



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE



PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – POSGRAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM
REDE NACIONAL – PROFIAP

ELEIA SANTOS COSTA DE OLIVEIRA

**A GOVERNANÇA NA AÇÃO REUNI COM FOCO NA TRANSPARÊNCIA: ESTUDO
DE CASO DO *CAMPUS* LAGARTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

SÃO CRISTÓVÃO-SE
2023

ELEIA SANTOS COSTA DE OLIVEIRA

A GOVERNANÇA NA AÇÃO REUNI COM FOCO NA TRANSPARÊNCIA: ESTUDO DE CASO DO *CAMPUS* LAGARTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal de Sergipe, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho.

Coorientadora: Profa. Dra. Barbara Ária Oliveira Farias.

SÃO CRISTÓVÃO-SE
2023

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

O48g Oliveira, Eleia Santos Costa de
A governança na ação REUNI com foco na transparência : estudo de caso do *Campus* Lagarto da Universidade Federal de Sergipe / Eleia Santos Costa de Oliveira ; orientadora Jussara Maria Moreno Jacintho. - São Cristóvão, SE, 2023.
101 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, 2023.

1. Administração pública. 2. Governança pública. 3. Transparência na administração pública – Estudo de casos. 4. Educação e Estado – Lagarto (SE). I. Universidade Federal de Sergipe (Campus de Lagarto) – Dotações e dispêndios. II. Jacintho, Jussara Maria Moreno, orient. III. Título.

CDU 351.9:378.4(813.7)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL

Aos vinte e nove dias do mês de junho de dois mil e vinte e três foi realizada através de apresentação on-line a Banca de Defesa da Dissertação de Mestrado Profissional da discente Eleia Santos Costa de Oliveira, Matrícula: 202111009940 com o título do trabalho de conclusão final: A GOVERNANÇA NA AÇÃO REUNI COM FOCO NA TRANSPARÊNCIA: ESTUDO DE CASO DO CAMPUS LAGARTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. A banca foi composta pelos seguintes membros: Profa. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho, Presidente e Orientadora; Profa. Dra. Barbara Ádria Oliveira Farias (Coorientadora/UNOPAR), Prof. Dr. José Luiz Nunes Fernandes (UFPA) e Prof. Dr. Pablo Luiz Martins (PROFIAP/UFSJ). Após a apresentação da dissertação pela discente, foi dada a palavra aos examinadores para arguição, tendo a discente respondido aos questionamentos formulados. A presidente e orientadora fez as considerações e em seguida se reuniu com a Comissão Examinadora para proceder ao julgamento. A banca deliberou pela APROVAÇÃO da discente.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, São Cristóvão - SE, 29 de junho de 2023.

Profa. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho
(Presidente/Orientadora)



Documento assinado digitalmente
PABLO LUIZ MARTINS
Data: 01/08/2023 14:31:48-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Pablo Luiz Martins
(PROFIAP/UFSJ)



Documento assinado digitalmente
ELEIA SANTOS COSTA DE OLIVEIRA
Data: 11/07/2023 10:39:07-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Eleia Santos Costa de Oliveira
(Discente/PROFIAP/UFS)

Profa. Dra. Barbara Ádria Oliveira Farias
(Coorientadora/UNOPAR)

Prof. Dr. José Luiz Nunes Fernandes
(UFPA)

*Ao meu esposo Bruno Marcelo e a minhas
filhas Maitê e Marina.*

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo e acima de qualquer coisa, agradeço a Deus pela vida e por me dar forças para seguir na caminhada rumo a novos sonhos e conquistas.

Agradeço ao meu marido e às minhas filhas pela paciência e pela compreensão, por entenderem a ausência necessária e por se fazerem presentes nos momentos mais importantes.

Agradeço aos meus pais e às minhas irmãs pela força e pela luta diária, pois sem eles nada disso seria possível.

Agradeço à minha orientadora, profa. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho, e à minha coorientadora, profa. Dra. Bárbara Ádria Oliveira Farias Fernandes, pelo grande empenho, por terem acreditado em meu potencial e me incentivado a seguir em frente. Obrigada pelo seu profissionalismo.

Aos meus amigos e colegas de curso, pela cooperação e amizade durante todo o período em que estivemos juntos.

Aos gestores e colegas de trabalho da Universidade Federal de Sergipe, pela colaboração e ajuda necessárias para realização deste trabalho.

À coordenação do PROFIAP e à Universidade Federal de Sergipe, por me acolherem e me ajudarem sempre que era preciso.

Por fim, agradeço a todos os docentes e à equipe do PROFIAP com quem tive o prazer de conviver por esse curto espaço de tempo e que ficarão para sempre em minhas memórias.

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo principal analisar o tratamento da divulgação das informações sobre a ação dos recursos REUNI no *Campus* de Lagarto. As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), incluindo nela a Universidade Federal de Sergipe, são entidades da Administração Indireta, e como tal, devem realizar suas atividades em consonância com a legislação e atos normativos internos. O tema é relevante para a Administração Pública por envolver a participação dos cidadãos no controle dos atos de gestão e assim, torná-las o mais eficiente possível e contribuindo para a geração de resultados satisfatórios a seus usuários. Trata-se, dessa forma, de uma pesquisa qualitativa, de caso único, descritiva e exploratória. Adotou a técnica documental e bibliográfica consubstanciada na análise de dados secundários e utilizou-se também a técnica de análise de conteúdo conduzida pela busca por elementos que respondam à questão de seus objetivos. Pode-se perceber que a pesquisa expôs que na UFS não apresentou uma divulgação clara dos dados orçamentários do programa REUNI, para seus usuários, por meio de relatório específico e sem tratamento dos dados. Por fim essa pesquisa subsidiou a construção de um modelo de avaliação da transparência na execução dos recursos destinados as ações orçamentárias da UFS, que tinham como objetivo avaliar as características e práticas de acordo com o nível de transparência dos resultados encontrados e considerando as definições estabelecidas de cada nível da transparência. E, após a avaliação e identificação dos níveis de transparência, sugerir melhorias e recomendações necessárias.

Palavras-chave: Governança pública. Transparência pública. Orçamento público. REUNI.

ABSTRACT

This research had as its main objective to analyze the treatment of the dissemination of information about the action of REUNI resources on the Campus de Lagarto. The Federal Institutions of Higher Education (IFES), including the Federal University of Sergipe, are entities of the Indirect Administration, and as such, they must carry out their activities in accordance with the legislation and internal normative acts. The theme is relevant for Public Administration because it involves the participation of citizens in the control of management acts and, thus, makes them as efficient as possible and contributes to the generation of satisfactory results for its users. It is, therefore, a qualitative, single-case, descriptive and exploratory research. It adopted the documentary and bibliographic technique embodied in the analysis of secondary data and the technique of content analysis conducted by the search for elements that answer the question of its objectives was also used. It can be seen that the research showed that the UFS did not present a clear disclosure of the budget data of the REUNI program, for its users, through a specific report and without data processing. Finally, this research supported the construction of a model for assessing transparency in the execution of resources destined for UFS budgetary actions, which aimed to evaluate the characteristics and practices according to the level of transparency of the results found and considering the established definitions of each level of transparency. And, after assessing and identifying the levels of transparency, suggest necessary improvements and recommendations.

Keywords: Public governance. Public transparency. Public budget. REUNI.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAO	<i>Australian National Audit Office</i>
APF	Administração Pública Federal
CF	Constituição Federal
CGAI	Comitê Gestor de Acesso à Informação
CGU	Controladoria-Geral da União
COGEPRO	Coordenação de Gestão e Programação Orçamentaria
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IIA	Instituto de Auditores Internos
LAI	Lei de Acesso a Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
NAO	<i>National Audit Office</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organizações das Nações Unidas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento
TCU	Tribunal de Contas da União
TICs	Tecnologias da Informação e da Comunicação
UFS	Universidade Federal de Sergipe
ANAO	<i>Australian National Audit Office</i>

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Abordagem teórica preliminar da pesquisa	20
Quadro 2 - Princípios da governança pública	24
Quadro 3 - Relação de universidades que aderiram ao REUNI na primeira chamada.....	35
Quadro 4 - Protocolo para a condução de estudos de caso	43
Quadro 5 - Dados secundários governamentais de investigação	44
Quadro 6 - Categorias e unidades de análises do estudo de caso.....	45
Quadro 7 - Táticas de estudo de caso para testes de projetos	48
Quadro 8 - Execução física das ações UFS.....	55
Quadro 9 - Execução financeira das ações UFS.....	55
Quadro 10 - Orçamento empenhado por grupo e natureza da despesa da UFS	57
Quadro 11 - Ação 4009 – Funcionamento de Cursos de Graduação da UFS no ano 2010....	58
Quadro 12 - Ação 11C1 REUNI da UFS no ano 2010.....	59
Quadro 13 - Obras da UFS em 2010	59
Quadro 14 - Evolução orçamentária - Obras e Instalações – UFS	61
Quadro 15 - Obras da UFS em 2011	62
Quadro 16 - Obras da UFS em 2012	62
Quadro 17 - Obras da UFS em 2013	63
Quadro 18 - Obras da UFS em 2014	64
Quadro 19 - Obras da UFS em 2015	65
Quadro 20 - Características do Modelo de Transparência.....	74
Quadro 21 - Objetivos (práticas) a serem atingidos pelo Modelo.....	74
Quadro 22 - Avaliação da aplicabilidade do Modelo	75
Quadro 23 - Análise da transparência na UFS	76

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa representativo dos locais físicos dos <i>campi</i> , polos EaD e CODAP da UFS	28
Figura 2 - Organograma da UFS	29
Figura 3 - Fontes de evidências	42
Figura 4 - Desenvolvimento da análise de conteúdo	47
Figura 5 - Estudo de caso	49
Figura 6 - Providências a serem adotadas para melhoria do desempenho	78

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução orçamentária - obras e instalações – UFS	61
Gráfico 2 - Alunos formados por <i>campi</i> de 2008 a 2012	68
Gráfico 3 - Servidores docentes e técnicos administrativos da UFS de 2008 a 2012.....	69
Gráfico 4 - Alunos matriculados na UFS entre 2008 e 2012	70
Gráfico 5 - Vagas disponibilizadas na graduação por <i>campi</i> UFS entre 2008 e 2012.....	71
Gráfico 6 - Cursos de graduação presencial em funcionamento por <i>campi</i> de 2008 a 2012 ..	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Recursos destinados pelo MEC para execução do REUNI/UFS	37
---	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1 JUSTIFICATIVA.....	16
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	17
1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA	19
1.3.1 Objetivo geral	19
1.3.2 Objetivos específicos.....	19
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA	21
2.1.1 Governança na transferência de recursos financeiros.....	21
2.1.2 Princípios aplicados na governança pública	23
2.1.3 Governança e transparência na Universidade Federal de Sergipe.....	27
2.2 A UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE NO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	30
2.3 O REUNI.....	33
3. METODOLOGIA	39
3.1 LOCAL DE ESTUDO.....	39
3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	40
3.3 COLETA DE DADOS	41
3.4 PROTOCOLO DO ESTUDO DE CASO.....	43
3.5 CATEGORIAS E UNIDADES DE ANÁLISE DA PESQUISA	44
3.6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	45
3.7 CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE	47
3.8 MODELO TEÓRICO-EMPÍRICO DA PESQUISA	48
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	50
4.1 ANÁLISE DA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE A AÇÃO DA GESTÃO DOS RECURSOS DO REUNI NO <i>CAMPUS</i> DE LAGARTO.	50
4.2 DADOS ORÇAMENTÁRIOS DA AÇÃO DA GESTÃO DOS RECURSOS REUNI NO <i>CAMPUS</i> LAGARTO.....	56
4.3 O CUMPRIMENTO DAS METAS ESTABELECIDAS NO REUNI NA UFS	66
5. MODELO DE AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS ÀS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA UFS	73
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS.....	81
APÊNDICE A – Relatório / Produto Técnico Tecnológico.....	88
ANEXO A – Ofício Circular n.º 33/2008 - MEC/SESU	100

1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo analisar o tratamento da divulgação das informações sobre os recursos da ação REUNI no *Campus* de Lagarto da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Sabe-se que direito de acesso à informação é uma temática que vem sendo cada vez mais debatida no mundo acadêmico e, com o passar dos anos, a procura por transparência e participação democrática na sociedade vem mostrando que ainda se confere espaço para essa temática.

O art. 207 da Constituição Federal (1988) preconiza que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecem ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Entretanto, apesar de ser uma autarquia com relativa independência, depende de recursos financeiros do governo federal e, conseqüentemente, do dever de tornar transparente cada recurso alocado em seus respectivos orçamentos. De acordo com Amaral (2008), essa autonomia não se consolidou após a Constituição de 1988, uma vez que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) continuam a depender integralmente das definições orçamentárias estabelecidas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional.

As IFES, por se enquadrarem como instituições públicas, estão regidas pelos princípios, esculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, e são obrigadas a se mostrar para a sociedade de forma transparente. Da mesma forma, a Legislação de Acesso à Informação (LAI) no Brasil (Lei n.º 12.527/2011) determina que todos os órgãos públicos devem exercer a prática de transparência ativa, ou seja, devem realizar, de forma proativa e constante, a publicidade de informações relacionadas ao órgão.

A governança pública é regida por sete princípios que atuam como preceitos correlatos, norteados a atuação das organizações públicas em suas buscas por melhores resultados para a sociedade. A escolha do princípio da transparência, nesta pesquisa, deu-se pelo fato de que uma gestão transparente viabiliza a prestação de contas, chama a sociedade ao acompanhamento das atividades públicas, garantindo a fiscalização, o uso adequado da coisa pública.

Desse modo, importa a adoção de boas práticas propostas pela governança com atitudes respeitadas, fundamentais para o aperfeiçoamento dos níveis de transparência, estimulando a aproximação entre o Estado e a comunidade. Como aponta Nogueira *et al.* (2012), as IFES são dirigidas ou tuteladas pelo Estado, estando submetidas às regras e aos princípios de direito público comuns à generalidade da administração pública.

Cumprir destacar que, ao longo da história, as universidades sempre ocuparam lugar de destaque quando o assunto era desenvolvimento econômico e social. Assim, os governos repensaram o papel dessas instituições, passando a desenvolver políticas educacionais que possibilitassem maior acesso da população ao Ensino Superior. Nesse contexto, o governo brasileiro cria, em 24 de abril de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (BRASIL, 2007).

O Decreto n.º 6.096/2007 foi quem deu vida jurídica ao REUNI, no qual se compilou uma série de medidas para retomar o crescimento do Ensino Superior público, criando condições para que as IFES promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de Ensino Superior. Esse decreto regulamenta o item 4.3.1 do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei n.º 10.172/2001, no qual se estabeleceu como meta o provimento da oferta de Educação Superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final de 2010 (BRASIL, 2001).

Por meio dos recursos disponibilizados pelo REUNI, foi possível a implantação de *campi* universitários nos municípios de Itabaiana, em 14 de agosto de 2006, Laranjeiras, em 28 de março de 2007, e Lagarto, em 14 de março de 2011, por exemplo. Estes *campi* tinham por objetivo ampliar o acesso à vida universitária, até então concentrada nos municípios de Aracaju e São Cristóvão (ANTONIOLLI; SOUZA, 2016, p. 8-9).

A decisão de adotar o *Campus* de Lagarto como local de estudo desta pesquisa deve-se à sua importância para a região, uma vez que ele foi totalmente voltado à área da saúde, trazendo para esse município uma avançada estrutura de Ensino Superior, com demanda elevada de recursos públicos para sua instalação e manutenção de atividades cotidianas.

O planejamento orçamentário das IFES, inclusive da UFS, é composto, dentre outras classificações, por programas de trabalho que condensam e expressam o financiamento e a política governamental cultivada pela gestão em exercício. Um desses programas, instituídos pelo Ministério da Educação (MEC), é o REUNI. De acordo com Silva, Freitas e Lins (2013) o programa foi considerado um marco em termos de política pública voltada ao Ensino Superior, uma vez que implementou diversas mudanças no sistema da Educação Superior brasileira. Sua importância não se referia apenas à expansão física das IFES, mas também à inclusão de segmentos da sociedade até então afastados dos bancos dessas instituições públicas de ensino.

Os recursos do REUNI foram destinados à expansão do Ensino Superior, investimentos para a melhoria das instalações já existentes e para a construção de outras novas, investimentos para a aquisição de mobiliário e equipamentos etc.

Vale lembrar que a implantação dessa ação foi configurada de acordo com a gestão na época estudada, e ela está submetida às IFES. Apesar do aumento na oferta de vagas com a implantação do REUNI, as IFES e suas unidades acadêmicas permanecem condicionadas à limitada autonomia financeira, uma vez que as ações políticas relacionadas à expansão são de responsabilidade do planejamento. No que se refere à elaboração, esta ficou subordinada a centros decisórios alheios à instituição.

Dito isso, pode-se dizer que os programas são decisões políticas, e como tal, precisam de transparência nas informações, controle e acompanhamento. A falta de transparência nos recursos orçamentários do REUNI traz consequências à população, em virtude da alta distribuição de recursos envolvidos nessa ação e, sobretudo, do caráter político nos programas de governo. Assim, é imprescindível o cumprimento dos princípios e objetivos planejados em todas as ações de governo.

Esta pesquisa está estruturada da seguinte forma: introdução, seguida da fundamentação teórica, que subsidiará a pesquisa, os procedimentos metodológicos adotados, os resultados encontrados e, por fim, a conclusão.

1.1 JUSTIFICATIVA

A pesquisa se justifica pelo fato de que o tema da governança com foco na transparência ainda não foi estudado na ação REUNI da UFS no *Campus* de Lagarto.

O tema é de interesse para os gestores, servidores e demais usuários das IFES, e a temática é atual pela necessidade de averiguação da gestão dos recursos do programa, o que faremos analisando e dimensionando a efetivação do princípio da transparência. É necessário não perder de vista, de igual modo, se as metas estabelecidas no programa foram perseguidas satisfatoriamente, levando em conta os resultados qualitativos e sua mensuração nas regiões contempladas pelo programa.

De acordo com Bogoni *et al.* (2010), a boa prática de governança nas entidades públicas, com seus princípios de transparência, integridade e prestação de contas, direciona para uma gestão na qual os gestores públicos têm mais autonomia e responsabilidade na tomada de decisão, com foco no fornecimento de serviços de qualidade a uma sociedade cada vez mais exigente.

De acordo com Oliveira Jr. (2016), apesar de o REUNI ter sua duração entre os anos de 2007 a 2012, o Governo Federal, para evitar o corte repentino dos recursos orçamentários,

instituiu a Ação Orçamentária 8282 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, com o objetivo de suprir a efetiva consolidação dos *campi* criados por meio do programa.

O processo de governança transparente contribui para o fortalecimento da democracia, para maior participação da sociedade nas questões públicas e, também, para prevenir e combater a corrupção (ZORZAL, 2015; CGU, 2011). Nesse sentido, a motivação da escolha do tema foi a percepção de que a falta de governança no setor público prejudica a qualidade do serviço ofertado à população.

Em tais ocasiões, vislumbra-se a oportunidade de entender a importância dos recursos REUNI repassados pelo Governo Federal às IFES e mais sobre a sua implantação, notadamente no tocante a polêmicas e discussões atinentes às dificuldades para se atingir as metas estabelecidas pelo MEC.

Como demonstrado nos estudos de Zorzal (2015), a evidenciação da informação em instituições públicas é deficiente, sendo uma lacuna maior quando se trata de IFES. Há poucos trabalhos que abordem a temática da transparência no âmbito da instituição objeto do presente trabalho.

Quando se busca na literatura assuntos sobre REUNI, obtêm-se como resultado pesquisas voltadas a enfatizar a importância do programa como fonte catalizadora de recursos. No entanto, estudos que evidenciam a correta aplicação desses recursos, de forma transparente e eficaz, ainda são escassos e conferem oportunidade de pesquisas. Nota-se que, para o sucesso da implantação de um programa igual ao REUNI, há necessidade de se adequar aos seus requisitos, os quais podem estar relacionados a mudanças de ordem comportamental e pessoal. O tema é importante, pois uma gestão publicada pautada na transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.

Nessa ótica, espera-se contribuir tanto em discussões teóricas, complementando a bibliografia sobre o tema, quanto em práticas, apresentando medidas que possam melhorar a percepção de transparência das IFES, promovendo o acesso e a evidenciação das informações aos interessados.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

A literatura evidencia que a transparência das informações alcançou uma importância crucial para o serviço público nas últimas décadas, por ser considerada uma das bases para o

fortalecimento e a consolidação da democracia, incentivando a participação popular (BRASIL, 1988).

A origem do termo “transparência” vem do século XIX, mas foi somente no século XX que ele recebeu o significado que conhecemos hoje. Na Administração Pública, o princípio da transparência está previsto na Constituição Federal de 1988, de forma implícita, e visa objetivar e legitimar as ações praticadas pela Administração Pública, reduzindo a distância entre seus administrados. Para Martins Jr. (2010, p. 40), a transparência se concretiza pela publicidade, pela motivação e pela participação popular, nas quais os direitos de acesso, de informação e de um devido processo legal articulam-se como formas de atuação.

A Lei da Transparência (Lei n.º 12.527/2011) foi criada para regulamentar o direito à informação dos cidadãos e o dever de prestação de informações por parte do poder público, em sentido amplo. Ela exige que a Administração Pública seja ativa na promoção de informações de interesse geral e não agir apenas quando provocada. Inclusive, essas informações deverão ser franqueadas mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, conforme dispõe seu art. 5º do mesmo diploma legal. Nesse contexto, a publicidade e a transparência configuram valores muito relevantes e com uma carga axiológica importante.

Sabe-se que a construção do processo de transparência ainda está evoluindo, por isso, nem tudo se encontra inteiramente à disposição para a sociedade, sendo oportuna a adoção de medidas de governança pública para garantia e otimização de processos cada vez mais efetivos, para aumentar a carga de eficácia do serviço público e garantir a transparência os meios utilizados.

Importante pontuar que, para o desenvolvimento de suas atividades, as Instituições Federais de Ensino Superior, especialmente a UFS, recebem grandes aportes de recursos públicos do Governo Federal. Parte desses recursos vem do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no qual estão inseridas as ações do REUNI, aplicadas e implementadas concretamente no *campus* de ensino situado em Lagarto.

Partindo do princípio da transparência, entendido como um dos pilares da governança pública, ou seja, algo importante para que os atos dos gestores das IFES sejam disponibilizados para a sociedade, permitindo com isso o acompanhamento dos recursos destinados ao cumprimento de metas instituídas pelo Governo Federal, a problemática proposta para a realização da pesquisa baseia-se em analisar o tratamento da divulgação das informações sobre os recursos da ação REUNI no *Campus* de Lagarto.

1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.3.1 Objetivo geral

Analisar o tratamento da divulgação das informações sobre os recursos da ação REUNI no *Campus* de Lagarto.

1.3.2 Objetivos específicos

- Analisar os dados orçamentários da ação da gestão dos recursos REUNI no *Campus* de Lagarto.
- Analisar o cumprimento das metas estabelecidas do REUNI na UFS.
- Propor um modelo de avaliação da transparência pública na execução dos recursos destinados as ações orçamentárias da UFS.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para desenvolver o arcabouço teórico deste trabalho, será apresentado, de início, um histórico acerca da governança pública na transferência de recursos e seus princípios.

Em tópico específico, será apresentado um breve relato para informar o funcionamento do processo orçamentário nas IFES, objetivando a apresentação dos resultados levantados neste trabalho.

Por fim, apresentaremos o contexto histórico da ação REUNI, em âmbito nacional, como o objetivo de entender seu processo de implantação na UFS.

