

FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS

Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Mestrado em Governação e Administração Pública

Especialização em Políticas Públicas

Governança Corporativa nas Organizações do Sector Público: Mecanismos de Prestação de Contas dos Órgãos Colegiais na Universidade Eduardo Mondlane, 2007-2011

MESTRANDA: Maria Joana Sono

SUPERVISOR: José Jaime Macuane, PhD

Maputo, Agosto de 2015

Governança Corporativa nas Organizações do Sector Público: Mecanismos de Prestação de Contas dos Órgãos Colegiais na Universidade Eduardo Mondlane, 2007-2011

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Mestre em Governança e Administração Pública no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane

MESTRANDA: Maria Joana Sono

SUPERVISOR: José Jaime Macuane, PhD

Maputo, Agosto de 2015

Governança Corporativa nas Organizações do Sector Público: Mecanismos de Prestação de Contas dos Órgãos Colegiais na Universidade Eduardo Mondlane, 2007-2011

O Júri			Data
O Presidente	O Supervisor	O Oponente	03/08/2015
_____	_____	_____	
Prof. Doutor Domingos do Rosário	Prof. Doutor José Macuane	Prof. Doutor Cláudio Mungoi	

Maputo, Agosto de 2015

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro que este trabalho nunca foi apresentado na essência para obtenção de qualquer grau acadêmico, é resultado de uma investigação individual, sendo apresentadas as referências bibliográficas e as respectivas fontes.

Assim, qualquer semelhança com outros trabalhos, que eventualmente tenham sido publicados não passará de mera coincidência.

A Mestranda

(Maria Joana Sono)

DEDICATÓRIA

À **Vânia** (Nucha) e **Jónica** (Mayla), **minhas filhas** com quem divido as minhas tristezas e alegrias, na certeza de que sempre receberei uma palavra verdadeiramente amiga para me orientar e que não mediram esforço para me ajudarem a chegar até aqui.

Aos meus pais: **Domingos e Florinda** (*In memoriam*) figuras muito importantes em minha vida, que me transmitiram valores éticos-morais de maior importância, os quais funcionam como uma bússola, direcionando-me na vida.

Ao **Nhanengue** meu esposo, por sempre depositar confiança e credibilidade em mim, apoiando-me nos momentos mais necessários, e que me conduziram ao caminho que percorro hoje.

À **Sharon** minha **neta**, “minha avó estuda! não é avó” pela companhia.

À **Ana, Vitória, António, Carlos, Elias, José, Olívia, Lúcia e Virgílio, Meus irmãos**, pelo apoio sempre presente.

A toda **Família Sono**, que sempre acreditou em mim.

AGRADECIMENTOS

A produção do conhecimento é sempre resultado de um processo do qual participam pessoas que, de uma forma ou de outra, mais concreta ou mais abstracta, fazem parte de todas ou de algumas das etapas percorridas até o produto final se consumir, de fato. Neste Trabalho não foi diferente. Tivemos a sorte de contar com a ajuda de parentes, colegas, amigos, e até mesmo pessoas estranhas, que se tornaram nossos colaboradores, embora isentos de qualquer responsabilidade quanto a possíveis falhas ocorridas. Não poderíamos, devido ao grande contingente, lembrar de todos os nomes um a um. Mas, se os nomes podem nos fugir à memória, as atitudes, intenções e palavras jamais. E assim, mesmo incorrendo no risco do esquecimento, gostaríamos, nesse momento, de prestamos um justo agradecimento a algumas Instituições e pessoas em especial, que são:

DEUS – que permitiu tudo isso, e não somente nestes anos como universitária à você meu DEUS, obrigada, reconheço cada vez mais em todos os meus momentos, que você é o maior mestre, que uma pessoa pode conhecer e reconhecer.

UEM - pela autorização e por ter concedido a bolsa para minha formação.

FLCS – esta Faculdade, seu corpo de Direcção e administrativo, pelo ensejo da janela que hoje vislumbra um horizonte superior, eivado pela mais acendrada confiança no Mérito e Ética aqui presentes. O muito Obrigada é mísero para tamanha competência!

DOCENTES – do curso de Mestrado em Governação em Administração Pública em especial ao Prof. Macuane, por tanto se dedicarem a mim, não somente por terem ensinado, mas por terem - me feito aprender! A palavra **Mestre**, nunca fará justiça aos docentes dedicados, aos quais, sem nominar terão meu eterno agradecimento

Meu Supervisor, **Prof. Doutor José Jaime Macuane** – pela disciplina académica transmitida, mestre sempre firme, cordial e amigável.

Ao meu afilhado **Fernando Machava**, pela inestimável confiança, carinho, incentivo e apoio moral e material.

Com certeza vocês foram muito importantes para mim.

QUE DEUS LHES RETRIBUA A SOLIDARIEDADE!

SIGLAS E ABREVIATURAS

AP – Administração Pública

CTA - Confederação das Associações Económicas de Moçambique

EUEM – Estatutos da Universidade Eduardo Mondlane

GC - Governação Corporativa

IoDmz - Instituto de Directores de Moçambique

IBGC – Instituto Brasileiro de Governação Corporativa

IGEPE – Instituto de Gestão de Participações de Estado

IODsa – Instituto de Directores da África do Sul

MARP – Mecanismo Africano de Revisão de Pares

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG's – Organizações não Governamentais

TDM – Telecomunicações de Moçambique

UEM - Universidade Eduardo Mondlane

ULM – Universidade de Lourenço Marques

ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

Figura 1: Princípios de governação corporativa na perspectiva de Baret.....	35
Figura 2: Modelo de governação corporativa das TDM SARL.....	63
Figura 3: Estrutura orgânica que resume o modelo de Governação da UEM.....	70
Tabela 1: Participação dos órgãos colegiais nas deliberações de assuntos de interesse da UEM.....	89
Tabela 2: Nível académico do CTA por género para 2011.....	92
Tabela 3: Estudantes novos ingresso para cursos de graduação e pós-graduação por género.....	96
Tabela 4: Estudantes bolseiros de graduação e pós-graduação por género.....	96

RESUMO

O assunto governação no âmbito do sector público, está fundamentalmente associado ao contexto macro, na medida em que inclui a gestão das políticas públicas, o exercício de poder e o controlo da sua aplicação. Portanto, a sua interpretação ultrapassa a dimensão operacional e incorpora aspectos que envolvem a articulação dos diversos actores envolvidos na gestão das organizações. A Governação Corporativa – GC é uma forma que as organizações são dirigidas e controladas, na busca da materialização de objectivos, missões e princípios organizacionais. Os seus pilares assentam na transparência, prestação de contas, participação, responsabilização e eficiência. A aplicação das práticas de GC nas organizações do sector público é evidência de sucesso nas organizações privadas. O estudo centra-se na análise das práticas da GC nas organizações do sector público moçambicano tendo como principal foco os mecanismos de prestação de contas adoptados pelos órgãos de tomada de decisão na UEM e a sua contribuição para a satisfação dos interesses da comunidade universitária e a melhoria do desempenho desta organização. O estudo apresenta uma orientação metodológica qualitativa que combina três tipos de pesquisa: exploratória, descritiva e explicativa e compreende três momentos: revisão bibliográfica, recolha de dados no campo com recurso às entrevistas semi-estruturadas e análise e sistematização desses dados em forma de relatório. A análise feita no âmbito deste estudo, com base nas teorias de agência e de representação, constatou que o modelo de governação corporativa da UEM procura adoptar princípios de transparência, participação, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Estes elementos são fundamentais para melhorar o desempenho dos colaboradores e conseqüentemente o cumprimento dos objectivos organizacionais. Os órgãos de decisão são chamados a intervir activamente na definição de políticas e directrizes específicas que conduzam a organização ao alcance dos resultados definidos no plano estratégico ou, em instrumentos operacionais de planificação, embora a relação entre os actores ainda precisa de ser melhorada para garantir a coordenação entre as partes.

Palavras-chave: Governação Corporativa; Prestação de Contas e Interação.

SUMMARY

The subject of governance within the public sector is fundamentally linked to the macro context in that it includes the management of public policies, the exercise of power and control of their application. Therefore, the interpretation exceeds the operational dimension and incorporates aspects that involve the articulation of the actors involved in the management of organizations. Corporate Governance is a way that organizations are directed and controlled in the pursuit of the attainment of objectives, missions and organizational principles. Its pillars are based on transparency, accountability, participation, accountability and efficiency. The application of Corporate Governance practices in public sector organizations is an evidence of its success in private organizations. The study analyzes the practices of corporate governance in the Mozambican public sector organizations, focusing mainly on the delivery mechanisms bills adopted by collegial organs of UEM. The study presents a qualitative methodological guidance that combines three types of research: exploratory, descriptive and explanatory and comprises three moments: literature review, data collections in the field using the semi-structured interviews; analysis and systematization of such data in form of report. The analysis of this study, based on the theory of agency and representation, found that the model of corporate governance of UEM seeks to adopt the principles of transparency, participation, accountability and corporate responsibility. These elements are key to improving the performance of employees and consequently the achievement of organizational objectives. Decision makers are called to intervene actively in clear policy and guidelines that will lead the organization to achieve the results set out in the strategic plan or operational planning instruments, although the relationship between the actors still need to be improved to ensure coordination between the parties.

Keywords: *Corporate Governance; Accountability and Interaction.*

Índice

<u>DECLARAÇÃO DE HONRA.....</u>	<u>iii</u>
<u>DEDICATÓRIA.....</u>	<u>iv</u>
<u>AGRADECIMENTOS.....</u>	<u>v</u>
<u>SIGLAS E ABREVIATURAS.....</u>	<u>vi</u>
<u>OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico</u>	<u>vi</u>
<u>ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS</u>	<u>vi</u>
<u>RESUMO.....</u>	<u>vii</u>
<u>SUMMARY.....</u>	<u>ix</u>
<u>PARTE I.....</u>	<u>1</u>
<u>INTRODUÇÃO, QUADRO TEÓRICO E TÉCNICAS DE PESQUISA.....</u>	<u>1</u>
<u>Nesta parte, são apresentados os elementos introdutórios sobre o que se pretende desenvolver com este estudo; o enquadramento teórico e a metodologia que orientam o estudo.</u>	<u>1</u>
<u>CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO GERAL.....</u>	<u>1</u>
<u>1. 1. Contextualização.....</u>	<u>2</u>
<u>1.2. Problematização.....</u>	<u>5</u>
<u>Até que ponto a interacção entre os órgãos de governação e de execução da UEM pode contribuir para a adopção e aplicação efectiva das boas práticas de governação corporativa?.....</u>	<u>10</u>
<u>1.3. Objectivos do estudo.....</u>	<u>10</u>
<u>1. 4. Justificação do tema.....</u>	<u>12</u>
<u>CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL.....</u>	<u>13</u>
<u>2. 1. Enquadramento Teórico.....</u>	<u>13</u>
<u>2. 1. 1. Teoria da Agência.....</u>	<u>13</u>
<u>2. 1. 2. Teoria da representação.....</u>	<u>20</u>
<u>2. 2. Definição de Conceitos.....</u>	<u>24</u>

2. 2. 1. Governação.....	24
2. 1. 2. Governação Corporativa.....	26
2. 2. 3. Prestação de Contas/Accountability.....	27
2. 2. 4. Órgãos Colegiais.....	30
CAPÍTULO III – REVISÃO DA LITERATURA.....	32
3. 1. Princípios básicos de governação corporativa.....	32
3. 2. Modelos de Governação Corporativa.....	34
3. 3. Importância da governação corporativa.....	35
3. 4. Governação Corporativa nas organizações do sector público.....	36
3. 5. Governação burocrática, representação democrática e prestação de contas.....	39
.....	45
3.6. Hipótese da pesquisa	46
<u>Assim, avança-se hipoteticamente com a suposição de que: a interacção entre os órgãos de governação e de execução da UEM influencia a forma como são adoptadas e aplicadas as boas práticas de governação corporativa.....</u>	<u>46</u>
CAPÍTULO IV – METODOLOGIA.....	47
4. 1. Natureza e fases da pesquisa.....	47
4. 2. Método de abordagem.....	49
4. 3. Operacionalização da pesquisa.....	50
4.3.1. Operacionalização da Hipótese	50
4.3.2. Operacionalização de Conceitos e Teorias.....	53
4.4. Escolha do caso de estudo	55
4. 5. Técnicas de recolha de dados.....	55
4. 6. Técnicas de análise e tratamento de dados.....	58
4. 7. Delimitação da amostra	59
4. 8. Limitações do Estudo.....	60

PARTE II.....	61
APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS.....	61
CAPÍTULO V - SITUAÇÃO DA GOVERNAÇÃO CORPORATIVA NO SECTOR PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE	61
5.1. Contexto geral da Governação Corporativa em Moçambique	61
5.2. O Exemplo do Modelo de Governação Corporativa do IGEPE.....	64
5.3. Modelo de Governação Corporativa das TDM SARL.....	67
CAPÍTULO VI: GOVERNAÇÃO CORPORATIVA NA UEM.....	70
6. 1. Breve Apresentação da Universidade Eduardo Mondlane.....	70
6.1.1. Breve historial da UEM.....	70
6.1.2. Princípios e valores.....	71
6.1.3. Visão.....	71
6.1.4. Missão.....	72
6.1.5. Objectivos.....	72
6.1.6. Comunidade Universitária	73
6.1.7. Unidades orgânicas	73
6. 2. Modelo de Governação da UEM.....	73
6.3. Representação e interacção entre actores no processo de governação da UEM	77
6.3.1. Resumindo as constatações desta secção	85
6.4. Aplicação das Boas Práticas de Governação Corporativa na UEM.....	87
6.4.1. Transparência e responsabilização na Governação da UEM.....	87
.....	90
6.4.2. Participação de diferentes actores envolvidos na governação da UEM.....	91
6.4.3. Responsabilidade Corporativa na Gestão da UEM	96
6.4.4. Mecanismos de prestação de contas pelos órgãos colegiais.....	103

<u>6.5. A influência das boas práticas de GC no desempenho organizacional.....</u>	<u>114</u>
<u>PARTE III.....</u>	<u>119</u>
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS, REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</u>	<u>119</u>
<u>CAPÍTULO VII – CONCLUSÃO.....</u>	<u>119</u>
<u>CAPÍTULO VIII – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</u>	<u>123</u>
<u>PARTE IV – ANEXOS.....</u>	<u>A</u>

PARTE I

INTRODUÇÃO, QUADRO TEÓRICO E TÉCNICAS DE PESQUISA

Nesta parte, são apresentados os elementos introdutórios sobre o que se pretende desenvolver com este estudo; o enquadramento teórico e a metodologia que orientam o estudo.

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO GERAL

A Governança Corporativa – GC é um instrumento de gestão e administração que consiste em criar um conjunto de mecanismos eficientes que influenciem o comportamento dos gestores do topo a tomarem decisões de interesse colectivo. Atendendo que a GC é um assunto com uma abordagem multilateral e multisectorial, a adesão das boas práticas de governação em Moçambique tornou-se essencial para a competitividade da economia, promoção e/ou transparência dos mercados de capitais e atracção de investimentos no país, tanto para as organizações do sector privado, tanto para as instituições do sector público.

Nas organizações do sector público, a aplicação dos princípios de GC ainda é pouco significativa, razão pela qual o foco deste estudo constitui-se na análise das práticas da GC nas organizações do sector público moçambicano com principal ênfase para os mecanismos de prestação de contas adoptados pelos órgãos de tomada de decisão na UEM.

O trabalho obedece duas partes estruturadas da seguinte maneira: Introdução, Quadro Teórico e Técnicas de Pesquisa, dividida em quatro capítulos, nomeadamente: Introdução Geral – contendo uma breve apresentação do que se pretende desenvolver no estudo, a contextualização, a delimitação do objecto, a definição do problema de pesquisa, os objectivos do estudo e a justificação ou relevância do tema; Enquadramento Teórico e Conceptual – apresentando as teorias e os conceitos orientadores da pesquisa; Revisão de Literatura – apresentando algumas reflexões de autores que debruçam-se sobre a governação corporativa, representação e prestação de contas; Metodologia – que compreende os instrumentos usados tanto para a recolha e análise de dados. A segunda parte compreende a governação corporativa no sector público em Moçambique, olhando especificamente para a UEM – é nesta parte onde há entrosamento das teorias, conceitos e metodologias, são analisados e discutidos todos os

dados recolhidos ao longo da pesquisa. Em seguida é feita a conclusão. Por fim, as referências bibliográficas e anexos.

1. 1. Contextualização

Segundo Chichava (2008), as reformas na administração pública, desde os finais dos anos 80 e princípios da década 90, têm caracterizado os discursos políticos de vários países neste período, sendo que as razões têm sido praticamente análogas para todos os países, pelo facto dos modelos tradicionais da administração pública não conseguirem dar respostas satisfatórias aos novos desafios. Por outro lado, Francisco (2011) sustenta que a administração pública burocrática que predominou em quase todo o século XX tem estado a mudar para uma forma mais flexível da gestão pública, influenciada não só pelo mercado, mas também pela mudança de atitude governativa nas instituições do estado, na medida em que um dos maiores problemas ou constrangimentos nestas instituições relaciona-se com a forma como elas são dirigidas, administradas, controladas e responsabilizadas.

Segundo o Instituto de Directores de Moçambique – IoDmz (2011), durante os últimos anos Moçambique tem registado um ambiente político e económico favorável aos negócios, usufruindo de taxas de juro estáveis e um crescimento macroeconómico sustentado. Tal como sucede com a maioria das economias em desenvolvimento no continente Africano e com antecedentes de conflitos civis, Moçambique apresenta um fraco desempenho do sector Público, razão que dita o alto nível de burocracia e de corrupção. No contexto económico, o problema vai para além da necessidade de adopção e implementação de boas práticas com vista a melhorar o mercado moçambicano, abrangendo, igualmente, a implementação de políticas e acções conjuntas no sentido de melhorar o desempenho da economia.

Portanto, de acordo com IoDmz (2011), o assunto sobre a Governança Corporativa evoluiu da revolução industrial e do processo de dissociação entre propriedade e controlo das sociedades anónimas, o que levou a um movimento internacional de adopção de medidas e normas para acautelar os diferentes interesses. Inicialmente, a GC tinha por objecto o conjunto de mecanismos de controlo interno e externo que procuram harmonizar os conflitos entre accionistas e gestores, resultantes da separação entre propriedade e controlo.

Em Moçambique, a governação corporativa vem ganhando maior espaço e destaque. Segundo Muhate (2008), este assunto é introduzido em Moçambique nos finais da década de 90, sendo que o foco da governação corporativa era a Confederação das Associações Económicas e Empresariais de Moçambique (CTA), instituição que representa o sector empresarial no País. E através do código comercial Moçambicano, aparecem as linhas de orientação para uma governação corporativa, embora o mesmo não seja um código de governação corporativa.

De acordo com o IoDmz (2010), no âmbito da governação corporativa foi produzido o código de governação corporativa de Moçambique inspirado nos códigos do Brasil e África do Sul, bem como no “*Livro Branco de Corporate Governance*” Português; sendo que o mesmo está alinhado ao *South Africa's King Code of Corporate Governance*.

O IoDmz (2010) sustenta que o código de governação corporativa define como uma das principais aplicações: a separação clara de papéis entre accionistas, conselheiros e executivos; o aprimoramento do processo decisório da alta gestão – etapas de iniciação, ratificação, implementação e monitoria; a diminuição da probabilidade de ocorrência de fraudes; maior institucionalização e melhor imagem da empresa; maior confiança e credibilização no mercado moçambicano; atracção de investimentos. Este código de governação corporativa apresenta a seguinte estrutura: os sócios, seus direitos e a protecção dos interesses minoritários; o Conselho de Administração, sua composição e funcionamento; o Conselho Fiscal; o Comité de Auditoria e a sua composição por membros não-executivos; a política de gestão de risco que as empresas devem adoptar; a auditoria interna e externa; o plano de comunicação da empresa, visando o posicionamento claro na sociedade e no mercado; a sustentabilidade e o seu respectivo relatório e; o cumprimento de normas.

No contexto das organizações do sector público que desenharam e aplicam modelos de Governação Corporativa podem-se destacar o Instituto de Gestão de Participações de Estado – IGEPE¹ e as Telecomunicações de Moçambique – TDM. O IGEPE, por exemplo, foi criado pelo Decreto n.º 46/2001, de 21 de Dezembro. Sendo que o seu

¹Ao nível de regulamentação de assuntos relativos a Governação Corporativa, importa salientar que o IGEPE – elaborou o “Guião de Boas Práticas de Governação Corporativa nas Empresas Participadas pelo Estado”.

Conselho de Administração é nomeado de acordo com os preceitos legais, e toda a sua actividade pauta-se pelo cumprimento da Lei e pelo zelo constante pela divulgação e exercício das regras e preceitos legais. São exemplo, o próprio Estatuto orgânico do IGEPE, regulamento interno e demais documentos e legislação reguladora da actividade e funcionamento do IGEPE, que estão elaborados de acordo com a Lei e com as necessidades, objectivos e missão do Instituto.

Neste contexto, o modelo de GC do IGEPE foi desenvolvido para: “atrair e consolidar parcerias estratégicas; projectar a imagem de um Estado que luta por uma gestão empresarial mais transparente e eficiente; melhorar e introduzir boas práticas nos procedimentos internos; adoptar códigos de conduta/ética, promotores de uma imagem positiva e normativa da postura e de procedimentos societários e para os gestores Públicos e Representantes do Estado; elevar a moral interna para, dentro do princípio de liderar pelo exemplo, apoiar as empresas participadas; melhorar o desempenho, no concernente às decisões estratégicas no processo de saneamento da carteira das empresas participadas e na realização de novos investimentos; realizar uma gestão integrada derivada de uma maior articulação e de uma Planificação Estratégica de médio/longo prazo; induzir as participadas a adoptar práticas de Governação Corporativa” (IGEPE, 2007: 13).

Por outro lado, em 2002, pelo Decreto n.º 47/2002 de 26 de Dezembro, foi transformada a TDM EP para uma Sociedade Anónima de Responsabilidade Limitada (TDM, SARL). Foi neste contexto que em 2003, através do Diploma Ministerial n.º 42/2003 de 16 de Abril, foram publicados os Estatutos da TDM SARL e nomeados os novos Órgãos Sociais da empresa. Assim, do ponto de vista da TDM a Governação Corporativa deve assegurar as boas práticas de gestão baseadas na definição clara de deveres e responsabilidades dos vários órgãos sociais da empresa. Assim, o objectivo do actual modelo de Governação Corporativa é prover a empresa de um instrumento de gestão promotor da eficiência e da eficácia organizacional, assim como de actos de gestão baseados na transparência.

O contexto acima apresentado ilustra que as práticas de governação corporativa em Moçambique apesar de não serem uma novidade ainda não são determinantes para o processo de gestão das organizações, particularmente públicas, onde com excepção de

algumas que criaram e implementam modelos de GC (IGEPE, TDM, etc.) nota-se uma fraca aplicação dos princípios de GC na administração e gestão das instituições do Estado. Portanto, é importante que este assunto pela sua relevância, seja claramente explorado e que continue sendo uma preocupação e um mecanismo de gestão organizacional virado para a melhoria das relações entre o agente e o principal para consolidar as vantagens competitivas das organizações do sector público.

1.2. Problematização

A literatura nacional e internacional demonstra grande preocupação com a área da Administração Pública, com foco na maneira como as organizações do sector são geridas. Sendo no entanto que no contexto nacional destacam-se com uma certa veemência algumas abordagens baseadas nas organizações do sector privado e, poucas ou pelo menos ocultas as pesquisas relacionadas com a aplicabilidade dos princípios de governação corporativa ao nível de sector público.

Slomski *et al* (2008) defendem que a governação corporativa compreende um sistema de decisões e práticas de gestão voltadas para a determinação e controlo do desempenho e da direcção estratégica das corporações. Portanto, é desenhada na busca da redução de riscos internos e externos inerentes ao negócio, na gestão de interesses, na redução da volatilidade dos resultados e na conquista da credibilidade. Assim, cumpridos esses aspectos, estamos perante uma governação corporativa desenvolvida para a ampliação das bases estratégicas viradas para a criação de valor. Sustentam ainda os autores, que a governação corporativa fornece a estrutura básica pela qual os objectivos da companhia são estabelecidos e os meios para atingi-los, assim como para o controlo do desempenho.

Numa perspectiva de prestação de contas Lloyd e Las Casas (2005) apontam quatro ambientes diferentes onde a *accountability* é necessária num contexto organizacional: a) aos financiadores, que mantêm a entidade, estabelecendo os mecanismos das obrigações contratuais; b) ao governo, que através da própria legislação regula o sector com conhecimento prévio da organização; c) aos doadores eventuais e voluntários que são os que constantemente colocam em prática as actividades da entidade, empregando dinheiro e tempo, podendo em alguns casos não compreender as técnicas de contabilidade e jurídicas aplicadas para prestar contas aos dois primeiros *stakeholders* e;

d) aos beneficiários, que são os demandantes das tarefas executadas, a causa de existir de uma organização e devem sentir-se parte dela, não meros objectos, portanto devem estar hábeis a participar dos procedimentos organizacionais.

Ainda de acordo com Las Casas e Lloyd (2005), para garantir uma prestação de contas eficaz dentro de uma organização é necessário um tratamento equitativo de modo a promover o mesmo grau de importância entre todos os interessados, sejam as organizações pares, os parceiros, os financiadores, os doadores, os governos, os membros e a comunidade, valorizando cada um por suas acções e comprometendo todos com os sucessos ou possíveis fracassos da entidade, mantendo sua legitimidade, eficiência e boa reputação.

No contexto nacional é preciso sublinhar que a Administração Pública moçambicana está mergulhada num grande desafio de modernização e de implementação de reformas administrativas que vêm desde a independência e acentuadas com a implementação da Estratégia Global da Reforma do Sector Público (2001-2011). Simione (2012) defende que essas reformas têm em vista a adopção de novas práticas de gestão pública consideradas fundamentais para responder aos problemas da eficiência e eficácia, da afirmação do interesse público como fundamento da actuação dos órgãos do Estado e, sobretudo do relacionamento entre o Estado e a sociedade. Assim, além da preocupação permanente em elevar o nível de desempenho, busca-se a transparência, responsabilidade, prestação de contas e, maior participação pública na Administração Pública.

No caso específico da Universidade Eduardo Mondlane, como exemplo de uma organização que faz parte da Administração Pública moçambicana entende-se haver necessidade de uma governação que enquadre todos os actores como forma de promover o relacionamento entre o Estado e a sociedade e permitir que a instituição responda da melhor forma os problemas de eficácia, eficiência, transparência, responsabilidade, prestação de contas e participação. No entanto, nota-se na prática que esses problemas existem porque há falta de ligação entre as componentes da sua estrutura administrativa, assim como no seu relacionamento com os outros actores envolvidos no processo governativo da UEM.

Os Estatutos da Universidade Eduardo Mondlane definem os seguintes Órgãos Colegiais: Conselho Universitário; Reitor; Conselho Académico e; Conselho de Directores. Sendo que o Conselho Universitário e o Reitor são os órgãos com poder de decisão na Universidade Eduardo Mondlane; enquanto, o Conselho Académico e Conselho de Directores são órgãos consultivos do Reitor e do Conselho Universitário, os quais são regidos por regulamentos próprios aprovados pelo Conselho Universitário².

Salientar que nestes Órgãos Colegiais os membros são eleitos pela Comunidade Universitária, sendo que os mesmos podem ser eleitos por outros segmentos da comunidade universitária, significando desta forma que estes órgãos devem directa ou indirectamente prestar contas das suas acções a todos aqueles que os elegeram e que estão envolvidos na gestão desta organização do sector público.

No âmbito da aplicação de uma governação corporativa inclusiva, transparente, com uma eficaz prestação de contas, assume-se que a mesma possa contribuir para melhorar a gestão administrativa desta organização. Estes seriam mecanismos de correcções que ajudariam de forma activa para o sancionamento de funcionários que tenham comportamentos que não estejam de acordo com a legalidade ou estabelecendo canais de comunicação que permitam aos tomadores de decisões terem mais compreensão das demandas e necessidades da população. Ainda, pode-se sustentar que se existirem órgãos de prestação de contas adoptados, eles podem actuar como mecanismos directos de indicação que permitem a uma organização corrigir comportamentos ou políticas sem necessidade de se esperar aos resultados de uma votação.

Assim, os órgãos colegiais existem, mas as decisões por si tomadas não são explicadas ou justificadas de forma clara à comunidade universitária, assim como aos demais intervenientes no funcionamento efectivo da instituição. Por outro lado, constatou-se através de algumas declarações apuradas aos diversos intervenientes no funcionamento da instituição, com alguma unanimidade que existem poucos mecanismos de prestação de contas e deste modo contribuem para comprometer a governação corporativa, uma vez que os Órgãos Colegiais só prestam contas somente quando há conselhos, ou seja, quando estão reunidos em sessões.

²Vide, Artigo 54 dos Estatutos da Universidade Eduardo Mondlane. Actualmente existe também o Conselho de Reitoria, mas criado fora do limite da análise desta pesquisa.

Compreendeu-se ainda que os membros dos órgãos colegiais nem sempre prestam contas a comunidade universitária, ou seja, aos seus “círculos eleitorais”, contribuindo desta forma, para que haja um défice de representação visto que o ambiente de prestação de contas aos beneficiários, apresentado por Lloyd e Las Casas (2005), não é tido em conta, atendendo que esta comunidade universitária e outros actores envolvidos ainda não dispõem da mesma informação que os órgãos colegiais. De uma forma geral, está-se numa situação em que pouco se verifica a equidade entre os interesses dos membros da comunidade universitária e dos órgãos colegiais, assim como nas intenções dos primeiros e nas acções dos segundos. Razão pela qual nasce a preocupação de compreender as razões de ausência de mecanismos efectivos de prestação de contas dos órgãos colegiais aos restantes intervenientes importantes para o funcionamento da UEM.

Portanto, os órgãos colegiais da UEM, tanto na dimensão vertical como horizontal, prestam contas de forma deficiente, na medida em que as suas acções além de serem justificadas somente em sessões, não são fundamentadas de forma clara para a comunidade universitária e os demais intervenientes ligados directamente às actividades da UEM. Também não prestam informações esclarecedoras das suas acções para a sociedade civil, assim como para a comunicação social. Então, a falta de clareza de alguns aspectos acima referidos, relativamente à prestação de contas dos órgãos colegiais à comunidade universitária é uma inquietação no âmbito do presente estudo.

O outro problema que se verifica no âmbito da administração das organizações do sector público moçambicano e particularmente da UEM está relacionado com a representação burocrática, aliada à falta da responsabilidade representativa da maioria dos gestores. Em geral, afirma Weber (1982), que a burocracia caracteriza-se por legitimidade do processo decisório, com um aparelho administrativo legalmente constituído, funções administrativas exercidas de modo continuado, e decisões formalizadas com base em documentos escritos. Portanto, como uma estrutura organizativa e administrativa, a burocracia é constituída por funcionários sujeitos à hierarquia e a regulamentos. O *staff* administrativo burocrático é o ‘tipo ideal’ de autoridade legítima que uma burocracia moderna deve exercer.

A questão de responsabilidade burocrática é fundamental para o funcionamento das organizações burocráticas, neste âmbito, Brehm e Gates (1999) defendem que esta depende das preferências dos burocratas individuais e é fundamental que os estudiosos de uma sociedade democrática se preocupem com a prestação de contas, responsabilidade e capacidade de resposta dos burocratas não eleitos para a democracia política. Na óptica destes autores, as eleições democráticas facilitam o controlo sobre o desempenho dos funcionários eleitos, mas estes, por sua vez, podem não implementar os aspectos que garantem o desempenho positivo do governo e que afectam directamente os interesses dos cidadãos.

Weber (1982), no seu modelo “ideal” de organização, aponta como característica a hierarquia, e cargos formais. Em Moçambique por força do princípio de delegação consagrado no decreto nº 30/2001, de 15 de Outubro, os órgãos hierarquicamente inferiores ganham poder de decisão sobre matérias que melhor conhecem por se situarem mais próximos dos problemas. Contudo, frequentemente verifica-se a avocação deste poder pelo superior para si, como forma de ganhar protagonismo e simular estar a trabalhar.

Assim, no âmbito da representação dos interesses da comunidade universitária, através dos órgãos colegiais, a burocracia insere-se num contexto de uma instituição organizativa e administrativa que estabelece relações de poder hierarquizado entre os representados e representantes. Portanto, por um lado existem os órgãos colegiais que são representantes dos interesses da comunidade universitária definida como conjunto de funcionários qualificados e competentes que designam os seus representantes e assistem no desempenho das suas funções, executam as tarefas sob sua responsabilidade.

Este problema de representação acima destacado está associado ao facto de que apesar de existir uma estrutura burocrática hierarquizada que coloca no topo os órgãos colegiais, seguidos pelas diferentes entidades da comunidade universitária, não há uma ligação de interesses entre estas partes, situação que contribui para a insatisfação de alguns membros da comunidade universitária. Em parte, esta situação relaciona-se com a questão da falta de informações concretas e fiéis no âmbito da escolha dos membros dos órgãos colegiais.

O problema de falta ou deficiência de informação pode ser explicado pela selecção adversa³ resultante da assimetria de informação entre os que delegam e os que são delegados, na medida em que em muitos dos casos são eleitos alguns representantes da comunidade universitária sem que se tenha informações correctas das suas capacidades e princípios governativos por eles seguidos. Em grande parte os membros do conselho universitário são designados para exercerem funções sem o mínimo conhecimento dos seus ideais, situação que eleva a questão do risco moral (que também é associada à assimetria de informação), onde os órgãos podem ser eleitos na esperança de cumprirem os objectivos definidos ao nível geral da organização, mas os mesmos, uma vez eleitos concentram-se mais em resolver assuntos de interesse particular.

Os problemas acima descritos podem-se resumir da seguinte maneira: deficiência das práticas de governação corporativa da UEM (a semelhança da maioria das instituições do sector público moçambicano), resultante da fraca de aplicação dos princípios de governação corporativa pelos órgãos colegiais. A isto associam-se os mecanismos deficientes de prestação de contas, sustentados pelo desequilíbrio de informação entre as partes envolvidas;

Portanto, decorrente do exposto surge a seguinte pergunta de partida: à

- ♣ *Até que ponto a interacção entre os órgãos de governação e de execução da UEM pode contribuir para a adopção e aplicação efectiva das boas práticas de governação corporativa?*

1. 3. Objectivos do estudo

Objectivo geral

³No âmbito da governação corporativa, a selecção adversa acontece se uma das partes envolvidas (agente ou principal) toma uma decisão sem ter informação suficiente sobre o processo de negociação. Assim, segundo Gonçalves e Tavares (2008), a selecção adversa é um desvio de eficiência no mercado, dado que as partes envolvidas têm informações distintas acerca da qualidade do produto, permitindo que seja praticado o mesmo preço para produtos de qualidades distintas. Neste caso, o risco existe antes de se tomar a decisão, portanto, se não há informação suficiente sobre as escolhas feitas existe um risco de fazer uma escolha errada. Assim, são vários os directores de faculdades e representantes da comunidade universitária que são escolhidos nesta instituição sem que se tenha a mínima ideia do prejuízo que estas pessoas podem trazer à instituição.

- Analisar no âmbito do modelo de governação da UEM, a adopção e aplicação das práticas da GC, a interacção dos diferentes actores envolvidos na governação e execução e a sua contribuição para a melhoria do desempenho organizacional.

Objectivos Específicos

- i. Explorar alguns exemplos de modelos de governação corporativa implementadas nas organizações do sector público em Moçambique;
- ii. Compreender a estrutura de governação da UEM e sua inserção nas linhas de GC;
- iii. Verificar a aplicação das boas práticas de governação corporativa pelos órgãos colegiais da UEM;
- iv. Entender com base no modelo de governação o grau de interacção dos diferentes actores envolvidos na gestão da UEM e sua contribuição para a melhoria do desempenho organizacional.

1. 4. Justificação do tema

A escolha do presente objecto de análise justifica-se em primeiro pela experiência profissional que a pesquisadora tem no assunto em análise e pelo facto de se sentir inquieta com alguns aspectos referentes ao processo de prestação de contas ao nível da Universidade Eduardo Mondlane. Esta inquietação surge como consequência de se denotar a falta de responsabilização, comprometimento e transparência na maneira como os órgãos colegiais fazem a gestão da instituição e se relacionam com os restantes intervenientes no processo de governação na instituição. Nota-se alguma deficiência na aplicação dos pressupostos e princípios da governação corporativa no sector público.

