

GESTÃO PÚBLICA COMPARTILHADA EM PROJETOS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA: UM ESTUDO ANALÍTICO SOBRE OS PROCESSOS DE *ACCOUNTABILITY* NA PÓS-GRADUAÇÃO

Luiz Alberto Rocha Lira – UNIMEP-Piracicaba, SPA

luiz.lira@capes.gov.br

Hélio Rocha de Lira – Universidad de La Empresa (UDE)

uniserr@terra.com.br

Resumo: O presente artigo vai apresentar parte de uma pesquisa de doutorado em Educação realizada na Universidade Metodista de Piracicaba-UNIMEP, cujo processo de investigação visa discutir o tema Gestão Compartilhada em projetos de Educação, Ciência e Tecnologia. Trata-se de um estudo vinculado à subárea do conhecimento em Política Educacional, no âmbito da Pós-graduação, onde analisaremos os aspectos históricos de sua evolução bem como, seus processos de *accountability* financeira e aferição de qualidade tendo como subsídio, aspectos regulamentadores e disciplinadores que acabaram por permitir a institucionalização da pesquisa na Universidade.

Palavras-chave: gestão compartilhada; indução delegada; política educacional; pós-graduação; universidade; processos de *accountability*; CAPES

INTRODUÇÃO

A gestão Compartilhada será entendida nesse estudo como um modelo de co-gestão estabelecido sob a forma de indução delegada visando promover o envolvimento da CAPES e das Pró-reitorias por meio de cooperação com uma divisão de responsabilidades na condução do financiamento aos projetos de formação de recursos humanos e de pesquisa.

Dessa forma, estabelecemos a partir da gestão compartilhada entre a CAPES e as universidades, as bases de uma investigação estrutural-histórica com o intuito de analisar, a partir de uma lógica interna da comunidade científica se o financiamento da pós-graduação por meio dos programas de bolsas e fomento permite o desenvolvimento de processos de *accountability* financeira e de aferição de qualidade adequados à sociedade.

O Princípio de *accountability* sob o qual se apóia a pesquisa originou-se das democracias modernas pela necessidade de provimento de mecanismos de acompanhamento e controle de resultados, ou seja, a transparência com a responsabilização do sistema administrativo e autoridade.

A GESTÃO COMPARTILHADA: A Universidade, a Capes e os Processos de *Accountability* na Pós-graduação

Uma das principais ações, que marcam o caminho para o desenvolvimento de um país, é o investimento na formação de seu capital intelectual que se ergue a partir de uma infra-estrutura educacional consolidada e com linhas de financiamento constantes, além de uma sistematização eficaz a partir do acompanhamento de suas políticas públicas.

A Gestão Compartilhada será entendida nesse estudo, como um modelo de co-gestão, que se estabelece por meio de indução delegada e que visa promover o envolvimento do governo e da sociedade a partir de uma cooperação, estabelecida entre os agentes públicos por uma divisão de responsabilidades, com critérios de disciplinamento, execução, acompanhamento e controle da política pública de formação de recursos humanos para as atividades de pesquisa e tecnologia.

A Universidade será analisada tomando-se com referência suas pró-reitorias, setor onde ocorre a gestão dos programas de pós-graduação, a partir de sua função que é a de ir além de sua competência técnica, resgatando o compromisso com o humano, numa perspectiva de educação de valores que Tubino (1977, p.10) aponta como funções essenciais da universidade que são aquelas de “ensino, pesquisa, extensão e cultura”.

Estabeleceremos a partir da Gestão Compartilhada, entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e as universidades, as bases de nossa investigação estrutural-histórica para analisar, se os processos usados no financiamento poderão vir a integrar-se aos de aferição da qualidade da pós-graduação por meio dos programas de bolsas e de fomento permitindo, o desenvolvimento de um sistema de *accountability*.