O Quadro 1, a seguir, demonstra a abordagem teórica nesta pesquisa:

Quadro 1 - Abordagem teórica preliminar da pesquisa

Teoria a ser abordada	Autores	Foco principal
Governança pública	Lei n.º 4.320/64; EC n.º 19/1998; O'Donnell (1991); Florini (1999); Pessoa (2000); LC 101/2000; OCDE (2006); Kissler e Heidemann (2006); Platt Neto <i>et al.</i> (2007); Fox (2007); Viana (2010); Motta (2010); Roczanski e Tomasi (2010); Villoria (2010); Sáez e Lebrero (2011); Castro (2011); Giambiagi e Além (2011); TCU (2011); Hwang e Akdede (2011); World Bank (1994); Silva, Eirão, Cavalcante (2013); Capano, Howlett e Ramesh (2014); IFAC (2014); Brasil (2014); Oliveira (2015); Zorzal (2015); Nardes <i>et al.</i> (2016); Bastos <i>et al.</i> (2016); Decreto n.º 9.203/2017; OCDE (2017); Motta (2018); Lima (2019); Weber e Santos (2020).	Fazer uma abordagem sobre a governança pública, trazendo alguns conceitos relevantes ao desenvolvimento do texto. Apresentar os princípios que regem a governança, destacando o princípio da transparência e a correlação desses dois temas dentro da UFS.
Orçamento público	Lei n.º 4.320/64; Constituição Federal de 1988; Baleeiro (2001); Oliveira (2006); Augustinho (2013); Santos (2013); Paludo (2013); Arnold e Gillenkirch (2015); Mânica (2017); Abraham (2018).	Fazer uma abordagem sobre como se desenvolve o processo orçamentário público, bem como seus programas orçamentários e sua importância na aplicação dos recursos públicos.
O REUNI	Palácios (2007); Lima (2009); Araújo (2011); Radaelli (2013); Silva, Freitas e Lins (2013); Filardi (2014); Ribeiro, Leda e Silva (2015).	Fazer uma abordagem sobre o REUNI, suas diretrizes, objetivos e metas, e como foi o processo de implantação na UFS.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Os autores descritos no Quadro 1 apresentaram aspectos pertinentes à governança nas IFES, sempre obedecendo aos princípios que regem a governança pública. Em razão dos objetivos do estudo, o foco teórico foi direcionado para o estudo da transparência. Essa transparência permite a eficiência e o controle maior da sociedade dos atos de gestão de recursos públicos, e neste estudo foi direcionada para o programa REUNI na UFS.

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

2.1.1 Governança na transferência de recursos financeiros

Diversos são os autores e as literaturas que trazem o conceito de governança pública. A expressão *good governance* passou a ser conhecida a partir dos anos 80, quando o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a utilizá-lo como sendo um conjunto de princípios para guiar e nortear seu trabalho e ações com os países-membros (LIMA, 2019). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017) define a governança como arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são implementadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014), a governança pública é um instrumento para assegurar a prestação de contas pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorrer no interior da Administração Pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios da Administração Pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.

Já o World Bank (1994) relata que a governança é o conjunto de tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma eficaz, e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles.

O Decreto n.º 9.203/2017 foi regulamentado para dispor sobre a política de governança da Administração Pública Federal. Ele foi inspirado em um estudo do Tribunal de Contas da União (TCU) que sugere dez passos para uma boa governança no setor público. Esse decreto trata a governança pública como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Nesse mesmo entendimento, Bastos *et al.* (2016) relacionam o processo da governança como

os atos de avaliar, monitorar e direcionar estratégias que fundamentam os processos de gestão propriamente ditos — planejar, executar, agir, controlar.

A governança é descrita no Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (BRASIL, 2018) como todos os atos que uma instituição pública faz para assegurar que suas ações estejam direcionadas para objetivos alinhados aos interesses da sociedade. Nesse sentido, cada instituição, por meio de suas ações, possui um modelo mais adequado de governança pública — o que aproxima a política de uma estratégia de governança (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2014).

Ato contínuo à apresentação dos conceitos, faz-se necessário correlacionar a governança com o termo *accountability*. Schedler (1999) o apresenta como uma versão moderna de fiscalização do poder. Já O'Donnell (1991) apresenta a *accountability* em duas dimensões: de forma vertical, por meio de eleições em que os cidadãos podem escolher seus representantes, ou de modo horizontal, por meio da interação entre instituições legítimas responsáveis pela fiscalização e responsabilização dos agentes públicos.

Verifica-se que tanto a governança quanto a *accountability* possuem elementos que visam à prestação de contas, transparência e responsabilidade, cujo objetivo é prevenir, corrigir e punir atos abusivos, lesivos à coisa pública, quando praticados por agentes detentores do poder. Isso é verificado na literatura de Nardes *et al.* (2016) quando advertem que a governança é um ótimo instrumento para frear a ação de maus gestores.

Nesse contexto, a OCDE (2017) relata que a corrupção é um dos fatores mais devastadores atualmente e uma das questões mais corrosivas do nosso tempo. Portanto, quanto maior a aderência das organizações com as práticas de governança, menores são os possíveis riscos de fraudes.

Sendo assim, sob a ótica conceitual e para garantir uma Administração Pública que atenda ao interesse coletivo, o TCU publicou, em 2018, o Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção, aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Esse relatório foi criado com base em experiências do *Government Accountability Office* (GAO), dos Estados Unidos da América; do *Australian National Audit Office* (ANAO), da Austrália; do *National Audit Office* (NAO), do Reino Unido; do Instituto de Auditores Internos (IIA); das Organizações das Nações Unidas (ONU); da Controladoria-Geral da União (CGU), entre outras entidades. Segundo o TCU (2014), para se ter uma boa governança, é necessário que se permita, entre outras coisas, avaliar o desempenho e a conformidade da organização.

Diante do apresentado, será necessário, na sequência, discorrer sobre os princípios que regem a governança pública, a fim de perceber a harmonia entre eles e para com a Administração Pública.

2.1.2 Princípios aplicados na governança pública

No Brasil, a crise econômico-fiscal dos anos 1980 foi um dos fatores impulsionadores da formulação de novos arranjos políticos e econômicos que conduziram o país para uma gestão rumo à eficiência (TCU, 2014). No entanto, foi a partir da Emenda Constitucional n.º 19/1998 que se iniciou a reforma gerencial, introduzindo-se, assim, dentre outros, o princípio da eficiência na gestão pública, bem como a necessidade de prestar contas sobre a utilização de recursos públicos. Vale lembrar que essa obrigação de prestar contas já constava em textos constitucionais de 1988.

O setor público iniciou uma reforma administrativa, adotando instrumentos que eram inicialmente utilizados em organizações privadas, com princípios e práticas da governança corporativa, surgindo, desse modo, a governança no setor público. Alguns desses princípios da governança pública são a transparência, a integridade e a *accountability* (a responsabilidade de prestar contas). Consoante Kissler e Heidemann (2006), a gestão, a responsabilidade, a transparência e a legalidade do setor público são consideradas elementos estruturais necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades.

Neste contexto, os princípios da eficiência, efetividade e transparência são considerados os principais fatores que sustentam a governança pública (HWANG; AKDEDE, 2011). Respectivamente, o primeiro está relacionado à gestão adequada dos recursos financeiros públicos pela responsabilidade corporativa e sustentabilidade fiscal; o segundo seria a escolha mais adequada dos investimentos e serviços a serem executados, de acordo com as necessidades da população e o grau de qualidade desses serviços; e, por fim, o terceiro pertence à publicidade, ou seja, a *accountability* dos atos administrativos e dos gastos (VIANA, 2010).

Para a melhor implementação de governança nos órgãos e nas entidades públicas é preciso que a gestão seja norteadada pelos princípios de governança, conforme sugerido pelo Banco Mundial e exemplificado no Quadro 2.

Os princípios e diretrizes de governança servem como o principal arcabouço normativo-prescritivo no desenvolvimento da política de governança e delimita as

competências dos atores e das estruturas envolvidas na sua execução e coordenação (BRASIL, 2018).

Quadro 2 - Princípios da governança pública

Legitimidade	Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da Administração Pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo (BRASIL, 2012).
Equidade	Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis — liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros —, políticos e sociais — saúde, educação, moradia, segurança (BRASIL, 2010c).
Responsabilidade	Diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2010).
Eficiência	É fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (BRASIL, 2010c).
Probidade	Trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança (IFAC, 2001).
Transparência	Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.
Accountability	As normas de auditoria da Intosai conceituam <i>accountability</i> como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010).

Fonte: TCU, 2014, p. 33-34.

Pelo recorte do tema, essa pesquisa restringiu-se tão somente a observar o princípio de transparência, graças à amplitude que o tema da governança apresenta. Segundo Oliveira (2015), apesar das dificuldades de cada entidade pública, certos princípios devem ser comuns a todos os entes, destacando o da *accountability* e o da transparência. A transparência está relacionada à disseminação e ao acesso das informações, e a *accountability* é a capacidade de obter respostas a partir das informações prestadas. Esses princípios estão ligados entre si, pois sem transparência não é possível obter *accountability* (FOX, 2007).

Conforme Platt Neto *et al.* (2007), a divulgação das contas públicas pressupõe o fornecimento de informações confiáveis e relevantes aos interesses dos usuários, apoiando o processo decisório. Ainda segundo o autor, a transparência das contas públicas está estruturada em três dimensões: a *publicidade*, que consiste na ampla divulgação de informações à população; a *compreensibilidade*, que se relaciona à apresentação visual, incluindo a formatação das informações, e ao uso da linguagem; e a *utilidade*, fundamentada na relevância das informações, que pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. Cada elemento complementa e interage com os outros para que a transparência seja plenamente propiciada.

Sáez e Lebrero (2011) afirmam que um cidadão devidamente informado, por meio do uso da transparência pública, questionará as ações de seus representantes e líderes políticos, além de ser mais responsável perante os demais cidadãos.

No entanto, não basta apenas a divulgação dos atos administrativos praticados, é preciso que o poder público seja visto com clareza pelos cidadãos, que seja facilmente acessível e capaz de conduzir à participação e ao controle social da gestão pública. Motta (2018) explica que a ausência de visibilidade torna nulas as possibilidades de controle popular e de participação do cidadão no exercício das atividades da administração.

Ainda segundo Motta (2010), as ideias de publicidade e transparência parecem ser complementares. Pode-se entender a publicidade como característica do que é público, conhecido, não mantido secreto. Já a transparência é atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível.

É importante frisar que o princípio da transparência possui fundamento maior na Constituição Federal, e grande parte dos doutrinadores lecionam que ele é classificado como subprincípio de outro princípio importante, o da publicidade dos atos administrativos, razão pela qual não encontramos no texto da nossa Carta Magna, de forma direta, a positivação do supracitado princípio, chegando à conclusão pela interpretação indireta do art. 5º, incisos XXXIII e LX, art. 37, parágrafo 1º, art. 216, parágrafo 2º, e art. 225, inciso IV da nossa Carta Política, com as respectivas redações transcritas a seguir:

Art. 5º [...]

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

LX - A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: [...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. [...]

Art. 216. [...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. [...]

Art. 225. [...]

IV - Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Diante da análise desses artigos, vislumbra-se o princípio da publicidade e, de forma implícita, o princípio da transparência hodiernamente envolvida no debate quanto à melhoria da gestão pública. Acrescenta-se que um novo marco jurídico e de evolução do direito chegou por meio da legislação com a Lei de Acesso à Informação (LAI), também conhecida como Lei da Transparência n.º 12.527, de 2011, regulamentando a temática, dando forma, corpo e rosto de como, quando e onde essa transparência se apresentará na sociedade brasileira. Cabe registrar que esse diploma legal foi fruto dos anseios sociais, abrindo espaço para os direitos dos cidadãos e a responsabilidade da Administração Pública e seus agentes.

Por seu turno, a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, veio estabelecer instrumento de transparência da gestão fiscal, determinando ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos (internet) de acesso público. Tal lei acrescenta que a transparência será assegurada também mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, parágrafo único).

Outra contribuição para a formação do conteúdo jurídico do princípio da transparência é o princípio da motivação, pelo qual se impõe que toda a atividade da Administração Pública deva vir acompanhada dos fundamentos que ensejaram a decisão, não bastando a divulgação apenas do ato em si, mas as razões que determinaram a sua prática.

Mas, apesar desses instrumentos voltados ao incremento da transparência pública, muitas das informações em sítios oficiais podem apresentar-se indisponíveis, incompletas e/ou incompreensíveis, notabilizando-se um “desequilíbrio” na relação Estado-sociedade (o primeiro, enquanto detentor de toda a informação pública) (SILVA; EIRÃO; CAVALCANTE, 2013), em contraste com o que rege a legislação quando diz que: “É dever do estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante

procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011).

Vale ressaltar que é preciso ter cuidado com uso excessivo de transparência a fim de mascarar dados, ou seja, de esconder irregularidades em uma divulgação massiva de dados (FLORINI, 1999). Segundo Sáez e Lebrero (2011), a divulgação massiva de informação é a razão para limitar a transparência, pois o excesso de informações pode ocasionar efeitos negativos no desempenho dos serviços públicos. Ou seja, a informação deve ser provida de maneira relevante, com qualidade, acessibilidade e confiabilidade, conforme destaca Villoria (2010).

Destacam-se também outros estudos que relacionam a governança pública e a transparência nas IFES, tais como os estudos de Zorzal (2015), nos quais é analisada a transparência das universidades sob a perspectiva da adoção dos princípios da boa governança em Relatórios de Gestão, e os estudos de Platt Neto *et al.* (2004), que apresentam a utilização da internet por parte da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) como instrumento de transparência.

Ato contínuo, faz-se necessário desenvolver a estrutura da governança na UFS e concretizar o debate teórico para a aplicação prática da matéria, desenvolvendo o tema com a governança e transparência nessa instituição.

2.1.3 Governança e transparência na Universidade Federal de Sergipe

Castro (2011) defende que a palavra “controle” sempre esteve ligada a finanças. Segundo Giambiagi e Além (2011), é responsabilidade do Estado a gerência da arrecadação de recursos e de seus gastos, de modo que as necessidades da população sejam atendidas e haja a continuidade da arrecadação.

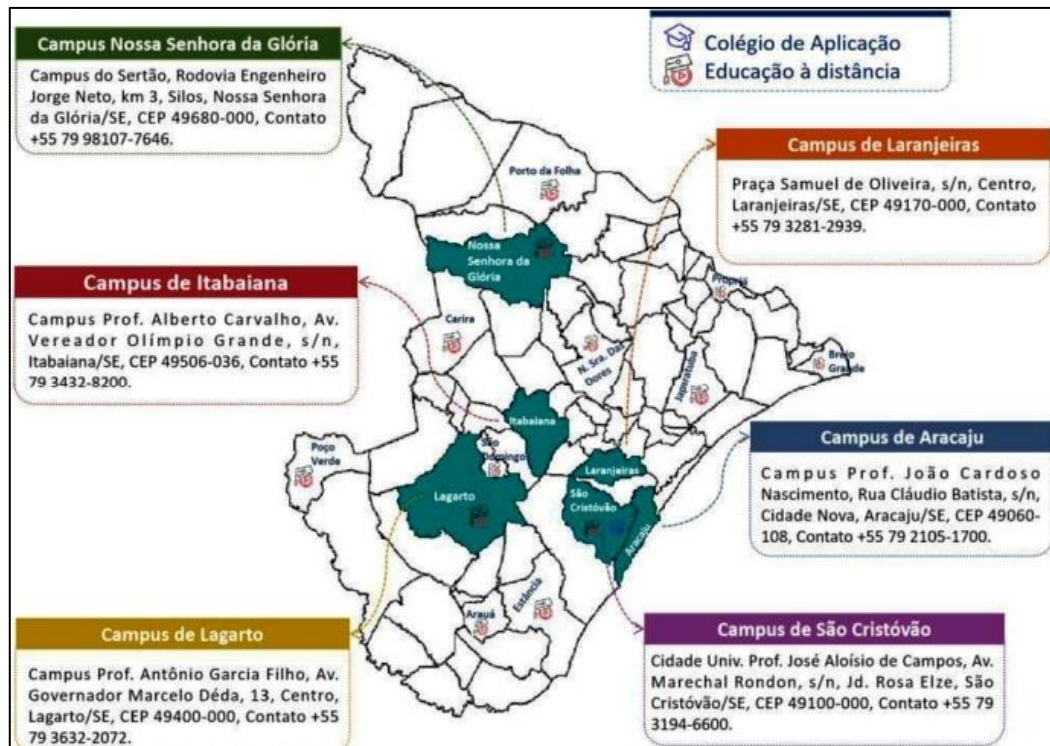
Marques (2007) relata que a governança corporativa se relaciona aos mecanismos de direção e controle utilizados na gestão das empresas. Ela ainda destaca que essas ferramentas são utilizadas para agregar valor às instituições, criando obrigações e atribuições aos gestores.

A UFS foi criada por meio do Decreto-Lei n.º 269/1967, tem sua sede localizada na cidade de São Cristóvão, e possui mais cinco *campi*, um na cidade de Aracaju e quatro no interior de Sergipe (Itabaiana, Lagarto, Laranjeiras e Nossa Senhora da Glória), com atividades relacionadas ao ensino de graduação e de pós-graduação na modalidade presencial, além da oferta de educação a distância (EaD), desenvolvendo atividades em polos de apoio

presencial em 13 municípios do estado. A UFS conta também com o Colégio de Aplicação (CODAP), situado no *campus* sede, o qual oferece educação de Nível Médio e Fundamental.

A Figura 1, a seguir, permite a visualização do mapa dos locais físicos da UFS:

Figura 1 - Mapa representativo dos locais físicos dos *campi*, polos EaD e CODAP da UFS



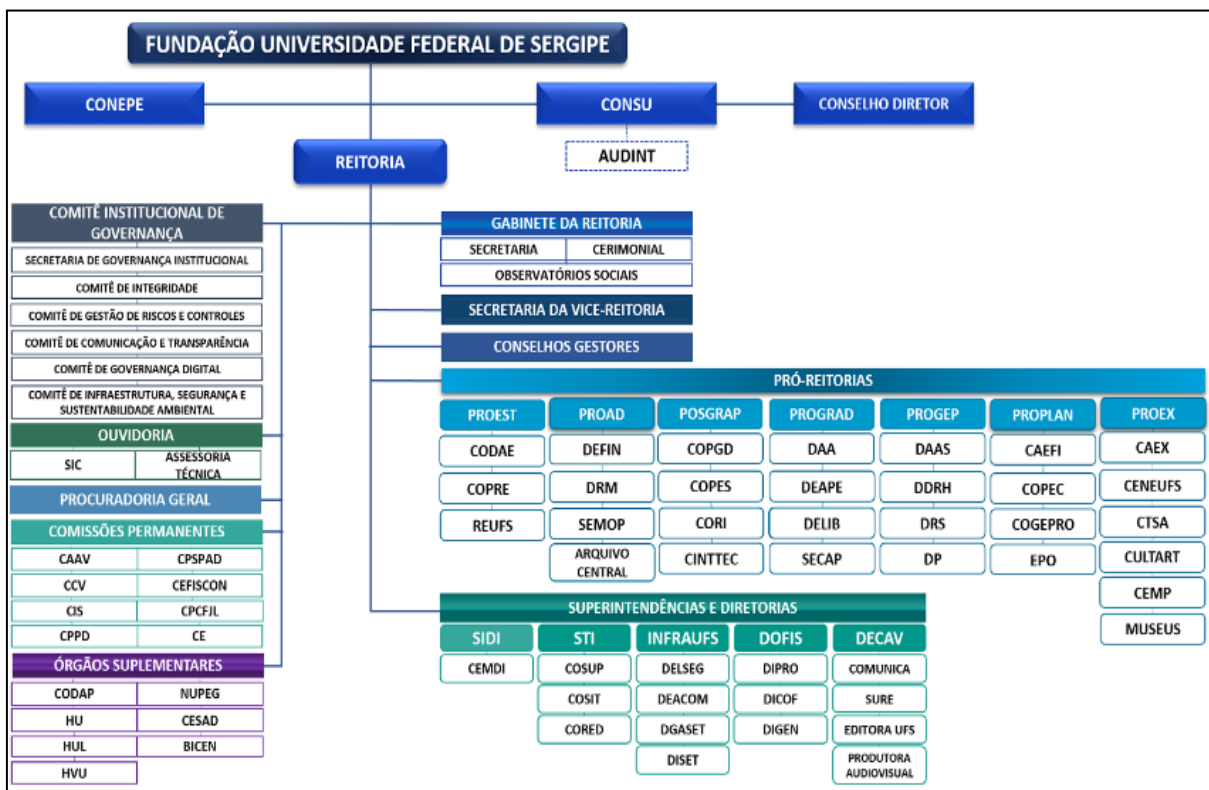
Fonte: COPAC/PROPLAN, 2021.

De acordo com o estatuto da UFS (Resolução n.º 21/99/CONSU), a organização do arranjo institucional da UFS está dividida em duas grandes áreas, uma voltada para a gestão acadêmica (atividade-fim) e outra para a gestão administrativa (atividade-meio), regidas por órgãos superiores deliberativos, normativos e consultivos, responsáveis por traçar a política de ensino e decidir em matéria de natureza acadêmica. São eles: o Conselho do Ensino, da Pesquisa e da Extensão (CONEPE) e o Conselho Universitário (CONSU). Ambos os órgãos colegiados são compostos por representantes da alta administração (reitor, vice-reitor e pró-reitores), das diretorias de Centros Acadêmicos, das diretorias de *campi*, do Colégio de Aplicação, do Centro de Educação Superior a Distância, dos docentes, dos discentes, dos técnicos-administrativos e da comunidade.

A Figura 2, a seguir, representa o organograma da UFS. Destaca-se nesse organograma o Comitê Institucional de Governança (CIG), instituído por meio da Resolução n.º 15/2020/CONSU, quando a UFS criou sua Política de Governança. Presidido pelo reitor e

tendo como seus integrantes os pró-reitores e superintendentes da UFS, o CIG tem como responsabilidade a condução e avaliação de políticas e ações de governança, integridade, gestão de risco e controles, comunicação e transparência, e governança digital. Essa estrutura de gestão da governança da UFS é organizada em comitês temáticos, dentre eles o Comitê de Comunicação e Transparência (CCT), que presta apoio e orientação técnica visando, dentre outras funções, à publicidade dos dados.

Figura 2 - Organograma da UFS



Fonte: Site UFS.

Costa, Souza e Fell (2012) ressaltam que uma estrutura organizacional é algo imprescindível, independentemente do tamanho, de modo que toda corporação precisa de uma composição que funcione como ferramenta de controle por meio da distribuição de cargos, das relações interpessoais, do planejamento dos objetivos e metas, a fim de facilitar o ajuste organizacional e levar as pessoas a se responsabilizarem por um funcionamento o mais adequado e eficiente possível da organização. Viana (2010) afirma que uma estrutura de governança é necessária para garantir a boa gestão dos recursos públicos, sua transparência e a identificação de falhas gerenciais, ou de outra natureza, cometidas pelos governantes e gestores públicos.

É importante lembrar que, à medida que se utilizam de recursos públicos, as instituições públicas estão sob o domínio da lei e das regras impostas por lei e que, portanto, devem seguir os seus princípios determinados. Destaca-se, com isso, que o reitor da UFS deve prestar contas de seus atos de gestão ao Tribunal de Contas da União, e é atribuição do Conselho Universitário da UFS apurar a responsabilidade do reitor ou do vice-reitor, em casos de infringência de legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, e encaminhar ao ministro da Educação a respectiva conclusão, quando constatada culpabilidade. Esse trecho consta no art. 13, inciso VII, do estatuto da UFS. Evidenciam-se, assim, os aspectos vertical e horizontal da *accountability* propostos por O'Donnel (1998).

A gestão nas IFES, segundo Pessoa (2000), é permeada de dificuldades, compreendendo desde a escassez de recursos à rigidez da estrutura administrativa. Já Roczanski e Tomasi (2010) afirmam que as universidades, antes conservadoras, tradicionalistas, burocráticas e governamentais, eram resistentes à alteração, mas atualmente tendem a mudar em razão dos novos modelos de Administração Pública, cujos princípios envolvem mudança na estratégia da gestão, voltada para resultados e focada ao atendimento dos cidadãos como usuários dos serviços públicos.

O direito de acesso à informação consiste em um tema de grande repercussão no contexto mundial, e dentro do Brasil tem sido debatido com mais enfoque com o passar dos anos e dos avanços tecnológicos, despertando, assim, interesse crescente na área acadêmica, política, organizacional e civil (COSTA, 2020).

Ato contínuo, será apresentada uma visão geral do orçamento na UFS, como forma de entendimento da execução das ações do REUNI no *campus*.

2.2 A UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE NO ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público era apenas considerado um documento contábil que continha a previsão das receitas e a autorização das despesas a serem realizadas pelo Estado. Com o passar do tempo, ele foi tomando novas formas de atuação na conformação da ordem econômica e social, abandonando seu caráter de neutralidade e tornando-se instrumento de Administração Pública, de forma a auxiliar o estado nas etapas do processo administrativo: programação, execução e controle (MÂNICA, 2017).

Ainda segundo Mânica (2017), essa transformação do orçamento público surge com a implantação, nos textos constitucionais, dos objetivos, metas e programas, cuja implementação passa a ser condicionada à adoção, pelo Estado, de políticas públicas. Oliveira

(2006) refere-se a políticas públicas como providências para que os direitos se realizem, as satisfações sejam atendidas e determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados. Portanto, o orçamento instrumentaliza as políticas públicas e define o grau de concretização dos valores fundamentais constantes do texto constitucional (MÂNICA, 2017).