No contexto social, o estudo contribui para demonstrar que os mecanismos de prestação de contas quando forem sólidos e efectivos são decisivos para difundir confiança social e constituem um desafio para a consolidação da democracia e participação nos estados modernos no geral e garantir a participação dos diversos actores ao nível organizacional. Portanto, é importante compreender que através de mecanismos de prestação de contas os órgãos colegiais podem criar mecanismos de comunicação que ajudam na tomada de decisão e na melhor compreensão das necessidades dos seus colaboradores, assim como garantem o aumento da sua representatividade e confiança perante os seus representados.

No âmbito académico, sustentar que os mecanismos de controlo da acção estatal têm sido objecto de alguns estudos e pesquisas, mas percebe-se a prevalência dos trabalhos relativos ao controlo político, sem darem maior ênfase na *accountability* no ambiente organizacional e a sua relação com os outros ambientes externos. Então, através do mesmo pretende-se contribuir para uma reflexão sobre a importância de um processo mais efectivo e transparente, acompanhado de responsabilização na prestação de contas aos que depositam a sua confiança a algumas individualidades para desempenharem funções que beneficiem a instituição.

CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL

O presente capítulo apresenta diversas reflexões teóricas e conceptuais essenciais para a compreensão do assunto referente a governação corporativa no sector público, assim como na percepção da sua importância no âmbito da gestão das organizações do sector público baseada nos mecanismos de prestação de contas.

2. 1. Enquadramento Teórico

Para melhor compreensão e discussão dos pressupostos levantados neste estudo, apresenta-se um quadro teórico, acompanhado de conceitos operacionalizáveis que servem de orientação do estudo. Portanto, destacam-se duas teorias fundamentais para o estudo, nomeadamente: a Teoria da Agência ou Agente-Principal e a Teoria da Representação.

2. 1. 1. Teoria da Agência

A teoria de agência foi desenvolvida a partir das contribuições de Jensen e Meckling em 1976, embora tenha sido já referenciada por Berle e Means em 1932 quando abordaram a divergência de interesses resultantes da separação entre proprietário e gestão nas empresas. Deste modo, Jensen e Meckling (1976) defendem que a teoria da agência trata do relacionamento entre agentes nas trocas económicas, onde um actor (o principal) tem poder sobre o comportamento de um outro actor (o agente) em seu favor, sendo que o bem-estar do principal sofre influência das decisões do agente.

Neste contexto, recorre-se a Roza (2003), para consubstanciar que a teoria da agência trata dos problemas dos conflitos de interesse que surgem numa relação de contrato formal ou informal, quando as partes contratantes possuem informação assimétrica ou interesse. Assim, o principal objectivo desta teoria é explicar como as partes contratantes efectuem seus contratos de forma a minimizar os custos ligados aos problemas de assimetria de informação e a incerteza, destaca também, a existência de mercado e mecanismos institucionais capazes de completar os contratos para reduzir os referidos problemas.

Portanto, compreende-se que a base da teoria da agência está no relacionamento entre o agente e o principal, no qual o primeiro dispõe de informações privilegiadas em relação ao segundo e suas acções afectam o bem-estar das partes envolvidas. Este tipo de relação, coloca em acção o problema de assimetria de informação entre o agente e o principal, na medida em que o agente beneficia-se em prejuízo do principal. Para o caso em análise, a assimetria de informação corresponderia a pouca disponibilização de informação por parte dos órgãos colegiais à comunidade universitária no âmbito do seu relacionamento, sendo que se a comunidade universitária se apercebesse da tendência de ocultar algumas informações sentir-se-ia lesada e conseqüentemente surgiriam desconfianças que levariam a um conflito de interesse entre as duas partes. Assim, compreende-se que a prestação de contas, a transparência e a responsabilidade contribuem para um bom relacionamento entre as partes envolvidas no processo da gestão da UEM.

Ainda segundo Jensen e Meckling (1976), a relação agente-principal é um contrato em que o principal emprega o agente a desempenhar algum serviço em seu nome, e que envolve uma delegação de autoridade para o agente. Para estes autores, se ambas as partes da relação forem maximizadas com utilidade, acredita-se que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal. Posner (2000) defende que na relação agente-principal, o principal é beneficiado quando o agente desempenha uma tarefa para o agente com empenho.

Neste âmbito, Hitt, Ireland e Hoskisson (1999) sustentam que uma relação de agência existe quando uma parte delega a responsabilidade de tomada de decisão a uma segunda parte por compensação. Estes autores, defendem ainda que nesta relação pode haver oportunismo administrativo entendido como atitudes ou comportamentos relacionados com a busca de interesses pessoais. Assim, os problemas surgem quando o agente toma decisões que resultam na perseguição de objectivos conflitantes com os interesses do principal. Por exemplo, se na UEM existirem situações em que o agente (órgãos colegiais) apesar de ser delegado pelo principal (comunidade universitária), tome decisões que não sejam do interesse do principal, isso pode contribuir para que surjam conflitos de interesse entre os envolvidos.

Segundo Jensen e Meckling (1976), na relação de agência há sempre um conflito de interesses entre o principal e o agente. Na medida em que os dois indivíduos procuram maximizar os ganhos, razão pela qual os agentes não agirão na defesa do melhor interesse do principal. Deste modo, o conflito torna-se significativo quando: o comportamento dos agentes por parte do principal não é observável e quando existe uma assimetria de informações na relação, de modo que o agente detém melhores informações do que o principal.

Neste âmbito, Slomski *et al.* (2008), sustentam que as questões corporativas geram conflitos de interesse e conseqüentemente riscos que caso não sejam geridos de forma adequada dificultam o cumprimento das metas, reduzem o valor da corporação e colocam em risco a sua continuidade. Sustentam ainda que o primeiro conflito da governação corporativa está ligado a relação dos gestores (agentes) e dos accionistas controladores ou não (principal). Desta forma, os autores defendem que o problema de agência dos gestores é a base o entendimento dos problemas de governação corporativa e o ponto de partida para descobrir a melhor estrutura de governação a ser adoptada por cada organização.

O problema de agência, na perspectiva de Hatch (1997), envolve o risco do agente agir de acordo com seus interesses em vez dos do principal. Assim, para evitar os problemas de divergência de interesses, são realizados contratos que procuram alinhar os interesses dos agentes com dos principais. Ainda no âmbito de protecção dos interesses dos principais, é necessário que sejam instituídos mecanismos que reduzam a possibilidade de os agentes agirem em desacordo que em muitos casos é provocada pela assimetria de informação.

A assimetria de informação é uma das grandes razões do conflito na relação agente-principal e de acordo com Slomski *et al.* (2008) é constituída quando os gestores dispõem de informação privilegiada em relação das perspectivas da empresa, mas que no entanto, o principal não tem essa informação. Akdere e Azevedo (2006), citados em Slomski *et al.* (2008), também sustentam que há assimetria de informação quando a capacidade do principal de monitorar o comportamento e o trabalho do agente é limitada, restrita ou interrompida por vários factores que são apenas conhecidos pelo

agente. Dentro da análise sobre a assimetria de informação destacam-se os problemas de selecção adversa e do risco moral.

Em relação à selecção adversa o primeiro estudo desenvolvido é de Akerlof (1970), intitulado *The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. Neste estudo, Akerlof (1970), procura analisar os aspectos que envolvem uma transacção sob o ponto de vista do mercado de carros usados nos Estados Unidos. Deste modo o autor, sustenta que há uma assimetria de informação inerente ao processo, no qual o vendedor possui mais informações acerca do produto do que o comprador, gerando assim o problema da selecção adversa. Assim, a selecção adversa ocorre no momento pré-contratual, onde o comprador (principal) busca informações acerca de um produto a ser transaccionado e o vendedor (agente) mesmo que passe tais informações, tem melhor conhecimento do bem transaccionado que o comprador (principal). Para o caso em estudo, estaria a falar de uma situação de contrato entre a comunidade universitária e os membros dos órgãos colegiais eleitos por ela, no entanto, a comunidade universitária busca informações para elegê-los e em função delas toma a decisão de votar neste ou naquele, sem no entanto lembrar-se de que a informação que dispõe pode não ser completa ou ainda porque mesmo tendo consciência, sabe que é a única informação que pode ter.

Na perspectiva de Zotto (2005), a selecção adversa tem origem no facto de um dos agentes – por exemplo, o vendedor – ter mais informação a respeito do produto do que o outro – o comprador. Genericamente: se um dos jogadores tem mais informação que o outro sobre algum aspecto do jogo, o resultado pode não ser sequer satisfatório, já que tal distorção estimula acções preventivas, cautelosas, ineficientes. A mesma autora, sublinha que o conceito “selecção adversa” emergiu no mercado de seguros, para indicar situações em que as seguradoras cobram prémios médios para populações, com riscos diferenciados.

Recorre-se ainda a Carvalho *et al.* (2000), para consolidar que a selecção adversa deriva do custo de acesso à informação e consiste no facto de que a selecção do produto a ser buscado ocorre de forma ineficiente, logo, adversa, em função da assimetria de informação entre os que oferecem e os que procuram. Assim, a selecção adversa é um problema que acontece antes da assinatura de contrato, quando uma das partes

envolvidas dispõe de mais informação que a outra. Kreps (1994), afirma que a selecção adversa ocorre quando as partes envolvidas numa negociação sabe mais coisas relevantes que são desconhecidas por outra parte.

Na visão de Mishkin (2000), a selecção adversa é um problema de informação assimétrica que acontece antes da ocorrência da transacção. Por seu turno Lazear (1998) faz uma reflexão da selecção adversa no mercado de trabalho, onde defende que ocorre quando uma organização contrata trabalhadores em função de uma política de recrutamento equivocada, onde não consegue seleccionar os candidatos mais qualificados para ocupar as vagas, neste caso a selecção adversa acontece porque os candidatos a emprego têm mais informações sobre suas qualificações do que a empresa seleccionadora. Segundo Mattesini (1993), o incentivo para que a parte mais bem informada tente tirar vantagem da quantidade de informações é mínimo se existir intenção de criar um bom relacionamento com a outra parte envolvida, ou quando existe uma parte externa no processo de regulação. É comum que ocorram problemas de informação que levem a desvios de eficiência.

Portanto, a selecção adversa é um fenómeno de informação assimétrica que ocorre quando os intervenientes seleccionam de maneira incorrecta determinados bens e serviços no mercado. No âmbito da governação corporativa, a selecção adversa acontece se uma das partes envolvidas (agente ou principal) toma decisão sem ter informação suficiente sobre o processo de negociação. Por exemplo, a comunidade universitária da UEM poderia eleger os seus representantes, neste caso, os membros do Conselho Universitário, Conselho Científico e do Conselho de Directores sem no entanto ter uma informação completa das suas capacidades, responsabilidades, comportamento, profissionalismo, entre outros aspectos que possam influenciar o processo de governação corporativa nesta instituição.

Pode então, compreender-se que a selecção adversa ocorre quando existe assimetria na informação entre a comunidade universitária que compõe a UEM e os órgãos colegiais no que diz respeito ao risco que estes representam para a instituição antes de estes serem eleitos. A selecção adversa cria falhas de eficiência no cumprimento dos objectivos, impedindo a ocorrência de relações desejáveis entre estas duas partes. Deste modo, a selecção adversa pode ocorrer quando os órgãos colegiais da UEM dispuserem de

melhores informações sobre o funcionamento da instituição em relação as outras entidades que compõe a instituição e assim aproveita-las para persuadir a outra parte na sua eleição.

O outro problema relacionado com a assimetria de informação que se verifica na relação entre o agente e o principal, é o risco moral apresentado por Slomski *et al.* (2008), como aquele que diz respeito a possibilidade dos agentes agirem de forma adversa à esperada e desejada pelo principal, conforme o acordo de delegação feito. Isto é, quando os representantes agirem de maneira contrária aos interesses dos que lhes delegaram, e não desenvolvem o máximo empenho para o cumprimento das metas e objectivos traçados. Assim, o risco moral representa um problema de assimetria de informação que se manifesta após a transacção ter ocorrido, ou seja, quando o principal corre o risco de o agente se engajar em actividades indesejáveis que comprometam o cumprimento do contrato estabelecido entre ambos. Aqui destaca-se a ocorrência do risco moral quando os órgãos colegiais da UEM uma vez designados, não cumprirem com os pressupostos pelos quais foram designados e comprometerem o alcance dos objectivos da organização.

De modo a enquadrar esta teoria no âmbito de prestação de contas recorre-se a Pinho & Sacramento (2009), ao defenderem que a *accountability* nasce com a assumpção por uma pessoa de responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização. Desta forma, os autores expõem que: “A” delega responsabilidade a “B” e “B” assumindo a responsabilidade, tem a obrigação de prestar contas das suas acções para “A”, deste modo, “A” analisa as acções de “B”, e em função do resultado da análise, pode premiar ou castigar B”.

Deste modo, compreende-se que o A é o (principal) que corresponde aos eleitores ou a comunidade universitária da UEM, enquanto o B é (agente), correspondente aos órgãos colegiais da UEM. Desta forma, a comunidade universitária da UEM delega responsabilidade aos órgãos colegiais da UEM, que assumindo as responsabilidades delegadas tem a obrigação de prestar contas regularmente dos seus à comunidade universitária e por sua vez, a comunidade universitária tem o dever de analisar as acções dos órgãos colegiais e em função dos resultados, premiar ou castigar.

Neste caso, os órgãos colegiais ao serem designados ou eleitos pela comunidade universitária da UEM, e pela sociedade civil são delegados responsabilidades que garantam o bem-estar das partes envolvidas e o cumprimento dos objectivos institucionais. Assim, um dos mecanismos que permite avaliar se estes órgãos colegiais estão trabalhando, perseguindo os interesses comuns é a prestação de contas que pode ser feita através de apresentação de relatórios e planos de actividades, resultados esperados e alcançados e reuniões com os líderes das entidades orgânicas que compõe a instituição, assim como com os representantes da sociedade civil e os diversos órgãos de comunicação social.

Ainda no meio desta análise sublinhar que os órgãos colegiais como agente (que dispõe de melhor informação em relação a comunidade universitária) pode manipular o principal com informações que não estão de acordo com a realidade, produzindo relatórios não sustentáveis nem verídicos para o principal, visto que o problema de assimetria de informação não lhe permite ter completamente toda a informação que lhe permite fazer uma análise mais realística dos factos. Portanto, esta relação pode não funcionar perfeitamente devido à assimetria de informação, tanto de um lado como do outro, na medida em que o principal somente terá um pouco mais informação quando o agente assim o desejar, assim como por uma prestação de contas mais clara ao agente. Salientar ainda que mesmo assim o agente ainda continua em vantagem em relação ao principal, porque a disposição de informação não será sempre efectiva, mas pelo menos contribuirá para uma maior aproximação dos factos.

Sinteticamente a teoria de agência é trazida para o presente estudo para ajudar a compreender os mecanismos de relacionamento entre as duas partes, principalmente no âmbito da prestação de contas do agente em relação ao principal. Compreende-se que esta teoria ajuda a compreender a relação entre os órgãos colegiais da UEM e os restantes departamentos, repartições, funcionários, estudantes, inseridos no processo de governação corporativa da referida instituição, incluindo a sociedade civil. Esta relação deve ser vista no contexto antes da escolha dos representantes, assim como depois no sentido de compreender se os mesmos cumpriram com os objectivos pelos quais foram escolhidos e que precauções foram tomadas, assim, é preciso ter conta a questão da selecção adversa, assim como o risco moral.

2. 1. 2. Teoria da representação

Depois de se ter apresentado os pressupostos da teoria da agência e como a mesma ajuda a analisar o objecto da presente pesquisa, importa realçar a importância da teoria de representação no contexto de governação corporativa. Desta forma, buscar antes de mais Young (2006), para apresentar os três modos gerais pelos quais uma pessoa pode ser representada: interesses, opiniões e perspectivas. O primeiro modo de representação desenvolvido refere-se a representação por interesse, onde destaca que,

“A representação do interesse é corrente na prática política, e talvez haja mais teoria da representação do interesse do que de qualquer outro tipo de representação (...), faz parte do processo de livre associação na democracia comunicativa que as pessoas tenham liberdade de pressionar, politicamente, por políticas que atendam a seus interesses e de se organizar com outras pessoas que tenham interesses similares a fim de obter influência política” (Young, 2006: 159).

Relativamente à representação de opiniões a autora avança que resultam de crença sobre como as coisas são ou como devem ser e os critérios políticos que daí se seguem. Englobam opiniões religiosas, culturais, de conhecimento ou um conjunto de princípios normativos.

“Uma democracia comunicativa requer a livre expressão e o questionamento de opiniões, bem como uma ampla representação de opiniões em discussões que levem a decisões políticas” (Young, 2006: 160-161).

Por fim, sobre a representação por perspectiva a autora sustenta a ideia de perspectiva busca captar a sensibilidade da experiência do posicionamento num grupo, sem especificar um conteúdo unificado para aquilo que a percepção vê.

“A perspectiva é uma abordagem da maneira de olhar eventos sociais, a qual condiciona, mas não determina o que se vê (...), assim, podemos muito bem encontrar pessoas que têm uma perspectiva social semelhante, mas que fazem interpretações diferentes de uma mesma questão” (Young, 2006: 160-161).

Assim, na visão da autora, representar um interesse ou uma opinião geralmente envolve promover certos desdobramentos específicos no processo de tomada de decisões, ao passo que representar uma perspectiva geralmente significa promover certos pontos de partida para a discussão. A partir de uma determinada perspectiva social um representante coloca certos tipos de questões, relata certos tipos de experiência, retoma

uma determinada linha de narrativa histórica ou expressa um certo modo de olhar as posições de outrem.

De acordo com Aires (2009), a teoria da representação é geralmente associada a Thomas Hobbes, partindo de sua teorização do contrato social. Está principalmente preocupado com o estabelecimento dos pactos e acordos firmados entre governantes e população, sendo que a sua concepção de representação está ligada a dois elementos centrais: *autorização* e *delegação*, que sujeitam o indivíduo ao poder instituído. Nesta perspectiva, a autorização constitui a essência da representação, uma vez que a inicia e a legitima. No entanto, percebe-se na concepção de representação de Hobbes a ausência de responsabilidade e protecção dos interesses da população, de modo que o representante se torna totalmente livre para agir como quiser. Este é um fenómeno que ocorre constantemente nas situações em que uma parte representa a outra, visto que os representantes (exemplo dos órgãos colegiais da UEM), são autorizados a tomar decisões que afectam todos os que estão envolvidos no funcionamento de uma organização, mas tal não significa que vão defender os interesses colectivos, podendo apenas optar por satisfazer os interesses individuais.

A mesma autora sustenta que representatividade é um atributo do sistema democrático e, enquanto tal, é resultado de operações múltiplas e complexas. Diante disto a expectativa é de que arranjos diversos produzam resultados igualmente diferentes, mas também um mesmo arranjo institucional pode produzir graus distintos de representatividade, ao longo do tempo. Há duas dimensões institucionais que devem ser salientadas em virtude de sua estreita relação com a teoria da representação: a) cargos de eleição, onde o governo será mais democrático, quanto maior o número de cargos preenchidos mediante eleição directa; b) eleições indirectas, não permitem a realização da expectativa de representação e torna indirecta a responsabilidade, reduzindo a probabilidade efectiva da representação (ibidem).

Lima Júnior (1997) sustenta que na teoria moderna da representação destaca-se Edmund Burke, que defende uma concepção que desvincula o mandato do representante do mecanismo eleitoral, ou seja, da autorização. Este teórico, analisando a Revolução Francesa e o constitucionalismo inglês, argumenta que um governo efectivo é automaticamente representativo, independente de uma autorização formalmente

reconhecida ou aceita. Portanto, nesta perspectiva a representação refere-se apenas ao acto de favorecer os interesses dos outros, mesmo que não haja nenhuma autorização ou responsabilidade formal.

De acordo com Pitkin (1983), o debate fundamental entre os teóricos da representação tende a uma polarização em relação ao papel do representante. Deste modo, uns defendem a relação com os representados, sendo que o governante deve agir em favor desses representados, como se eles próprios estivessem agindo porque consideram que não há representação, se o governante age de forma oposta aos desejos dos representados; outros sustentam que o representante deve agir de acordo com seu julgamento, em favor dos cumprimentos dos objectivos estabelecidos, porque a representação não existe se o representante não é livre para agir de acordo com seu julgamento, sendo um mero fantoche da população. Concorda-se com a última posição, mas considera-se também que é importante agir de acordo com o seu julgamento, mas tendo em conta os interesses dos representados, visto que os objectivos traçados devem ir de acordo com o bem colectivo.

Ainda neste contexto, destaca-se a percepção de Burke em Lavalley *et. al.* (2006: 89), ao defender a representação virtual como aquela que enfatiza a harmonia de interesses e sintonia de sentimentos e desejos entre os que representam outras pessoas e as pessoas a serem representadas, embora os primeiros não tenham sido, escolhidos pelos segundos. Portanto, compreende-se que apesar de algumas pessoas não serem directamente delegadas por um determinado grupo de pessoas podem desenvolver actividades que beneficiem estas pessoas.

Quanto à representação ligada à prestação de contas, Young (2006) sustenta que no processo de convocação dos representantes para prestar contas sobre as decisões tomadas, os cidadãos continuam a se constituir como uma base eleitoral e voltam a engajar-se no debate, discutindo sobre a adequação e as implicações daquelas decisões. Esta autora defende que a responsabilidade do representante não consiste apenas em relatar aos cidadãos como cumpriu o mandato por eles autorizado ou como serviu aos seus interesses, mas também em persuadi-los da adequação de suas avaliações. Outro aspecto de grande relevo avançado pela autora é de que na maioria das democracias existentes o momento da prestação de contas é mais fraco que o da autorização, sendo

que em muitos sistemas de representação, a única forma de efectivar a prestação de contas é a re-autorização por meio da reeleição.

Com base nos argumentos da teoria da representação vista num contexto de prestação de contas, Manin, Przeworski e Stokes (2006) defendem que a representação por prestação de contas ocorre quando (i) os eleitores votam para reterem os representantes somente quando eles agem em favor do interesse dos primeiros, e (ii) o representante escolhe políticas necessárias para ser reeleito. A visão padrão de como funciona o mecanismo de prestação de contas baseia-se no “voto retrospectivo”, onde os cidadãos estabelecem alguns parâmetros de desempenho para avaliar os governantes e votam contra os representantes a menos que satisfaçam esses critérios. Enquanto o governo na esperança de ser reeleito e antecipando a regra de decisão dos eleitores, faz o que for possível para satisfazer tais critérios.

Decorrente desta análise, compreende-se que a prestação de contas não é suficiente para exortar a representação dos interesses de todos quando os eleitores têm informações incompletas, destacando-se ainda a questão da assimetria de informação já abordada acima. Portanto, na UEM somente se pode garantir a representação dos interesses das partes envolvidas se os órgãos colegiais fornecerem informações completas à comunidade universitária e a sociedade em geral e é importante que a informação seja disponibilizada de forma efectiva sem restrições para todos os que estão envolvidos no processo e que contribuem para o desenvolvimento da UEM e de outras instituições do sector público.

Operacionalizando as teorias abordadas procura-se aliar a teoria de agência e a teoria da representação no âmbito de prestação de contas e compreende-se o agente (representante) deve agir em função da garantia dos interesses principal (representado), sendo que as suas acções do representante devem estar viradas para o cumprimento dos objectivos gerais das partes, e o conflito entre eles deve ser justificável em termos do interesse que as partes têm. Por outro lado, no âmbito da UEM, para que haja uma representação efectiva há necessidade de se garantir que as partes envolvidas tenham informação completa, que pode ser feita através de uma prestação de contas dos órgãos colegiais à comunidade universitária e outras entidades envolvidas nesse processo de governação corporativa.

Assim, a melhor maneira de garantir a autenticidade de uma representação burocrática no contexto da UEM é a presença de um compromisso representativo autêntico por parte dos órgãos colegiais; entretanto, devido à sua subjectividade, há necessidade de introduzir mecanismos institucionais formais que garantem e regulem esse compromisso, uma vez que representar alguém não é sinónimo de representação efectiva dos interesses deste, mas quando esta é aliada ao comprometimento com os interesses dos representados minimizam-se os conflitos entre o agente ou representante e o principal ou representado.

2. 2. Definição de Conceitos

No âmbito dos objectivos da presente pesquisa torna-se pertinente definir os seguintes conceitos operacionalizáveis: *Governança, Governança Corporativa, Accountability e Órgãos Colegiais.*

2. 2. 1. Governança

Não há um consenso sobre o significado do termo governança, no entanto, para os objectivos são avançadas algumas definições, que ajudam a compreender melhor o conceito.

Neste âmbito Kjaer (2004) sustenta que *Governança* tradicionalmente era associada ao poder político, mas nos anos 80, ressurge com novo significado, referindo-se a algo mais extenso que governo. Esta autora apresenta três definições modernas.

- Governança é auto organização, redes inter-organizacionais caracterizadas por interdependência, intercâmbio de recursos, regras de jogos e autonomia significativa com o Estado (Rhodes 1997: 15).
- Governança engloba sistemas de controlo a todos os níveis da actividade humana; desde a família até as organizações (Rosenau 1995:13).
- Governança refere-se ao organizador de regras de jogo de políticas formais e informais, para o exercício do poder e resolução de conflitos em torno dessas regras (Hyden 1999:185).

A governação pode ser vista como “a capacidade institucional de prover demandas públicas e outros serviços para os cidadãos do país ou seus representantes com efectiva transparência, imparcialidade e prestação de contas” (Kjaer, 2004: 14).

Segundo Harrison (1998) existe uma distinção entre a administração e a governação, na medida em que a última não se preocupa apenas em executar as acções, mas em direccionar a organização, em supervisionar e controlar as acções executivas da administração, assim como em satisfazer as expectativas legítimas pela prestação de contas e regulação dos interesses além dos limites incorporados. Já na perspectiva de Edwards (2002), a governação pode ser compreendida pelos principais elementos, nomeadamente: transparência, participação, prestação de contas, equidade, eficiência e administração das relações.

No entanto, Michalsk, Miller e Steven (2001:9) citados por Ingraham e Lynn (2004:4), sustentam que *Governação* seja pública ou privada pode ser simplesmente definida como “o exercício geral da autoridade”, onde autoridade refere-se ao sistema de prestação de contas e controlo. Aqui, são incluídos os acordos globais e locais, as estruturas, normas e práticas formais e informais e os sistemas de controlo espontâneos e intencional. Fala-se também de governação económica para se referir ao processo produtivo: controlo de processo de produção de bens e serviços numa fábrica, numa empresa multinacional, etc.

Para Heywood (2000:19), *Governação* é o processo através do qual a vida social é coordenada, quer através de hierarquias e mercados, quer através de redes auto-organizativas ou cadeias. Por isso, governação é um conceito que envolve o exercício de poder nas suas variadas formas (sector público, a sociedade civil, e outros actores sociais).

Portanto, atendendo que o estudo enquadra-se no âmbito da governação corporativa associada à prestação de contas, considera-se a definição de Kjaer (2004), mais próxima dos objectivos que se pretendem atingir na medida em que olha para o conceito de governação como a capacidade institucional que fornece as demandas públicas e outros serviços aos cidadãos ou seus representantes de forma transparente, imparcial e atendendo a prestação de contas como um dos princípios fundamentais.

2. 1. 2. Governação Corporativa

Segundo Steinberg (2008), o termo “Governação Corporativa”, é uma tradução do termo inglês *corporate governance*. Assim, a origem do conceito governação provém do latim “*gubernare*”, que vem a ser “governar”, “dirigir”, “guiar”, “gerir” enquanto corporativa vem de corporação.

Assim de acordo com Salvador; Três & Costalonga (1999), o conceito de Governação Corporativa surge, na teoria económica tradicional, no momento em que o titular da propriedade delega o poder de decisão sobre sua propriedade a um agente. Desta maneira, pode-se definir governação corporativa como:

“Todos os sistemas de controlo, tanto financeiros como outros, pelos quais uma organização é dirigida e controlada” (CARDOSO, 2004: 13).

Por outro lado, a OECD (2004) define a governação corporativa como um conjunto de relações entre o conselho de administradores de uma firma, seus accionistas e demais interessados, promovendo a estrutura pela qual os objectivos da empresa são estabelecidos, os meios para alcançá-los e os critérios de mensuração da performance são determinados.

O Instituto Brasileiro de Governação Corporativa - IBGC citado por Slomski *et al.* (2008) define Governação Corporativa como:

“O sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Accionistas, Conselho de Administração, Directoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governação corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade”(Slomski *et al.*, 2008: 8).

Por outro lado, Santos (2004) define governação corporativa como sendo a capacidade de controlar o comportamento dos agentes de uma organização, fazendo com que os recursos da mesma sejam mobilizados e aplicados de forma eficaz e eficiente e sob níveis de riscos adequados para o cumprimento da missão e dos objectivos requeridos pelos accionistas e outros participantes relevantes.

No contexto moçambicano, são desenvolvidas várias experiências viradas para a governação corporativa e assim, recorre-se à experiência da TDM. Deste modo, a TDM define este conceito como “conjunto de boas práticas de gestão baseadas na definição

clara de deveres e responsabilidades dos vários órgãos sociais da empresa” (TDM, 2009: 18).

Deste modo, compreende-se que são variadas as definições de governação corporativa, mas quase todas são convergentes em torno de uma visão económica da empresa. Elas pressupõem desde um carácter sobremaneira regulador até muito próximo de uma definição de poder, de forma a defender o papel centralizador na empresa para os seus proprietários. No entanto, todas as que foram acima apresentadas enquadram-se nos propósitos da pesquisa, na medida em que procuram demonstrar que a governação corporativa compreende as relações entre os vários actores envolvidos no desenvolvimento das actividades de uma organização.

2. 2. 3. Prestação de Contas/Accountability

Esta secção procura focalizar as reflexões de diferentes autores sobre o conceito de *accountability*, incluindo as suas dimensões principais (vertical, horizontal) e demais que são apresentadas por vários autores que se debruçam sobre a matéria.

Antes sustentar que através da literatura feita compreende-se que não haja uma definição consensual sobre o conceito de prestação de contas (*accountability*), mas com base na literatura consultada e tendo em conta os objectivos do presente estudo, avança-se em primeiro com a definição de O’Neil, Forest e Hudson (2007:3), quando sustentam que a prestação de contas refere-se a natureza de relacionamento entre duas partes. No relacionamento entre duas partes, A presta contas a B se A é obrigado explicar e justificar as suas acções B, e B ter a capacidade de sancionar A se a sua conduta ou explicação for considerada insatisfatória. Estas duas dimensões de prestação de contas (explicação e sancionamento) devem existir para que haja uma real prestação de contas (*accountability/responsabilização*). Ambas dimensões requerem a transparência, na ausência de informação fiável e atempada nunca pode ser a base para explicação e sancionamento.

Na perspectiva de Sano (2003), não há um termo na língua portuguesa que exprime verdadeiramente o significado de *accountability*, no entanto sustenta que pode-se entender como um cumprimento pelo serviço público do dever de prestar contas a um organismo de controlo, ao parlamento ou à própria sociedade.

Enquanto para Schedler (1999), o termo *accountability* desenvolve: a) a capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus actos e b) a capacidade das agências de prestação de contas, impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos. Portanto, a noção de *accountability* envolve a capacidade de resposta e capacidade de punição.

Na tentativa de diferenciar os tipos de *accountability* O'Donnell (1998) desenvolve uma abordagem inovadora, ao diferenciar *accountability* segundo categorias. Assim, na perspectiva deste autor *accountability* pode-se apresentar sob a forma de três categorias: Vertical, Horizontal e Societária. Por sua vez, Schedler (1999), sustenta que para além das dimensões mencionadas por O'Donnell a *accountability* pode ser: política, administrativa, de relações de eleitorado e de mercado.

Portanto, segundo O'Donnell (1998), a *accountability* vertical refere-se à vigilância e sanções que eleitores, imprensa, ONG's, e outras organizações da sociedade civil exercem sobre funcionários públicos. Portanto, implica a existência de um agente de controlo externo, e é o meio disponível para que cidadãos comuns possam actuar na fiscalização da actividade pública dos seus representantes.

De acordo com Oliveira (2010), a *accountability* vertical pode-se designar de *accountability* política ou democrática. Para este autor esta refere-se ao controlo político realizado pelos cidadãos e o momento da reeleição é a melhor forma de realização da *accountability* vertical, uma vez que a reeleição funciona como um prémio e não como uma punição. Para consubstanciar esta ideia, Sano (2003) sustenta que o resultado das urnas indica qual é a percepção dos eleitores em relação à actuação dos governantes. Ainda neste âmbito, autores como Acosta, Joshi & Ramshaw (2010) defendem que os mecanismos da *accountability* vertical referem-se à relação entre os agentes do Estado que têm um mandato efectivo para responder por suas acções (legislaturas, representantes eleitos e governos locais) e os cidadãos concebidos como os principais (eleitores, sociedade organizada e *media*).

Ainda no debate sobre a *accountability* vertical, há que sustentar que a mesma não pode ser vista somente numa dimensão política, na medida em que também é considerada um mecanismo de poder popular que incide sobre os actos dos políticos e de outros agentes públicos. A este respeito, O'Donnell (1998), consubstancia que, apesar de os principais

mecanismos/instrumentos de *accountability* serem o voto e a acção popular na prestação de contas vertical, os mecanismos institucionais permitem ao cidadão e a sociedade civil uma prestação de contas pelos agentes públicos.

Em relação a *accountability* horizontal, O'Donnel (1998) sustenta que é a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas, realmente dispostas e aptas, a tomar acções que ultrapassem a vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento das acções ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que podem ser qualificadas como ilegais. Portanto, a *accountability* horizontal compreende os mecanismos de supervisão, controlo e avaliação recíproca dos vários níveis do governo que são exercidos através de agências e instituições estatais possuidoras de poder legal e de facto.

Por fim, *accountability* societária segundo Smulovitz e Pruzzotti (2000) é um mecanismo não eleitoral de controlo, mas vertical que se baseia nas acções de um conjunto complexo de associações e movimentos de cidadãos, assim como da *media*. De acordo com estes autores, estas acções visam expor erros nas actividades governamentais, trazendo novas questões para a agenda pública ou activando a operação de agências horizontais. Desta forma, a *accountability* é complexa e engloba, inclusive, o conceito de controlo popular dos órgãos representativos da sociedade, começando com o voto até a regulação feita pela transparência de actos e contas dos políticos e das instituições.

Desta forma, consideram-se fundamentais as definições de O'Neil, Forest & Hudson (2007), e Schedler (1999), na medida em que os primeiros defendem que a prestação de contas compreende o relacionamento entre duas partes, onde uma das partes tem o poder de sancionar a outra caso não cumpra com os seus deveres, tendo em conta que estas partes requerem a transparência e a ausência de informação fiável e atempada nunca pode ser a base para explicação e sancionamento. Por outro lado, o segundo desenvolve este conceito olhando para a capacidade de resposta dos governos, a capacidade das agências de prestação de contas, impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos.

Decorrente disto, pode-se olhar *accountability* como uma forma de controlo social ou de subordinação do poder público às estruturas formais e institucionalizadas no âmbito da

gestão pública, obrigando as entidades que exercem esse poder a prestarem contas e a tornarem a sua administração mais transparente, responsável e eficiente.

2. 2. 4. Órgãos Colegiais

De acordo com Marcelo Caetano órgão “é o elemento da pessoa colectiva que consiste num centro institucionalizado de poderes funcionais a exercer pelo indivíduo ou pelo colégio de indivíduos que nele estiverem providos com o objectivo de exprimir a vontade juridicamente imputável a essa pessoa colectiva” (Caetano, 1973: 204). Para este autor, *Órgãos colegiais* são aqueles que têm mais do que um titular, geralmente três ou mais em número ímpar, aos quais se contrapõem os órgãos singulares, que têm um único titular. É aos órgãos da pessoa colectiva que compete exprimir o seu pensamento e executar a sua vontade.

Segundo Nunes (2008), *órgão colegial* é um grupo composto por vários membros que em conjunto tomam decisões de gestão em nome das organizações que representam. Assim, num órgão deste tipo, todos os seus membros têm o mesmo poder de decisão, daí a sua designação. O mesmo apresenta os seguintes exemplos de órgãos colegiais: as juntas, os conselhos, comités, grupo de trabalho, comissões, etc. Assim, os órgãos colegiais são compostos por dois ou mais titulares, no entanto, os órgãos colegiais da actualidade tem no mínimo três titulares e deve por norma serem compostos por um número ímpar de membros.

