

A EVIDENCIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DA CONTABILIDADE NO PROCESSO DE ACCOUNTABILITY NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS UM ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA

Madalena Bastos Souza

Thais Gabriele Brandão Ribeiro

Artur Roberto Nascimento

Resumo:

Muito embora tratada como mero instrumento de prestação de contas pelas organizações públicas, a contabilidade governamental em seu âmbito gerencial pode ser considerada um instrumento capaz de promover um maior grau de desempenho na gestão dos recursos públicos, possibilitando, num processo de accountability, não apenas o aumento na capacidade de governança do administrador público, como também a transparência na utilização dos recursos públicos por meio de relatórios que permitam aos diversos usuários a conferência e fiscalização destes. No processo ora citado é obrigação do governante e direito do cidadão a prestação de informações sobre as demandas da comunidade. Neste sentido, este estudo visa analisar a utilização dos relatórios contábeis no âmbito das Autarquias, assim caracterizadas as Universidades Públicas, por meio de uma pesquisa empírica na Universidade Estadual de Feira de Santana, do Estado da Bahia.

Palavras-chave:

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

A EVIDENCIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DA CONTABILIDADE NO PROCESSO DE ACCOUNTABILITY NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS – UM ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA

RESUMO:

Madalena Bastos Sousa

Universidade Estadual de Feira de Santana
madasousa@yahoo.com.br

Thais Gabriele Brandão Ribeiro

Universidade Estadual de Feira de Santana

Artur Roberto Nascimento

Universidade Estadual de Feira de Santana

Muito embora tratada como mero instrumento de prestação de contas pelas organizações públicas, a contabilidade governamental em seu âmbito gerencial pode ser considerada um instrumento capaz de promover um maior grau de desempenho na gestão dos recursos públicos, possibilitando, num processo de *accountability*, não apenas o aumento na capacidade de governança do administrador público, como também a transparência na utilização dos recursos públicos por meio de relatórios que permitam aos diversos usuários a conferência e fiscalização destes. No processo ora citado é obrigação do governante e direito do cidadão a prestação de informações sobre as demandas da comunidade. Neste sentido, este estudo visa analisar a utilização dos relatórios contábeis no âmbito das Autarquias, assim caracterizadas as Universidades Públicas, por meio de uma pesquisa empírica na Universidade Estadual de Feira de Santana, do Estado da Bahia.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental

A EVIDENCIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DA CONTABILIDADE NO PROCESSO DE ACCOUNTABILITY NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS – UM ESTUDO DE CASO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA

1. Introdução

A contabilidade tem como finalidade o registro, o controle e a análise do patrimônio público e privado e suas variações, de forma a promover um maior nível de precisão na tomada de decisões, estando sua prática e seu aperfeiçoamento atrelados ao surgimento de novos conceitos e necessidades das entidades. Esta realidade é comumente vista nas empresas privadas, não sendo efetiva nas repartições públicas, como será facilmente verificado neste trabalho. Utilizada como técnica de elaboração de relatórios pré determinados pela legislação para prestação de contas, a Contabilidade Pública deixa de evidenciar seu potencial na apresentação de informações consistentes que possibilitem a melhor utilização dos recursos públicos.

O processo de prestação de contas da capacidade de governança e governabilidade pelo gestor, no qual os cidadãos, por meio de estruturas organizadas fiscalizam as entidades públicas é denominado *accountability*. Muito embora a palavra não possa ser traduzida para o português, em virtude da sua definição, ainda assim, observa-se a existência de estudos deste processo no país por muitos pesquisadores, que buscam aspectos que o evidenciem dentro do sistema público brasileiro.

Melhorando a eficiência da máquina do Estado e conseqüentemente reduzindo os seus custos operacionais, esta pesquisa busca evidenciar a contabilidade gerencial, no âmbito público das escolas de ensino superior, como um elemento a contribuir na habilidade de administrar os recursos públicos de forma mais eficiente e eficaz, possibilitando uma maior capacidade de governança pelo gestor público, o que é importante dentro do processo de *accountability*.

Para tanto, o trabalho consta de uma parte teórica e uma empírica. Na parte teórica são abordados: a Estrutura do Estado Democrático Brasileiro, a Contabilidade Gerencial e sua importância dentro do processo de *accountability*, evidenciando a Contabilidade como um instrumento de auxílio na busca de uma maior capacidade de governança no setor público.