Nesse sentido, a Constituição de 1988 torna o orçamento público um importante instrumento de governo. Ele é composto por três leis que se sucedem e se complementam: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nelas consta que todos os planos e programas governamentais devem estar em plena harmonia entre si de acordo com os art. 165 a 167 da Constituição de 1988. Para Abraham (2018), o planejamento do orçamento público é um dos pilares fundamentais dentro de um sistema jurídico-fiscal que preze pela eficiência e moralidade nos gastos, visando atingir objetivos que atendam ao interesse público. E está diretamente associado ao orçamento, pois permite o conhecimento das decisões a serem tomadas e as ações que devem ser desempenhadas.

A competência para legislar concorrentemente sobre o orçamento é da União, dos Estados e do Distrito Federal, de maneira a prever receitas e estimar despesas, e legislar sobre execução e alterações orçamentárias. De acordo com a definição de Baleeiro (2001), o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza, ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. Portanto, o orçamento é um dos mecanismos de coordenação e controle mais importante das organizações (ARNOLD; GILLENKIRCH, 2015).

Com a edição da Lei n.º 4.320/64 e suas atualizações, foi introduzida na legislação brasileira a ideia de *orçamento-programa*. Esse tipo de orçamento consiste em um instrumento de planejamento da ação governamental, e o faz por meio da identificação dos programas, estabelecimento de metas e previsão de custos relacionados a cada um desses programas. Segundo Paludo (2013), o orçamento-programa é o atual e mais moderno orçamento público. Está diretamente ligado ao planejamento e representa o maior nível de classificação das ações governamentais, sendo o elo entre planejamento, orçamento e gestão.

Esse modelo de orçamento se apresenta como um instrumento imprescindível de estruturação dos objetivos a serem alcançados pelo Governo Federal em determinado período de tempo. É composto, dentre outras classificações, por programas de trabalho que

condensam e expressam o financiamento e a política governamental aplicada pela gestão central em exercício.

Ressalta-se que, a partir do PPA, os programas de trabalhos são classificados em Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Nesse sentido, os programas temáticos são aqueles que retratam a agenda do governo no que se refere às políticas públicas e orientam as ações governamentais. E os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado são instrumentos do plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos programas temáticos.

Conforme consta no Relatório de Gestão da UFS, os recursos do REUNI foram alocados nos programas temáticos classificados como: 2032 – Educação Superior, Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão; e 1073 – Brasil Universitário.

O programa Brasil Universitário tem como objetivo ampliar com qualidade o acesso ao ensino de graduação, à pesquisa e à extensão, com vistas a disseminar o conhecimento. O programa possui diversas ações que se repetem nas IFES. Dentre essas ações encontram-se as seguintes: 11C1 – REUNI - Readequação da Infra-Estrutura da Universidade Federal de Sergipe (UFS); e 4009 – Funcionamento de Cursos de Graduação.

O Programa 2032 – Educação Superior, Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão foi criado para dar continuidade ao programa Brasil Universitário. E dentre suas ações está a Ação 8282 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, que permitiu o financiamento das obras já iniciadas nas IFES.

O orçamento da UFS faz parte do orçamento geral da União e fica sob a responsabilidade do Ministério da Educação a coordenação do sistema de Ensino Superior, sendo uma de suas funções o financiamento das IFES. O MEC, enquanto órgão responsável, adota critérios para a alocação de recursos entre as IFES, destinados à manutenção e ao desenvolvimento das mesmas.

Ocorre que todas as fontes de recursos públicos percebidos pela Universidade Federal de Sergipe, incluindo o programa REUNI, é eminentemente público e, segundo leciona Santos (2013), as fontes de recursos públicos são divididas em: recursos do Tesouro; recursos diretamente arrecadados ou próprios; e recursos provenientes de contratos e convênios com organismos públicos e privados.

Antes do início do processo orçamentário na UFS, é feita uma consulta em todas as Pró-Reitorias para identificação da estimativa de receita próprias a serem geradas no ano posterior e previsões das metas físicas a serem alcançadas em cada ação orçamentária.

Decidem-se ações relacionadas a alocações em investimentos e levantamento dos gastos com despesas de custeios, pessoal e demais despesas necessárias à manutenção da instituição.

Ato contínuo e após sancionada e publicada a LOA, dá-se o início à sua execução. De acordo com o art. 34 da Lei n.º 4.320/64, a execução orçamentária se processa dentro do exercício, coincidindo com o ano civil, e perdura de 1º de janeiro a 31 de dezembro. A execução é feita via Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), utilizando o crédito orçamentário, e a liberação dos limites orçamentários se dá de forma gradativa ao longo do ano, à medida que se arrecadam as receitas.

Segundo Augustinho (2013), executar as despesas previstas na LOA é realizar a execução propriamente dita do orçamento. Desse modo, a execução da despesa na UFS é feita pela Pró-Reitoria de Administração (PROAD) e se realiza em três estágios ou fases: empenho, liquidação e pagamento. Segundo Paludo (2013), toda despesa orçamentária é obrigada a percorrer os estágios e não pode haver inversão de nenhuma fase.

Por fim, será apresentada uma visão geral do REUNI, que foi um dos programas de grande importância para as IFES, suas principais características e críticas.

2.3 O REUNI

As ações e políticas setoriais do Ministério da Educação ofereceram uma oportunidade de ampliação e melhoria da infraestrutura da UFS. Uma delas foi por meio do Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Esse programa, segundo o documento de Diretrizes Gerais do REUNI (2007), tem a pretensão de congregar esforços para a consolidação de uma política nacional de expansão da Educação Superior pública, com o objetivo o cumprimento da meta estabelecidas na Lei n.º 10.172/2001, item 4.3.1 do Plano Nacional de Educação (PNE), no qual se estabeleceu como meta o provimento da oferta de Educação Superior para pelo menos 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final de 2010 (BRASIL, 2001).

De acordo com o Decreto n.º 6.096/2007, que regulamenta o REUNI, para que as IFES possam aderir ao programa, era necessário cumprir algumas metas:

- a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presencial para 90%;
- elevação gradual da relação aluno/professor para 18 alunos para 1 professor;
- aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação no prazo de cinco anos, a

partir de 2007 — ano de início do programa — para o cumprimento das metas.

Além das metas, o REUNI, em seu decreto, estabeleceu ainda algumas diretrizes que funcionam como estratégias norteadoras para o alcance das metas estabelecidas, garantindo, assim, a qualidade acadêmica de seus serviços. Essas diretrizes estão estruturadas em seis dimensões:

- 1) ampliação da oferta de educação superior pública;
- 2) reestruturação acadêmico-curricular;
- 3) renovação pedagógica da Educação Superior;
- 4) mobilidade intra e interinstitucional;
- 5) compromisso social da instituição;
- 6) suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação.

É importante ressaltar que o programa também traz uma preocupação com relação à qualidade no ensino, uma vez que, além da ampliação do acesso, com o melhor aproveitamento da estrutura física e do aumento de mão de obra qualificada existente nas IFES, está também a preocupação de garantir a qualidade da graduação da educação pública (BRASIL, 2007).

Araújo (2011) afirma que o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais cria condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação. Ou seja, a reestruturação física e acadêmica das delas permite a ampliação do número de vagas na Educação Superior e o cumprimento de suas metas.

Conforme dados do Governo Federal, a adesão ao programa seria facultativa, mas, como exigência para liberação dos investimentos, exigia-se também o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas pelas instituições, com a fixação de rígidas metas de desempenho para o recebimento das contrapartidas financeiras e liberação de vagas para contratação de pessoal, que foi regulamentada por meio de um contrato de gestão no qual eram monitorados os resultados alcançados pelas IFES.

Segundo Radaelli (2013), apesar da indicação de que a adesão seria facultada às IFES, nenhuma instituição, diante do quadro de precariedade de recursos materiais e humanos, recusou, pois, conforme afirma Filardi (2014), diante do cenário de contenção de

despesas e investimento, as universidades viram no REUNI uma possibilidade de expansão e reestruturação que as poderia beneficiar de algum modo.

Os recursos previstos para cada universidade federal no ano de 2008 foram alocados diretamente em sua unidade orçamentária. De acordo com as diretrizes do programa, caso uma universidade não ingressasse no programa no ano de 2008, os recursos a ela previstos poderiam ser realocados para outras instituições, como antecipação orçamentária, sem prejuízo de ingresso posterior no programa. Vale lembrar que a liberação dos seus recursos seria condicionada à aprovação do plano e assinatura de termo de pactuação de metas correspondente.

Ainda de acordo com os dados do Governo Federal, a criação de novas universidades federais também fez parte do desdobramento do REUNI. Desse modo, na primeira fase de expansão foram criadas mais de 10 universidades e 60 *campi* no interior, no qual foram anunciados investimentos na ordem de R\$ 592.000,00 (quinhentos e noventa e dois milhões de reais), além da contratação de 5 mil professores para alocação no programa.

Com a continuidade da expansão das IFES, no total foram criados 115 novos *campi* no interior e 14 universidades (BRASIL, 2008). Os recursos foram destinados à construção de novos prédios, aquisição de novos equipamentos, reformas e ampliação dos *campi*, sobretudo naqueles localizados no interior do estado.

Segundo o relatório do primeiro ano do REUNI, 2008, a totalidade das universidades que aderiram ainda na primeira chamada ao programa atesta o forte interesse despertado sob seu conceito de expansão com reestruturação das IFES.

O Quadro 3, a seguir, demonstra que a Universidade Federal de Sergipe fez sua adesão ao programa ainda na primeira chamada, realizada em 29 de outubro de 2007, para implementação do programa no primeiro semestre de 2008.

Quadro 3 - Relação de universidades que aderiram ao REUNI na primeira chamada

1	Fundação Universidade de Brasília (UnB)
2	Fundação Universidade Federal do Piauí (UFPI)
3	Fundação Universidade Federal de Viçosa (UFV)
4	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
5	Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)
6	Fundação Universidade Federal do Acre (UFAC)
7	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
8	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
9	Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

10	Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
11	Fundação Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
12	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
13	Fundação Universidade Federal de Roraima (UFRR)
14	Universidade Federal do Pará (UFPA)
15	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
16	Universidade Federal Rural do Semi Árido (UFERSA) (Conclusão)
17	Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) (Continua)
18	Fundação Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)
19	Universidade Federal do Paraná (UFPR)
20	Universidade Federal de Goiás (UFG)
21	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
22	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)
23	Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT)
24	Fundação Universidade Federal de Pelotas (UFPel)
25	Universidade Federal da Bahia (UFBA)
26	Universidade Federal do Ceará (UFC)
27	Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)
28	Universidade Federal de Lavras (UFLA)
29	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
30	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
31	Fundação Universidade Federal de Sergipe (UFS)
32	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
33	Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)
34	Fundação Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ)
35	Fundação Universidade do Rio Grande (FURG)
36	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
37	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)
38	Fundação Universidade do Amazonas (UFAM)
39	Fundação Universidade Federal do Amapá (UNIFA)
40	Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
41	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA)
42	Universidade Federal Fluminense (UFF)

Fonte: Relatório do 1º ano do REUNI, 2008.

Consta no Relatório de Gestão da UFS (2004-2012) que, para o processo de discussões sobre os objetivos e metas, foram convocados os centros, departamentos, núcleos de graduação e de pós-graduação, membros do Conselho Superior (CONSU) e do Conselho

do Ensino, da Pesquisa e da Extensão (CONEPE), assim como todos os centros acadêmicos estudantis, a fim de democratizar a discussão sobre o REUNI na UFS.

Após votação, o CONEPE deu parecer favorável à proposta do REUNI/UFS por meio da Resolução n.º 40/2007/CONEPE para o período de 2008-2012. Nesse documento constam objetivo, meta, compromisso social, propostas de mudanças para discentes, docentes, aspectos acadêmicos, relação graduação e pós-graduação e alocação dos recursos disponibilizados pelo programa.

Importa saber que, segundo o Relatório de Gestão, a escolha da implantação do *Campus* Lagarto foi determinada pelos altos índices de pobreza e elevada taxa de analfabetismo, que agravam os problemas de saúde. Nesse sentido, a UFS firmou parceria com o Governo do Estado de Sergipe, que disponibilizou um total de R\$ 27.441.000,00 (vinte e sete milhões, quatrocentos e quarenta e um mil reais), com o ministro da Educação, para a construção e aquisição de equipamentos e contratações de técnicos administrativos e docentes para o funcionamento do *campus*, para a ampliação e interiorização da rede hospitalar do Estado.

Isso facilitou as ações de implantação do *campus* em Lagarto, que recebeu do Estado, em 2010, a doação do Hospital Regional de Lagarto, transformando-o em Hospital Universitário de Lagarto.

A seguir, a Tabela 1 apresenta a distribuição dos recursos para execução do REUNI dentro da UFS:

Tabela 1 - Recursos destinados pelo MEC para execução do REUNI/UFS

REUNI/UFS a partir do Decreto n.º 6.096/2007 (valores em milhares de reais)						
Ano	2008	2009	2010	2011	2012	Total
INVESTIMENTO	2.083.347	16.893.071	16.893.071	16.893.071		52.762.560
CUSTEIO/PESSOAL	1.867.017	6.349.265	11.592.453	17.581.620	25.107.519	62.497.874
TOTAL	3.950.364	23.242.336	28.485.524	34.474.691	25.107.519	115.260.434

Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão 2008 a 2012, UFS.

Na UFS, de acordo com a prestação de contas dos Relatórios de Gestão dos anos de 2008 a 2012, a previsão orçamentária de recursos financeiros foi na ordem de R\$ 52.762.560,04 (cinquenta e dois milhões, setecentos e sessenta e dois mil, quinhentos e sessenta reais e quatro centavos), para serem utilizados em investimentos e outros R\$ 62.497.874,40 (sessenta e dois milhões, quatrocentos e noventa e sete mil, oitocentos e setenta e quatro reais e quarenta centavos) para custeio/pessoal.

Quanto à liberação dos recursos para custeio/pessoal, eles só foram incorporados ao orçamento da instituição mediante o cumprimento das metas estabelecidas pelo programa (UFS, 2012). Além do REUNI, também existiram outras fontes de financiamento no processo de expansão da UFS, tais como parcerias e emendas parlamentares, mas isso não será abordado aqui, por não ser objeto deste estudo.

Apesar de todos os benefícios trazidos pelo programa, surgiram também muitas críticas. Uma delas se refere ao art. 3º, § 3º das diretrizes gerais do REUNI, nas quais consta que o atendimento dos planos é condicionado à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação, ou seja, se o MEC não tiver orçamento, as IFES terão prejuízos para realizar suas atividades.

Outro ponto crítico seria com relação à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Segundo Palácios (2007), as metas exigidas priorizaram o ensino em detrimento da pesquisa ao estabelecer o aumento da taxa de conclusão da graduação para 90% e a proporção de 18 alunos por professor, desconfigurando, assim, o caráter da universidade enquanto locus de ensino, pesquisa e extensão, além de desqualificar a atividade de ensino e tornar precário o trabalho docente.

Ribeiro, Leda e Silva (2015) relatam que a questão da infraestrutura foi um fator que comprometeu o programa REUNI e também um dos responsáveis pela precarização e intensificação do trabalho docente. Além disso, os autores afirmam que a enorme demanda de trabalho, o excesso de carga horária dos docentes, bem como a escassez de recursos delineiam um cenário acadêmico restrito ao ensino, com atividades de extensão e de pesquisa praticamente inexecutáveis.

Boschetti (2008) afirma que a perspectiva de expansão caracterizaria a “massificação” do sistema, despreocupada com a garantia de princípios pedagógicos básicos, condições de infraestrutura e quantidade de professores suficientes, sem observância, no REUNI, de uma preocupação em definir parâmetros para a garantia de um padrão de qualidade técnica, ética e social na formação.

Por fim, Silva, Freitas e Lins (2013) destacam as rígidas metas pactuadas nesse programa, como a elevação da taxa de diplomados de 58% para 90%, a ampliação em 20,02% do número de vagas, a redução da taxa de evasão, pois, segundo os autores, algumas dessas metas vêm causando dificuldades para a gestão da instituição no que se refere ao curto tempo dado para atingir as metas estabelecidas e também pelo fato de essas metas serem puramente quantitativas, podendo acarretar problemas na qualidade do ensino.

3. METODOLOGIA

No capítulo destinado à metodologia, apresentam-se o método utilizado na investigação científica, o local de estudo, o delineamento da pesquisa, a coleta de dados, bem como o instrumento de coleta dos dados. Para isso, cumpre esclarecer que cada pesquisa é, naturalmente, diferente de qualquer outra.

Com entendimento próximo ao de Gil (2010), Creswell (2010) afirma que a seção destinada à metodologia enfatiza os meios pelos quais o autor se valeu para a execução do trabalho e, nesta parte da pesquisa, entendeu-se ser necessário descrever detalhadamente como foi desenvolvida a investigação, explicando-se os métodos e as técnicas empregadas. Desse modo, o entendimento é o de que as pesquisas necessitam de regras e procedimentos que melhor expliquem o objeto a ser investigado, que, no caso desta pesquisa, foi analisar o tratamento da divulgação das informações sobre os recursos da ação REUNI no *Campus* de Lagarto.

3.1 LOCAL DE ESTUDO

A pesquisa foi conduzida por estudo de caso único (YIN, 2015) no *Campus* de Lagarto da Fundação Universidade Federal de Sergipe.

O município de Lagarto é uma das mais antigas povoações do estado de Sergipe, sendo a terceira vila criada na capitania sergipense. Está localizado na região Centro-Sul do estado, é uma das maiores cidades do interior, com população estimada de 106.015 mil habitantes e densidade demográfica 97,84 hab/km² e extensão territorial de 968,921 km², conforme dados do IBGE, de 2021. É o terceiro município mais populoso de Sergipe. A cidade fica localizada a 75 km da capital, Aracaju.

Lagarto é um dos municípios que mais cresce em Sergipe e no Nordeste, com destaque para sua localização geográfica, que a faz ser considerada um polo multirregional. Por ser um município tão próspero, foi necessário a implantação de um *campus* que pudesse atender à região oeste do estado, com cerca de 26 municípios e aproximadamente 650 mil habitantes.

O *Campus* de Saúde em Lagarto é fruto direto da política de expansão e interiorização da UFS amparada pelo REUNI. Pode-se afirmar que constitui o único *campus* criado a partir de um protocolo de intenções entre o Ministério da Educação, o Governo do

Estado de Sergipe e a Universidade Federal de Sergipe. Esse *campus*, cuja implantação se deu por meio da Resolução n.º 36/2009/CONSU, inicialmente chamava-se *Campus* de Ciências da Saúde de Lagarto e, em abril de 2011, passou a se chamar *Campus* Universitário Prof. Antônio Garcia Filho, por meio da Resolução n.º 15/2011/CONSU.

3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Para o desenvolvimento da pesquisa, considerando os procedimentos técnicos, escolheu-se o estudo de caso único, complementado por pesquisa bibliográfica e documental, com coleta múltipla fonte de dados.

Por se tratar de uma única entidade pública analisada, foi utilizado o estudo holístico de caso único, por meio do qual é possível investigar o caso com mais profundidade, dentro do contexto da governança com foco na transparência das ações do REUNI. De uma forma bem pragmática, o estudo de caso objetiva compreender e questionar determinado fenômeno, procedimento útil para poder melhor explicá-lo. Diante do exposto, o estudo de caso é o método mais adequado ao presente estudo. A escolha da Universidade de Sergipe deve-se, em especial, aos seguintes fatores: experiência e conhecimento da equipe; domínio na utilização dos sistemas, em especial com os relatórios do REUNI; experiência da pesquisadora na área pública; além da relevância da área. Todos esses elementos apontavam a capacidade de a universidade apresentar informações consistentes, úteis e aptas a contribuir para o estudo.

A pesquisa é de natureza aplicada e tem, entre outros objetivos, propor um modelo de avaliação da transparência pública na execução dos recursos destinados às ações orçamentárias da UFS, de modo a subsidiar adequadamente o monitoramento, por meio da transparência, do programa de governo REUNI, a partir da aplicação da metodologia do estudo de caso.

O estudo de caso permite um maior aprofundamento da análise dos dados, de análises das diferenças e semelhanças sobre as evidências (MARQUES; CAMACHO; ALCANTARA, 2015). De acordo com Yin (2015), para realizar um estudo de caso, deve-se começar com a definição dos problemas ou temas a serem estudados e o desenvolvimento de um projeto de estudo de caso. Ainda considerando esse mesmo autor, o estudo de caso único permite uma descrição ampla e profunda do fenômeno analisado.

Em relação à técnica, esta pesquisa é do tipo documental, pois compreende a análise de documentos constantes no interior de órgãos públicos (VERGARA, 2013), consubstanciada na análise dos dados encontrados nos Relatórios de Gestão disponível no

portal da UFS, nos Relatórios Internos Gerenciais extraídos do SIAFI (UFS-COGEPRO), além de outros relatórios auxiliares.

A natureza da pesquisa qualitativa se mostra a mais adequada ao considerar que o tipo de problema ou fenômeno a ser investigado. Segundo Martins e Theóphilo (2007), as avaliações qualitativas são mais aplicáveis em situações nas quais se deseja contribuir para construções de teorias, enfoque de pesquisa orientada por um estudo de caso.

A pesquisa é exploratória porque foi necessário analisar o tratamento da divulgação das informações sobre os recursos da ação REUNI no *Campus* de Lagarto, graças às experiências vividas com relação à universidade pública. Além disso, esta também é descritiva, haja vista que foi necessário analisar os dados orçamentários sobre a ação dos recursos REUNI, o cumprimento das metas estabelecidas, e assim formular um modelo de avaliação da transparência pública da execução dos recursos destinados às ações orçamentárias da UFS.

A unidade de caso inserida no contexto desta pesquisa foi o *Campus* de Lagarto. Godoy (2006) explica que a unidade de análise não é apenas o local a ser estudado, mas também quando, quem, o que, como e onde observar.

3.3 COLETA DE DADOS

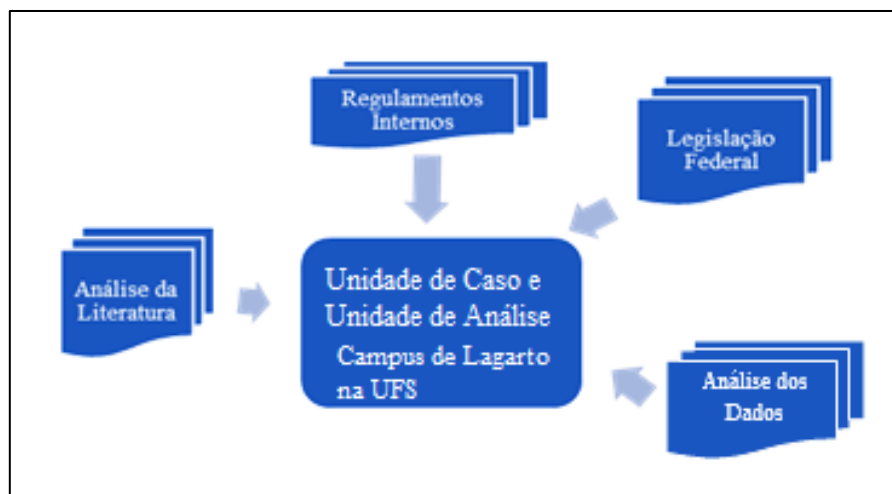
A coleta de dados envolve pesquisa bibliográfica e documental, conversas informais com diversos atores envolvidos no processo, além da utilização do conhecimento tácito e experiência da pesquisadora na área. A pesquisa foi operacionalizada por meio da legislação e do portal eletrônico da Universidade de Sergipe e alicerçada por um protocolo, conforme recomendações de Yin (2015), relacionado à organização dos dados e à confiabilidade do estudo. Ainda de acordo com o autor, a coleta de dados para estudo de caso pode se basear em muitas fontes de evidência. Assim sendo, no processo de coleta de dados para esta investigação científica foram utilizados os métodos de pesquisa documental e bibliográfica.

As fontes de evidência para o estudo de caso foram exploradas com base no levantamento bibliográfico, por meio de livros, boletins, revistas especializadas, monografias, teses e dissertações. Realizou-se, também, pesquisa documental na Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) e na Pró-Reitoria de Administração (PROAD) e foram levantadas as diretrizes do Programa REUNI direcionados à educação superior pública brasileira, leis, decretos, portarias referentes ao REUNI, portais da *web* e outros documentos oficiais do Governo Federal, como também dados orçamentários fornecidos pela UFS, a fim de

identificar e analisar os aspectos essenciais para esta pesquisa, que trata sobre a transparência e divulgação dos dados públicos. Ademais, foi necessária a utilização da triangulação de dados secundários (STAKE, 1995; DENZIN, 1994; CRESWELL, 1998) para fins de tornar o estudo válido e confiável.

