.804.893,00	892.104.748,00	31,80	3.121.347.053,00	3,3975	43,0095
11	UFPE	636.966.158,00	723.635.335,00	779.305.353,00	889.545.459,00	39,65	3.029.452.305,00	3,2975	46,3070
12	UFRN	588.818.644,00	677.627.244,00	820.905.096,00	906.432.520,00	53,94	2.993.783.504,00	3,2587	49,5657
13	UFPA	533.338.634,00	622.256.617,00	702.540.029,00	824.619.368,00	54,61	2.682.754.648,00	2,9201	52,4858
14	UNIFESP	526.140.889,00	599.012.599,00	649.723.056,00	809.577.412,00	53,87	2.584.453.956,00	2,8131	55,2990
15	UFG	464.358.681,00	537.568.992,00	629.489.750,00	708.924.056,00	52,67	2.340.341.479,00	2,5474	57,8464
16	UFSM	496.002.138,00	455.431.474,00	620.863.295,00	649.464.557,00	30,94	2.221.761.464,00	2,4183	60,2647
17	UFU	450.582.601,00	480.208.013,00	529.491.809,00	609.259.459,00	35,22	2.069.541.882,00	2,2527	62,5174
18	UFES	393.765.991,00	482.750.400,00	497.114.188,00	576.134.534,00	46,31	1.949.765.113,00	2,1223	64,6397
19	UFV	347.863.399,00	408.430.512,00	494.734.957,00	539.476.956,00	55,08	1.790.505.824,00	1,9489	66,5886
20	UFJF	298.223.702,00	378.679.048,00	476.987.059,00	594.573.243,00	99,37	1.748.463.052,00	1,9032	68,4918
21	UFMT	329.064.773,00	375.655.620,00	450.743.447,00	497.221.116,00	51,10	1.652.684.956,00	1,7989	70,2907
22	UFAL	373.850.218,00	386.882.465,00	396.190.743,00	462.441.102,00	23,70	1.619.364.528,00	1,7626	72,0533
23	UFMA	312.071.978,00	323.976.251,00	419.137.852,00	450.724.800,00	44,43	1.505.910.881,00	1,6392	73,6925
24	UFPI	305.457.452,00	345.116.818,00	380.435.523,00	456.757.146,00	49,53	1.487.766.939,00	1,6194	75,3119
25	UFPEL	287.328.105,00	333.866.613,00	387.057.374,00	419.898.816,00	46,14	1.428.150.908,00	1,5545	76,8664
26	UTFPR	230.946.033,00	289.109.579,00	366.612.160,00	453.099.749,00	96,19	1.339.767.521,00	1,4583	78,3247
27	FUAM	288.781.560,00	298.934.714,00	338.320.227,00	393.726.440,00	36,34	1.319.762.941,00	1,4365	79,7613
28	UFMS	260.274.729,00	335.706.055,00	323.477.121,00	393.262.768,00	51,10	1.312.720.673,00	1,4289	81,1901
29	UFRRJ	247.961.632,00	288.839.869,00	350.506.889,00	402.907.961,00	62,49	1.290.216.351,00	1,4044	82,5945
30	UFCE	235.350.910,00	280.502.813,00	338.453.923,00	376.758.395,00	60,08	1.231.066.041,00	1,3400	83,9345
31	UFS	212.654.451,00	257.824.552,00	339.902.055,00	403.143.945,00	89,58	1.213.525.003,00	1,3209	85,2554