A pesquisa empírica, fundamentada por meio da aplicação de questionários aos diversos usuários, tem o intuito de verificar a tempestividade e a qualidade das informações geradas, a transparência e o acesso a estas informações pelas representações organizadas de cada categoria (discente, docente e administrativa) que compõem a Universidade Estadual de Feira de Santana, a saber: Diretório Central dos Estudantes (DCE), Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Feira de Santana (ADUFS), Sindicato dos Trabalhadores das Instituições de Ensino Superior (SINTEST). Além disso, para efeito de análise, foi realizada uma pesquisa dos tipos de relatórios usados e suas finalidades.

2. A Estrutura Administrativa no Estado Democrático Brasileiro

A estrutura administrativa do estado democrático brasileiro reflete a representação do poder delegado por uma coletividade. A democracia, aqui explicitada, é conceituada por Dias (1998) como sendo:

[...]a efetiva participação do povo nas decisões e destinos do Estado, seja através da formação das instituições representativas, seja através do controle da atividade estatal. Em síntese, traduz-se na idéia de que o povo é o verdadeiro titular do poder, mesmo que este seja exercido através de representantes eleitos. Nela os representantes devem se submeter à vontade popular, bem como à fiscalização de sua atividade; [...]

Assim, pode-se dizer que, uma vez titular do poder, o povo deve, por direito, participar da política vigente no país, controlando o Estado, cobrando resultados e transparência na utilização dos recursos, estabelecendo com isso uma relação direta entre as partes, cidadão e Estado. Porém, o sucesso da democracia não depende apenas da existência dessa relação, é necessário o amadurecimento político do cidadão para que o seu papel fique definido no sistema, pois como Demo (1996, p. 17 apud Mawada 2001, p. 4), afirma:

[...] o homem com consciência política é aquele que tem consciência histórica, sabe dos problemas e busca soluções. Não aceita ser objeto. Quer comandar seu próprio destino. É ator, não espectador, não se intimida com suas limitações, sabe enfrentá-las e, principalmente, organiza-se para preservar seus direitos[...]

É revelado aqui, a conscientização política como um importante elemento na formação do cidadão, dando a este, a capacidade de participar da construção do Estado Democrático de Direito.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, diz que “**Todo o poder emana do povo**”, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”(grifos nossos). Nestes termos, fica estabelecido o que Nakagawa (1995) caracteriza como a teoria dos contratos, que diz que nesta relação existem dois lados, num lado há sempre uma delegação de poder (autoridade), e no outro, como contrapartida, a geração de responsabilidades. Formalizando assim a teoria de contratos, na qual o povo é a autoridade que delega o poder a outrem a fim de que este, responsabilmente, possa lhe prestar contas da eficácia com que o mesmo foi utilizado.

A Constituição ainda institui os pilares de organização e sustentação do Estado Democrático, definindo e delimitando seus poderes. No entanto, com bem observa Dias (1998, p.2) o Estado Democrático Brasileiro somente se aperfeiçoa na proporção em que o povo nele ativamente se inserir e na medida em que os representantes reflitam em seus atos os verdadeiros anseios populares.”

Sobre essa ótica, pode-se notar que, muito embora a Constituição assegure que o administrador público deva prestar contas do uso do dinheiro da coletividade, ainda são carentes os meios de controles sociais, dificultando a estruturação do processo de

accountability, que se caracteriza pela obrigatoriedade do gestor público de prestar contas de suas ações face a uma coletividade consciente de seus direitos de controlar a administração dos recursos públicos.

Kohama (1998, p. 31) define a Administração Pública como sendo “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas”. Observando isso, o Estado Democrático Brasileiro está organizado em União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios. Dentro deste ordenamento configura-se a administração direta, que compreende a Presidência da República e os Ministérios, e a administração indireta, constituída por entidades que prestam serviços públicos ou de utilidade pública de forma descentralizada da administração direta, conforme autorização, dotadas de personalidade jurídica própria, classificadas como autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Para melhor compreensão do estudo, faz-se necessário um maior entendimento do que vem a ser autarquia especial e de que forma ela está estruturada. Para que, dessa forma, no momento oportuno seja possível contextualizar o processo de *accountability* na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

2.1. A estruturação das autarquias – Universidades Públicas

As Universidades Públicas no contexto administrativo do estado democrático caracterizam-se enquanto autarquias, que possuem autonomia didático- científica, administrativa, financeira e disciplinar.