Os Estatutos da Universidade Eduardo Mondlane – EUEM definem os seguintes órgãos colegiais: Reitor; Conselho Universitário; Conselho Académico e; Conselho de Directores. Sendo que o Conselho Universitário e o Reitor são os órgãos com poder de decisão na Universidade Eduardo Mondlane; enquanto, o Conselho Académico e Conselho de Directores são órgãos consultivos do Reitor e do Conselho Universitário, os quais são regidos por regulamentos próprios aprovados pelo Conselho Universitário (EUEM, Artigo 54).

Assim, a pesquisa estabelece a relação entre os conceitos governação corporativa, prestação de contas e órgãos colegiais. Esta relação pode influenciar a clareza dos mecanismos de prestações de contas dos órgãos colegiais, e contribuir para a disponibilização completa de informação às partes envolvidas na busca da aplicação

efectiva dos princípios de governação corporativa. Desta forma, o processo de governação torna-se mais inclusivo e representativo, na medida em que permitirá que todas as partes envolvidas tenham conhecimento dos mecanismos que são usados para gerir a UEM.

CAPÍTULO III – REVISÃO DA LITERATURA

A revisão de literatura vai contribuir com algumas abordagens que se debruçam sobre a governação corporativa, representação democrática, burocracia e o processo e mecanismos de prestação de contas. Neste ponto, são apresentadas reflexões sobre os princípios básicos, os modelos, a importância da GC; a GC nas organizações do sector público e por fim, são trazidas análise sobre a governação burocrática, representação democrática e prestação de contas no âmbito das organizações do sector.

Antes de mais buscar Steinberg (2008), para sublinhar que a adopção das melhores práticas de governação corporativa tem-se expandido em quase todo o mundo nos últimos anos, destacando-se a busca do comprometimento das organizações com a nova realidade societária que se reflecte nas estruturas do poder de controlo em curso. Portanto, segundo este autor, há uma compreensão de que a governação corporativa está relacionada com a questão do conflito de agência, originado pela separação entre a propriedade e o controlo.

3. 1. Princípios básicos de governação corporativa

Os princípios da governação aplicados nas organizações, segundo o Instituto Brasileiro de Governação Corporativa (IBGC, 2006) podem ser divididos em quatro práticas representativas de um sistema de valor:

- i. Transparência (*disclosure*), destacando as informações transparentes que tem impacto nos negócios, nas oportunidades e nos riscos;
- ii. Equidade (*fairness*), procura o senso de justiça, tratamento igualitário aos accionistas e outras partes intervenientes no processo;
- iii. Prestação de contas (*accountability*), sustentada pelas práticas contáveis acompanhadas de auditorias e responsabilização;
- iv. Responsabilidade corporativa (*compliance*), no sentido de que deve haver conformidade com as regras aplicadas a todas as empresas que actuam no mercado.

Autores como Slomski *et al.* (2008) sustentam que o código das melhores práticas de governação corporativa do IBGC, inspirado nos principais códigos internacionais de governação está fundamentado nos seguintes princípios básicos: transparência, equidade, prestação de contas, responsabilidade corporativa.

Neste âmbito, os autores procuram explicar cada um desses princípios, recorrendo a vários autores. Portanto, de acordo Slomski *et al.* (2008), em relação ao *princípio de transparência* o IBGC explica que mais do que a obrigação de informar, a administração deve cultivar o desejo de informar sabendo que da boa comunicação interna e externa, principalmente quando é espontânea e franca, resulta um clima de confiança ao nível interno, assim como nas relações que a organização estabelece com os outros. Esta comunicação deve abranger muitos outros factores que norteiam a acção empresarial e que contribuem para a criação de valores.

Em relação ao *princípio da equidade*, os autores sustentam que se caracteriza pelo tratamento justo de todos os grupos minoritários, sejam de capital ou de actores como colaboradores, clientes, fornecedores ou credores. Neste contexto, não se aceitam quaisquer políticas ou atitudes discriminatórias (*ibidem*).

Relativamente ao *princípio de prestação de contas*, que constitui o principal objecto da análise da pesquisa, os autores sustentam que se fundamenta na prestação de contas que os agentes da governação corporativa devem realizar sobre a sua actuação a quem os elegeu, respondendo integralmente por todos os actos que praticarem no exercício dos seus mandatos (*ibidem*).

Por fim, quanto ao *princípio de responsabilidade corporativa*, os autores defendem que a base é que os conselheiros e executivos devem zelar pela perenidade das organizações, onde devem, no entanto, incorporar considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações. Sustentam que a responsabilidade corporativa é uma visão mais ampla da estratégia da organização que contempla todos os relacionamentos com a comunidade em que a sociedade actua (*ibidem*).

Por seu lado, o Instituto de Directores da África do Sul – IODsa (1994) apresenta mais três princípios básicos da governação corporativa, nomeadamente: *independência*, *ética*

e a *disciplina*, no qual defende que uma boa gestão de empresa deve ser consciente e responder às questões sociais, dando maior prioridade aos padrões de ética.

3. 2. Modelos de Governança Corporativa

Diversos modelos têm sido propostos para analisar a questão da governança corporativa. TurnBull (1997), baseado nos estudos de Hawley e Williams (1996) elaborados para a OCDE, aponta quatro modelos de GC a destacar:

- a) *Modelo Financeiro Simples* – onde a GC é estabelecida segundo os caminhos pelos quais os investidores da corporação asseguram o retorno do capital investido. Assim, o modelo financeiro simples, visando assegurar o retorno sobre o capital dos proprietários (accionistas), estimula a definição de regras e incentivos, ou seja, de contratos explícitos e implícitos que objectivam alinhar efectivamente o comportamento dos administradores com os anseios dos proprietários. Os contratos são determinados pelas empresas mais do que pelo sistema legal ou pelas normas culturais.
- b) *Modelo da Administração ou da Representação* – neste modelo, direcção é a representante dos interesses organizacionais, ou seja, é ela que maximiza os benefícios corporativos e garante o retorno de investimentos aos accionistas. Este modelo sugere que, comparativamente aos conselhos de administração, os gerentes sejam mais eficientes para gerir a corporação, isso em função de os conselhos serem considerados ineficazes e se tornarem redundantes, principalmente quando existe um accionista maioritário, como, por exemplo acontece em organizações familiares ou no Governo.
- c) *Modelo de actores/stakeholders* – os elementos de inter-relação da organização são mais relevantes que os próprios accionistas. Neste modelo, a corporação é tida como um sistema de actores operando numa sociedade que provê a infraestrutura legal e de mercado.
- d) *Modelo Político* – neste modelo os interesses do investidor convergem para um processo de articulação política, que visa aumentar o seu direito de voto, com o fim de reverter a política corporativa dominante, considerando que os demais interessados na corporação também têm essa possibilidade.

3. 3. Importância da governação corporativa

Na perspectiva de Marques (2007), a governação corporativa é um tema que tem reunido importância, entretanto suas ferramentas e estrutura analítica ainda estão incompletas. Sua popularidade tem crescido representativamente no meio privado, por representar um conceito agregador dos processos destinados à promoção da *accountability*; no sector público também encontram-se processos próprios de *accountability* que podem ser associados à governação corporativa.

De acordo com Slomski *et al.* (2008), a governação corporativa enquadra-se num sistema de decisões e práticas de gestão voltadas para a determinação e controlo do desempenho e da direcção estratégica das corporações. Por essa razão, a busca da redução de riscos internos e externos inerentes ao negócio, a gestão de interesses, a redução da volatilidade dos resultados e a conquista da credibilidade dos investidores e da sociedade em geral são aspectos próprios da governação corporativa para ampliação das bases estratégicas da criação do negócio.

“Em um contexto mais abrangente, governação corporativa enquadra-se num sistema de relações que se estabelece numa sociedade entre administradores, accionistas, membros do conselho de administração, auditores e outros *stakeholders*, através do qual se procura melhorar a gestão da sociedade e aumentar o valor da empresa” (Slomski *et al.*, 2008: 5).

Ainda de acordo com Slomski *et al.* (2008), as principais acções preconizadas pela maioria dos mercados que adoptaram os princípios da governação corporativa são: i) reduzir a assimetria de informação; ii) tratar de modo equitativo a todos os investidores; iii) reduzir os custos e conflitos de agência; iv) incentivar a análise das informações da companhia por empresas de auditoria externa; v) aumentar os poderes do conselho de administração sobre os altos executivos da sociedade; vi) nomear conselhos não vinculados aos altos executivos.

Segundo Barret (2003), a governação corporativa agrega valores, embora seja de forma isolada, mas a mesma não é capaz de criá-los. Na óptica do autor, somente se pode criar esses valores apenas e quando ao lado de uma boa governação corporativa se possui também um negócio de qualidade, lucrativo e bem administrado. Neste caso, a boa governação permitirá um melhor desempenho, em benefício de todos os accionistas e das demais partes interessadas.

Neste contexto, Silva (2006) sustenta que a importância da governação corporativa não se pode resumir apenas em doutrinar as relações entre as diferentes áreas de uma organização com partes externas, mas também deve auxiliar no aperfeiçoamento da gestão e da relação com as demais partes. Assim, a implementação das boas práticas de Governação Corporativa permite uma gestão mais profissionalizada e transparente e contribui para a diminuição da assimetria na informação prestada sobre todos aspectos inerentes ao desempenho da gestão, procurando convergir deste modo, os interesses das partes relacionadas e buscando a maximização do valor organizacional. Assim, este autor sustenta que a governação corporativa surge como um instrumento que possibilita a separação do problema entre o principal (accionista) e o agente (gestor ou administrador), visto que o interesse destas duas partes tem tendências divergentes.

Por outro lado, o IBGC (2009) defende que a implementação das boas práticas de gestão permite à sociedade evitar fracassos decorrentes de: i) abusos de poder por parte dos gestores ou accionistas controladores; ii) erros de estratégia resultantes da excessiva concentração de poder e fraca ou pouca análise das decisões tomadas; iii) fraudes provenientes do uso de informação privilegiada em benefício próprio e actuação em conflito de interesses. Esta abordagem permite compreender a extrema importância do uso das boas práticas de gestão corporativa, assim como da sua importância no contexto organizacional, na medida em que a maioria das organizações têm-se esquecido de olhar para os princípios elementares que compõem a governação e o resultado leva aos conflitos de agência já referenciados.

Segundo o Instituto de Directores de Moçambique – IoDmz (2008), a aplicação das boas práticas de governação corporativa permite aos investidores/accionistas, monitorar o desempenho dos administradores nas empresas onde detém recursos aplicados. As boas práticas representam benefícios efectivos nas organizações, tanto pela obtenção de capitais e aplicação das fontes estáveis de financiamento quanto pela redução dos custos de capital.

3. 4. Governação Corporativa nas organizações do sector público

Antes de avançar algumas reflexões teóricas que debruçam sobre a governação corporativa no sector público busca-se Henry (2010), para sublinhar que a

administração pública actual se depara com dois paradigmas complementares, sendo que o primeiro, vê a administração pública como um campo autónomo de teoria e prática e; o segundo, tem como objectivo primordial a criação e implementação da mudança social para o bem da sociedade. Contudo, sem independência a administração pública fica limitada em sua capacidade de traçar um curso próprio em busca do bem social. Ainda de acordo com este autor, já nos anos 1930 a administração pública era referência para as corporações, actualmente a governação pública fornece um conjunto de ideias de como a governação corporativa pode ser melhorada na prática. Neste contexto, Hartley (2005) sustenta que a administração pública apresenta três paradigmas que podem conduzir a caminhos particulares em que a inovação não somente é generalizada, mas também, adoptada, a destacar: os papéis dos políticos, dos administradores e da população.

Na perspectiva de Fontes Filho (2003), o debate sobre a governação corporativa surgiu na agenda das organizações há pouco mais de uma década, particularmente nos anos 90. Para o autor, desde então, vem tendo crescente aceitação justificando, inclusive, estudos e propostas da OECD e do Banco Mundial, dentre outros. Sustenta ainda o autor que “no contexto empresarial, os modelos de governação têm-se situado em torno de dois eixos paradigmáticos: i) o modelo anglo-saxão, que visa o fortalecimento do proprietário no controlo e na selecção das estratégias a serem empreendidas, sendo que o seu objectivo principal é maximizar o valor económico da empresa e; ii) o nipo-germânico, defendendo uma perspectiva de *stakeholders* e que ampliam a relação principal-agente para um contexto multi-principal-agente, e o principal objectivo é de equilibrar o poder dessas relações” (Fontes Filho, 2003: 5).

Neste âmbito, defende Barret (2002), que todas as organizações do sector público são exigidas transparência e responsabilização pelas suas actividades. Portanto, os cidadãos procuram controlar se os recursos estão a ser aplicados de forma apropriada e para tal a consistência, os relatórios de desempenho e a publicação de resultados são elementos importantes para que estes cidadãos possam fazer o controlo sobre o cumprimento desses princípios.

Segundo Marques (2007), uma estrutura organizacional que busque promover boa governação corporativa no sector público ou privado deve possuir uma determinação

clara dos papéis a serem desempenhados e as suas responsabilidades; depreender as relações que existem entre os variados *stakeholders* inseridos na organização e outros interesses de modo a controlar os seus recursos e dividir os seus resultados para suportar a gestão, particularmente os gestores de nível estratégico.

Assim, no âmbito de debate sobre a governação corporativa no sector público, Bovaird (2007), sustenta que a governação corporativa no sector público procura satisfazer uma série de objectivos políticos, económicos e sociais, o que o submete a um conjunto diferente de constrangimentos e influências externas, resultando em uma subordinação nas formas de prestação de contas aos seus diversos *stakeholders*, diferentemente de uma organização privada que presta contas somente aos seus accionistas.

Sobre os princípios de boa governação nas entidades do sector público, Barret (2002) avança que devem ser seguidos e aplicados de modo a atingirem as melhores práticas de governação corporativa. Desta forma, o autor divide estes princípios em duas partes: i) *liderança, integridade e compromisso* que são remetidos para as qualidades pessoais de todos na organização; ii) *responsabilidade, integração e transparência*, que são principalmente o produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos. Estes princípios, são apresentados na figura 1, sendo que os mesmos estão em volta das qualidades do pessoal no processo de gestão organizacional, tendo em conta as estratégias, políticas e objectivos, as metas, os resultados seguidos pela organização em que este pessoal está inserido.

Figura 1: Princípios de Governo Corporativa na perspectiva de Baret



Fonte: Baret, P. (2002: 7)

Estes princípios da governação corporativa nas organizações do sector público, são aliados as quatro actividades principais governação corporativa apresentados por Marques, nomeadamente: Acção executiva, que envolve as decisões executivas cruciais; a direcção, que compreende a formulação da direcção estratégica para o futuro da organização a longo prazo; a supervisão, referente a monitorização e vigilância da performance da gerência e; *accountability*, que corresponde ao reconhecimento das responsabilidades daqueles que legitimamente procuram pela responsabilidade (Marques, 2007: 21).

Ainda neste debate sustenta-se que dentro dos princípios referenciados, o mais importante para os objectivos da pesquisa é o da responsabilidade, por estar directamente associado ao processo de prestação de contas, visto que somente se presta contas eficientemente quando se tem um grande nível de responsabilização. Assim, Marques (2007) sustenta que o princípio de responsabilidade exige aos envolvidos a identificação e articulação das suas responsabilidades e relações; considera quem é responsável por quê, perante quem, e quando; o reconhece a relação existente entre os *stakeholders* e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos e que apresentem resultados.

3. 5. Governação burocrática, representação democrática e prestação de contas

Neste ponto de discussão pretende-se apresentar e discutir reflexões de diferentes autores sobre a questão da governação burocrática, representação democrática e

prestação de contas. Desta forma, o primeiro aspecto a ser desenvolvido refere-se à governação burocrática, seguida da representação e, por último, sobre a prestação de contas.

Portanto, para iniciar a apresentação de algumas reflexões teóricas sobre a governação burocrática, recorre-se a Niskanen (2007), quando sustenta que a burocracia tem sido a forma característica de administração pública por todos os governos desde os reinos Sumérios e Egípcios até aos estados modernos. Neste contexto, Meier e O'Toole (2006) defendem que os estudos sobre a burocracia e democracia resumiram-se no que concerne ao controlo da democracia sobre a burocracia, na medida em que a democracia procura respeitar e garantir a igualdade legal entre os indivíduos com base em normas, enquanto a burocracia é um sistema rígido de normas que contribui para superioridade de alguns em relação aos outros.

Assim, sobre o estudo do comportamento de burocratas individuais com ferramentas contemporâneas Brehm e Gates (1999) defendem que é explicado pelos quatro pontos que emergem deste campo de discussão académica: i) a extensão do controlo de funcionários eleitos em cima de burocratas não eleitos depende de supervisão e monitoria dentro de uma organização; ii) os burocratas tomam decisões afectadas pelas próprias preferências políticas no âmbito de implementação de políticas públicas; iii) apesar de esforços significantes para constranger escolhas burocráticas, burocratas possuem graus significantes de discricção e; iv) fontes que influenciam as escolhas de um burocrata para trabalhar, evitar ou sabotar (as preferências do burocrata, semelhanças entre burocratas, supervisores, e os clientes). Niskanen (2007) sustenta que a confusão contemporânea sobre a burocracia é resultado da ausência de uma teoria de “*bureaus*” consistente com um conceito instrumental do estado porque uma teoria profunda da democracia deve desenvolver respostas a questões estruturais, comportamentais e normativas.

Na tentativa de relacionar a democracia e burocracia destacam-se autores como Meier e O'Toole (2006), ao sustentarem para os teóricos da ciência política e da administração pública, os termos burocracia e democracia são muita das vezes pensados tanto pelos académicos, assim como na literatura popular, como perspectivas antitéticas para prover a governação de uma sociedade. Esta perspectiva, vê as burocracias como sendo um

entreve e um problema que limita a capacidade dos sistemas políticos democráticos para responder com eficiência aos seus cidadãos, para elas dificultam a efectivação dos objectivos dos políticos na satisfação do seu eleitorado.

É de capital importância no debate sobre a governação burocrática destacar os problemas resultantes da relação burocracia e democracia. Neste âmbito, autores como Meier e O'Toole (2006:27) apresentam alguns argumentos que sugerem que os superiores não serão capazes de controlar facilmente os subordinados:

- i. A literatura da administração pública defende que o modelo agente-principal é aplicado como uma excessiva simplificação da realidade;
- ii. Os problemas de assimetria da informação entre a burocracia e as instituições políticas podem estar mais longe do que é descrito na literatura. Isso, porque as burocracias interagem mais frequentemente com os clientes e grupos de pressão mais do que com os políticos; assim os burocratas têm mais informação acerca do que irá funcionar e o que poderá ser politicamente realizável em relação aos outros actores.
- iii. As vantagens da informação burocrática são intensificadas pelos constrangimentos de tempo operando em e sobre cada uma das instituições. Uma informação política pode gastar apenas um tempo na orientação de qualquer unidade administrativa, mas as burocracias ao contrário, direccionam as operações através do tempo, desagregando as tarefas e usando especialistas em pequenas partes para resolver um problema.
- iv. Muitos dos instrumentos que os políticos têm para exercer controlo sobre a burocracia são instrumentos completamente fracos. Por exemplo, os aumentos ou diminuições orçamentais podem sustentar a burocracia para fazer as mudanças que as instituições políticas desejam.

Estes aspectos permitem visualizar a existência de um conflito inevitável e coerente na relação entre os burocratas e a representação democrata. Porém, esta relação não deve ser vista como simples relação de agente-principal, onde temos uma entidade que tem domínio sobre a outra (uma superior e outra inferior), deve se procurar uma relação vice-versa, pois cada um tem o seu dinamismo específico.

Assim, como solução dos problemas levantados, burocracias devem ser definidas pelas tarefas, pelas coisas que os burocratas aprendem a fazer, assim os burocratas têm preferências políticas, recursos necessários para garantir a implementação das políticas desenhadas ao nível organizacional estas preferências devem contribuir para a alteração do seu comportamento. Por outro lado, para que se ponha em causa a sua legitimidade técnica, o burocrata deve procurar nas suas acções, cumprir com as tarefas que lhe são incumbidas, como por exemplo a de provisão do bem-estar, por meio de prestação dos serviços públicos aos cidadãos. Assim, o burocrata ao cumprir este pressuposto não poderia contrariar os interesses do governo e satisfaria também os interesses dos cidadãos, na medida em que busca o bem-estar de todos.

Uma outra forma de solução da governação democrática tendo em conta o papel da burocracia é apontada por Meier e O'Toole (2006) na teoria da burocracia representativa, onde sustentam que, por ser o governo quem decide sobre a definição de políticas públicas, assim como estabelece o desenho das estruturas e procedimentos que orientam a acção dos burocratas, o mesmo deve criar redes organizacionais, que ajudem a monitorar e supervisionar as acções dos burocratas, dando-lhes incentivos suficientes para obter resultados que estejam dentro dos interesses dos burocratas, governo e dos cidadãos.

Relativamente ao segundo aspecto que se pretende desenvolver neste ponto (representação burocrática), torna-se antes de mais importante apresentar os argumentos de Pitkin (1983), que destaca reflexões e tipologias de representação importantes. No entanto, para os objectivos deste estudo é fundamental desenvolver os pressupostos da visão formalista que enfatiza a relação entre o representante e os representados, destacando ou a autorização que os cidadãos dão para que alguns ajam em seu lugar ou a prestação de contas que o representante deve fazer de seus actos.

Desta forma, a autorização é vista por Pitkin (2006), como um importante indício de representação, na medida em que uma pessoa que representa outras de forma oficialmente institucionalizada precisa de estar autorizada a falar por elas, em alguns casos uni-las. Assim, sustenta a autora que as eleições constituem o meio mais comum e mais óbvio de autorizar representações, embora prevaleçam outras formas de selecção por delegação de representantes para organismos de tomada de decisões. Neste âmbito,

o modelo de delegação da responsabilidade representativa é uma interpretação da autorização.

Com recurso a obra de Hobbes “*Leviathan*”, Pitkin (2006) sustenta que um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, que fica então vinculado pela acção do representante como se tivesse sido a sua própria. A representação pode ser “limitada”, sendo autorizadas apenas algumas acções específicas sob restrições específicas, ou pode ser “ilimitada”, sendo que o poder de representação ilimitada dá lugar à soberania.

Por fim, o terceiro aspecto desenvolvido neste ponto, insere-se na relação entre a prestação de contas tendo em conta a sua relação com a questão da governação e representação burocrática. Neste âmbito destacar a percepção de Campos (1990), ao defender que os mecanismos de controlo dentro das organizações devem ser vistos tendo em conta questões como a transparência, responsabilização e eficiência. Assim, os membros inseridos no processo de governação burocrática dentro das organizações devem ser transparentes, eficientes e responsabilizados pelas suas acções. Ainda no debate sobre o processo de prestação de contas no âmbito de governação burocrática alguns autores, como é o caso de Las Casas e Lloyd (2005) destacam aspectos como a auto-regulação e códigos de ética e conduta como mecanismos de prestação de contas e que podem contribuir para que as partes envolvidas definem valores e visões virados para o cumprimento e alcance dos objectivos, assim como no alcance de resultados almejados pelas partes. Esta percepção é corroborada por Jordam (2007), ao dizer que conhecendo a entidade, apropriando-se dos ideais dela é muito mais simples criar mecanismos para seu controlo e desenvolvimento, criando-se meios de defesa, argumentos contra as críticas que serão postas. Logo, há necessidade de articular seus valores com suas acções, construir uma missão e uma visão condizentes com suas práticas e torná-las comuns entre todos os níveis hierárquicos.

Relativamente à representação associada à prestação de contas pode-se destacar a ideia de Miguel (2003), quando defende que a eleição é um momento de decisão popular e permite a realização da *accountability*, garantindo deste modo que os eleitores julguem o comportamento passado dos seus representantes tendo em conta o registo das posições assumidas quando estavam em questão assuntos polémicos. Portanto, está-se mais uma

vez, numa decisão condicionada pela agenda pública estabelecida. Deste modo, a relação entre representantes e representados depende, em grande medida, dos assuntos abordados e colocados para a referida decisão.

Ainda na tentativa de relacionar a representação e a prestação de contas pode-se recorrer a Meier e O'Toole (2006), ao sustentarem que os políticos, na sua relação com o povo, devem procurar sempre responder às demandas deste, tendo em conta a delegação e a *accountability*, pois entre eles existe uma relação agente-principal, onde o povo é o principal e o político, o agente. Assim, o político deve procurar satisfazer o interesse do povo, e para tal ele necessita dos burocratas. Por outro lado, existe uma outra forma de relação agente-principal, em que o político é o principal e o burocrata, o agente sendo que este último presta contas ao primeiro. Esta visão está patente da concepção de Michalski, Miller e Stevens citados por Ingrahm e Lynn Jr. (2004), ao afirmarem que a governação seja pública ou privada exerce em geral da autoridade, onde autoridade refere-se ao sistema de prestação de contas e controlo.

Por outro lado, Shenga (2008) apresenta um argumento com uma tendência de *accountability* social e que vem enriquecer mais o debate, sustentando que os mecanismos de prestação de contas propalam-se além das eleições e da relação entre votantes e seus representantes, envolvendo também os esforços das organizações cívicas, ONG's, movimentos sociais, e os meios de comunicação social para manter o governo a prestar contas entre eleições. Para este caso significa que os órgãos colegiais da UEM além de se preocuparem com os diversos segmentos da comunidade universitária, devem também olhar para as reflexões das *medias*, organizações da sociedade civil no âmbito do exercício das suas funções, não somente se preocupar com os que lhes elegeram e a capacidade de influenciar os seus eleitores.

De uma forma geral, compreende-se através das reflexões de vários autores apresentadas ao longo do texto que a governação corporativa é importante para as organizações do sector público e deve ser vista num contexto de aplicação das boas práticas de administração pública e de gestão das organizações tendo em conta todos o envolvimento dos diversos *stakeholders*, dos mecanismos do controlo interno, da avaliação de desempenho, da gestão dos riscos ligados ao processo governativo e por

fim, a luta pelo cumprimento dos objectivos traçados e aumento do valor da organização e na garantia da eficiência organizacional.

Compreende-se ainda que a governação corporativa nas organizações do sector público requer uma compreensão clara e apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no processo da governação, onde a administração e os conselhos directivos (caso dos órgãos colegiais da UEM), são componentes-chave de uma responsabilidade saudável dentro da organização e contribuem para alcançar objectivos seguidos.

Na tentativa de abordar sobre a governação e representação burocrática associadas à prestação de contas no âmbito da gestão organizacional, compreendeu-se através das reflexões de vários autores que estes elementos estão associados na busca de garantir uma maior flexibilidade e dinamismos dos processos inerentes à governação inclusiva das organizações. A representação burocrática está associada ao processo de delegação de alguns indivíduos para desenvolver as suas funções na busca de satisfazer os interesses dos seus representantes no contexto da administração pública; enquanto a prestação de contas serve como o mecanismo de controlo interno da comunidade universitária aos órgãos colegiais, vistos como representantes dos interesses dos primeiros.

Portanto, no âmbito desta revisão de literatura extraem-se os seguintes elementos importantes para a análise do presente tema: a importância de um modelo eficiente de governação corporativa para melhorar o desempenho organizacional; mecanismos claros de prestação de contas que contribuam para o controlo interno organizacional e os níveis de representação dos interesses colectivos.

3.6. Hipótese da pesquisa

Com base no quadro teórico desta pesquisa, apresenta-se em seguida a hipótese que se define como uma resposta antecipada da questão que orienta o estudo, sendo que os pressupostos teóricos que conduzem o estudo demonstram que a relação entre o agente e o principal, assim como a representação é influenciada pela partilha eficiente e eficácia das informações e do comprometimento dos representantes com os interesses gerais.

Assim, avança-se hipoteticamente com a suposição de que: a interacção entre os órgãos de governação e de execução da UEM influencia a forma como são adoptadas e aplicadas as boas práticas de governação corporativa.

A hipótese acima definida apresenta duas variáveis, uma independente e outra dependente, sendo que a combinação das duas variáveis pode resultar na melhoria do desempenho organizacional. A primeira (independente) é “interacção entre os órgãos de governação e de execução” e a segunda (dependente) corresponde a “adopção e aplicação correcta das boas práticas de governação corporativa”. Assim, a casualidade destas duas variáveis reside no facto de se compreender que o processo de interacção entre actores de decisão e de execução poderá influenciar a adopção e aplicação correcta das boas práticas de governação corporativa e, por sua vez, a combinação efectiva destes dois elementos pode ser um factor adicional na melhoria do desempenho da UEM.

CAPÍTULO IV – METODOLOGIA

Neste capítulo, apresentam-se os procedimentos metodológicos da elaboração do estudo.

4. 1. Natureza e fases da pesquisa

O estudo é de natureza qualitativa, com uma combinação entre a pesquisa exploratória, descritiva e explicativa. Portanto, através deste estudo são recolhidos, analisados e explicados dados que conduzem as conclusões chegadas ao longo da realização da pesquisa.

Relativamente à pesquisa exploratória, Pinto (2010) sustenta que consiste no passo inicial de qualquer investigação, contribuindo assim com a aquisição de teorias que ajudam a realizar pesquisas posteriores, pela experiência e auxílio que traz. Por outro lado, Selltiz *et al.*, (1967: 63) citados por Gil (2002), sustentam que na maioria dos casos, as pesquisas exploratórias envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que “estimulem a compreensão”. As pesquisas exploratórias procuram proporcionar maior familiaridade ao problema, com vista a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Assim, estas pesquisas têm como objectivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Apresenta vantagens na medida em que o seu planeamento é bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao facto.

Ainda de acordo com Gil (2008), constitui vantagem da pesquisa exploratória a familiarização que ela traz sobre assuntos ainda poucos conhecidos e poucos explorados. Entende-se que no final de uma pesquisa exploratória, o pesquisador conhecerá mais sobre aquele assunto, e estará apto a construir hipóteses. A pesquisa exploratória sustenta o autor, permite, aliar as vantagens de se obter os aspectos qualitativos das informações à possibilidade de quantificá-los posteriormente. Nesse sentido, a pesquisa exploratória leva o pesquisador, frequentemente, à descoberta de enfoques, percepções e terminologias novas para ele, contribuindo para que, paulatinamente, seu próprio modo de pensar seja modificado. Isto significa que ele,

progressivamente, vai ajustando suas percepções à percepção dos entrevistados. Através da pesquisa exploratória, foram analisadas e compreendidas as práticas da governação corporativa das organizações do sector público e principalmente os mecanismos de prestação de contas dos órgãos colegiais da UEM, baseadas na busca e sistematização de informações relativas ao assunto.

Relativamente à pesquisa descritiva, refere-se a descrição da experiência, da situação, do fenómeno, do acontecimento ou processo nos mínimos detalhes. De acordo com Gil (2008), estas pesquisas procuram descrever as características de uma população, fenómeno ou de uma experiência. Para este autor, esta pesquisa pode estabelecer relações entre variáveis (quando a enzima A entra em contacto com os reagentes X e Y, a reacção química entre os dois últimos triplica de velocidade). Tem vantagens na medida em que permite reunir e analisar muitas informações sobre o assunto pesquisado.

Quanto às pesquisas explicativas Gil (2002) destaca que as mesmas têm como preocupação central identificar os factores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenómenos. Esse é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas. Por isso mesmo, é o tipo mais complexo e delicado, já que o risco de cometer erros aumenta consideravelmente.

Ainda na perspectiva de Gil (2008), a pesquisa explicativa é a que mais aprofunda o conhecimento da realidade, e por isso mesmo, está fortemente calcada em métodos experimentais. É uma pesquisa sujeita a erros (porque dependem de interpretação, o que acarreta subjectividade), mas de grande utilidade, pois geralmente possui aplicação prática.

Assim, a revisão bibliográfica constitui a primeira fase da realização deste estudo e permitiu a obtenção de dados teóricos relacionados com o tema. Essa fase foi realizada nas instalações onde funciona o Instituto de Directores de Moçambique, na UEM, como local de pesquisa, em diversas bibliotecas nacionais, em consulta de diversos artigos na *internet* que versam sobre a governação corporativa em geral, governação corporativa no sector público, prestação de contas, burocracia representativa e entre outros elementos considerados importantes para a efectivação da pesquisa. A segunda fase,

compreende o processo de recolha de alguns dados e alguns documentos não publicados importantes para a sustentação dos pressupostos definidos e inclusive da própria inquietação levantada no estudo. Portanto, a pesquisa empírica de natureza exploratória, constituiu a segunda fase e consistiu na recolha de dados ainda que de modo parcial, mas que contribuíram em grande escala para a definição clara do problema. A terceira fase, compreende a análise do conteúdo feita, (que operacionaliza as pesquisas descritiva e explicativa) com recurso a apresentação, análise, discussão e sistematização dos dados colhidos ao longo da pesquisa, tanto ao nível bibliográfico, assim como ao nível de colecta de dados através de entrevistas e pesquisa bibliográfica.

4. 2. Método de abordagem

No âmbito do método de abordagem recorre-se ao qualitativo, porque têm como objecto situações complexas ou estritamente particulares. Richardson (1999) defende que os estudos qualitativos descrevem a complexidade do problema de pesquisa, analisam a interacção entre os actores envolvidos, compreendem e classificam processos dinâmicos sociais, compreendem as particularidades comportamentais e contribuem na mudança dos grupos. O método é de grande utilidade para explicar os mecanismos de interacção entre os Órgãos Colegiais da UEM com os outros actores envolvidos no processo governativo desta instituição, principalmente se atendermos os pressupostos de uma governação corporativa.

Autores como Diehl e Denise (2004), também sustentam que os estudos qualitativos podem descrever a complexidade de um determinado problema em interacção com certas variáveis, também podem compreender e classificar os processos dinâmicos vividos por grupos sociais. Assim, através de estudos qualitativos foi possível compreender o processo de interacção entre as práticas de governação corporativa nas organizações do sector público e os mecanismos de prestação de contas na UEM. Este relacionamento dessas variáveis foi feito com recurso à análise de diferentes documentos recolhidos em bibliotecas e em algumas organizações do sector público e na UEM. Também foram feitas entrevistas semi-estruturadas que contribuíram grandemente para a compreensão das práticas de governação corporativa na UEM, assim como na compreensão do comportamento e as atitudes de todos os que estão

envolvidos no processo de prestação de contas na Universidade Eduardo Mondlane no período em análise.

Sinteticamente, este método permite descrever o processo de governação corporativa nas organizações do sector público, analisando e discutindo a prestação de contas como um dos mecanismos pelos quais os Órgãos Colegiais da UEM usam para interagirem com as diferentes entidades que compõe esta organização, além de servirem como meio de garantir uma representação democrática num contexto burocrático. Portanto, recorrendo a este método procurou-se estudar a aplicação da governação corporativa nas organizações do sector público, tendo como caso particular a prestação de contas dos órgãos colegiais da UEM, como mecanismo de garantia da representativa dos actores envolvidos na gestão desta organização pública.

4. 3. Operacionalização da pesquisa

A operacionalização da pesquisa compreende dois elementos fundamentais, a saber: a da hipótese e a dos conceitos e teorias orientadoras do estudo.

4.3.1. Operacionalização da Hipótese

A hipótese que orienta o estudo parte da ideia de que a forma como as partes envolvidas no âmbito da gestão da UEM interagem influencia directa ou indirectamente a aplicação efectiva das boas práticas de governação corporativa. Com isso, pretende-se sustentar que a não disponibilização correcta ou de pouca informação por parte dos órgãos colegiais limita o processo de execução das decisões e compromete o desempenho dos órgãos de execução o que poderá levar ao mau desempenho da organização. Os mecanismos de prestação de contas podem não ser eficientes, as decisões podem não ser transparentes; a responsabilização dos órgãos colegiais perante a comunidade universitária pode ser pouco efectiva.

Tomando como caso de estudo a UEM, esta pesquisa analisa duas variáveis importantes já descritas na hipótese, especificadamente: (i) interacção entre os órgãos de governação e de execução (ii) aplicação efectiva das boas práticas de governação corporativa. Assume-se que a efectiva aplicação de boas práticas de governação corporativa é dependente da forma como interagem os diferentes actores e é disponibilizada a

informação, vistos como elementos importante na selecção dos membros responsáveis pela tomada de decisões, assim como no comprometimento dos mesmos no âmbito da do exercício das suas funções e competências.