	UNIF	Dotação - 2008	Dotação – 2009	Dotação 2010	Dotação 2011	Variação % (2011/2008)	Dotação acumulada - DA (2008 a 2011)	Frequência Relativa - FR (%) da DA	FR acumulada (%) da DA
32	UFSCar	193.729.716,00	252.184.340,00	320.551.646,00	357.812.355,00	84,70	1.124.278.057,00	1,2238	86,4792
33	UFRG	206.589.897,00	272.164.161,00	293.707.329,00	347.967.262,00	68,43	1.120.428.649,00	1,2196	87,6987
34	UFRPE	201.259.311,00	249.466.032,00	296.876.221,00	343.680.214,00	70,76	1.091.281.778,00	1,1878	88,8866
35	UNIRIO	185.244.383,00	169.339.592,00	205.037.673,00	254.186.019,00	37,22	813.807.667,00	0,8858	89,7724
36	UFOP	129.480.121,00	173.930.482,00	219.836.249,00	264.523.653,00	104,30	787.770.505,00	0,8575	90,6299
37	UFAC	135.012.020,00	157.828.850,00	188.558.958,00	199.700.601,00	47,91	681.100.429,00	0,7414	91,3712
38	UFLA	103.146.928,00	134.390.118,00	183.744.266,00	218.624.225,00	111,95	639.905.537,00	0,6965	92,0677
39	UFABC	93.067.863,00	171.568.954,00	138.807.623,00	211.554.076,00	127,31	614.998.516,00	0,6694	92,7372
40	UFTM	127.703.834,00	140.723.415,00	124.600.345,00	172.649.166,00	35,19	565.676.760,00	0,6157	93,3529
41	UFSJ	69.790.162,00	111.802.663,00	154.867.454,00	210.040.453,00	200,96	546.500.732,00	0,5949	93,9477
42	UFT	83.792.957,00	135.107.270,00	157.130.333,00	168.547.889,00	101,15	544.578.449,00	0,5928	94,5405
43	UNIR	78.720.854,00	97.386.574,00	142.378.717,00	147.574.003,00	87,46	466.060.148,00	0,5073	95,0478
44	UFVJM	63.383.067,00	93.391.104,00	88.578.185,00	183.703.238,00	189,83	429.055.594,00	0,4670	95,5148
45	UNIFEI	60.367.977,00	92.186.600,00	119.193.781,00	142.773.689,00	136,51	414.522.047,00	0,4512	95,9660
46	UFRB	55.944.218,00	96.088.427,00	127.179.415,00	131.527.779,00	135,11	410.739.839,00	0,4471	96,4131
47	UFERSA	69.049.573,00	88.366.484,00	113.148.189,00	131.323.671,00	90,19	401.887.917,00	0,4374	96,8506
48	UFRA	69.255.995,00	79.765.340,00	93.356.340,00	125.593.231,00	81,35	367.970.906,00	0,4005	97,2511
49	UNIPAMPA		67.362.415,00	114.290.736,00	176.850.588,00		358.503.739,00	0,3902	97,6413
50	UFRR	57.441.077,00	74.226.079,00	91.783.650,00	113.777.473,00	98,08	337.228.279,00	0,3671	98,0084
51	UFGD	52.695.337,00	84.520.507,00	95.712.208,00	102.668.351,00	94,83	335.596.403,00	0,3653	98,3737
52	UNIFAL	49.279.397,00	75.648.452,00	95.217.335,00	102.958.813,00	108,93	323.103.997,00	0,3517	98,7254
53	UNIVASF	61.191.659,00	66.441.135,00	77.771.088,00	96.248.123,00	57,29	301.652.005,00	0,3283	99,0537
54	UNIFAP	46.090.791,00	40.209.863,00	56.690.240,00	78.698.351,00	70,75	221.689.245,00	0,2413	99,2950
55	UFCSPA	35.100.425,00	46.634.460,00	58.106.591,00	80.382.198,00	129,01	220.223.674,00	0,2397	99,5347
56	UFFS				152.132.632,00		152.132.632,00	0,1656	99,7003
57	UNILA				107.837.557,00		107.837.557,00	0,1174	99,8177
58	UFOPA			11.766.083,00	94.565.526,00		106.331.609,00	0,1157	99,9334
59	UNILAB				61.158.013,00		61.158.013,00	0,0666	100,0000
	Total	18.441.326.310,00	20.933.850.558,00	24.316.606.779,00	28.179.337.384,00	52,81	91.871.121.031,00	100,00	

Fonte: Quadros de “Dotação da Despesa por Poder e Órgão/Orçamento fiscal e de Seguridade Social” constantes das Prestações de Contas da Presidência da República de 2008 a 2011. Disponíveis para *download* no sítio da www.cgu.gov.br.