Piscitelli, Timbó e Rosa (1999, p.32) definem as autarquias como sendo serviços autônomos, criados por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar as atividades típicas da Administração Pública, que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Reforçando o conceito, Lentini (1939, apud Kohama, 1998, p. 38) afirma que:

Por ser entidade com personalidade de direito público interno, a autarquia recebe a execução do serviço público por transferência, não agindo por delegação, e sim por direito próprio e com autoridade pública, da competência que lhe for outorgada pela lei que a cria. Daí por dizer-se que, embora seja uma forma de descentralização administrativa, a autarquia integra o organismo estatal, está no Estado, é um prolongamento do Estado, não é outra coisa senão uma forma específica da capacidade de direito público, própria daqueles sujeitos auxiliares do Estado, que exercem função pública por um interesse próprio que seja igualmente público.

Diante desse quadro, as Universidades Públicas Estaduais, integram a administração indireta do Estado, como autarquia especiais, estando estruturadas administrativamente, por meio de conselhos representativos.

Conforme a Lei nº. 7.176, de 10 de setembro de 1997, que reestrutura as Universidades Estaduais da Bahia, afirma-se que a estrutura de tais autarquias está organizada da seguinte forma:

- Conselho Superior Universitário (CONSU)
- Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE)
- Conselho de Administração (CONSAD)
- Reitoria

Cabe aqui, ainda em consonância com a referida Lei, fazer referência a cada parte da organização, evidenciando sua finalidade:

O CONSU, órgão máximo de deliberação, tem por competência a formulação da política universitária, definindo suas práticas nas áreas acadêmicas e administrativas. Competindo ainda a este a revisão em último grau dos recursos.

O CONSEPE é responsável pelas deliberações a nível acadêmico, definindo sua organização e funcionamento quanto aos aspectos técnicos, didáticos e científicos, com funções indissociáveis das áreas de ensino, pesquisa e extensão.

O CONSAD, de maior importância para este estudo, é o órgão colegiado de administração e fiscalização econômico-financeira da universidade, incumbido de assegurar e regular o funcionamento da entidade. A composição deste conselho dar-se-á da seguinte forma:

- I. Secretário de Educação, presidente;
- II. o Reitor;
- III. o Vice-reitor;
- IV. um representante da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia;
- V. um representante da Secretária da administração
- VI. um representante da Associação dos Servidores;
- VII. um representante do corpo docente;
- VIII. um representante do corpo discente;
- IX. 8 (oito) representantes dos docentes da universidade;
- X. 8 (oito) docentes de livre escolha do Governador do Estado;
- XI. um representante da comunidade regional.

Dentro dessa realidade é que esta pesquisa irá se configurar, verificando a forma pela qual são administrados os recursos da entidade e de que maneira a contabilidade vem auxiliando neste gerenciamento, e se os relatórios gerados evidenciam a eficiência e eficácia na ação do gestor (reitor).

Afinal, como diz Meirelles (1984) na administração pública não há liberdade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a Lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Nessa contextualização, faz-se necessário relatar o que vem a ser *accountability*, haja vista que sua efetividade caracteriza uma maior ligação entre cidadãos e Estado.

3. A relação entre Contabilidade Governamental e a *accountability*

A Ciência Contábil é definida como sendo o ramo da ciência que estuda as mutações do patrimônio das aziendas. As informações fornecidas pela Contabilidade possibilitam aos usuários controlar, comparar e tomar decisões que otimizem os resultados. Sendo estas decorrentes das operações realizadas dentro e fora do empreendimento, sendo geradas através da classificação e organização de dados econômicos, financeiros e patrimoniais que informarão as receitas obtidas, como serão investidas, e o volume de despesas e custos incorridos.

Mais do que controle, a entidade necessita de um sistema de organização de dados que possa fornecer informações com poder de precisão e eficiência, com capacidade de proporcionar um maior e melhor grau de desempenho das instituições, a fim de torná-las mais eficientes e eficazes na administração dos recursos, sejam estes públicos ou privados.