OS PROCESSOS DE *ACCOUNTABILITY* NA PÓS-GRADUAÇÃO

O aprimoramento dos processos de *accountability* financeira por meio de uma ação gerencial integradora à qualidade dos programas de pós-graduação poderá permitir o estabelecimento de uma cultura cívica de gestão entre a CAPES, órgão regulamentador do Sistema Nacional de Pós-graduação e as universidades e suas pró-reitorias, que são o local onde se desenvolvem os programas de bolsas e fomento, bem como respondem pelo alcance dos índices sociais de um plano de governo.

Para Pitkin (1997) o conceito de representação que mais se aproxima de um regime democrático é o de *accountability*. E, apesar do princípio da responsabilidade conferir certo controle dos atos dos representantes, por parte dos representados, na prática, tal controle acaba por ocorrer somente nos períodos de campanha, durante o qual os pretendentes a um mandato político, apresentam programas novos, e, por conseguinte, aqueles que se apresentam por mais de uma vez, relatam os resultados do que fizeram ou tentaram fazer no passado.

Na visão de O'Donnell (1998, p.10) *accountability* assume dois conceitos importantes:

Accountability horizontal pode ser definida como sendo "a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas, e realmente dispostas e aptas, a tomar ações que ultrapassem da vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões por outros agentes ou agências do estado que podem ser qualificadas como ilegais. Este tipo de accountability para ser efetivo precisa ter agências que são autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou punir ações ilegais de outras agências estatais". Em suma, seriam agências estatais funcionando rotineiramente com poderes de supervisão, punindo ações ou omissões do Estado, consideradas ilegais.

Accountability vertical refere-se à vigilância e sanções que eleitores, imprensa, ONG's, e outras organizações da sociedade civil exercem sobre funcionários públicos. Implica a existência de um agente de controle externo, principalmente o eleitorado. É o meio disponível para que cidadãos comuns possam atuar na fiscalização da atividade pública dos seus representantes.

A partir dos conceitos apresentados pelo autor, a *accountability* horizontal está fundamentada no poder discricionário de agências do próprio Estado para deliberar sobre fiscalização e punições a outros órgãos do próprio Estado e para tanto, a sua estrutura e funcionamento deverá encontrar-se em estrita coordenação a uma rede instituições legalmente estabelecidas.

A *accountability* vertical vai referir-se à participação efetiva dos eleitores, imprensa, organizações não-governamentais, demais organizações representativas da sociedade civil no desempenho de vigilância e sanções sobre o exercício do cargo público. Este passa a ser o principal mecanismo pelo qual, o cidadão comum na condição de eleitor vai exercer o seu controle externo.

A responsabilidade como conceito (MOZZICAFREDO, 2002) abrange, de um lado, o funcionamento do sistema administrativo e do outro a obrigação de prestar contas.

Deriva também desse processo, os atos e decisões, cumprimento de prazos e procedimentos, desempenho profissional, comportamentos neutros e impessoais que afetam a confiança do cidadão na difusão da ética profissional e na realização eficaz dos programas públicos, como valor de legitimação do funcionamento da administração.

O princípio de *accountability* é, portanto, utilizado como meio não apenas de controlar a utilização dos recursos públicos, segundo critérios e processo de apresentação de contas e resultados, mas também como maneira de estimular ganhos econômicos e eficiência com respeito aos recursos públicos (MOZZICAFREDDO, 2002, p.26).

Segundo o comitê do Centro Latino Americano para o Desenvolvimento - CLAD (2007, p.23):

A responsabilização das ações públicas de um governo é uma das formas de *accountability* mais usadas na atualidade. Este tipo de participação cidadã pode ser realizada tendo como referência a atuação dos conselhos e das auditorias externas em audiências públicas. Existem quatro tipos de controle para se efetivar a responsabilização social: a ampliação do espaço público para que os governos sejam mais controlados e respondam mais às aspirações dos cidadãos, principalmente nos intervalos das eleições; os canais de participação da sociedade que podem fortalecer a consciência republicana, aspecto fundamental para as sociedades latino-americanas, marcadas por comportamentos oligárquicos e com alto grau de corrupção; a responsabilização pela via da participação se pode evitar que as reformas em prol da nova gestão pública se limitem somente a um melhoramento do aspecto gerencial das políticas e a responsabilização através da participação social por meio da democratização das relações do Estado e da Sociedade.