Observação: As UNIF estão relacionadas do maior para o menor em função do valor da Dotação Acumulada (2008 a 2011).

APÊNDICE H – Relação dos HU e suas respectivas dotações de 2008 a 2011 (Em R\$)

	UNIF	Hospitais Universitários	Dotação 2008	Dotação 2009	Dotação 2010	Dotação 2011	Variação % 2011/2009	Dotação Acumulada
1	UFRGS	Hospital de Clínicas de Porto Alegre	292.981.620	319.191.848	435.718.451	511.667.484	60,30	1.559.559.403
2	UFRJ	Complexo Hospitalar e de Saúde da UFRJ	Não eram Unidades Orçamentárias	339.540.782	365.008.093	407.646.631	20,06	1.112.195.506
3	UFMG	Hospital Universitário da UFMG		119.246.181	182.651.439	198.658.348	66,60	500.555.968
4	UFPR	Hospital de Clínicas da UFPR		149.985.945	166.482.389	182.522.871	21,69	498.991.205
5	UFU	Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia		93.946.797	172.680.798	184.390.000	96,27	451.017.595
6	UFF	Hospital Universitário Antônio Pedro		94.396.896	171.747.333	174.605.605	84,97	440.749.834
7	UFSM	Hospital Universitário da UFSM		138.907.881	118.246.456	129.836.557	-6,53	386.990.894
8	UFBA	Complexo Hospitalar e de Saúde da UFBA		95.460.143	120.837.910	160.541.709	68,18	376.839.762
9	UFPE	Hospital das Clínicas da UFPE		58.008.033	141.949.896	166.954.153	187,81	366.912.082
10	UFSC	Hospital Universitário Polydoro Ernani de São Thiago		71.611.600	120.045.362	134.794.538	88,23	326.451.500
11	UFPB	Hospital Universitário Lauro Wanderley		54.356.393	127.071.801	144.754.869	166,31	326.183.063
12	UFRN	Complexo Hospitalar e de Saúde da UFRN		67.288.400	111.944.518	122.765.254	82,45	301.998.172
13	UFG	Hospital das Clínicas da UFG		65.264.249	94.746.769	107.946.551	65,40	267.957.569
14	UFTM	Hospital Universitário da UFTM		29.125.961	102.305.350	113.807.592	290,74	245.238.903
15	UFC	Hospital Universitário Valter Cantídio		36.538.719	89.927.711	99.392.974	172,02	225.859.404
16	UFES	Hospital Universitário Cassiano Antonio Moraes		31.456.905	79.973.574	85.604.123	172,13	197.034.602
17	UFMT	Hospital Júlio Muller		44.021.255	77.599.271	66.215.564	50,42	187.836.090
18	FUNB	Hospital Universitário de Brasília		52.992.883	61.695.798	68.214.544	28,72	182.903.225
19	FUAM	Hospital Getúlio Vargas		38.835.261	76.347.859	60.329.906	55,35	175.513.026
20	UFMA	Hospital Universitário da UFMA		34.091.206	71.740.507	69.463.515	103,76	175.295.228
21	UFMS	Hospital Universitário Maria Pedrossian		7.631.355	80.816.102	84.936.777	1.013,00	173.384.234
22	UFAL	Hospital Universitário Alberto Nunes		19.096.012	69.769.096	77.567.288	306,20	166.432.396
23	UFPA	Hospital Universitário João de Barros Barreto		45.588.299	57.299.691	63.210.274	38,65	166.098.264
24	UNIRIO	Hospital Universitário Gaffree e Guinle		41.652.683	53.437.398	56.111.915	34,71	151.201.996
25	UFJF	Hospital Universitário da UFJF		25.002.976	39.587.457	59.123.042	136,46	123.713.475
26	UFGD	Hospital Universitário da UFGD		9.943.627	49.218.548	55.323.572	456,37	114.485.747
27	FURG	Hospital Universitário Miguel Riet Júnior		23.577.364	41.971.910	47.095.217	99,75	112.644.491
28	UFCE	Hospital Universitário Alcides Carneiro		16.953.080	42.186.744	50.128.086	195,69	109.267.910
29	UFSE	Hospital Universitário da UFSE		21.585.751	38.061.078	41.762.262	93,47	101.409.091
30	UFPEL	Hospital das Clínicas da UFPEL		11.162.353	30.846.639	34.307.926	207,35	76.316.918