Em conformidade a Piscitelli, Timbó & Rosa (1999, p. 21), a Contabilidade Pública, ramo da Contabilidade, tem seu campo de atuação definido na Estrutura Administrativa Pública, composta pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas Autarquias, bem como as instituições que se beneficiam dos recursos provenientes do orçamento público, como é o caso das fundações e empresas públicas. Fazendo referência aos serviços contábeis, a Lei nº. 4.320/64, em seu Art. 85 diz que:

[...] os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Observando este conceito, a Contabilidade Governamental é vista como um instrumento de prestação de contas, desempenhando um papel meramente burocrático de produção de relatórios em conformidade com Lei nº. 4.320/64, e mais recentemente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, desconsiderando seu papel como importante peça de gestão e controle social.

Em se tratando de gestão democrática dos recursos públicos, onde o cidadão participa de forma efetiva, por meio de entidades organizadas de representação popular, pode-se considerar a *accountability* como um dos temas mais discutidos na atualidade.

Sanches (1997, p. 11-12, apud ARAÚJO, 2004, p. 74) explica a *accountability* como sendo:

[...] a obrigação de prestar contas pela guarda e/ou emprego de recursos públicos, de bens patrimoniais e da autoridade decisória conferida a uma repartição pública ou programa governamental. [...] Ela deve existir no âmbito de todos os órgãos dos Poderes do Estado, mas de modo particular no Executivo e no Legislativo. Nos sistemas modernos ela é incentivada pela atuação dos órgãos de fiscalização do poder Legislativo e pelos instrumentos de controle sobre a elaboração e execução do orçamento. [...]

Observa-se que Sanches (1997, p. 11-12) na retratação da *accountability*, possui uma visão mais voltada para a estrutura burocrática tradicional, ou seja, a *accountability* está limitada à hierarquia, regulamentos e controles pré-estabelecidos, não evidenciando a importância da participação do cidadão no processo. Mosher, apud Campos (1990, p.34) afirma que, muito embora necessários, os mecanismos de controle interno não são suficientes para garantir a eficiência na prestação do serviço público do governo democrático. A questão da representatividade dos servidores públicos é trazida pelo autor para o primeiro plano. Desta forma, o verdadeiro controle da Administração Pública só vai ocorrer de fato se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos.

A *accountability* é ainda definida por Mosher, apud Campos (1990, p. 33), como sendo sinônimo de responsabilidade objetiva, ou seja, ela “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho.[...] Quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e esta sujeito a penalidades” Nestes termos, podemos verificar a existência da bilateralidade da *accountability* que exige a participação de duas partes, uma que delegue funções e outra que execute, gerando concomitantemente a obrigação daquela parte que procede a administração dos recursos públicos de prestar contas da sua gestão, evidenciando o seu desempenho.

Sanches, apud Araújo (2004, p.74) classifica a *accountability* como sendo:

[...] **financeira**: correta aplicação dos recursos públicos; **legal**: fiel observância aos mandamentos normativos, representa o princípio da legalidade previsto no art. 37 da CF; **programática**: execução dos programas de governo em conformidade com os seus objetivos; **procedimental**: os parâmetros administrativos estabelecidos devem ser observados; **finalística**: alcance dos resultados propostos. É a eficácia e efetividade na gestão da coisa pública; **profissional**: a adequada capacitação, competência e atualização para desempenhar suas atividades, e; **ética**: observar os preceitos éticos para servir bem ao interesse da coletividade, ainda que em detrimento dos seus interesses particulares [...]

Muito embora os pontos apresentados pelo autor sejam relevantes na manipulação do processo de *accountability*, há uma discordância em tratá-los aqui como uma classificação, uma vez que se entende *accountability* como um processo único, no qual todos os aspectos ora citados estão presentes.

Vale ressaltar que para o pleno funcionamento da *accountability*, é necessário a estreita relação entre cidadão e Estado, e o grau de eficiência da mesma estará diretamente ligado ao nível de desenvolvimento de conscientização política dos cidadãos, pois como afirma Akursu e Pinho (2002, p. 731), "para que o controle social funcione, é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos."

Akursu & Pinho (2002, p. 731-732) ainda comenta que "somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e

interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas." Por outro lado, sem a existência da cidadania organizada, os administradores públicos não se sentirão na obrigação de promover a *accountability*. O controle realizado pela sociedade pode, portanto, fortalecer o controle formal legalmente instituído, levando os cidadãos a participarem mais ativamente da vida pública e, dessa forma, reduzir a lacuna entre o desempenho do governo e as reais necessidades da sociedade.

Neste contexto, a *accountability* seria parte integrante de um sistema democrático representativo, no qual quanto mais avançada a democracia maior seria o interesse pela *accountability*, o que resultaria na maior capacidade de governabilidade e governança.