Essa categoria analítica deriva dos princípios instituídos nas democracias modernas, pela necessidade de provimento de mecanismos de acompanhamento e controle de resultados, ou seja, a transparência com a responsabilização do sistema administrativo e autoridade política pelas ações e resultados da execução das políticas públicas.

A noção de *accountability* democrática surgiu de uma necessidade recorrente no cenário político contemporâneo para demonstrar uma participação mais efetiva dos administradores públicos na apresentação dos resultados de sua gestão à população, ou

seja, como um ato de prestação de contas de suas práticas à frente das políticas públicas de um governo.

Mas, apesar de constituir-se num conceito estratégico, o seu significado pode assumir variações. No presente estudo, o conceito de *accountability* relaciona-se diretamente à execução da política pública de formação de recursos humanos para a pós-graduação no Brasil.

A sociedade passou a dispor de instrumentos que lhe possibilita buscar a garantia de seus direitos exigindo da administração pública a regularidade e eficiência dos seus gastos por meio da *accountability*, e nesse processo, o cidadão poderá julgar sobre a ineficiência da gestão do administrador público e ainda, fazer com que providências sejam tomadas pelas instituições fiscalizadoras.

Nos dias de hoje, estratégias de articulação gerencial sob a forma de cooperação com maior comprometimento de gestão assumem funções estratégicas no desenvolvimento de políticas públicas.

As relações entre essas categorias de análise serão tratadas no âmbito da Gestão Compartilhada estabelecida pela CAPES, em seus programas de fomento e bolsas de estudos.

Neste sentido, pretendemos analisar a Gestão Compartilhada estabelecida sob a forma de indução delegada no âmbito do setor de pós-graduação bem como, se os processos usados para o financiamento e aferição de qualidade permitem o desenvolvimento de um sistema de *accountability* para a comunidade científica.

Entretanto, faz-se necessário esclarecer que os programas de formação de recursos humanos para o desenvolvimento de pesquisa dependem da permanência e da continuidade do fluxo de financiamento e ainda, do mandato de quem governa. Em uma democracia representativa na maioria das vezes a descontinuidade desses programas sociais acaba por impedir a concretização de uma política efetiva.

A partir de 1980 se deu início a um processo de descentralização administrativa que levou o Governo Federal a dividir a gestão de recursos e a implantação de determinados programas com os Estados e Municípios.

Esse processo ainda é incipiente e ocorre em descompasso com os princípios da democratização, embora alguns estudos apontem a descentralização política como um dos fatores que teriam contribuído para uma nova forma de gestão pública.

Bava (1998) nos diz que a descentralização administrativa nem sempre é acompanhada por uma descentralização decisória ou por uma democratização do poder

local. Portanto, é imperativo compreendermos que no caso das políticas educacionais a centralização do financiamento na esfera do Ministério da Educação concentra o poder decisório, ficando as ações administrativas da educação a cargo dos governos estaduais, municipais e instituições de ensino públicas e privadas.

Sob esta perspectiva Massollo (2001) se propõe a distinguir a descentralização administrativa e a descentralização política. A primeira seria direcionada para uma maior eficiência na operacionalidade dos recursos públicos, ao passo que a segunda significaria maior dispersão do poder, propiciando uma vida política múltipla e democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Gestão Compartilhada como conseqüência de um processo indutor e regulamentador da política de pós-graduação poderá a partir da avaliação de seus processos de *accountability* financeira e de aferição de qualidade dos cursos, permitir o controle da comunidade científica sobre os principais indicadores do sistema que representam o número de mestres e doutores titulados, bem como a qualidade dos cursos de pós-graduação nacional.

