

# Investigación en Información, Documentación y Sociedad

**Perspectivas y tendencias**

**Volumen 2**

Aurora Cuevas-Cerveró  
María Teresa Fernández-Bajón  
(coords.)

Sonia Sánchez-Cuadrado  
Elmira Simeão

Aurora Cuevas Cerveró  
Sonia-Sánchez-Cuadrado  
M<sup>a</sup> Teresa Fernández Bajón  
Elmira Simeão  
(Coordinadoras)

# Investigación en Información, documentación y sociedad. Perspectivas y tendencias

VOLUMEN 2

MADRID  
2017

© Los respectivos autores  
© De la presente edición: Universidad Complutense de Madrid  
Facultad de Ciencias de la Documentación <http://documentacion.ucm.es/>  
Departamento de Biblioteconomía y Documentación  
C/ Santísima Trinidad, 37.  
28010 Madrid. España. 2017  
ISBN: 978-84-617-6684-0

Diseño de portada: Pablo Parra Valero. UCM

Maquetación: Sonia Sánchez, Pablo Parra, Julián Ochoa, Mario Estudillo, Álvaro Gómez de Zamora y Brenda Siso



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual (BY-NC-SA) v.3.0 España de Creative Commons. Por tanto, la obra se puede copiar, reproducir, distribuir, remezclar, transformar o comunicar públicamente en cualquier medio o formato, siempre que se cite al autor y a la fuente (UCM. Universidad Complutense de Madrid), y siempre que la obra derivada quede sujeta a la misma licencia y que se haga sin fines comerciales o ánimo de lucro. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/>

# A TRANSPARÊNCIA DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: PROPOSTA DE UM MODELO DE ANÁLISE

**Luzia Zorzal, Georgete Medleg Rodrigues.**

Universidade Federal do Espírito Santo y Universidade de Brasília

## **Resumo**

A informação sob a tutela do Estado é um bem público e sua evidenciação deve ser iniciativa da Administração Pública, de forma espontânea, proativa, independente de solicitação, ou seja, transparência ativa, como definido no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 que regulamentou a Lei de Acesso à Informação no Brasil. Assim, às instituições públicas cabe identificar as informações mais demandadas pela sociedade e disponibilizá-las proativamente na Internet e/ou outros meio de comunicação, a fim de oportunizar seu acesso pelos stakeholders evitando custos para ambas as partes. As Tecnologias de Informação e Comunicação facilitam a produção de informações e a sua disseminação, mas aquelas precisam estar organizadas. Nessa perspectiva, a transparência é condição imprescindível para a garantia do acesso à informação pública, que deve ser socializada e democratizada. Propiciar à sociedade informações governamentais de qualidade para que os stakeholders possam aproveitar todo o potencial que os dados podem oferecer é fundamental para os gestores públicos. Essa comunicação apresenta parte dos resultados de uma tese de doutorado em Ciência da Informação concluída em 2015. Apresenta a proposta de um modelo de análise para avaliação dos Relatórios de Gestão de Universidades Federais. Com base no modelo metodológico já utilizado em outro contexto institucional para definir categorias e subcategorias, foram identificadas 14 categorias subdivididas em 110 subcategorias indicadoras de boas práticas de governança. A pesquisa concluiu que as categorias e respectivas subcategorias detectadas podem se constituir em indicadores para um modelo de análise do nível de transparência para as universidades públicas. Permite, ainda, calcular o nível de transparência dos Relatórios de Gestão de cada universidade e a obtenção de um ranking de classificação entre elas.

**Palavra-chave:** Transparência; Relatórios de Gestão; Universidades Federais; Setor público.

## **Abstract**

The information under the State supervision is a public good and its disclosure should be the initiative of the Public Administration, spontaneously, proactive, regardless of request, or rather, active transparency as defined in federal Decree nº 7.724, on May 16, 2012 which regulates the Access to Information in Brazil. Thus, public institutions must identify the most demanded information by society and make them available proactively on the Internet and / or other means of communication in order to provide access by stakeholders avoiding costs for both parties. The Information and Communication Technologies facilitate the production of information and its dissemination, but those need to be organized. In this perspective, transparency is a crucial condition for ensuring access to public information, which must be socialized and democratized. Provide to society quality government information so that stakeholders can take advantage of all the potential that the data can offer is essential for public managers. This communication presents the results of a doctoral thesis in Information Science completed in 2015. It presents a proposal of an analysis model to evaluate the Management Reports of Federal Universities. Based on the methodological model already used in other institutional context to define categories and subcategories have been identified 14 categories divided into 110 subcategories of good governance practices. The research concluded that the categories and their subcategories detected may constitute

indicators for an analysis model of the level of transparency for public universities. It also allows to calculate the level of transparency of Management Reports from each university and obtaining a ranking classification between them.

**Keywords:** Transparency; Management Reports; Federal Universities; Public sector.

## 1. INTRODUÇÃO

A partir das últimas décadas do século XX e início do XXI, período em que a economia mundial se tornou globalizada, via nova infraestrutura propiciada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e pela ajuda decisiva das políticas de desregulamentação e de liberalização, postas em prática pelos governos e pelas instituições internacionais norte-americanas e europeias, um novo cenário se configurou para a maioria dos países, sobretudo aqueles considerados em desenvolvimento (Castells, 2008).