O conceito de governabilidade refere-se a *condições objetivas*, ou seja, trata da disposição e funcionalidade do aparelho institucional burocrático. Segundo Diniz & Azevedo (1997, *apud* JUNIOR, 2000), o êxito das estratégias governamentais não dependem apenas da mobilização das instâncias institucionais e da alocação de recursos, mas também dos meios políticos de execução. Sendo assim, a governabilidade reúne a necessidade de interação entre a estrutura tecnocrata eficaz e as instituições de representação políticas democráticas.

No que tange a governança, Martins (1995, *apud* Costa, 1997, p. 56) diz que ela está relacionada a *condições subjetivas*, isto é a performance dos atores ou à capacidade por eles demonstrada quando do exercício da autoridade política de que estão investidos para governar. Com isso, pode-se concluir que a governança está ligada ao desempenho gerencial do gestor público, evidenciado na qualidade da execução dos projetos e atividades e o grau de cumprimento das metas estabelecidas.

4. A Controladoria e a Capacidade de Governança

Em meios competitivos, as empresas passaram a galgar por instrumentos que as possibilitassem direcionar suas atividades agregando valor a seus produtos e serviços economicamente e em tempo hábil. O relacionamento com os clientes passou a ser questão de sobrevivência. No alcance de tais objetivos a contabilidade gerencial, dentro de algo maior que é a controladoria, passou a exercer influência na tomada de decisões.

A Controladoria como ciência consiste num conjunto de princípios, métodos e procedimentos originários das ciências da administração, economia, psicologia, estatística e, principalmente, da contabilidade que se ocupa da gestão econômica das empresas, com a finalidade de orientá-las para a eficácia. (FERREIRA, SANTOS, PESSOA, 2003, p. 5).

Dentro dessa realidade, a contabilidade, enquanto ciência que estuda as variações do patrimônio das aziendas é responsável pela mensuração do desempenho realizado, sendo este comparado com o desempenho planejado, determinando sua eficácia.

De acordo com Catelli (1999, p. 371), a Controladoria é vista ainda como órgão aglutinador e direcionador de esforços dos gestores em busca da otimização do resultado global da organização. Na execução de suas atividades a mesma utiliza dois instrumentos básicos: Processo de Gestão (planejamento, execução e controle) e Sistemas de informações que irá descrever e auxiliar os diversos usuários nas etapas do processo de gestão.

O planejamento consiste no direcionamento futuro a ser dado para as atividades da organização, com o intuito de identificar oportunidades e riscos, a fim maximizar resultados.

A Execução é a efetiva realização do que foi planejado.

O controle é um instrumento que irá garantir o desempenho desenhado previamente estabelecido, possibilitando que os gestores atinjam a meta desejada.

Segundo IFAC, *apud* Padoveze, 1999, p. 3, a contabilidade gerencial, como uma parte integral no processo de gestão, adiciona valor distintivamente pela investigação contínua da efetividade da utilização dos recursos pelas organizações [...]. Sobre esta ótica, a contabilidade seria a responsável pela quantificação do desempenho planejado para posterior avaliação dos objetivos alcançados.

Em consonância com Martin(2002, p.13-14), num ambiente altamente competitivo e volátil, a controladoria, no âmbito privado, é um ramo importante e de difundida utilização, haja vista que por meio dele a empresa agregará valor aos bens e serviços fornecidos a seus clientes/usuários e investidores/acionistas, garantindo sua continuidade no sistema mercadológico.

Num ambiente diferente, no qual não se observa a competitividade ou qualquer outro fator que possa abalar o sistema, a administração pública tem direcionado suas atividades de maneira que não tem conseguido acompanhar as diversas mudanças ocorridas para o melhoramento do processo de gestão. A consequência desta estagnação é a má administração dos recursos públicos, evidenciado no atendimento precário dos anseios populares, refletindo negativamente na capacidade de governança do gestor.

A governança é revelada na administração pública pela capacidade de gerenciar os recursos econômicos e sociais, gerando resultados que atendam as necessidades da coletividade da melhor forma possível. Para isso, o Governo deverá ser capaz de planejar, executar e controlar, com base num sistema de informações que viabilize a eficiência do processo.