	UNIF	Hospitais Universitários	Dotação 2008	Dotação 2009	Dotação 2010	Dotação 2011	Variação % 2011/2009	Dotação Acumulada
31	UFC	Maternidade Assis Chateaubrian		1.943.399	3.406.559	55.381.455	2.749,72	60.731.413
32	UFPI	Hospital Universitário da UFPI		5.797.738	7.104.108	17.501.253	201,86	30.403.099
33	UFPA	Hospital Universitário Betina Ferro Souza		9.766.666	9.095.029	10.792.619	10,50	29.654.314
Total			292.981.620	2.173.968.641	3.411.521.644	3.843.354.474	76,79	9.721.826.379

Fonte: LOA de 2008 a 2011.

APÊNDICE I – Meta física (aluno matriculado) e financeira (Em R\$) previstas da ação orçamentária 4009 e custo previsto do aluno matriculado (meta física/meta financeira) (Em R\$)

	UNIF	Meta física 2008	Meta financeira 2008	Custo do aluno 2008	Meta física 2009	Meta financeira 2009	Custo do aluno 2009	Meta física 2010	Meta financeira 2010	Custo do aluno 2010	Meta física 2011	Meta financeira 2011	Custo do aluno 2011
1	UFRJ	38401	799.306.986	20.815	39.001	540.297.371	13.853	40.500	766.130.587	18.917	45.000	835.639.246	18.570
2	FUNB	22.269	445.731.250	20.016	25775	519.568.408	20.158	27.512	654.167.802	23.778	29.436	821.009.150	27.891
3	UFMG	23.325	402.247.721	17.245	24.807	353.109.201	14.234	25.418	531.010.566	20.891	30.740	500.408.415	16.279
4	UFF	21767	367.875.531	16.901	24001	324.158.666	13.506	36.712	435.264.423	11.856	38.001	477.488.191	12.565
5	UFRGS	22676	315.734.736	13.924	24.568	322.166.674	13.113	23.938	436.120.581	18.219	25.215	467.343.001	18.534
6	UNIFESP	1341	229.135.926	170.869	1.301	232.003.976	178.327	6.250	304.422.348	48.708	8.300	387.031.702	46.630
7	UFC	24116	296.928.434	12.313	22.734	286.716.794	12.612	23.281	359.086.660	15.424	20.619	384.438.405	18.645
8	UFSC	24.351	321.700.452	13.211	25.827	265.058.699	10.263	30.899	368.838.511	11.937	34.195	382.515.912	11.186
9	UFPR	21.892	301.122.949	13.755	20.760	176.353.414	8.495	20.759	354.618.527	17.083	22.759	382.190.752	16.793
10	UFPA	38121	259.309.046	6.802	26.337	214.055.659	8.128	44.000	336.680.621	7.652	36.000	376.868.350	10.469