Do ponto de vista econômico, verificam-se novas práticas de produção, comercialização e consumo de bens e serviços, cooperação e competição entre os agentes, assim como de circulação e de valorização do capital, a partir da maior intensidade no uso de informação e conhecimento nesses processos. Tais práticas apoiam-se, por sua vez, em novos saberes e competências, em novos aparatos e instrumentais tecnológicos e em novas formas de inovar e de organizar o processo produtivo, expressando-se, assim, como uma nova economia ou um novo padrão técnico/econômico e ensejando também a necessidade de novas abordagens na própria teoria econômica e do valor. O desenvolvimento, a difusão e a convergência das TICs são vistos como centrais na conformação dessa nova dinâmica técnico/econômica.

As intensas mudanças que se verificam nas relações socioeconômicas e nos procedimentos, especialmente aqueles ligados, por um lado, à produção e divulgação e, por outro, à decodificação e interpretação das informações, tornaram-se questões-chave na contemporaneidade. As instituições públicas e privadas estão passando por grandes transformações em virtude da dinâmica desses processos.

O panorama político e social avança para uma democracia mais efetiva e uma sociedade mais democrática (Akutsu e Pinho, 2002). A disponibilização de dados completos, atuais e com qualidade pelas instituições públicas, além de promover a transparência ativa fortalece a democracia, amplia o exercício da cidadania, colabora com a participação social, para a promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção. Esse cenário requer que o Estado atue de forma transparente na busca de resultados confiáveis para entregar eficaz accountability (Matias-Pereira, 2010). O termo accountability não tem tradução literal para o idioma português, mas seu significado está relacionado com a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades decorrentes da delegação de poder.

Configuram-se e exigem-se novos modelos e instrumentos institucionais, normativos e reguladores bem como políticas industriais, tecnológicas e de inovação, que sejam capazes de dar conta das questões que se apresentam em frente à nova realidade econômica.

É nesse contexto que será proposto, neste estudo, um modelo de análise para avaliação do nível de transparência das informações dos Relatórios de Gestão (RGs) das Universidades Federais (UFs), com o objetivo de a sociedade compreender como a transparência poderá contribuir no processo de comunicação das universidades com a sociedade.

O modelo proposto baseou-se nos instrumentos de governança dirigidos ao setor público tanto internacionais quanto nacionais, notadamente os da Australian National Audit Office (Anao), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad), International Federation of Accountants (Ifac), International Monetary Fund (IMF) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Os procedimentos metodológicos consistiram no estabelecimento de categorias e subcategorias de análise com base nos instrumentos de governança (códigos, diretrizes, manuais, guias, orientações, padrões etc.) na literatura e na legislação brasileira que tratam da publicização, transparência pública, accountability e acesso à informação. Em seguida, buscou-se verificar se essas categorias e subcategorias estavam contempladas nos Relatórios de Gestão das universidades pesquisadas. Com base no modelo

metodológico já utilizado por Bizerra (2011) foram identificadas 14 categorias subdivididas em 110 subcategorias indicadoras de boas práticas de governança.

## 2. ACESSO À INFORMAÇÃO E DADOS ABERTOS

A informação é apenas um dos elementos para o exercício do direito de cidadania e da democracia. A Constituição Federal (CF) de 1988 elevou o acesso à informação pública como um dos direitos fundamentais para os cidadãos brasileiros. A sua falta, ou insuficiência, reforça as desigualdades sociais, fomenta injustiças e gera exclusões. A disseminação da informação faz parte de um conjunto de direitos ratificados pelas sociedades modernas. O acesso a informações é um direito humano fundamental previsto no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Esses aspectos são retomados na perspectiva de Wersig e Neveling (1975), também citados por Saracevic (1991), quando argumentam que a Ciência da Informação desenvolveu-se historicamente, porque os problemas de informação modificaram completamente sua relevância para a sociedade: "Atualmente, o problema de transmitir conhecimento para aqueles que dele necessitam é uma responsabilidade social, e essa responsabilidade parece ser a verdadeira origem da ciência da informação" (Wersig e Neveling, 1975, p. 28, grifo do autor, tradução nossa).

Considerando que a "informação pública" está no centro desta pesquisa, apresenta-se a definição formulada por Batista (2010, p. 40) como resultado de sua pesquisa de mestrado:

Informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social.

No contexto dos Poderes Públicos, toda informação gerada, recebida ou acumulada por eles deve ser difundida aos cidadãos, como meio de transparência de seus atos, para permitir a participação cidadã na vida pública e potencializar a confiança da sociedade nas instituições públicas que a servem (Ramos-Simón, Carmona e Avilés, 2009).

Os cidadãos podem acessar a informação produzida pelos entes públicos de duas formas: a) a instituição propaga dados por força de uma política de comunicação ou procedimento legalmente exigido, isto é, divulgação proativa ou, como na Lei de Acesso à Informação (LAI), transparência ativa; b) o cidadão solicita informações ou documentos a uma instituição pública, ação definida na LAI como transparência passiva ou, como denominaram Mendo et al. (2013), informação reativa.

É grande a variedade de conteúdos de interesse público para os stakeholders (partes interessadas), no entanto o tratamento automatizado da informação pública faz com que os dados sejam convertidos em unidade de informação básica, pois permitem combinar, agregar e desagregar para elaborar novas informações, gerando, assim, grande interesse para que as instituições possibilitem seu livre acesso para criar novos conhecimentos e riqueza em um contexto em que a informação e o conhecimento se tornaram um importante ativo econômico (Mendo et al., 2013).

Por outro lado, os dados abertos ampliam o alcance da informação pública proporcionando maior transparência da informação disponibilizada pelos gestores públicos. Dados abertos, de acordo com a definição da Open Knowledge Foundation (2012), são dados que qualquer pessoa pode usar livremente,

reutilizá-los e redistribuí-los, respeitando a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença.