Acompanhando as transformações do modelo de gestão nas entidades da área privada, Araújo (2004, p.36) diz que:

A Contabilidade Governamental representa um importante instrumento de gestão para a administração pública, pelo fato de proporcionar informações basilares para que se possa cumprir o mandamento constitucional de se prestarem contas e de se proporcionarem informações orçamentárias, programáticas, financeiras, econômicas e patrimoniais confiáveis, completas, claras e oportunas, suportando a tomada de decisões; de permitir o adequado acompanhamento da execução orçamentária e de contribuir efetivamente para a garantia da adequação dos controles implantados por uma organização pública, que, por exigência constitucional, deve manter, de forma integrada, sistema de controle interno com o objetivo, entre outros, de comprovar a

adequação dos atos praticados com as normas vigentes e avaliar os resultados alcançados na aplicação dos recursos.

O autor expressa, com propriedade, as potencialidades da contabilidade pública no seu aspecto gerencial, configurando sua importância na mensuração do grau de eficiência e eficácia com que os recursos públicos são geridos. No entanto, a realidade da sua utilização resume-se apenas quanto mero instrumento de registro, onde existe pouca aplicação para o controle e para tomada de decisão, prejudicando a qualidade das informações que são prestadas para os usuários, pois como bem salienta Sá (1999), os registros, por si só, não conduzem a eficácia, devem existir ainda, análise e explicação dos mesmos.

Finalmente, partindo do pressuposto de que a *accountability* resulta de um processo democrático, no qual o gestor público, uma vez representante do povo, está obrigado a prestar contas da qualidade de suas ações, cabe aqui evidenciar a Contabilidade Pública, sob seu aspecto gerencial, como importante ferramenta neste processo, uma vez que pode ser utilizada como um auxílio ao melhor desempenho do gestor público, conduzido-o assim a uma maior capacidade de governança.

5. A contabilidade enquanto instrumento de auxílio na gestão pública na UEFS e o processo de *accountability*.

5.1. Caracterização da Instituição

A Universidade Estadual de Feira de Santana está localizada no Km 03, BR 116, s/n, Campus Universitário, Bairro Novo Horizonte, no município de Feira de Santana, Estado da Bahia. O atual reitor da universidade encontra-se no segundo ano de seu mandato. Suas decisões são amparadas pelos conselhos administrativos, a saber: CONSU, CONSEPE e CONSAD, conforme mencionados anteriormente.

Além dos conselhos, o gestor administra os recursos da universidade juntamente com unidades independentes. Para fins de análise, foram consultados: a Gerência Financeira e a Assessoria de Planejamento.

Para avaliar e retratar os resultados da pesquisa, os recursos utilizados para coleta de dados foram entrevistas, questionários, elaborados e aplicados aos diversos usuários da informação, entre estes: pessoas responsáveis na área administrativa e aos órgãos de representação do cidadão dentro da instituição. Além disso, foram utilizados neste estudo o relatório de gestão do e a prestação de contas do ano de 2003.

Na visita à Gerência Financeira, os questionamentos iniciais demonstraram que tal setor não seria responsável pela emissão de informações de caráter gerencial. Segundo o gerente, os relatórios fornecidos são apenas os previstos na Lei nº. 4.320/64, ressaltando que não existem relatórios adicionais para fins de gerenciamento, ficando o contador responsável apenas pelos registros atos e fatos administrativos, e elaboração dos relatórios que compõem a prestação de contas. O direcionamento dado pelo gerente foi que fosse procurada a Assessoria de

Planejamento para maiores informações acerca de como eram tomadas as decisões para fins de projeção da gestão da instituição.

Em conformidade com a chefe da Assessoria de Planejamento, a projeção para fins de gestão é feita obedecendo o percentual repassado pelo Estado as Instituições de Ensino Superior (IES). Para melhor distribuição é feito um levantamento nos diversos setores e elaborado um planejamento, o qual foi chamado de planejamento participativo, a partir do qual será elaborado o orçamento. Como os recursos enviados pelo Estado não são suficientes há uma reestruturação do planejamento para a elaboração do orçamento, ajustando-o conforme a ordem de prioridades. Um exemplo dos critérios mencionados foi a prioridade na distribuição de recursos para os cursos que estão previstos na avaliação do Ministério da Educação (MEC).

Diante dos dados, pode-se constatar que as informações contábeis fornecidas obedecem ao sistema de prestação de contas pré determinado em Lei, porém não é caracterizada sua utilidade quanto ao fornecimento de dados para o gerenciamento da instituição.