Assim, os elementos de análise para as duas variáveis atendem os princípios de governação corporativa, definidos pelo Instituto de Directores de Moçambique⁴, nomeadamente:

- *Transparência* – onde as regras e regulamentos que orientam as decisões tomadas e a respectiva fiscalização consideram que a informação deve ser disponibilizada a todas as pessoas e entidades afectadas pelo processo de tomada de decisão e pela sua fiscalização.
- *Participação* – as pessoas que devem exercer as actividades de governação participam de forma igual, atendendo a participação directa ou indirecta, através de instituições ou representantes legítimos, num quadro de liberdade de expressão e de associação em sociedades civis organizadas.
- *Prestação de contas* – aqui é onde os agentes da governação corporativa devem justificar sobre a sua actuação a quem os elegeram, respondendo integralmente por todos os actos que praticarem no exercício dos seus mandatos.

A prestação de contas como princípio fundamental para a análise dos objectivos desta pesquisa é avaliada tendo em conta que a estrutura de governação da UEM é vertical ascendente e que permita um controlo sistemático e promove a capacidade de intervenção dos órgãos de liderança e de execução. Assim, o Conselho Universitário como órgão com mais poderes de gestão e competências de tomada de decisões, decide mais sobre as estratégias de gestão em forma de deliberações. Este é aconselhado pelo Conselho Académico nos assuntos de natureza pedagógica; assim como o Conselho de Directores aconselha o Reitor nos planos, orçamentos, relatórios de actividades e financeiros, funcionamento das unidades, normas de organização. Vários órgãos de natureza académica e administrativa seguem a estrutura de governação da UEM e a forma mais eficiente de relacionamento é a prestação de contas das decisões e acções de cada lado (sector estratégico e operacional).

- *Responsabilidade corporativa* – esta exige que todos os actores envolvidos se identifiquem e articulem suas responsabilidades e suas relações; que considerem

⁴ Para mais detalhes consulte o seguinte endereço: <http://www.IoDmzmz.com/corporate-governance.html>.

quem é responsável pelo quê, perante quem, e quando; que o reconhecimento da relação existente entre os actores e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos; e que apresentem resultados. O afastamento destes requisitos impede a organização de conseguir os seus objectivos (Arruda, 2002).

Na operacionalização da responsabilidade corporativa é preciso ter em conta a responsabilidade educativa, social e cultural. Elementos que ajudam a compreender a responsabilidade da UEM nos diferentes actores envolvidos na promoção do bem-estar social da comunidade universitária e outros actores, onde a função social é medida pelos esforços que empreende para a criação de oportunidades de emprego, qualificação e diversidade da força de trabalho, para estimular o desenvolvimento científico, a melhoria de qualidade de vida por meio de acções educativas, culturais, assistência e defesa do meio ambiente.

Em termos concretos, por um lado a análise da interacção entre os órgãos colegiais e a comunidade universitária é baseada nos mecanismos de prestação de contas (relatórios de actividades, de contas, de auditoria, comunicados, seminários académicos e pedagógicos, informes, conferências, etc.), o nível de participação da comunidade universitária no processo de decisão através dos seus representantes, o grau de execução das políticas e instrumentos de governação e gestão aprovados pelos órgãos colegiais.

Por outro lado, a aplicação das boas práticas de GC é analisada tendo em conta a observância dos princípios fundamentais da GC no âmbito das acções desenvolvidas pelos órgãos colegiais da UEM, particularmente no que concerne aos mecanismos de prestação de contas, a responsabilização corporativa, a transparência das decisões tomadas, a participação de todos os actores envolvidos (em jeito de representação) na gestão da organização de modo a atingirem-se interesses colectivos. Os resultados da combinação destes indicadores de avaliação procuram mostrar dentro do modelo de governação da UEM que elementos influenciam a correcta execução dos princípios/indicadores acima avançados e por via disto apresentar alternativa de modelo de GC mais flexível e comunicativo.

Por outro lado, a operacionalização da avaliação de desempenho organizacional na UEM que é resultante da interacção entre os órgãos colegiais e comunidade universitária e da adopção e aplicação efectiva das boas práticas de GC é feita com base

na definição de indicadores de avaliação. Assim, Garvin (1998), propõe a classificação de indicadores de avaliação com base em *processos de trabalho* que no âmbito do presente estudo devem ser analisados tendo em conta os produtos e serviços prestados pela UEM; *processos de comportamento* que são de médio prazo e em sua maioria envolvem o processo de tomada de decisões, comunicação e aprendizagem organizacional e; Por fim, os *processos de mudança*, de longo prazo que envolvem a criação, crescimento, transformação e decréscimo da organização. A análise destes indicadores permite avaliar o nível de desempenho tanto dos órgãos colegiais, tanto da comunidade universitária, particularmente do corpo técnico administrativo e corpo de docentes, etc.

4.3.2. Operacionalização de Conceitos e Teorias

Depois da operacionalização da hipótese é importante que sejam também operacionalizadas os seguintes conceitos: governação, governação corporativa, prestação de contas e órgãos colegiais. Estes conceitos são importantes na delimitação do objecto de estudo porque constituem o centro da análise e servem como elementos orientadores e balizas da pesquisa.

Para testar como a UEM adopta as práticas de governação corporativa avalia-se a aplicação dos princípios de governação corporativa pelos órgãos colegiais, de modo a entender como os mesmos garantem a participação da comunidade universitária no processo de governação, se as suas acções são pautadas pela responsabilidade moral ou que mecanismos estes órgãos usam para prestarem contas à comunidade universitária. Ainda procurou-se compreender que modelo de governação é adoptado pela UEM e como este estabelece a relação entre a comunidade universitária e os órgãos colegiais para a satisfação dos interesses colectivos.

Assim, foi fundamental compreender o que influencia a comunidade universitária a escolher os órgãos colegiais; a inclusão da comunidade universitária no processo de gestão da organização, o nível de representação dos interesses da comunidade universitária pelos órgãos colegiais, as informações disponíveis para a comunidade universitária dos membros candidatos ao cargo aos conselhos; os resultados conseguidos pelos respectivos membros no âmbito da sua governação; as dificuldades

por eles encontradas; o nível de satisfação da comunidade universitária e o cumprimento dos objectivos definidos para a UEM.

As teorias que orientam este estudo são duas, nomeadamente: a teoria da agencia/ou agente-principal que estabelece os mecanismos de relacionamento entre agente-principal e que ainda ajuda a compreender como este relacionamento contribui para assegurar os mecanismos de prestação de contas entre as partes e; a teoria da representação que é estabelecida através de acordos entre governantes e governados tendo em conta a autorização e delegação de uma parte da população para representar os interesses dos restantes.

A teoria agente-principal foi fundamental para compreender as relações entre o agente e o principal, tanto no âmbito da escolha dos representantes pela comunidade universitária, assim como na avaliação dos resultados alcançados pelos órgãos colegiais. Procurou-se compreender através desta teoria a questão da selecção adversa, ou seja, que informações os órgãos colegiais tem antes de serem eleitos e ao mesmo tempo que informações a comunidade universitária tem dos membros que elege antes de delegá-los.

A teoria da representação contribui para compreender a relação existente entre os representantes e os representados e também de que modo a prestação de contas pode constituir um mecanismo que garanta o cumprimento dos objectivos gerais das organizações do sector público e da UEM em particular. Portanto, a pesquisa procura analisar e discutir o processo de governação corporativa e nível de prestação de contas dos órgãos colegiais para assegurar a representação dos interesses colectivos. Assim, torna-se importante contextualizar a governação corporativa nas organizações do sector público em Moçambique; compreender o modelo de governação corporativa da UEM e a adopção das boas práticas de governação corporativa na UEM; avaliar o grau de representação dos interesses colectivos na UEM.

Finalizando este ponto sublinha-se que os conceitos de governação corporativa, prestação de contas e órgãos colegiais, assim como a teoria do agente-principal e de representação são associados no âmbito deste estudo para demonstrar que a governação corporativa não pode ser feita de forma isolada, mas sim, dentro de um processo que envolvem diversos actores, que por sua vez delegam um grupo de pessoas (obviamente

porque não podem ser todos a governar) a representarem os seus interesses. Esses actores ou agentes delegados têm a obrigação de prestar contas periódicas às pessoas que os delegaram, devem permitir uma participação inclusiva; que haja transparência no processo de gestão, responsabilidade corporativa onde são definidas as responsabilidades de cada actor.

4.4. Escolha do caso de estudo

As organizações do sector público em Moçambique apresentam características particulares que são diferentes umas das outras. Principalmente quando falamos de instituições de ensino, onde cada uma apresenta uma estrutura e mecanismo de gestão diferente uma da outra.

A UEM é uma universidade de referência nacional, regional e internacional virada para a produção e disseminação do conhecimento assim como para a investigação científica.

A escolha da UEM como caso de estudo, deveu-se primeiro pela sua importância no contexto das instituições de ensino superior em Moçambique, particularmente do sector público, assim como pelo facto de apresentar uma estrutura orgânica aparentemente flexível que à primeira ideia faz transparecer que o processo de governação inclui todos os actores envolvidos na vida da universidade. Em terceiro, é uma das organizações de ensino superior mais respeitadas em Moçambique, portanto, os resultados obtidos a partir deste estudo, poderão influenciar a forma de governação de outras instituições do sector público e por outra, para corrigir os erros que porventura a UEM tenha cometido neste âmbito.

4. 5. Técnicas de recolha de dados

Relativamente às técnicas de pesquisa, primeiro há que apoiar-se em Lakatos (2001), para sustentar que a técnica é um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou um investigador e a habilidade para usar esses preceitos ou normas na obtenção de seus propósitos, isto é, a parte prática da colecta dos dados. Existem dois tipos de técnicas: i) documental directa – aquela que envolve varias técnicas de pesquisa

como a observação, entrevistas, questionários, formulários e análise de conteúdo e; ii) documental indirecta – aquela que abrange a pesquisa documental e bibliográfica.

No âmbito da presente pesquisa, as duas técnicas foram de grande utilidade, sendo que a pesquisa documental indirecta contribui para a sistematização da informação já escrita, enquanto a técnica de pesquisa documental directa é que contribui para a sistematização da diversa informação colhida no local de pesquisa, particularmente através das entrevistas que permitem dialogar com os vários intervenientes no assunto em análise.

As entrevistas semi-estruturadas constituem uma das técnicas de recolha de dados, na medida em que contribuem para o esclarecimento de vários aspectos ligados ao objecto de pesquisa. Neste âmbito, Flick (2005) sustenta que as entrevistas semi-estruturadas caracterizam-se pela incorporação de perguntas mais ou menos abertas que permitem uma interacção mais aberta entre os interlocutores. Neste âmbito, com recurso a um guião de entrevista, busca-se toda a informação disponível e relevante aos diferentes actores envolvidos na pesquisa de modo a se compreender vários aspectos que orientam este processo.

Deste modo, as questões foram levantadas aos membros dos órgãos colegiais e aos diversos actores envolvidos no processo de gestão da UEM, assim como algumas entidades que directa ou indirectamente, contribuem para a governação desta instituição (outras organizações do sector público, comunicação social, sociedade civil). Estas questões procuram compreender o processo de GC e os mecanismos de prestação de contas usados para garantir o cumprimento dos interesses das partes envolvidas na gestão da UEM.

Assim, são levantadas questões aos órgãos colegiais relacionadas como o tempo do mandato de um órgão colegial na UEM; periodização das reuniões; seus participantes; a agenda; as prioridades dos assuntos a serem discutidos; a disponibilização das informações; os mecanismos de prestação de contas; o envolvimento da comunidade universitária na gestão da UEM; os mecanismos de interacção, tanto com a comunidade universitária, assim como com as outras organizações públicas e privadas; como é que a UEM desenvolve estratégias que garantam a aquisição de experiências no âmbito de governação corporativa; como é que se assegura a satisfação dos interesses comuns de todos os que estão envolvidos no processo de gestão organizacional; também procurou-

se compreender que estratégias são desenvolvidas no âmbito da gestão da UEM pela comunidade universitária antes de escolher os seus representantes, ou seja, se antes de delega alguns membros para representar os interesses colectivos da comunidade universitária, esta, tem em conta a questão da selecção adversa, assim como na compreensão da questão do risco moral que pode surgir pelo facto dos órgãos colegiais não cumprirem com as suas promessas.

Também foram entrevistados alguns membros da comunidade universitária da UEM e diferentes intervenientes no processo de governação corporativa no sector público, que ajudaram a compreender a o processo de governação corporativa neste sector, o que influencia a decisão de eleger um ou outro membro para representá-los nos órgãos colegiais, o processo de interacção com os órgãos colegiais relativamente aos assuntos de interesse da instituição, o papel que desempenham no processo de governação corporativa da UEM, os mecanismos de prestação de contas são usados pelos órgãos colegiais, a garantia da representatividade dos interesses da comunidade universitária, entre outras questões.

A pesquisa procurou explorar informações referentes ao processo de governação da organização, no sentido de compreender que mecanismos são usados pelos órgãos colegiais para prestar contas à comunidade universitária; procurou explorar informações sobre como é feito o processo de governação; que modelo de governação a UEM adopta como uma instituição pública; que influencias a mesma teve ou tem; o que faz para garantir a inclusão e integração efectiva da comunidade universitária no processo de gestão da UEM.

Neste âmbito, o processo de colecta de dados a (fundamentalmente no guião de entrevistas) foi instituído com base em seis princípios básicos que abordam a importância da governação corporativa, apresentados na guia de governação corporativa da OCDE: i) assegurar as bases para uma efectiva estrutura de governação corporativa; ii) proteger os direitos dos accionistas; iii) assegurar um tratamento equitativo do accionista; iv) estabelecer normas de governação para os actores; v) assegurar a transparência e divulgação das informações em relação à corporação; e vi) assegurar a responsabilidade da direcção corporativa no controlo e na prestação de contas para a organização e seus *stakeholders*.

4. 6. Técnicas de análise e tratamento de dados

No âmbito da análise e interpretação dos dados recorreu-se à técnica de análise de conteúdo no âmbito qualitativo defendida por Dey (1993), onde através da análise temática ou conceptual fez-se a transcrição e organização da informação colhida dos entrevistados. Logo, através desta técnica fez-se um tratamento organizado e rigoroso do material empírico colhido através da pesquisa documental e das entrevistas semi-estruturadas, sendo que o mesmo foi correlacionado com os pressupostos da teoria da agência e a teoria de representação, sem deixar de lado os conceitos de governação, governação corporativa, prestação de contas e órgãos colegiais.

Aliado à técnica de análise de conteúdo recorreu-se à técnica de emparelhamento, considerada importante na análise de dados qualitativos e que, segundo Laville e Dionne (1999), associa os dados recolhidos a partir da observação e de um modelo teórico com a finalidade de compará-los. Desta forma, permitiu verificar a correspondência entre a construção teórica e os dados colhidos, além de que permitiu analisar, comparar e interpretar os conteúdos dos dados recolhidos com base na observação simples.

Assim, os dados colhidos ao longo da pesquisa são analisados de modo a relacioná-los com os princípios de governação corporativa (participação, prestação de contas, responsabilidade, equidade, eficiência e coerência); com os princípios da representação burocrática (inclusão participativa, interesses dos representantes igual aos interesses dos representantes). Esta relação deve ser vista no contexto de desenvolvimento de um modelo que busca a melhoria do desempenho da UEM, como uma organização pública corporativa.

Para atingir este propósito foi necessário fazer uma abordagem de exploração de conceitos e teorias relacionados à governação corporativa, enfatizando a prestação de contas; a teoria da agência e teoria da representação. Deste modo, foi feita uma análise da governação corporativa da UEM tendo como foco particular os mecanismos de prestação de conta dos órgãos colegiais e atendendo que se trata de uma instituição do

sector público, os resultados da mesma servem para que se tenha uma visão geral das práticas de governação corporativa nas organizações do sector público moçambicano.

4. 7. Delimitação da amostra

Concernente a delimitação da amostra, sustenta-se em primeiro que o universo desta pesquisa compreende todos os membros dos órgãos colegiais e alguns representantes da comunidade universitária correspondentes a UEM, divididos por todas as unidades orgânicas envolvidas na gestão da UEM, portanto, todos aqueles que intervêm directa ou indirectamente no processo da Governação Corporativa da UEM. É importante realçar que pela complexidade e grandeza da instituição analisada não foi possível quantificar o universo.

Assim, a amostra totalizada em 43 pessoas, foi escolhida intencionalmente ou por conveniência dependendo da situação, tendo como base a disponibilidade, a aproximação, domínio e conhecimento do assunto em análise. Em termos de quantidade, considera-se a amostra não representativa, mas significativa para compreender o processo de GC, na medida em que pertence a uma parte dos intervenientes no processo da gestão da UEM e permitiram a recolha de informações e opiniões relevantes sobre o processo de governação da UEM.

Por um lado, a amostra no âmbito dos órgãos colegiais inclui os membros do Conselho Universitário, o Reitor, do Conselho Académico e do Conselho de Directores. Tendo sido entrevistados 12 membros dos órgãos colegiais, distribuídos pelos respectivos conselhos com base em entrevistas semi-estruturadas. Por outro lado, na Comunidade Universitária, a amostra inclui o pessoal docente, investigador, técnico e administrativo e discente, foram entrevistadas 31 pessoas, incluindo chefes de departamentos, funcionários, estudantes, membros da sociedade civil, das associações estudantis, entre outros.

A selecção destas pessoas para as entrevistas foi pela área da actuação e por disponibilidade, sendo por exemplo que na categoria de estudantes, os entrevistados foram seleccionados alguns da Associação dos Estudantes Universitários da UEM – AEU-UEM) como órgão representativo dos estudantes; quanto à selecção dos docentes

e do pessoal técnico, foram abrangidos pelo menos três departamentos de cada faculdade sediadas na cidade de Maputo, pela conveniência de localização, assim as entrevistas decorreram com aqueles que se mostraram disponíveis, tendo a sua proximidade ou conhecimento com o assunto em análise.

4. 8. Limitações do Estudo

Tratando-se de um estudo de caso, considerado como uma modalidade de pesquisa muito específica, na medida em que consiste no estudo profundo e exaustivo de um único objecto ou de poucos objectos (um caso particular), os seus resultados dependem grandemente do contexto do estudo, e em geral não podem ser generalizados. Portanto, constitui uma das principais limitações o facto de não se poder pegar os resultados desta pesquisa para compreender de forma efectiva as práticas de GC das organizações de todo o sector público.

A autora do estudo deparou-se ao longo da sua realização com diversos constrangimentos, principalmente no âmbito da recolha de dados no local de pesquisa. Estas limitações estão associadas com a resistência de algumas entidades em fornecer informações relevantes para a análise do assunto, alegadamente porque são assuntos internos da organização e que não podem ser divulgadas para não comprometer a instituição. Diversas pessoas abordadas resistiram em fornecer integralmente as informações necessárias, tendo sido necessária uma certa insistência por parte da pesquisadora. Isto foi acompanhado por demora em conceder entrevistas por parte de alguns gestores líderes, alegadamente por falta de tempo e agenda muito preenchida ou ainda por desconhecimento dos assuntos que eram apresentados.

PARTE II

APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS

Nesta parte são apresentados, analisados e discutidos os dados recolhidos ao longo da pesquisa, tendo em conta os conceitos, as teorias, as reflexões de vários autores sobre a GC, no contexto nacional e internacional com base nos procedimentos metodológicos definidos.

CAPÍTULO V - SITUAÇÃO DA GOVERNAÇÃO CORPORATIVA NO SECTOR PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE

Neste ponto, são apresentados dados baseadas no quadro legal e nos estudos feitos que abordam a questão da GC nas organizações do sector público. São apresentados e relacionados exemplos da GC em Moçambique, do seu quadro legal, das iniciativas, desafios.

5.1. Contexto geral da Governação Corporativa em Moçambique

As organizações do sector público não são totalmente diferentes das privadas no contexto da governação, na medida em que em ambas há uma preocupação em adoptar normas e procedimentos virados para a garantia da transparência e definição de mecanismos de prestação de contas. No entanto, é importante sublinhar que estas normas e procedimentos burocráticos podem ser mais ou menos flexíveis, dependendo da estrutura de governação definida por cada organização. Portanto, o factor público ou não privado ainda não determina o sucesso ou fracasso do processo de governação, mas sim, a forma como cada organização está estruturada e como aplica os pressupostos básicos da governação.

No que refere à governação corporativa em Moçambique, um dos principais marcos foi a adesão de Moçambique ao Mecanismo Africano de Revisão de Pares – MARP⁵.

⁵ A adesão de Moçambique ao MARP, foi feita através de um Memorando de Entendimento adoptado pelos chefes de Estado, em Março de 2003, na 7ª. Cimeira do Comité de Implementação dos Chefes de Estado e Governo da NEPAD, em Abuja, Nigéria. Onde foram estabelecidas por meio do qual, as orientações para o processo de governação.

Resultante disso, foi criado em 2005 o Fórum Nacional do MARP, apresentando uma estrutura com quatro pilares fundamentais e de avaliação: Governação Política e Democracia; Governação e Gestão Económica; Governação Corporativa e; Desenvolvimento Sócio-económico. O pilar da Governação Corporativa (GC) procura enfatizar os princípios éticos, os valores e as práticas que permitem manter o equilíbrio entre os objectivos económicos e sociais e entre os objectivos individuais e comunais.⁶

A GC em Moçambique, constitui um dos principais desafios para o processo de governação, sobretudo por se tratar de um tema relativamente novo no nosso enquadramento e cujos progressos até são modestos. Contudo, alguns aspectos encorajadores merecem menção, particularmente no que se refere a Princípios, Padrões e Normas, estabelecidos pelo Código de Governação Corporativa e no melhoramento do quadro legal da actividade seguradora. O País registou também avanços com a aprovação de normas que facilitarão a prática de actividades económicas (Lei da Concorrência; Lei da Defesa do Consumidor; Lei da Insolvência e Lei do Mecenato); a criação de instituições profissionais de promoção de GC, tais como o Instituto de Directores de Moçambique, Associação dos Auditores Independentes, Ordem dos Advogados, Ordem de Contabilistas e Auditores de Moçambique que têm contribuído grandemente para a melhoria do quadro legal, da implementação e monitoria na área da Governação Corporativa⁷.

No contexto de prestação de contas é sublinhado por exemplo no relatório do MARP (2013), que a área financeira ainda está pouco desenvolvida, provavelmente pelo facto de Moçambique estar a operar ainda sistemas contabilísticos do Estado que não tomaram em consideração os Padrões Internacionais de Auditoria (*IRFS – International Financial Reporting Standards* ou *ISA – International Standards on Auditing*), sendo que para colmatar esta lacuna, algumas organizações do sector público com orientações do Banco de Moçambique já estão adoptando os padrões internacionais de auditoria.

Com a definição dos pilares de avaliação da governação corporativa foi possível desenhar instrumentos de normalização e regularização do processo de governação tanto

⁶Fonte: MARP. *Relatório de Revisão de Pares do País* (2010).

⁷Fonte: Fórum Nacional do Mecanismo Africano de Revisão de Pares. *Relatório de Progresso sobre a Implementação do Programa Nacional de Acção do Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARP) 2010 -2012*. Maputo: 2013.

nas empresas privadas como nas organizações do sector público, como é o caso da Lei n.º 14/2011 que regula a vontade da Administração Pública e estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares; da lei das empresas públicas - Lei n.º 6/2012, entre outros instrumentos que directa ou indirectamente definem normas de funcionamento e procedimentos orientadores do processo de governação nas organizações do sector público.

Assim, enquanto através da lei n.º 14/2011 são estabelecidas as formas de relacionamento dos órgãos da administração pública com os particulares de modo a defender tanto os interesses gerais, respeitando dentre os princípios da GC, a transparência, responsabilização, eficiência e eficácia. Neste contexto, no seu funcionamento a AP respeita os interesses dos administrados e deve tomar as decisões tendo em conta o interesse geral. Ressalta-se ainda a necessidade da desburocratização da administração pública de modo a aproximar, flexibilizar os serviços ao cidadão e maximizar os resultados e eficiência das suas decisões.

Por outro lado, através da Lei 6/2012, estabelece-se que as empresas públicas estão sujeitas ao controlo financeiro, tendo em conta a análise da sustentabilidade económica e financeira, assim como a avaliação da legalidade, rendimento, eficiência e eficácia da respectiva gestão. Portanto, dependendo da natureza da sua actividade, as empresas públicas estão subordinadas a duas tutelas: sectorial e do ministro que superintende a área de finanças; sendo que estas empresas observam as normas definidas na sua lei de criação, e no respectivo estatuto.

Ainda em 2012 foi criada a Lei n.º 7/2012, que estabelece os princípios e as normas que defendem as bases gerais da organização e funcionamento da administração pública moçambicana. Nos termos do artigo 14 define-se que os órgãos colegiais da administração pública promovem a integração da sociedade civil interessada na sua composição. Já nos termos do artigo 16, os órgãos da AP são estruturados na base da hierarquia administrativa que compreende os poderes de autoridade e direcção dos superiores hierárquicos sobre os órgãos, funcionários e demais agentes subalternos, dispondo aqueles da faculdade de inspeccionar, supervisionar e impor disciplina.

Os três instrumentos acima destacados avançam diversos elementos que se enquadram no processo de governação corporativa, particularmente os princípios orientadores deste

processo, os mecanismos de relacionamento entre os que são incumbidos a tarefa de administrar e que são administrados, no entanto, pouco referem sobre a necessidade da Administração Pública ou as empresas públicas observarem os preceitos, directrizes de representação e estrutura de gestão que são definidos pelo modelo de governação corporativa do IGEPE (um instrumento que será abordado adiante com mais detalhes), ou ainda pelo código de Governação Corporativa do Instituto de Directores. Ainda que a Lei n.º 7/2012 demonstra que a governação é um processo estruturado na base da hierarquia administrativa que compreendendo autoridade e direcção dos superiores hierárquicos sobre os demais colaboradores envolvidos no processo de implementação das decisões e estratégias definidas pelos órgãos colegiais, mas não define como estes órgãos de autoridade ou superiores vão prestar contas aos seus administrados.

Depois da apresentação acima de alguns instrumentos normativos que se enquadram no processo de governação corporativa em Moçambique, segue-se uma síntese de dois modelos (modelo de GC do IGEPE e modelo de GC das TDM) considerados como de referência ou pioneiros no âmbito da governação corporativa nas organizações do sector público. Consideram-se estes modelos como um exemplo de estrutura de governação que a maioria das organizações do sector público moçambicano poderá seguir, particularmente a UEM como uma instituição com dimensão complexa, mas que deve adoptar uma governação flexível de modo a dinamizar os seus serviços.

5.2. O Exemplo do Modelo de Governação Corporativa do IGEPE

O modelo de GC do IGEPE⁸ é definido para: i) criar um ambiente e um quadro regulador favoráveis para a implementação do Plano Estratégico e outros Planos de Actividades para e uma gestão efectiva das participações do Estado; ii) garantir que o IGEPE funcione de forma amigável com todas as partes interessadas no cumprimento da sua responsabilidade social e sustentabilidade ambiental; iii) promover a adopção de códigos de ética nos negócios; iv) influenciar as participadas para que tratem todas as partes interessadas de forma justa e; v) promover mecanismos de prestação de contas interna e nas participadas (IGEPE, 2007: 12).

⁸ Instituto de Gestão das Participações do Estado. O IGEPE foi criado em Dezembro de 2001 pelo Decreto 46/2001 de 21 de Dezembro, com o objectivo principal de gerir as participações financeiras do Estado. Portanto, constitui um exemplo de governação a seguir para todas as instituições do Estado, participadas não por este instituto.

Segundo IGEPE (2007:13-15), no âmbito da GC do IGEPE é importante destacar seguintes princípios:

- *Conformação Legal*: que compreende os instrumentos legais de criação e funcionamento do IGEPE;
- *Transparência*: o IGEPE actua com a necessária transparência em todos os processos que lhe são incumbidos;
- *Prestação de Contas*: o Conselho de Administração do IGEPE é um órgão colegial, que tem os mais amplos poderes de gestão e competências nas matérias relativas à gestão das participações do Estado, porém, as decisões por si tomadas, quando necessário, podem ser submetidas ao Conselho Fiscal, para apreciação e emissão de parecer sobre a gestão do IGEPE;
- *Equidade*: é uma maneira de garantir a igualdade de oportunidade de participação de todos nos assuntos do IGEPE;
- *Responsabilidade Corporativa*: relaciona-se com as responsabilidades que o IGEPE tem com os seus colaboradores, em termos de segurança de saúde, formação e desenvolvimento profissional dos trabalhadores.

Ainda de acordo com IGEPE (2007), é importante sustentar que para materializar os princípios de governação do IGEPE na busca da aplicação das boas práticas de governação corporativa, o modelo de Governação do IGEPE assenta em cinco pilares principais que corporizam a filosofia subjacente à sua estrutura orgânica e funcional, nomeadamente:

- *Empatia*: apresenta uma estrutura de modelo com apenas 4 níveis hierárquicos, o que torna a acessibilidade entre os níveis de decisão (estratégicos) e os níveis de execução (operacionais).
- *Articulação*: O fluxo hierárquico, corresponde aos objectivos que o IGEPE pretende alcançar. Os níveis hierárquicos têm interligações que permitem um fluxo de informação para a tomada de decisões eficaz.
- *Integração*: As atribuições explícitas e implícitas dos Pelouros, Direcções e Departamentos configuram uma ligação e uma complementaridade de objectivos que fazem do presente modelo uma ferramenta de integração das actividades do IGEPE.

– *Transparência*: A inclusão explícita da Auditoria Interna para inspeccionar o desempenho dos vários sectores no que respeita a procedimentos, contas e cumprimento dos objectivos traçados, é uma aposta clara na transparência. A Auditoria externa, por sua vez, verifica a conformação institucional no que concerne aos procedimentos e contas e o Conselho Fiscal fecha o ciclo emitindo o seu parecer sobre o balanço de actividades e contas dos exercícios.

– *Responsabilização*: O modelo está baseado na atribuição de responsabilidades a cada nível hierárquico mas concentrando a maior parte do poder decisório ao Conselho de Administração.

O modelo em exposição também apresenta os seguintes órgãos colegiais: a) O Conselho de Administração; b) O Conselho Fiscal; c) O Conselho Consultivo. Sendo que o Conselho de Administração (CA) é um órgão colegial que toma as suas decisões por consenso num processo formal e deliberativo. O mesmo pode solicitar opiniões e pareceres das Direcções, dos Departamentos ou de pessoas singulares ou colectivas de reputado conhecimento sobre as matérias em apreço (IGEPE, 2007: 16).

Em termos da Estrutura Orgânica e Funcional, destacam-se: i) o Pelouro do Controlo de Participações; ii) Pelouro de Assuntos Corporativos (Assegura a implementação das melhores práticas de Governação Corporativa no IGEPE); iii) Direcção Financeira e por fim; iv) Gabinete Técnico (IGEPE, 2007: 19-20). Relativamente aos mecanismos de apoio ao processo de tomada de decisão, destaca-se o Colectivo dos Cinco que integra o Presidente do Conselho de Administração e os Administradores Executivos e não-Executivos. O Colectivo dos Três integra o Presidente do Conselho de Administração e os Administradores Executivos. Por fim, o Colectivo dos Directores que inclui os Directores de função/linha e o Director do Gabinete Técnico (IGEPE, 2007: 21-23).

Em seguida apresenta-se o modelo de governação corporativa adoptado pelas TDM SARM no âmbito da flexibilização da sua estrutura governativa e da implementação das boas práticas de governação corporativa em Moçambique. Apresenta-se este exemplo como uma forma de demonstrar a importância de adopção de modelos de governação corporativa e de conjunto de boas práticas de gestão baseadas na definição clara de deveres e responsabilidades dos vários órgãos sociais das organizações para promover a eficiência e a eficácia organizacional, baseados numa gestão transparente.

5.3. Modelo de Governação Corporativa das TDM SARL

As TDM SARL, do ponto de vista jurídico, ostenta o estatuto de Sociedade Anónima de Responsabilidade Limitada – SARL, embora a totalidade do seu capital seja detida pelo Estado, e 20% reservados aos Gestores, Técnicos e Trabalhadores. Esta transformação ocorreu em 2002, pelo Decreto n.º 47/2002 de 26 de Dezembro. Neste âmbito, foram aprovados e publicados os Estatutos da TDM SARL e nomeados os novos Órgãos Sociais da empresa pelo Diploma Ministerial n.º 42/2003 de 16 de Abril⁹.

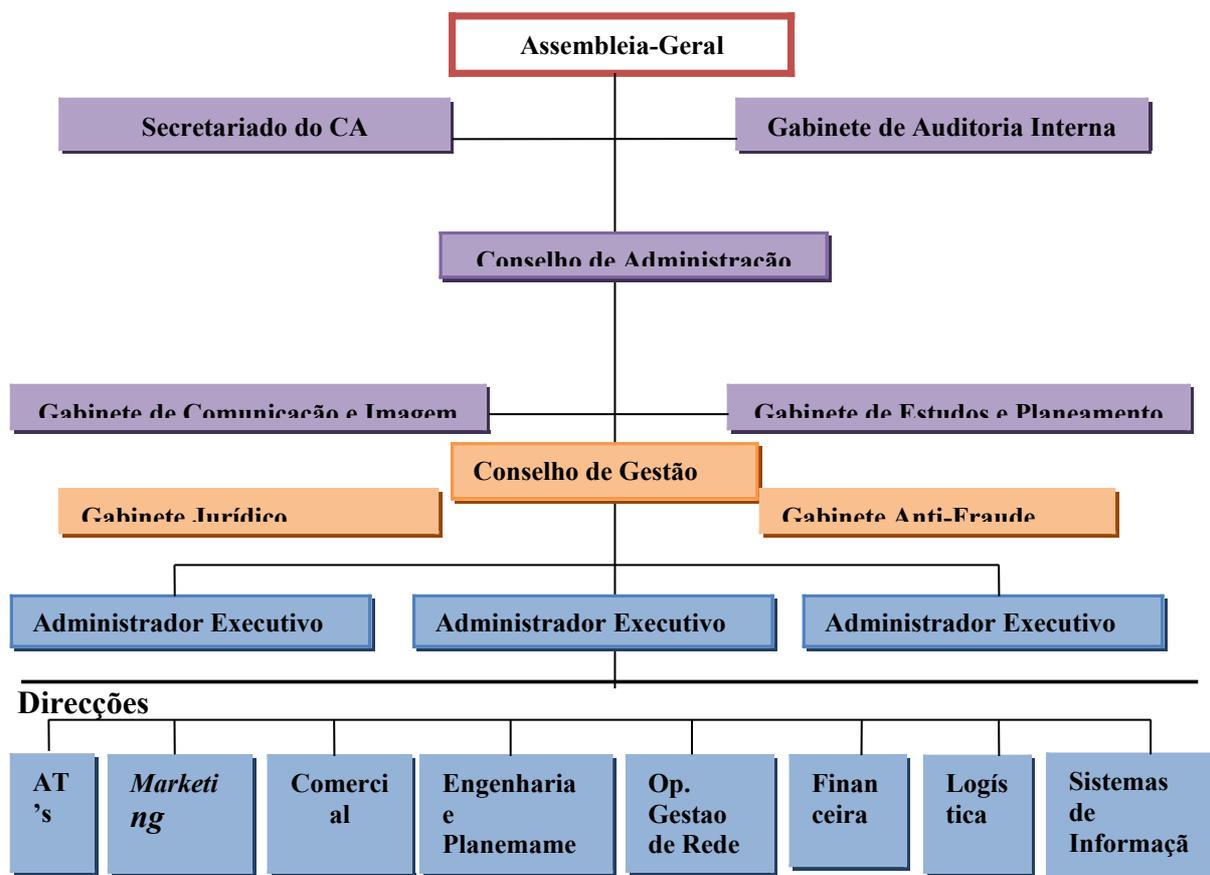
Assim, segundo Carvalho (2009), os principais pressupostos que ditaram a introdução do novo modelo de *Corporate Governance* na TDM foram: Reforma do Sector das Telecomunicações; liberalização do mercado e do Sector das Telecomunicações; fim do período de exclusividade a 31 de Dezembro de 2007 na prestação do serviço de telefonia fixa de voz estabelecido pela Lei 8/2004 de 31 de Dezembro; transformação da TDM Empresa Pública em TDM SARL; aspiração de actuação de gestão transparente baseada na definição clara de deveres e responsabilidades dos Órgãos Sociais de acordo com o novo contexto da empresa; adopção do novo Plano Estratégico da empresa para fazer face aos desafios da nova dinâmica do mercado e do sector; inexistência de um modelo formal de GC.