Os oito princípios sobre os quais se fundamentam os atuais modelos de dados abertos são: a) completos; b) primários; c) oportunos; d) acessíveis; e) processáveis por máquinas; f) não discriminatórios; g) não proprietários; h) licenças livres (Open Government Data Principles, 2007).

Para que a informação seja apreendida, ela necessita estar disponibilizada, ou melhor, divulgada (disclosure) tempestivamente, ter abertura, ser compreensível, apresentar elevado grau de precisão, ser transparente para que se possa entregar eficaz *accountability*.

### 3. TRANSPARÊNCIA

Após os anos 1970, a transparência teve lugar de destaque no discurso administrativo na América do Norte e na Europa ocidental. Tornou-se, então, um dos valores essenciais da Administração Pública, configurando-se como um eixo privilegiado do reformismo administrativo que fez da transparência o princípio, e do segredo a exceção (Jardim, 1999; Rodrigues, 2013).

Na literatura, encontram-se diversas definições para o termo transparência, com variados graus de especificidades, dependendo do contexto. A argumentação de Michener e Bersch (2011), acerca da conceitualização da qualidade da transparência está centrada em duas dimensões que a circundam: visibilidade e *inferabilidade*, que representam o grau no qual a informação é completa e facilmente localizada (visível), e o nível no qual a informação é útil e verificável (inferível).

A percepção de que algumas informações são mais visíveis ou inferíveis do que outras está em consonância com a noção de que alguns governos poderiam ser mais transparentes do que outros. Em razão de a visibilidade e a *inferabilidade* representarem partes constituintes da transparência, elas também em algum grau são conceitos que se sobrepõem. Elementos de visibilidade podem ter relevância para *inferabilidade*. A visibilidade da informação é uma das duas condições necessárias, mas não suficiente, a outra é a *inferabilidade*. Para ser inferível, a informação deve ter qualidade, ou seja, ter acurácia e clareza, sem dúvida de sua credibilidade. São duas as condições necessárias para a transparência - e o uso do termo transparência frequentemente falha para satisfazer uma ou ambas as condições. Informações incompreensíveis, ou não inteligíveis, são não verificáveis e certamente não utilizáveis (Michener e Bersch, 2011).

Schnackenberg e Tomlinson (2014) sustentam que a transparência não é unidimensional, e sim composta de três dimensões específicas: *disclosure*, clareza e acurácia da informação. Cada uma dessas dimensões contribui exclusivamente para o nível global de transparência, aumentando a confiança dos *stakeholders* na qualidade da informação recebida da organização, isto é, como os cidadãos percebem a informação: a) mais relevante e oportuna – *disclosure* é aumentado; b) mais compreensível – clareza é aumentada; c) mais confiável – acurácia é aumentada.

### 4. PROPOSTA DE UM MODELO DE ANÁLISE

Para a elaboração das categorias de análise e suas respectivas subcategorias, isto é, as métricas de análise, adotou-se, como ponto de partida, o modelo metodológico já utilizado por Bizerra (2011), efetuando-se as devidas adaptações para RG e para as universidades, uma vez que sua pesquisa se baseou no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Municipal. Também foram feitas adequações e estabelecidas outras categorias e subcategorias, tendo em vista novas referências nacionais e estrangeiras, legislações, notadamente a LAI e sua regulamentação, novos códigos de boa governança no setor público e/ou suas atualizações e a legislação específica do TCU acerca do RG, de modo a abranger uma variedade considerável de aspectos

essenciais que caracterizem a boa governança para a obtenção da transparência e criem condições para que haja eficaz *accountability*. A partir das 14 categorias elencadas no Quadro 1, foram identificadas 110 subcategorias, dispostas nas Tabelas 1 a 9.

Vale ressaltar que as categorias e subcategorias identificadas não são exaustivas, pois outras poderiam ter sido arroladas e/ou algumas suprimidas. Também é possível haver algum grau de sobreposição, tendo em vista que há correlação nos temas abordados e a sobreposição poderá trazer robustez a cada uma das subcategorias individualmente consideradas, conforme argumentado no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (Brasil, 2014).

CATEGORIAS	
1 Certificações externas e internas	8 Política contábil
2 Avaliação de desempenho e comparabilidade	9 Riscos
3 Compreensibilidade	10 Informações ambientais
4 Controle	11 Informações sociais
5 <i>Disclosure</i>	12 Aspectos operacionais e estratégicos
6 Tempestividade	13 Gestão patrimonial
7 Governança	14 Relacionamento com a sociedade

QUADRO 1: CATEGORIAS DE BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PARA OS RGS DAS UFS

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, COM BASE NOS DADOS DA PESQUISA

Pontua-se cada subcategoria dentro de suas respectivas categorias, utilizando-se uma pontuação dicotômica [1 = atendido pelo RG analisado, e 0 = quando não atendido pelo RG analisado] em relação à análise dos relatórios de cada uma das universidades. Não foi atribuído peso a cada subcategoria, pois, quando se dispõe de uma grande quantidade de itens, os *scores* tendem a dar o mesmo resultado (Beattie, McInnes e Fearnley, 2004) ou são equivalentes (Wallace e Naser, 1995).