Os registros utilizados para fundamentação da pesquisa e até controle quanto a verificação da veracidade das respostas foram a Prestação de Contas de 2003 e o Relatório de Gestão do mesmo ano.

A consulta da prestação de contas foi realizada na Biblioteca Central Julieta Carteador, onde encontra-se disponível apenas para consulta no local. É um conjunto de relatórios contábeis, previstos por Lei, que agrega todos os atos e fatos contábeis relacionados a utilização dos recursos públicos.

O relatório anual de gestão é um informativo que diz respeito a todas as atividades desenvolvidas pela UEFS, nos campos de Ensino, Pesquisa e Extensão. No que se refere, a sua administração, planejamento e serviço, o relatório apresenta de forma abrangente o orçamento aprovado e sua execução, bem como dados que indicam a importância de cada setor e suas atividades desenvolvidas.

5.2. Resultados da pesquisa

Muito embora o planejamento seja feito com a participação de todas as unidades de Ensino, Pesquisa e Extensão, demais setores administrativos e de representação, os quais apresentam à Assessoria de Planejamento suas reais necessidades por ordem de prioridade, o orçamento não é apresentado estabelecendo um equilíbrio nas ações, não havendo critérios reais definidos para a distribuição dos recursos aos diversos cursos e setores.

No que se refere ao processo de prestação de contas das ações do administrador, os diversos usuários, representados por suas entidades (DCE, ADUFS e SINTEST), foram entrevistados a fim de evidenciar a qualidade, acessibilidade, clareza e tempestividade destas informações, bem como sua utilidade e o processo de *accountability* dentro da UEFS.

5.2.1. Resultado da entrevista com o Diretório Central dos Estudantes

As informações contidas na prestação de contas são apresentadas de forma técnica. Além disso, relatórios apresentados regularmente são sintéticos, mostrando apenas a dotação e sua execução, conforme relatório disponível na página da instituição, ou seja, as informações não são auto explicativas, o que dificulta o entendimento. Em relação a tempestividade, os relatórios são apresentados obedecendo os prazos fixados pela legislação vigente

5.2.2. Resultado da entrevista com Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Feira de Santana

A ADUFS, representação docente da instituição, apresentou uma visão semelhante, afirmando não compreender os termos utilizados nos relatórios. Em relação a tempestividade o usuário informou que existe a busca constante a respeito de como se dá a administração do dinheiro público, no entanto, o fornecimento de tais informações ocorre em períodos consoantes com a legislação. No item finalidade, afirmou ser necessário um maior nível de conscientização dos usuários à respeito do controle do dinheiro público, sendo objetivo principal da busca por informações a necessidade de uma maior fiscalização do processo.

5.2.3. Resultado da entrevista com Sindicato dos Trabalhadores das Instituições de Ensino Superior

Ao contrário das demais, o SINTEST, representação da área administrativa, afirmou existir uma efetiva procura apenas por informações relevantes para a categoria e que a apresentação das mesmas é prestada com clareza e oralmente em reuniões com o reitor da universidade. Conforme a representante, estas são buscadas e fornecidas sempre que necessárias e direcionadas aos interesses da classe.

5.2.4. Análise das entrevistas

As entrevistas mostraram a existência da busca por um controle social mais efetivo da administração pública dentro da instituição. No entanto, as informações ainda não possuem o grau de clareza e transparência necessários para atender os anseios de seus usuários.

Nesta verificação foi observado que os dados fornecidos na prestação de contas pela contabilidade são técnicos, de difícil entendimento para pessoas leigas, haja vista que os diversos usuários não conseguem converter tais dados em informações úteis que reflitam os resultados das ações do gestor.

Conclui-se então que, muito embora, as representações busquem exercer o direito de controle social sobre a utilização da coisa pública, as informações prestadas

não atendem aos anseios dos usuários. A contabilidade na qualidade de elaborador das informações prestadas fornece apenas dados técnicos sem subsídios para fins de análise dos diversos cidadãos-usuários.

A qualidade e o acesso à informação são fatores que norteiam o processo de *accountability*, por este motivo é necessário para seu efetivo estabelecimento a adequação da contabilidade enquanto prestadora de tais informações, as quais possibilitarão aos diversos usuários exercer seu papel de *controller* no sistema democrático.