Segundo Yin (2015), a triangulação consiste em fundamento lógico para utilizar várias fontes de evidência, permitindo o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação e que os dados obtidos à luz de sua análise se tornem mais acurados e convincentes, conforme pode ser visto na Figura 3:

Figura 3 - Fontes de evidências



Fonte: Adaptado de YIN, 2015, p. 122.

O arcabouço e os pressupostos apresentados nesta seção têm por objetivo permitir que essa investigação científica seja analisada dentro de um contexto teórico, com base em publicações e estudos realizados sobre o assunto aqui discutido. Entre as teorias estudadas citam-se: governança pública e seus princípios, transparência na gestão dos recursos públicos, orçamento público na UFS e o REUNI.

O embasamento teórico é necessário para fundamentar a pesquisa, pois é por meio dele que a realidade é analisada. Para análise orçamentária, foram utilizados os dados originados do Relatório de Gestão, dos portais da transparência e, também, dos documentos do SIAFI, tais como balanços e balancetes. Além disso, foi realizado um levantamento histórico dos valores e fatos envolvidos com a ação estudada, no período analisado. Para Godoy (2006), a análise de documentos desempenha importante contribuição ao estudo de caso, podendo incluir materiais escritos, estatísticas e demais tipos de registros organizados em banco de dados.

3.4 PROTOCOLO DO ESTUDO DE CASO

Tendo como base Yin (2015), foi desenvolvido um protocolo de estudo de caso para esta pesquisa contendo a visão geral do estudo de caso e a finalidade do protocolo; procedimentos de coleta de dados; e guia para relatório do estudo de caso. É possível visualizar melhor o método de estudo por meio do Quadro 4, apresentado a seguir:

Quadro 4 - Protocolo para a condução de estudos de caso

Tópico a serem analisados	Características
Visão geral do estudo de caso e finalidade do protocolo	<ul style="list-style-type: none"> - O estudo de caso tem como objetivo analisar o tratamento da divulgação das informações sobre os recursos da ação REUNI no <i>Campus</i> de Lagarto. - Iniciará com a fundamentação dos objetivos propostos, a fim de auxiliar a pesquisadora nas etapas necessárias para a execução de sua pesquisa, sem permitir desvios sobre os resultados obtidos.
Procedimentos de coleta de dados	<ul style="list-style-type: none"> - Referências bibliográficas para sustentar as questões e respostas possíveis. - Pesquisa e estudo dos normativos e regulamentos internos da instituição. - Pesquisa e estudo da legislação referente ao tema proposto pela pesquisa. - Análise dos dados encontrados. - Pesquisa sobre a implantação do REUNI no <i>Campus</i> Lagarto;
Questões de estudo de caso	<ul style="list-style-type: none"> - Como se deu a utilização dos recursos orçamentários originários do programa REUNI na UFS? - Quais metas do REUNI foram alcançadas pela Universidade Federal de Sergipe? - As divulgações dos recursos dos REUNI por parte da instituição atendem às necessidades dos usuários? - De acordo com os dados coletados, propor um modelo de avaliação da transparência pública da execução dos recursos destinados às ações orçamentárias da UFS.
Guia para relatório do estudo de caso	<ul style="list-style-type: none"> - O relatório será elaborado de forma clara e objetiva, detalhando-se as informações obtidas por meio de análises teóricas, dos regulamentos internos, legislações e execução dos processos, sempre visando responder às questões de pesquisa; - Deve ser elaborado de forma descritiva, detalhando ao máximo as informações coletadas, sempre visando responder às questões de pesquisa.

Fonte: Adaptado de YIN, 2015, p. 89.

3.5 CATEGORIAS E UNIDADES DE ANÁLISE DA PESQUISA

Por se tratar de uma pesquisa de dados secundários, as categorias analíticas adotadas para o desenvolvimento do estudo de caso foram a pesquisa bibliográfica e a análise documental das informações de execução orçamentária e financeira disponibilizadas no Sistema de Administração Financeira (SIAFI), no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Relatórios de Gestão, Anuários Estatísticos da UFS, além do *site* e no Portal da Transparência, por constituir uma modalidade importante da pesquisa. De acordo com Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), o uso de documentos em pesquisa deve ser valorizado, pois a riqueza de informações que se pode extrair deles justifica o seu uso, possibilitando ampliar o entendimento do objeto. O Quadro 5 demonstra os dados secundários governamentais utilizados na investigação:


Quadro 5 - Dados secundários governamentais de investigação

Sistema Governamental	Documentos de análise	Resposta aos objetivos da pesquisa
SIAFI	- Balancetes.	- Dados financeiros.
SIOP	- Relatórios de consultas ao orçamento por Programa/Ação.	- Análise orçamentária.
Site UFS/ Portal da Transparência	- Relatórios de gestão e Anuários Estatísticos. - Execução financeira e orçamentária. - Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2020	- Análise orçamentária, transparência e verificação das metas alcançadas. - Análise orçamentária e transparência dos dados divulgados. - Definição dos objetivos e metas.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Isso posto, o Quadro 6 evidencia as considerações sobre as categorias, unidades ou elementos de análises, considerando os objetivos propostos para a realização do estudo de caso e as fontes para a coleta de dados.

Quadro 6 - Categorias e unidades de análises do estudo de caso

Objetivo específico	Categoria de análise	Elementos de análise	Fonte de dados
1) Analisar dados orçamentários da ação da gestão dos recursos REUNI no <i>Campus</i> de Lagarto.	Como se deu a utilização dos recursos do REUNI na UFS.	Dados da execução do orçamento previsto e executado.	PESQUISA DOCUMENTAL: - Relatórios de Gestão Disponível no Portal da UFS. - Portal da Transparência. - Relatórios Internos Gerenciais Extraídos do Sistema SIAFI (UFS-COGEPRO).
		Forma de Aplicação dos recursos.	
		Divulgação de metas.	
2) Analisar o cumprimento das metas estabelecidas do REUNI na UFS.	Cumprimento de metas do REUNI na UFS.	Elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presencial para 90%.	PESQUISA DOCUMENTAL: - Relatórios de Gestão Disponível no Portal da UFS. - Portal da Transparência. - Relatórios Internos Gerenciais Extraídos do SIAFI (UFS-COGEPRO).
		A elevação gradual da relação aluno/ professor para 18 alunos para 1 professor.	
		Aumento mínimo de 20% nas matrículas no prazo de cinco anos, a partir de 2008, para cumprir as metas.	
3) Propor um modelo de avaliação da transparência pública na execução dos recursos destinado as ações orçamentárias da UFS.	Divulgação das informações no portal da UFS.	Avaliação do nível da divulgação dos dados.	PESQUISA DOCUMENTAL: - Relatórios de Gestão Disponível no Portal da UFS. - Portal da Transparência. - Relatórios Internos Gerenciais Extraídos do SIAFI (UFS-COGEPRO).
			
Analisar a divulgação das informações sobre a ação da gestão dos recursos REUNI no <i>Campus</i> de Lagarto			

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

3.6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Para uma confiável análise de dados, foi necessária a criação de uma sistemática estratégica bem delineada, para que o pesquisador não fosse levado a ignorar informações relevantes. A análise de dados consiste em examinar, categorizar, classificar em tabelas, testar

ou, do contrário, recombina as evidências quantitativas e qualitativas para tratar as proposições iniciais de um estudo (YIN, 2015).

Nos procedimentos e técnicas concernentes ao estudo de caso (FLYVBJERG, 2006; YIN, 2005), faz-se necessária a aplicação da análise de conteúdo (BARDIN, 2016), uma vez que a mensuração das variáveis analisadas demanda objetividade no tratamento das informações obtidas. Roesch, Becker e Mello (1999) defendem que essa técnica é a comumente empregada nas pesquisas para a análise de textos. Roesch (1999, p. 169-174) demonstra, ainda, que a pesquisa qualitativa produz uma série de dados que necessitam ser interpretados, enfatizando, assim, a análise de conteúdo como uma das técnicas a serem utilizadas.

A análise de conteúdo desta pesquisa foi realizada a partir da categorização, por temas ou análise temática, a qual consistiu em isolar temas em estudo e extrair as partes utilizáveis de acordo com as categorias identificadas (BARDIN, 2004). E foi organizada em três polos cronológicos: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, conforme pode ser visto na Figura 4, a seguir.

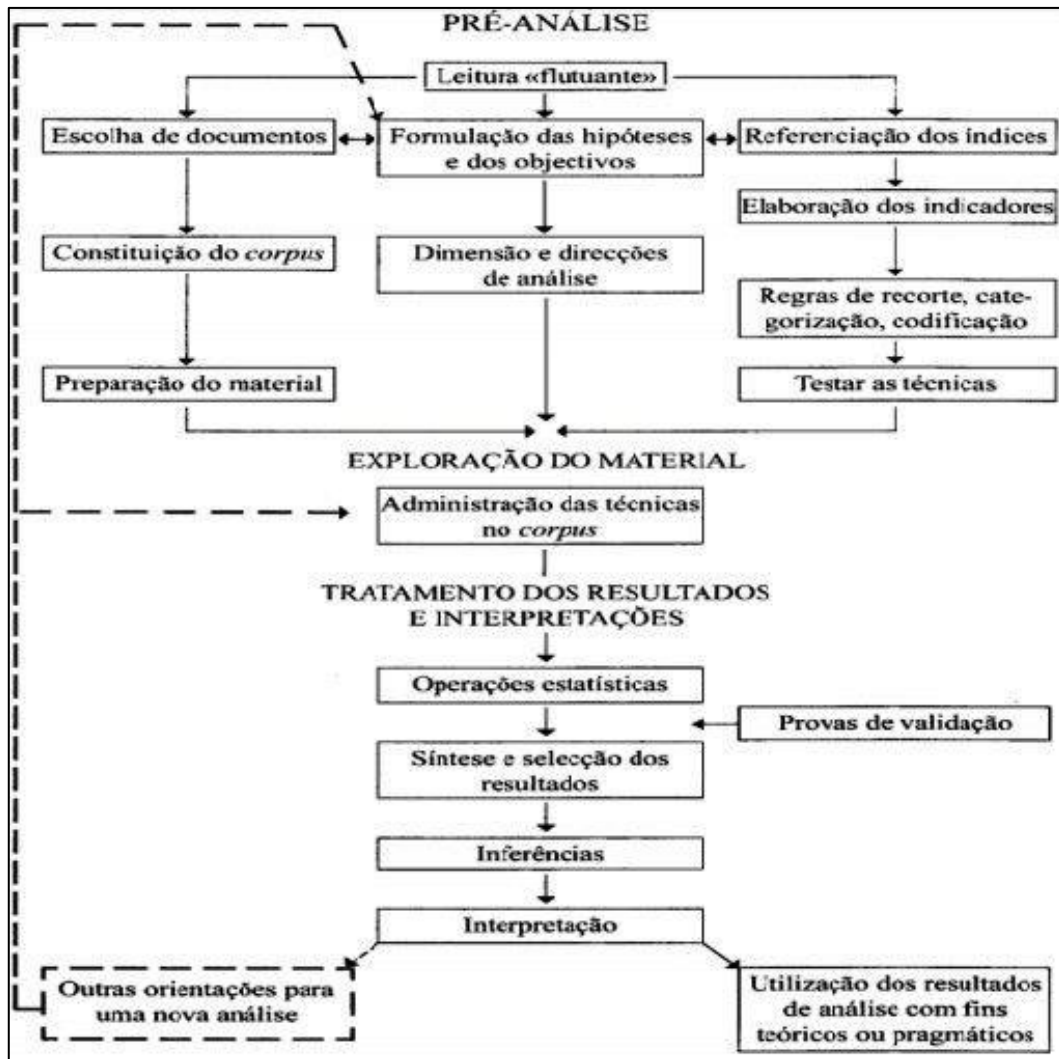
A primeira fase consistiu na pré-análise e teve início com a leitura flutuante do material, com o objetivo de se obter o conhecimento e familiaridade com os dados da pesquisa. Em seguida, selecionaram-se os materiais para integrar o *corpus* da análise do conteúdo, observando as regras de exaustividade, homogeneidade e pertinência. A seleção dos materiais se deu a partir da organização dos dados obtidos por meio de fontes de evidências, tais como as anotações e documentações da pesquisa. Os dados coletados a partir da análise documental foram inseridos em uma pasta de trabalho do Microsoft Excel, na qual foi criada uma planilha para cada tipo de documento para a análise. Paralelamente, os dados quantitativos da pesquisa, provenientes das observações, também foram submetidos ao programa Microsoft Excel para a construção das tabelas e gráficos empregados na análise de dados utilizados.

A segunda fase consistiu na exploração do material, que permitiu a transformação do conteúdo em unidades de registro, com o objetivo de classificá-las e agrupá-las em unidades maiores que se relacionavam entre si, denominadas categorias de análise, que no caso desta pesquisa se dividiram em: 1) como se deu a utilização dos recursos do REUNI na UFS; 2) cumprimento de Metas do REUNI na UFS; 3) Divulgação das informações no portal da UFS.

Por fim, a terceira fase consiste no tratamento dos resultados, em que são realizadas as inferências e interpretações da pesquisa. Os resultados extraídos são tratados de modo a torná-los significativos para a pesquisa. As análises foram submetidas à triangulação de

dados, observando as semelhanças e diferenças entre os achados, e permitiram a construção do modelo de avaliação da transparência pública na execução dos recursos destinados às ações orçamentárias da UFS.

Figura 4 - Desenvolvimento da análise de conteúdo



Fonte: BARDIN, 2016, p. 132.

3.7 CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE

O estudo de caso foi avaliado em termos da validade e da confiabilidade de suas observações. Entende-se validade como a confiança com que se podem tirar conclusões corretas de uma análise, e confiabilidade, como a consistência com que um procedimento de pesquisa irá avaliar um fenômeno da mesma maneira em diferentes tentativas (GASKELL;

BAUER, 2005; KIRK; MILLER, 1986). Para assegurar a validade da presente pesquisa, ela foi submetida aos testes de Yin (2015), conforme apresentado no Quadro 7:

Quadro 7 - Táticas de estudo de caso para testes de projetos

Teste	Tática do estudo de caso	Fase da pesquisa na qual a tática ocorre
Validade do constructo	- Usa múltiplas fontes de evidência.	- Análise de dados. - Análise bibliográfica.
Validade Externa	- Usa a teoria nos estudos de caso único.	- Prever resultados similares (como a importância relativa da análise da governança sob o enfoque da transparência no orçamento do REUNI da UFS). - Entender como as condições em que os fenômenos podem ocorrer nas instituições de ensino de forma generalizada.
Confiabilidade	- Usa o protocolo do estudo de caso. - Desenvolve uma base de dados de estudo de caso.	- Referências bibliográficas para sustentar as questões e respostas possíveis. - Apresentação de análise dos dados encontrados.

Fonte: YIN, 2015, p. 48.

Cumprindo esclarecer que, por se tratar de pesquisa descritiva, deixou-se de submetê-la ao teste de sua validade interna, uma vez que este é aplicável apenas àquelas de natureza explicativa.

3.8 MODELO TEÓRICO-EMPÍRICO DA PESQUISA

Segundo Yin (2015), quatro são as possibilidades de escolha de um estudo de caso, apoiado no número de casos, contexto e unidade incorporada de análise. O estudo de caso se enquadra no tipo caso único holístico (YIN, 2015), em que o objeto de pesquisa foi observado sob a perspectiva de uma única unidade de análise — o *Campus* de Lagarto da UFS. O estudo de caso também tem uma finalidade intrínseca (STAKE, 2007), pois o interesse é exclusivamente neste caso. É uma situação única, de forma similar ao termo *uniqueness* (ser único) utilizado por Creswell (2010). A Figura 5 apresenta o modelo teórico abordado, alinhado aos preceitos de Yin (2015):

Figura 5 - Estudo de caso



Fonte: YIN, 2015.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados da pesquisa subsidiaram a construção dessa etapa do trabalho e foram divididos em quatro categorias de análise (apresentadas nos itens 4.1, 4.2, 4.3 e 5). O item 4.1 traz a análise da divulgação das informações sobre a ação da gestão dos recursos do REUNI no *Campus* de Lagarto; o item 4.2 detalha os resultados dos dados orçamentários encontrados na pesquisa; o 4.3 apresenta o cumprimento das metas estabelecidas no REUNI na UFS; e, por fim, após a análise dos dados, foi proposto, no item 5, um modelo de avaliação da transparência na execução dos recursos destinados às ações orçamentárias da UFS.

4.1 ANÁLISE DA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE A AÇÃO DA GESTÃO DOS RECURSOS DO REUNI NO *CAMPUS* DE LAGARTO.

Apesar de a governança pública ter sido regulamentada em 2017 por meio do Decreto n.º 9.203, ela já estava estabelecida na Constituição de 1988, inclusive em outros estudos já se abordava sobre a temática, a exemplo da *International Federation of Accountants* (IFAC, 2001), que, em suas discussões sobre a governança na esfera pública, resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas: transparência, integridade e prestação de contas.

Zorzal (2015) ressalta que, para que as informações sejam transparentes, é necessário que elas sejam divulgadas (*disclosure*), compreensíveis, úteis, tempestivas, imparciais, claras, relevantes, comparáveis, uniformes, confiáveis, fidedignas, verificáveis, íntegras e objetivas. Para sua compreensão, a linguagem utilizada deve ser acessível aos usuários. Ainda segundo a autora, uma forma de divulgação são as TICs (Tecnologias da Informação e da Comunicação), principal canal de acesso das instituições e órgãos públicos para o cumprimento dessa exigência.

A UFS, atualmente, conta com uma política de comunicação e transparência que permite dar publicidade às atividades relacionadas ao ensino, à pesquisa e à extensão ao público externo. A execução dessa transparência é feita pela atuação integrada com as páginas eletrônicas da Controladoria Geral da União, garantindo instrumentos digitais de acesso à informação, bem como transparência ativa e passiva, os dados abertos, além da ouvidoria e de outros meios que se façam necessários.

Outra forma de se ter acesso às informações, nas IFES, é por meio dos Relatórios de Gestão (RGs). Instituído pela LRF n.º 101/2000, esse importante relatório abrange as

informações referentes à consecução das metas fiscais e dos limites de que trata essa lei e teve a sua regulamentação, na forma de organização e de apresentação dos Relatórios de Gestão da Administração Pública Federal (APF), a partir de 2010, com a Instrução Normativa (IN) do TCU n.º 63/2010 (BRASIL, 2010), no qual regulamentou os processos de contas dos administradores e dos demais responsáveis.

Segundo Zorzal (2015), o *disclosure* dos RGs pode ser obrigatório e voluntário. O primeiro cumpre as exigências previstas nas legislações, enquanto o segundo abrange toda informação relevante, não exigida em lei, que proporciona aos *stakeholders* um grande arsenal de dados e informações.

Verifica-se que, por determinação do Tribunal de Contas da União, os gestores das universidades federais têm que divulgar em seus Relatórios de Gestão os pontos negativos e positivos que prejudicaram ou facilitaram a execução orçamentária desses programas nas IFES que estavam sob sua responsabilidade.

Vale lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal promoveu uma mudança de paradigma no que se refere à transparência pública, pois estabeleceu que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. No que se refere à UFS, foi preciso se adequar às novas regras; para isso, criou-se o Comitê Gestor de Acesso à Informação (CGAI), com o objetivo de informar aos setores administrativos sobre as normas previstas na lei e conscientizar culturalmente os gestores para que as informações fossem acessadas da maneira mais rápida e precisa possível, bem como providenciar as ações necessárias para a implantação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) da página de acesso à informação da UFS.

Desse modo, percebe-se que, ao longo do tempo, a UFS tem procurado meios para realizar o processo de transparência de seus dados de maneira tempestiva por meio dos canais digitais e seus *sites* oficiais. Inclusive, no que se refere à execução orçamentária e financeira da instituição, essa importante ferramenta de monitoramento das informações é publicada tanto no portal da transparência quanto no próprio *site* da UFS.

Verifica-se nesse item que a UFS apresenta, em seus meios de comunicação de transparência de dados, informações referentes à avaliação de desempenho e comparabilidade, tais como informação comparativa sobre as receitas e despesas reais nos exercícios, projeção comparativa para o exercício corrente e seguinte, das receitas e despesas, comparação entre o desempenho projetado e o desempenho real entre os anos, comentários detalhados sobre cada programa de receitas e despesas com previsões e atualizações orçamentárias, além de relatórios claros e concisos para prestação de contas. Pode-se dizer que a disponibilização dos

relatórios de prestação de contas para toda a sociedade facilita a análise das políticas e promove a *accountability*.

Porém, algumas informações voltadas às despesas orçamentárias apresentam falhas, com grande número de casos em que o espaço reservado para os dados abertos disponibilizava um *link* para este portal, com conteúdo desatualizado ou apontando para “Página não encontrada”.

Também é necessário destacar que grande parte dos dados utiliza terminologias técnicas que não são compreensíveis por todos os usuários, ou seja, é necessária uma escrita com linguagem cidadã, principalmente no que se refere aos dados financeiros e orçamentários. Auferem-se, inclusive, os aspectos de facilidade de uso (usabilidade) na busca desses dados. Pois, conforme a IFAC (2014b) preconiza, a compreensibilidade é melhorada quando a informação se classifica, se caracteriza e se apresenta de forma clara e concisa.

Pode-se compreender, com isso, que os Relatórios de Gestão, por apresentar dados com linguagem excessivamente técnica, não se apresentam como ferramentas ideais de governança e transparência direcionadas para os usuários em geral.

Percebe-se que o nível de detalhamento do sistema que promove a transparência das ações utilizadas nas instituições, apesar do contínuo avanço ao longo dos anos, ainda é muito “raso”, necessitando maior engajamento da instituição no que se refere ao *disclosure* (transparência) dos RGs de maneira voluntária. Esses resultados também podem ser percebidos nas pesquisas encontradas de Costa (2020), que afirma que as instituições ainda se encontram distantes de cumprirem com as exigências legais do mecanismo de transparência ativa da LAI.

Nessa mesma senda, ao analisar os documentos internos da UFS, houve falta da transparência do CONSU/CONEPE quanto ao tratamento da transparência dos dados orçamentários do REUNI. Esses são arranjos institucionais por meio dos quais a governança se desenvolve e, como tal, o dever da transparência deveria ser assegurado, inclusive promovendo meios que permitam a participação da comunidade interna e externa na fiscalização da governança e transparência.

Seguindo a pesquisa sobre a transparência das ações do REUNI, verificaram-se dificuldades no *site* da UFS para encontrar a divulgação dos dados específicos sobre o REUNI, como os resultados ao final do período limite do programa, sendo encontrados resultados em âmbito nacional. Portanto, dois relatórios encontrados foram analisados: o relatório evolutivo do programa durante o primeiro ano do REUNI e o relatório da análise sobre a expansão das universidades federais de 2003 a 2012, promovido pela comissão

constituída pela Portaria n.º 126/2012. Este último tinha como objetivo realizar um diagnóstico do programa nos últimos 10 anos, na perspectiva de responder se as metas propostas foram cumpridas, quais os impactos em termos das políticas públicas para a Educação Superior federal e se contribuíram para uma visão mais ampliada do processo de expansão.

Ao analisar os documentos internos da UFS, encontrou-se também o Ofício Circular n.º 33/2008 - MEC/SESU (Anexo A). Esse documento trouxe como pauta principal a publicidade dos projetos apresentados ao REUNI. Essa demanda surgiu nas plenárias realizadas no II Seminário do REUNI – Gestão Administrativa, que verificou a necessidade de dar-se publicidade aos projetos apresentados para esse programa em todas as IFES, tendo como premissa o princípio da transparência que norteia a Administração Pública.

Nesse ofício, o MEC solicita à equipe técnica do programa os materiais necessários para publicação na *web*. Sua intenção é destacar os principais pontos que referenciam as diretrizes do programa. Porém, não foram encontrados, durante a pesquisa, nenhum relatório ou divulgação específica em que se concretizasse essa demanda solicitada pelo MEC.

Demonstra-se, com isso, uma precariedade da governança na divulgação dessas ações, inclusive, por meio de divulgação de detalhamentos como indicadores e análise da evolução comparativa dos dados. Essas divulgações são meios que permitem ao cidadão exercer o controle social dos atos de gestão, pois, conforme consta nos estudos de Zorzal (2015), com a LRF e a LAI, é dever das entidades públicas promover, independentemente de solicitação, a divulgação de informações de interesse dos cidadãos, em seus sítios na internet, colaborando dessa forma com a transparência ativa.