As categorias e respectivas subcategorias estão dispostas sequencialmente conforme se apresentam no Quadro 1, iniciando-se com a **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.1** e finalizando com a Tabela 9. Ao término das 14 categorias e 110 respectivas subcategorias, apresenta-se uma tabela-síntese (Tabela 10), com as categorias, número e proporção de subcategorias de boas práticas de governança dos RGs das universidades. Dessa maneira, é possível analisar e efetuar comparações entre as métricas estabelecidas com base nos princípios de boa governança da Administração Pública, e os RGs das universidades, quanto aos aspectos da transparência.<sup>1</sup>

#### 4.1 CERTIFICAÇÕES EXTERNAS E INTERNAS

Esta categoria relaciona-se com a verificação da existência de informações com validações externas e internas dos dados apresentados nos RGs. No caso das UFs, são as auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), Auditoria Interna (AI), o parecer do Conselho de Curadores ou seu órgão equivalente e informações a respeito da atuação das Auditorias externas e internas. A Tabela 1 mostra as subcategorias que compõem essa categoria e sua pontuação máxima a ser obtida. Essa lógica de pontuação será repetida da Tabela 1 a 9.

<sup>1</sup> A aplicação deste modelo, para cinco UFs, poderá ser visto em Zorzal (2015).

Item	Descrição	Pontos máximos
1	Disponibilização dos relatórios de auditorias da CGU referentes ano em análise	1
2	Disponibilização do parecer do Conselho de Curadores ou seu equivalente acerca das DCs	1
3	A AI disponibiliza, no sítio eletrônico, diretrizes (ou planos ou programas) de trabalhos para que dessa forma possam contribuir para a melhoria dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles	1
4	O RG possui informações sobre a atuação da AI, conforme disposto pelo TCU, a saber:	
	Estrutura e posicionamento da AI no organograma	1
	Trabalhos mais relevantes realizados no período em análise e principais constatações	1
	Informação da relação entre a quantidade de recomendações feitas pela AI e a quantidade de recomendações implementadas pela alta gerência	1
	Descrição das rotinas de acompanhamento das recomendações da AI	1
	Informação da sistemática do monitoramento dos resultados dos trabalhos da AI	1
	Descrição da forma de certificação da alta gerência em relação às recomendações da AI	1
	<b>Total de pontos</b>	<b>9</b>

TABELA 1: SUBCATEGORIAS DE CERTIFICAÇÕES EXTERNAS E INTERNAS FONTE: ADAPTADO DE ZORZAL (2015, P. 140).

## 4.2 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E COMPARABILIDADE

Essa categoria demonstra dados e informações de forma comparativa acerca do alcance das metas estabelecidas pelo governo, tanto em termos financeiros quanto físicos. Suas subcategorias estão apresentadas na Tabela 2.

Item	Descrição	Pontos máximos
1	Comparação do atual desempenho alcançado no ano com as medidas de desempenho determinadas no exercício anterior	1
2	Comentário objetivo, equilibrado e compreensível da posição e do desempenho financeiro e não financeiro da entidade	1
3	Informação comparativa sobre as receitas e despesas nos dois últimos exercícios	1
4	Projeção comparativa para o exercício corrente e seguinte das receitas e das despesas	1
5	Comparação de desempenho projetado vs desempenho real dos dois últimos anos	1
6	Informação de que medidas de desempenho estão disponíveis para os <i>stakeholders</i> e são utilizadas para decidir se os serviços poderiam ser prestados de forma mais eficiente e eficaz pelo setor privado	1
	<b>Total de pontos</b>	<b>6</b>

TABELA 2: SUBCATEGORIAS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E COMPARABILIDADE FONTE: ADAPTADO DE BIZERRA (2011, P. 83).

## 4.3 COMPREENSIBILIDADE E CONTROLE

A categoria 3, *compreensibilidade*, contempla dados e informações relevantes que proporcionam compreensão do seu significado, pelo menos satisfatória, por parte dos *stakeholders* ou para os órgãos de controle. Busca auferir se os RGs evidenciam as decisões dos gestores e suas respectivas justificativas. Envolve atributos que tornam úteis as informações para os *stakeholders*. No entanto, a mensuração da qualidade da informação não é uma tarefa simples e precisa, em virtude de seu caráter subjetivo.

A categoria 4, *controle*, procura explicitar se os RGs contemplam informações acerca da eficácia dos controles internos, de forma a garantir, com razoável segurança: a verificabilidade e, conseqüentemente, a representação fiel dos dados e informações apresentados; a obediência (*compliance*) às leis e regulamentos; a salvaguarda dos recursos de modo a evitar perdas, mau uso e danos; a eficácia e a eficiência das operações. Por meio da Tabela 3, os itens de 1 a 5 apresentam as subcategorias de *compreensibilidade* e os de 6 a 7 os de *controle*.

Item	Descrição	Pontos máximos
1	Relatório claro e conciso de forma a bem explicar aos <i>stakeholders</i> as decisões tomadas	1
2	Demonstração de dados de modo a fornecer uma compreensão da política seguida	1
3	Comentários sobre os dados numéricos e explicações para divergências entre valores previstos e reais, distinguindo-se receitas, gastos e financiamentos, e os gastos classificados por categorias econômica, funcional e administrativa	1
4	Informação sobre a dependência de subsídios ou outro apoio financeiro	1
5	Comentários detalhados sobre cada programa de receitas e despesas com previsões a atualizações orçamentárias refletindo tendências para as receitas e despesas, ressaltando a evolução econômica e compromisso de políticas bem definidos	1
6	Dados dos relatórios financeiros devem ser consistentes e reconciliados com outras fontes	1
7	Controle que garanta representação fiel das demonstrações orçamentárias e extraorçamentárias e outras informações publicadas pela universidade	1
	<b>Total de pontos</b>	<b>7</b>

TABELA 3: SUBCATEGORIAS DE *COMPREENSIBILIDADE* E *CONTROLE*. FONTE: ADAPTADO DE BIZERRA (2011, P. 84) E DE ZORZAL (2015, P. 143).