Neste âmbito, o modelo de governação implementado pela TDM em termos de estrutura comporta: a) Conselho de Administração que é composto por sete elementos, dos quais 3 Administradores não executivos e 3 executivos e um Presidente (com a responsabilidade de supervisionar a gestão estratégica da empresa; b) um Conselho de Gestão, responsável pela gestão corrente da empresa formado por 3 Administradores, designado pelo CA o Administrador Delegado; c) Administradores Executivos, responsabilizados pelas Direcções de Função e assessoria ao Administrador Delegado nas diferentes matérias de gestão corrente e estratégica; Administradores Executivos que passaram a ocupar-se de matérias de natureza estratégica nas áreas afins, propiciando um maior *empowerment* aos Directores de Função.

Em seguida, apresenta-se a estrutura de governação das TDM SARL, mediante o actual modelo de Governação.

⁹ TDM (2009: 24). Apresentação do Modelo de Governação Corporativa pelo PCA da instituição – PCA/TDM: Joaquim de Carvalho. Maputo.

Figura 2: Modelo de Governação Corporativa da TDM SAREL



Fonte: adaptado pela autora com base em CARVALHO (2009: 31).

Com base na estrutura orgânica de Governação apresentado em cima pode-se compreender que há uma ligação entre o nível estratégico e operacional. Destaca-se a importância da separação dos papéis entre os membros integrantes dos órgãos sociais, principalmente entre o PCA e os administradores executivos; por outro lado, a unidade de auditoria está mais próxima do CA e assume um papel proactivo e educador de modo a garantir que a actuação dos órgãos de gestão esteja dentro dos limites dos níveis de autonomia e responsabilidades definidos no modelo de governação.

Com base nas entrevistas feitas a alguns elementos tanto do nível estratégico como operacional foi possível constatar que o novo modelo de governação aproxima os dois níveis e contribui para flexibilizar a comunicação entre os mesmos. As decisões tomadas pelos órgãos colegiais são implementadas pelos órgãos de gestão e execução de forma eficiente porque as mesmas são tomadas tendo em conta as preocupações e

interesses do nível operacional¹⁰. Tanto os órgãos de direcção como os níveis operacionais tiveram ganhos positivos com a implementação do novo modelo de GC na medida em que tornou o processo de governação da empresa mais dinâmico e flexível, ilustrado pelos seguintes resultados:

- Reestruturação da empresa que contribuiu para o melhoramento da comunicação e celeridade dos processos de negócio e de trabalho da empresa;
- Elaboração e implementação de um novo modelo de Carreiras e Remunerações;
- Desenvolvimento de uma gestão eficiente, transparente e baseada numa eficácia organizacional e definição clara de deveres e responsabilidades dos Órgãos Sociais apoiada por um processo claro de prestação de contas tanto dos órgãos de direcção como dos colaboradores em geral.

Portanto, compreende-se que os dados apresentados são fundamentais para a compreensão da importância da aplicação de boas práticas de GC e da implementação de modelos de governação mais flexíveis e dinâmicos que permitem um melhor relacionamento entre os órgãos colegiais e os órgãos de execução. Quanto mais se cumprirem estas boas práticas governativas, melhor será a relação entre o agente e o principal e melhor será o desempenho das organizações do sector público moçambicano. A aprovação do Código de Governação Corporativa de Moçambique, a criação de legislação que regulariza as normas de funcionamento e procedimento das instituições públicas no seu relacionamento com diferentes actores, o desenho e a implementação de modelos de GC flexíveis são alguns exemplos que demonstram a importância de adopção de boas práticas de governação pelas instituições do sector público.

Daqui pode-se compreender ainda que de forma superficial, que embora o assunto governação corporativa no sector público ainda seja novo e com grandes desafios é de grande importância para o desenvolvimento das instituições públicas. A GC no sector público poderá ser vista como uma alavanca para a melhoria da gestão das organizações, para a promoção da eficiência, eficácia, responsabilização, transparência e relacionamento entre os vários actores envolvidos.

¹⁰ Síntese das declarações prestadas, tanto por alguns membros do conselho de administração, de gestão, assim como por funcionários e técnicos responsáveis pela execução das decisões dos órgãos colegiais.

CAPÍTULO VI: GOVERNAÇÃO CORPORATIVA NA UEM

6. 1. Breve Apresentação da Universidade Eduardo Mondlane

A Universidade Eduardo Mondlane é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica e goza de autonomia estatutária e regulamentar, científica, pedagógica, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar¹¹.

6.1.1. Breve historial da UEM

A Universidade Eduardo Mondlane foi fundada no dia 21 de Agosto de 1962, sob a designação de Estudos Gerais Universitários de Moçambique. Em 1968 ascendeu à categoria de Universidade, sendo então designada Universidade de Lourenço Marques (ULM). Embora uma Universidade ainda jovem é a mais antiga e, durante muito tempo, a única em Moçambique¹². A partir de 1976 a ULM passa a designar-se por Universidade Eduardo Mondlane. Nessa altura houve uma reforma curricular, introduzindo-se novos planos de estudo, os bacharelatos, tendo em vista a resposta às necessidades do mercado de trabalho de modo mais rápido, necessidades, essas agravadas pela saída do País de pessoal qualificado. A UEM assumiu tarefas nas classes terminais do ensino pré-universitário, através dos cursos propedêuticos, e reestruturou os ramos educacionais, transformando-os em cursos acelerados de formação de professores, ao mesmo tempo que se abriram cursos da área de Ciências de Educação, na Faculdade de Educação criada em 1981¹³.

Actualmente a UEM situa-se num contexto social de transição para uma economia de mercado, de democratização das estruturas, e no seio de uma pluralidade de instituições de ensino superior, contexto esse que torna imperativo o "Repensar" a Universidade Eduardo Mondlane, a nível nacional, regional e internacional, adequando-a às necessidades locais, mas capaz de responder, em qualidade, aos desafios que se colocam a nível internacional¹⁴.

¹¹ *Vide*, Artigo 1 dos Estatutos da Universidade Eduardo Mondlane – EUEM.

¹² UEM (2013). *Historial da Universidade Eduardo Mondlane*. Produzido em Joomla. Criado em: 29 April, 2013, 16:41. Disponível em: <http://www.uem.mz>. Acesso no dia 30 de Abril de 2013.

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Idem*.

6.1.2. Princípios e valores

A UEM orienta-se, para além dos princípios gerais e pedagógicos definidos na Lei do Sistema Nacional de Educação. Portanto, ela orienta-se nos seguintes princípios: a) democracia e respeito pelos direitos humanos; b) igualdade e não discriminação em função da raça, crença, origem étnica, cor, sexo, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais, profissão ou opção política; c) valorização dos ideais da pátria, ciência e humanidade; d) liberdade de criação cultural, artística, científica, tecnológica e inovação; e) participação no desenvolvimento económico, científico, social e cultural do país, da região e do mundo; f) autonomia administrativa, financeira, patrimonial e científico-pedagógica; g) ética e deontologia profissional (Artigo 6, EUEM).

A UEM rege-se por valores organizacionais fundamentais, assumidos e partilhados por toda a comunidade universitária, destacando-se pela sua evidência quotidiana nos seguintes aspectos:

- Cidadania: valorizando a participação efectiva e responsável de todos os membros da comunidade, na construção da sociedade, no âmbito do serviço público de ensino superior prestado pela instituição, e no plano individual.
- Criatividade: reforçando a importância da criação do conhecimento, sobretudo, estimulando uma atitude constante de inovação em todos os níveis e áreas funcionais do ensino aos serviços e dos processos internos à cooperação com a sociedade.
- Exigência: promovendo uma cultura organizacional de prossecução de elevados níveis de desempenho em todas as vertentes de actuação, construindo, diariamente, uma imagem de sucesso global;
- Transparência: o valor fundamental para a qualidade dos processos de decisão internos e de comunicação com os parceiros e com o público em geral.

6.1.3. Visão

A UEM tem como visão, ser referência de excelência no ensino, investigação e extensão, para a comunidade científica local, regional e internacional e para a sociedade em geral (Artigo 7, EUEM).

6.1.4. Missão

A UEM tem como missão, ser uma instituição de excelência no contexto da educação, da ciência, da cultura e da tecnologia, educando para a vida os profissionais que capacita e assumindo responsabilidades no processo de inovação e transferência de conhecimento. Neste contexto, a Universidade Eduardo Mondlane pugna pela sua integração e afirmação na comunidade científica regional e internacional, e por ser agente e objecto de mudanças e transformações da sociedade (Artigo 8, EUEM).

6.1.5. Objectivos

No âmbito do artigo 9 dos estatutos da universidade de Eduardo Mondlane, os objectivos gerais desta instituição são a formação superior, investigação, extensão, a administração e gestão universitária.

São, igualmente, objectivos da Universidade Eduardo Mondlane, além dos preconizados na Lei do Sistema Nacional de Educação, os seguintes: formar, nas diferentes áreas do conhecimento, técnicos e cientistas com elevado grau de qualificação; incentivar a investigação científica, tecnológica e cultural como meio de formação, de solução dos problemas com relevância para a sociedade e de apoio ao desenvolvimento do país, contribuindo para o património científico da humanidade; assegurar a ligação ao trabalho em todos os sectores e ramos de actividade económica e social, como meio de formação técnica e profissional dos estudantes; realizar actividades de extensão, principalmente através da difusão e intercâmbio do conhecimento técnico-científico; realizar acções de actualização dos profissionais graduados pelo ensino superior; desenvolver acções de pós-graduação tendentes ao aperfeiçoamento científico e técnico dos docentes e dos profissionais de nível superior, em serviço nos vários ramos e sectores de actividade; formar os docentes e cientistas necessários ao funcionamento do ensino e da investigação; difundir valores à comunidade; prestar serviços à comunidade; promover acções de intercâmbio científico, técnico, cultural, desportivo e artístico, com instituições nacionais e estrangeiras e; reforçar a cidadania moçambicana e a unidade nacional.

6.1.6. Comunidade Universitária

De acordo com o artigo 18 dos EUEM, ela é constituída pelo pessoal docente, investigador, técnico e administrativo e discente. Neste âmbito, o pessoal docente e investigador é constituído por funcionários e agentes do Estado afectos à Universidade Eduardo Mondlane que exercem funções de docência, investigação e extensão e de prestação de serviços; enquanto o pessoal técnico e administrativo é constituído por funcionários e agentes do Estado que exercem funções técnicas e administrativas; por outro lado, o pessoal discente é constituído por estudantes matriculados nos cursos ministrados pela instituição.

6.1.7. Unidades orgânicas

A Universidade Eduardo Mondlane estrutura-se em unidades orgânicas as quais subdividem-se em: a) Unidades académicas; b) Unidades especiais; c) Unidades Administrativas; e d) Outras unidades. Assim, constituem unidades académicas da UEM: Faculdades; Escolas Superiores; e Institutos Superiores. Enquanto, as Unidades Especiais da Universidade Eduardo Mondlane: Centros Universitários; Arquivo Histórico de Moçambique; Museus; Serviço de Acção Social; Fundações; Serviços de Documentação/Unidade Editorial/ Imprensa Universitária; Hospitais Universitários¹⁵.

6. 2. Modelo de Governação da UEM

A Universidade Eduardo Mondlane dispõe da faculdade de criar, modificar e extinguir unidades orgânicas destinadas ao ensino, investigação, extensão e à prestação de serviços à comunidade, gestão e administração universitária, integrando todas estas finalidades ou apenas algumas delas (Artigo 25, EUEM).

No âmbito do Artigo 54 dos EUEM, os órgãos máximos de Direcção da Universidade Eduardo Mondlane são os seguintes: Conselho Universitário; Reitor; Conselho Académico e Conselho de Directores. Sendo que os Conselho Universitário e o Reitor são os órgãos superiores de decisão; enquanto os restantes são órgãos consultivos do

¹⁵Artigo 27 dos EUEM.

Reitor e do Conselho Universitário. Nesta estrutura enquadram-se os Vice-Reitores como coadjuvantes do Reitor, para a área académica e para a área de administração e recursos. Portanto, o grau máximo de prestação de contas à comunidade universitária é da responsabilidade do Conselho Universitário e do Reitor que é o respectivo presidente.

Ainda no âmbito da gestão da UEM, existem os órgãos de gestão das Unidades Académicas (Faculdades e Escolas); Unidades Especiais (Centros Universitários, Arquivo Histórico, Fundações, Museus, entre outros) e Unidades Administrativas (Serviços de Administração Central da Universidade). Assim, a gestão das Faculdades é exercida pelos seguintes órgãos: Conselho de Faculdade; Director; Conselho de Direcção; Conselho Científico e; Conselho Pedagógico (Artigo 72, EUEM). Enquanto a gestão das Escolas Superiores é exercida pelos seguintes órgãos: Conselho de Escola; Director; Conselho de Direcção; Conselho Científico; Conselho Pedagógico (Artigo 73, EUEM). Por outro lado a gestão dos centros universitários é exercida através dos seguintes órgãos: Conselho do Centro; Director; Conselho de Direcção; Conselho Científico.

Além dos órgãos colegiais acima apresentados, a UEM apresenta os seguintes órgãos centrais: Gabinete do Vice-Reitor Académico; Gabinete do Vice-Reitor Para Administração e Recursos; Direcção de Administração do Património; Direcção Científica; Direcção de Cultura e Desportos; Direcção de Finanças; Direcção Pedagógica; Direcção do Registo Académico; Direcção dos Recursos Humanos; Direcção dos Serviços de Documentação; Direcção dos Serviços Sociais; Gabinete de Imprensa; Gabinete de Instalações Universitárias; Gabinete Jurídico; Gabinete de Planificação e; Gabinete de Relações Públicas.

Em seguida apresenta-se a estrutura orgânica da UEM, que ilustra de forma clara o modelo de governação corporativa da UEM.

Figura 3: Estrutura Orgânica que Resume o Modelo de Governação da UEM

Fonte: Gabinete de Planificação da UEM.

Em seguida, é apresentada a composição dos principais órgãos colegiais (Conselho Universitário, Conselho Académico, Conselho de Directores e Gabinete do Reitor).

Conselho Universitário – é o órgão superior de decisão da Universidade Eduardo Mondlane. Este órgão, pode criar outros órgãos ou comissões de carácter consultivo ou deliberativo, definindo-lhes as respectivas competências. Este órgão é composto pelos seguintes membros: a) Reitor; b) Dois Vice-Reitores, um académico e, outro para a administração e recursos; c) Dois Directores de Unidades Académicas e um Director de outro tipo de Unidade Orgânica, eleitos pelo Conselho de Directores; d) Um Director do

Arquivo Histórico de Moçambique; e) Um Director do Museu de História Natural; f) Quatro Professores, eleitos pelo conjunto dos professores Catedráticos, Associados e Auxiliares; g) três Assistentes, eleitos pelo conjunto de Assistentes e Estagiários; h) Dois trabalhadores, sendo um de nível superior, eleitos de entre os elementos do Corpo Técnico-Administrativo; i) Dois representantes da associação ou associações de estudantes; j) Três membros designados pelo governo; k) Cinco membros provenientes de sectores de sociedade civil com maior relevância para a UEM.

Conselho Académico – é um órgão consultivo do Conselho Universitário e do Reitor para a gestão dos assuntos académicos, pedagógicos, investigação e extensão da Universidade Eduardo Mondlane. Este conselho apresenta a seguinte composição: i) Reitor, que convoca e preside; ii) Dois Vice-Reitores (Vice-Reitor Académico e Vice-Reitor para a Administração e Recursos); iii) Directores Pedagógicos e Científicos; iv) Dez Docentes representantes das áreas científicas, eleitos dentre professores Catedráticos, Associados, Auxiliares e Assistentes e; v) Quatro directores eleitos pelo Conselho de Directores (Artigo 3 do ROFCA).

Conselho de Directores – é um órgão colegial consultivo do Reitor, para a gestão corrente da vida universitária. A composição do Conselho de Directores é a seguinte: i) Reitor, ii) Dois Vice-Reitores (Vice-Reitor Académico e Vice-Reitor para a Administração e Recursos e; iii) Directores de todas as Unidades Orgânicas da UEM.

Gabinete do Reitor – é o órgão que a nível da Reitoria se encarrega pela criação de todas as condições indispensáveis ao pleno desempenho das funções do Magnífico Reitor e dos Vice-Reitores, incluindo a gestão dos respectivos planos e agendas de trabalho. Este órgão garante a correcta acessória política, económica e jurídica que devem suportar as decisões a serem tomadas pelo Reitor e pelos vice-reitores, relativas a qualquer assunto da vida da Universidade, desde que não sejam matérias de discussões dos Conselhos de Directores, Académico e Universitário. A Direcção do Gabinete do Reitor é assegurada por um Director, assistido por dois Departamentos, nomeadamente, um de Administração e Finanças e o outro de Documentação e Informação. A composição da gestão deste gabinete compreende: o Reitor, o Vice -Reitor Académico; o Vice-Reitor para Administração e Recursos; o Director do Gabinete; o Assessor para a Planificação e Organização do Reitor; o Assessor para os Órgãos Colegiais, chefe do

Departamento de Administração e Finanças; o chefe do Departamento de Documentação e Informação; o chefe da Repartição de Administração; chefe da Repartição de gestão patrimonial; o chefe da Repartição de Finanças.

Neste âmbito há que sustentar que um modelo representativo da governação corporativa deve ser elaborado com base em um conjunto de variados códigos de boas práticas de governação corporativa, tendo como objectivo, avaliar presença, ou conformidade com os instrumentos de gestão estratégica da organização (planos estratégicos e operacionais). Neste modelo há que compreender que as boas práticas de GC são influenciadas pelo contexto cultural, económico e social do país, pelos valores, objectivos e missão que a organização adopta.

Dos dados apresentados percebe-se que o modelo de governação da UEM é bastante complexo, dividido em muitos órgãos de gestão. As principais decisões cabem ao Conselho Universitário, considerado o órgão superior de decisão com competências para criar outros órgãos ou comissões de carácter consultivo ou deliberativo, portanto, as decisões máximas são tomadas a este nível e os restantes órgãos são intermediárias do mesmo. No entanto, estes órgãos trabalham em coordenação com os conselhos de directores, conselho académico, com gabinete de reitor, gabinete de planificação, de auditoria interna, de comunicação e marketing, de relações públicas, com as direcções das faculdades, escolas, etc.

6.3. Representação e interacção entre actores no processo de governação da UEM

É importante sublinhar que o assunto governação no âmbito do sector público, está fundamentalmente associado ao contexto macro na medida em que inclui a gestão das políticas públicas, o exercício de poder e o controlo da sua aplicação. Portanto, a sua interpretação ultrapassa a dimensão operacional e incorpora aspectos que envolvem a articulação dos diversos actores envolvidos na gestão das organizações, articulação, essa que de certa forma influencia a forma como é aplicado o processo de GC nas organizações.

Assumindo que o debate actual no campo da teoria democrática vem desafiando o desenvolvimento de estudos e reflexões acerca das relações entre participação e representação no interior das práticas e experiências participativas. Este ponto, procura

compreender o nível de representação dos órgãos delegados para defenderem os interesses da comunidade universitária. Defende-se neste contexto, a tese de que a interacção entre os actores é um elemento importantíssimo para reduzir a questão da assimetria de informação. Esta, constitui um grande desafio no âmbito da adopção e aplicação das boas práticas de governação corporativa, portanto; é importante compreender como é que a comunicação ou falta dela pode influenciar a adopção das boas práticas de GC pelos órgãos colegiais assim como pela comunidade universitária.

A estrutura de governação existente na UEM é composta pelos Órgãos Colegiais e pela Comunidade Universitária, sendo que são adoptados diversos elementos que compreendem diferentes unidades orgânicas, as suas competências, como se faz o processo de gestão e que mecanismos de fiscalização e controlo e ética e responsabilização. Estes, são elementos que devem ser vistos como importantes na busca de interacção entre os órgãos colegiais e a comunidade universitária e que estão extremamente ligados no âmbito da gestão da organização, atendendo que os órgãos de direcção decidem sobre as directrizes orientadoras e a comunidade universitária tem a obrigatoriedade de as implementar.

As *unidades orgânicas* são divididas em Órgãos Colegiais (Reitor, Conselho Universitário, Conselho Académico e Conselho de Directores) e; Comunidade Universitária (Unidades Académicas; Unidades Especiais; Unidades Administrativas; e Outras unidades). Sendo que os Órgãos Colegiais contribuem para orientar a gestão da UEM e são delegados para representar os interesses da Comunidade Universitária. Neste contexto, é de salientar a necessidade de um modelo de governação que promova a interacção entre as diferentes partes que compõem a estrutura orgânica na busca de promover a eficiência e eficácia que contribuam para o desempenho organizacional.

Em termos práticos, a interacção entre estes órgãos ainda é pouco activa na medida em que alguns membros dos órgãos colegiais tomam decisões sobre determinados assuntos ou políticas para satisfazerem a sua agenda e interesses particulares, em alguns casos para justificar alguns financiamentos, sem se preocupar com os objectivos definidos para a organização, nem com os interesses colectivos da comunidade universitária. Sustentam alguns entrevistados inseridos na comunidade universitária que,

“... os líderes desta organização já há bastante tempo que não estão preocupados em desenhar políticas de interesse geral, mas sim, aquelas que beneficiam os interesses particulares, então pode-se considerar deste modo que não há interação activa porque os interesses manifestados pela comunidade universitária não são considerados no momento de tomar decisões que afectam a comunidade universitária em consideração...”¹⁶

Uma vez tomadas as decisões pelos órgãos colegiais, resta somente à comunidade universitária implementá-las, partindo do pressuposto de que estes órgãos representam os interesses da comunidade universitária e as decisões por si tomadas vão de acordo com os interesses desta comunidade. Por exemplo, se um órgão colegial decide assinar um memorando de entendimento com uma universidade estrangeira para promover o Ensino à Distância num determinado curso; a faculdade relacionada com o respectivo curso terá simplesmente de criar condições para implementar dentro dos parâmetros definidos pelos órgãos colegiais e seu parceiro. Sem querer demonstrar que a iniciativa é errada, mas pretende-se mostrar que é importante antes mesmo que as decisões sejam tomadas, a faculdade ou escola afectada tenha conhecimento e opine sobre as suas capacidades ou dificuldades de modo que o desempenho desta unidade não seja posta em causa.

Relativamente à *competência*, é preciso sustentar que é da responsabilidade dos órgãos colegiais desenhar e produzir instrumentos de gestão da UEM e tomar decisões que garantam o pleno funcionamento da instituição. Por outro lado, a comunidade universitária, entre outras coisas tem, além de implementar as políticas de gestão da organização a competência de escolher os seus representantes, de exigir mecanismos claros de prestação de contas sobre a forma de gestão da UEM.

Explorando a questão da selecção adversa, sustenta-se que para que estas competências sejam efectivas é preciso que haja uma ligação de interesses entre os eleitores e elegidos, sendo que para tal é importante a disponibilização de informações mais detalhadas do perfil, capacidades, políticas, objectivos, valores, crenças, experiência profissional, aspirações dos candidatos antes de serem eleitos de modo que a comunidade universitária tenha um conhecimento mais profundo das pessoas que escolhe para dirigir a instituição.

¹⁶ Declarações de um funcionário sénior da UEM, entrevistado no dia 22 de Julho de 2013.

“...é muito mais fácil eleger alguém que se conhece melhor, portanto, considera-se que antes de chegarem as eleições dos membros dos órgãos colegiais, a comunidade universitária devia ter informações sobre as capacidades, formação, políticas, entre outros aspectos que permitissem ao eleitor saber decidir se a pessoa encaixa-se dentro dos interesses comuns da organização (...); só que na prática não se verifica esta tendência, há pouca publicidade dos membros, sendo que muitas das vezes a comunidade universitária não tem informações claras das competências e capacidades dos seus governantes, nem do seu comprometimento com os objectivos da organização em geral...”.¹⁷

“...devemos escolher quem deve representar os nossos interesses, no entanto, seria importante antes que soubéssemos quais são as suas aspirações e se os mesmos têm a capacidade de liderar e gerir uma instituição da dimensão da UEM, se os mesmos estão interessados em melhorar o desempenho da organização ou apenas em cumprir com interesses particulares. Mas isto é difícil de saber porque no momento de propaganda eles prometem coisas e nós não temos como saber se os mesmos vão cumprir ou não e quando nos apercebemos que não estão capacitados ou não estão preocupados com os assuntos gerais, as vezes é tarde...”.¹⁸

É preciso sublinhar que o direito de escolher quem deve-lhe representar, conhecer as suas capacidades e acompanhar as suas acções é uma forma importante de interacção entre os actores envolvidos porque a forma mais correcta de escolher quem deve governar é a comunicação entre as partes, embora nem isso seja uma garantia efectiva de que o que o candidato diz no momento de propaganda irá cumprir, mas pelo menos serve para avaliar minimamente as suas intenções. No contexto da UEM, torna-se difícil a comunidade universitária ter informações pertinentes que ajudam a analisar as competências e capacidades dos seus governantes, muito menos com o comprometimento deles com os interesses da organização porque faz-se pouca publicidade dos mesmos.

Relativamente à *gestão* é preciso sustentar que os órgãos colegiais (agentes) são a entidade máxima de gestão da organização e são os mais responsáveis em garantir que a governação seja interactiva e busque a satisfação dos interesses dos diferentes actores (principal). Assim, enquanto as decisões são tomadas pelos órgãos colegiais, a Comunidade Universitária implementa as políticas resultantes das decisões e por outro lado, avalia se as decisões tomadas são de interesse geral e se as mesmas satisfazem os interesses colectivos dos actores.

Com base na análise das informações colhidas ao longo da pesquisa, compreendeu-se que a gestão da UEM é complexa e estruturada de forma hierárquica, onde a

¹⁷ Declarações de algumas entidades inseridas na comunidade universitária. Entrevistados no dia 20 de Junho de 2013.

¹⁸ Declarações de um dos funcionários da UEM, pertencente ao Corpo Técnico de Administração. Entrevistado no dia 25 de Abril de 2013.

comunidade universitária implementa as políticas desenhadas pelos órgãos colegiais sem que a mesma tenha oportunidade de verificar se o processo decisório tem em conta os interesses de todos, se os seus representantes defendem os interesses da colectividade. Isto resulta da falta de confiança entre a Comunidade Universitária e os seus representantes, associada ao desconhecimento das reais capacidades e intenções dos seus representantes, problema que é ainda associado à falta de informação sobre alguns líderes. Sustentava um dos entrevistados pertencente à Comunidade Universitária que:

“... nós como a parte técnica ou de execução, é nossa obrigação implementar as decisões que são tomadas pelos órgãos colegiais, aliás, temos representantes que supostamente defendem os nossos interesses, não queira isso dizer que concordamos com todas as decisões que implementamos, mas não temos alternativas porque se escolhemos os nossos representantes assumimos que confiamos neles..”¹⁹

Neste contexto, é importante analisar a contribuição do modelo de governação adoptado na gestão dos recursos financeiros, principalmente em termos de disponibilização de informações sobre as receitas próprias da UEM, particularmente ao nível das unidades orgânicas. Assim, dentro da estrutura de governação da UEM, destaca-se a importância da Direcção de Finanças que é o órgão que responde pela gestão da actividade financeira da instituição, e dentre vários objectivos, procura: (i) fornecer informação actualizada de gestão financeira, e aconselhar os parceiros e a comunidade universitária sobre as implicações financeiras das decisões das políticas internas e externas relevantes à Universidade Eduardo Mondlane; (ii) monitorar e rever criticamente os serviços fornecidos aos órgãos dentro da Universidade, com objectivo de assegurar a eficiência dos serviços fornecidos, e desenvolver estes serviços em parceria com a comunidade universitária e outros intervenientes da Universidade Eduardo Mondlane; (iii) assegurar, que os serviços fornecidos identifiquem e satisfaçam as necessidades relevantes da comunidade universitária e outros parceiros envolvidos dentro da estrutura das directrizes financeiras, serviços e planos, e as várias políticas e procedimentos da Direcção de Finanças²⁰.

Em termos práticos a Direcção Financeira em coordenação com o Gabinete de Planificação e outras unidades orgânicas disponibiliza informação de gestão financeira

¹⁹ Declarações de um dos técnicos sêniores da comunidade universitária pertencente ao CTA, entrevistado em Abril de 2013.

²⁰ Universidade Eduardo Mondlane/Direcção de Finanças. *Principais Objectivos da Unidade*. Disponível em: http://www.financas.uem.mz/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=48. Acesso a 12 de Fevereiro de 2015.

através dos relatórios de actividades e financeiros, ainda que de forma atrasada, mas apresenta algumas dificuldades em termos de aconselhamento integral da comunidade universitária sobre as implicações das decisões financeiras externas, na medida em que poucas vezes a mesma tem promovido debates ou seminários sobre a importância da gestão financeira para as organizações por exemplo do sector público ou de ensino superior.

Informações colhidas com base em entrevistas aos colaboradores afectos na Direcção de Finanças indicam que no final de cada exercício, os saldos das contas e disponibilidades financeiras, valores a receber e a pagar são actualizadas e as diferenças apuradas são registadas para permitirem uma melhor gestão da informação. Para efeitos de prestação de contas mensal e anual a Direcção de Finanças disponibiliza informações financeiras aos conselhos, estes analisam e tomam decisões sobre as informações apresentadas e por fim, a informação é publicada os órgãos de gestão implementam.

“... a Direcção de Finanças é uma unidade que ajuda na elaboração e implementação de directrizes financeiras, políticas e procedimentos de gestão financeira da UEM. Neste contexto, no final de cada ano são elaborados relatórios financeiros que apresentam informações financeiras de exercício anual, ou seja, como, onde e com quem foi gasto o dinheiro, quais são as fontes de receitas, mas para que a informação seja concisa deve ser organizada semanalmente e mensalmente. Portanto, com base nesta informação a comunidade universitária tem informações sobre a actividade financeira da UEM...”²¹

Os membros dos órgãos colegiais entrevistados²² sustentam que as propostas somente são aprovadas nas sessões dos conselhos se apresentarem informações claras e precisas, mas por outro lado, torna-se difícil o que influencia a decisão a favor por parte dos membros dos órgãos colegiais. Isto demonstra que há uma interligação entre os diferentes órgãos de gestão da organização e os mesmos funcionam em coordenação para desempenharem as suas funções e responsabilidades.

A UEM enfrenta alguns desafios na gestão dos recursos financeiros ligados à melhoria da qualidade da informação das receitas próprias provenientes dos órgãos e utilização racional das mesmas. Assim, os órgãos colegiais ainda não actuam de forma proactiva para incutir as diferentes unidades orgânicas o espírito da partilha desses recursos para beneficiar a UEM como um todo. Portanto, os órgãos colegiais quando questionados

²¹ Declarações de um dos funcionários da Direcção de Finanças da UEM, entrevistado em Setembro de 2013.

²² Entrevistados em Setembro de 2013

sobre o assunto, sustentaram estarem cientes deste desafio e estão estudando estratégias que incentivem a partilha das receitas entre as unidades orgânicas.

“... temos consciência dos desafios financeiros que uma organização como a nossa enfrenta, por isso incentivamos o desenho de estratégias de arrecadação de mais receitas próprias, embora assumindo a natureza pública da nossa universidade é difícil que estas receitas sejam bastante significativas para o nosso funcionamento...”²³

É assim que para a rentabilização da utilização dos meios existentes na UEM é importante a melhoria da capacidade de geração de receitas próprias e a definição de mecanismos de avaliação do potencial das unidades orgânicas que geram receitas, de modo a se delinear melhor as estratégias que contribuam para reforçar caso necessário as capacidades destas unidades orgânicas. Desta forma, é fundamental para que se melhore o processo de partilha de recursos pelas diferentes unidades orgânicas da UEM, a criação de um regulamento que defina procedimentos normativos de gestão de receitas próprias das unidades orgânicas e de um modelo de avaliação das potencialidades de cada unidade orgânica.

Assim, o Gabinete Jurídico da UEM na sua competência de elaborar propostas de diplomas legais, regulamentos e de outros actos normativos sobre matéria universitária encontra-se num processo de elaboração do regulamento de receitas próprias, onde através deste, serão definidos os procedimentos de gestão das receitas próprias; enquanto a definição do modelo de avaliação da capacidade de receitas de cada unidade orgânica está sendo produzido pela Direcção das Finanças em coordenação com o Gabinete de Planificação.²⁴

Quanto à *fiscalização e controlo*, sustenta-se que pode ser feita aos órgãos colegiais, assim como à Comunidade Universitária. Ao nível das estruturas orgânicas existem sempre os gabinetes de auditoria interna, além de que são contratadas empresas de auditoria externa para avaliar a implementação e o cumprimento das estratégias definidas para o funcionamento da UEM, assim como a gestão dos recursos da mesma. A auditoria interna e externa é acompanhada da definição de instrumentos normativos que ajudam a controlar o funcionamento dos restantes colaboradores da instituição. Por seu lado, a comunidade universitária faz avaliação da aplicação dos recursos disponíveis. Este assunto é discutido com mais detalhes no âmbito da análise de mecanismos de prestação de contas da UEM, mas em termos gerais a fiscalização e

²³ Membro do Conselho Universitário, entrevistado em Junho de 2013.

²⁴ Informações concedidas no Gabinete Jurídico e Direcção Financeira, em Novembro de 2013.

controlo constituem uma forma eficiente de contribuir para a melhoria do desempenho dos órgãos de gestão da UEM, na medida em que as instituições gestoras sempre têm receio do impacto das informações que podem resultar do processo de fiscalização e controlo e desenvolvem actividades para garantir que não tenham problemas que comprometam os seus mandatos ou cargos. Assim, o tribunal administrativo e a KPMG são as organizações externas que fazem o processo de fiscalização do processo de gestão da UEM; por outro lado, algumas entidades da comunicação social têm apresentado informações sobre a gestão e funcionamento da UEM, seus fracassos²⁵ e sucessos. Veja-se o argumento abaixo.

“... no âmbito da execução orçamental, realização de actividades administrativas, entre outras, um dos maiores receios que até certo ponto contribuem para a melhoria do desempenho de muitos dos nossos colegas é a fiscalização e controlo na medida em que muitos de nós temos consciência de que se algo correr mal no nosso sector teremos problemas sérios que podem trazer-nos consequências rigorosas, por essa razão as actividades são implementadas devidamente. O exemplo concreto, é o receio que os colegas das finanças e outras unidades orgânicas ligadas à gestão financeira, incluindo os órgãos de direcção têm com as auditorias da KPMG e do Tribunal Administrativo, onde são feitos esforços para os recursos provenientes do Orçamento do Estado e de doações sejam aplicados e justificados devidamente. Por outro lado, a inspecção que é realizada pelo Ministério do Trabalho permite que as unidades orgânicas cumpram devidamente as orientações laborais no âmbito da gestão de recursos humanos...”²⁶

Este é um dos exemplos da importância da fiscalização e controlo no âmbito do exercício das funções e competências delegadas a determinados órgãos, na realização das actividades planificadas a curto e médio prazos, assim como para a melhoria do desempenho organizacional. Internamente a fiscalização é feita pelos superiores hierárquicos aos seus subordinados ou delegados, mas do lado da comunidade universitária torna-se difícil por exemplo fiscalizar a execução orçamental de um determinado se a mesma não tiver informações suficientes, ou ainda sobre implementação de uma certa política, na medida em que o alcance ou não dos resultados esperados é medido somente pela comparação do planificado e do alcançado, mas este alcançado em maior dos casos é apresentado em relatórios que demoram algum tempo para serem publicados ou não alcançados por todos.

Por fim, a *ética e responsabilização* são elementos necessários para analisar as duas partes em termos do seu comportamento. As iniciativas e responsabilidades da alta administração devem ter em conta a satisfação das necessidades da comunidade

²⁵ Como foi o caso da implementação do currículo Bolonha, introduzido pelo reitor da UEM Filipe Couto em 2009, sendo que foi visto como um fracasso, tendo sido abolido em 2011. Assunto muito abordado na comunicação social moçambicana e externa.

²⁶ Declarações de um membro do Corpo Técnico e Administrativo.

universitária e esta, por sua vez, deve desenvolver as suas, tendo em conta as crenças, visão, valores e padrões éticos da organização, trata-se da responsabilidade baseada nas suas acções com finalidade de cumprir com as metas, missões e objectivos. A ética e responsabilização são questionáveis quando os representados perdem confiança com os seus representantes, ou quando os órgãos colegiais também duvidam da capacidade ou comprometimento dos seus gestores ou executores inseridos no contexto operacional.

Alguns entrevistados indicam que a ética e responsabilização deixam muito a desejar no contexto tanto de alguns líderes, dos professores, técnicos administrativos e dos próprios estudantes. Alguns estudantes, por exemplo, queixam-se de que algumas diferenças entre docentes caem sobre eles no âmbito das defesas dos trabalhos de final de curso, ou ainda, alguns docentes não cumprem nem com a metade dos planos temáticos que eles próprios elaboram; ou ainda que alguns dirigentes não resolvem assuntos de forma imparcial, entre outros aspectos.