Os achados apresentados foram divulgados dentro do Anuário Estatístico da UFS 2010-2012, que apresentou dados estatísticos demonstrando a evolução, em números, após a adesão da UFS ao REUNI, como, por exemplo: a criação de 30 cursos de graduação, tais como: Engenharia de Produção, Engenharia Mecânica, Nutrição Fisioterapia, Turismo, Música, Arqueologia, além dos cursos da saúde em Lagarto, dentre outros; o aumento do número de docentes efetivos, passando de 461, em 2004, para 1.312, em 2012; a melhoria na qualificação docente, com o aumento da participação de doutores, passando de 35,7% para 64%, entre 2004 e 2012; o aumento no número de alunos matriculados no ensino presencial e semipresencial, passando de 10.768, em 2004, para 31.463, em 2012; o aumento no número de programas de pós-graduação *stricto sensu* credenciados pela CAPES, passando de 8 mestrados e 1 doutorado, para 38 mestrados e 8 doutorados, entre 2004 e 2012; e o crescimento do número de alunos matriculados na pós-graduação *stricto sensu*, atingindo

1.753 em 2012, sendo que em 2004 eram 357. Ou seja, com isso, a UFS conseguiu atingir a meta prevista pelo REUNI, que era de 18 alunos para 1 professor.

Também se percebe a divulgação dos resultados das metas do plano de expansão previstos no REUNI para a UFS no Relatório de Gestão de 2012, no tocante à ampliação do número de vagas, o qual demonstra um resultado satisfatório desse programa. Segundo ele, o crescimento das vagas entre 2004 e 2012 foi da ordem de 174%, o que representa mais de 2,5 vezes o número de vagas encontradas em 2004 (UFS, 2012, p. 85).

Com relação à ampliação da oferta dos cursos de graduação diurna e especialmente as noturnas, foi divulgado no Relatório de Gestão de 2012 que esse aumento no quantitativo de matrículas inclusive tinha um maior percentual de graduandos com perfis socioeconômicos diferenciados, podendo concluir-se com isso que o programa REUNI pode atingir uma classe econômica que antes era afastada da educação superior.

Os Quadros 8 e 9 apresentam exemplos que a UFS é obrigada a divulgar os seus relatórios de auditorias anuais de contas, como forma de transparência, promovidas pelos órgãos de controle. Nesses quadros foram apresentadas as análises da execução física e financeira promovida pela CGU.

Vislumbra-se que o relatório de auditoria de 2011 citou que a execução financeira (Quadro 9) dos programas finalísticos apresentou problemas técnicos, operacionais, de entrega e de prazo longo de conclusão (caso das obras), mas pouco refletiram na execução física (Quadro 8) das ações, que obteve um excelente desempenho, com exceção da Ação 7J02 (Expansão do Ensino Superior – *Campus* de Lagarto - SE), que somente teve seu empenho liberado em dezembro de 2011, não havendo tempo suficiente para qualquer execução, já que se trata de obra de expansão. No entanto, houve a necessidade de continuidade e aperfeiçoamento do acompanhamento e da fiscalização da execução das obras, a cargo do Departamento de Obras e Fiscalização (DOFIS), para redução dos impactos negativos oriundos dos atrasos e rescisões de contratos citados no Relatório de Gestão na Ação 11C1 – REUNI.

Quadro 8 - Execução física das ações UFS

PROGRAMA 1073 - BRASIL UNIVERSITÁRIO							
Cód.	Título ação	EXECUÇÃO FÍSICA				Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providência Adotada
		Meta Prevista	Meta Realizada	Unidade de Medida	Execução %		
11C1	Reuni - Readequação da infraestrutura da UFS	4.710	5.260	Vaga Disponibilizada	111,70%		
7J02	Expansão do Ensino Superior - <i>Campus</i> de Lagarto - SE	25%		%	0%	Decorrente de emenda parlamentar, esta ação teve sua meta comprometida em razão de bloqueio sob orientação da Secretaria de Planejamento e Orçamento do MEC.	

Fonte: Adaptado do Relatório de Auditoria Anual de Contas do CGU, 2011.

Quadro 9 - Execução financeira das ações UFS

PROGRAMA 1073 - BRASIL UNIVERSITÁRIO						
CÓD.	Título da Ação	EXECUÇÃO FINANCEIRA			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providência Adotada
		Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Execução %		
11C1	REUNI - Readequação da infraestrutura da UFS	25.732.341,48	5.026.834,48	19,50%	Os empenhos desta ação são para obras e instalações. Desse modo, como as obras tem prazo de conclusão superior a 01 ano, a liquidação não ocorre necessariamente no mesmo exercício do empenho.	
7J02	Expansão do Ensino Superior - <i>Campus</i> de Lagarto	2.000.000,00	0	0%	Decorrente de emenda parlamentar, esta ação teve sua meta comprometida em razão de bloqueio sob orientação da Secretaria de Planejamento e Orçamento do MEC.	

Fonte: Adaptado do Relatório de Auditoria Anual de Contas do CGU, 2011.

Percebe-se que a UFS, em suas divulgações, limitou-se a divulgar apenas as informações ditadas pelo TCU, para divulgação dos RGs, e pouco avançou com o *disclosure* voluntário e a transparência ativa sobre seus desempenhos e projeções futuras, principalmente no que se refere à execução do REUNI. Também não foi encontrada a divulgação de

informações que expressassem a criação de comissões ou grupos de trabalho para supervisão e acompanhamento da execução do REUNI, na instituição. Em razão disso, os encaminhamentos, as ações e os resultados não foram sistematicamente divulgados à comunidade universitária. Além disso, pode-se dizer que a transparência das ações do REUNI, no seu aspecto avaliativo, com acompanhamento efetivo dos indicadores quantitativos e qualitativos elencados, foram preteridas. Ou seja, uma governança deficiente, posto que sua divulgação fere a publicidade, a finalidade, a motivação, que repercute na eficiência.

4.2 DADOS ORÇAMENTÁRIOS DA AÇÃO DA GESTÃO DOS RECURSOS REUNI NO CAMPUS LAGARTO

A proposta de execução orçamentária é elaborada anualmente, considerando a previsão do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e submetida à apreciação de Conselho Superior da UFS. Vale ressaltar que o PDI é o documento que expressa um diagnóstico da universidade, sua missão, visão, políticas acadêmicas e administrativas, estabelecendo objetivos e metas estratégicas para o período de quatro anos.

A programação orçamentária da Universidade Federal de Sergipe é subdividida em políticas/ações/programas. Faz parte da programação orçamentária da instituição com a apresentação de suas receitas e despesas.

No que se refere às despesas, há dois grandes grupos: as despesas correntes e as despesas de capital. As despesas correntes subdividem-se em grupo de despesas nas seguintes categorias econômica: Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes. Já as despesas de capital dividem-se nas categorias econômicas de: Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida.

A Educação Superior passou por um processo de estagnação em virtude da falta de investimento, mas durante a implantação do REUNI a dotação orçamentária da UFS apresentou um crescimento significativo, sobretudo nos grupos de Despesa Pessoal e de Investimentos. Essa perceptível realidade se expressa tanto quantitativamente, por meio dos valores alocados para o desenvolvimento da IFES, como qualitativamente, por meio da evolução do número de cursos e vagas ofertados pela instituição. O Quadro 10 apresenta um comparativo do orçamento empenhado pela UFS nos anos de 2008 a 2015.

Quadro 10 - Orçamento empenhado por grupo e natureza da despesa da UFS

Exercícios	Desp. Corrente			Desp. Capital
	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Total Desp. Correntes	Investimento
2008	165.647.072,00	28.567.743,18	194.214.815,18	17.679.951,00
2009	219.988.290,00	35.842.798,00	255.831.088,00	22.013.759,64
2010	252.818.791,00	55.900.963,00	308.719.754,00	66.769.280,00
2011	281.834.580,00	58.489.399,00	340.323.979,00	101.631.159,00
2012	310.936.194,00	74.711.420,00	385.647.614,00	63.203.819,00
2013	323.174.564,00	89.602.278,00	412.776.842,00	52.758.759,00
2014	381.955.093,00	88.268.914,00	470.224.007,00	76.163.413,00
2015	419.692.991,49	101.141.799,27	520.834.790,76	34.519.620,39

Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão 2008-2015.

Percebe-se no Quadro 10 uma evolução entre 2008 a 2015 no que se refere à despesa de capital. Observa-se também que os anos de 2008 a 2011 correspondem ao período no qual a UFS empenhou maior volume de recursos no grupo de despesas, com investimentos com um percentual de 475%, passando de R\$ 17.679.951,00 (dezessete milhões, seiscentos e setenta e nove mil novecentos e cinquenta e um reais) para R\$ 101.631.159,00 (cento e um milhões, seiscentos e trinta e um mil, cento e cinquenta e nove reais). A partir desse período, os investimentos passaram a ter reduções com o passar dos anos, chegando em 2015 a um valor de R\$ 34.519.620,39 (trinta e quatro milhões, quinhentos e dezenove mil, seiscentos e vinte reais e trinta e nove centavos).

Já para as despesas correntes, o destaque é para o grupo de Despesa Pessoal e Encargos Sociais. Os significativos montantes alocados para folha de pessoal e encargos sociais justificam-se pela atividade principal da instituição, que é a prestação de serviços educacionais voltados para a formação humana em cursos de terceiro grau e da pós-graduação. Para as despesas correntes, houve um crescimento 98,57% entre os anos de 2008 e 2012, passando de R\$ 194.214.815,18 (cento e noventa e quatro milhões, duzentos e quatorze mil oitocentos e quinze reais e dezoito centavos) para R\$ 385.647.614,00 (trezentos e oitenta e cinco milhões, seiscentos e quarenta e sete mil e seiscentos e quatorze reais). Em 2015, esse crescimento foi de 168%, passando para R\$ 520.834.790,76 (quinhentos e vinte milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, setecentos e noventa reais e setenta e seis centavos), se comparado ao ano de 2008.

Conforme menciona Oliveira (2006), a decisão de gastar é, fundamentalmente, uma decisão política, uma vez que o administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto. Portanto, a UFS expressa em seu orçamento todas as ações necessárias ao funcionamento de suas atividades e, a partir disso, passa a utilizá-las conforme as suas necessidades.

Desse modo, verifica-se, por meio dos Quadros 11 e 12, como foram utilizados os valores da execução orçamentária e financeira da UFS em dois exemplos de ações governamentais expressos no orçamento da instituição no ano de 2010.

Durante os anos compreendidos entre 2008 a 2012, a UFS realizou o seu projeto de expansão com recursos do REUNI. Pela análise dos dados orçamentários, percebe-se que na UFS, inicialmente, os recursos do REUNI se concentravam na Ações 11C1 (REUNI). Algumas obras também foram financiadas com recursos da Ação 4009 (Funcionamento de Cursos de Graduação). Porém, esse período foi relativamente curto para tamanha expectativa de crescimento. Com isso, o Governo Federal institucionalizou recursos específicos na Ação 8282 (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) e 20RK (Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior), que tinha como objetivo suprir a interrupção abrupta de recebimento de recursos financeiros do programa e, assim, dar continuidade às obras dos *campi* criados até o momento, mas sem garantia de financiamento.

Quadro 11 - Ação 4009 – Funcionamento de Cursos de Graduação da UFS no ano 2010

Identificação da Ação						
Código da Ação:		4009 - Funcionamento de Cursos de Graduação				
Programa:		Brasil Universitário		Código: 1073		
Unid. Orçamentária:		26281 - Universidade Federal de Sergipe				
Lei Orçamentária do exercício						
Execução Orçamentária e Financeira (valores em milhares de reais)						
Dotação		Despesa			Restos a Pagar do exercício	
Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Paga	Process.	Não processado
156.735.141	189.097.141	162.490.644	153.839.533	152.715.123		653.267
Execução Física						
Descrição da meta		Unidade de medida		Meta		
				Prevista	Reprogramada	Realizada
Aluno matriculado		Unidade		17.378	17.378	25.487

Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão 2010, p. 19, 22.

Quadro 12 - Ação 11C1 REUNI da UFS no ano 2010

Identificação da Ação						
Código da Ação:	11C1 REUNI					
Programa:	Brasil Universitário	Código: 1073				
Unid. Orçamentária:	26281 - Universidade Federal de Sergipe					
Lei Orçamentária do exercício						
Execução Orçamentária e Financeira						
Dotação	Despesa				Restos a Pagar do exercício	
Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Paga	Processados	Não processados
20.614.992	20.614.992	20.416.340	6.229.375	5.846.864		932.409
Execução Física						
Descrição da meta	Unidade de medida	Meta				
		Prevista	Reprogramada	Realizada		
Vaga Disponibilizada	Unidade	4.410	4910	4.910		

Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão 2010, p. 19, 23.

Tomando o ano de 2010 como exemplo, verifica-se, com os Quadros 11 e 12, que o total da despesa empenhada em 2010 nas ações 4009 e 11C1, respectivamente, foi de R\$ 162.490.644,00 (cento e sessenta e dois milhões, quatrocentos e noventa mil, seiscentos e quarenta e quatro reais) e R\$ 20.416.340,00 (vinte milhões, quatrocentos e dezesseis mil, trezentos e quarenta reais). Desse total foram empenhados R\$ 712.389,00 (setecentos e doze mil e trezentos e oitenta e nove reais), conforme se pode ver no Quadro 13, em investimento com a construção do *Campus* de Lagarto:

Quadro 13 - Obras da UFS em 2010

Descrição da Obra	PT	Ação	Dotação Atualizada	Desp. Empenhada	Desp. Liquidada	Desp. Paga
Construção do <i>Campus</i> de Lagarto	12364107340090028	4009	13.638.914	712.389	88.215	88.215
			13.638.914	712.389	88.215	88.215

Fonte: Elaborado pela autora com base no SIOP e Tesouro Gerencial, 2010.

No momento da execução, verifica-se também a existência de atrasos na liberação dos recursos, não havendo tempo hábil para licitação e gerando, com isso, atrasos na execução das obras. Dessa forma, a instituição contém a autorização na Lei Orçamentária Anual (LOA) para realização da despesa, mas não pode efetivamente empenhar esses recursos, pois o Governo, para liberar os valores correspondentes aos créditos orçamentários, necessita da arrecadação dos tributos.

Apesar de o REUNI ter sido instituído na UFS a partir de 2008, o recorte temporal que versa de 2004 a 2012 configura-se como um marco para a interiorização do Ensino Superior público de qualidade em Sergipe e da transformação da UFS em uma universidade

multicampi, pois foram criados os *campi* de Itabaiana, de Laranjeiras e de Lagarto, além da criação do *Campus* II de São Cristóvão e do *Campus* Sertão, na cidade de Nossa Senhora da Glória.

Algumas das obras realizadas com os recursos do REUNI/UFS foram: na cidade universitária Prof. José Aloísio de Campos (São Cristóvão), a construção das Didáticas V e VI, do prédio da Rádio UFS, do Bloco Departamental do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) e do Centro de Microscopia Eletrônica (CME), além do cercamento do campus e a ampliação do sistema de canalização de rede de telecomunicações.

No *Campus* de Aracaju (*Campus* Prof. João Cardoso Nascimento Júnior) foi possível realizar a ampliação da primeira etapa do ambulatório do Hospital Universitário e a construção da Didática II, do Centro de Hanseníase e do Centro de Pesquisas Biomédicas em Humanos.

Na cidade de Itabaiana, permitiu a construção do *campus*, a reforma da biblioteca e da guarita e a construção de pavimentos nos blocos de departamentos e reservatórios.

Já em Laranjeiras houve a restauração do Casarão do Oitão da Praça da República e do Quarteirão dos Trapiches, onde foram instaladas, respectivamente, a biblioteca e a sede do *campus*.

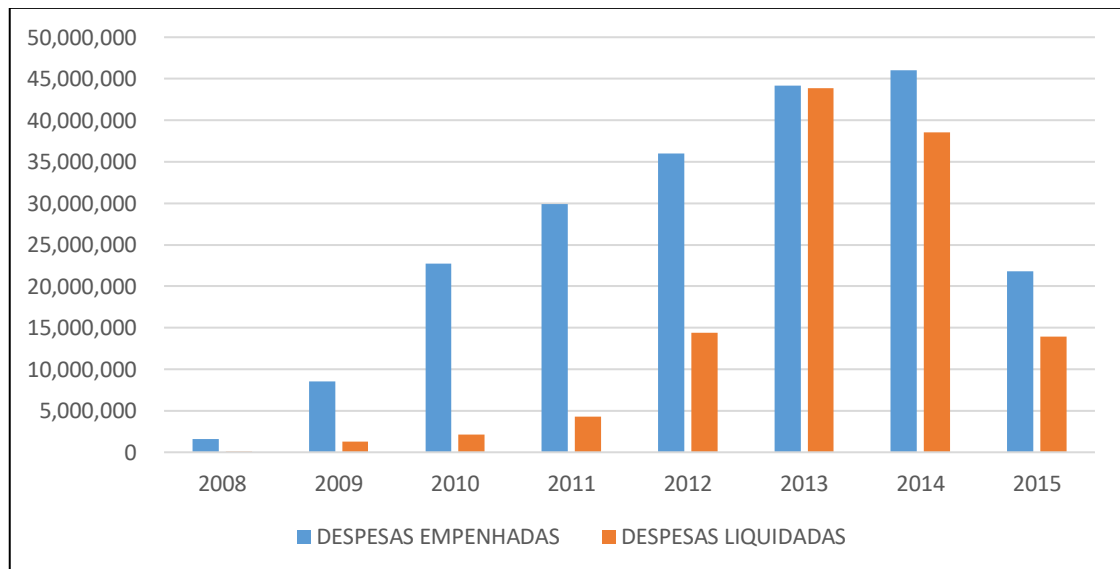
Por fim, no *Campus* de Lagarto (*Campus* Professor Antônio Garcia Filho), tem-se a construção do Prédio Departamental e da biblioteca, as etapas de infraestrutura, a construção do centro de vivência, o projeto de acessibilidade, arquitetura e urbanismo, a construção do prédio de centro de simulações e prática e o cercamento do *campus*.

O Quadro 14 demonstra a evolução orçamentária da conta de obras e instalações da UFS durante o período de 2008 a 2015. Já o Gráfico 1, na sequência, facilita a visualização de que a UFS recebeu maior recursos orçamentários para a conta de obras e instalações, principalmente nos anos entre 2011 a 2014, período em que se concentrou a execução das obras de implantação de novos *campi* no estado de Sergipe com recursos do REUNI.

Quadro 14 - Evolução orçamentária - Obras e Instalações – UFS

Elemento de Despesa	Ano	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Desp. Insc. em RP Não Processado	Despesa Paga
OBRAS E INSTALAÇÕES	2008	14.501.848	14.501.848	1.586.088	30.033	1.556.055	30.033
	2009	16.255.084	16.255.084	8.518.634	1.308.399	7.210.234	1.308.399
	2010	36.299.207	36.299.207	22.760.403	2.130.544	20.629.859	2.017.430
	2011	43.665.912	43.665.912	29.926.302	4.317.876	25.608.427	4.317.876
	2012	36.004.757	36.004.757	36.004.757	14.366.757	21.638.000	14.366.757
	2013	44.191.651	44.191.651	44.136.630	43.865.450	271.180	43.865.450
	2014	54.447.099	54.447.099	45.998.582	38.539.759	7.458.823	34.894.604
	2015	28.874.484	28.874.484	21.810.178	13.933.116	7.877.062	10.942.737

Fonte: Elaborado pela autora com base nos balancetes e Relatórios de Gestão 2008 a 2015.

Gráfico 1 - Evolução orçamentária - obras e instalações – UFS

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Relatórios de Gestão 2008 a 2015.

Conforme apresentado no Quadro 14, o total empenhado na conta de obras e instalações, em 2011, foi de R\$ 29.926.302,00 (vinte e nove milhões, novecentos e vinte e seis mil, trezentos e dois reais), que foram distribuídos nas ações: 11C1 (REUNI), com empenho de R\$ 20.932.916,91 (vinte milhões, novecentos e trinta e dois mil, novecentos e dezesseis reais e noventa e um centavos), 4009 (Funcionamento de Cursos de Graduação), com empenho de R\$ 6.993.385,39 (seis milhões novecentos e noventa e três mil, trezentos e oitenta e cinco reais e trinta e nove centavos), e na 7J02 (Expansão do Ensino Superior – Campus de Lagarto - Sergipe), com empenho de R\$ 2.000.000,00 (Dois milhões de reais). Desses montantes, R\$ 8.498.988,00 (oito milhões, quatrocentos e noventa e oito mil,

novecentos e oitenta e oito reais) foram recursos empenhados especificamente nas obras do *Campus* de Lagarto em 2011, que pode ser visto no Quadro 15.

Quadro 15 - Obras da UFS em 2011

Descrição da Obra	PT	Ação	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Paga
Construção do <i>Campus</i> de Lagarto	12364107340090028	4009	5.789.640	5.789.640	289.392	289.392
Construção da Biblioteca - <i>Campus</i> de Lagarto	12364107340090028	4009	710.030	709.348	0	
	12364107311C10028	11C1	0	0		
	1236410737J020056	7J02	4.492.000	2.000.000	0	
			10.991.670	8.498.988	289.392	289.392

Fonte: Elaborado pela autora com base no SIOP e Tesouro Gerencial, 2011.

Percebe-se, com o Quadro 15, o avanço das obras de construção do *Campus* de Lagarto, com dotação orçamentária, em 2011, no valor de R\$ 5.789.640 (cinco milhões, setecentos e oitenta e nove mil e seiscentos e quarenta reais). Nesse mesmo ano foi iniciada a construção da biblioteca no *Campus* de Lagarto.

O Quadro 16 apresenta as autorizações de recursos do ano de 2012 para obras e instalações do *Campus* de Lagarto, que teve seus recursos alocados na ação 20RK (Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior).

Ao todo, foram empenhados na conta de obras e instalações da UFS R\$ 36.004.757,00 (trinta e seis milhões, quatro mil e setecentos e cinquenta e sete reais) em diversas ações, sendo que especificamente para o *Campus* de Lagarto desse ano foram empenhados R\$ 5.892.288,36 (cinco milhões, oitocentos e noventa e dois mil, duzentos e oitenta e oito reais e trinta e seis centavos) em 2012.

Quadro 16 - Obras da UFS em 2012

Descrição da Obra	PT	Ação	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
Construção do <i>Campus</i> de Lagarto	12364203220RK0028	20RK	1.042.584,47	1.042.584,47		
Construção da Biblioteca - <i>Campus</i> de Lagarto	12364203220RK0028	20RK	2.628.363,16	2.628.363,16	2.096.123,85	2.096.123,85
Construção Prédio Departamental <i>Campus</i> Lagarto	12364203220RK0028	20RK	2.221.340,73	2.221.340,73	1.930.781,41	1.930.781,41
			5.892.288,36	5.892.288,36	4.026.905,26	4.026.905,26

Fonte: Elaborado pela autora com base no SIOP e Tesouro Gerencial, 2012.

Avançando no tempo, nota-se que em 2012 continuaram as obras de construção do *Campus* de Lagarto e de sua biblioteca, e teve início uma nova obra, a construção do seu Prédio Departamental. Destaca-se que, no mesmo ano, essas obras passaram a ser executadas no programa 2032 (Educação Superior, Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão) foi criado para dar continuidade ao programa Brasil Universitário e não mais no programa 1073 (Brasil Universitário).

As obras do *Campus* de Lagarto seguiram-se nos anos seguintes, com duas novas obras em 2013, conforme apontado no Quadro 17: a segunda etapa do *campus* relacionada à infraestrutura, a construção do centro de vivência e o projeto de acessibilidade, engenharia, arquitetura e urbanismo. A partir desse ano, todas as obras foram executadas em duas ações distintas: 20RK e 8282.

Isso posto, é correto afirmar que os recursos provenientes do REUNI destinados à infraestrutura podem ser considerados como pontos positivos, uma vez que com tais recursos a universidade pôde realizar diversas obras, como a construção de novos prédios e reformas de outros, a exemplo do restaurante universitário (RESUN), além das adequações que foram feitas para atender aos alunos portadores de necessidades especiais. Destaca-se também a refrigeração das salas de aula e a compra de equipamentos como computadores.

Quadro 17 - Obras da UFS em 2013

Descrição da Obra	Ação	PT	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
Construção da Biblioteca - <i>Campus</i> Lagarto	8282	12364203282820028	103.774,59	103.774,59	103.774,59	103.774,59
	20RK	12364203220RK0101	0,00	0,00	0,00	0,00
Construção Prédio Departamental <i>Campus</i> Lagarto	20RK	12364203220RK0028	400.000,00	400.000,00	400.000,00	400.000,00
	8282	12364203282820028	5.386.182,27	5.386.182,27	5.386.182,27	5.386.182,27
	20RK	12364203220RK0101	0,00	0,00	0,00	0,00
Infraestrutura 2ª Etapa <i>Campus</i> Lagarto	8282	12364203282820028	500.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00
Construção Centro de Vivência <i>Campus</i> Lagarto	8282	12364203282820028	1.513.203,10	1.492.312,00	1.488.529,50	1.488.529,50
	20RK	12364203220RK0101	0,00	0,00		
Proj. Aces. Sin. Vis. Eng. Arq. Urb. lev. Cad. Lagarto	8282	12364203282820028	0,00			
			7.903.159,96	7.882.268,86	7.878.486,36	7.878.486,36

Fonte: Elaborado pela autora com base no SIOP e Tesouro Gerencial, 2013.