#### 4.4 DISCLOSURE E TEMPESTIVIDADE

A categoria 5, *disclosure*, evidencia a disponibilização dos dados e informações das universidades, admitindo-se o sigilo como exceção nos termos da lei. É uma das mais importantes categorias, pois é por meio do *disclosure* que é possível auferir a maioria das demais categorias. A disponibilização dos relatórios de prestação de contas para toda a sociedade facilita a análise das políticas e promove a *accountability*. Auferem-se ainda os aspectos de facilidade de uso (usabilidade) na busca dos RGs, além de aspectos de *compreensibilidade* e suas respectivas derivações, conforme descritos nos itens 1 a 17 da Tabela 4. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a LAI, é dever das instituições promover, independente de solicitação, a divulgação de informações de interesse dos cidadãos, em seus sítios na *Internet*, colaborando dessa forma com a transparência ativa. O *disclosure* das Demonstrações Contábeis (DCs) proporciona um melhor embasamento para a tomada de decisão ao comunicar aos seus usuários informações relevantes.

A categoria 6, *tempestividade*, item 18 da Tabela 4 focaliza se há elementos que denotam que a instituição cumpre os prazos previstos na legislação para divulgação dos RGs.

Item	Descrição	Pontos máximos
1	Disponibilização do Balanço Patrimonial	1
2	Disponibilização do Balanço Orçamentário	1
3	Disponibilização do Balanço Financeiro	1
4	Disponibilização da Demonstração das Variações Patrimoniais	1
5	Disponibilização da Demonstração dos Fluxos de Caixa	1
6	Disponibilização da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)	1
7	Disponibilização das Notas Explicativas	1
8	Divulgação das DCs de forma comparativa – dois últimos exercícios	1
9	Descrição sintética nos RGs dos planos estratégico, tático e operacional	1
10	Disponibilização de relatório de prestação de contas para os <i>stakeholders</i> de modo a facilitar a análise das políticas e promover a <i>accountability</i>	1
11	Publicação de informações sobre a investigação da visão dos usuários dos serviços	1
12	Divulgação de planos estratégicos futuros	1

Item	Descrição	Pontos máximos
13	Divulgação das responsabilidades sobre planejamento e execução orçamentária, eficácia da estrutura de controle e gestão de riscos, adequação das DCs e responsabilidades das DCs	1
14	Relação dos principais parceiros (externos à universidade) associados com a atividade-fim	1
15	Disponibilização dos RGs, desde 2004, no Portal da Universidade	1
16	Usabilidade no sítio eletrônico da universidade, em apenas um único <i>click</i> , chega ao RG	1
17	RGs disponibilizados nos Portais das Universidades em formatos de dados abertos	1
18	Publicação do RG na <i>Internet</i> (data de envio ao TCU: até o dia 31/03 do ano subsequente)	1
	<b>Total de pontos</b>	<b>18</b>

TABELA 4: SUBCATEGORIAS DE DISCLOSURE E TEMPESTIVIDADE FONTE: ADAPTADO DE BIZERRA (2011, P. 85-86) E DE ZORZAL (2015, P. 151).

## 4.5 GOVERNANÇA

A categoria 7, *governança*, apresentada por meio de suas subcategorias elencadas na Tabela 5, busca, nos RGs, informações a respeito das práticas, procedimentos e mecanismos de governança adotados e a sua divulgação para os *stakeholders* e os órgãos de controle.

Item	Descrição	Pontos máximos
1	Divulgação da estrutura organizacional (Organograma funcional)	1
2	Composição dos órgãos colegiados superiores (Conselho Universitário, Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, Conselho de Curadores ou equivalentes)	1
3	Estrutura orgânica de controle da universidade, com a descrição da base normativa, atribuições e a forma de atuação	1
4	Divulgação do instrumento de governança adotado	1
5	Informação sobre o cumprimento do instrumento de governança adotado e/ou possíveis aspectos não cumpridos e respectivas explicações	1
6	Divulgação de princípios e boas práticas de governança adotados e suas avaliações, incluindo um plano de ação para melhoria, quando necessário	1
7	Evidenciação da forma de condução da gestão de TI da entidade, notadamente em relação à estrutura de governança e às estratégias de mitigação de riscos das atividades de TI	1
	<b>Total de pontos</b>	<b>7</b>

TABELA 5: SUBCATEGORIAS DE GOVERNANÇA FONTE: ADAPTADO DE ZORZAL (2015, P. 147).

Embora esse seja um tema bastante discutido, o Brasil, até recentemente, não dispunha de um código de governança para o setor público. Somente em 2014, o TCU publicou o Referencial Básico de Governança (RBG) aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. As diretrizes de uma boa governança no setor público visam a garantir que as ações dos entes públicos estejam alinhadas com o interesse público (International Federation of Accountants, 2014).

## 4.6 POLÍTICA CONTÁBIL E RISCOS

A categoria *política contábil*, e suas subcategorias (Tabela 6, itens de 1 a 4) indicam a política, as práticas e os procedimentos contábeis que foram utilizados para a elaboração das DCs e demais demonstrativos financeiros para a evidenciação da situação patrimonial e financeira da entidade. Busca detectar se foram adotadas as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASPs), o regime de caixa ou competência, assim como os sistemas de informação de custos do setor público.