[“... Fui prejudicado na minha nota final, somente porque os docentes que formavam o júri tinham as suas diferenças (...)”; “são tantos professores que tive durante o curso que não estavam preocupados em cumprir o plano temático, faltando metade do semestre ou mais (...)”, “já perdi dinheiro, assim como alguns colegas, somente porque o departamento financeiro da faculdade não quis resolver o meu problema” (...), “ repetimos cadeiras porque as pautas foram perdidas no registo académico e o pior é que o professor também não as tinha...”]²⁷.

Assim, as unidades orgânicas precisam interagir para melhorar o desempenho individual como colectivo; a estrutura de gestão define as competências de cada unidade o que contribui para flexibilizar as actividades e; a fiscalização e controlo são elementos que incentivam os actores a desempenharem as suas funções evitando erros e a ética e responsabilidade são fundamentais para o comportamento exemplar dos actores envolvidos no processo de gestão de qualquer organização.

6.3.1. Resumindo as constatações desta secção

A análise da representação e interacção entre actores no processo de governação da UEM teve em conta as unidades orgânicas, competências, a gestão; os mecanismos de fiscalização e controlo; a ética e responsabilização. Relativamente a interacção entre as unidades orgânicas constatou-se que ainda é pouco activa na medida em que alguns membros dos órgãos colegiais tomam decisões sobre determinados assuntos ou políticas

²⁷ Entrevista feita a vários estudantes da UEM, de diversos cursos e em datas diferentes no mês de Setembro de 2013.

que não representam os reais interesses da comunidade universitária e muito menos os objectivos definidos para a organização. Relativamente às competências, gestão e responsabilização é preciso destacar que os órgãos colegiais têm de decidir sobre acções, estratégias, políticas e directrizes de gestão; enquanto à comunidade universitária compete implementar mediante recursos humanos e financeiros todas as linhas de orientação definidas, mas para que esta ligação resulte é preciso que se tenha em conta a questão da representação dos interesses colectivos (serviços de qualidade, acções, produtos e resultados que visam o cumprimento da missão, visão, valores e objectivos da UEM), no entanto, o estudo constatou que as competências não são por só suficientes para garantir a representatividade, uma vez que são sujeitas a falhas de selecção adversa, onde as partes podem-se avaliar erradamente ou mesmo esquecerem elementos como comprometimento, responsabilidade, etc. Quanto a fiscalização e controlo, o estudo constatou que são definidas várias formas de fiscalização e controlo, mas os órgãos colegiais é que mais poder de fiscalizar as acções da comunidade universitária, sem que esta tenha a mesma capacidade, isto significa que existe uma fraca capacidade institucional da comunidade universitária em controlar as acções dos órgãos colegiais.

A análise feita lava-nos a sublinhar que no âmbito da interacção entre os diferentes órgãos de gestão da UEM, a comunidade universitária e os diversos actores que envolvem a UEM ainda sentem necessidade de uma maior partilha de uma informação relativa a implementação das políticas e actividades planificadas, assim como necessita de garantia de que a informação disponibilizada é de qualidade e é divulgada de forma equitativa a todos os participantes na vida da UEM. É determinante para que a informação seja fornecida em auditório (seminários, conferências, reuniões, *workshops*, etc.) e publicadas posteriormente, da maneira mais abrangente e específica, possíveis.

Assim, as constatações deste ponto demonstram que a interacção e integração das partes (órgãos colegiais e comunidade universitária) relacionadas às actividades e acções definidas para o desenvolvimento da UEM são fundamentais para consolidar o relacionamento destas partes, tanto ao nível interno como externo, assim como para permitir a aplicação de forma activa e concreta a aplicação das boas práticas de governação corporativa, por isso é necessário que sejam definidas estratégias claras de interacção dos actores envolvidos e da preocupação com os reais problemas da UEM e

dos representados como forma de garantir o alcance da missão e cumprimento dos objectivos da instituição.

6.4. Aplicação das Boas Práticas de Governação Corporativa na UEM

O objectivo central desta pesquisa é analisar a adopção e correcta aplicação das boas práticas de GC na UEM para compreender a forma como são aplicados os princípios fundamentais da governação corporativa na UEM tendo em conta a missão, os objectivos da organização e, os interesses colectivos de todos os actores envolvidos na gestão e funcionamento da mesma, assim como a compreensão de como é que o nível de interacção entre os actores influencia a aplicação efectiva das boas práticas de GC na UEM.

A aplicação das boas práticas de GC associada à interacção entre os órgãos colegiais e a comunidade universitária da UEM é analisada tendo em conta os seguintes indicadores: transparência, participação, responsabilização, prestação de contas e coerência.

6.4.1. Transparência e responsabilização na Governação da UEM

A transparência como um dos elementos que caracteriza as boas práticas de governação corporativa na UEM é o primeiro indicador de análise e é testada no contexto da selecção dos membros dos órgãos colegiais, disponibilização das informações fornecidas sobre a gestão dos recursos aos representados.

O processo de selecção dos membros que compõem os órgãos colegiais da UEM é feito de forma transparente. Esta constatação é baseada nos resultados de entrevistas feitas aos membros dos órgãos colegiais que por unanimidade afirmaram que todos os processos relativos à sua eleição foram transparentes, tendo sido escolhidos dentro do seu grupo de actividades e com participação de várias individualidades. Por exemplo, o grupo dos professores, dos assistentes, dos estudantes e do corpo técnico administrativo seleccionou democraticamente os seus representantes para o conselho universitário, sendo que nos referidos grupos permite-se a candidatura e a participação de todos desde que preencham os requisitos exigidos por cada grupo.

“... a comunidade universitária é composta por muitos grupos que incluem docentes, corpo técnico administrativo, estudantes. Neste âmbito, cada grupo deve ser representada nos órgãos colegiais, assim os referidos grupos desencadeiam um processo transparente de eleição dos

representantes, onde todos têm direito à participação e eleição desde que preencham os requisitos necessários e exigidos por norma...”²⁸

Disto, pode-se compreender que em termos técnicos existe transparência na escolha dos membros dos órgãos colegiais que devem representar os interesses da comunidade universitária, na medida em que a selecção é feita com a participação dos intervenientes no processo. No entanto, isto não significa que literalmente os membros eleitos cumprirão com os objectivos pelos quais foram escolhidos e dificilmente os eleitores têm a certeza de que os mesmos desenvolverão uma governação que garanta o cumprimento dos interesses comuns. Assim, somente depois de algum período de exercício das actividades dos representantes é que a comunidade universitária avalia os resultados e compreende se as escolhas feitas cumpriram ou não com os objectivos definidos e se não o porquê, situação que contribui para uma avaliação final do desempenho destes órgãos.

“Além dos membros que ocupam cargos por inerência de funções (Magnífico Reitor; Vice-Reitor Académico, Vice-Reitor para Administração e Recursos, Director do Museu da História Natural; Director do Arquivo Histórico de Moçambique), os outros membros são eleitos de forma transparente, visto que a escolha é feita dentro da sua área científica, no entanto a forma como são escolhidos não constitui uma garantia de que o representante escolhido desenvolverá as suas actividades tendo em conta os interesses de todos, isso não podemos garantir (...); se assumirmos que os membros escolhidos representam os interesses da Comunidade Universitária, diria que as pessoas são seleccionadas com base em informações correctas, no entanto, nem sempre são satisfeitos os interesses gerais da Comunidade Universitária, portanto, penso que aí começamos a questionarmo-nos se as escolhas feitas foram as mais correctas (...)”²⁹.

Relativamente à análise da transparência no contexto da disponibilização da informação aos diferentes actores envolvidos na gestão da UEM, recorre-se antes de mais ao Código das Melhores Práticas de Governação Corporativa do Instituto Brasileiro de Governação Corporativa – IBGC (2007), para defender “a transparência é mais do que a obrigação de informar, a Administração deve cultivar o desejo de informar, sabendo que da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida, resulta um clima de confiança, tanto internamente, quanto nas relações da empresa com terceiros”.

Assim, a disponibilização de informações relativas à gestão dos recursos da UEM limita-se apenas na avaliação do desempenho económico-financeiro através de relatórios de actividades e relatórios financeiros. Também são divulgadas informações sobre os cursos ministrados e os resultados alcançados através do boletim informativo

²⁸ Declarações proferidas por um dos entrevistados, pertencente ao Corpo Técnico Administrativo.

²⁹ Declarações de um dos membros dos órgãos colegiais, entrevistado em Maio de 2013.

da UEM, da comunicação social, de *websites*, de folhetos, de conferências, etc. Portanto, as informações são disponibilizadas à comunidade universitária usando diversos meios. Vejamos em seguida, algumas afirmações que evidenciam as constatações chegadas.

“... no âmbito da disponibilização da informação relacionada com a gestão da UEM, são apresentados anualmente relatórios de actividades, relatórios financeiros, ainda que sejam publicados com alguns atrasos, mas apresentam resultados da gestão da UEM em cada ano, por outro lado, a comunicação social, os diversos instrumentos de comunicação da UEM como folhetos, boletins informativos, conferências, portal electrónico são instrumentos fortes de divulgação de informação à comunidade universitária, portanto, considero que isso é um mecanismo eficaz um mecanismo de transparência na gestão da organização...”³⁰

As constatações desta análise demonstram por um lado que o processo da selecção dos membros dos órgãos colegiais até pode ser transparente porque envolve muitos actores e é feita na maioria dos casos pela comunidade universitária. Por outro lado, levam a compreender que no âmbito de gestão a informação é disponibilizada à comunidade universitária tarde demais para que esta tome decisões precisas e baseadas nas avaliações temporárias semanais ou mensais do que nos resultados apresentados nos relatórios anuais.

Para garantir a transparência efectiva seria mais eficiente se os relatórios (vistos como os melhores instrumentos de prestação de contas) fossem elaborados, aprovados, publicados e publicitados até ao limite de três meses depois do ano de execução anterior.

No âmbito da responsabilização, a UEM tem a responsabilidade de apreciar e aprovar, os seus planos e orçamentos, bem como os regulamentos internos. E ainda a responsabilidade de cumprir com lealdade a sua missão de ser uma instituição de excelência no contexto da educação, da ciência, da cultura e da tecnologia, educando para a vida os profissionais que capacita e assumindo responsabilidades no processo de inovação e transferência de conhecimento. O gabinete de auditoria e o gabinete jurídico asseguram que as normas e regulamentos sejam integralmente respeitados para que se preserve os mais altos interesses da universidade.

No âmbito da governação corporativa na UEM, alguns órgãos têm a responsabilidade de executar e outros de decidir sobre a sua criação, analisando a sua relevância para a

³⁰Informações colhidas através de entrevistas no mês de Maio e Junho de 2013 aos diferentes membros dos conselhos da UEM.

comunidade universitária. Estes instrumentos são importantes mecanismos de garantia e melhoria do desempenho tanto individual como organizacional, porque definem as normas de funcionamento e procedimentos das diferentes unidades orgânicas que compõem a UEM.

A interacção entre os actores é de grande relevância tanto para garantir a transparência, como para definir a responsabilização na medida em que para se apurar a transparência das acções ou decisões de um determinado grupo (órgãos colegiais, comunidade universitária, etc.) é necessário que as partes sejam providas de informações suficientes. Por outro, a responsabilização é dependente de um processo de interacção na medida em que a definição das responsabilidades depende da disponibilização da informação de um grupo de decisão para o outro de execução.

É neste âmbito que os órgãos apreciam e aprovam as políticas de gestão e todos os instrumentos que garantem o funcionamento da organização. É mais importante compreender como é que estes instrumentos chegam à comunidade e de quem é a responsabilidade de difundi-los. Por exemplo, o conselho universitário esteve dentro do período analisado (2008-2011) inserido num processo de apreciação para a aprovação dos Estatutos actuais da UEM, do mesmo modo que aprovou em 2008, o regulamento tipo das Faculdades. A elaboração destes instrumentos foi da responsabilidade do Gabinete Jurídico (que extremamente importante para a definição de normas de funcionamento e conduta dentro da instituição) e a apreciação e aprovação foram da responsabilidade do Conselho Universitário. O outro exemplo é a elaboração dos relatórios financeiros que estão ao cargo Direcção de Finanças e a sua apreciação e aprovação é da responsabilidade do Conselho Universitário.

Assim, para garantir transparência e responsabilização não basta a sua elaboração, apreciação e aprovação, mas também a sua publicitação e disponibilização para que os diversos actores tenham informação precisa e actualizada que ajude a desempenhar as suas tarefas dentro do estabelecido. De uma forma geral, ainda nota-se pouco empenho em divulgar activamente as informações para a comunidade universitária o que de certa forma cria desconfiança de transparência dos actos dos órgãos de decisão e enfraquece a aplicação das boas práticas de governação corporativa.

6.4.2. Participação de diferentes actores envolvidos na governação da UEM

O segundo indicador de discussão deste ponto de análise³¹ é a participação. A garantia da participação dos diferentes actores no exercício das actividades governativas, directa ou indirectamente contribui para estreitar as relações de confiança entre os representantes e os representados. Assim, em termos técnicos os directores, professores, assistentes, corpo técnico administrativo, governo, associação de estudantes e a sociedade civil, estão todos integrados na gestão da UEM.

Buscando os pressupostos básicos da teoria da representação ressaltam dois elementos fundamentais: a *autorização* e a *delegação*, sendo que esta última é essência da representação porque é ela que começa e legitima o processo, mas não garante a responsabilidade e protecção dos interesses dos que delegam, na medida em que o representante se torna totalmente livre para agir como quiser. Será que os representantes da comunidade universitária (órgãos colegiais da UEM), tomam decisões que de interesse de todos os que estão envolvidos no funcionamento desta organização? Qual é o nível de participação dos membros dos órgãos colegiais na tomada de decisões e como essas decisões influenciam o processo de gestão da UEM na busca de satisfação de interesses colectivos? Estas são as questões que orientam esta análise.

Na tentativa de compreender o nível de participação dos membros dos órgãos colegiais na tomada de decisão as constatações a que se chegam são baseadas nas informações fornecidas pelos membros, assim como nas actas das reuniões é muito difícil responder a questão com precisão, principalmente porque quase todos os entrevistados afirmam ter uma participação activa e vocacionada aos interesses dos seus eleitores. Por outro lado, as actas fornecem números de participantes, mas não têm como demonstrar que as deliberações tomadas não foram somente fruto de interesse de um grupo preocupado em satisfazer os seus interesses.

É importante compreender neste contexto, como se define a agenda, a legitimidade da mesma, o mandato dos membros o que influencia as decisões, qual é o nível de participação dos membros envolvidos nas discussões. A duração dos mandatos dos membros dos órgãos colegiais da UEM é de três anos, à excepção dos membros por

³¹ Análise desenvolvida ainda no contexto da variável dependente – adopção e aplicação das boas práticas de governação corporativa na UEM.

inerência de funções, sendo que as agendas de discussão são definidas em função das actividades programadas pelos órgãos no âmbito da implementação do plano estratégico da UEM ou pela necessidade de cada órgão.

Por exemplo, o Conselho Universitário define a agenda de discussão sobre a aprovação do orçamento anual da universidade porque está programado na agenda geral da UEM, mas pode agendar sobre a alteração de um plano curricular em função de se constatar que o mesmo não se aplica para a universidade sem que tenha sido agendado no Plano Estratégico. Em termos normativos, as decisões são tomadas por consenso ou por maioria simples dos membros presentes como uma forma democrática de participar, mas o que influencia a decisão de um membro votar favor ou contra é influenciada pelos interesses individuais ou de um grupo ou ainda dos que esses grupos ou membros representam. Em termos práticos é difícil medir o que influencia as decisões de cada membro dos órgãos colegiais, somente pode-se tirar ilações com base nas declarações feitas por esses membros entrevistados que afirmam tomarem decisões para alcançar interesses dos que os elegeram.

Testando o outro lado da moeda (comunidade universitária) para compreender o nível de satisfação deste grupo em relação às decisões tomadas pelos membros dos órgãos colegiais, grande parte dos inquiridos³² demonstra satisfação com as decisões que são tomadas pelos conselhos colegiais, sustentando que vão de acordo com os seus interesses o que significa que os seus representantes estão participando de forma activa para defenderem os seus interesses. Mas, outra parte considerável defendendo que as decisões são tomadas sem ter em conta os interesses da colectividade, mas sim para beneficiar certos grupos ou algumas individualidades (com maior destaque de insatisfação a decisão de implementação do currículo Bolonha, sem se olhar para o contexto real moçambicano); assim como a outra parte considerando que o interesse e o nível de participação dependem do assunto e quem é o principal beneficiário, para estes, as decisões podem ser tomadas para o interesse da comunidade universitária ou dos membros dos órgãos colegiais, tendo sido levantado o exemplo de uma discussão simultânea sobre regalias para os membros órgãos colegiais e para um grupo de funcionários da UEM, onde o tratamento não será o mesmo. Vejam-se as declarações seguintes:

³² Cerca de 20 pessoas pertencentes à comunidade universitária de diferentes áreas e sectores foram entrevistadas neste contexto.

[“...fazemos uma avaliação positiva da participação dos órgãos escolhidos pela comunidade universitária para tomarem decisões e definirem estratégias de governação da UEM ou pelo menos avaliando por aquilo que é a participação dos representantes do nosso grupo sublinhamos que de uma forma geral é positiva e as decisões tem satisfeito o grosso de nós, isto não é uma opinião especulativa, mas sim, resultante de discussões formais e informais com os colegas...” “... penso que temos uma participação activa dos nossos representantes, embora a única forma de avaliar isso é através do nível das decisões que os mesmos tomam nos seus conselhos...”]³³

[“...eu particularmente não me sinto satisfeito com a forma como os nossos órgãos de decisão conduzem o processo governativo da UEM, penso que há muita arbitrariedade, pouco interesse na colectividade ou no cumprimento dos objectivos da organização e ainda mais, muitos dos nossos órgãos de governação pouco respeitam os valores e princípios éticos da administração pública...” (...) “na minha opinião as políticas na UEM são tomadas em conformidade com interesses de certos grupos ou algumas individualidades, como vimos com a decisão de implementação do currículo Bolonha que mostrou-se um fracasso autentico. Nota-se uma grande falta da auscultação da comunidade universitária órgão responsável pela implementação de todas as decisões, principalmente se atendermos que os nossos representantes ou não tem o verdadeiro poder de decisão ou pouco fazem para mudar as coisas ou também trata-se de um jogo político, onde são bonzinhos quando querem votos e tornam maus quando conseguem o dito poder...”]³⁴

A participação activa da comunidade universitária e outros actores na gestão da UEM é uma das formas de garantir a “aplicação das boas práticas de GC” nesta organização, que pode ser ainda explicada pelos “níveis de interacção entre a comunidade universitária e órgãos colegiais”. Através de entrevistas feitas, compreendeu-se que na relação agente-principal existe alguma assimetria de informação na medida em que o agente, pode afirmar ter feito algo e até apresentar dados demonstrativos, mas o principal não tem informação suficiente para julgar correctamente o agente que por essa razão fica em vantagem em relação ao principal por este possuir pouca informação sobre como o processo decorreu.

Ainda resultante da observação participante³⁵ na maioria as reuniões dos conselhos, principalmente no conselho de directores, defende-se que em grande parte as discussões destes órgãos abarcam assuntos de interesse da instituição que directamente ou indirectamente afectam a comunidade universitária. Até porque o facto de as deliberações serem tomadas por consenso ou através do voto, os interesses colectivos prevalecem. Em seguida apresentam-se alguns dados que resumem a participação dos membros dos órgãos colegiais na tomada de decisão sobre as políticas de funcionamento da UEM.

³³ Declarações de membros da comunidade universitária entrevistados em Junho de 2014.

³⁴ Idem.

³⁵ A autora da presente dissertação participa nas reuniões dos conselhos na qualidade de secretária executiva.

Tabela 1: Participação dos órgãos colegiais nas deliberações de assuntos da UEM

Órgão	Ano	Assunto	Nr. efectivo de membros	Participantes	Média dos votos a favor em %
C. Universitário	2007	Proposta do Plano e Orçamento para 2008	30	28	100
C. Diretores	2008	Proposta do Plano e Orçamento para 2009	29	29	100
C. Académico	2009	Relatório de actividades e financeiro de 2008	29	28	100
C. Universitário	2010	Criação da Escola Superior de Ciências do Desporto	33	30	100
C. Universitário	2011	Proposta de alteração dos estatutos da UEM	33	29	98

Fonte: Maria Joana Sono (2013), com base nas deliberações das reuniões dos conselhos dos órgãos colegiais.

Os dados acima apresentados demonstram numericamente um nível alto de participação dos membros dos órgãos colegiais nas sessões, sendo que nota-se uma média muito alta de votos a favor para a aprovação dos assuntos debatidos. Desta forma, pode-se considerar que quase todos os membros são envolvidos nas discussões sobre as políticas e assuntos ligados à gestão da UEM, no entanto, estes números apenas demonstram que os membros participam nas deliberações, mas não nos indicam as reais motivações que influenciam o processo de tomada de decisão, mas fica evidente que todos têm oportunidade de participar nos assuntos de interesse da comunidade universitária.

Esta constatação leva-nos aos problemas levantados pela teoria do agente-principal, onde no relacionamento entre o agente e o principal, o primeiro (órgãos colegiais) dispõe de informações privilegiadas em relação ao segundo (comunidade universitária) e as acções do primeiro afectam o bem-estar do segundo. Portanto estamos perante uma situação de assimetria de informação entre os órgãos colegiais e a comunidade universitária na medida em que esta apesar de os ter eleito não tem informações precisas e suficientes para avaliar de forma efectiva a forma como é os órgãos colegiais desenvolvem as suas acções e muito menos para compreender melhor as motivações ou não envolvidas nas suas decisões.

A grande parte dos membros dos órgãos colegiais entrevistada afirma participar activamente para garantir a satisfação dos interesses da comunidade universitária, apresentando ideias e soluções que contribuam para o alcance dos objectivos gerais da organização. O mais importante é compreender o nível de qualidade dessa participação, no entanto não existe uma forma efectiva de testar esta tese para que se chegue às conclusões precisas sobre o nível e a qualidade dessa participação para os interesses dos

outros actores envolvidos no funcionamento da UEM e que são afectados pelas decisões que estes órgãos tomam.

A forma alternativa que a comunidade universitária pode recorrer para testar a qualidade da participação dos membros que representam cada grupo é ver os interesses desses grupos satisfeitos, logicamente dentro dos objectivos estratégicos gerais definidos ao nível da organização. Assim, em função das declarações dos nossos entrevistados foi possível compreender por um lado que as decisões tomadas pelos órgãos colegiais vão de encontro com os objectivos da organização em geral e dos grupos em particular, mas por outro lado a um grupo que defende a ideia de que as decisões tomadas pelos órgãos colegiais pouco estão virados para a satisfação dos interesses gerais da comunidade universitária ou até mesmo para os grupos em que estão inseridos.

Desta forma, pode-se compreender que ainda não há um consenso sobre a representatividade dos interesses da comunidade porque uma parte significativa dos entrevistados ainda não se sente satisfeita com o nível de participação dos seus representantes, situação que está associada em grande parte pela falta de interacção entre o agente e o principal.

“...sentimos, embora com algumas dificuldades que a comunidade universitária, (particularmente os estudantes) está representada nos órgãos colegiais (...), por exemplo a pretensão de subida de propinas na nossa universidade é um assunto que já vem sendo discutido a alguns anos, mas pensamos que os representantes dos estudantes têm feito os possíveis para evitar que isso aconteça, na medida em que isso afectaria interesses de muitos estudantes...”³⁶.

“...nós escolhemos algumas individualidades para representar-nos nos órgãos de decisão, mas no caso do nosso grupo poucas melhorias em termos práticos verificamos. Podemos citar o exemplo da questão ou necessidade de definição de estratégias claras viradas para a melhoria da qualidade do estudante formado na UEM, assumindo que esta instituição tem uma responsabilidade moral de levar para o mercado de trabalho estudantes com um nível de qualidade alto, mas há tendência gradualmente cada vez mais negativa, o que nos preocupa muito...”³⁷

³⁶ Declarações de entrevistados pertencentes ao grupo de estudantes. Entrevista feita em Junho de 2014.

³⁷ Declarações um grupo de entrevistados da comunidade universitária, efectuada em Maio de 2014.

6.4.3. Responsabilidade Corporativa na Gestão da UEM

Busca-se também o princípio da responsabilidade corporativa como indicador de análise no contexto da aplicação efectiva das boas práticas de governação corporativa na UEM. Assim, para verificar a aplicação deste princípio na UEM, olha-se para a forma como é que a UEM se relaciona com a comunidade universitária, tendo em conta de criação e oportunidades de formação e qualificação da força de trabalho; de estímulo ao desenvolvimento da comunidade; promoção da educação e cultura; desenvolvimento de acções de responsabilidade social, o que adiante designa-se por responsabilidade social corporativa. Portanto, fala-se especificamente da responsabilidade de educação e formação da força do trabalho; responsabilidade de promover a cultura e a responsabilidade social.

Assim, na UEM são criadas oportunidades de formação e qualificação da força do trabalho, ao nível interno da organização. Portanto, a UEM tem desenvolvido uma perspectiva de expansão e extensão das suas actividades de forma a abranger diversas áreas de formação. Neste âmbito, durante o período de 2007-2011, foram criadas novas unidades de ensino (Escola Superior de Desenvolvimento Rural, em 2007; Escola Superior de Negócios e Empreendedorismo de Chibuto, em 2008; Escola Superior de Ciências do Desporto em 2010, etc.); Abertura de novos laboratórios (Laboratório de Música da ECA, Laboratório de Geofísica Aplicada à Engenharia Geotécnica e ao Meio Ambiente da Faculdade de Ciências).

Conforme os dados apresentados no Relatório de Actividades e Financeiro de 2011³⁸, o Corpo Docente da UEM até 2011 era de 1.573 dos quais 1.073 a tempo inteiro e 500 a tempo parcial, o que representa em termos percentuais, 68% e 32%, respectivamente. Até este ano, a UEM recebeu apoio de 73 docentes estrangeiros, número que demonstra uma tendência de redução comparado com os anos de 2009 e 2010 (103 para 2009 e 85 para 2010).

A UEM tem desenvolvido enormes esforços para aumentar o número de Mestres e Doutores, incentivando e promovendo formações para funcionários e colaboradores com nível de licenciatura e de mestrado. As estatísticas da UEM de 2010, indicam que neste ano, existiam 478 funcionários em formação distribuídos da seguinte maneira: 170

³⁸ Relatório aprovado pelo Conselho Universitário pela Deliberação n.º 64/CUN/2012.

do Corpo docente; 10 investigadores científicos; 398 do corpo técnico e administrativo. Ainda em 2010 o número de docentes licenciados decresceu cerca 36%, o número de docentes mestrados cresceu em cerca de 55% e, relativamente aos doutorados moçambicanos, passou-se de 212 em 2010 para 308 em 2011. Os dados mostram uma subida em cerca de 45% em relação ao ano de 2010. Assim, a instituição desenvolve esforços no âmbito da formação do seu quadro docente e procura cumprir com o objectivo estratégico 3 do Plano Estratégico 2008-2014 “assegurar excelência e qualidade na docência” e a melhoria da qualidade do ensino na UEM.

O Corpo Técnico e Administrativo, abreviadamente designado por CTA é responsável pelo apoio as actividades de docência, investigação, extensão, prestação de serviços, segurança e gestão universitária. Segundo os dados apresentados no relatório acima citado, até 2011 o CTA contava com um total de 2.521 funcionários, dos quais 1.667 são do sexo masculino e 854 do sexo feminino.

O CTA apresentava uma estrutura de formação que ainda não corresponde às exigências de que se reveste o apoio ao ensino, investigação, extensão e gestão administrativa, onde cerca de 56%, dos funcionários tinham nível elementar, básico e médio, e 44% possuíam formação superior. Mas conseqüente de esforços desenvolvidos para garantir a formação dos funcionários da UEM, o CTA e a Direcção Pedagógica em coordenação com a Direcção de Recursos Humanos, fez o apuramento especial para o ingresso à UEM de 134 funcionários elegíveis somente no ano de 2011. A tabela que segue apresenta dados que ilustram o nível de formação dos membros do CTA.

Tabela 2: Nível Académico do CTA por género em 2011

Grau	Corpo Técnico Administrativo		
	Homem	Mulher	Total
Doutoramento	2	0	2
Mestre	12	1	13
Licenciatura	212	170	382
Médio	20	20	40
Básico	377	276	653
Elementar	424	159	583
Total	1867	854	2521

Fonte: elaborado com base nos dados fornecidos pela Direcção de Recursos Humanos, UEM, 2011.

Para subsidiar as informações acima referenciadas, um dos técnicos responsáveis pela gestão de recursos humanos na UEM, sustentou em entrevista que,

“Dentro das políticas da UEM o desenvolvimento do capital humano constitui uma prioridade, sendo que para tal é necessária uma formação sólida e continua tanto do corpo docente, assim como do pessoal técnico-administrativo. Neste contexto, os funcionários da UEM têm beneficiado de formação, tanto de curta duração, como a de longa duração que ocorre dentro ou fora do país. É neste âmbito que a UEM para elevar o nível de formação do CTA, tem levado a cabo acções de formação e capacitação através de cursos de curta duração e de formação superior”³⁹.

Assim, a responsabilidade corporativa, virada para a formação e capacitação do pessoal docente e técnico-administrativo responsável pelo funcionamento da UEM é uma realidade, na medida em que são desenvolvidos alguns esforços e iniciativas viradas para a melhoria da qualidade dos funcionários da UEM. Por exemplo, através do Centro de Desenvolvimento Profissional (CeDeP), e do Centro de Desenvolvimento Académico (CDA), o CTA e o corpo docente têm-se beneficiado de formação de curta duração com finalidade dotar e capacitar os funcionários da UEM em aspectos técnicos e práticos ligados a áreas profissionais específicas. Por outro lado, o Centro de Desenvolvimento Profissional da Direcção dos Recursos Humanos realizando vários cursos e seminários, que dentre eles pode-se destacar a capacitação sobre os gestores do SIGEDAP/SADE. Desta forma, o número de funcionários que se beneficiam de formação é cada vez maior e a instituição esta cada vez mais a melhorar a qualidade e a capacidade de resposta.

Portanto, a responsabilidade educativa tem sido uma aposta forte no âmbito da realização de acções que visam o desenvolvimento dos colaboradores da UEM através de esforços de formação e promoção de iniciativas que contribuam para a melhoria das capacidades técnicas e intelectuais dos quadros da UEM. No entanto em termos práticos grande parte dos colaboradores sustenta que essas capacitações não são abrangentes, visto que a escolha de quem deve-se é influenciada e caracterizada por relações de amizade, proximidade, não apresentando critérios claros de selecção. Esta situação inquieta grande parte dos entrevistados pertencentes aos diferentes grupos da comunidade universitária. Isto leva a concluir que os dados apresentados nos relatórios são somente baseados nos números de pessoas que se beneficiam, mas não focam o que está de trás das escolhas, perigando a questão da transparência e prestação de contas.

No âmbito da responsabilidade cultural, a Direcção de cultura é o órgão que coordena as actividades culturais na UEM e, também zela pelo Museu da Moeda, Fortaleza e Centro Cultural Universitário. Nas actividades culturais desenvolvidas com propósito de

³⁹ Entrevistado no dia 28 de Agosto de 2013.

promover a cultura ao nível interno e externo, destaca-se a música, dança, canto coral, artes cénicas e artes plásticas. Por exemplo, em 2008, na área musical, a o grupo coral participou em diferentes eventos da UEM como: encerramento da Conferência sobre Integração Regional Pela Faculdade de Direito; participação com a ECA no evento “Trabalho Final Ponto de Partida”; cerimónia de atribuição de Doutor Honoris causa a Senhora Berit Olsson, Ricardo Rangel, Fany Pfumo e Fernando Pinho Morgado; Dia Internacional do Estudante; Concerto Anual e Apresentação do CD do Grupo Coral. Também houve actividades de formação e preparação de peças de teatro para o Dia Mundial do teatro no âmbito das artes cénicas. No contexto do Museu da Moeda houve actividades de registo, conservação e exposição de moedas e notas oferecidas pelos visitantes, acompanhamento das visitas ao Museu, continuação do trabalho de melhoramento de pequenos textos informativos nos expositores⁴⁰. Estes são alguns exemplos das actividades desenvolvidas na UEM no âmbito da responsabilidade corporativa virada para a promoção da cultura moçambicana.

No âmbito da responsabilidade social corporativa⁴¹, destaca-se a importância da Direcção dos Serviços Sociais que é o órgão responsável pela gestão dos serviços sociais na UEM. Estes serviços cobrem, essencialmente três áreas, nomeadamente alojamento, alimentação e assistência social dos estudantes. Segundo a informação colhida na DSS⁴² em 2011, 1.861 estudantes beneficiaram de bolsa de estudo, dos quais 32% tiveram bolsa completa, 42% bolsa reduzida, 25% beneficiaram de isenção de pagamento de propinas e apenas 1% de estudantes tiveram redução de 50% das propinas. Estas bolsas foram financiadas, maioritariamente, pelo Estado Moçambicano, através do OE e outras através de diferentes doadores entre eles a Cooperação Técnica Belga (CTB) e a Mozal. Ainda em 2011 no contexto de alojamento, a DSS providenciou alojamento para 88 bolseiros novos, dos quais 21 do sexo feminino e 67 do sexo masculino, 48 (11 raparigas 37 rapazes) vieram transferidos do posto administrativo de

⁴⁰ Vide relatório de actividades e financeiro aprovado pelo Conselho Universitário em 2009.

⁴¹ A responsabilidade social corporativa é o conjunto de acções que beneficiam a sociedade e as corporações que são tomadas pelas organizações, levando em consideração a economia, educação, meio ambiente, saúde, transporte, habitação, actividade locais e governação com a finalidade de contribuir para o bem-estar social. Neste as organizações criam programas sociais que geram benefícios mútuos entre a organização e a comunidade, melhorando a qualidade de vida dos funcionários, e da própria população. O conceito apresentado deixa claro que a Responsabilidade Social corporativa deve ser vista como uma nova forma de gestão da corporação e para tanto deve permear todos os sectores, áreas e departamentos, estar incorporada na cultura de todos os colaboradores (funcionários, agentes e terceiros) e servir como um dos critérios para promover o relacionamento com os diferentes actores (SOUSA, 2006).

⁴² Informação disponibilizada pelo Gabinete de Planificação da DSS, em Maio de 2013.

Sábiè. Dentre outras actividades de carácter social, destaca-se a distribuição de cesta básica para os funcionários doentes de HIV/SIDA a nível da UEM e; acompanhamento e visitas aos estudantes doentes internados no HCM.

Deste modo, os dados apresentados indicam que a gestão da UEM, no contexto da responsabilidade corporativa, tem desenvolvido actividades de carácter social que contribuem para promover a imagem da organização em responsabilidade social, na medida em que tem desenvolvido esforços que garantem a inserção de estudantes carenciados ou que não tenham família nos locais onde estão localizadas as faculdades em que pretendem estudar. Por outro lado, desenvolve actividades de responsabilidade social viradas para a ajuda dos funcionários docentes, assim como de estudantes que se encontram internados. Portanto, considera-se em geral que a responsabilidade corporativa é um dos princípios mais bem aplicados no âmbito da gestão da UEM, na medida em que tanto ao nível cultural como social a UEM tem-se empenhado em desenvolver actividades que atendem à comunidade universitária e a sociedade em geral.

Um dos objectivos específicos que a UEM define no seu Plano Estratégico 2008-2012 é “promover o acesso equitativo a todos os grupos sociais, tendo em atenção os mais vulneráveis, social e economicamente desfavorecidos e o equilíbrio do género (UEM, 2008: 20). Para a realização desta acção específica, propôs-se a desenvolver estudos com o objectivo de colher informação sobre os grupos sociais a que pertencem os estudantes que ingressam na UEM, as causas do desequilíbrio do género, e de definir estratégias que contribuam para mitigar o problema.

Além disso a UEM cria mecanismos de negociação com o Governo, doadores e outras instituições para aumentar do número de bolsas de estudo e deste modo contribuir para reduzir o número de estudantes que terminam o nível médio, mas não tem condições materiais de ingressar na universidade. Constitui preocupação da instituição no âmbito da sua responsabilidade social promover o equilíbrio de género na formação académica, através da criação de oportunidades para mulheres no âmbito da admissão dos candidatos em igualdade de circunstâncias com os demais estudantes.

Tabela 3: Estudantes novos ingressos de graduação e pós-graduação por gênero

Ano	Novos Ingressos								
	Graduação			Pós-Graduação			Geral		
	Home ns	Mulhere s	Total	Homens	Mulher es	Total	Homen s	Mulheres	Total
2008	2025	939	2964	102	62	164	2127	1001	3128
2009	2754	1225	3979	198	152	350	2952	1377	4329
2010	3215	1840	5055	216	155	371	3431	1995	5426
Total	7994	4004	11998	516	369	885	8510	4373	12883

Fonte: Elaborado com base nas Estatísticas da UEM para os anos de 2008-2010.

A tabela acima apresenta dados de novos ingressos para os níveis de graduação e pós-graduação no limite de 2008-2010. Os mesmos mostram que ainda constitui um grande desafio a equidade de gênero para a UEM, na medida em que dos 12.883 estudantes matriculados como novos ingressos nos três anos, apenas aproximadamente 34% (4373) são mulheres, dos quais aproximadamente 31% (4004) são do nível de graduação e aproximadamente 3% para pós-graduação. A variação da média percentual para o nível de graduação e pós-graduação aponta para uma melhor média deste último (41.7%) em relação ao nível de graduação (33.4%).

A tabela seguinte apresenta dados sobre estudantes bolseiros tanto para o nível de graduação como para o nível de pós-graduação para os anos de 2008-2010. Estes dados são relevantes no âmbito da responsabilidade corporativa visto que nos permite, primeiro tirar ilações sobre a responsabilidade da UEM vista num contexto da sociedade em geral e do cumprimento dos objectivos definidos no plano estratégico da organização relativos a promoção da equidade de gênero e apoio às mulheres desfavorecidas.

Tabela 4: Estudantes bolsheiros graduação e pós-graduação por gênero

Ano	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
2008	1264	76.6	387	23.4	1651	100
2009	1630	77.1	484	22.9	2114	100
2010	1548	76.3	481	23.7	2029	100

Os dados apresentados na tabela revelam que a promoção da equidade de gênero como forma de responsabilidade social ainda é um grande desafio para a UEM atendendo que a percentagem de mulheres que se beneficia de bolsas oferecidas pelo governo e outras instituições que apoiam a UEM neste contexto ainda é muito reduzida (menos de 25%). Esta situação faz pensar que a instituição ainda precisa de definir estratégias melhores de ajudar estudantes femininos a formarem-se nesta instituição.

A análise da responsabilidade corporativa no contexto da UEM foi feita tendo em conta o desenvolvimento e a diversidade de funcionários e agentes assegurada pela governação da UEM, pelo processo de interacção entre os actores envolvidos, melhoria do desempenho económico, educacional, social e cultural da organização. Portanto, o cerne da análise tem a ver com a forma de interacção entre os órgãos de decisão olhando para a criação de oportunidades de formação e qualificação da força de trabalho; da promoção da educação e cultura e; de desenvolvimento de acções de responsabilidade social.

Assim constatou-se com o estudo que a responsabilidade corporativa pela melhoria de competências técnicas e profissionais dos colaboradores da UEM é fundamental para uma governação participativa, transparente, inclusiva, efectiva, eficiente ou em curtas palavras “Corporativa” porque as competências permitem aos actores envolvidos uma maior intervenção e um sentido crítico e analítico, elementos que permitirão tanto aos membros dos órgãos colegiais uma maior capacidade de intervenção nos conselhos, de definir ideias e estratégias que promovam o bem-estar social de todos os envolvidos; tanto aos membros da comunidade universitária uma execução eficiente e eficaz das linhas de orientação definidas. Sendo no entanto necessário uma definição clara de critérios de selecção de colaboradores e controlo da sua aplicação tendo em conta o comprometimento e responsabilização dos órgãos de direcção.

Ainda neste contexto constitui um desafio a implementação de acções de responsabilidade social que promovam o bem-estar social tanto em termos de promoção de mais bolsas de estudos para os estudantes carenciados, tanto em termos de incentivos de género virados para a formação e integração da mulher nos assuntos da universidade.

Portanto, a definição de estratégias de formação e capacitação dos diversos actores envolvidos na vida da UEM e a definição de estratégias de promoção da equidade de oportunidades e de género é uma grande forma de promover a interacção dos actores envolvidos, primeiro porque permite que os mesmos tenham capacidade de intervir com mais capacidade e tenham oportunidade e capacidade de participar activamente no processo de governação.

6.4.4. Mecanismos de prestação de contas pelos órgãos colegiais

O quarto elemento de análise é a *Prestação de Contas*, considerado como uma das bases de análise dentro os objectivos deste estudo. Esta análise é uma forma de operacionalização do conceito de prestação de contas e da variável relativa à aplicação efectiva das boas práticas de governação corporativa na UEM, relacionada com a interacção entre o agente e o principal.

É importante notar que a governação corporativa no contexto sector público, como sustenta Timmers (2000), apresenta um ciclo de governação fundamentado em seguintes elementos: *Administração* – direccionada à realização dos objectivos da organização através da estruturação e desenvolvimento dos processos, sendo que a mesma deve ter um presidente ou líder máximo. *Controlo* – sistema de medidas e procedimentos que são implementados para garantir o cumprimento dos objectivos (neste caso fala-se dos relatórios de actividades, financeiros, de auditoria, estatísticas, etc.). *Supervisão* – necessária para garantir que se acerte a realização dos objectivos em benefício de todos. *Responsabilização* – relaciona-se com a responsabilidade que as partes envolvidas tem de prestar contas. Estes elementos são importantes indicadores de análise dos mecanismos de prestação de contas dos órgãos colegiais e demais actores envolvidos na administração da UEM.

Portanto, a responsabilidade de prestar contas na UEM pode ser analisada não somente no contexto dos órgãos colegiais, mas também da comunidade universitária (mais uma vez se destaca a importância da interacção entre as partes), no entanto, para o propósito do presente estudo, a prestação de contas será mais focalizada no contexto dos órgãos colegiais à comunidade universitária, isto é, até que ponto as decisões que tomam e os instrumentos de gestão que aprovam são de interesse da comunidade universitária. Desta forma, a interacção e comunicação entre os órgãos responsáveis pela gestão da organização e a sociedade em geral é fundamental para o crescimento e desenvolvimento da UEM. Então, dentro do cumprimento das boas práticas de governação corporativa, é preciso avaliar como os órgãos colegiais disponibilizam a informação ligada à gestão da UEM e como é que estes órgãos estimulam a prestação de contas à comunidade universitária e sociedade em geral.

Neste debate Lloyd e Las Casas (2005) apontam quatro ambientes distintos (financiadores, governo, doadores e beneficiários) onde a *accountability* é necessária e deve ser elaborada pela organização. Estes ambientes no âmbito da presente análise permitem compreender a quem os órgãos colegiais da UEM devem prestar contas e como é que este processo deve ser feito. Para que seja eficaz este processo de prestação de contas é necessário que haja um tratamento equitativo que promove o mesmo grau de importância entre todos os interessados, valorizando-se pelas suas acções o papel de cada parte envolvida.

Então, para os propósitos do presente estudo, podem-se destacar os principais *stakeholders* interessados na prestação de contas dos Órgãos Colegiais como: Comunidade Universitária (Corpo Docente, Investigadores, Corpo Técnico e Administrativo e os Estudantes); Governo como principal financiador; os doadores, a Sociedade Civil (ONGs nacionais e internacionais); Associação dos Estudantes Universitários e demais actores que directa ou indirectamente, estão envolvidos no funcionamento da UEM.

Assim, de acordo com os dados recolhidos ao longo da pesquisa, são mecanismos de prestação de contas dos órgãos colegiais da UEM à comunidade universitária e outros actores envolvidos os seguintes: *informe do reitor; seminários pedagógicos, planos estratégicos e operacionais; planos de actividades; relatórios financeiros; relatórios de auditoria*. Em seguida, analisa-se cada mecanismo de forma a compreender a sua importância no relacionamento com os diversos actores envolvidos na gestão da UEM.

Informe do Reitor

Neste âmbito, o *Informe do Reitor* é uma das formas de prestação de contas dos órgãos colegiais para os restantes actores envolvidos na gestão da UEM. “O Reitor presta, anualmente, informação sobre o desempenho da Universidade e apresenta as linhas gerais de desenvolvimento da instituição, em reunião com a participação dos representantes da Comunidade Universitária e convidados” (Artigo 19, EUEM).

“De forma mais geral, a UEM presta contas anualmente aos órgãos competentes do Estado através do informe do reitor. Este é um dos mecanismos mais importantes de prestação de contas da UEM perante toda a sociedade moçambicana. É neste momento que o reitor informa e justifica a toda a comunidade universitária, a sociedade civil e aos convidados

em geral sobre todas as actividades e os resultados da instituição durante o ano de execução orçamental ...⁴³.

O informe do reitor compreende ainda o Anuário da UEM que é apresentado pelo reitor e envolve todas as actividades realizadas no ano findo, desde a constituição dos órgãos de gestão do topo, os intermédios, os básicos, as unidades orgânicas, o corpo técnico e administrativo, o corpo docente, o número de estudantes matriculados, inscritos e graduados; os órgãos de direcções de todas as estruturas orgânicas, as instituições de cooperação, o calendário académico, as instituições de investigação e extensão.⁴⁴

Os anuários atendendo que contêm informações sobre as actividades e funcionamento da instituição, são considerados mecanismos fortes de prestação de contas na medida em que através deles a comunidade universitária e os demais actores são fornecidos informações sobre a gestão da UEM, apresenta o modelo de governação da instituição, fazendo uma distribuição desde os órgãos colegiais, as Direcções, os Gabinetes, os Departamentos. Ainda por este meio, a comunidade universitária e a sociedade em geral ficam a conhecer os membros dos órgãos colegiais, a composição dos órgãos administrativos e de gestão e dispõe de informações sobre as relações mantidas com outras entidades nacionais e estrangeiras.

Por outro lado, a comunidade universitária tem a oportunidade de questionar ao reitor sobre alguns aspectos que considere não claros no processo de gestão da UEM. Portanto, constitui um forte mecanismo de prestação de contas dos órgãos colegiais e tem um impacto positivo na gestão da organização porque permite que a comunidade seja informada sobre as realizações e resultados alcançados durante um ano de gestão e ainda permite a esta comunidade que avalie a cada ano o cumprimento dos objectivos definidos no plano estratégico da UEM 2008-2014.

Seminários pedagógicos

Os seminários pedagógicos também constituem um instrumento importante de prestação de contas, na medida em que permite uma interacção entre órgãos colegiais, comunidade universitária e a sociedade em geral. Por exemplo nos dias 15 e 16 de Julho de 2010 realizou-se o III Seminário Pedagógico da UEM com objectivo de analisar a reforma académica que estava em curso; reflectir sobre as Alternativas da Melhoria da

⁴³Declarações prestadas pela assessoria do Gabinete do Reitor. Entrevista no dia 16 de Abril de 2013.

⁴⁴Vide para mais esclarecimentos anuários de 2007-2011.

Qualidade de Ensino e Aprendizagem; introdução do um Sistema de Avaliação e Garantia da Qualidade do Processo de Ensino e Sistema de Avaliação de Desempenho do Corpo Docente e Investigador. O Professor Doutor Orlando Quilambo, vice-reitor acadêmico da UEM na altura defendia que a UEM para continuar a ser marca devia fazer uma revisão dos seus processos de ensino e adequá-los às necessidades do mercado, sustentava a necessidade de um ensino proactivo, dinâmico e inovativo. Ainda neste seminário, avançava-se com a proposta de transformar as residências dos estudantes em locais de aprendizagem, de munir as residências com computadores ligados à internet, com funcionamento de 24 horas.

Portanto, através deste seminário a comunidade universitária e a sociedade em geral teve conhecimento das pretensões dos líderes da UEM no âmbito de desenvolver estratégias que permitam a melhoria da Qualidade do Processo de Ensino e Aprendizagem, assim como a introdução do Sistema de Avaliação e Garantia da Qualidade do Processo de Ensino e Sistema de Avaliação de Desempenho do Corpo Docente e Investigador. Ainda neste âmbito, definiu-se como estratégia a melhoria da disposição de materiais de ensino, assim das infra-estruturas residenciais para que o estudante tenha mais acesso à informação. Deste modo, considera-se que os seminários pedagógicos são importantes na disseminação de informação relativa à gestão da UEM, principalmente na discussão das estratégias e desafios ligados à gestão da organização.

Estes seminários são realizados de dois em dois anos, período que se considera longo, na medida em que o período de vida de um conselho é de três anos, o que significa por exemplo que dentro do mandato de um conselho universitário, a comunidade universitária somente terá uma oportunidade de discutir ou debater com os órgãos de gestão sobre assuntos relativos à vida académica da instituição.

Embora ressalte a limitação temporária acima referida, é importante sublinhar que os seminários pedagógicos são importantes mecanismos de discussão, fornecimento e esclarecimento de informações sobre as estratégias e desafios definidos e que contribuem para a melhoria do desempenho da UEM.

Relatórios de Actividades e Financeiros

A prestação de contas é um mecanismo de justificação da actuação dos agentes de governação corporativa aos seus eleitores ou aqueles que os delegaram, sendo a base deste a responsabilidade integral destes pelos actos que praticam e decisões que tomam. Constituem elementos importantes que constam nos relatórios de actividades e relatórios financeiros, as principais actividades que a organização pretende executar, os recursos necessários para a execução dessas actividades detalhados; enquanto os relatórios financeiros são feitos depois do fim de um determinado ano e trazem informações que ajudam a compreender se as actividades planificadas foram realizadas, que resultados foram alcançados e como foi executado o orçamento previsto e disponibilizado.

No contexto da Administração e gestão, a UEM com o objectivo de atingir a eficiência administrativa e garantir a sustentabilidade financeira da instituição foram desenvolvidas em 2007, entre outras, as seguintes actividades: a continuação da implementação da reforma do Sistema de Gestão Financeira (SIGF) da UEM; a introdução de um Sistema de Informação para a Administração; a informatização da Direcção do Registo Académico e os Registos Académicos das Faculdades; a conclusão da elaboração de políticas e regulamentação sobre a geração e utilização de receitas e; a implementação do Projecto RUMA⁴⁵.

No âmbito da gestão do património da UEM, sob responsabilidade da Direcção de Administração do Património e Meios Materiais (DAPM) a principal actividade realizada no ano de 2011 insere-se na busca de soluções para o problema habitacional na UEM. Portanto, destaca-se a intensificação dos contactos com as estruturas do Conselho Municipal da Matola, para obtenção de novos talhões em substituição dos que haviam sido adquiridos no Distrito de Marracuene.⁴⁶

Assim, sustentar de forma resumida que estes relatórios de actividades fornecem informações à comunidade universitária sobre o processo de gestão da UEM, assim como das decisões tomadas pelos órgãos colegiais. Dentro destas informações destacam-se as actividades realizadas pela UEM, que em grande parte são frutos das políticas aprovadas pelos órgãos colegiais e além de reflectirem as estratégias destes órgãos, são implementadas para cumprir com os objectivos desenhados no plano estratégico 2008-2014.

⁴⁵ Vide Relatório Financeiro de 2007. Aprovado pelo Conselho Universitário em 2008.

⁴⁶ Relatório de Actividades e Financeiro de 2011.

Através das actividades realizadas a comunidade universitária tem a oportunidade de fazer uma avaliação do cumprimento dos objectivos definidos no plano estratégico e assim, avaliar o processo de governação da UEM. Portanto, consideram-se os relatórios de actividades como mecanismos fortes de prestação de contas e tem um impacto forte para a avaliação do desempenho dos órgãos colegiais e consistem num meio de avaliar a implementação das actividades planificadas nos planos anuais de actividades.

A questão que se coloca é: de que maneira a informação disponibilizada nestes relatórios permite à comunidade universitária acompanhar a implementação do plano estratégico da UEM? Para os membros dos órgãos colegiais⁴⁷ os planos de actividades são instrumentos de operacionalização do Plano Estratégico da UEM 2008-2012, portanto, as actividades a serem programadas anualmente dentro deste período devem responder os objectivos definidos no plano estratégico; por outro lado os relatórios de actividades e financeiros são também instrumentos de operacionalização do Plano Estratégico da UEM, só que na vertente do que foi executado como resultado do que foi planificado pelos planos de actividades.

Por exemplo o Objectivo Estratégico 3 do Plano estratégico 2008-2011 – “assegurar excelência e qualidade na docência” foi orientado pelas seguintes acções: melhorar o índice de sucesso por disciplina; alargar a oferta de cursos de graduação, pós-graduação e estabelecer o ensino à distância para a educação contínua; definir o perfil do docente. Assim, os planos de actividades de 2008-2011 apresentam sempre uma componente virada para garantia da excelência e qualidade na docência que tem em conta as acções acima apresentadas como ilustra o exemplo seguinte.

O plano de actividades de 2011 desenvolve dentre outras as seguintes actividades que visam assegurar excelência e qualidade na docência: promover acções de melhorias substanciais do processo de administração do Corpo Docente; coordenar a elaboração dos planos de formação do corpo docente das unidades orgânicas e de serviços; capacitar os docentes em novas metodologias de ensino e aprendizagem.

Com o exposto, pode-se constatar que o conselho universitário aprovou o relatório de actividades que operacionaliza os objectivos definidos pela instituição a médio prazo, o que mostra a concordância do que se planifica e do que se executa. Em seguida, procura-se compreender como é que estas acções foram implementadas no mesmo ano, através dos resultados apresentados no relatório financeiro de 2011.

“... em relação ao ano 2010 o número de docentes licenciados decresceu cerca 36%, resultante do esforço que a UEM desenvolver na formação de docentes, isto é, o número

⁴⁷ Entrevistados individualmente no mês de Agosto de 2013.

de docentes mestrados cresceu em cerca de 55% e os doutorados moçambicanos, aumentaram em cerca de 45%, passando de 212 em 2010 para 308 em 2011...”

Os resultados apresentados demonstram o esforço na formação do quadro docente e da implementação do novo quadro curricular da UEM, garantindo deste modo o cumprimento do Objectivo Estratégico 3 e a melhoria da qualidade do ensino nesta organização. Ao mesmo tempo são evidências de que existe uma coordenação entre as decisões tomadas pelos órgãos colegiais e a execução das mesmas pela comunidade universitárias e por outro lado, esta comunidade fica informada sobre implementação das acções e a transformação das mesmas em resultados alcançados.

É de capital relevância compreender que proveito a comunidade universitária tira tanto dos planos de actividades, relatórios de actividades e financeiros e como é que a informação publicada nestes instrumentos contribui para melhorar o processo de governação da UEM. Como referenciado acima, os relatórios de actividades e financeiros são mecanismos fortes de prestação de contas que apresentam resultados da execução das actividades que são programadas nos planos anuais de actividades, assim a informação que estes instrumentos trazem é importante para a comunidade universitária avaliar o desempenho dos órgãos colegiais e por esta via compreender a importância das decisões que estes órgãos tomam para a vida da universidade e da sociedade em geral.

Os relatórios de actividades e financeiros da UEM harmonizam a informação sobre a forma como são executadas as diferentes actividades planificadas anualmente para as diferentes unidades orgânicas, assim como a dos dados recolhidos durante o processo de monitoria aos planos anuais, assim como a execução financeira destas unidades, sem esquecer as perspectivas e recomendações necessárias para os aspectos que não foram executados devidamente. Desta forma a comunidade universitária acompanha as decisões tomadas e os passos dados pelos órgãos colegiais no âmbito da gestão da UEM.

A disponibilização de informações sobre a execução ou não das actividades planificadas, assim como do destino dos recursos alocados a cada unidade orgânica poderá permitir uma melhoria de relacionamento entre a comunidade universitária e os órgãos colegiais e desta forma, contribuir para que o processo de tomada de decisões

seja inclusivo, transparente e seja feito tendo em conta as necessidades da comunidade universitária.

O grande problema para os relatórios de actividades e financeiros da UEM é o atraso da sua aprovação e a respectiva publicação. Por exemplo, o Relatório de Actividades e Financeiro de 2011 que disponibiliza informações sobre as principais actividades realizadas durante o ano por cada área⁴⁸, incluindo a execução orçamental da universidade em todas as áreas e unidades orgânicas foi aprovado nos finais de Novembro de 2012. A aprovação e publicação deste relatório e de outros referentes a anos anteriores é um exemplo de que os órgãos colegiais procuram prestar contas à comunidade universitária disponibilizando informações relativas à gestão da UEM, embora estas informações cheguem muito tarde para a comunidade universitária, situação que não permite que esta, tome decisões baseadas no desempenho dos agentes que foram delegadas para os representar por exemplo numa situação em que deve haver eleições para novo mandato.

A disponibilização das informações com recurso a diversos instrumentos é importante para a governação corporativa da UEM porque estreita as relações entre os órgãos colegiais e a comunidade universitária, permitindo que esta confie nos seus representantes e tenha informações que lhes permite analisar se os mesmos estão tomando decisões para o benefício da comunidade universitária ou apenas para interesses individuais. Mas promovem ainda mais o problema de assimetria de informação, visto que a disponibilização tardia de informação faz com que a grande parte da comunidade universitária não tenha mesmas informações que um determinado grupo tiver.

Relatórios de auditoria interna ou externa

Os relatórios de auditoria podem ser internos ou externos, portanto, considerando que a apresentação dos resultados da auditoria constitui um dos mecanismos mais flexíveis e transparentes de prestação de contas num processo de gestão de uma organização torna-se necessário compreender como é que feita a auditoria na UEM e se os resultados da mesma tem sido divulgados ou não. Neste caso, o modelo de governação da UEM já

⁴⁸ Ensino e aprendizagem; investigação e extensão; administração, gestão e marketing; área social, cultural e desportiva.

apresenta um Gabinete de Auditoria interna que contribui para analisar vários aspectos relacionados com a aplicação dos recursos financeiros da instituição, mas além da auditoria interna recorre-se a auditoria externa para garantir mais transparência.

Neste contexto, o Tribunal Administrativo em 2010 fez uma auditoria financeira de contas de 2009 à UEM e chegou as seguintes conclusões: que a dotação orçamental fixada pela lei 1/2009 no valor de 1. 467.032.110, 00 meticais, foi alterada para 1.291.873.313, 57 meticais representando uma diminuição de 11, 9%; “consta no mapa demonstrativo consolidado do orçamento de investimento interno por UGB/CED do e-SISTAFE, que o projecto EGE-02-EGE-2008-002 – encargos em recursos humanos para o funcionamento foi executado na sua totalidade, mas a entidade através da nota de esclarecimento alega que o projecto não era do seu conhecimento; não foram disponibilizados facturas ou recibos das despesas realizadas no montante de 10.421.400, 00; os processos de contratos de pessoal (30), fornecimento de bens (8) e de empreitada (3) não foram submetidos à fiscalização prévia do tribunal administrativo, nem todos os bens adquiridos neste período foram incorporados na correspondente relação; o inventário de bens móveis e imóveis e veículos não se encontra actualizado”.

Por outro lado, em 2010 e 2011, a KPMG foi contratada pela UEM para efectuar uma auditoria no âmbito da demonstração de recebimentos e pagamentos; na avaliação dos controlos internos e sobre o cumprimento de termos de acordos leis e regulamentos. Os referidos relatórios nos dois anos chegaram a conclusão de que nos aspectos analisados não existiam situações de incumprimento do que fora recomendado.

Portanto, estes relatórios de auditoria externa são mecanismos de prestação de contas mais transparentes na medida em que envolve pessoal de fora da organização, sendo que o de Tribunal Administrativo foi mais incisivo e detectou algumas irregularidades na gestão dos recursos financeiros no ano de 2009, mas de uma forma geral não muito escandalosos até ao ponto de prejudicar o desempenho organizacional.

No entanto, os relatórios (financeiros e de auditoria) para constituírem um mecanismo claro de prestação de contas devem ser divulgados para a comunidade universitária e sociedade em geral para que estes tenham informações sobre os mecanismos de gestão da UEM.

Através deste estudo, compreendeu-se que os mesmos não são apresentados ao nível das diferentes unidades orgânicas da UEM como forma prestar contas directamente à comunidade universitária e para que esta, tenha conhecimento do seu conteúdo. Entretanto, constatou-se que os mesmos são disponibilizados no *Website*⁴⁹ da Direcção das Finanças da Universidade Eduardo Mondlane, mas nem toda a comunidade universitária tem conhecimento de que estes relatórios são disponibilizados neste *Website*, portanto, tornam-se de difícil acesso, o que dificulta grandemente a sua difusão para a maioria da comunidade universitária. Esta situação leva com que a maioria dos entrevistados, inserida na comunidade universitária embora concorde da sua relevância como mecanismo forte de prestação de contas, sustente não ter informações sobre os mesmos⁵⁰, o que de certa forma demonstra a necessidade de uma definição de estratégias que permitam uma maior partilha de informação dos relatórios entre os órgãos colegiais e a comunidade universitária.

Resumindo as constatações desta secção

Analisando a transparência, constatou-se que o processo da selecção dos membros dos órgãos colegiais é transparente, mas nota-se uma certa morosidade na disponibilização de informação ou seja, na difusão das decisões tomadas pelos órgãos colegiais à comunidade universitária. Portanto, seria mais eficiente por exemplo que os relatórios fossem elaborados, aprovados, publicados e publicitados até ao limite de três meses depois do ano de execução anterior. Em termos de responsabilização, a estrutura governativa da UEM já define as responsabilidades para cada sector e por esta via, os assuntos são tratados especificamente por áreas. Também no âmbito responsabilização, nota-se a fraca interacção entre sectores, entre órgãos de decisão e de execução o que dificulta a disponibilização de informação para a comunidade universitária.

Dentre as causas da fraca interacção entre os órgãos colegiais e a comunidade universitária poderá destacar a questão da selecção adversa relacionada com a selecção ou escolha de algumas individualidades para representar a comunidade universitária sem que se saibam as reais pretensões; a fraca capacidade de intervenção de alguns representantes da comunidade universitária perante os conselhos; disponibilização tardia

⁴⁹ <http://www.financas.uem.mz>

⁵⁰ Para mais detalhes sobre o conteúdo dos relatórios de auditorias da UEM realizadas pela KPMG, tanto para o orçamento do estado, como para os fundos de doações, vejam-se os seguintes links:

de informação; pouco comprometimento com os objectivos e missão da organização, etc.

Relativamente à participação os dados analisados levam a constatar que a maior parte dos membros dos órgãos colegiais participa na tomada de decisões sobre as políticas e assuntos de interesse da universidade, mas os mesmos dados não ajudam a compreender o nível de qualidade dessa participação, se estes órgãos apenas participam na votação, na discussão ou na apresentação de novas ideias e soluções que vão de encontro com as necessidades da comunidade universitária.

Quanto aos mecanismos de prestação de contas na UEM constatou-se que os mesmos existem, no entanto, nota-se maior relevância dos relatórios de actividades e financeiros, considerados susceptíveis de viciação. Já os relatórios de auditoria, os informes do reitor e os seminários pedagógicos que são mecanismos mais claros e que permitem a intervenção da comunidade universitária, na medida em que o principal tem a possibilidade de interagir com o agente de modo para explicar o que motivou a tomada desta ou daquela decisão ou realização desta ou daquela acção.

Sublinha-se que seria de grande utilidade que se os órgãos dispusessem de mais tempo e promovessem constantemente seminários, reuniões, conferências, divulgação de informação presencial sobre os resultados alcançados, assim a divulgação da informação nos *websites*, mas com o conhecimento geral da comunidade universitária que poderia ser feita por exemplo através de anúncios em todas as unidades orgânicas. Considera-se que este seria um mecanismo mais eficiente de prestação de contas, porque permitiria mais contacto entre as partes envolvidas e a relação agente-principal seria menos problemática.

Assim, os resultados focaram nos relatórios de auditoria, nos informes de Reitor, relatórios de actividade e financeiros, nos seminários pedagógicos como mecanismos que permitem à comunidade universitária ter um mínimo de controlo das acções dos órgãos colegiais, e ainda como meios de supervisão e que contribui para incutir o espírito de responsabilização dos órgãos colegiais. O aspecto negativo destes mecanismos acima destacados relaciona-se com a falta de publicação, publicitação e debate dos mesmos em fóruns abertos, aspecto que seria muito relevante na transparência dos actos e decisões tomadas pelos órgãos colegiais.

Assim, concluindo a análise deste ponto relativo à adoção e aplicação das boas práticas de governação corporativa na UEM, sustenta-se, com base na análise dos dados apresentados, que em geral a UEM definiu um modelo de governação que distingue claramente a parte estratégica da operacional e está adoptando as boas práticas de governação corporativa, mas a sua aplicação ainda apresenta alguns desafios, na medida em que se destacam situações em que a relação agente-principal ainda não é efectiva porque o principal ainda não tem mecanismos que lhe ajudam a compreender claramente o que influencia as decisões do agente.

De uma forma geral a aplicação dos princípios de GC como elementos de teste de adoção e aplicação das boas práticas nota-se na UEM esforços desenvolvidos para uma governação transparente, participativa, com uma responsabilidade corporativa, assim como a existência de alguns mecanismos de prestação de contas, mas a comunidade universitária ainda não tem como ter certeza da fidelidade dos resultados apresentados porque não tem como debater sobre os mesmos com os órgãos responsáveis pela gestão da UEM. Os informes do reitor e os seminários têm sido os mecanismos que mais envolvem a participação da comunidade universitária e da sociedade em geral na discussão dos assuntos da vida da UEM, mas nota-se a falta da apresentação e publicação mais abrangente dos relatórios de actividades e financeiros e particularmente dos relatórios de auditorias.

6.5. A influência das boas práticas de GC no desempenho organizacional

Depois de compreender como é que são aplicadas as boas práticas de governação corporativa na UEM e o processo de representação e interacção dos vários actores é importante compreender a influência destes elementos para o desempenho organizacional⁵¹. Para avaliar o desempenho organizacional da UEM é preciso definir os indicadores de avaliação. Assim, Garvin (1998), propõe a classificação de indicadores

⁵¹ Este conceito, embora não definido no âmbito da conceptualização geral do estudo, procura-se apresentar algumas ideias que orientam o conceito. Por exemplo Barney (1996), defende que são propostas diversas definições para este conceito, mas não há consenso sobre qual definição seria melhor ou sobre quais critérios deveriam ser utilizados para julgarem as definições e, tendo em vista que cada medida de desempenho tem suas limitações, uma multiplicidade de abordagens seria adequada. Assim, Barney organiza sua análise em torno de quatro abordagens do desempenho: sobrevivência, medidas de contabilidade, perspectiva de múltiplos *stakeholders* e medidas de valor presente. Para este estudo, o desempenho financeiro, a análise de diferentes perspectivas de actores e o valor presente da organização podem constituir elementos importantes de análise.

de avaliação com base numa estrutura temporal que permite gerir os processos organizacionais, onde os “processos de trabalho” representam em sua maioria os processos de curto prazo como o desenvolvimento de novos produtos ou a produção de bens ou serviços. Os demais processos foram classificados como “processos de comportamento”, em sua maioria de médio prazo, envolvendo tomada de decisões, comunicação, aprendizagem organizacional. Por fim, os “processos de mudança”, na maioria de longo prazo, envolvendo criação, crescimento, transformação e decréscimo da organização.

Relativamente aos processos de trabalho, busca compreender até que ponto o desempenho está de acordo com os planos desenhados ao nível da instituição? Em relação aos processos de comportamento buscam compreender até que ponto o comportamento actual dos actores envolvidos leva a uma estrutura de comunicação desejada, tomadas de decisão desejadas e aprendizagem desejadas? Por fim, a em relação aos processos de mudança, procura-se entender até que as críticas são avançadas para promover mudanças tanto em termos de resultados, como em termos de atitudes.

Processos de trabalho – neste ponto torna-se importante compreender que produtos e serviços a UEM desenvolveu no período de 2008-2011 em coordenação com o planificado e como os podem beneficiar a comunidade e melhorar o desempenho. Por exemplo uma das acções definidas no Objectivo Estratégico 8 do Plano Estratégico da UEM 2008-2014, é o “Alargamento da oferta de cursos de graduação, pós-graduação e estabelecimento o ensino à distância para a educação contínua.

A UEM no período de 2007-2011, aumentou a oferta de vagas em cerca de 15%, quer através da introdução de novos cursos de graduação e pós-graduação nos regimes laboral e pós-laboral ou através da oferta de cursos de Ensino à Distância (tendo aumentado de 4640 para 5450). Em termos de graduações, em 2011 a UEM graduou um total de 2.045 estudantes sendo 1.980 do nível de licenciatura (658 mulheres e 1.322 homens) e 65 de nível de mestrados (23 mulheres e 42 homens). A percentagem de graduações registou um crescimento de cerca de 41% em relação ao ano de 2007. Os dados acima demonstram que em termos de ingresso e graduações a UEM registou avanços, particularmente no concerne às graduações na medida em que a margem é de cerca de 41% para 2011 comparada com 2008.

A investigação é uma das principais actividades viradas para a promoção do desenvolvimento da comunidade universitária e do País, em geral. O Objectivo Estratégico 4 do Plano Estratégico da UEM indica que deve-se “Assegurar excelência e qualidade nas actividades de investigação e de extensão”. Para a prossecução deste objectivo a Direcção Científica em 2011, desenvolveu uma actividade de revisão do regulamento de investigação e das normas de acesso ao Fundo de investigação, regulamentação das remunerações e prémios ligados à investigação, bem como a necessidade de instituir a obrigatoriedade de publicação dos resultados de pesquisa no portal da UEM. Este é um exemplo de um produto que visa melhorar o desempenho da organização e poderá contribuir para a celeridade dos serviços de investigação, na medida em que estabelece normas e procedimentos a serem seguidos no âmbito da investigação.

Processo de comportamento – a essência deste ponto é compreender como é que as decisões tomadas são comunicadas e como são interpretadas pela comunidade universitária. Como foi referido nas análises anteriores, particularmente sobre os mecanismos de prestação de contas, os órgãos colegiais é que tomam decisões sobre as políticas e acções a serem executadas pela comunidade universitária. Sendo que os membros dos órgãos colegiais são representantes de diversos grupos da comunidade universitária e teoricamente tomam decisões de acordo com os interesses e necessidades da comunidade universitária, dentro da visão, valores e objectivos da organização.

Neste âmbito, nem todas as decisões são de acordo com que a comunidade universitária espera dos seus representantes, como é o caso da reforma curricular de 2009 que resultou num fracasso; o caso da introdução dos cursos de ensino à distância que apesar de ser uma excelente ideia, ainda não apresenta resultados que se possam considerar satisfatórios⁵². Portanto, é importante que se tome decisões viradas para a melhoria do desempenho da organização, mas é fundamental ainda que se definam as melhores estratégias de implementação, onde os que executam tem uma palavra a dizer (processo que poderá ser feito através de uma auscultação à comunidade universitária).

⁵² Nota-se com grande descontentamento que os estudantes dos cursos de ensino à distância são os que apresentam maiores dificuldades de assimilar as matérias e produzirem trabalhos com clareza, objectividade e grau científico. O exemplo concreto é o dos estudantes de ensino à distância para o curso da Administração Pública, onde nota-se que num universo de 30 estudantes, 5% é que tem noção de como se elaborar um trabalho científico.

Processo Mudança – quando são desenhadas acções ou políticas, a finalidade é que contribuam para trazer mudanças à organização, portanto, o processo de mudança implica que as decisões tomadas devem mudar para melhor o curso de acção da organização. Neste caso, é importante compreender se a forma como os órgãos colegiais e a comunidade universitária aplicam as boas práticas de GC contribui para melhorar o desempenho da UEM.

Buscando os argumentos da teoria da representação, sustenta-se que a representação por prestação de contas ocorre quando (i) os eleitores votam para reterem os representantes somente quando eles agem em favor do interesse dos primeiros, e (ii) o representante escolhe políticas necessárias para ser reeleito. Neste contexto, é importante compreender o que pensam os eleitores dos representantes e o que estes últimos fazem para a sua reeleição. Teoricamente defende-se que para garantirem a sua reeleição e antecipam a regra de decisão dos eleitores, fazendo o que for possível para satisfazer os critérios de avaliação que possam ser definidos pelos eleitores.

Neste contexto, destaca-se o estabelecimento de indicadores de desempenho por parte da comunidade universitária para avaliar os órgãos colegiais e se estes não satisfazem os referidos critérios a sua reeleição é colocada em causa. O estudo compreende neste âmbito, que os critérios de avaliação de desempenho discutidos neste estudo (trabalho, comportamento e mudanças) são também aplicados tanto pelos órgãos colegiais, assim como pela comunidade universitária, na medida em que demonstrou-se pelos relatórios de actividades e financeiros que as actividades planificadas são exercidas em direcção à satisfação dos interesses da comunidade universitária e para a operacionalização dos objectivos estratégicos da organização.

Relativamente ao comportamento, os membros dos órgãos colegiais em grande parte tomam decisões em busca da satisfação dos interesses da comunidade universitária, tirando algumas situações em que os mesmos buscam a satisfação de interesses pessoais, particularmente quando se trata de questões de regalias e privilégios. Portanto, o comportamento é influenciado pela natureza do assunto em discussão e quando os actores envolvidos reconhecem os erros e procuram corrigi-los (caso da agravação das taxas de inscrição e matrícula para o ano de 2011 que não aconteceu, etc.; caso de anulação do currículo Bolonha), poderá constituir uma forma de antecipação das regras

de decisão dos eleitores para que notem um comportamento diferente dos órgãos de decisão e por esta via, garantir a reeleição destes.

Por fim, em relação às mudanças influenciadas pelas decisões tomadas pelos órgãos colegiais, foram avançadas algumas ao longo das análises e discussões feitas neste estudo tantas, como por exemplo: a introdução de novos cursos para graduação, pós-graduação e doutoramento, alargamento de ensino à distância, a criação de novas faculdades, a formação de docentes que permite maior desempenho destes, a criação de instrumentos reguladores dos procedimentos que dinamizam o funcionamento das unidades orgânicas e seus quadros, a criação remodelação de algumas unidades orgânicas (faculdades, centros, institutos, bibliotecas).

Serão estas mudanças, bem-sucedidas para a comunidade universitária? Da amostra definida para esta pesquisa, grande parte dos entrevistados considera que as mudanças são notórias e enquadram-se nos objectivos da organização e da comunidade universitária; no entanto existe uma outra parte que defende a necessidade de desenvolver-se mais acções para a elevação do desempenho organizacional, particularmente no concernente a formação e capacitação dos recursos humanos. A universidade também tem celebrado parcerias com varias instituições para melhorar a sua capacidade tecnológica, de investigação e financeira.

A análise deste ponto, baseada no desempenho, leva à conclusão de que o processo de gestão da UEM é desenvolvido para garantir a melhoria do desempenho desta organização e o alcance dos resultados esperados. Neste âmbito, tanto os órgãos colegiais, como a comunidade universitária, embora com algumas diferenças, têm implementado acções que buscam o cumprimento de várias actividades planificadas de modo a alcançarem mudanças que contribuam para melhorar cada vez mais o desempenho organizacional, tanto em termos do seu crescimento, assim como pela melhoria das capacidades técnica e financeira. Foram trazidos exemplos de algumas mudanças que são resultado do processo governativo da UEM nos anos em análise.

PARTE III

CONSIDERAÇÕES FINAIS, REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPÍTULO VII – CONCLUSÃO

A adesão à boas práticas de boa GC constitui um elemento fundamental para a organização e funcionamento das organizações que buscam melhorar o seu desempenho através da promoção da transparência, participação, prestação de contas e responsabilização. No contexto do geral, o conhecimento do termo governação empresarial em Moçambique ainda é fraco e as boas práticas da governação corporativa ainda são um conceito novo na maioria das actividades empresariais, razão pela qual, a aplicação destas práticas ainda é incipiente e ainda constitui um desafio, particularmente nas organizações do sector público, como mostra o estudo, ainda são poucas as organizações deste sector que adoptam modelo de GC.

Foram apresentados exemplos de alguns modelos de governação corporativa em Moçambique que já estão a implementar em termos técnicos as melhores práticas de GC com destaque para o modelo da TDM, SARL e do IGEPE. Com base nestes modelos foi possível concluir que estes modelos são uma referência de governação para as organizações do sector público em Moçambique na medida em que adoptam e aplicam os princípios de transparência, participação, prestação de contas, eficácia, responsabilização e equidade.

Estes princípios são fundamentais para melhorar o desempenho dos colaboradores e consequentemente o cumprimento dos objectivos organizacionais e promovendo a flexibilização do processo decisivo e a participação activa dos actores na definição de políticas e directrizes claras, assim como na implementação de acções que visam garantir o cumprimento dos objectivos definidos na planificação estratégica. Com estes modelos e em resultado da presente pesquisa, conclui-se que a adopção das melhores práticas de GC nas organizações do sector é desafio, mas é um elemento fundamental para a dinamização e melhoria do desempenho destas organizações.

A UEM é uma instituição complexa, em constante mudança e inserida no ambiente de desafios. Dos dados apresentados e analisados percebe-se que a estrutura de governação da UEM é bastante complexa, mas com separação clara das competências, onde o seu processo de gestão – apesar de algumas falhas na comunicação entre as partes

interessadas – é desenvolvido para melhorar o desempenho organizacional. Por outro lado, trata-se de um modelo de administração ou representativo na medida em que as decisões são tomadas por um grupo que representa os interesses da comunidade universitária como uma colectividade.

O papel principal de decisão é da responsabilidade dos quatro (4) Órgãos Colegiais, com particular destaque para o Reitor e do Conselho Universitário que são auxiliados pelo Conselho Académico e Conselho de Directores. Estes órgãos são responsáveis pela decisão, gestão e controlo das actividades, produtos e serviços que são implementados pela comunidade universitária, sendo que tecnicamente as suas acções são desenvolvidas com a participação de todos os representantes da comunidade universitária.

O estudo partiu de princípio de que a interacção entre os órgãos de governação e de execução da UEM é um ponto fundamental para uma correcta aplicação das boas práticas de governação corporativa. Neste contexto, sublinha-se que a interacção activa dos órgãos colegiais com a comunidade universitária é um elemento fundamental para influenciar positivamente a adopção e aplicação das boas práticas de governação corporativa na medida em que permite que os diferentes actores participem activamente no processo de governação, promove a transparência dos processos, considerando que ao interagirem as partes têm a oportunidade de esclarecer diversos pontos envolvidos na governação; os mecanismos de prestação de contas ficam mais claros porque há uma interacção constante das partes e por fim, os órgãos sentem-se mais comprometidos com os objectivos e interesses gerais na medida em que precisam justificar constantemente as suas acções.

Na prática, o estudo conclui que tanto a interacção entre actores como a adopção das boas práticas de GC ainda são um grande desafio para a UEM porque residem problemas de assimetria de informação, falta de credibilidade nos órgãos eleitos para representarem os interesses da comunidade universitária; mecanismos deficientes de prestação de contas, sobretudo muito tardios ou baseados nas estatísticas; níveis de participação mais quantitativas que qualitativas, responsabilização e comprometimento com as causas sociais que precisam ser ainda melhoradas. Por exemplo no âmbito da prestação de contas, o estudo conclui que existem mecanismos de prestação de contas

significativos (informe do reitor, relatórios de actividades e financeiros, relatórios de auditoria, seminários, etc.), no entanto, os fundamentais são disponibilizados tardiamente e a comunidade universitária dificilmente tem garantias da fidelidade dos resultados apresentados e não tem como debater sobre os mesmos com os órgãos responsáveis pela gestão da UEM.

Assim, no âmbito da interacção entre os actores de governação e execução concluiu-se que as unidades orgânicas apresentam uma estrutura de interacção vertical menos dinâmica porque há pouca comunicação entre os actores de decisão e os de execução. Sendo que a horizontal é mais flexível e as decisões são implementadas com mais eficácia. Assim, a estrutura de gestão define as competências de cada unidade o que permite que as unidades saibam das suas competências e conheçam os seus limites de acção, mas isso não tem efeitos na articulação com os órgãos colegiais que por sua vez poucas vezes justificam as suas acções perante a comunidade universitária e quando justificam o fazem com base nas informações produzidas por uma parte técnica da comunidade universitária, portanto, mais uma vez, baseadas em estatísticas e não em qualidade de serviços. Portanto, constata-se que este processo ocorre com certo desequilíbrio visto que a comunidade universitária tem obrigatoriedade de justificar as suas acções e decisões aos órgãos colegiais, mas estes, nem todas as suas decisões são justificadas em fóruns para a comunidade universitária, situação que contribui para o desequilíbrio deste processo e provoca situações de assimetria de informação influenciando assim, o nível de aplicação das boas práticas de GC na UEM.

Neste âmbito, os informes do reitor e os seminários têm sido os mecanismos que mais envolvem a participação da comunidade universitária e da sociedade em geral na discussão dos assuntos da vida da UEM, mas nota-se a falta da apresentação e publicação mais abrangente dos relatórios de actividades e financeiros e particularmente dos relatórios de auditorias. A grande conclusão desta análise é que são adoptadas as boas práticas de GC, mas a sua aplicação ainda pode ser melhorada através da redução da assimetria de informação ou entre os órgãos de decisão e a comunidade universitária, caracterizada pela disponibilização tardia da informação ou pela publicação menos abrangente, assim como pela falta de estratégias claras de divulgação principalmente dos instrumentos de prestação de contas.

No âmbito da teoria da agência, conclui-se que a relação agente-principal no contexto da UEM ainda precisa ser consolidada na medida em que existem várias situações que comprovam que o principal fica em dúvidas em relação aos objectivos e capacidades do agente na medida em que algumas decisões tomadas pelo agente não reflectem a real preocupação do principal. Situação similar com a teoria de representação, na medida em que apesar de se notarem esforços dos eleitos em definir estratégias que garantam a sua reeleição, o eleitor fica desconfiado e por conseguinte alguma confiança é perdida com facilidade e a possibilidade de não reeleição é maior. Embora os instrumentos de prestação de contas que a UEM dispõe apresentem algumas informações de crescimento, de desempenho, existem algumas decisões importantes tomadas que deixam os eleitores desconfiados ou que as informações não estejam claras, desta forma há necessidade de clarificar ainda as acções dos órgãos colegiais para justificar a confiança dos eleitores e a sua reeleição.

Por esta via considera-se a hipótese válida, visto que, demonstrou-se ao longo do texto que a interacção entre os órgãos de governação e de execução da UEM é um elemento importante para influenciar o processo de adopção e aplicação efectiva das boas práticas de governação corporativa, mas sublinha-se que não é uma dado adquirido na UEM, ainda há muito trabalho por se fazer para que estas duas variáveis sejam consolidadas e sejam aplicadas na busca do bem-estar sócio-económico da organização e dos seus membros. Destaca-se assim, a importância e necessidade de um maior intercâmbio entre os actores envolvidos na gestão da UEM para que este processo seja feito de forma inclusiva, transparente, responsabilizada e se estabeleça uma relação de confiança entre os que delegam e os que são delegados.

O último ponto analisado relaciona-se com a influência das práticas de GC no desempenho organizacional e levou à conclusão de que, embora com algumas diferenças, os órgãos colegiais como a comunidade universitária, têm implementado acções que buscam o cumprimento de várias actividades planificadas de modo a alcançarem mudanças que contribuam para melhorar cada vez mais o desempenho organizacional, tanto em termos do seu crescimento, assim como pela melhoria das capacidades técnica e financeira.

Relacionando os pressupostos teóricos que orientam o estudo e os resultados do mesmo nota-se em primeiro um conflito entre o principal e o agente que configura a teoria de agência na medida em que grande parte da comunidade universitária está insatisfeita com o nível de interacção existente entre as partes, assim como com base na teoria da representação nota-se a existência desse conflito de interesse entre o delegado e delegante. Esta implicação sustenta-se pelo facto de que os depoimentos de vários entrevistados conduziram a conclusões de que o agente uma vez no poder não tem completamente para favorecer o principal, sendo que os motivos reais são desconhecidos, tendo-se levantados alguns como incapacidade, assimetria de informação, principalmente por via da selecção adversa ou mesmo a falta de interesse em promover o bem-estar da comunidade universitária.

CAPÍTULO VIII – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ACOSTA, Andrés M.; JOSHI, A. & RAMSHAW, G. (2010). *Democratic Accountability and Service Delivery: A Desk Review*. Institute of Development Studies.
2. AFRICAN PEER REVIEW MECHANISM – MARP (2010). *Republic of Mozambique: APRM country review report n.º 11*. Sirte: Committee of heads of state and government participating in the African Peer Review Mechanism.
3. AIRES, Maria C. A. (2009). *A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea*. Dossiê Partidos, Eleições e Participação. REVISTA DEBATES, Porto Alegre: Vol.3, n.2, p. 12-38.
4. AKERLOF, George A. (1970). *The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. The Quarterly Journal of Economics. JSTOR. Vol. 84, N.º. 3. pp. 488-500. Disponível em: <http://www.jstor.org/journals/mitpress.html>. recuperado em 12/01/13.
5. BARRET, Pat (2002). *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector*. AM Auditor General for Austrália. Recuperado em 21 Dezembro de 2012, em: <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/>.
6. BENTO, Leonardo V. (2003). *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, São Paulo: Manole.
7. BOVAIRD, Tony (2007). *Public Governance: Balancing stakeholder power in a network society*. International Review of Administrative Sciences. p. 217-229.
8. CAETANO, Marcelo. (1973). *Manual de Direito Administrativo*, 10ª E, Coimbra.
9. CAMPOS, Ana Maria. (1990). *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o Português?* Revista de Administração Pública. Vol. 24. N. 2, p. 30-50. fev/abr.

10. CARDOSO, Ricardo Lopes. (2004). *Governança Corporativa ou Gerenciamento de Resultados?* Revista Brasileira de Contabilidade. Revista Editada pelo Conselho Federal de Contabilidade. Ano XXXIII N. 150.
11. CARVALHO, Fernando J. C. de; Souza, Francisco E. P. de; Sicsú, João; Paula, Luiz F. R. de, Studart, Rogério. (2002). *Economia Monetária e Financeira – Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Campus.
12. CHICHAVA, José. (2008). *A Reforma da Administração Pública em África*. Texto de apoio. UEM. Maputo.
13. COHEN, Joshua (1998). “Democracy and Liberty”. In: ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
14. COSTA, João Leopoldo da (2009). *MARP e Ética Corporativa*. Maputo: Focus on Mozambique. The High Institute for Science and Technology / National Elections Commission, Mozambique.
15. DÁLIA, Juliana J. S. (2005). *Participação política no sistema representativo democrático: uma reflexão sobre o processo de accountability*. Pernambuco: Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9991>. Acesso: 22 de Junho de 2010.
16. DIEHL, Astor António; TATIM, C. Denise (2004). *Pesquisa Em Ciências Sociais Aplicadas: Métodos e Técnicas*. São Paulo: Pearson Prentice Hall.
17. DEY, Ian (1993). *Qualitative Data Analysis a User-Friendly Guide for Social Scientists*. Routledge Taylor & Francis e-Library, London and New York.
18. FLICK, Uwe (2005). *Métodos qualitativos na Investigação científica*. Lisboa: Monitor.
19. FILHO, Joaquim R. F. (2003). *Governança organizacional aplicada ao sector público*. In: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
20. FRANCISCO, Gonçalves Fernando. (2011). *As práticas da governança corporativa nas instituições do estado: o caso da autoridade tributária de Moçambique (2006-2010)*. Trabalho de fim de curso. UEM/Faculdade de Economia, Maputo.
21. FREDERICKSON, H.; Smith, K. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press.
22. GIL, António C. (2008). *Como elaborar projectos de pesquisa*. 5ª ed. São Paulo: Atlas.
23. _____. (2002). *Como elaborar projectos de pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Atlas S. A.
24. _____. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.Gohn.
25. GONÇALVES, Rodrigo & TAVARES, Adilson (2008). *Seleção Adversa: um campo para pesquisa em contabilidade*. Brasília: RUC – Revista Unieuro de Contabilidade, v. 1.
26. HARTLEY, Jean. (2005). *Innovation in governance and public services: past and present*. Public Money & management.

27. HATCH, M. J. (1997). *Organization theory: modern symbolic and postmodern perspectives*. New York: Oxford University Press.
28. HARRISON, James J. H. (1998). *Corporate governance in the NHS – na assessment of boardroom practice*. Corporate Governance, V.3, n. 3.
29. HENRY, N. (2010). *Public administration and public affairs*. USA: Pearson Education.
30. HITT, Michael A.; Ireland, R. Duane; Hoskisson, Robert E. (1999). *Strategic management: competitiveness and globalization – concepts and cases*. 3. Ed. Cincinnati-ohio: South Western College.
31. KERBAUY, Maria T. M. (2008). *Democracia, Representação e Sistema Partidário*. FCL-UNESP-CAR.
32. KICKERT, Walter J. M. (1997). *Public governance in the Netherlands, in the alternative to anglo-american managerialism*. Public administration, V.75.
33. ILAL, Abdul. (2008). *Governança Local e Relações Intergovernamentais*. In: Governança e Integridade em Moçambique, Problemas práticos e desafios reais. CIP, Maputo.
34. INGRAHAM, W. e LYNN Jr., L. (2004). *The Art of Governance: analyzing management and administration*. Washington: Georgetown University Press.
35. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNAÇÃO CORPORATIVA – IBGC (2006) Código das melhores práticas de governança corporativa. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br>. Acesso em: 20 de Agosto de 2012.
36. INSTITUTO DE DIRECTORES DE MOÇAMBIQUE – IoDmz (2010). *Apresentação do Código de governança corporativa de Moçambique*. Maputo.
37. INSTITUTO DE DIRECTORES DE MOÇAMBIQUE – IoDmz (2007). *Plano Estratégico e de Negócios*. Maputo.
38. INSTITUTO DE GESTÃO DAS PARTICIPAÇÕES DO ESTADO – IGEPE. (2007). *Modelo de Governança Corporativa do IGEPE*. Maputo: IGEPE.
39. JENSEN, M.C. & MECKLING, W.H. (1976). *Theory of Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Capital Structure*. Journal of Financial Economics. Recuperado no dia 12 de Dezembro em: <http://www.sfu.ca/~jensen-meckling.pdf>.
40. JORDAN, Lisa. (2007). *Mechanisms for NGO Accountability*. **Gppi Research Paper Series**, Berlin, n.p.1-20. Disponível em: <www.globalpublicpolicy.net>. Acesso em: 15 Abril 2012.
41. KJAER, M. (2004). *Governance*. Massachusetts: Polity Press.
42. KREPS, David. (1994). *A course of microeconomics theory*. New York: Harvester Wheatsheaf.
43. LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade (2001). *Metodologia do Trabalho Científico: Procedimento Básicos, Pesquisa e Relatórios e Publicações e Trabalho Científico*. 6. ed. São Paulo: Atlas.
44. LAS CASAS, Lucy de; LLOYD, Robert. (2005). *NGO self-regulation: enforcing and balancing accountability*. Disponível em: www.ngoregnet.org. Acesso em: 21 Abril 2012.

45. LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. (2006). *Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil*. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 49-103.
46. LAVILLE, C. e DIONNE, G (1999). *A Construção do Saber – Manual de Metodologia de Pesquisa em Ciências Humanas*, UFMG, MG.
47. LAZEAR, Edward P. (1998). *Personnel economics for managers*. John Wiley and Sons, Inc.
48. LIJPHART, Arend (2003). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileiras.
49. LIMA Júnior, Olavo B. (1997). *Instituições Políticas Democráticas: O Segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar.
50. MANIN, Bernard; Przeworski, Adam e Stokes, Susan C. (2006). *Eleições e Representação*. São Paulo: Lua Nova, 67: 105-138.
51. MARIA, Glória da (2001). *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. Cortez Editora, São Paulo.
52. Marques, M. C. C. (2007). *Aplicação dos princípios da governação corporativa ao sector publico*. RAC.
53. MATIAS-PEREIRA, José. (2008). *Curso de Administração Pública*. São Paulo: Atlas.
54. MATTESINI, fabrizio. (1993). *Financial markets, asymmetric information an macroeconomic equilibrium*. Vermont: Dartmouth publishing company.
55. MEIER, K. e O’Toole Jr., L (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: a governance perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
56. Miguel, Luis F. (2003). *Representação Política em 3-D: Elementos para uma Teoria Ampliada da Representação Política*. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 18 Nº. 51.
57. Mishkin, Frederic. S. (2000). *Moedas, bancos e mercados financeiros*. Rio de Janeiro: LTC.
58. MUHATE, Basílio (2008). *Governação corporativa em Moçambique (Corporate Governance)*. Rabiscando Moçambique. Disponível em: www.rabiscandomocambique.co.mz. Acesso em 24 de Janeiro de 2013.
59. NACHMIAS, David e ROSENBLUM, David H. (1980). *Bureaucratic Government USA*. St. Martin’s Press. New York.
60. NISKANEN, W. (2007). *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick: Aldine Transaction.
61. NUNES, Paulo. (2008). *Gestão e administração: órgão colegial*. Know.net. disponível em [Know.net.@gmail.com](mailto:Know.net@gmail.com). Acesso no dia 20/11/12.
62. OECD. (2004). *OECD principles of corporate governance*. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>. Acesso em 20 de Agosto de 2012.
63. O’DONNELL, Guilherme. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, n.º 44.

64. O'DONNELL, Guilherme. (2000). *Notas sobre várias accountabilities*. Mimeo.
65. O'Neil, Tammie; Foresti, Mara, Hudson, Alan (2007). *Evaluation of Citizens voice and Accoubtability: Review of the Literature and Donor Sprroaches*. London:DFID:
66. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. (2010). *Governança, governabilidade e accountability: Qualidade na Administração Pública*. IESDE Brasil S.A. Disponível em <http://www.iesde.com.br>. Acesso em 22 de Agosto de 2012.
67. PINTO, Anna Florência de Carvalho Martins (2010). *Metodologia do Trabalho Científico: planejamento, estrutura e apresentação de trabalhos acadêmicos, segundo as normas da ABNT*. Belo Horizonte.
68. POSNER, E. A. (2000). *Agency Models in Law and Economics*. John M. Olin Law & Economics Working Paper. N°. 92.
69. PINHO, José A. G. de & SACRAMENTO, Ana R.S. (2009). *Accountability: Já podemos traduzi-la para o português?*In: Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro: 1343-1368, Nov/Dez. 2009: FGV.
70. PITKIN, Hanna Fenichel. (2006). *Representação: palavras, instituições e ideias*. São Paulo: Lua Nova, 67: 15-47.
71. PITKIN, Hannah Fenichel. (1983). "O conceito de representação". In: Cardoso, Fernando Henrique, Martins, Carlos Estevam (Orgs.). *Política e sociedade*. São Paulo: Ed. Nacional.
72. RICHARDSON, Robert Jarry. (1999). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. 3ª ed. São Paulo: Atlas.
73. ROZO, José Danúbio. (2003). *Relação entre Mecanismos de Governança Corporativa e medidas de performance económica das empresas brasileiras integrantes do índice Brasil de bolsa de valores de São Paulo*. Tese de Doutorado em Controladoria e Contabilidade. São Paulo: Departamento de Contabilidade e Auditoria/Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/Universidade de São Paulo.
74. SALVADOR, A.; Três E. K. & Costalonga, F. B. (1999). *A Governança Corporativa e a Contabilidade: Uma Discussão*. UNIVEN.
75. SANO, Hironobu. (2003). *Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas*. Dissertação de mestrado. FGV/EAESP. São Paulo.
76. SANTOS, Lilian Regina dos. (2004). *A governança empresarial e a emergência de um novo modelo de controladoria*. Dissertação de mestrado. Departamento de contabilidade da universidade de São Paulo. São Paulo.
77. SCHEDLER, Andréas. (1999). "Conceptualizing accountability". In S. SCHEDLER, A. et al. *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
78. SHAFRITZ, Jay; Hyde, Albert & Parkes, Sandra (2004). *Classics of Public Administration*. Belmont: Waldsworth. Fifth Edition.
79. SHENGA, Carlos. (2008). *Avaliando a Qualidade da Democracia em Moçambique*. Maputo: ISAP.

80. SLOMSKI, V.; de Mello, G.; TAVARES Filho, F. & MACEDO, F. (2008). *Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública*. São Paulo: Editora Altas.
81. SLOMSKI, V. (2007). *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas.
82. STEINBERG, Herbert. (2008). *Governança Corporativa - Conselhos que perpetuam Empresas*. São Paulo.
83. SOUSA, Ana Carolina Cardoso (2006). *Responsabilidade social e desenvolvimento sustentável: a incorporação de conceitos à estratégia empresarial*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ.
84. STOKES, Adam Przeworski, Susan C. e Manin, Bernard (eds). (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
85. TELECOMUNICAÇÕES DE MOÇAMBIQUE (2009). *Governança corporativa (Corporate Governance) experiência da TDM, SA*. Apresentação por Joaquim de Carvalho, PCA/TDM. Maputo: Telecomunicações de Moçambique, SA.
86. TIMMERS, Hans (2000). *Government Governance: corporate governance in public sector, why and now?* The Netherlands Ministry of Finance. 9th Free Public Sector Conference. Disponível em: <http://www.minfin.nl>. Acesso em 30 de Novembro de 2012.
87. TURNBULL, S. (1997). *Corporate governance: its scope, concerns and theories*. Scholarly Research and Theory Papers, Oxford, v. 5, n. 4, Oct.
88. Universidade Eduardo Mondlane (2008). *Plano estratégico 2008-2012*. Maputo. Gabinete do Reitor/Sala de Actos Grandes.
89. WEBER, Max (2003). *A Política como Vocação*. Brasília: Ed. UnB.
90. WEBER, Max (1999). *Economia e Sociedade: Fundamentos de Sociologia Compreensiva*. 2º Volume. Brasília: Universidade de Brasília.
91. WEBER, Max (s/d). *O que é burocracia?* Centro Federal de Administração – CFA.
92. YOUNG, Iris Marion. (2006). *Representação política, identidade e minorias*. São Paulo: Lua Nova, 67: 139-190.
93. ZOTTO, Tânia Christina (2005). *Informação assimétrica na negociação colectiva: uma análise da greve como estratégia pela teoria dos jogos*. Rev. TRT - 9ª R. Curitiba, a. 30, n. 55p. Jul./Dez.

Quadro normativo

1. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto – *regula a formação da administração pública e estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares*. Boletim da República, I Série – Número 32, Imprensa Nacional, Maputo.

2. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 15/2011 de 10 de Agosto – *Estabelece normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de parcerias público-privadas de projectos de grande dimensão e de concessões empresariais*. Boletim da República, I Série – Número 32, Imprensa Nacional, Maputo.
3. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei 6/2012 – Lei das Empresas Públicas - Estabelece-se que as empresas públicas estão sujeitas ao controlo financeiro, tendo em conta a análise da sustentabilidade económica e financeira, assim como a avaliação da legalidade, rendimento, eficiência e eficácia da respectiva gestão.
4. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 7/2012 – Estabelece os princípios e as normas que defendem as bases gerais da organização e funcionamento da administração pública moçambicana.

Documentos não Publicados

1. COMISSÃO ELEITORAL PARA O CONSELHO ACADÉMICO (2011). *Procedimentos de candidatura a membro do Conselho Académico*, UEM.
2. CONSELHO UNIVERSITÁRIO. Deliberação n.º 10/CUN/2011. Deliberado na sala dos actos grandes no dia 20 de Junho de 2011. UEM.
3. CONSELHO UNIVERSITÁRIO (2009). *Plano de Actividades e Distribuição do Orçamento para 2009*. Maputo: UEM (Deliberação N.º 01/CUN/2009, de 23 de Abril).
4. CONSELHO UNIVERSITÁRIO (2011). *Estatutos da Universidade Eduardo Mondlane* – EUEM. Maputo. Universidade Eduardo Mondlane.
5. CONSELHO UNIVERSITÁRIO (2008). *Plano Estratégico da UEM – 2008-2014*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane. Aprovado pela Deliberação N.º 14/CUN/2008; prorrogado pela resolução: N.º 03/CUN/2010.
6. CONSELHO UNIVERSITÁRIO (2005). *Regulamento do Conselho Universitário*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane. Aprovado pela Deliberação N.º 01/CUN/2005.
7. CONSELHO UNIVERSITÁRIO (2000). *Regulamento de Organização e Funcionamento do Conselho Académico*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane. Aprovado pela Deliberação N.º 09/CUN/2000.
8. CONSELHO UNIVERSITÁRIO (2012). *Relatório de Actividades e Financeiro 2011*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane. Aprovado Pela Deliberação n.º64/CUN/2012.
9. CONSELHO UNIVERSITÁRIO (2008). *Relatório Financeiro 2007*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane. Aprovado pela Deliberação 24/CUN/2008.
10. KPMG (2011). *Relatório de Auditoria Financeira para o ano orçamental de 2011*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
11. KPMG (2010). *Relatório de Auditoria Financeira para o ano orçamental de 2010*. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.

12. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO (2010). *Relatório definitivo de auditoria financeira à universidade Eduardo Mondlane*. Maputo: Contadaria Geral do Estado.
13. UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE (2010). *Plano Operacional da UEM 2010-2014*. Maputo.
14. UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE (2013). *Historial da Universidade Eduardo Mondlane*. Produzido em Joomla. Criado em: 29 April, 2013, 16:41. Disponível em: <http://www.uem.mz>. Acesso no dia 30 de Abril de 2013.

PARTE IV – ANEXOS

ANEXO 1:

1. 1. Guião de Entrevista para os Órgãos Colegiais da UEM

Este é um guião de entrevistas que destina-se a fins académicos de colecta de dados no âmbito da realização do Trabalho de Dissertação de Mestrado em Governação e Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane com o seguinte tema: “**Governação Corporativa nas organizações do sector público: Mecanismos de Prestação de Contas dos Órgãos Colegiais na Universidade Eduardo Mondlane, 2007-2011**”.

Procedimento de identificação:

- a. Nome do entrevistado
- b. Local da entrevista
- c. Função do entrevistado
- d. Data da entrevista

1. Os órgãos colegiais são eleitos pela comunidade universitária para representar os interesses de todos num determinado período.

- a) De que forma são cumpridos os interesses da comunidade universitária pelos órgãos colegiais?
- b) Como é a comunidade universitária participa no processo de gestão da UEM?

2. Entende-se por governação corporativa, a aplicação das boas práticas de administração e de gestão de organizações, incidindo sobre as questões de controlo interno, avaliação de desempenho, gestão de risco, com a finalidade de aumentar o valor da organização perante a sociedade, em função da qualidade de serviços prestados.

- a) No processo de gestão da UEM os órgãos colegiais desenvolvem as suas funções, preocupados com questões de transparência dos seus actos e decisões?
- b) Que modelo de governação corporativa a UEM adopta e em que princípios está norteado?

- c) Existem algumas instituições públicas ou privadas que influenciam o modelo de governação corporativa adoptado pela UEM?
- d) Aspectos como compromisso com os interesses de todos, responsabilidade na execução das funções, busca e satisfação de interesses comuns, preocupação com o desempenho, busca de ética e profissionalismo são tomadas em consideração pelos órgãos colegiais na gestão da UEM?

3. O compromisso com a efectividade das melhores práticas de Governação Corporativa está acima dos interesses pessoais ou individuais dos que estão envolvidos neste processo.

- a) Nesse sentido, que mecanismos são desenvolvidos pelos órgãos colegiais para permitir um maior comprometimento com os objectivos organizacionais de todos os envolvidos no processo de gestão da UEM?
- b) Que estratégias são desenvolvidas pelos representantes para garantir a maximização dos interesses dos representados?

4. Um dos pressupostos da governação corporativa é dotar a empresa de um instrumento de gestão promotor da eficiência e a da eficácia organizacional, assim como de actos de gestão baseados na transparência.

- a) Neste âmbito, entende que a UEM esta desenvolver uma governação corporativa vocacionada para a promoção da eficiência e eficácia organizacional;
- b) Como é que os órgãos colegiais procuram garantir uma gestão transparente?

5. A prestação de contas quando é efectiva e acompanhada de informação completa, onde os representantes e os representados tem acesso as mesmas informação constitui um dos elementos fundamentais de evitar conflitos entre estas duas partes.

- a) Como é que os órgãos colegiais da UEM prestam contas à comunidade académica que compõe a instituição?
- b) Que mecanismos de prestação de contas são desenvolvidos para garantir um relacionamento menos conflituoso entre as partes envolvidas na gestão da UEM?
- c) Entende que somente a prestação de contas é suficiente para garantir que a os interesses de todas as partes envolvidas estão sendo perseguidos? Caso não, apresente outros mecanismos que garantem a efectividade e a satisfação dos representados.

6. O relacionamento positivo entre o agente e principal através da disponibilização efectiva de informação constitui um dos mecanismos principais para o cumprimento dos objectivos traçados, assim como para o alcance de resultados desejáveis.

- a) De que forma no exercício das suas actividades os órgãos colegiais promovem o cumprimento de interesses e objectivos definidos na agenda da UEM?
- b) Qual é o grau de relacionamento entre os órgãos colegiais com as outras partes envolvidas na gestão da UEM?
- c) Como é feito o processo de interacção entre os diferentes envolvidos no processo de governação das organizações do sector público?
- d) Que tipo de informação é disponibilizada aos diferentes actores envolvidos na gestão da UEM;
- e) Como é que os órgãos colegiais seleccionam a informação a disponibilizar aos outros actores envolvidos na gestão da UEM?

1. 2. Guião de Entrevista para a comunidade universitária da UEM e os diferentes intervenientes no processo de governação corporativa

Este é um guião de entrevistas que destina-se a fins académicos de colecta de dados no âmbito da realização do Trabalho de Dissertação de Mestrado em Governação e Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane com o seguinte tema: **“Governação Corporativa nas organizações do sector público: Mecanismos de Prestação de Contas dos Órgãos Colegiais na Universidade Eduardo Mondlane, 2007-2011”**.

Procedimento de identificação:

- a. Nome do entrevistado
- b. Local da entrevista
- c. Função do entrevistado
- d. Data da entrevista

1. A governação corporativa, contribui para a aplicação das boas práticas de administração e de gestão de organizações, ajuda no controlo interno, na avaliação de desempenho, na gestão de risco, assim como contribui para estabelecer uma relação de confiança entre os diversos actores envolvidos no processo de gestão organizacional.

- a) Nesse âmbito, entende que a UEM esta sendo dirigida como um conjunto que procura satisfazer interesses de todos?
- b) Considera que a gestão feita na UEM procura maximizar os objectivos da organização em geral e dos colaboradores em particular?

- c) O modo como é feita a gestão da organização satisfaz os seus interesses?
- d) Considera as acções e comportamento dos gestores do topo transparente, comprometida com os objectivos da organização, assim como os interesses de todos os que estão envolvidos nesta instituição?

2. Com propósito de aumentar o valor da organização perante a sociedade, em função da qualidade de serviços prestados os órgãos colegiais e os diferentes *stakeholders* devem exercer as suas funções comprometidos mais com os interesses colectivos do que individuais.

- e) Como é que a comunidade universitária da UEM participa no processo de governação corporativa desta instituição?
- f) Que elementos são considerados importantes de decidir eleger um ou outro membro para representá-los nos órgãos colegiais,
- g) Como é que interagem com os órgãos colegiais relativamente aos assuntos de interesse da gestão da UEM?
- h) Que papel desempenham no processo de governação corporativa da UEM,
- i) Entende que tanto os órgãos colegiais assim, como os diversos *stakeholders* envolvidos na gestão desta organização perseguem interesses comuns?
- j) Dentro da organização que estratégias são desenvolvidas para garantir um maior comprometimento dos diferentes actores envolvidos no processo de gestão da UEM com os objectivos perseguidos por esta instituição?

3. A prestação de contas quando é efectiva e acompanhada de informação completa, onde os representantes e os representados tem acesso as mesmas informação constitui um dos elementos fundamentais de evitar conflitos entre estas duas partes.

- k) Quais são os actores envolvidos no processo de prestação de contas da UEM?
- l) Que mecanismos de prestação de contas são usados pelos órgãos colegiais da UEM?
- d) Considera esses mecanismos de prestação de contas entre os órgãos colegiais e dos diferentes *stakeholders* envolvidos na gestão da UEM claros?
- e) Compreende que a prestação de contas é um elemento importante para garantir um relacionamento menos conflituoso entre as partes envolvidas na gestão da UEM?
- f) Estes mecanismos são suficientes para garantir a representatividade dos interesses da comunidade universitária?
- g) Qual é o nível de relacionamento entre os colaboradores e os órgãos colegiais da UEM?

- h) Ainda neste âmbito, considera que somente a prestação de contas é suficiente para garantir que os interesses de todas as partes envolvidas estão sendo perseguidos? Caso não, apresente outros mecanismos que garantem a efectividade e a satisfação dos representados?
- i) Sente que os interesses dos colaboradores desta organização estão sendo cumpridos pelos órgãos colegiais no processo de gestão desta instituição?
- j) Que critérios são usados pela comunidade universitária para analisar o desempenho dos órgãos colegiais?