6. Conclusão e Recomendação

Muito embora a contabilidade, nas instâncias privadas, apresente um alto grau de aprimoramento constituído-se como um instrumento na tomada de decisão nas empresas, no ambiente público é tida como um meio de evidenciação de atos e fatos contábeis com finalidade meramente de garantir o registro adequado, em consonância com a legislação específica, não utilizando sua capacidade gerencial.

A contabilidade, como parte integrante de um sistema de informações, é responsável pela consolidação, fidedignidade e transparência das mesmas, alimentando o processo de tomada de decisões. Dentro desse contexto, a contabilidade governamental torna-se ineficiente, haja vista que não auxilia o gestor no aumento da sua capacidade de governança. Influenciando ainda, na deficiência do controle social pelos cidadãos na utilização dos recursos públicos pelo seu representante, afetando negativamente o processo de *accountability*.

Finalmente, verifica-se que para que haja um processo de *accountability* satisfatório é necessário que a contabilidade não se atenha apenas a questões legais e sim num fornecimento de informações confiáveis para a sociedade, a fim de que esta possa exercer um maior controle das atividades governamentais, ganhando assim a contabilidade sua relevância na relação existente entre Estado e Cidadãos enquanto *controller* da administração pública.

Visto isso, recomenda-se o estudo da contabilidade gerencial no setor público como meio de melhoramento na prestação dos serviços públicos.

6. Referências

AKURSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e a democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil, **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 36(5): 723-45, set/out. 2002.

ARAUJO, Inaldo Paixão Santos. **Redescobrimo a Contabilidade Governamental: Uma Mudança de Paradigmas para uma Melhor Transparência**. Salvador: FVC, 2003.

ATKINSON, Anthony A. et al. **Contabilidade Gerencial**. São Paulo:Atlas, 2000.

BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei 4.320 de 17 de março de 1964**. Dispõe sobre Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> acesso em: 12/05/04.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português. **Clássicos da Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 24(2) 30-50, fev/abr. 1990.

COSTA, Sheyla Luiz da. (Des)governo, (in)governabilidade ou (des)governança?. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 31(1): 42-74, mar/abr. 1997.

DIAS, Luiz Cláudio Portinho. **A democracia participativa brasileira**. 1998. Disponível em: http://www.apriori.com.br/artigos/democracia_participativa_brasileira.shtml Acesso em: 12/05/2004.

FIPECAFI_ **Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuarias e Financeiras**. Controladoria. Uma abordagem da gestão econômica. Armando Catelli (coordenador). São Paulo: Atlas, 1999.

JUNIOR, Amaro da Silva. **As novas funções do contador como Controller social das atividades governamentais**: o perfil ideal do contador público frente à responsabilidade social. In: Congresso Brasileiro de Contabilidade, 16, 2000, Goiânia. Disponível em: <http://www.milenio.com.br/siqueira> Acesso em 10/05/2004.

MARTIN, Nilton Cano. Da contabilidade à controladoria: a evolução necessária. **Revista de Contabilidade e Finanças**, São Paulo:USP, nº. 28, jan/abril de 2002.

MAWAD, Ana Paula de Barros. **Sistema de Informação e Cidadania: Um Desafio na Gestão de Recursos Públicos**. In: Prêmio Tesouro Nacional, 6, 2001, Brasília.

Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIPremio/conteudo_mono_pr7_tema3.html> Acesso em 12/05/2004, às 16:12.

MOSIMANN, Clara Pellegrinello & FISCH, Silvio. **Controladoria seu papel na administração de empresas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas. 1999.

PADOVEZE, Clovis Luiz. O papel da contabilidade gerencial no processo empresarial de criação de valor. **Cadernos de Estudos**, São Paulo:USP, nº. 2, maio/agost, 1999.

SÁ, Antônio Lopes de. **Riscos e informações para gestão**. 1999. Disponível em: www.lopesdesa.com.br, acesso em: 12/05/2004, às 15:35.

SILVA, Antônio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**: orientações de estudos, projetos, relatórios, monografias, dissertações, teses. São Paulo: Atlas, 2003.

Ferreira, Alzenir M; Santos, Sandra Maria dos; Pessoa, Maria Naiula Monteiro. **O papel da controladoria nas organizações**. In: FÓRUM ESTADUAL DE AUDITORIA, 3, e SEMINÁRIO REGIONAL DE AUDITORIA E CONTROLADORIA, 1, Fortaleza, 2003.