A categoria *riscos*, expõe suas subcategorias na Tabela 6, dos itens 5 ao 8 e caracteriza o cuidado que a instituição deve ter no sentido de prevenir riscos nos processos de gestão, fazendo com que possa haver diminuição de fraudes e corrupções, bem como de conflitos de interesses.

A Ifac (2014) destaca que as instituições devem se preocupar em gerenciar seus riscos por meio de controle interno robusto e sólida gestão financeira pública para coibir a ocorrência de fraudes, conflitos de interesse e corrupção.

Item	Descrição	Pontos máximos
1	O resumo da política contábil deve acompanhar os relatórios, contendo a base da contabilidade aplicada (caixa ou competência) na preparação dos relatórios e divulgação de quaisquer desvios de práticas contábeis geralmente aceitas	1
2	As alterações nas políticas contábeis, a natureza da mudança e suas razões devem ser amplamente divulgadas e informações para os períodos de referência anteriores devem ser ajustadas, para permitir que sejam feitas comparações entre os períodos reportados	1
3	A demonstração das medidas para adoção de critérios e procedimentos estabelecidos pelas NBCASPs, para tratamento contábil da depreciação, da amortização e da exaustão de itens do patrimônio e avaliação e mensuração de ativos e passivos da instituição, respectivamente, devem ser explicitadas	1
4	A declaração do Contador responsável deve indicar que as DCs do exercício refletem (declaração plena) ou não refletem (declaração com ressalva) corretamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial da entidade	1
5	Explicitação nos RGs da frequência em que é feita a avaliação de riscos, de modo a identificar mudanças no perfil de risco, ocasionadas por transformações nos ambientes	1
6	Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão	1
7	Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática da universidade instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos	1
8	Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da universidade	1
	<b>Total de pontos</b>	<b>8</b>

TABELA 6: SUBCATEGORIAS DE POLÍTICA CONTÁBIL E RISCOS FONTE: ADAPTADO DE BIZERRA (2011, P. 87) E DE ZORZAL (2015, P. 150).

#### 4.7 INFORMAÇÕES AMBIENTAIS E SOCIAIS

A categoria *informações ambientais*, Tabela 7 (itens 1 a 16), reflete a postura da instituição em relação aos recursos naturais. Suas subcategorias compreendem os gastos com prevenção, proteção e recuperação; investimentos em equipamentos e tecnologias voltadas à área ambiental e aos passivos ambientais. Envolvem, ainda, medidas para redução dos impactos, políticas de sustentabilidade e educação ambiental tanto internamente quanto na comunidade, pesquisas internas, bem como levam em consideração as gerações futuras (tempo que excede o período de vida dos indivíduos envolvidos), entre outros. A temática ambiental tem sido uma grande preocupação para a maioria dos gestores e faz parte da agenda política mundial.

Item	Descrição	Pontos máximos
	<b>Políticas ambientais:</b>	
1	Divulgação das políticas, práticas e ações atuais do aspecto ambiental	1
2	Estabelecimento de metas e objetivos ambientais	1
3	Cumprimento da legislação ambiental ( <i>compliance</i> )	1
4	Parcerias, Conselhos, Fóruns, Núcleos etc. ambientais	1
5	Explicitação da gestão ambiental	1
6	Informação acerca de prêmios e participações em índices ambientais	1
	<b>Impactos dos serviços e processos no meio ambiente:</b>	
7	Adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens/serviços	1
8	Política de separação de resíduos recicláveis descartados	1
9	Política adotada para o uso racional do consumo próprio de papel	1
10	Política adotada para o uso racional do consumo próprio de energia elétrica	1
11	Política adotada para o uso racional do consumo próprio de água	1
12	Adesão a programas de gestão da sustentabilidade	1
13	Evolução histórica do consumo, em valores monetários e quantitativos, de energia elétrica e água no âmbito das unidades que compõem o RG	1
14	Dados acerca de desenvolvimento ou exploração de novas fontes de energia	1
	<b>Educação e pesquisa ambiental:</b>	
15	Educação ambiental internamente e/ou na comunidade	1
16	Pesquisa interna relacionada com o meio ambiente	1

Item	Descrição	Pontos máximos
	<b>Informações sociais</b>	
17	Demonstração da força de trabalho e dos afastamentos que refletem sobre ela	1
18	Qualificação da força de trabalho de acordo com cargos, idade e escolaridade	1
19	Custos associados à manutenção dos recursos humanos	1
20	Composição do quadro de servidores inativos e pensionistas	1
21	Indicadores gerenciais sobre recursos humanos	1
22	Informação sobre terceirização de mão de obra	1
23	Informação sobre a contratação de estagiários	1
24	Informação sobre contratação de serviços de limpeza, higiene e vigilância ostensiva	1
	<b>Total de pontos</b>	<b>24</b>

TABELA 7: SUBCATEGORIAS DE INFORMAÇÕES AMBIENTAIS E SOCIAIS .FONTE: ADAPTADO DE ZORZAL (2015, P. 155 E 157).

A categoria *informações sociais*, Tabela 7 (itens 17 a 24), suas subcategorias expressam as informações sobre os recursos humanos e seus respectivos indicadores. Componente não obrigatório das DCs requeridas pela legislação, mas que objetiva demonstrar o resultado da instituição com o meio em que está inserida. Visa a destacar o perfil da força de trabalho. Estas categorias representam parte do Balanço Social. O Balanço Social busca demonstrar o grau de responsabilidade social assumido pela instituição e, dessa forma, prestar contas à sociedade pelo uso do patrimônio público, constituído dos recursos naturais, humanos e o direito de conviver e usufruir dos benefícios da sociedade em que atua (Iudícibus et al., 2013).