Percebe-se nos anos seguintes que os recursos de capital (investimentos) do Programa REUNI do Governo Federal deixaram de ser aportados pelo MEC e foram reduzindo cada vez mais, graças aos cortes orçamentários do Governo, promovendo o retardo na entrega das obras e comprometendo a eficiência na entrega dos resultados. Para evitar isso, o Congresso Nacional tem destinado, anualmente, recursos aos orçamentos das IFES, por meio de emendas parlamentares (complemento dos recursos solicitados anualmente pela entidade ao Tesouro, como forma de suprir eventuais déficits no orçamento). Essa liberação só ocorre com a apresentação de um Plano de Trabalho, justificando a necessidade dos recursos.

O início da obra de construção do prédio centro de simulações práticas e a construção da infraestrutura da segunda etapa do acesso principal do *Campus* de Lagarto receberam liberação de recursos por meio de emendas parlamentares com empenhos de R\$ 2.000.000,00 (Dois milhões) e R\$ 1.000.000,00 (Hum milhão de reais), respectivamente. Esses valores são vistos no Quadro 18.

Quadro 18 - Obras da UFS em 2014

Descrição da Obra	PT	Ação	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
Constr. Prédio Departamental <i>Campus</i> Lagarto	123642032 20RK0028	20RK	549.818,96	549.818,96	549.818,96	549.818,96
	123642032 82820028	8282	1.223.611,85	1.223.611,85	1.223.611,85	1.223.611,85
Infraestrutura 2ª Etapa <i>Campus</i> Lagarto	123642032 20RK0028	20RK	642.639,59	420.061,31	420.061,31	329.296,21
	123642032 82820028	8282	4.372.967,10	3.772.967,10	3.772.967,10	3.772.967,10
	123642032 82827018	8282	1.000.000,00	1.000.000,00	102.153,10	0,00
Constr. Centro de Vivência <i>Campus</i> Lagarto	123642032 20RK0028	20RK	1.516.427,93	1.516.427,93	1.516.427,93	1.516.427,93
	123642032 82820028	8282	2.297.313,18	1.897.313,18	1.655.558,51	1.655.558,51
Proj. Acessibil. e Eng. Arq. Urb. levantamento cadastral Lagarto	123642032 82820028	8282	277.601,25	277.601,25	80.722,98	38.181,50
Const. Prédio Centro de Simulações práticas Lagarto	123642032 20RK0028	20RK	0,00			
	123642032 82820028	8282	2.863.207,43	890.000,00	890.000,00	842.726,47
	123642032 82827018	8282	2.000.000,00	2.000.000,00	1.644.840,09	855.785,24
			16.743.587,29	13.547.801,58	11.856.161,83	10.784.373,77

Fonte: Elaborado pela autora com base no SIOP e Tesouro Gerencial, 2014.

Ato contínuo, o Quadro 19 apresenta as obras executadas na UFS em 2015, demonstrando que algumas as obras só foram concluídas nos anos seguintes, uma vez que elas dependem de fatores como liberação dos recursos, licitações, contratos, etc.

Quadro 19 - Obras da UFS em 2015

Descrição da Obra	PT	Ação	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
Construção acesso principal - Lagarto	12364203220RK0028	20RK	0,00			
	12364203282820028	8282	1.163.646,06	1.017.069,91	1.017.069,91	1.017.069,91
	12364203220RK0028	20RK	0,00	0,00		
	12364203282820028	8282	0,00	0,00	0,00	0,00
	12364203282820028	8282	25.238,38			
Construção do Prédio do Centro de Prática - Lagarto	12364203220RK0028	20RK	12.319.053,00	6.621.186,41	5.442.031,69	3.630.739,63
	12364203282820028	8282	2.024.299,45	2.024.299,45	2.024.299,45	2.024.299,45
	12364203220RK0028	20RK	0,00	0,00	0,00	0,00
	12364203282820028	8282	0,00	0,00	0,00	0,00
	12364203282827104	8282	0,00			
	12364203282827104	8282	0,00	0,00		
	12364203282820028	8282	576.625,86			
	12364203282821883	8282	500.000,00	500.000,00		
			16.608.862,75	10.162.555,77	8.483.401,05	6.672.108,99

Fonte: Elaborado pela autora com base no SIOP e Tesouro Gerencial, 2015.

Ressalte-se que o *Campus* Professor Antônio Garcia Filho foi inaugurado formalmente no dia 21 de dezembro de 2015, após a conclusão dos três primeiros prédios construídos e em funcionamento: a Biblioteca, a Vivência Estudantil e o Departamental. Mas a expansão do *campus* ainda teve continuidade nos anos seguintes, finalizando com a entrega do Centro de Simulações e Práticas de Lagarto, que, para sua conclusão, precisou contar com a liberação das emendas parlamentares para suas obras.

Diante disso, a respeito dos dados aqui apresentados e de sua correlação com a transparência, objeto deste estudo, vale destacar que a apresentação do detalhamento desses dados só foi possível graças à extração das informações no Tesouro Gerencial, o que demonstra que a transparência, como meta gerencial, não foi estimulada. Pode-se perceber com esta pesquisa que as publicações nos relatórios foram limitadas a divulgar a utilização dos recursos de maneira generalizada, como obras e instalações na UFS, não sendo encontrado esse nível de detalhamento publicado e disponibilizados em seu *site*.

Por fim, é importante destacar que o REUNI na UFS exibiu pontos positivos e negativos. É correto afirmar, por exemplo, que a verba liberada permitiu o desenvolvimento das instituições de ensino, as melhorias na estrutura física, a contratação de professores, o aumento de vagas de graduação e pós-graduação. Por outro lado as obras atrasaram, em

virtude de contingenciamentos, cortes e bloqueios no orçamento por parte do MEC. Além disso, o desafio de multiplicar alunos com cada vez menos verba tem forçado a interrupção dessa expansão e, conseqüentemente, impedido o atingimento das metas estabelecidas.

4.3 O CUMPRIMENTO DAS METAS ESTABELECIDAS NO REUNI NA UFS

Muito embora a UFS já tivesse alcançado avanços no plano de expansão a partir de 2004, ainda enfrentou severas restrições orçamentárias e no quadro de pessoal docente e técnico-administrativo para dar conta dos objetivos e metas planejadas.

Nesse sentido, percebe-se que o REUNI representou um grande salto, pois recebeu recursos para ampliação de seus *campi* e liberação de códigos de vagas para concursos. As pactuações realizadas com o MEC tornaram possível a ampliação da oferta de cursos diurnos e noturnos, bem como o aumento do número de docentes, de técnicos administrativos e de alunos matriculados, passando a UFS a contar com uma estrutura multicampi, bastante representativa em termos espaciais.

Segundo Lima (2009), a adesão das universidades federais ao decreto implicaria diretamente dois níveis de precariedade: no trabalho docente e na formação profissional. Nesse sentido, as universidades, para aderir ao programa, tinham que cumprir a meta global: ao final de cinco anos do REUNI, a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presencial para 90%, a elevação gradual da relação aluno/professor para 18 alunos para 1 professor, e o aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação no prazo de cinco anos.

De acordo com a proposta de inclusão da UFS ao programa do REUNI, ao final de 2012 a instituição deveria ofertar 4.885 vagas anuais nos cursos de graduação presencial, correspondendo, em relação às 4.070 vagas do ano de 2008, a uma ampliação de 815 vagas, ou seja, um crescimento de 20,02%.

Com respeito ao quantitativo das vagas noturnas, a UFS deveria assegurar a oferta mínima, ao longo do período de execução do REUNI, de 1.805 vagas anuais nos cursos de graduação presencial, correspondendo, em relação às 1.355 vagas do ano-base de 2008, a uma ampliação de 450 vagas, ou seja, um crescimento de 33,21%.

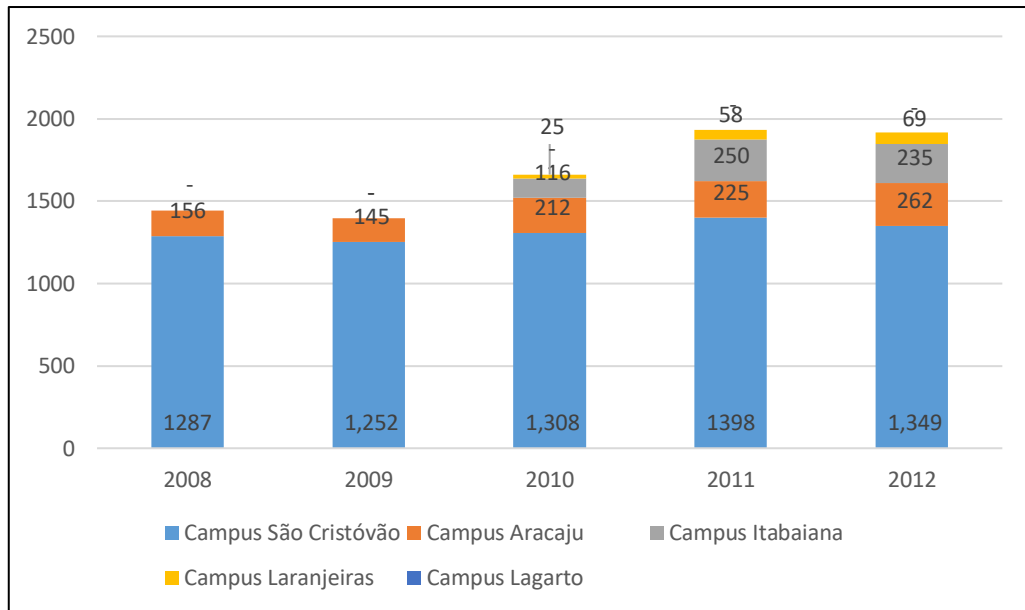
A UFS deveria também elevar o número de matrículas projetadas nos cursos de graduação presenciais de 19.422, no ano-base de 2008, para, no mínimo, 23.315 no final do período de execução do REUNI, correspondendo a um aumento de 3.893 matrículas, ou seja, uma ampliação de 20,04%.

No que se refere às metas globais estabelecidas no REUNI em âmbito nacional, pode-se perceber que, para a avaliação do cumprimento das metas previstas no Decreto n.º 6.096/2007, os parâmetros consistiam em dois indicadores:

- 1) Taxa de conclusão dos cursos de graduação (TCG): calculada pela relação entre o total de diplomados nos cursos de graduação presenciais (DIP) e o total de vagas de ingressos oferecidas pela instituição de cinco anos antes.
- 2) Relação de Alunos de Graduação Presencial por Professor (RAP): é a relação entre a matrícula projetada em cursos de graduação presenciais e a medida ajustada do corpo docente.

Para a análise em âmbito nacional, é relevante a pesquisa de Moura (2018), que analisa os índices de todas as instituições participantes do programa. Verificou-se que a média nacional no início do REUNI, em 2008, era de 63,8%, e ao final, em 2012, foi de 55,9%, evidenciando a redução desse indicador após a implementação do programa nas IFES. Portanto, com relação aos índices de 90%, em 2012, apenas 26,5% das IFES alcançaram esse resultado. A pesquisa de Toneguitte e Martinez (2007) aponta que a meta de 90% de diplomação estabelecida pelo REUNI não condiz com a realidade educacional, uma vez que nem mesmo os países europeus conseguiram atingir esse patamar.

Já com relação aos dados pesquisados no âmbito da UFS, a análise dos resultados encontrados nos Relatórios de Gestão e dos Anuários Estatísticos permitiu construir o Gráfico 2, a seguir, que vislumbra o crescimento do quantitativos de alunos formados na UFS por *campi*.

Gráfico 2 - Alunos formados por *campi* de 2008 a 2012

Fonte: Dados retirados do Anuário Estatístico da UFS 2008-2012.

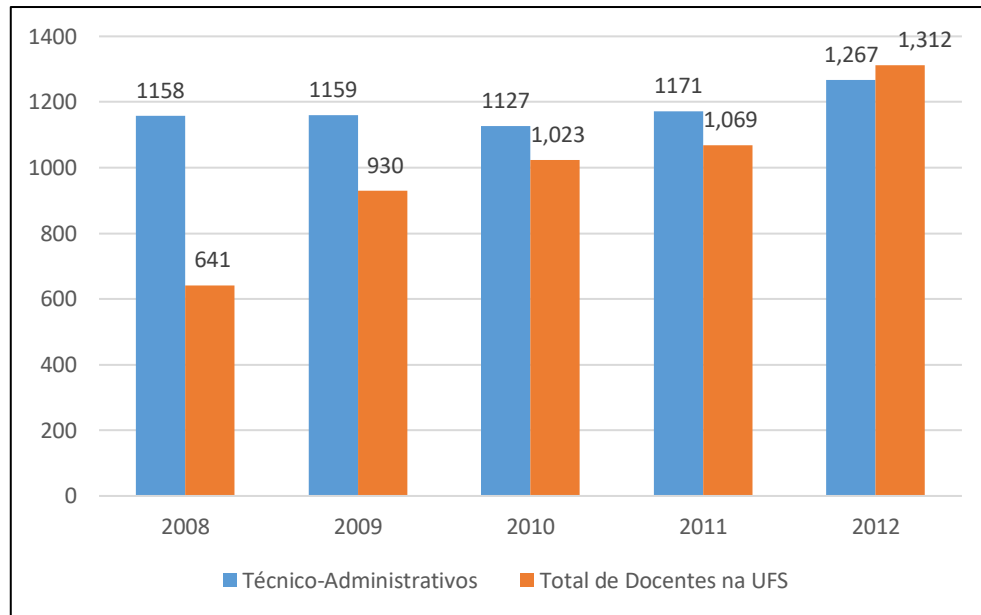
Em 2008, a UFS formou 1.443 alunos na graduação. Já em 2012, foram 1.915 alunos formados na graduação presencial, um crescimento de aproximadamente 33%.

Com base nos dados, essa meta, até o final do ano de 2012, não foi atingida, pois essa taxa não cresceu na mesma proporção do número de ingressantes, pois houve uma variação desfavorável na taxa de diplomação entre esses anos. O principal motivo para isso foi a elevação do número de alunos matriculados, conforme consta no Gráfico 4. A partir de 2012 houve sinais de melhora, chegando a 50%.

A próxima meta global seria a elevação gradual da relação aluno/professor para 18 alunos para 1 professor.

Com base nessa meta a UFS tinha, antes da implantação do REUNI, um indicador de 22,8 alunos por professor e, em 2012, apresentou uma média de 22,4 alunos por professor. Assim, pode-se verificar que essa meta na UFS, até 2012, ainda não havia sido alcançada. Contudo, o crescimento do número de alunos matriculados no ensino presencial permitiu o crescimento do quantitativo dos seus docentes, com a autorização de contratação de servidores para suprir essas lacunas.

O Gráfico 3 demonstra o quantitativo de servidores docentes e técnicos administrativos entre os anos de 2008 a 2012.

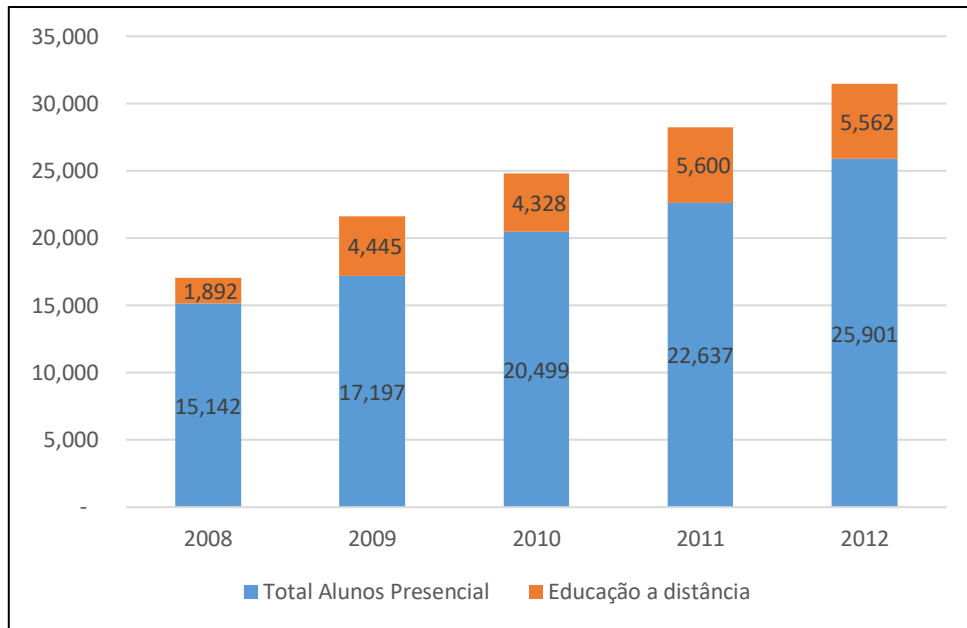
Gráfico 3 - Servidores docentes e técnicos administrativos da UFS de 2008 a 2012

Fonte: Dados retirados do Anuário Estatístico da UFS 2008-2012.

Entre o período de 2008 a 2012, o número de professores efetivos passou de 641 para 1.312, ou seja, um crescimento de 105% em relação ao ano de 2008. Para o *Campus* de Lagarto houve a contratação de 30 técnicos-administrativos e 10 docentes, em 2010, além de 33 professores temporários, em 2011, para atender ao início das atividades.

Por fim, a terceira meta era o aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação no prazo de cinco anos. Para avaliar essa meta, é necessário entender que com o programa 2032, em 2012, foi possível o planejamento das ações 20RK, 8282.0028 e 8282.0246, dentre outras. A meta física prevista para a ação 20RK na LOA/UFS/2012 foi fixada em 26.200 alunos matriculados. Foram realizadas mais de 31.000 matrículas na graduação, 5.562 das quais na educação a distância.

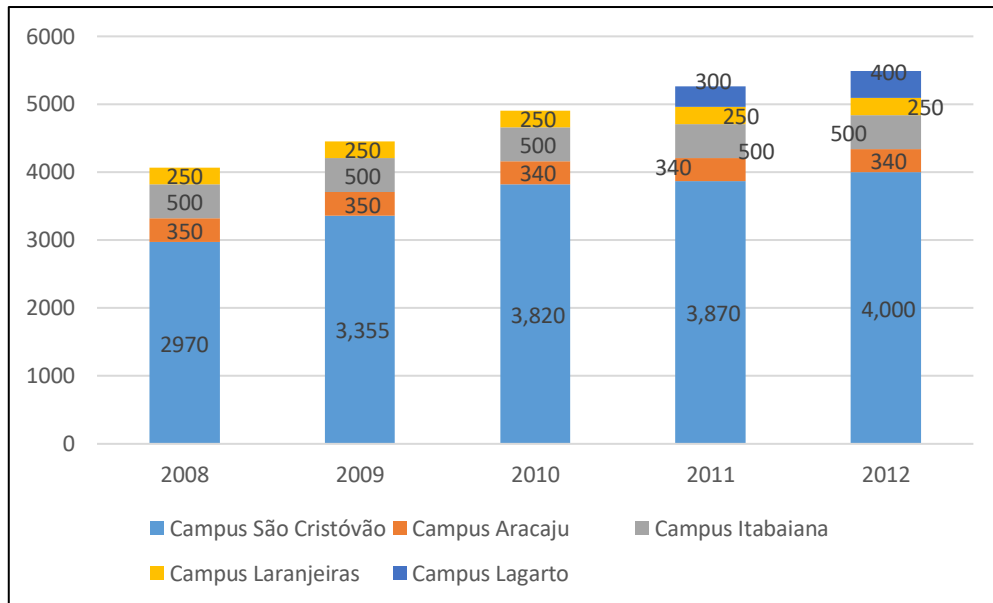
Nota-se, com o Gráfico 4, que o crescimento no número de matrículas foi na ordem de 85% ao longo dos anos de 2008 a 2012, o que só foi possível graças ao processo de expansão da UFS, com a ampliação da estrutura física, de cursos e vagas disponibilizadas.

Gráfico 4 - Alunos matriculados na UFS entre 2008 e 2012

Fonte: Dados retirados do Anuário Estatístico da UFS 2008-2012.

Já as metas previstas para a Ação 8282 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, que se desdobram nos localizadores 8282.0028 e 8282.0246, foram suplantadas com êxito. O primeiro localizador se refere ao total ofertado no *Campus* de São Cristóvão no qual a meta era ofertar um quantitativo de 1.000 vagas nos cursos de graduação e, ao longo de 2012, disponibilizou 4.000 vagas. O segundo localizador refere-se aos demais campi, que conseguiram ofertar 1.490 vagas.

Vale salientar que a Ação 8282 – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, em 2012, conseguiu ofertar 5.490 vagas, mais do que sua meta total prevista, seguindo assim a tendência de expansão que a UFS passou nesse período. Segue o Gráfico 5, que demonstra a oferta de vagas na UFS entre 2008 a 2012:

Gráfico 5 - Vagas disponibilizadas na graduação por *campi* UFS entre 2008 e 2012

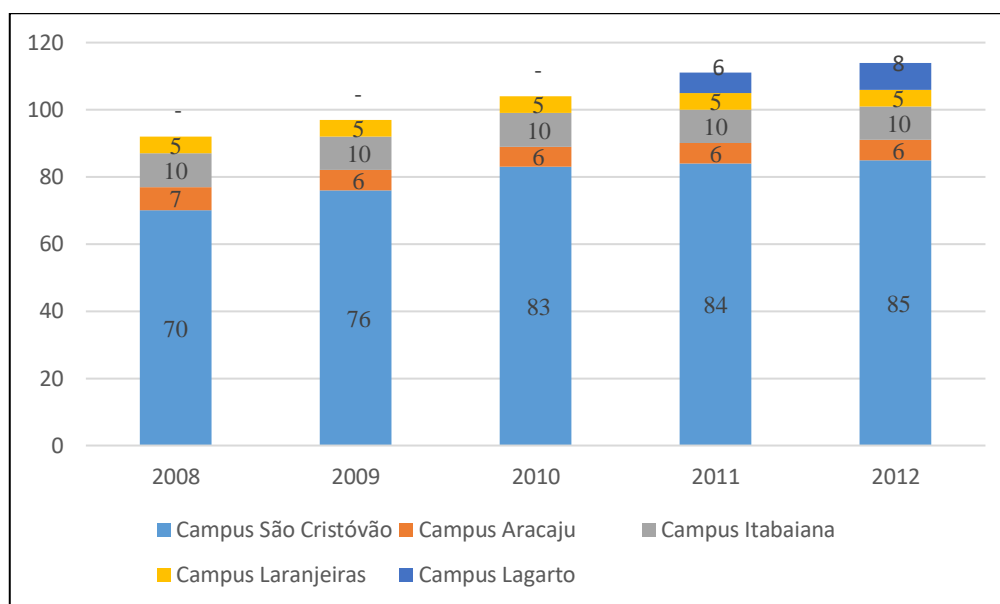
Fonte: Dados retirados do Anuário Estatístico da UFS 2008-2012.

Nota-se que, ao comparar os anos de 2008 e 2012, a UFS passou de 4.070 vagas ofertadas em 2008 para 5.490 vagas em 2012, representando um crescimento de aproximadamente 36% durante esse período. Com destaque para o *Campus* de Lagarto, que, com o início das atividades do *Campus* Prof. Antônio Garcia Filho, ofertou 400 vagas a partir de 2012.

O objetivo estabelecido para essa meta é, ao final do período de 2012, ofertar 4.885 vagas anuais nos cursos de graduação presencial, das quais 1.805 de cursos noturnos. No entanto, ainda em 2011, foi ofertado o quantitativo de 5.260 vagas em cursos de graduação presenciais, sendo 1.705 vagas noturnas. Assim, a UFS superou essa meta estabelecida, terminando o ano de 2012 com 5.490 vagas ofertadas.

Pode-se dizer que UFS superou a meta do REUNI (2008-2012) na criação de vagas, uma vez que a instituição já vinha ampliando sua oferta na graduação presencial em 68,4% entre os anos 2005 e 2009, enquanto o conjunto das IFES em âmbito nacional atingiu um crescimento de 58,9%.

Outro aspecto importante das mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas nos últimos anos foi a supressão de lacunas na oferta de cursos de graduação, passando de 92 cursos presenciais em 2008 para 114 em 2012, um aumento de 23% em relação ao ano de 2008. Vale destacar que em 2004 a UFS tinha apenas 43 cursos de graduação presencial, ou seja, esse número quase triplicou ao final de 2012. Em seguida, o Gráfico 6 traz o quantitativo de cursos presenciais por *campi* entre os anos de 2008 a 2012:

Gráfico 6 - Cursos de graduação presencial em funcionamento por *campi* de 2008 a 2012

Fonte: Dados retirados do Anuário Estatístico da UFS 2008-2012.