Ao passo que, devemos compreender no âmbito dessa investigação, que a comunidade científica se constitui dos intelectuais, enquanto pessoas físicas, docentes e pesquisadores vinculados, direta ou indiretamente, aos institutos e centros de pesquisas, bem como dos programas de pós-graduação das instituições de ensino superior, órgãos de execução, gestão de atividades de pesquisas científicas, e ainda de associações e fundações.

As maiores dificuldades para se desenvolver um sistema de educação, pesquisa e tecnologia referem-se às estratégias mal conduzidas pelos planejamentos de governos que se revezam e não conseguem dar continuidade, tampouco para fortalecer os programas que apresentam resultados satisfatórios.

Por isso, justifica-se a necessidade de inserirmos no estudo reflexões sistematizadas acerca da complexidade da gestão e do financiamento da pós-graduação brasileira, com intuito de apresentar alguns fatos históricos, políticos e econômicos que marcaram o surgimento da CAPES, da pesquisa na universidade e da comunidade científica.

Dessa forma, pretendemos estabelecer as relações entre a administração da CAPES com as pró-reitorias das universidades, e ainda seus programas de pós-graduação, enfatizando a importância do conceito de *accountability* para informar aos docentes, pesquisadores, órgãos e associações sobre os resultados alcançados pela política de formação de mestres e doutores no País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAVA, S. C. **Pensando novas esferas de cidadania: ONGs e Conselhos Municipais. In: O processo de democratização na sociedade brasileira contemporânea: 20 anos de luta pela cidadania**, 1999, Taubaté. O processo de democratização na sociedade brasileira contemporânea: 20 anos de luta pela cidadania. Taubaté: **SESC Taubaté**, 1998. p. 43-55.

BAVA, S.C. **Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social?** São Paulo em Perspectiva. São Paulo: **Fundação SEADE**, 10(3)53-9, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 29.741, de 11 de julho de 1951. **Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior**. Disponível em: [HTTP://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 20 set.2007.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 53.932, de 26 de maio de 1964. **Determina que a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (COSUPI) e o Programa de Expansão do Ensino Tecnológico (PROTEC), ficam reunidos na Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), subordinada diretamente ao Ministro da Educação e Cultura e dá outras providências**. Disponível em: [HTTP://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 20 set.2007.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 54.356, de 30 de setembro de 1964. **Dispõe sobre o Regime de Organização e Funcionamento da "Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior"**. Disponível em: [HTTP://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 20 set.2007.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 66.662, de 05 de junho de 1970. **Reformula a Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e dá outras providências**. Disponível em: [HTTP://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 20 set.2007. BAVA, S. C.; SOARES, J. A.. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. 192 p.

CLAD. Centro Latino Americano para o Desenvolvimento. **La responsabilización (accountability) em la nueva Gestão Pública Latinoamericana**. Conselho Científico Del CLAD. Venezuela (s/n). Disponible em <[HTTP://unpan1.un.org](http://unpan1.un.org).

MASSOLO, M. A Eficácia do Símbólico . **REVISTA DO GEEMPA**, Porto Alegre: n. 8, p. 89-100, out.2001.

MOZZICAFREDDO, Juan. **A responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública.** Oeiras. **Revista Sociologia, Problemas e Práticas.** Revista do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES) e Departamento de Sociologia do Instituto Superior do Trabalho e da Empresa (ISCTE), Oeiras/Portugal, Ed. Celta, No 40, p. 9-22, 2002.

O'DONNELL, Guillermo . **Horizontal Accountability in New Democracies.** Journal of Democracy.1998

O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust.** In: Scott Mainwaring and Christopher Welna (eds.). Democratic Accountability in Latin America. Oxford University Press, 2003

PITKIN, H.F. **The Concept of Representation.** Berkeley,University Of California Press, 1997.

TUBINO, M.J.G. **Universidade, qualidade e avaliação.** Rio de Janeiro: Dunya, 1997.