#### 4.8 ASPECTOS OPERACIONAIS E ESTRATÉGICOS E GESTÃO PATRIMONIAL

Na categoria *aspectos operacionais e estratégicos*, Tabela 8 (itens 1 a 17), evidencia-se dados da caracterização institucional, sua estrutura, aspectos da atividade-fim e meio ligados à produção, estratégia, eficiência etc. e alguns indicadores específicos da área educacional.

Na categoria *gestão patrimonial*, (Tabela 8, itens 18 a 22), suas subcategorias evidenciam a forma como a universidade gerencia sua frota de veículos automotores e outros bens móveis, assim como os bens imóveis sob sua responsabilidade, tanto os de propriedade da União, quanto os locados de terceiros.

Item	Descrição	Pontos máximos
1	Caracterização da universidade	1
2	Indicadores de desempenho da Graduação	1
3	Indicadores de desempenho da Pós-Graduação	1
4	Análise dos resultados dos indicadores de desempenho da Graduação	1
5	Análise dos resultados dos indicadores de desempenho da Pós-Graduação	1
6	Taxa de sucesso na Graduação	1
7	Indicadores de desempenho da pesquisa	1
8	Indicadores de desempenho da extensão	1
9	Informação acerca da utilização da capacidade instalada	1
10	Informação dos custos por cursos (Graduação e Pós-Graduação)	1
11	Informação sobre os custos dos cursos de Educação a Distância (EAD)	1
12	Indicadores de bibliotecas	1
13	Descrição da missão, visão e valores da universidade (1 ponto para cada um dos itens)	3
14	Aprovação e publicação do plano estratégico institucional que está em vigor	1
15	Perspectivas de novos cursos de Graduação e/ou novas vagas	1
16	Perspectivas de novos cursos de Pós-Graduação	1
17	Discussão acerca da qualidade do ensino nos respectivos cursos	1
18	Informações sobre a gestão da frota de veículos automotores	1
19	Informações sobre a gestão de outros bens relevantes	1
20	Informações sobre a gestão dos imóveis da União de responsabilidade da universidade	1
21	Informações sobre o valor de reavaliação dos bens imóveis da União que estejam sob a responsabilidade da universidade	1
22	Informações sobre a gestão dos imóveis locados de terceiros	1
	<b>Total de pontos</b>	<b>24</b>

TABELA 8: SUBCATEGORIAS DE ASPECTOS OPERACIONAIS E ESTRATÉGICOS E GESTÃO PATRIMONIAL FONTE: ADAPTADO DE ZORZAL (2015, P. 153 E 158).

#### 4.9 RELACIONAMENTO COM A SOCIEDADE

Por fim, a categoria *relacionamento com a sociedade*, Tabela 9, suas subcategorias indicam a existência de estruturas na instituição que garantam um canal de comunicação do cidadão com a universidade para fins de solicitações, reclamações, denúncias e sugestões, assim como mecanismos ou procedimentos que permitam verificar a percepção da sociedade sobre os serviços prestados pela entidade.

Item	Descrição	Pontos máximos
1	Descrição dos canais de acesso do cidadão à entidade para fins de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões etc., contemplando informações gerenciais e estatísticas sobre o atendimento às demandas	1
2	Informação da disponibilização da <i>Carta de Serviços ao Cidadão</i> em cumprimento ao Decreto nº 6.932/2009	1
3	Informações acerca da Ouvidoria da universidade	1
4	Dados do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) previsto na Lei nº 12.527/2011 regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012	1
5	Mecanismos para medir a satisfação dos <i>stakeholders</i> dos produtos e/ou serviços resultantes da atuação da universidade	1
6	Demonstração dos resultados de eventuais pesquisas de opinião feitas, nos últimos três anos, com os <i>stakeholders</i> , resultantes da atuação da universidade	1
7	Evidenciação das atividades culturais oferecidas à comunidade interna e externa à universidade e seus respectivos indicadores	1
	<b>Total de pontos</b>	<b>7</b>

TABELA 9: SUBCATEGORIAS DE RELACIONAMENTO COM A SOCIEDADE FONTE: ADAPTADO DE ZORZAL (2015, P. 159).

#### 4.10 TABELA-SÍNTESE DA ANÁLISE DOS DADOS

A Tabela 10 apresenta uma síntese dos dados auferidos das Tabelas 1 a 9, assim como exibe o total de pontos e respectivos percentuais possíveis, referentes às categorias e subcategorias de boas práticas de governança.

Após análise de cada um dos RGs das universidades estudadas, chega-se aos resultados de cada uma delas. A tabela-síntese (Tabela 10) mostra, tanto em termos absolutos, quanto em termos relativos (percentuais):

- o total de pontos máximos, em números absolutos e relativos, que cada instituição poderá alcançar em cada categoria, com base nas subcategorias;
- o somatório total de subcategorias em termos absolutos, no caso, 110 e, em termos relativos, 100,00%, em que cada universidade poderá alcançar;
- os totais de pontos máximos, em números absolutos e relativos, a serem auferidos pelas universidades a serem estudadas, em cada categoria, com base nas subcategorias;
- o somatório total de subcategorias em termos absolutos e em termos relativos alcançados pelas universidades a serem pesquisadas.

Se as subcategorias forem todas atendidas, consideram-se 100% de aderência à transparência nos RGs das UFs, nos moldes delineados neste estudo.