11	UFBA	21117	291.681.139	13.813	21.001	232.245.815	11.059	27.000	336.242.857	12.453	37.000	365.222.346	9.871
12	UFPE	27.301	285.216.768	10.447	26.251	266.925.260	10.168	27.000	350.810.587	12.993	29.702	363.496.165	12.238
13	UFPB	18301	273.387.401	14.938	18.301	254.034.051	13.881	21.908	334.707.737	15.278	26.600	357.645.494	13.445
14	UFRN	21209	273.882.290	12.913	23.194	265.070.171	11.428	24.200	331.257.373	13.688	24.043	345.492.544	14.370
15	UFU	13801	233.623.374	16.928	14.314	192.620.427	13.457	17.000	248.250.117	14.603	18.869	294.508.474	15.608
16	UFG	16001	204.522.628	12.782	17001	157.863.416	9.286	17.500	251.931.266	14.396	22.200	278.268.109	12.535
17	UFJF	11801	127.350.655	10.792	12.302	174.488.511	14.184	13.100	209.210.388	15.970	12.300	269.507.486	21.911
18	UFMS	12959	222.077.851	17.137	12.804	199.153.452	15.554	11.925	243.248.378	20.398	17.400	263.556.436	15.147
19	UFV	9911	189.785.049	19.149	10.201	168.083.755	16.477	10.650	212.595.218	19.962	11.373	244.264.311	21.478
20	UFES	15.170	172.423.789	11.366	15.170	169.256.437	11.157	17.390	215.585.562	12.397	18.000	237.672.594	13.204
21	UFMT	17001	165.471.804	9.733	18.901	149.343.884	7.901	17.172	213.327.410	12.423	20.079	230.500.269	11.480
22	UTFPR	3501	114.955.647	32.835	4.501	120.073.748	26.677	14.000	169.387.537	12.099	16.428	224.393.607	13.659
23	UFPI	18.089	127.079.161	7.025	20.468	140.720.601	6.875	22.790	180.803.662	7.933	20.884	209.657.496	10.039
24	UFMA	14963	131.945.235	8.818	15951	109.872.995	6.888	11.710	155.014.728	13.238	17.654	201.587.776	11.419
25	UFAL	15047	151.141.724	10.045	16.001	173.455.738	10.840	17.800	176.053.751	9.891	17.800	192.259.402	10.801
26	UFSCar	6798	106.713.680	15.698	8.170	108.560.337	13.288	12.531	160.000.664	12.768	13.692	186.058.927	13.589
27	UFPEL	10601	133.068.900	12.552	11.001	131.441.421	11.948	12.000	165.317.747	13.776	12.500	183.873.693	14.710
28	UFRRJ	8501	108.888.446	12.809	9.001	108.171.184	12.018	9.000	148.042.634	16.449	10.000	181.135.295	18.114

	UNIF	Meta física 2008	Meta financeira 2008	Custo do aluno 2008	Meta física 2009	Meta financeira 2009	Custo do aluno 2009	Meta física 2010	Meta financeira 2010	Custo do aluno 2010	Meta física 2011	Meta financeira 2011	Custo do aluno 2011
29	UFMS	13.101	148.025.581	11.299	13.101	143.920.177	10.985	13.000	168.720.686	12.979	14.500	178.219.169	12.291
30	UFCG	12.501	123.211.028	9.856	14.501	113.278.920	7.812	15.500	161.573.382	10.424	16.000	177.037.833	11.065
31	FUAM	32001	127.032.474	3.970	33.112	117.034.247	3.534	35.915	154.831.499	4.311	19.600	177.023.146	9.032
32	UFS	13442	100.908.783	7.507	20.833	93.793.848	4.502	17.378	156.735.141	9.019	17.678	163.194.833	9.232
33	UFRG	6301	97.186.651	15.424	8.063	104.700.043	12.985	8.419	146.834.477	17.441	9.159	159.230.354	17.385
34	UFRPE	7.918	86.538.478	10.929	9.893	89.385.776	9.035	10.772	129.734.382	12.044	12.524	154.239.176	12.315
35	UFSJ	4151	31.680.644	7.632	4992	62.587.525	12.538	8.500	70.490.034	8.293	7.384	139.460.125	18.887
36	UFOP	5.304	74.395.884	14.026	7.175	67.095.680	9.351	7.987	92.284.663	11.554	10.146	122.428.965	12.067
37	UFLA	3401	55.989.296	16.463	4389	60.641.608	13.817	5.141	93.662.755	18.219	6.982	121.047.472	17.337
38	UNIPAMPA				4858	32.768.120	6.745	7015	70.259.524	10.016	8500	117.156.215	13.783
39	UNIRIO	7.547	95.993.786	12.719	8.096	71.238.744	8.799	12.931	81.912.766	6.335	12.931	101.005.711	7.811
40	UFT	8757	54.733.174	6.250	11.676	72.793.212	6.234	10.000	91.389.869	9.139	10.000	97.396.593	9.740
41	UFABC	2538	17.142.812	6.754	4501	38.149.093	8.476	4.690	61.613.444	13.137	5.800	92.682.050	15.980
42	UFAC	4377	59.275.798	13.543	4.786	66.547.015	13.905	7.100	86.760.248	12.220	8168	90.421.887	11.070
43	UNIR	7841	49.781.654	6.349	7.833	46.065.288	5.881	8.100	59.011.297	7.285	8.720	75.433.518	8.651
44	UNIFEI	2851	32.254.360	11.313	2.301	30.911.377	13.434	5.200	46.142.322	8.874	3980	69.045.361	17.348
45	UFRB	3001	19.894.401	6.629	2.996	21.420.069	7.150	5.217	34.230.732	6.561	7610	65.245.589	8.574
46	UFERSA	2071	29.322.046	14.158	3.288	27.768.015	8.445	3.550	45.501.828	12.817	5700	64.849.966	11.377
47	UFTM	1199	68.745.241	57.335	1.378	46.884.062	34.023	2.611	40.971.864	15.692	4260	63.148.805	14.824
48	UNIVASF	2.781	23.529.426	8.461	3.801	19.929.670	5.243	4.035	38.680.208	9.586	5.975	59.812.157	10.010
49	UFRA	1.877	36.636.985	19.519	1.741	33.167.752	19.051	2.200	42.361.021	19.255	2300	59.117.572	25.703
50	UFRR	4.501	41.726.410	9.270	4.551	35.178.511	7.730	4.860	44.928.913	9.245	5000	57.650.807	11.530
51	UFGD	3973	26.042.638	6.555	3.701	27.889.325	7.536	5.300	42.805.733	8.077	5.757	51.671.448	8.975
52	UFVJM	1202	42.897.947	35.689	3.327	52.669.402	15.831	6.785	43.656.456	6.434	6785	49.527.105	7.299
53	UFOPA							3445	837.118	243	1200	48.289.009	40.241
54	UFFS										4320	48.077.200	11.129
55	UNIFAL	2.225	24.866.715	11.176	3.556	27.591.501	7.759	4.630	41.806.055	9.029	5.400	47.628.544	8.820
56	UFCSPA	921	18.845.268	20.462	1106	20.554.670	18.585	1.335	28.113.912	21.059	1.458	43.313.239	29.707
57	UNIFAP	4.101	19.543.206	4.765	5201	18.968.277	3.647	5.705	26.784.199	4.695	6517	39.886.407	6.120
58	UNILA										2000	24.082.269	12.041
59	UNILAB										500	16.000.000	32.000

	UNIF	Meta física 2008	Meta financeira 2008	Custo do aluno 2008	Meta física 2009	Meta financeira 2009	Custo do aluno 2009	Meta física 2010	Meta financeira 2010	Custo do aluno 2010	Meta física 2011	Meta financeira 2011	Custo do aluno 2011
	Total	531.776	6.227.613.034		566.248	5.838.501.672		657.186	7.928.068.811		705.251	9.315.468.070	
	Média			16.735			14.524			13.199			15.144

Fonte: LOA de 2008 a 2011

Observações: As UNIF estão na ordem crescente em função da meta financeira de 2011.