A análise dos Relatórios de Gestão e dos Anuários Estatísticos expressou, com seus números, que a UFS conseguiu cumprir algumas das metas estabelecidas na proposta do programa, apesar de não ter sido encontrado, na UFS, nenhum relatório detalhado com os resultados ao final do programa do REUNI. Ou seja, as informações não estavam acessíveis, compreensíveis e transparentes, e não havia relatórios padronizados que pudessem ser consultados, ferindo, dessa forma, um princípio básico da governança pública, a transparência. Assim, desenvolvimento de um modelo de transparência que permita a visualização das deficiências na UFS torna-se um instrumento auxiliar para suprir essa deficiência.

Por fim, avaliando os resultados encontrados do REUNI identifica-se, entre as principais metas, um crescimento de 36% nas vagas anuais nos cursos de graduação presencial, passando de 4.070 vagas ofertadas, em 2008, para 5.490 vagas em 2012. Quanto à meta no quantitativo das vagas noturnas, a UFS, ainda em 2011, ofertou 1.705 vagas. Com relação ao número de matrículas projetadas nos cursos de graduação presenciais, a meta de 23.315 foi superada, já que no ano de 2012 foram ofertadas 25.901 matrículas projetadas.

O cumprimento dessas metas permitiu o crescimento da UFS e a colocou no mesmo patamar das grandes universidades federais do país. Também demonstrou como o processo de interiorização foi potencializado após a adesão ao REUNI, permitindo um grande avanço na Educação Pública Superior.

5. MODELO DE AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS ÀS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA UFS

Após a análise dos dados, foi desenvolvido um modelo de avaliação da transparência na execução dos recursos destinados às ações orçamentárias da UFS. Essa pesquisa foi direcionada aos cidadãos que exercem o controle social, uma vez que é na relação com os cidadãos que a Administração Pública oferece transparência e prestação contas à sociedade. Porém, a transparência dos dados beneficiará a todos os usuários, sejam eles internos ou externos.

Entendem-se como usuários internos os que atuam nos âmbitos gerencial e operacional da Administração Pública. Por sua vez, usuários externos são aqueles com interesses variados e que buscam conhecer a situação econômica e financeira da instituição. Portanto, independentemente da diversidade e da amplitude de interesses dos usuários, esses interesses deverão ser atendidos de maneira confiável, tempestiva e permitindo sua comparabilidade.

O modelo de transparência garante às entidades públicas, principalmente, a capacidade de permitir o acesso às suas informações, considerando seus três elementos básicos: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões (PLATT NETO *et al.*, 2007).

O modelo proposto teve como referência o estudo piloto realizado na UNIRIO por Araújo *et al.* (2013) no qual desenvolveu um Modelo de Maturidade em Transparência Organizacional.

O modelo desenvolvido nesta pesquisa foi formulado em três fases. A primeira fase consiste na identificação das características e práticas que se desejam obter. Vale ressaltar que essas características, dentre outras, constam nos principais marcos regulatórios nacionais, tais como a Lei da Transparência – LC n.º 131/2009 e a Lei do Acesso à Informação n.º 12.527/2011. O Quadro 20 apresenta essas características:

Quadro 20 - Características do Modelo de Transparência

Características	Descrição
Publicidade das informações	Capacidade de se tornar público
Compreensibilidade das informações	Capacidade de compreensão e nitidez
Utilidade das informações para as decisões	É a relevância e a confiabilidade das informações

Fonte: Adaptado de ARAÚJO, 2013.

Essas características subdividem-se em práticas, da seguinte maneira:

- 1) **Publicidade das informações:** ao permitir a divulgação ampla nos canais de comunicação, com estímulo ao interesse dos usuários, incentivo à participação deles e fornecimento de informações em tempo hábil para tomada de decisões.
- 2) **Compreensibilidade das informações:** ao utilizar uma linguagem clara e acessível a todos os usuários. Facilita o uso das ferramentas de acesso às informações.
- 3) **Utilidade das informações:** com a seleção de conteúdos relevantes a que os usuários têm acesso. Relaciona-se às características qualitativas das informações, tais como a relevância das informações, a comparabilidade das informações entre períodos e a confiabilidade das informações divulgadas.

O Quadro 21 apresenta a subdivisão das características apresentada:

Quadro 21 - Objetivos (práticas) a serem atingidos pelo Modelo

Características	Práticas a serem atingidas com o modelo
Publicidade das informações	Divulgar amplamente nos canais de comunicação da UFS (<i>site</i>).
	Estímulo ao interesse dos usuários.
	Participação dos usuários.
	Fornecimento das informações em tempo hábil para tomada de decisão.
Compreensibilidade das informações	Linguagem clara acessível a todos os usuários.
	Facilidade no uso das ferramentas de acesso às informações.
Utilidade das informações	Seleção de conteúdos relevantes que os usuários têm acesso.

Fonte: Adaptado de ARAÚJO, 2013.

Ainda nessa primeira fase, o Quadro 22 apresenta a forma de avaliação do Modelo de Transparência, que terá sua classificação definida em um dos níveis de transparência, classificados como “Excelente”, “Neutro” e “Insuficiente”, e será alocada obedecendo ao grau

de porcentagem do nível de transparência dos resultados encontrados e considerando as definições estabelecidas de cada nível da transparência.

Quadro 22 - Avaliação da aplicabilidade do Modelo

Nível da Transparência	Definição de cada nível de transparência	Grau de porcentagem do nível dos resultados
Excelente (E)	Possui práticas de transparência presentes e julgadas adequadas para as quais não foi notado nenhum ponto fraco considerado substancial.	Maior que 85%
Neutro (NE)	Possui práticas de transparência presentes e julgadas adequadas para as quais foram notados um ou mais pontos fracos substanciais.	Entre 55% a 85%
Insuficiente (IN)	Qualquer situação diferente das acima para práticas implementadas.	Menor que 55%

Fonte: Adaptado de ARAÚJO, 2013.

Após a apresentação das características e práticas, parte-se para a segunda fase da avaliação do Modelo de Transparência. Foi desenvolvido o Quadro 23 contendo perguntas a serem respondidas mediante a análise dos dados encontrados em diversas fontes de análise, tais como *site* da instituição e Relatórios de Gestão.

Os dados publicados foram avaliados para a discussão sobre as práticas previstas no modelo. A pesquisa analisou as evidências de acordo com a escala proposta no Quadro 22 e as consolidaram na coluna “Nível da Transparência”, do Quadro 23, tendo como referência o “grau de porcentagem do nível dos resultados” encontrados e considerando as definições estabelecidas de cada nível da transparência. Foi estabelecida como nível de transparência “excelente” caso o total dos resultados esperados de cada prática fosse maior que 85%; “neutro”, caso esse resultado se encontrasse entre 55% e 85%; e “insuficiente” para resultados abaixo de 55%.

O Quadro 23 apresenta as perguntas sugeridas e o resultado da pesquisa na avaliação das práticas apresentadas.

Quadro 23 - Análise da transparência na UFS

Característica	Práticas	Resultados esperados	Fonte de Análise	Nível da Transparência
Publicidade das informações	Divulgar amplamente nos canais de comunicação da UFS (<i>site</i>)	A página inicial da instituição possui <i>link</i> , atalho de redirecionamento para a seção específica “Acesso à Informação”, “Transparência” etc.?	<i>SITE</i>	E
		Os objetivos estratégicos e as correspondentes metas são publicadas e atualizadas?	<i>SITE</i> e Relatório de Gestão	NE
		São divulgados e mantidos atualizados os programas, projetos, ações, obras e principais atividades?	<i>SITE</i> e Relatório de Gestão	NE
		Há indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação dos programas, projetos, ações, obras e principais atividades?	<i>SITE</i> e Relatório de Gestão	NE
		Relativamente aos programas, projetos, ações e obras, são divulgados: as principais metas, os indicadores de resultado e de impacto existentes, bem como os resultados alcançados?	<i>SITE</i> e Relatório de Gestão	NE
	Estímulo ao interesse dos usuários	Na página ou seção de transparência do sítio eletrônico da instituição são disponibilizadas respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (FAQ)?	<i>SITE</i>	NE
	Participação dos usuários	O sítio eletrônico da instituição indica instruções que possibilitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica (e-mail) ou telefônica, com o órgão/entidade (ex.: “Fale conosco”)?	<i>SITE</i>	NE
	Fornecimento das informações em tempo hábil p/ tomada de decisão	O prazo para divulgação dos dados atende as necessidades dos usuários?	<i>SITE</i>	NE
A instituição disponibiliza suas informações de receitas e despesa em seu portal de transparência em tempo real?		<i>SITE</i>	E	
Compreensibilidade das informações	Linguagem clara acessível a todos os usuários	Na divulgação das informações, a instituição faz uso de linguagem técnica, siglas/jargões e estrangeirismos?	<i>SITE</i>	IN
		A transparência na instituição está escrita em linguagem cidadã, ou seja, acessível a todos?	<i>SITE</i>	IN
	Facilidade no uso das ferramentas de acesso as informações	A ferramenta de pesquisa está disponível em todas as páginas do sítio, é de fácil utilização e retorna resultados coerentes (compatíveis) com os parâmetros de pesquisa?	<i>SITE</i>	NE
Utilidade das informações	Seleção de conteúdos relevantes que os usuários têm acesso	O sítio da instituição dispõe de mecanismos para garantir a autenticidade e a integridade de todas as informações disponibilizadas na seção de transparência?	<i>SITE</i>	E

Fonte: Adaptado de ARAÚJO, 2013.

Partindo da avaliação do Quadro 23, percebe-se que todas as práticas pertencentes às características “Publicidade das informações” foram consideradas com nível de transparência “neutro”, uma vez que as divulgações estão presentes e foram julgadas adequadas, porém foram encontrados alguns pontos fracos substanciais. E como afirma Motta (2018), o princípio da publicidade está correlacionado com o da transparência em termos de quantidade, com a divulgação de maior número possível de meios disponíveis, e também de qualidade da informação.

Já a prática “Linguagem clara acessível a todos os usuários”, pertencente à característica “Compreensibilidade das informações”, apresentou um nível de transparência considerado como “insuficiente”, uma vez que seus resultados demonstraram que a instituição não possui práticas totalmente implementadas ou julgadas adequadas e necessita de melhorias nessa característica específica.

Após a avaliação e identificação dos níveis de transparência, parte-se para a terceira fase: “Melhorias e recomendações”. Essa fase consiste em dar suporte aos gestores com o objetivo de melhorar os resultados encontrados. Aquelas práticas que se encontravam com nível de transparência “insuficiente” são identificadas e são propostas providências a serem adotadas para a melhoria de seu desempenho.

Na pesquisa realizada, foi encontrada a seguinte prática de desempenho no nível “insuficiente”: “Linguagem clara acessível a todos os usuários”.

Ato contínuo, na Figura 6 é apresentado um plano de ação que apresenta as providências a serem adotadas para a melhoria do desempenho nessa prática. Nela é possível visualizar que, após a implementação das ações propostas, o desempenho poderá passar do nível “insuficiente” para o nível “neutro” ou “excelente”, evidenciando a utilidade do modelo proposto enquanto instrumento de apoio à gestão.

Figura 6 - Providências a serem adotadas para melhoria do desempenho



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Mas é importante destacar que, após a implementação, deve ocorrer o contínuo monitoramento dos critérios estabelecido em busca da melhoria contínua.

Essa pesquisa foi apresentada tendo como base a divulgação das ações orçamentarias, sendo, portanto, necessária a adequação desse modelo de avaliação para os demais dados que se fizerem necessários a fim de abranger todos os níveis de transparência de dados da UFS, ampliando assim o leque de características e práticas a serem analisadas como também criar mecanismos de melhorias nesses níveis.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar o tratamento da divulgação das informações sobre os recursos da ação REUNI, especificamente no que se refere ao *Campus* Lagarto da UFS.

O REUNI tornou-se a principal ação política de expansão das IFES nos últimos anos, pois permitiu a ampliação de vagas, a migração do Ensino Superior da capital para os *campi* no interior e o acesso de alunos que por vezes não teriam condições financeiras de migrar para outras regiões. Com isso, evita-se a evasão, otimiza-se o tempo com a disponibilização de cursos noturnos, e oferecem-se condições para que esse aluno possa trabalhar sem comprometer os estudos.

No que se refere à transparência dos dados, o trabalho expôs que a UFS não apresentou uma divulgação clara dos dados do programa REUNI por meio de relatório específico, pois esses documentos apresentam dados com linguagem excessivamente técnica e não se configuram, portanto, como ferramentas ideais de governança e transparência direcionada para os usuários em geral. Ainda, dentro dos relatórios analisados, sentiu-se a falta de como é tratada a transparência dos dados orçamentários do REUNI nos órgãos superiores da UFS, CONSU/CONEPE. Esses são arranjos institucionais por meio dos quais a governança se desenvolve e, desse modo, o dever da transparência deveria ser assegurado, inclusive promovendo meios que permitam a participação das comunidades interna e externa na fiscalização da governança e transparência.

Seguindo a pesquisa sobre a transparência das ações do REUNI, verificaram-se dificuldades no *site* da UFS para encontrar a divulgação dos dados específicos sobre o REUNI, como os resultados ao final período limite do programa, sendo encontrados resultados em âmbito nacional em dois relatórios específicos: o relatório evolutivo do programa durante o primeiro ano do REUNI (BRASIL, 2009) e o relatório da análise sobre a expansão das Universidades Federais de 2003 a 2012 (BRASIL, 2012).

A segunda indagação foi com relação ao orçamento. Percebe-se que a utilização dos recursos se concentrou em investimentos com obras de construção dos *campi* no interior. Destaca-se também que esses recursos não se concentravam apenas em uma única ação orçamentária. Foram utilizados no Programa 1073 – Brasil Universitário, Ação 8282, como estabelecido inicialmente no documento Diretrizes Gerais do REUNI (2007), e nos primeiros anos, os recursos do REUNI na UFS foram alocados em outras ações, tais como a 4009 e a 11C1. Apenas no ano de 2012 os recursos do REUNI foram alocados em outro programa, o

Programa 2032 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

Dessa forma, os dados apresentados trazem também a sua correlação com a transparência, objeto deste estudo, uma vez que o detalhamento desses dados só foi possível graças à extração das informações no Tesouro Gerencial, o que demonstra que a transparência, como meta gerencial, não foi estimulada.

Por fim, a terceira indagação foi analisar as principais metas estabelecidas pelo REUNI. A análise dos Relatórios de Gestão e dos Anuários Estatísticos expressou, com seus números, que a UFS conseguiu cumprir algumas das metas estabelecidas na proposta do programa, apesar de não ter sido encontrado, na UFS, nenhum relatório detalhado com os resultados ao final do programa do REUNI. Ou seja, as informações não estavam acessíveis, compreensíveis e transparentes, não havia relatórios padronizados que pudessem ser consultados, o que fere um princípio básico da governança pública, que é a transparência. Dessa maneira, o desenvolvimento de um modelo de avaliação da transparência que permita a visualização das deficiências na UFS torna-se um instrumento auxiliar para suprir essa deficiência.

A última etapa da pesquisa foi propor um modelo de avaliação da transparência na execução dos recursos destinados às ações orçamentárias da UFS, que tinham como objetivo avaliar as características e práticas de acordo com o nível de transparência dos resultados encontrados, considerando as definições estabelecidas de cada nível da transparência, e após a avaliação e identificação dos níveis de transparência, sugerir as melhorias e recomendações necessárias.

As limitações encontradas na pesquisa foram a ausência de relatório específico referente ao programa REUNI, a percepção de que não existia uma padronização ao elaborar os Relatórios de Gestão e a falta de informações de dados no Portal da Transparência e nos *sites* institucionais das IFES relativos ao REUNI.

Avaliando os resultados do REUNI na UFS, apoio-me na ideia de Boschetti (2008): as medidas se voltam, exclusivamente, para responder às exigências do capital financeiro com expansão quantitativa e submissão à demanda do mercado.

Por fim, conclui-se que, a transparência pública vai muito além de portais eletrônicos e relatórios de gestões é um processo diário de todos os envolvidos. Sendo assim, os resultados encontrados evidenciam que a transparência como princípio da administração ainda encontra-se muito modesto necessitando de maior engajamento por parte dos gestores para tornar-se aplicável.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, M. **Imprescindibilidade do planejamento dos gastos públicos**. 2018. Disponível em: www.genjuridico.com.br. Acesso em: 9 mar. 2023.
- AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.
- ANTONIOLLI, A. R.; SOUZA, A. M. C. de. **Consolidando a expansão da universidade Federal de Sergipe**. Plano de gestão 2012-2016. São Cristóvão: Editora UFS, 2016. Disponível em: https://daffy.ufs.br/uploads/page_attach/path/1039/plano_de_gestao_2012-2016.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022.
- ARAÚJO, R. M. de; ENGIEL, P.; CAPPELLI, C.; TANAKA, A.; SANTOS, G.; LEITE, J. C. S. do P.; MORAES, M.; NUNES, V. Modelo de maturidade em transparência organizacional: um estudo piloto em organização pública com foco nos aspectos de divulgação. *In*: WORKSHOP DE COMPUTAÇÃO APLICADA EM GOVERNO ELETRÔNICO, 5., 2013, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa: SBC, 2013.
- ARAÚJO, R. S. de. **A implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará: um estudo de caso do Campus Universitário de Altamira**. 2011. 277 f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.
- ARNOLD, M. M. C.; GILLENKIRCH, R. R. M. Using negotiated budgets for planning and performance evaluation: an experimental study. **Accounting, Organizations and Society**, v. 43, p. 1-16, 2015.
- AUGUSTINHO, S. M. **A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de controle social para a “governança” do Estado: um estudo sobre a compreensão da evidenciação das demonstrações contábeis públicas pelos líderes comunitários da cidade de Curitiba no ano de 2013**. 2013. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) — Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.
- BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. rev. e atual. por Djalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70 Brasil, 2016.
- BASTOS, A. V. B.; SOUZA, G. C.; RIBEIRO, J. L. L. S.; PEIXOTO, A. D. L. A. O papel dos conselhos superiores na estrutura de governança das universidades federais brasileiras: o caso da UFBA. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 16., 2016, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2016.
- BOGONI, N. M.; ZONATTO, V. C. da S.; ISHIKURA, E. R.; FERNANDES, F. C. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação n.º 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 119-142, 2010.
- BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO SOCIAL — CEFESS (org.). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2008-2009. p. 575-593.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais REUNI. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 9 fev. 2023

BRASIL. Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 9 fev. 2023

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 jun. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 9 fev. 2023

BRASIL. Lei no 10.172, 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm Acesso em: 9 mar. 2023

BRASIL. **Lei no 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 8. ed. Brasília, 2019. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Relatório da Comissão Constituída pela Portaria n.º 126/2012. Brasília: MEC, 2012. [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/194/1/Análise sobre a expansao das universidade federais - 2003 a 2012.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/194/1/Análise%20sobre%20a%20expansao%20das%20universidade%20federais%20-%202003%20a%202012.pdf). Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Reuni 2008**: Relatório de Primeiro Ano. Brasília: MEC; SESu; DIFES, 2009. Disponível em: portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2069-reuni-relatorio-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 13 jun. 2022.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior**: o TCU promove a busca de soluções. Brasília: TCU, 2008.
- CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (ed.). **Varieties of governance**: dynamics, strategies, capacities. New York: Springer, 2014.
- CASTRO, D. P. De. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas do ciclo de gestão — contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, com suporte à governança corporativa. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- COSTA, F. B. da. **Transparência ativa nas instituições da rede federal de educação, ciência e tecnologia da região norte brasileira**. 2020. 194 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) — Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2020.
- COSTA, M. C. F.; SOUZA, B. S. S.; FELL, A. F. A. Um estudo da estrutura organizacional e as mudanças organizacionais: proposta de um novo modelo. **Navus: Revista de Gestão 95 e Tecnologia**, v. 2, n. 1, p. 57-74, 2012.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design**: choosing among five traditions. Thousand Oaks: Sage, 1998.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. (org.). **Handbook of qualitative research**. 1st ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.
- FILARDI, A. M. B. Desenvolvimento do REUNI: crítica à sua implantação e sua relação econômica. **Linhas Críticas**, [S. l.], v. 20, n. 43, 2014.
- FLORINI, A. M. Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency. In: PLEKOVIC, B.; STIGLITZ, J. (ed.). **Annual World Bank Conference on Development Economics**. Washington, D.C.: World Bank, 1999.
- FLYVBJERG, B. Five Misunderstanding about case study research. **Qualitative Inquiry**, v. 12, n. 2, p. 219-245, April 2006. Disponível em: <http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1304/1304.1186.pdf>. Acesso em: 14 April 2015.
- FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.
- GASKELL, G.; BAUER, M. W. Para uma prestação de contas pública: além da amostra, da fidedignidade e da validade. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2011. 536 p.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p.
- GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. da. (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.
- HWANG, J.; AKDEDE, S. H. The influence of governance on public sector efficiency: a cross-country analysis. **The Social Science Journal**, v. 48, n. 4, p. 735-738, 2011.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS — IFAC. **International framework**: good governance in the public sector. New York: IFAC, 2014. Disponível em:

<https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector>. Acesso em: 13 jul. 2021.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS — IFAC. **Corporate governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001.

KIRK, J.; MILLER, M. L. **Reliability and validity in qualitative research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1986.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, jun. 2006.

LIMA, E. C. P. **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. (Coleção Fórum IRB, v. 3).

LIMA, K. Contra-reforma da educação nas Universidades Federais: o REUNI na UFF. **Universidade e Sociedade**, v. 44, p. 147-157, 2009.

MÂNICA, F. B. Teoria da reserva do possível: direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 1, n. 8, 24 mar. 2017.

MARQUES, K. C. M.; CAMACHO, R. R.; ALCANTARA, C. C. V. de. Avaliação do rigor metodológico de estudos de caso em contabilidade gerencial publicados em periódicos no Brasil. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 26, n. 67, p. 27-42, 2015.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

MARTINS Jr., W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, G. A.; THEÓFILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTTA, F. Publicidade e transparência nos 10 anos da Lei de responsabilidade Fiscal. **Revista Técnica dos tribunais de Contas**, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, set. 2010.

MOTTA, F. Publicidade e transparência são conceitos complementares. **Revista Consultor Jurídico**, 1 fev. 2018.

MOURA, M. A. P. **Implementação do REUNI nas universidades federais: efeitos das condições prévias na taxa de conclusão de curso da graduação presencial – TCG**. 2018. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

NOGUEIRA, M. G. S. S.; GARCIA, T. E. M.; RAMOS, M. G. G. Governança corporativa, responsabilidade social corporativa: a visão de atores de uma instituição de ensino superior – IES Federal. **Revista de Gestão Universitária da América Latina (GUAL)**, Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 222-244, 2012.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA Jr., V. B. **Política de interiorização do ensino superior**: o caso da Universidade Federal de Sergipe. 2016. 137 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) — Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2016.

OLIVEIRA, A. M. De. **Governança no setor público sob o prisma do controle externo**: a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) na avaliação das políticas públicas e na indução do seu aperfeiçoamento como alavanca do desenvolvimento nacional. Rio de Janeiro: ESG, 2015.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO — OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

PALÁCIOS, J. G. A. REUNI: a hora dos deserdados. **Jornal Opção**, Goiânia, 7-13 out. 2007.

PALUDO, A. V. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PESSOA, M. N. M. **Gestão das universidades federais brasileiras**: um modelo fundamentado no *balanced scorecard*. 2000. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. da; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. da; VIEIRA, A. L. Transparência das contas públicas das universidades: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 4., 2004, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: INPEAU, 2004.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Receitas**. 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/receitas>. Acesso em: 7 fev. 2023.

RADAELLI, A. B. Estado e política educacional: REUNI e a expansão do ensino superior público durante o governo Lula. *In*: JORNADA DO HISTEDBR, 11., Cascavel, 2013. **Anais** [...]. Cascavel: HISTEDBR, 2013.

REUNI. **Diretrizes Gerais**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

RIBEIRO, C. V. S.; LEDA, D. B.; SILVA, E. P. e. A expansão da educação superior pública e suas implicações no trabalho docente. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, n. 37, p. 147-174, jan./abr. 2015.

ROCZANSKI, C. R. M; TOMASI, M. Universidade pública e accountability. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: CONSAD, 2010.

ROESCH, S. M. A.; BECKER, G. V.; MELLO, M. I. de. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SÁEZ, M. A.; LEBRERO, J. C. R. Ética, transparencia y participación. *In*: SÁEZ, M. A. **Crisis y reforma de la Administración Pública**. A Coruña: Netbiblo, 2011.

SANTOS, F. S. dos. **Financiamento público das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES): um estudo da Universidade de Brasília.** 2013. Dissertação (Mestrado em Economia) — Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2013.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, ano 1, n. 1, 2009.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies.** Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, D. R. da. **Adoção das demonstrações aplicadas ao setor público e dos procedimentos contábeis patrimoniais: um estudo sobre o Distrito Federal, estados e respectivas capitais.** Brasília: Tribunal de Contas da União; Instituto Cerzedello Corrêa, 2019. (Coletânea de Pós-Graduação, v. 1, n. 3).

SILVA, R. L.; FREITAS, F. C. H. P.; LINS, M. T. G. A implantação do programa de reestruturação e expansão das universidades federais/REUNI: um estudo de caso. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 4, p. 147-170. 2013.

SILVA, T. E. DA; EIRÃO, T. G.; CAVALCANTE, R. S. Acesso à informação: notas de pesquisa. **Informação & Informação**, Londrina, v. 18, n. 2, p. 1-19, 2013.

STAKE, R. E. **A arte da investigação com estudos de caso.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

STAKE, R. E. **The art of case study research.** Thousand Oaks: Sage, 1995.

TONEGUITTE, C. A.; MARTINEZ, M. **A Universidade Nova, o Reuni e a universidade pública.** 2008. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2008-1/Educacao-MII/Texto%209.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO — TCU. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO — TCU. **Instrução Normativa - TCU n.º 63/2010.** Estabelece regras gerais para a organização e a apresentação da prestação de contas pela administração pública federal do exercício de 2019 e anteriores. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E50B945014E657CEAE9028E&inline=1>. Acesso em: 20 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO — TCU. **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção.** 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conheca-o-referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao-produzido-pelo-tcu.htm>. Acesso em: 23 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE — UFS. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2014.** São Cristóvão: UFS. 2013. Disponível em: https://daffy.ufs.br/uploads/page_attach/path/1043/pdi_2010-2014texto.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE — UFS. **Relatório de Gestão 2008.** Aracaju: UFS. 2008. Disponível em: <https://transparenciaufs.ufs.br/pagina/22718-relatorios-de-gestao>. Acesso em: 20 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE — UFS. **Relatório de Gestão 2009**. São Cristóvão: UFS. 2009. Disponível em: <https://transparenciaufs.ufs.br/pagina/22718-relatorios-de-gestao>. Acesso em: 20 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE — UFS. **Relatório de Gestão 2010**. São Cristóvão: UFS. 2010. Disponível em: <https://transparenciaufs.ufs.br/pagina/22718-relatorios-de-gestao>. Acesso em: 20 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE — UFS. **Relatório de Gestão 2011**. São Cristóvão: UFS. 2011. Disponível em: <https://transparenciaufs.ufs.br/pagina/22718-relatorios-de-gestao>. Acesso em: 20 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE — UFS. **Relatório de Gestão 2012**. São Cristóvão: UFS. 2012. Disponível em: <https://transparenciaufs.ufs.br/pagina/22718-relatorios-de-gestao>. Acesso em: 20 mar. 2023.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIANA, E. **A governança corporativa no setor público municipal**: um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais. 2010. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VILLORIA, M. La democratización de la administración pública: marco teórico. *In*: RUIZHUERTA, J.; VILLORIA, M. (Dir.). **Gobernanza democrática y fiscalidad**. Madrid: tecnos, 2010. p. 87-118.

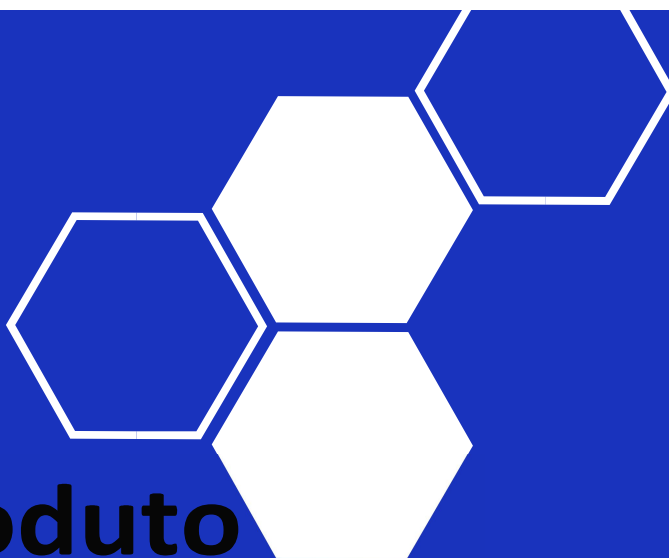
WEBER, G. E.; SANTOS, S. R. T. D. Governança corporativa no setor público: um estudo aplicado à companhia rio-grandense de saneamento. **Revista Eletrônica do Curso de Ciências Contábeis**, 2020.

WORLD BANK — WB. **Governance**: the World Bank experience. 1994.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZORZAL, L. **Transparência das informações das universidades federais**: estudos dos Relatórios de Gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração. 2015. 197 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

APÊNDICE A – Relatório / Produto Técnico Tecnológico



Relatório/Produto Técnico Tecnológico

**Modelo de avaliação da
transparência pública na
execução dos recursos
destinados às ações
orçamentárias da UFS.**

www.posgraduacao.ufs.br/profiap

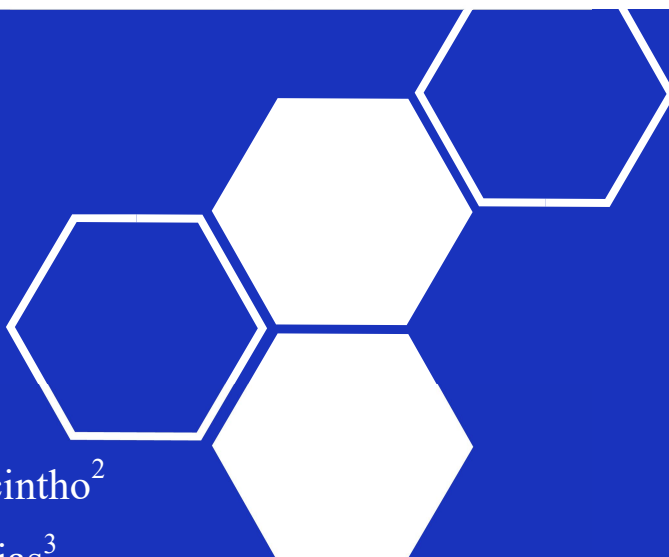


Autores

Eleia Santos Costa de Oliveira¹

Prof. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho²

Prof. Dra. Bárbara Ária Oliveira Farias³



1: Eleia Santos Costa de Oliveira (Autor)

Mestranda em Administração Pública pela Universidade Federal de Sergipe

Egresso do PROFIAP/UFS

E-mail: eleia@academico.ufs.br

2: Prof. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho (Orientadora)

Docente da Universidade Federal de Sergipe

E-mail: jussaramoreno@academico.ufs.br

3: Prof. Dra. Barbara Ária Oliveira Farias (Coorientadora)

Docente da Universidade Norte do Paraná

E-mail: barbaradriaff@gmail.com

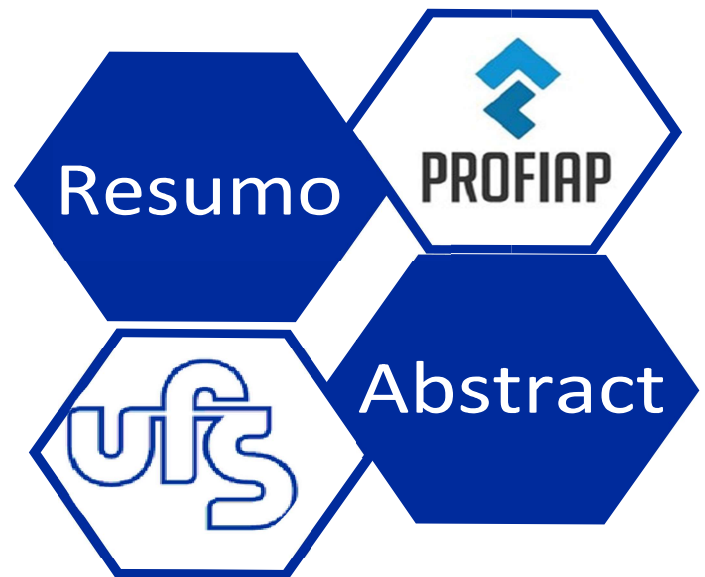
www.posgraduacao.ufs.br/profiap



RESUMO

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei da Transparência, representou notável avanço para regulamentar o direito à informação dos cidadãos e do dever de prestação de informações por parte do Poder Público. Após analisar os dados referentes às boas práticas de transparência pública na UFS, foi desenvolvido um modelo de avaliação da transparência pública na execução dos recursos destinados às ações orçamentárias que trará benefícios para a instituição e todos os seus usuários. A proposta de estruturação desse modelo está baseada na teoria estudada que, junto com as análises dos dados desse estudo, trouxe subsídios para o entendimento de alguns pontos fundamentais para a construção do mesmo. Dessa forma, foi conduzido um estudo com o propósito de avaliar de transparência em que se encontra a divulgação das ações orçamentárias. A justificativa encontrada para tal proposta é contribuir na divulgação e transparência de maneira clara e confiável a todos os usuários do desempenho institucional da UFS, reforçando seus valores.

Palavras-chaves: Governança Pública. Transparência Pública. Orçamento Público. REUNI.



ABSTRACT

The law n°. 12.527/2011, known as the Transparency Law, represented a notable advance in regulating citizen's right to information and the duty of the Public Power to provide information. After analyzing the data referring to good public transparency practices at UFS, a model was developed to evaluate public transparency in the execution of resources destined to budgetary actions that will bring benefits to the institution and all its users. The proposal for structuring this model is based on the studied theory which, together with the data analysis of this study, brought subsidies for the understanding of some fundamental points for the construction of the same. In this way, a study was conducted with the purpose of evaluating the transparency of the disclosure of budgetary actions. The justification found for such a proposal is to contribute to the disclosure and transparency in a clear and reliable way to all users of the institutional performance of the UFS, reinforcing its values.

Keywords: Public Governance; Public Transparency; Public budget. REUNI

1. TÍTULO

Desenvolver um modelo de avaliação da transparência pública na execução dos recursos destinados as ações orçamentárias da UFS.

2. INSTITUIÇÕES E PÚBLICO-ALVO

As unidades administrativas da Universidade Federal de Sergipe

3. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Sabe-se que a construção do processo de transparência ainda está evoluindo por isso nem tudo encontra-se inteiramente à disposição para a sociedade, sendo oportuno a adoção de medidas de governança pública, para garantia e otimização de processos cada vez mais efetivos para aumentar a carga de eficácia do serviço público e garantir a transparência os meios utilizados.

Importante pontuar que, para o desenvolvimento de suas atividades, a UFS recebe grande aportes de recursos públicos do governo federal. Parte desses recursos vem do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), na qual estão inseridas as ações do programa Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, aplicados e implementadas concretamente, no *Campus* Prof. Antônio Garcia Filho na cidade de Lagarto.

Partindo do Princípio da Transparência, entendido como um dos pilares da governança pública, ou seja, algo importante para que os atos dos gestores públicos sejam disponibilizados para a sociedade, permitindo com isso o acompanhamento dos recursos destinados ao cumprimento de metas instituídas pelo governo federal, surgiu assim a proposta para o desenvolvimento, como produto-técnico, de um modelo de avaliação da transparência pública na execução dos recursos destinados as ações orçamentárias da UFS.

O modelo proposto teve como referência o estudo piloto realizado na UNIRIO por Araújo *et al.* (2013) no qual desenvolveu um Modelo de Maturidade em Transparência Organizacional.

4. RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

O modelo desenvolvido sugere um conjunto de medidas que poderão ser adotadas pela UFS, e irá servir como um auxílio para direcionar os cidadãos a exercerem o controle social, uma vez que é na relação com os cidadãos que a administração pública oferece transparência e prestação contas à sociedade.

A transparência garante às entidades públicas, principalmente, a capacidade de permitir o acesso às suas informações considerando seus três elementos básicos: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. (PLATT NETO *et al.*, 2007).

Constam informar que o modelo desenvolvido nesta pesquisa foi formulado três fases. A primeira fase consiste, na identificação das características e práticas que se desejam obter. Vale ressaltar que essas características, dentre outras, constam nos principais marcos regulatórios nacionais tais como a Lei da Transparência - LC 131/2009 e a Lei do Acesso a Informação - 12.527/2011. O Quadro 1 apresenta essas características:

Quadro 1 - Características do Modelo de Transparência

Características	Descrição
Publicidade das informações	Capacidade de se tornar público
Compreensibilidade das informações	Capacidade de compreensão e nitidez
Utilidade das informações para as decisões	É a relevância e a confiabilidade das informações

Fonte: Adaptado de ARAÚJO, 2013.

Essas características subdividem-se em práticas, da seguinte maneira:

- 1) **Publicidade das informações:** ao permitir a divulgação ampla nos canais de comunicação, com estímulo ao interesse dos usuários, incentivo à participação deles e fornecimento de informações em tempo hábil para tomada de decisões.
- 2) **Compreensibilidade das informações:** ao utilizar uma linguagem clara e acessível a todos os usuários. Facilidade no uso das ferramentas de acesso às informações.
- 3) **Utilidade das informações:** com a seleção de conteúdos relevantes a que os usuários têm acesso. Relaciona-se às características qualitativas das informações, tais como a relevância das informações, a comparabilidade das informações entre períodos e a

confiabilidade das informações divulgadas.

O Quadro 2 apresenta a subdivisão das características apresentada:

Quadro 2 - Objetivo (práticas) a serem atingidos pelo Modelo

Características	Práticas a serem atingidas com o modelo
Publicidade das informações	Divulgar amplamente nos canais de comunicação da UFS (<i>site</i>).
	Estímulo ao interesse dos usuários.
	Participação dos usuários.
	Fornecimento das informações em tempo hábil para tomada de decisão.
Compreensibilidade das informações	Linguagem clara acessível a todos os usuários.
	Facilidade no uso das ferramentas de acesso às informações.
Utilidade das informações	Seleção de conteúdos relevantes que os usuários têm acesso.

Fonte: Adaptado de ARAÚJO, 2013.

Ainda nessa primeira fase, o Quadro 3 apresenta a forma de avaliação do Modelo de Transparência, que terá sua classificação definida em um dos níveis de transparência, classificados como “Excelente”, “Neutro” e “Insuficiente”, e será alocada obedecendo ao grau de porcentagem do nível de transparência dos resultados encontrados e considerando as definições estabelecidas de cada nível da transparência.

Quadro 3 - Avaliação da aplicabilidade do Modelo

Nível da Transparência	Definição de cada nível de transparência	Grau de porcentagem do nível dos resultados
Excelente (E)	Possui práticas de transparência presentes e julgadas adequadas para as quais não foi notado nenhum ponto fraco considerado substancial.	Maior que 85%
Neutro (NE)	Possui práticas de transparência presentes e julgadas adequadas para as quais foram notados um ou mais pontos fracos substanciais.	Entre 55% a 85%
Insuficiente (IN)	Qualquer situação diferente das acima para práticas implementadas.	Menor que 55%

Fonte: Adaptado de ARAÚJO, 2013.

Após a apresentação das características e práticas, parte-se para a segunda fase da avaliação do Modelo de Transparência.

Um quadro foi desenvolvido contendo perguntas a serem respondidas mediante a análise dos dados encontrados em diversas fontes de análise, tais como *site* da instituição e Relatórios de Gestão.

Os dados publicados foram avaliados para a discussão sobre as práticas previstas no modelo. A pesquisa analisou as evidências de acordo com a escala proposta no Quadro 3 e as consolidaram na coluna “Nível da Transparência”, do Quadro 4, tendo como referência o “grau de porcentagem do nível dos resultados” encontrados e considerando as definições estabelecidas de cada nível da transparência. Foi estabelecida como nível de transparência “excelente” caso o total dos resultados esperados de cada prática fosse maior que 85%; “neutro”, caso esse resultado se encontrasse entre 55% e 85%; e “insuficiente” para resultados abaixo de 55%.

O Quadro 4 apresenta as perguntas sugeridas e o resultado da pesquisa na avaliação das práticas apresentadas.

Quadro 4 - Análise da transparência na UFS

Característica	Práticas	Resultados esperados	Fonte de Análise	Nível da Transparência
Publicidade das informações	Divulgar amplamente nos canais de comunicação da UFS (<i>site</i>)	A página inicial da instituição possui <i>link</i> , atalho de redirecionamento para a seção específica “Acesso à Informação”, “Transparência” etc.?	<i>SITE</i>	E
		Os objetivos estratégicos e as correspondentes metas são publicadas e atualizadas?	<i>SITE</i> e Relatório de Gestão	NE
		São divulgados e mantidos atualizados os programas, projetos, ações, obras e principais atividades?	<i>SITE</i> e Relatório de Gestão	NE
		Há indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação dos programas, projetos, ações, obras e principais atividades?	<i>SITE</i> e Relatório de Gestão	NE
		Relativamente aos programas, projetos, ações e obras, são divulgados: as principais metas, os indicadores de resultado e de impacto existentes, bem como os resultados alcançados?	<i>SITE</i> e Relatório de Gestão	NE

	Estímulo ao interesse dos usuários	Na página ou seção de transparência do sítio eletrônico da instituição são disponibilizadas respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (FAQ)?	<i>SITE</i>	NE
	Participação dos usuários	O sítio eletrônico da instituição indica instruções que possibilitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica (e-mail) ou telefônica, com o órgão/entidade (ex.: “Fale conosco”)?	<i>SITE</i>	NE
	Fornecimento das informações em tempo hábil p/ tomada de decisão	O prazo para divulgação dos dados atende as necessidades dos usuários?	<i>SITE</i>	NE
		A instituição disponibiliza suas informações de receitas e despesa em seu portal de transparência em tempo real?	<i>SITE</i>	E
Compreensibilidade das informações	Linguagem clara acessível a todos os usuários	Na divulgação das informações, a instituição faz uso de linguagem técnica, siglas/jargões e estrangeirismos?	<i>SITE</i>	IN
		A transparência na instituição está escrita em linguagem cidadã, ou seja, acessível a todos?	<i>SITE</i>	IN
	Facilidade no uso das ferramentas de acesso as informações	A ferramenta de pesquisa está disponível em todas as páginas do sítio, é de fácil utilização e retorna resultados coerentes (compatíveis) com os parâmetros de pesquisa?	<i>SITE</i>	NE
Utilidade das informações	Seleção de conteúdos relevantes que os usuários têm acesso	O sítio da instituição dispõe de mecanismos para garantir a autenticidade e a integridade de todas as informações disponibilizadas na seção de transparência?	<i>SITE</i>	E

Fonte: Adaptado de ARAÚJO, 2013.

Partindo da avaliação do Quadro 4, percebe-se que todas as práticas pertencentes às características “Publicidade das informações” foram consideradas com nível de transparência “neutro”, uma vez que as divulgações estão presentes e foram julgadas adequadas, porém foram encontrados alguns pontos fracos substanciais. E como afirma Motta (2018), o princípio da publicidade está correlacionado com o da transparência em termos de quantidade, com a divulgação de maior número possível de meios disponíveis, e também de qualidade da informação.

Já a prática “Linguagem clara acessível a todos os usuários”, pertencente à característica “Compreensibilidade das informações”, apresentou um nível de transparência considerado como “insuficiente”, uma vez que seus resultados demonstraram que a instituição

não possui práticas totalmente implementadas ou julgadas adequadas e necessita de melhorias nessa característica específica.

Após a avaliação e identificação dos níveis de transparência, parte-se para a terceira fase: “Melhorias e recomendações”. Essa fase consiste em dar suporte aos gestores com o objetivo de melhorar os resultados encontrados. Aquelas práticas que se encontravam com nível de transparência “insuficiente” são identificadas e são propostas providências a serem adotadas para a melhoria de seu desempenho.

Na pesquisa realizada, foi encontrada a seguinte prática de desempenho no nível “insuficiente”: “Linguagem clara acessível a todos os usuários”.

Ato contínuo, na Figura 1 é apresentado um plano de ação que apresenta as providências a serem adotadas para a melhoria do desempenho nessa prática. Nela é possível visualizar que, após a implementação das ações propostas, o desempenho poderá passar do nível “insuficiente” para o nível “neutro” ou “excelente”, evidenciando a utilidade do modelo proposto enquanto instrumento de apoio à gestão.

Figura 1 - Providências a serem adotadas para melhoria do desempenho



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa

Mas é importante destacar que, após a implementação, deve ocorrer o contínuo monitoramento dos critérios estabelecido em busca da melhoria contínua.

Essa pesquisa foi apresentada tendo como base a divulgação das ações orçamentarias, sendo, portanto, necessária a adequação desse modelo de avaliação para os demais dados que se fizerem necessários a fim de abranger todos os níveis de transparência de dados da UFS, ampliando assim o leque de características e práticas a serem analisadas como também criar mecanismos de melhorias nesses níveis.

5. ENCAMINHAMENTO

A proposta desse modelo de avaliação da Transparência pertencente ao escopo da pesquisa será encaminhada à Secretaria de Governança Institucional, responsável por assessoramento ao Reitor e apoio ao Comitê Institucional de Governança (CIG) da Universidade Federal de Sergipe que tem, dentre outras, a atribuição de promover a transparência e a divulgação das ações institucionais.

6. DATA DA REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO

Maio de 2023

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. M. de; ENGIEL, P.; CAPPELLI, C.; TANAKA, A.; SANTOS, G.; LEITE, J. C. S. do P.; MORAES, M.; NUNES, V. Modelo de maturidade em transparência organizacional: um estudo piloto em organização pública com foco nos aspectos de divulgação. *In*: WORKSHOP DE COMPUTAÇÃO APLICADA EM GOVERNO ELETRÔNICO, 5., 2013, João Pessoa. **Anais** [...]. João Pessoa: SBC, 2013.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 9 fev. 2023.

MOTTA, F. Publicidade e transparência são conceitos complementares. **Revista Consultor Jurídico**, 1 fev. 2018.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. da; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

ANEXO A – Oficio Circular n.º 33/2008 - MEC/SESU



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Ofício Circular nº 33

/2008-MEC/SESu

Brasília, 31 de março de 2008.

A Senhora
Ângela Maria Carvalho Souza
Assessora do Reitor da Universidade Federal de Sergipe
Av. Marechal Rondon, S/nº - CP 353 Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos
- Jardim Rosa Elze
São Cristóvão
49100 - 000 - SE

Assunto: Publicidade dos Projetos apresentados ao Reuni

Senhor Interlocutor,

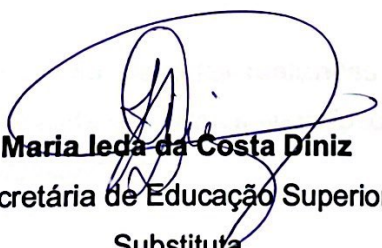
1. Surgiu como demanda das plenárias realizadas no II Seminário do Reuni - Gestão Administrativa, a necessidade de darmos publicidade aos projetos apresentados para o Programa Reuni nas diversas IFES.
2. Essa demanda nasce nos princípios de transparência que norteiam a Administração Pública e em especial o programa, bem como na premissa da utilização da ferramenta de "benchmark" entre as Instituições para que tomem conhecimento dos projetos de ponta que estão sendo desenvolvidos por suas coirmãs.
3. Considerando que os projetos, por sua própria natureza, são de caráter técnico, faz-se necessário a transcrição dos mesmos para uma linguagem mais clara e acessível a todos os leitores que a eles terão acesso, a partir de sua publicação no ambiente de internet do Portal do MEC.

4. Desta forma, solicitamos a Vossa Senhoria na qualidade de Interlocutor Institucional do Reuni em sua IFES que, junto com a equipe técnica que trabalhou na elaboração do seu projeto, providenciem o material, com as características citadas do parágrafo anterior, para publicação na Web. A intenção é destacar os principais pontos que referenciam as diretrizes do Programa, seja no que diz respeito a reestruturação, seja no que se refere a expansão, além dos mais importantes Projetos, números globais e específicos, quando representativos, os resultados esperados e, quando necessário, o aporte de investimentos previstos.

5. Ressaltamos que o material a ser publicado será revisto pela mesma Comissão Ad Hoc que, inicialmente, analisou os projetos.

6. Dada a especificidade da tarefa a ser realizada sob supervisão de Vossa Senhoria, consideramos o prazo de até 15 de abril de 2008 para recebimento dos documentos para revisão e publicação.

Atenciosamente,



Maria Leda da Costa Diniz
Secretária de Educação Superior
Substituta