Categorias	Pontos máximos da subcategoria	
	Quantidade de subcategoria	%
1 Certificações externas e internas	9	8,18
2 Avaliação de desempenho e comparabilidade	6	5,45
3 Compreensibilidade e controle	7	6,36
4 <i>Disclosure e tempestividade</i>	18	16,36

Categorias	Pontos máximos da subcategoria	
	Quantidade de subcategoria	%
5 Governança	7	6,36
6 Política contábil e riscos	8	7,27
7 Informações ambientais e sociais	24	21,82
8 Aspectos operacionais e estratégicos e gestão patrimonial	24	21,82
9 Relacionamento com a sociedade	7	6,36
<b>Total</b>	<b>110</b>	<b>100,00</b>

TABELA 10: TABELA-SÍNTESE COM CATEGORIAS E EM NÚMEROS ABSOLUTOS E RELATIVOS, DAS SUBCATEGORIAS DE BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PARA OS RGS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS FONTE: ADAPTADO DE ZORZAL (2015, P. 162).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho consistiu em elaborar um modelo que pudesse ser utilizado para a avaliação dos RGs das UFs no que diz respeito à transparência. Foram estabelecidas categorias e subcategorias de análise (métricas) com base nos instrumentos de governança nacionais e internacionais, literatura e legislação brasileira que tratam dos aspectos de publicização, transparência pública, *accountability* e acesso à informação, bem como o modelo metodológico já utilizado por Bizerra (2011), para verificar se essas métricas estão contempladas nos RGs das UFs pesquisadas. Essa verificação, por meio do modelo proposto, constitui inferências para se verificar se os RGs atendem aos princípios de boa governança da Administração Pública Federal, segundo as diretrizes nacionais e internacionais, com base na noção de transparência. Concluiu-se que as categorias e respectivas subcategorias identificadas podem constituir indicadores para um modelo de análise do nível de transparência para as universidades públicas. Permitem também calcular o nível de transparência dos RGs de cada universidade e a obtenção de um *ranking* de classificação entre elas.

## 6. REFERÊNCIAS

- AKUTSU, L e PINHO, J. A. G. (2002). Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *RAP*, 36 (5), p.723-745.
- BATISTA, C. L. (2010). *Informação pública: entre o acesso e a apropriação social*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo.
- BEATTIE, V., McINNES, B. e FEARNLEY, S. (2004). A methodology for analysing and evaluating narratives in annual reports: a comprehensive descriptive profile and metrics for disclosure quality attributes. *Accounting Forum*, 28 (3), p. 205-236.
- BIZERRA, A. L. V. (2011). *Governança no setor público: aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança*. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. (2014). *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo.
- CASTELLS, M. (2008). *A Sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura*. v.1. Tradução de Roneide Venâncio Majer. 11 ed. São Paulo: Paz e Terra.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (2014). *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>>. Acessado: 18 jul. 2014.

- IUDÍCIBUS, S. et al.(2013). *Manual de contabilidade societária*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- JARDIM, J. M. (1999). *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF.
- MATIAS-PEREIRA, J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas.
- MENDO, C. et al. (2013). Del acceso a la reutilización, del dato al documento: una visión conceptual de la información pública. *Revista Española de Documentación Científica*, 36 (3), p. 1-12.
- MICHENER, G. e BERSCH, K. (2011). Conceptualizing the quality of transparency. In: *1st Global Conference on Transparency*, Rutgers University, Newark, May 2011. Disponível em: <[http://gregmichener.com/Conceptualizing\\_the\\_Quality\\_ofTransparency--Michener\\_and\\_Bersch\\_for\\_Global\\_Conference\\_on\\_Transparency.pdf](http://gregmichener.com/Conceptualizing_the_Quality_ofTransparency--Michener_and_Bersch_for_Global_Conference_on_Transparency.pdf)>. Acessado: 26 maio 2013.
- OPEN Government Data Principles (2007). *8 Principles of Open Government Data*. Disponível em: <[https://public.resource.org/8\\_principles.html](https://public.resource.org/8_principles.html)>. Acessado: 23 mar. 2015.
- OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. (2012). *Open Data Handbook Documentation*. Disponível em: <<https://okfn.org/opendata/>>. Acessado: 12 nov. 2014.
- RAMOS-SIMÓN, L. F., CARMONA, C. M. e AVILÉS, R. A. (2009). La producción informativa y documental del Estado: hacia un inventario de los recursos públicos. *Revista Española de Documentación Científica*, 32 (1), p. 40-59.
- RODRIGUES, G. M. (2013). Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. *Liinc em Revista*, 9 (2), p. 423-438.
- SARACEVIC, T. (1991). *Information science: origen, evolution and relations*. Disponível em: <<http://comminfo.rutgers.edu/~kantor/601/Readings2004/Week2/w2R1.PDF>>. Acessado: 18 jun. 2014.
- SCHNACKENBERG, A. K. e TOMLINSON, E. C. (2014). Organizational transparency: a new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. *Journal of Management*, XX (X), p. 1-27.
- WALLACE, O. e NASER, K. (1995). Firm-specific determinants of the comprehensiveness of mandatory disclosure in the corporate annual reports of firms listed on the stock exchange of Hong Kong. *Journal of Accounting and Public Policy*, 14 (4), p. 311-368.
- WERSIG, G. e NEVELING, U. (1975). The phenomena of interest to information science. *Information Scientist*, 9 (4), p. 127-140.
- ZORZAL, L. (2015). *Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília.