

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

BRÍSCIA OLIVEIRA PRATES RIGONI

**TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*: ANÁLISE DOS
INDICADORES DE DESEMPENHO APRESENTADOS NOS
RELATÓRIOS DE GESTÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE
EDUCAÇÃO**

VITÓRIA

2019

BRÍSCIA OLIVEIRA PRATES RIGONI

**TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*: ANÁLISE DOS
INDICADORES DE DESEMPENHO APRESENTADOS NOS
RELATÓRIOS DE GESTÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE
EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências.

**Orientador: Prof. Dra. Rosimeire
Pimentel Gonzaga**

VITÓRIA

2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

O48t Oliveira Prates Rigoni, Brísca, 1985-
TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY : ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO APRESENTADOS NOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO / Brísca Oliveira Prates Rigoni. - 2019.

67 f. : il.

Orientadora: Rosimeire Pimentel Gonzaga.
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) -
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

I. Pimentel Gonzaga, Rosimeire. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 657

BRISCIA OLIVEIRA PRATES RIGONI

“TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY: ANÁLISE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO APRESENTADOS NOS RELATÓRIOS DE GESTÃO DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO”

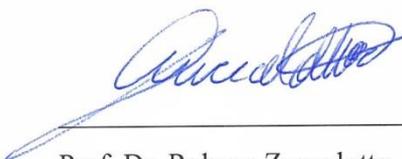
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Vitória, 10 de julho de 2019.

COMISSÃO EXAMINADORA



Prof^ª. Dr^ª. Rosimeire Pimentel Gonzaga
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Robson Zuccolotto
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira
Universidade Federal do Espírito Santo

Dedico este trabalho à minha família pelo apoio e
paciência ao longo dessa jornada.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus pela proteção, força, amparo e por ter colocado em meu caminho várias pessoas que contribuíram para existência desse trabalho.

Aos meus pais pelas incansáveis orações e preces pedindo a Deus e Nossa Senhora que guardassem meus caminhos e iluminassem meus passos em todos os momentos da minha vida.

Ao Douglas pelo carinho, incentivo e pela parceria ao longo da minha vida.

Ao Eduardo por compreender minha ausência, pelo carinho e constante companhia.

Aos meus cachorros Kate, Todynho, Pipoca e Mariola pelo amor e incondicional alegria, mesmo sem entender, vocês trouxeram leveza e felicidade a todos os meus dias.

A minha orientadora Rosimeire Gonzaga pelo apoio, dedicação e incentivo durante toda construção deste trabalho. Você sempre foi inspiradora com sua ajuda e conselhos.

Aos colegas da Linha 02 – Contabilidade, Organizações e Sociedade do PPGCON UFES pelo aprendizado e experiências compartilhadas ao longo do curso. Em especial à colega Lorrainy Thomes pela amizade e parceria na escrita de artigos científicos.

Aos professores pelos ensinamentos compartilhados ao longo do curso de mestrado. Em especial ao professor Annor da Silva Júnior pela paciência e ajuda que proporcionaram a publicação do primeiro artigo científico.

Aos professores Robson Zuccolotto e Rogério Zanon pelas valiosas contribuições realizadas na banca de qualificação.

Aos colegas do Ifes campus Aracruz, em especial aos da Diretoria de Administração pelo apoio e incentivo ao longo dessa jornada.

A Amandda Sousa, Layza Spinassé, Lívia Brito e Dheniffer Beloti pela amizade e agradáveis conversas.

Agradeço ainda a todos aqueles, que de forma direta ou indireta, contribuíram para construção deste trabalho.

“Ter desafios é o que faz a vida interessante e superá-los é o que faz a vida ter sentido.”

Josua J. Marine

RESUMO

Este trabalho se propõe a compreender se os Relatórios de Gestão dos Institutos Federais de Educação possuem o nível de transparência necessário para serem considerados como instrumento para promoção de *accountability* perante a burocracia ou apenas caracteriza o cumprimento de formalidade legal. A pesquisa embasou-se teoricamente nas discussões promovidas na literatura a respeito dos controles para preservação da democracia representativa, da transparência da informação, com atenção aos atributos da visibilidade, da capacidade de inferência e *accountability*. O delineamento metodológico proposto pode ser detalhado como descritivo quanto aos objetivos, com abordagem qualitativa do problema, procedimento documental para coleta de informações e análise de conteúdo como técnica para examinar os dados. As informações utilizadas estarão limitadas aos indicadores de gestão instituídos por meio do Acórdão TCU 2.267 de 2005. Tais dados são divulgados por meio dos Relatórios de Gestão anuais e consolidados, apresentados pelos Institutos Federais de Educação para cumprimento do dever de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle. Os resultados sugerem que os indicadores de gestão solicitados pelo TCU não estão conexos ao processo de tomada de decisão dos IFE's. Foi observado formalismo na apresentação dos indicadores, não permitindo considerá-la como transparente, conforme nível de transparência verificado nos IFE's.

Palavras-chave: *Accountability*, Transparência, Indicadores de Desempenho, Relatórios de Gestão, Institutos Federais de Educação.

ABSTRACT

This research aims to understand if the Management Reports of the Federal Institutes of Education have the necessary level of transparency to be considered as an instrument to promote accountability before the bureaucracy or just characterizes the fulfillment of legal formality. The research was based theoretically on the discussions promoted in the literature about the controls for preservation of representative democracy, the transparency of the information, with attention to the attributes of the visibility, the capacity of inference and accountability. The proposed methodological design can be detailed as descriptive as to the objectives, with qualitative approach of the problem, documentary procedure for collecting information and content analysis as a technique to examine the data. The information used will be limited to the management indicators established by the 2005 TCU Judgment. Federal accounts, control body. The results suggest that the management indicators requested by TCU are not linked to the decision making process of IFE's. Formality in the presentation of the indicators had been observed, not allowing to consider it as transparent, according to the level of transparency verified in the IFEs.

Keywords: Accountability, Transparency, Performance Indicators, Management Reports, Federal Institutes of Education.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Verificação da visibilidade.....	45
Tabela 2 – IFE's que não atenderam ao atributo da visibilidade.....	46
Tabela 3 - Institutos Federais de Educação que atenderam ao critério da visibilidade.....	47
Tabela 4 - Descumprimento critério em um dado ano por IFE.....	57
Tabela 5 - Resumo do cumprimento integral dos requisitos	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Distribuição dos Institutos Federais nas regiões brasileiras.....	23
Quadro 2 - Apresentação dos Indicadores de Gestão Acórdão TCU 2.267 de 2005	37
Quadro 3 - Itens avaliados na pesquisa e fundamento.....	39
Quadro 4 - Ficha de verificação atributo da visibilidade	40
Quadro 5 - Ficha de verificação da apresentação dos indicadores de gestão	41
Quadro 6 - Ficha de verificação divulgação série histórica.....	41
Quadro 7 - Ficha de verificação dos componentes utilizados para cálculo dos indicadores....	42
Quadro 8 - Ficha de verificação análise dos indicadores	42
Quadro 9 - Verificação apresentação dos indicadores.....	49
Quadro 10 - Verificação da série histórica dos indicadores	51
Quadro 11 - Apresentação dos componentes utilizados para o cálculo dos indicadores	53
Quadro 12 - Divulgação da Análise dos indicadores	54

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - IFE's nas regiões brasileiras	23
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IFAC	Instituto Federal do Acre
IFAL	Instituto Federal de Alagoas
IFAM	Instituto Federal do Amazonas
IFAP	Instituto Federal do Amapá
IFB	Instituto Federal de Brasília
IFBA	Instituto Federal da Bahia
IFBAIANO	Instituto Federal Baiano
IFC	Instituto Federal Catarinense
IFCE	Instituto Federal do Ceará
IFE's	Institutos Federais de Educação
IFES	Instituto Federal do Espírito Santo
IFF	Instituto Federal Fluminense
IFFARROUPILHA	Instituto Federal Farroupilha
IFG	Instituto Federal de Goiás
IFGOIANO	Instituto Federal Goiano
IFMA	Instituto Federal do Maranhão
IFMG	Instituto Federal de Minas Gerais
IFMS	Instituto Federal de Mato Grosso do Sul
IFMT	Instituto Federal de Mato Grosso
IFNMG	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
IFPA	Instituto Federal do Pará
IFPB	Instituto Federal da Paraíba
IFPE	Instituto Federal de Pernambuco
IFPI	Instituto Federal do Piauí
IFPR	Instituto Federal do Paraná
IFRJ	Instituto Federal do Rio de Janeiro
IFRN	Instituto Federal do Rio Grande do Norte
IFRO	Instituto Federal de Rondônia
IFRR	Instituto Federal de Roraima
IFRS	Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IFS	Instituto Federal de Sergipe
IFSC	Instituto Federal de Santa Catarina
IFSERTÃO-PE	Instituto Federal do Sertão Pernambucano
IFSP	Instituto Federal de São Paulo
IFSUDESTE-MG	Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
IFSUL	Instituto Federal Sul-rio-grandense
IFSULDEMINAS	Instituto Federal do Sul de Minas
IFTM	Instituto Federal do Triângulo Mineiro
IFTO	Instituto Federal do Tocantins
IN	Instrução Normativa
MEC	Ministério da Educação
NPM	New Public Management
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SIG
TCU

Sistema de Informações Gerenciais
Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

RESUMO	8
ABSTRACT.....	9
LISTA DE TABELAS	10
LISTA DE QUADROS.....	11
LISTA DE GRÁFICOS	12
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	13
1 INTRODUÇÃO	16
2 INSTRUMENTOS NORMATIVOS E INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO.....	20
3 PLATAFORMA TEÓRICA	25
3.1 Democracia e necessidade de controles	25
3.2 <i>Accountability</i> e responsabilização	28
3.3 Transparência	30
4 METODOLOGIA	34
4.1 Caracterização da pesquisa.....	34
4.2 População e coleta de dados.....	35
4.2.1 Variáveis analisadas	37
5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	44
5.1 Visibilidade e transparência nos IFE's.....	44
5.2 Apresentação e conformidade dos indicadores apresentados nos relatórios de gestão dos IFE's...	48
5.3 Resumo do cumprimento e descumprimento dos atributos verificados pelos IFE's.....	57
6 CONCLUSÕES.....	61
REFERÊNCIAS	65

1 INTRODUÇÃO

O foco deste trabalho está voltado para os controles existentes sobre a burocracia pública brasileira e nesta temática Olivieri (2011) identifica a existência de determinada lacuna na literatura nacional, empreendendo uma discussão com intuito de identificar possíveis maneiras de suprir esta carência. Nesse campo, a autora discute que o aparato burocrático faz parte da democracia sendo incumbido da manutenção das normas que sustentam o sistema político. Entretanto, adverte que o desenvolvimento da burocracia pode constituir prejuízo à democracia caso os burocratas utilizem o poder que institucionalmente pertence aos políticos eleitos e tomem decisões sobre questões do governo.

A relação entre política e burocracia e dos controles existentes sobre a burocracia são discutidos por Olivieri (2011) como importantes para o entendimento de questões que envolvem a qualidade e eficiência da gestão pública, responsabilização dos governantes e democratização do Estado. Para a mencionada autora a burocracia não se resume a reunião de servidores e processos administrativos, mas constitui um dos elementos do exercício do poder estatal e do governo antiautoritário.

Pó e Abrucio (2004) ressaltam que a burocracia é fruto dos Estados modernos e possui papel ativo na construção das políticas públicas. Os autores ressaltam que o crescimento do aparato democrático permitiu que a burocracia adquirisse autonomia sem que houvesse responsabilização sob a ótica democrática, como ocorre com os políticos eleitos, e assim, destacam a necessidade da existência de aparatos de *accountability* sobre a burocracia.

A discussão a respeito do monitoramento das atividades desenvolvidas pelos governos é empreendida no campo teórico por meio do conceito de *accountability*, entendido como a capacidade tanto do governo quanto da sociedade de exercerem supervisão sobre as decisões tomadas pelos políticos e também pela burocracia (CAMPOS, 1990; PÓ; ABRUCIO, 2004; PINHO; SACRAMENTO, 2009; OLIVIERI, 2011).

Weber (1999) destaca que a burocracia possui poder sendo inclinada a não ser transparente, possuindo a cultura do segredo. Esta, na visão de Weber, procura manter ocultos seus saberes e propósitos de modo a conservar a predominância do *status* do profissional qualificado, da supremacia do conhecimento técnico. Para o mencionado autor mesmo aqueles que atuam nos escalões iniciais, exercendo tarefas eminentemente técnicas, necessitam serem controlados, pois suas decisões podem estar pautadas por questões políticas.

Olivieri (2011) ensina que *accountability* política envolve a relação entre um ator ou órgão de controle e um agente público, que pode ser um político ou um burocrata. Nesta relação a autora destaca a presença da obrigação legal do agente público se reportar ao órgão de

controle. Buscando ampliar a discussão sobre esta relação, esta pesquisa utilizará como suporte os Relatórios de Gestão apresentados pelos Institutos Federais de Educação brasileiros.

Tais documentos são de apresentação obrigatória, com periodicidade anual, destinados ao cumprimento de exigência estabelecida pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010). Caracterizados como fontes públicas de acesso à informação (ZORZAL, 2015) os mencionados documentos, ao possuírem a função de dar publicidade à sociedade, promovem o avanço da transparência da informação.

Estes Relatórios são apontados como instrumentos capazes de proporcionar respostas tanto para os órgãos de controle quanto para os cidadãos. Os órgãos de controle ao atuarem no processo de fiscalização e avaliação do desempenho da gestão promovem *accountability* e os cidadãos podem exercer controle social ao avaliarem se os atos públicos praticados coadunam aos anseios sociais (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015).

Os Relatórios de Gestão devem proporcionar a compreensão a respeito da performance e da conformidade da gestão, despontando a necessidade de verificação do cumprimento dos requisitos solicitados, considerando suas respectivas capacidades de *accountability* (ZORZAL, 2015). Dessa forma, busca-se responder a seguinte questão de pesquisa: até que ponto os relatórios de gestão apresentados pelos Institutos Federais de Educação podem ser considerados transparentes e capazes de promover a *accountability* requerida, tendo em vista a forma como os indicadores e metas são construídos e demonstrados?

O objetivo geral almejado por esta pesquisa é compreender se os Relatórios de Gestão dos Institutos Federais de Educação contém o nível de transparência necessário para serem considerados como instrumento para promoção de *accountability* perante a burocracia ou apenas caracteriza o cumprimento de formalidade legal.

No intuito de responder à questão de pesquisa e permitir atingir o objetivo geral apresentado, os objetivos específicos são:

- a) Verificar a apresentação dos indicadores propostos pelo TCU no acórdão 2.267 de 2005, nos Relatórios de Gestão dos Institutos Federais de Educação – IFE's de 2013 a 2017;
- b) Verificar a conformidade da apresentação dos indicadores nos Relatórios de Gestão dos IFE's brasileiros em comparação ao solicitado no acórdão 2.267/2005 – emitido pelo TCU;
- c) Interpretar os resultados apresentados pelos indicadores propostos pelo TCU, à luz da transparência, em relação aos atributos da visibilidade e capacidade de inferência;

- d) Compreender como a burocracia pública dos IFE's age em relação à transparência dos Relatórios de Gestão.

Considerando a conjuntura apresentada, este estudo visa contribuir para literatura relativa à *accountability* e a importância dos instrumentos de controle para promoção da transparência das ações desenvolvidas pela burocracia pública, ao se dedicar a analisar os Relatórios de Gestão apresentados pelos IFE's brasileiros, quanto ao atendimento da publicação de indicadores de gestão estabelecidos pelo TCU, órgão de controle.

Nesse caso, a presença de mecanismos de *accountability* poderia proporcionar que a transparência das informações públicas se processe e desenvolva, permitindo que haja controle por parte da sociedade em relação às políticas públicas propostas e as entregas que são efetivamente realizadas.

Considerando os Relatórios de Gestão apresentados pelos IFE's, esses podem ser considerados como instrumentos para propiciar *accountability*, uma vez que, são divulgadas informações a respeito das ações realizadas com os recursos recebidos por estas instituições ao longo de um exercício financeiro e, conseqüentemente, se apresentam como ferramentas de prestação de contas à sociedade brasileira. Ainda, os indicadores gerenciais contidos nos Relatórios de Gestão são peças que permitem o acompanhamento pela sociedade do desempenho das instituições analisadas no que tange às variáveis envolvidas. É esperado que as informações divulgadas sejam compreensíveis, verificáveis e comparáveis de maneira a permitir análises e inferências a partir das mesmas.

Assim, esta pesquisa busca contribuir para o conhecimento sobre os relatórios de gestão dos Institutos Federais de Educação, considerando a forma como estes divulgam seus resultados por meio dos indicadores de desempenho propostos pelo TCU. A sistematização da apresentação destes indicadores por meio de uma série histórica nacional proporcionará conhecimento a respeito da forma como as instituições percebem a divulgação de tais indicadores. Ainda, é esperado identificar se as entidades pesquisadas utilizam indicadores de desempenho como instrumentos para planejamento de ações institucionais e, por consequência, melhoria dos serviços prestados, ou se tais aspectos são negligenciados e a divulgação destes dados adquire contornos de mero cumprimento de exigência legal.

Apesar da divulgação de informações públicas ser considerada dever das instituições e direito dos cidadãos, envolve o consumo de recursos humanos e materiais dos diversos atores envolvidos nesse processo, como: i) Instituições produtoras de dados destacam servidores e recursos para que os relatórios de gestão sejam construídos e divulgados; ii) Órgão de controle analisa as informações recebidas e estabelece providências necessárias quanto à melhoria,

correção ou abertura de procedimentos destinados averiguar irregularidades; e iii) Cidadãos consomem recursos ao analisarem tais informações com intuito de promover o controle social. Nesse sentido, esta pesquisa reveste-se de relevância ao dedicar-se à compreensão desta temática, contribuindo para o debate sobre indicadores de desempenho utilizados em instituições públicas, de forma mais específica àqueles exigidos por um órgão de controle externo a entidades que tem por função promover educação e desenvolvimento social.

Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009) destacam a necessidade de aprofundamento de tal temática, considerando as organizações públicas brasileiras. Assim, espera-se que o incremento da discussão sobre transparência, indicadores e controles existentes sobre a burocracia no contexto dos Institutos Federais de Educação contribua para o desenvolvimento da *accountability* no contexto das instituições públicas brasileiras.

Zorzal (2015) afirma que pesquisas relacionadas aos Relatórios de Gestão ainda são limitadas e nessa conjuntura destacam-se estudos realizados por Bairral e Silva (2013), Bairral, Silva e Alves (2015) que analisaram o nível de transparência pública nos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais e os incentivos que podem afetar a divulgação da informação pública.

Duque (2016) utilizou os indicadores de desempenho propostos pelo Tribunal de Contas da União como objeto de pesquisa, porém o fez no âmbito das Universidades Federais Brasileiras. A autora procurou estabelecer uma relação entre o perfil das universidades e o desempenho da gestão considerando os indicadores de gestão do TCU.

No entanto, as mencionadas pesquisas não possuíam como parte do escopo os relatórios de gestão apresentados pelos Institutos Federais de Educação. Dessa forma, este estudo pretende se debruçar sobre esta lacuna de pesquisa quando se propõe a verificar se os mencionados documentos possuem o nível de transparência necessário para ser considerado um instrumento para promoção de *accountability*, perante a burocracia. Ao promover uma discussão a respeito da transparência e da qualidade das informações que podem ser extraídas da apresentação de tais indicadores nos relatórios de gestão, espera-se acrescentar elementos para discussões a respeito da *accountability* em entidades públicas brasileiras.

2 INSTRUMENTOS NORMATIVOS E INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO

O dever de prestar contas está contido na Constituição Federal brasileira no Art. 70, sendo de cumprimento obrigatório a todos que administrem ou gerenciem recursos, bens ou valores públicos. Zorzal (2015) menciona que a cobrança por transparência tem avançado nos últimos anos e ressalta que este tema tem adquirido destaque em eventos e legislações. Nesse contexto, com intuito de exemplificar, podemos citar o Decreto nº 7.724 de 2012 que regulamentou a Lei nº 12.527 de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação. De acordo com a referida autora a Lei de Acesso à Informação é um instrumento que promove tanto a transparência quanto a prestação de contas e aborda que estes são princípios norteadores nas organizações públicas (ZORZAL, 2015).

O Decreto 7.724 de 2012 apregoa que os órgãos e entidades que compõem o Poder Executivo federal deverão possibilitar o acesso à informação de forma transparente, clara e de fácil compreensão. A transparência ativa, que pode ser entendida como processo de divulgação cíclica e regular de informações sobre o governo, derivado de ação espontânea dos gestores públicos ou de imposição legal (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015), é trazida neste instrumento normativo como dever dos órgãos e entidades, que devem promover a divulgação de informações de interesse geral através de seus endereços eletrônicos na *internet*.

Considerando especificamente os Relatórios de Gestão instituídos pela IN TCU nº 63 de 2010, esses são considerados instrumentos de prestação de contas da administração pública federal, tendo como parte de suas funções a de proporcionar transparência do desempenho da gestão dos recursos (ZORZAL, 2015).

Zorzal (2015) realizou uma sistematização a respeito da instituição dos Relatórios de Gestão como fontes de acesso à informação, destacando que tais relatórios foram instituídos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 1980, através da Resolução nº 206, todavia, somente no ano de 2010 após a edição da Instrução Normativa nº 63, ficou regulamentada tanto a organização, quanto a forma de apresentação dos mencionados relatórios a serem apresentados pela Administração Federal.

De acordo com a Instrução Normativa – TCU nº 63 de 2010 os relatórios de gestão fazem parte do processo de prestação de contas sendo definidos no Art. 1º, inciso II, como “documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão”. No inciso IX do Art. 1º é abordado o exame de desempenho e neste é informado que a análise da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade da gestão se dará por meio da comparação de padrões, tanto administrativos quanto gerenciais, e que estes estarão

traduzidos em metas e resultados negociados com a administração superior ou estabelecidos por meio de leis orçamentárias. Também é destacado que esta análise terá por intuito verificar a capacidade dos controles internos em minimizar ou evitar falhas e irregularidades.

Os indicadores propostos por meio do Acórdão TCU 2.267 de 2005 foram produto de uma auditoria realizada na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec do Ministério da Educação. Do resultado desta auditoria houve a edição do Acórdão TCU 480 de abril de 2005 que entre outros aspectos determinou apresentação em um prazo de 180 dias de indicadores de gestão, com as respectivas fórmulas para o cálculo, pois estes passariam a integrar ainda no ano de 2005 os Relatórios de Gestão de todos os IFE's. Alguns ministros ao proferirem seus votos destacaram que a utilização de indicadores proporcionaria avaliação consistente sobre a eficácia e a efetividade das políticas de educação profissional desenvolvidas. Tais indicadores deveriam abranger além da execução orçamentária e financeira de tais entidades o perfil socioeconômico tanto dos ingressantes quanto dos concluintes e também a demanda por vagas oferecidas de maneira separada entre ensino médio, técnico e tecnológico. (BRASIL, 2005).

Para atender ao citado item do Acórdão TCU 480 de 2005 a Setec enviou ao TCU uma lista contendo 11 indicadores, selecionados com base em critérios de relevância acadêmica e gerencial para que pudessem integrar a prestação de contas dos IFE's. Os indicadores apresentados foram: a) relação candidato/vaga; b) relação ingressos/aluno; c) relação concluintes/aluno; d) índice de eficiência acadêmica de concluintes; e) índice de retenção do fluxo escolar; f) relação de alunos/docente em tempo integral; g) índice de titulação do corpo docente; h) gastos correntes por aluno; i) percentual de gastos com pessoal; j) percentual de gastos com outros custeios; e k) percentual de gastos com investimentos (BRASIL, 2005).

O TCU após analisar os indicadores sugeridos pela Setec expressou que estes contemplam aspectos de eficácia, eficiência e economicidade, envolvendo docentes e discentes. Entretanto pontuou que nenhum destes reflete de forma direta o perfil socioeconômico dos ingressantes ou dos concluintes, e este fator havia sido pontuado de maneira específica no Acórdão TCU 480 de 2005. Para sanar esta falha o TCU indicou a inclusão do número de alunos matriculados agrupados por faixa de renda familiar como um indicador.

Assim, o Acórdão TCU 2.267 de 2005 determinou a inclusão no relatório de gestão das contas anuais, a partir do exercício de 2005, os doze indicadores de gestão acima mencionados, acompanhados dos dados primários pertinentes aos componentes necessários para cálculo. O Acórdão destaca que os indicadores adquirem relevância quando apresentados de forma comparativa entre exercícios anteriores. Para isso, fora recomendado que nos relatórios de

gestão dos anos subsequentes houvesse a apresentação de uma série histórica a partir do ano de 2005 que permitisse análise, pelo gestor, dos principais aspectos das variações observadas (BRASIL, 2005).

Da análise do conteúdo expresso por meio do Acórdão 2.267 de 2005 podemos observar a exigência realizada por um órgão de controle, o TCU, de instrumentos que permitem ampliar a transparência das informações fornecidas, os indicadores de gestão, em relatórios utilizados como instrumentos para promoção da *accountability*, os relatórios anuais de gestão. Assim podemos evidenciar a relação discutida na plataforma teórica entre os controles existentes sobre a burocracia, transparência e *accountability* em instituições públicas.

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica tem sua origem no ano de 1909, quando o presidente Nilo Peçanha assinou o Decreto 7.566 que criou 19 Escolas de Aprendizes Artífices. No ano de 1937, por meio da Lei 378, estas escolas foram transformadas em Liceus Industriais que possuíam como foco o ensino profissional em diversas áreas e níveis. Em 1942, o Decreto 4.127 promoveu uma nova alteração na referida lei, convertendo os Liceus Industriais em Escolas Industriais e Técnicas que ofertavam ensino profissional em nível equivalente ao secundário. No ano de 1959, tais escolas foram transformadas em autarquias e passaram a serem denominadas Escolas Técnicas Federais. Contudo, apenas a da Lei 4.024 de 1961 tornou possível a equiparação do ensino profissional ao ensino acadêmico. Em 1967 as Fazendas Modelo pertencentes ao Ministério da Agricultura foram transferidas para o Ministério da Educação e Cultura e passaram a serem denominadas Escolas Agrícolas. No ano de 1978, as Escolas Técnicas Federais dos estados do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro foram convertidas em Centros Federais de Educação Tecnológica. Ainda, em dezembro do ano de 1994, o Sistema Nacional de Educação Tecnológica foi instituído por meio da Lei 8.948. Porém, apenas em dezembro de 2008, os 31 Centros Federais de Educação Tecnológica, 75 Unidades Descentralizadas de Ensino, 39 Escolas Agrotécnicas, 7 Escolas Técnicas Federais e 8 escolas vinculadas a universidades passaram a formar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFE's (MEC, 2016).

Atualmente os IFE's representam 91,86% de toda rede de educação tecnológica federal, totalizam em 38 instituições que somam 589 unidades de ensino espalhadas em todas as unidades da federação conforme dados extraídos por meio de consulta à Plataforma Nilo Peçanha no mês de junho de 2018. Os Institutos Federais são considerados como centros de excelência na formação profissional e tecnológica nas mais variadas modalidades de ensino, desde o técnico de nível médio até a pós-graduação, além de desenvolverem projetos voltados

para pesquisa, extensão, produção cultural, empreendedorismo e cooperativismo (MEC, 2016). No quadro abaixo é demonstrada a distribuição dos IFE's pelas regiões brasileiras:

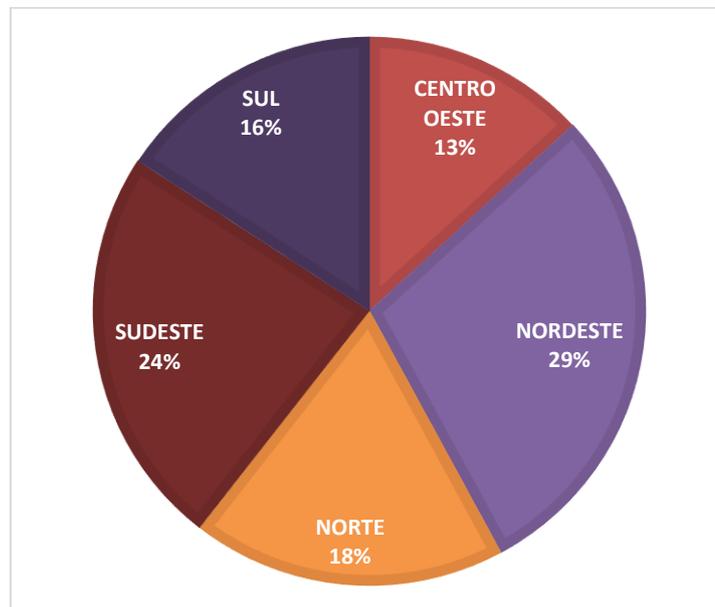
Quadro 1 - Distribuição dos Institutos Federais nas regiões brasileiras

CENTRO OESTE	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	SUL
IFB	IFAL	IFAC	IFES	IFC
IFG	IFBA	IFAM	IFF	IFFARROUPILHA
IFGOIANO	IFBAIANO	IFAP	IFMG	IFPR
IFMS	IFCE	IFPA	IFNMG	IFRS
IFMT	IFMA	IFRO	IFRJ	IFSC
	IFPB	IFRR	IFSP	IFSUL
	IFPE	IFTO	IFSUDESTE-MG	
	IFPI		IFSULDEMINAS	
	IFRN		IFTM	
	IFS			
	IFSERTÃO-PE			

Fonte: Plataforma Nilo Peçanha, junho de 2018.

O gráfico 01 resume a informação apresentada por meio do quadro 01, ilustrando a representatividade de cada região no conjunto de todos os Institutos Federais Brasileiros;

Gráfico 1 - IFE's nas regiões brasileiras



Fonte: Elaborado pela autora

Atualmente, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica encontra-se vinculada ao Ministério da Educação e fora instituída por meio da Lei nº 11.892, de 2008 que logo no Art. 1º, inciso I, menciona a criação dos Institutos Federais de Educação. No Art. 2º da referida lei é destacado que os Institutos Federais de Educação atuam ofertando educação em nível superior, básico e profissional, sendo especializados em oferecer educação profissional e tecnológica. O § 1º do mencionado artigo estabelece que os Institutos Federais

são equiparados às universidades federais para fins de incidência dos dispositivos que normatizam a respeito da regulação, avaliação e supervisão das instituições que ofertam cursos de educação superior.

3 PLATAFORMA TEÓRICA

A seguir abordamos o conceito de democracia e a necessidade de controles. Adicionalmente serão discutidos os conceitos de *accountability* sob a ótica da prestação de contas e transparência como elemento que proporciona alcançar *accountability* no processo de controle e prestação de contas das atividades desempenhadas pela burocracia.

3.1 Democracia e necessidade de controles

A democracia moderna ou democracia representativa tem por fundamento a igualdade sob o ponto de vista político e econômico. A liberdade desempenha função central na democracia, e esta, por sua vez, fomenta a liberdade. Democracia pode ser conceituada como a reunião de regramentos que determinam quais atores possuem autorização para tomarem decisões em nome da coletividade por meio de procedimentos previamente estabelecidos (BOBBIO, 2000).

O poder pertence ao povo que o cede ao governo, desta relação surge a necessidade de mecanismos que permitam ao povo controlar as ações do governo, a fim de que façam valer o poder negativo. Assim, a democracia representativa precisa ser composta do voto, dos controles institucionais durante os mandatos e das regras estatais intertemporais (URBINATI, 2006). A presença de controles e supervisão por parte dos cidadãos permitirá evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e redução do papel da sociedade a um único momento de autorização, o voto (URBINATI, 2006).

A democracia requer que o poder seja organizado de modo a atender a igualdade entre os indivíduos baseada em regras, ou seja, que esteja organizada burocraticamente (OLIVIERI, 2011). Na democracia representativa observamos a existência de delegação de poder e necessidade de controles sobre aqueles que o exercem. A literatura apresenta dois atores que precisam ser controlados para que não haja prejuízos à democracia: o político eleito e o burocrata. O voto possui característica de autorização em democracias representativas, pois as opiniões e ideias dos políticos e partidos adquirirão representatividade por meio dele (URBINATI, 2006). Dessa forma o voto constitui elemento de controle para os políticos.

Entretanto, este estudo volta-se para as questões que envolvem a burocracia, e devido à influência que esta exerce sobre o funcionamento da democracia, tendo Olivieri (2011) destacado esta temática como importante objeto de pesquisa. Para a mencionada autora o aparelho burocrático tem por função garantir o funcionamento das normas sob as quais está firmado o sistema político. A necessidade de controle sobre as ações dos burocratas é discutida na literatura, pois esta, apesar de não possuir a titularidade do poder como o político eleito, é a

responsável por dar andamento à execução das políticas públicas (OLIVIERI, 2011; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Nessa conjuntura, destacamos a atuação do burocrata de nível de rua identificado como o conjunto de organizações e agentes que são responsáveis diretos pela entrega de serviços públicos aos cidadãos (LIPSKY, 2010). Esses atores, que personalizam a atuação do estado, são os professores, policiais, profissionais de saúde, servidores que executam atividades administrativas, como por exemplo, os gestores dos Institutos Federais de Educação responsáveis pela produção e divulgação dos relatórios de gestão. Dessa forma, por executarem as políticas públicas em contato com os cidadãos, estes atores personificam a figura do Estado e suas decisões tem poder de impactar de forma direta a utilização dos serviços pela população (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

O burocrata de nível de rua se apresenta como um agente meio, que realiza a ligação entre o Estado e o cidadão. Desse modo, suas ações estão inseridas em uma relação de conflito, na qual de um lado o Estado impõe exigências a fim de elevar a efetividade e responsividade e, de outro, os cidadãos exercem pressão para que estes sejam eficientes e eficazes na entrega dos serviços públicos (LIPSKY, 2010). Tais agentes definem o acesso dos cidadãos aos benefícios, serviços e a administração pública e desse modo relacionam-se constantemente com o público em seu trabalho (LOTTA, 2010).

Em suas atividades cotidianas o burocrata de nível de rua dispõe de certo grau de discricionariedade, oriunda da própria natureza de suas funções, mesmo estando orientado pelas normas, hierarquia e arranjos organizacionais (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Em virtude disso, a relação do burocrata de nível de rua com os sistemas de responsabilização adquire complexidade, pois os controles sobre este são mais difíceis de tornarem efetivos (LIPSKY, 2010).

O modelo gerencial intitulado *New Public Management* – NPM, traduzido como Nova Gestão Pública, foi atribuído a um movimento observado em todo o mundo na década de 1980 (HUGHES, 2017) por meio de iniciativas orientadas a resolver disfunções da administração burocrática: (i) ineficácia associada a abundância de procedimentos e instrumentos destinados ao controle, (ii) o baixo nível de responsabilização dos burocratas diante do sistema político e da sociedade (SANO; ABRUCIO, 2008).

A NPM se contrapõe ao modelo de administração burocrática baseado na prestação de serviços públicos orientado pela hierarquia, centralização, controle direto, autossuficiência e planejamento, e propõe que a gestão pública tenha por fundamento práticas gerenciais utilizadas no setor privado, como por exemplo, a descentralização, contratação de gestores profissionais

e avaliação de desempenho (GONZAGA, 2014). A utilização de conhecimentos advindos da gestão de negócios teve por intuito elevar o desempenho do serviço público como consequência de medidas orientadas para ganhos em eficiência e eficácia (KISNER; VIGODA-GADOT, 2017).

Tendo por base os modelos da NPM o Brasil lançou no ano de 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Bresser-Pereira (2002) apregoa que a reforma brasileira buscou a utilização de três tipos de *accountability* gerencial: (i) controle por resultados contratados, (ii) competição controlada e (iii) controle social. O citado autor esclarece que o objetivo da reforma brasileira foi aprimorar a produção e o padrão do serviço público direcionando as condutas para o cidadão-cliente e não ao próprio Estado.

Seguindo os modelos previstos pela NPM, o TCU vem tentando implementar auditorias de desempenho. Tal fato contribui para aumentar a *accountability* da burocracia pública, responsável pela implementação das políticas públicas. Abrucio e Loureiro (2018) destacam o crescimento das instituições dedicadas ao controle das políticas públicas e da atuação do Poder Executivo. Órgãos de fiscalização horizontal de poder adquirem proeminência, permitindo que não eleitos conquistem formas para controlar eleitos e gestores públicos através de auditorias de resultados ou auditorias de contas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Porém, um dos problemas é que os relatórios acabam sendo elaborados pela própria burocracia, de forma mais específica, pela burocracia de nível de rua. Temendo a perda de privilégios ou de recursos, essa burocracia acaba produzindo relatórios formalistas para atender a outra burocracia, o TCU, que também age de forma formalista. O formalismo na visão de Vieira, Costa e Barbosa (1982) constitui elemento adequado para análises sobre o comportamento da burocracia pública brasileira. Para os autores o formalismo faz parte de uma estratégia de dominação que promove o elo entre o arcabouço de leis gerais e impessoais e sistemas pautados em relações pessoais que proporcionam que tais leis sejam relativizadas e flexíveis.

Neste estudo o Acórdão TCU 2.267/2005 representa o alicerce legal acima mencionado, enquanto os servidores dos IFE's, sejam técnicos administrativos ou docentes, representam a burocracia pública brasileira. Os indicadores, desse modo, expõem os resultados da atuação da própria burocracia responsável pela produção e divulgação dos mesmos. Em virtude disso, a divulgação dos indicadores de gestão pode derivar de um processo formalista de produção de relatórios voltados a atender requisitos legais.

As questões que envolvem o controle democrático são discutidas sob o conceito de *accountability*, apresentada como mecanismo à disposição do governo e da sociedade para

monitorar as decisões tomadas pelos burocratas e políticos (OLIVIERI, 2011). O incremento de práticas de *accountability* é considerado benéfico à democracia (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Na próxima seção será abordada com maior profundidade sobre *accountability* e responsabilização.

3.2 *Accountability* e responsabilização

Campos (1990) apresenta *accountability* como significado de responsabilização, sendo o dever que um sujeito possui perante outro de responder por seu desempenho. Pinho e Sacramento (2009) empreenderam esforços no sentido de verificar se as mudanças tanto políticas quanto sociais ocorridas no Brasil desde o estudo de Campos (1990) contribuíram para ampliar as discussões sobre *accountability* nas pesquisas nacionais. Estes autores, assim como fizera Campos (1990), destacam que a palavra *accountability* não possui um termo único que permita traduzi-la para a língua Portuguesa, mas salientam que seu significado envolve responsabilização associada à prestação de contas nos termos legais daquele que exerce função pública. Tal pensamento coaduna ao defendido por Fox (2007) quando considera a transparência e a *accountability* como termos maleáveis que permitem que sejam realizadas interpretações convenientes a respeito de sua significação, advertindo para a importância de deixar claro o conceito destes termos no contexto utilizado.

Alom (2018) discute *accountability* como a relação estabelecida entre um agente e um grupo perante o qual este deve prestar contas. A tal grupo incumbe a função de avaliar a conduta do agente e julgá-la, e nessa perspectiva cabe ao agente assumir as consequências de suas ações. Przeworski, Stokes e Manin (1999) condicionam a caracterização de um governo como responsável à presença de mecanismos que permitam aos cidadãos avaliarem os interesses que norteiam as ações de tais agentes além de instrumentos que permitam sancioná-los apropriadamente. Desse modo, a reeleição é apresentada como uma forma de controle existente na relação entre a sociedade e os políticos eleitos, sendo caracterizada pelos mencionados autores como um mecanismo de filtro no qual se excluiriam os atores com condutas não aprovadas pelos cidadãos.

Para Fox (2007) a *accountability* possui duas dimensões destacadas como importantes no processo de compreensão de seu significado, as quais abrangem: *soft face* que é a competência ou o poder de exigir explicações ou respostas e *hard face* que além de incluir a anterior engloba o direito de sancionar.

Pinho e Sacramento (2009) apresentam a dinâmica da *accountability* como um ciclo composto de duas partes que se complementam: *answerability* e *enforcement*. Schedler (1999)

destaca a punição, informação e justificação como características associadas às duas dimensões anteriormente citadas, pois a possibilidade de sofrer sanções levaria ao exercício do poder de forma transparente exigindo que os atos fossem justificados, explicados. No conceito de *answerability* estão contidas a informação e a justificação, sendo entendidas como a necessidade das informações serem transparentes juntamente com a obrigação dos agentes públicos de responderem por seus atos. A punição está contida no conceito de *enforcement*, relacionada à possibilidade de imposição de sanções à violação de encargos públicos (SCHEDLER, 1999).

Accountability também pode ser analisada de acordo com o local onde se processa podendo ser vertical, através das eleições ou reivindicações de grupos sociais, e horizontal, realizadas pelo Executivo, Legislativo, Judiciário, órgãos responsáveis por prestação de contas, entre outros, sendo mecanismos conhecidos como *checks and balances* ou freios e contrapesos (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Assim, observamos que *accountability* vertical está voltada para a relação Estado-sociedade enquanto a horizontal ocorre no âmbito interno do Estado.

O'Donnell (1998) explica que para *accountability* horizontal se processar é necessária existência de órgãos estatais dotados de legalidade e com autonomia suficiente para realizar ações que visem monitorar, controlar, reparar e sancionar, quando necessário, outros órgãos estatais. O autor destaca ainda que as ações de tais agências estatais devem permitir mover a opinião pública, sendo necessária existência de uma rede de órgãos dedicados à manutenção do estado de direito. O conceito contido nesta rede de fiscalização é o da prevenção de atitudes contrárias ao interesse público e que, portanto, devem sofrer as devidas sanções.

Fox (2007) acrescenta ao debate a assimetria informacional existente no processo de *accountability*. Para o autor, movimentos nacionais e internacionais são observados exigindo prestação de contas e responsabilização, porém na contramão destes, os detentores do poder respondem com certa medida de transparência. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de maior disponibilização de informações com qualidade superior a fim de que os mercados e os agentes públicos atuem satisfatoriamente. O encolhimento da assimetria informacional na relação entre governo e sociedade não é tarefa simples e um ambiente no qual o controle do poder opere de forma perfeita é considerado uma utopia (SCHEDLER, 1999; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Fox (2007) estabeleceu uma relação entre transparência e *accountability* com base na presença ou ausência de certas capacidades institucionais. O autor apresenta a disseminação e acesso às informações, a capacidade de exigir explicações e a possibilidade de atribuir sanções como atributos que permitem relacionar a transparência à *accountability*. Dessa forma, se for

identificado que apenas o acesso às informações está presente em uma dada instituição, será constatado existência de transparência. No outro extremo ocorrerá a *accountability* caso sejam reconhecidos mecanismos de punição ou compensação. A capacidade de demandar explicações apresenta-se como categoria intermediária, criando uma área de sobreposição entre transparência e *accountability* (FOX, 2007).

A forma mais expressiva de prestação de contas é apontada como aquela produzida pelas agências públicas e pela sociedade civil quando agem exercendo o poder não apenas de revelar dados existentes, mas também quando averiguam e produzem informações sobre o comportamento institucional real. Esse movimento de produção de respostas promove a construção do direito a *accountability* (FOX, 2007).

Fox (2007) aponta a distinção dos conceitos de *accountability* e transparência como questão obrigatória, pois em seus estudos pode concluir que uma não necessariamente produz a outra. O autor aponta que a distinção permite identificar os limites e as possibilidades que poderão ser alcançadas por meio da transparência possibilitando tornar as expectativas em torno dessa mais realistas.

3.3 Transparência

Assim como a *accountability*, a transparência é um termo flexível que abarca diferentes significados, podendo ser definida de acordo com a conveniência ou a percepção individual (FOX, 2007). A transparência faz com que a opacidade se perca, pois ambientes obscuros e desconhecidos permitem que comportamentos indesejáveis se desenvolvam, tais como ineficiência, corrupção e incompetência, e estes dificultam que informações confiáveis sejam utilizadas como pilares para construção de democracias sólidas (MICHENER; BERSCH, 2013).

Fox (2007) chama a atenção para a crença existente de que transparência gera *accountability*, contudo em seus estudos ele pôde identificar que uma não necessariamente acarreta a outra. Porém, o autor não minimiza a importância da transparência para que exista *accountability*, o que ele faz é destacar a transparência como um dos elementos necessários para que esta se desenvolva, mas não o único como se poderia pensar. Gama e Rodrigues (2016) consideram a transparência e o acesso a informações públicas como elementos estruturais de um governo permeável à participação social.

Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) destacam que para ampliação da *accountability* torna-se necessária a compreensão do termo transparência, muitas vezes abordado sem a devida atenção conceitual. A transparência é conceituada por Janssen et. al. (2017) como a capacidade

de enxergar o que acontece no governo público e, apesar de seu conceito ser atraente e simples, é desafiador alcançá-lo. Adicionalmente, os autores destacados discutem que grande parte das definições de transparência contribui de forma limitada para aqueles que desejam criar transparência, pois este conceito é dependente da visão das partes interessadas e do contexto. As partes interessadas possuem percepções particulares a respeito da transparência e o contexto determina o grau de transparência viável e de que maneira pode ser criada (JANSSEN et. al., 2017).

Uma das formas de se conceituar a transparência é quanto a sua iniciativa. Os mecanismos através dos quais o público possui acesso às informações são apresentados por Fox (2007) como classificáveis em duas categorias: os de origem proativa e os originados por demanda.

A transparência ativa ou proativa ocorre quando o governo disponibiliza informações a respeito de suas ações e desempenho de maneira espontânea, ou ainda, quando a divulgação de informações é derivada de obrigações legais impostas. Em ambas situações a iniciativa em comunicar o que acontece no âmbito da administração parte do governo, daquele que é produtor e detentor da informação. A transparência passiva ou por demanda refere-se ao compromisso institucional de atender às solicitações de informação ou de documentos que de outra maneira não estariam acessíveis, ficando excluídos aqueles para os quais houver imposição legal de sigilo. Percebemos que nesta forma de transparência as informações não são prontamente difundidas, havendo a necessidade de serem requeridas pelo interessado. Porém, mesmo nesta modalidade na qual o governo precisa ser provocado para que haja divulgação, a regra existente fundamenta-se na liberdade da informação sendo o sigilo a exceção que deve ser estabelecida em base legal (FOX, 2007; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Fox (2007) também destaca que a transparência pode ser abordada de acordo com um recorte direcional que pode ser feito nos dois sentidos canalizando informações para cima e para baixo. Sobre este assunto, Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) promovem uma sistematização apresentando separadamente a transparência vertical para cima e para baixo, assim como a transparência horizontal para fora e para dentro.

Transparência vertical para cima pode ser entendida tanto nos relacionamentos hierárquicos como também na análise principal-agente, pois os superiores observam a conduta e os resultados de seus subordinados. Este modelo adequa-se a análises de fluxo informacional entre governo e burocracia, pois permite que os resultados sejam monitorados. Transparência vertical para baixo envolve a relação entre governados e governantes quando aqueles podem monitorar a conduta e resultados apresentados por estes. A transparência horizontal para fora

está presente quando o subordinado consegue observar o que ocorre além da organização, tal habilidade é apresentada como importante para que a entidade possa entender seu ambiente e monitorar o comportamento de seus pares. A transparência horizontal para dentro acontece quando aqueles que estão fora da organização são capazes de perceber aquilo que ocorre em seu interior, sendo considerada como mecanismo de controle social por trazer uma forte associação com a vigilância (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Michener e Bersch (2013) destacam os atributos da visibilidade e da capacidade de realizar inferências como aspectos fundamentais no processo de identificação e avaliação da transparência. Os autores apresentam estes atributos como representantes do nível em que a informação é completa e facilmente localizável, e até que ponto ela oferece subsídios para que conclusões precisas possam ser realizadas, que por sua vez dependerão de como a informação é mediada.

Considerando que não é possível haver transparência sem visibilidade, Michener e Bersch (2013) destacam que a informação deve ser completa e encontrada com relativa facilidade para que seja considerada como visível. Os autores afirmam que para ser visível a informação deve possuir um alto grau de completude, caso contrário, estaremos diante de um percentual de visibilidade. Além desta característica também é necessário que a informação seja facilmente encontrada, como algo natural, que não exija grande esforço para acontecer.

Outra condição apresentada por Michener e Bersch (2013) para ocorrência de transparência é a capacidade de inferência associada à informação disponibilizada. Esses autores destacam que inferibilidade possui associação direta com a qualidade da informação, sendo que dados imprecisos ou incompletos tornam a informação obscura e a capacidade de extrair conclusões a partir da mesma fica prejudicada. Os autores propõem três atributos como importantes para inferência dos dados: desagregação, verificação e simplicidade.

Dados desagregados ou dados brutos são aqueles que na medida do possível são bastante próximos de sua forma original, não tendo sido adulterados. Este tipo de dado reflete menos oportunidades para que pessoas atuem sobre eles de forma oportunista. Além disso, são apontados como de fácil reutilização permitindo que especialistas em dados abertos os utilizem em cruzamentos de informações ou mesmo para criação de formas de apresentação mais simplificadas para o público (MICHENER; BERSCH, 2013).

O segundo atributo que eleva a inferência é a verificação, apresentada como a informação que foi examinada por um terceiro com intuito de validá-la. Por fim, a simplificação é apresentada como um atributo que permite que a informação eleve sua compreensibilidade sem que haja perda da qualidade (MICHENER; BERSCH, 2013). Apesar de reconhecerem que

tais atributos elevam a inferência da informação, Michener e Bersch (2013) destacam a possibilidade de estas serem contingenciadas, podendo sofrer manipulações em qualquer das etapas. Dessa forma, os citados autores destacam que ao avaliar a qualidade da inferência deve ser considerado como a informação é mediada e quais incentivos motivam os produtores de tal informação.

Fox (2007) acrescenta à discussão a tipificação da transparência em clara e opaca. Transparência opaca ou difusa, engloba a divulgação de informações que não esclarecem como as entidades realmente se comportam, seja comunicando como as decisões são tomadas ou os resultados efetivamente atingidos. Relaciona-se ainda àquelas informações divulgadas apenas nominalmente ou com conteúdo não confiável. A transparência clara deriva de informações confiáveis disponibilizadas por meio de políticas de acesso à informação criadas com intuito de melhor informar aos cidadãos a respeito do desempenho institucional, com especificações claras a respeito das responsabilidades e como os fundos públicos são utilizados. Este tipo de transparência lança luz sobre o comportamento das entidades públicas permitindo que as partes interessadas possam exercer o controle social (FOX, 2007).

Assim, ao explorar a relação entre transparência e *accountability* Fox (2007) conclui que a transparência clara é uma forma de *accountability* suave e acrescenta que não deve ser esperado existir *accountability* quando a transparência é opaca. O autor apregoa que para avançar para uma *accountability* consistente é importante ir além dos limites da transparência envolvendo ações que envolvem o sistema de governo e também o envolvimento da sociedade civil no encorajamento das instituições de responsabilização públicas a desenvolverem seus trabalhos.

4 METODOLOGIA

Para que um estudo logre êxito em relação à discussão da problematização apresentada e alcance os objetivos estabelecidos é necessário que a abordagem metodológica adquira contornos relevantes. Esta pode ser entendida como uma reunião de técnicas ou rotas percorridas nos caminhos da ciência, e por tal razão, algumas delimitações e especificações são desejáveis para o devido posicionamento da pesquisa em seu universo (ZUCCOLOTTO, 2014).

Este capítulo aborda o método utilizado para alcance dos objetivos deste estudo, sendo apresentada a caracterização da pesquisa, a população estudada e os procedimentos para coleta dos dados.

4.1 Caracterização da pesquisa

O desenho do estudo na visão de Raupp e Beuren (2006) é essencial, pois orienta o pesquisador no processo de elucidação do problema pesquisado. A caracterização de uma pesquisa ocorre de acordo algum tipo de critério, e Raupp e Beuren (2006) propuseram uma classificação considerando as particularidades da Contabilidade. Para os citados autores os procedimentos podem ser agrupados em três categorias: quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema. Em relação aos objetivos as pesquisas podem ser exploratórias, descritivas e explicativas; a classificação quanto aos procedimentos abrange o estudo de caso, o levantamento, a pesquisa bibliográfica, pesquisa participante, experimental e documental; em relação à abordagem do problema as pesquisas podem ser divididas em quantitativas e qualitativas (RAUPP; BEUREN, 2006; COLLIS; HUSSEY, 2005).

Seguindo a classificação proposta pelos mencionados autores este estudo pode ser caracterizado como descritivo quanto aos objetivos, com abordagem qualitativa do problema e procedimento documental para coleta de dados.

As pesquisas descritivas têm por meta expor as características de um fenômeno, de uma população ou ainda estabelecer relações entre variáveis. Para o autor uma das particularidades de maior destaque deste tipo de estudo reside nas técnicas padronizadas para coleta de dados (COLLIS; HUSSEY, 2005). Vergara (1990), partilha deste entendimento ao caracterizar os estudos descritivos como aqueles que expõem as peculiaridades de um grupo ou de um acontecimento, sendo possível a realização de correlações entre fatores ou ainda a explicação da essência de tais conexões. A autora destaca que tais pesquisas não possuem o encargo de elucidar os fatos que descrevem, embora possam oferecer subsídios para tal esclarecimento.

Raupp e Beuren (2006) situam a pesquisa descritiva entre a exploratória e a explicativa, pois consideram que estas não são tão iniciais quanto as exploratórias e nem tão profundas

quanto as explicativas e dessa forma afirmam que descrever envolve reconhecer, expor, relatar, dentre outros aspectos.

Na abordagem do problema de forma qualitativa são realizadas análises profundas sobre fenômeno estudado e, ainda, tal método permite conhecer a essência de um fenômeno social (RAUPP; BEUREN, 2006). A questão de pesquisa que se objetiva esclarecer por meio deste estudo está voltada para os relatórios de gestão apresentados pelos Institutos Federais de Educação – IFE's com intuito de compreender se os Relatórios de Gestão dos Institutos Federais de Educação contém o nível de transparência necessário para serem considerados como instrumento para promoção de *accountability* perante a burocracia ou apenas caracteriza o cumprimento de formalidade legal.

Esta pesquisa caracteriza-se como documental por utilizar os relatórios de gestão como elemento de estudo. Tais fontes de informação são capazes de munir o pesquisador de dados suficientes, seja em quantidade ou qualidade, otimizando o tempo, o trabalho e os custos quando comparados às pesquisas nas quais o pesquisador produz a informação suporte (COLLIS; HUSSEY, 2005). Raupp e Beuren (2006) ensinam que a pesquisa documental reúne, analisa e interpreta o dado bruto e desse modo procura realizar inferências que podem contribuir para o avanço da ciência por permitir que outros pesquisadores desempenhem função semelhante posteriormente.

A análise de conteúdo foi a técnica de pesquisa utilizada para análise dos dados. Collis e Hussey (2005) a consideram como adequada para análise de dados qualitativos, permitindo que estes possam ser quantificados, sendo oportuna quando da utilização de documentos públicos. Adicionalmente caracterizam esta técnica como discreta e não invasiva aos sujeitos objeto de estudo, pois comumente estes não são conhecedores da pesquisa e do interesse do pesquisador por suas atividades. A próxima seção detalha a população utilizada, o procedimento utilizado para coleta dos dados, as variáveis e como estas foram analisadas.

4.2 População e coleta de dados

Os Institutos Federais de Educação – IFE's são constituídos sob a natureza jurídica de autarquias, possuindo autonomia administrativa, patrimonial, financeira, pedagógica e disciplinar conforme parágrafo único do Art. 1º da Lei 11.892 de 2008. São instituições destinadas a oferecer educação superior, básica e profissional, sendo especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas mais variadas modalidades de ensino.

Os Institutos Federais de Educação estão presentes em todos os estados brasileiros sendo 29% na região nordeste, 24% no sudeste, 18% no norte, 16% na região sul e 13% no centro

oeste. São 38 instituições que juntas somam 589 unidades de ensino, conforme dados apresentados pela Plataforma Nilo Peçanha em relação ao ano de 2017.

Foram realizadas análises dos dados dos 38 Institutos Federais de Educação do período de 2013 a 2017. Importante destacar que foram analisados os relatórios que consolidam anualmente as informações de todas as unidades de ensino que compõem cada Instituto Federal. A utilização dos indicadores foi instituída no ano de 2005, o período decorrido entre o início da utilização de tais instrumentos e a data inicial desta pesquisa foi considerado com a expectativa de que tenha favorecido o amadurecimento no processo de produção e divulgação desses dados, proporcionando informações claras e consistentes.

Foram analisados os indicadores de desempenho divulgados através dos relatórios de gestão apresentados anualmente pelos 38 Institutos Federais de Educação durante o período considerado. A inclusão dos indicadores de desempenho como item obrigatório na apresentação da prestação de contas anual de tais instituições ocorreu no ano de 2005 por meio do Acórdão TCU 2.267/2005.

Considerando o fato de tais documentos serem públicos e utilizados no processo de prestação de contas e promoção da transparência de tais entidades, a forma escolhida para obtenção dos dados foi pesquisar o termo “relatório de gestão” nos endereços eletrônicos das instituições objeto de estudo. Dessa forma, esperou-se a obtenção de todos os relatórios de gestão publicados por cada instituição para o período delimitado.

Os indicadores instituídos pelo Acórdão TCU 2.267 de 2005 abrangem aspectos relacionados ao desempenho dos IFE's na área educativa, no que tange aos seguintes atributos: oferta de vagas, eficiência e eficácia, força de trabalho docente e adequação orçamentária.

A divulgação dos indicadores deve atender a alguns requisitos estabelecidos pelo acórdão: apresentação dos valores individuais utilizados como suporte para o cálculo e exposição de forma comparativa com anos anteriores a fim de criar uma série histórica com intuito de subsidiar os gestores nas análises dos fatores determinantes das variações apresentadas.

Adicionalmente, fora determinado que os IFE's promovessem o lançamento no SIG, sistema para gerenciamento de indicadores criado pela Setec – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – do Ministério da Educação. O TCU recomendou à Setec divulgar análise da efetividade das políticas públicas para o ensino tecnológico, com base nos dados informados pelos IFE's no SIG. Apesar de também fazerem parte das exigências contidas no Acórdão TCU 2.267/2005, não fora incluído no escopo deste estudo a verificação de

lançamento dos indicadores pelos IFE's no SIG, nem tão pouco a verificação de publicação da análise de efetividade das políticas públicas solicitada à Setec.

4.2.1 Variáveis analisadas

Os indicadores de gestão propostos por meio do Acórdão TCU 2.267 de 2005 são apresentados abaixo, sendo estes agrupados de acordo com quatro aspectos da ação educativa. Este agrupamento fora indicado pela Setec ao TCU, por meio do Ofício n.º 2.731/GAB/SETEC/MEC de 29/09/2005, quando esta apresentou os indicadores solicitados pelo órgão de controle. O TCU determinou a inclusão do indicador “número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda per capita familiar” no Acórdão TCU 2.267 de 2005, e dessa forma, ele não se encontra relacionado a um dos quatro aspectos da ação educativa propostos pela Setec. Por considerar que este indicador possui similaridade àqueles integrantes do grupo “capacidade de oferta de vagas”, optou-se pelo seu enquadramento nesta categoria.

Quadro 2 - Apresentação dos Indicadores de Gestão Acórdão TCU 2.267 de 2005

Indicadores Acórdão TCU 2.267 de 2005		
Indicador	Descrição	Fórmula
1. Capacidade de Oferta de Vagas		
Relação candidato/vaga	<ul style="list-style-type: none"> Número de inscrições Quantidade de vagas ofertadas 	$\frac{\textit{inscrições}}{\textit{vagas ofertadas}}$
Relação ingressos/aluno	<ul style="list-style-type: none"> Total de matrículas no ano Ingressos (vestibular + processos seletivos e outras formas de ingresso) 	$\frac{\textit{ingressos} \times 100}{\textit{alunos matriculados}}$
Alunos por renda per capita	<ul style="list-style-type: none"> Refletir o perfil socioeconômico dos ingressantes e concluintes Mensurar nível inclusão social 	Deve ser apresentado em faixas de renda
2. Eficiência e Eficácia		
Relação concluintes/aluno	<ul style="list-style-type: none"> Alunos aptos a colar grau Total de matrículas no ano 	$\frac{\textit{concluintes} \times 100}{\textit{alunos matriculados}}$
Eficiência acadêmica de concluintes	<ul style="list-style-type: none"> Quantifica a eficiência das instituições 	$\frac{\sum \textit{de concluintes por modalidade} \times 100}{\sum \textit{de ingressos ocorridos por modalidade}}$
Retenção do fluxo escolar	<ul style="list-style-type: none"> Total de alunos matriculados 	$\frac{\textit{reprovação} + \textit{trancamento} \times 100}{\textit{alunos matriculados}}$

	<ul style="list-style-type: none"> Número de alunos que trancaram o curso ou foram reprovados 	
3. Adequação da força de trabalho docente		
Relação de alunos/docente em tempo integral	<ul style="list-style-type: none"> Professor com atividades acadêmicas exclusivamente em sala de aula. Carga horária 40h equivale a 1 e 20h equivale a 0,5 Total de alunos matriculados 	$\frac{\text{alunos matriculados}}{\text{docente em tempo integral}}$
Titulação docente	<ul style="list-style-type: none"> Considerado todo corpo docente, independente se efetivo ou substituto. Graduado – G; especializado – E; mestre – M; doutor – D e pós-doutor – PD 	$\frac{G * 1 + E * 2 + M * 3 + D * 5 + PD * 5}{G + E + M + D + PD}$
4. Adequação do orçamento atribuído à instituição		
Gastos correntes por aluno	<ul style="list-style-type: none"> Todos os gastos excluídos: investimento; capital; precatórios; inativos e pensionistas 	$\frac{\text{total de gastos correntes}}{\text{alunos matriculados}}$
Percentual de gastos com pessoal	<ul style="list-style-type: none"> Servidores ativos, inativos, pensionistas, sentenças judiciais e precatórios Gastos totais incluem todas as fontes e grupos de despesas 	$\frac{\text{total de gastos com pessoal} \times 100}{\text{gastos totais}}$
Percentual de gastos com outros custeios	<ul style="list-style-type: none"> Gastos totais de outros custeios subtraídos benefícios, investimentos e inversões financeiras 	$\frac{\text{total de gastos outros custeios} \times 100}{\text{gastos totais}}$
Percentual de gastos com investimentos	<ul style="list-style-type: none"> Despesas destinadas ao planejamento e execução de obras Aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização 	$\frac{\text{gastos com investimento} + \text{inversões financeiras}}{\text{gastos totais}}$

	<ul style="list-style-type: none"> • Títulos representativos do capital de empresas 	
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

Tendo em vista os indicadores acima apresentados, e considerando o objetivo da presente pesquisa, que se propõe a compreender se os Relatórios de Gestão dos Institutos Federais de Educação contém o nível de transparência necessário para serem considerados como instrumento para promoção de *accountability* perante a burocracia ou apenas caracteriza o cumprimento de formalidade legal, apresentamos abaixo um *check list* com os itens que foram considerados para análise dos indicadores apresentados nos relatórios de gestão dos Institutos Federais de Educação:

Quadro 3 - Itens avaliados na pesquisa e fundamento

ITEM AVALIADO	FUNDAMENTO
Pesquisa da palavra chave “relatório de gestão” nos respectivos endereços eletrônicos das entidades analisadas.	Visibilidade (Michener e Bersch, 2013)
Apresentação dos indicadores nos relatórios de gestão.	Item 30, I, a) Acórdão TCU 2.267/2005.
Divulgação dos valores individuais dos componentes utilizados para o cálculo: <ul style="list-style-type: none"> • Inscrições; • Vagas ofertadas; • Ingressos; • Alunos matriculados; • Concluintes; • Trancamentos e reprovações; • Docentes em tempo integral; • Total de gastos correntes; • Gastos totais; • Total de gastos com pessoal; • Total de gastos com outros custeios; • Total de gastos com investimentos; • Inversões financeiras. 	Item 15, Acórdão TCU 2.267/2005. Capacidade de inferência (Michener e Bersch, 2013)

Apresentação da série histórica dos indicadores.	Item 16, Acórdão TCU 2.267/2005.
Análise sobre os indicadores e componentes para cálculo, considerando a série histórica e aspectos relevantes da evolução.	Item 30, II, Acórdão TCU 2.267/2005.

Fonte: Elaborado pela autora.

Inicialmente foi avaliado o atributo da visibilidade da informação. O Quadro 04 apresenta de forma resumida a ficha de controle utilizada para verificação deste atributo. Se a busca por meio da palavra chave fosse possível acessar e realizar o *download* dos relatórios de gestão este atributo seria considerado como existente e na ficha de controle seria assinalado “ok”. Se a busca não retornasse os resultados esperados e fossem necessários outros meios de pesquisa, então este atributo seria considerado inexistente e na ficha de controle seria assinalado “não”.

Quadro 4 - Ficha de verificação atributo da visibilidade

Item 01 – Visibilidade					
Instituição	2013	2014	2015	2016	2017

Fonte: Elaborado pela autora.

Em seguida, foi verificado se houve a divulgação de todos os indicadores de desempenho propostos pelo Acórdão TCU 2.267 de 2005 em todos os anos do período pesquisado, conforme modelo apresentado no Quadro 05. Para isso utilizou-se uma ficha de verificação composta de 15 colunas e 190 linhas. As colunas indicaram: (a) a região brasileira à qual os IFE's pertencem; (b) nomes dos IFE's; (c) ano; (d) uma coluna para cada indicador avaliado. Nas linhas foram sistematizados os resultados observados da seguinte forma: para cada IFE's foram utilizadas cinco linhas, sendo uma para cada ano investigado. O total de linhas deriva do produto da multiplicação do total de IFE's pelos anos pesquisados ($38 \times 5 = 190$). Desse modo foi possível realizar análises comparativas por indicador, por ano, por instituição, além de permitir observar se os IFE's apresentaram cumprimento total ou parcial dos indicadores, entre outras.

Quadro 5 - Ficha de verificação da apresentação dos indicadores de gestão

Item 02: Divulgação dos Indicadores						
Região Brasileira	Instituição	Ano	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador n
Região 01	IFE 1	2013				
Região 01	IFE 1	2014				
Região 01	IFE 1	2015				
Região 01	IFE 1	2016				
Região 01	IFE 1	2017				
Região 01	IFE 2	2013				

Fonte: Elaborado pela autora.

Em seguida foi verificado se houve divulgação da série histórica para cada indicador conforme solicitado no Acórdão TCU 2.267 de 2005. Também foi utilizada uma ficha organizada conforme modelo apresentado pelo Quadro 05. Este requisito foi considerado como cumprido caso a série possuísse os dados apresentados de forma comparativa entre pelo menos três anos. Nesses casos a célula foi assinalada como “ok”, caso apresentasse menos que três anos ou não trouxesse informações sobre a série histórica foi assinalado como “não”.

Quadro 6 - Ficha de verificação divulgação série histórica

Item 03: Apresentação Série Histórica						
Região Brasileira	Instituição	Ano	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador n
Região 01	IFE 1	2013				
Região 01	IFE 1	2014				
Região 01	IFE 1	2015				
Região 01	IFE 1	2016				
Região 01	IFE 1	2017				
Região 01	IFE 2	2013				

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 07 exibe a ficha utilizada para verificação do cumprimento da divulgação dos valores individuais dos componentes utilizados para o cálculo dos indicadores apresentados. A organização seguiu o descrito na verificação do item anterior, com colunas para verificação de cada componente utilizado para cálculo dos indicadores. Essa forma de apresentação permitiu a verificação do cumprimento de cada requisito de forma individual por instituição e por ano. Foi utilizada a expressão “ok” para indicar os requisitos cumpridos e “não” para os negligenciados. A divulgação foi considerada como satisfatória caso tivessem sido divulgados todos os componentes necessários para realização do cálculo do indicador, de forma a permitir

que o usuário da informação possuísse condições de chegar a um resultado idêntico ao divulgado pelo relatório.

Quadro 7 - Ficha de verificação dos componentes utilizados para cálculo dos indicadores

Item 04: Componentes para Cálculo dos Indicadores						
Região Brasileira	Instituição	Ano	Componente 1	Componente 2	Componente 3	Componente n
Região 01	IFE 1	2013				
Região 01	IFE 1	2014				
Região 01	IFE 1	2015				
Região 01	IFE 1	2016				
Região 01	IFE 1	2017				
Região 01	IFE 2	2013				

Fonte: Elaborado pela autora.

O último requisito avaliado por esta pesquisa envolveu a análise divulgada a respeito dos resultados de cada indicador. O Acórdão TCU 2.267 de 2005 menciona que esta deve considerar a série histórica e os aspectos relevantes para a evolução do indicador. A ficha seguiu a forma apresentada no Quadro 05 para que também neste item fosse possível a verificação de maneira individualizada. As células da ficha foram preenchidas de acordo com a análise apresentada para cada indicador, podendo ser considerada como: (1) satisfatória e assinalada “ok”; (2) insatisfatória e assinalada com “fraco”; (3) não apresentar análise e assinalada com “não”. Dessa forma, o item foi avaliado como satisfatório caso a análise contemplasse as causas ou origens capazes de justificar os resultados apresentados. Ou ainda, quando abordasse de forma comparativa os resultados obtidos de modo a permitir o entendimento sobre o crescimento, estabilização ou redução do resultado apresentado pelo indicador. Por sua vez, a análise foi considerada insatisfatória quando somente repetisse o resultado apresentado pelo indicador, mencionando que o mesmo aumentou ou diminuiu, sem qualquer justificativa do motivo da variação.

Quadro 8 - Ficha de verificação análise dos indicadores

Item 05: Análise dos Indicadores						
Região Brasileira	Instituição	Ano	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador n
Região 01	IFE 1	2013				
Região 01	IFE 1	2014				
Região 01	IFE 1	2015				
Região 01	IFE 1	2016				

Fonte: Elaborado pela autora.

As pesquisas nos endereços eletrônicos dos IFE's foram realizadas nos dias 22, 23, 26 e 28 de dezembro de 2018. Os relatórios foram analisados de janeiro a março de 2019 quando o banco de dados foi produzido, com auxílio de planilhas eletrônicas para confecção das fichas de verificação dos atributos mencionados ao longo deste tópico da metodologia.

5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

5.1 Visibilidade e transparência nos IFE's

O primeiro item avaliado por esta pesquisa foi o atendimento pelos IFE's ao atributo da visibilidade, tendo em vista o conceito discutido com base em Michener e Bersch (2013). Para tanto fora pesquisado o termo “relatório de gestão” nos campos de busca contidos nos endereços eletrônicos das instituições pesquisadas.

O primeiro endereço eletrônico pesquisado foi do IFB e esta ocorreu sem sucesso, não sendo possível localizar nenhum relatório de gestão. O próximo Instituto pesquisado foi o IFG e o resultado fora o mesmo apresentado pelo IFB. Este fato chamou a atenção, sendo necessária uma reflexão, e após esta, optou-se pela repetição da busca utilizando a variação no plural do termo pesquisado. Desse modo foi possível acessar todos os relatórios de gestão desejados do IFG. A partir desse resultado, a busca fora refeita no site do IFB, novamente retornando resultados negativos.

Tendo em vista os resultados negativos narrados e na tentativa de reunir a maior quantidade de dados possível, fora realizada busca com auxílio da ferramenta de pesquisa *Google*, porém nesta, fora utilizada a seguinte combinação: “relatório+gestão+IFB+ano desejado”. O uso das aspas e do sinal de adição teve por objetivo trazer nos resultados a combinação das palavras pesquisadas, de forma a restringir resultados indesejados. Após tal procedimento foi possível localizar os relatórios de gestão do IFB, que até então não haviam sido acessados.

Tal fato suscitou reflexão sobre qual tratativa seria dada a estes relatórios que foram localizados por meio de ferramenta auxiliar, e não pela forma proposta pela pesquisa. Com intuito de reunir a maior quantidade possível de relatórios de gestão, considerando a pretensão de desenvolvimento de base em âmbito nacional que apresentasse dados históricos dos últimos cinco anos, optou-se por não descartar os relatórios acessados por meio da ferramenta *Google*.

Entretanto, para os casos enquadrados na situação acima narrada, o cumprimento do atributo da visibilidade foi considerado parcial, pois a forma de acesso aos documentos desejados não foi a proposta na metodologia do estudo. Desse modo, a sistemática adotada foi: (1) busca da palavra chave “relatório de gestão”; (2) busca do termo “relatórios de gestão”; utilização da ferramenta de busca *Google* do termo “relatório+gestão+nomeIFE+ano do relatório”.

Os fatos acima narrados e a necessidade de serem realizados ajustes na fase inicial da pesquisa evidenciaram a fragilidade presente nas instituições pesquisadas em relação ao cumprimento da transparência das informações por meio de seus endereços eletrônicos no

ambiente da *internet*. Os fatos sugerem que os Institutos Federais de Educação ainda precisam avançar em relação à disponibilização de informações de maneira visível, ou seja, acessível de forma simples e rápida. Desse modo percebemos que tanto a transparência, quanto *accountability* em tais instituições ainda não se encontram suficientemente amadurecidos.

Durante o período analisado, em média, foi possível localizar os relatórios de gestão de 72% dos IFE's, o que equivale a 27 instituições, conforme demonstrado na Tabela 01:

Tabela 1 - Verificação da visibilidade

Visibilidade	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
Atende	27	71%	27	71%	28	74%	30	79%	25	66%
Parcial	7	18%	7	18%	9	24%	8	21%	9	24%
Não Atende	4	11%	4	11%	1	3%	0	0%	4	11%
IFE's	38		38		38		38		38	

Fonte: Elaborada pela autora

Destaca-se o ano de 2017, no qual houve redução do número de sucessos, tendo sido possível acessar os documentos de 25 instituições.

Um fator que pode explicar esta redução foi o lançamento da Plataforma Nilo Peçanha, pois apesar de esta não isentar os IFE's da publicação dos relatórios de gestão anuais, nem tão pouco dos indicadores de gestão, tal fator pode ter contribuído para o maior índice de negligência. Em tal plataforma estavam apresentadas informações a respeito dos IFE's, inclusive os indicadores do Acórdão 2.267/2005.

Na Tabela 02 são apresentados os IFE's que não atenderam ao atributo da visibilidade, ou que esta foi considerada como parcial. Nos anos de 2013, 2014 e 2017 não foi possível localizar os relatórios de gestão de quatro IFE's, sendo que no ano de 2015, somente um não foi localizado. O maior índice de sucesso foi verificado no ano de 2016, pois foi possível localizar os relatórios de gestão dos 38 IFE's pesquisados, sendo 30 com atendimento ao atributo da visibilidade e 08 com atendimento parcial.

Os IFE's situados na região nordeste foram os que apresentaram pior desempenho em relação ao critério da visibilidade, correspondendo 64% dos IFE's da região. Porém destes, somente em relação a dois não foi possível localizar os relatórios de gestão, sendo IFBAIANO para os anos de 2013 e 2014 e o IFCE para os anos de 2013 e 2017. O Instituto com pior resultado individual foi o IFRJ, sendo possível realizar o *download* somente do relatório de gestão referente ao ano de 2016. Em relação aos outros anos, ao realizar a busca do termo "relatório de gestão" os resultados foram positivos. No entanto ao clicar nos resultados para realizar o *download* ocorria um erro com mensagem de que a página não estava disponível. Por meio da ferramenta de busca eletrônica *Google* também não foi possível acessar os documentos.

Foram realizadas cinco tentativas em dias alternados, sendo todas fracassadas, semelhantemente a situação apresentada pelo IFAC em relação ao ano de 2014.

Tabela 2 – IFE's que não atenderam ao atributo da visibilidade

REGIÃO	IFE	2013	2014	2015	2016	2017
CENTRO						
OESTE	IFB	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
NORDESTE	IFBAIANO	Não	Não	Ok	Ok	Ok
NORDESTE	IFCE	Não	Parcial	Parcial	Parcial	Não
NORDESTE	IFMA	Ok	Ok	Ok	Ok	Parcial
NORDESTE	IFPE	Ok	Ok	Ok	Ok	Parcial
NORDESTE	IFPI	Parcial	Parcial	Parcial	Ok	Ok
NORDESTE	IFS	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
NORDESTE	IFSERTÃO-PE	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
NORTE	IFAC	Ok	Não	Ok	Ok	Ok
NORTE	IFPA	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
NORTE	IFTO	Não	Não	Parcial	Parcial	Parcial
SUDESTE	IFES	Ok	Ok	Ok	Ok	Não
SUDESTE	IFF	Ok	Ok	Ok	Ok	Não
SUDESTE	IFRJ	Não	Não	Não	Ok	Não
SUDESTE	IFSULDEMINAS	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
SUL	IFPR	Parcial	Ok	Parcial	Parcial	Parcial

Fonte: Elaborado pela autora.

Destacamos também o observado no IFF e IFES, ambos localizados na região sudeste, para os quais a pesquisa fora exitosa entre os anos de 2013 a 2016 sendo negligenciado apenas o ano de 2017. No endereço eletrônico do IFTO também não foi possível localizar nenhum relatório de gestão. A pesquisa revelou uma situação diferente, pois como resultado das buscas foram localizadas as Resoluções do Conselho Superior do IFTO que tinham por finalidade aprovar os relatórios de gestão. Desse modo ficou evidenciada negligência desta instituição à transparência da informação e ao cumprimento da divulgação de informações por meio dos endereços eletrônicos, conforme solicitado pela Lei de Acesso à Informação, tendo em vista os relatórios terem sido produzidos e não estarem divulgados no ambiente da *internet*. Por meio da ferramenta de busca eletrônica *Google* foi possível acessar os relatórios deste Instituto para os anos de 2015, 2016 e 2017.

Esta primeira etapa da pesquisa evidenciou o desafio apresentado por Jansen et. al. (2017) em tonar o que acontece no governo público, tendo em vista a influência que as partes interessadas na informação exercem sobre o grau de transparência. Apesar de haver exigência legal para divulgação das informações no ambiente da *internet*, alguns IFE's ainda não a cumprem. Tal fato sugere que atenção dada à transparência das informações não seja um consenso entre os IFE's, tendo em vista os casos de sucesso e fracasso observados.

As disfunções verificadas em relação à visibilidade das informações, que por consequência impactam no nível de transparência presente nos Institutos Federais de Educação, tornam claros que os problemas verificados por Bairral, Silva e Alves (2015) ainda persistem na administração pública federal. Em seu estudo os autores avaliaram 115 relatórios de gestão anuais do ano de 2010 e concluíram que o índice médio de transparência pública em âmbito federal foi de quarenta e oito por cento para o ano pesquisado.

Na Tabela 03 são apresentados os IFE's que atenderam, segundo os critérios de busca estabelecidos, ao critério da visibilidade:

Tabela 3 - Institutos Federais de Educação que atenderam ao critério da visibilidade

CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	SUL
IFG	IFAL	IFAM	IFMG	IFC
IFGOIANO	IFBA	IFAP	IFNMG	IFFARROUPILHA
IFMS	IFPB	IFRO	IFSP	IFRS
IFMT	IFRN	IFRR	IFSUDESTE-MG	IFSC
			IFTM	IFSUL

Fonte: Elaborado pela autora.

Destacamos o desempenho apresentado pelos IFE's das regiões sul e centro-oeste, pois foi possível acessar todos os relatórios de gestão durante o período pesquisado, apesar dos relatórios do IFB e quatro dos cinco relatórios do IFPR terem sido localizados por meio da ferramenta de busca eletrônica *Google*. Apesar desta ressalva, o cumprimento do atributo da visibilidade, mesmo que de forma parcial, permitiu que todos os demais requisitos fossem verificados.

A verificação do atributo da visibilidade permite atribuir aos IFE's três posicionamentos em relação à transparência: (i) transparentes; (ii) que apresentam um percentual de transparência e (iii) não transparentes. Sendo que em alguns IFE's o posicionamento variou entre as três categorias ao longo do período avaliado, como por exemplo, o IFCE que não foi transparente nos anos de 2013 e 2017 e apresentou um percentual de transparência para os demais anos. Ou ainda os comportamentos apresentados pelo IFMA e IFPE que foram transparentes de 2013 a 2016 e no ano de 2017 apresentaram somente um percentual de transparência.

A divulgação dos relatórios de gestão nos endereços eletrônicos dos IFE's pode ser considerada como atividade simples, porém de grande relevância para a transparência, dado a visibilidade ser condição necessária para haver transparência, conforme ensinamentos de Michener e Bersch (2013). Desse modo, para ser transparente a informação deve ser completa

e ser localizada de maneira fácil, caso contrário estaremos diante de um percentual de transparência.

5.2 Apresentação e conformidade dos indicadores apresentados nos relatórios de gestão dos IFE's

Em seguida fora observada a apresentação, nos relatórios de gestão anuais dos IFE's, dos indicadores contidos no item 30, I, alínea a), do Acórdão TCU 2.267/2005. Conforme apresentado no quadro 09, não foi possível acessar 13 relatórios de gestão, o que equivale a 7% do universo pesquisado. O contexto de apresentação desses indicadores compõe o conjunto de instrumentos utilizados em democracias, como forma de controlar a ação da burocracia e evitar, conforme discutido teoricamente, que a mesma se torne excessivamente empoderada e desvirtue os resultados das políticas públicas.

A inclusão da apresentação dos indicadores avaliados por este trabalho ocorreu de maneira impositiva por meio de um acórdão emitido por um órgão de controle. Apesar de a imposição produzir padronização na apresentação dos índices, ela também impõe limitações à qualidade da informação divulgada, bem como para magnitude que a apresentação dos índices possui para ampliação da transparência da informação.

Durante a pesquisa pode ser observado que os doze indicadores eram apresentados agrupados nas seguintes dimensões: a) acadêmicos (relação candidato/vaga, relação ingressos/aluno, relação concluintes/aluno, eficiência acadêmica de concluintes, retenção do fluxo escolar, relação de alunos/docentes em tempo integral); b) administrativos (gastos correntes por aluno, percentual de gastos com pessoal, percentual de gastos com outros custeios, percentual de gastos com investimentos); c) socioeconômico (alunos por renda per capita) e d) gestão de pessoas (titulação docente). A forma de agrupamento, apesar de não possuir a mesma nomenclatura utilizada pelo TCU no Acórdão 2.267/2005, proporciona reunião dos índices de acordo com a essência da informação que refletem.

Os indicadores acadêmicos apresentaram maior frequência de sucesso, sendo divulgados em média por 92% dos IFE's. O indicador socioeconômico foi o que apresentou maior taxa de negligência não tendo sido apresentado em 24 relatórios de gestão, o que corresponde a 13% do conjunto pesquisado. Os IFE's com maior influência no resultado apresentado por este indicador foram IFAL e IFBA que não o apresentaram em nenhum relatório, IFPR que apresentou os alunos por renda per capita somente no ano de 2013, e IFES, IFAC e IFGO não apresentaram em dois relatórios.

Quadro 9 - Verificação apresentação dos indicadores

Indicadores Acórdão TCU 2.267/2005		Total de Relatórios de Gestão: 190					
		Divulgou o indicador	%	Não Divulgou indicador	%	Relatórios de Gestão não acessados	%
Acadêmicos	Relação candidato/vaga	175	92%	2	1%	13	7%
	Relação ingressos/aluno	174	92%	3	2%	13	7%
	Relação concluintes/aluno	174	92%	3	2%	13	7%
	Eficiência acadêmica de concluintes	175	92%	2	1%	13	7%
	Retenção do fluxo escolar	175	92%	2	1%	13	7%
	Relação de alunos/docente em tempo integral	174	92%	3	2%	13	7%
Administrativos	Gastos correntes por aluno	168	88%	9	5%	13	7%
	Percentual de gastos com pessoal	166	87%	11	6%	13	7%
	Percentual de gastos com outros custeios	166	87%	11	6%	13	7%
	Percentual de gastos com investimentos	166	87%	11	6%	13	7%
Socioeconômico	Alunos por renda per capita	153	81%	24	13%	13	7%
Pessoal	Titulação docente	169	89%	8	4%	13	7%

Fonte: Elaborado pela autora.

O indicador socioeconômico demonstrou deficiências desde sua origem, tendo em vista não ter sido indicado pela Setec ao TCU quando da auditoria operacional que originou o Acórdão TCU 2.267/2005. Na ocasião, a Setec apresentou ao TCU onze indicadores que já existiam em seus controles. O TCU ao observar não ter sido indicado nenhum que demonstrasse o perfil socioeconômico do público atendido pelos IFE's, conforme solicitado, determinou a inclusão do mesmo. Tal quadro ilustra a resistência que a burocracia pode manifestar quando solicitada a produzir resultados inovadores ou diante de instrumentos de controle. A Setec não apresentou o indicador socioeconômico por não possuir nenhum com tais características em seu banco de informações. Não houve preocupação na elaboração, sendo em princípio, negligenciado o que fora solicitado.

Tal resistência também pode ser ilustrada no comportamento do IFPI e IFAC no ano de 2013 e IFPR no ano de 2014 cujas justificativas para não apresentação do referido indicador socioeconômico possuíam por fundamento o fato de a Setec não ter estabelecido a metodologia para o cálculo e apresentação. Posicionamentos como esse denotam os entraves que a

burocracia pode impor à realização de suas atividades, sugerindo que tal burocracia não possui como foco ser transparente e produzir informação de qualidade e que a apresentação dos indicadores decorre da obrigação normativa imposta.

Os indicadores administrativos não foram apresentados em média em 6% dos relatórios avaliados, que corresponde em média a 10,5 relatórios. Dentre os indicadores que compõem esta dimensão o gasto corrente por aluno possuiu maior frequência na apresentação, não tendo sido divulgado em 9 relatórios, enquanto os outros não foram apresentados em 11 relatórios

Esses resultados sugerem que, mesmo considerando o estabelecimento de exigência de prestação de contas de determinados indicadores ocorrido no ano de 2005, as organizações analisadas ainda não se adaptaram a esse contexto. Ainda, o período analisado na presente pesquisa se inicia no ano de 2013, tendo decorrido oito anos desde a exigência inicial de divulgação de indicadores, e ainda prevalece um percentual de omissão, o que sugere resistência imposta pela burocracia, com relação à transparência das informações.

Em continuidade foi analisada a apresentação da série histórica dos indicadores, conforme item 16 do Acórdão TCU 2.267/2005, cujo critério mínimo para atendimento era divulgação de forma comparativa dos resultados de no mínimo três anos, conforme apresentado no Quadro 10. Neste requisito também pode ser observada maior frequência na apresentação dos indicadores acadêmicos, seguido dos administrativos e os de pessoal. O indicador socioeconômico, também para este requisito, foi o que apresentou pior resultado. De toda população pesquisada somente 53% dos relatórios de gestão apresentaram a série histórica para todos os indicadores em um dado ano, este percentual representa 100 documentos.

Dos IFE's pesquisados 26% apresentaram série histórica para todos os indicadores em todos os anos pesquisados, este percentual de sucesso foi verificado no IFFARROUPILHA, IFTM, IFMG, IFSERTÃO-PE, IFRN, IFPE, IFSP, IFPB, IFMA e IFMS. Alguns IFE's negligenciaram a apresentação da série histórica em relação a todos os indicadores pesquisados em um dado período. Este resultado foi verificado no relatório de gestão do IFMT em 2017, do IFRO em 2016 e 2017, do IFPR em 2013 e do IFSC em 2013, 2014, 2015 e 2017.

Dentre os indicadores administrativos, aquele com menor índice de frequência na apresentação foi o índice relação de alunos por docente em tempo integral, não tendo sido apresentado em dezessete relatórios, equivalendo a 9% do total de relatórios analisados. O indicador "gastos correntes por aluno" apresentou desempenho sutilmente superior aos demais índices administrativos, tendo sido negligenciado em 9% dos relatórios enquanto os demais não foram apresentados em 11% dos documentos.

Quadro 10 - Verificação da série histórica dos indicadores

Indicadores Acórdão TCU 2.267/2005		Total de Relatórios de Gestão: 190					
		Divulgou o indicador	%	Não Divulgou indicador	%	Relatórios de Gestão não acessados	%
Acadêmicos	Relação candidato/vaga	168	88%	9	5%	13	7%
	Relação ingressos/aluno	168	88%	9	5%	13	7%
	Relação concluintes/aluno	167	88%	10	5%	13	7%
	Eficiência acadêmica de concluintes	167	88%	10	5%	13	7%
	Retenção do fluxo escolar	167	88%	10	5%	13	7%
	Relação de alunos/docente em tempo integral	160	84%	17	9%	13	7%
Administrativos	Gastos correntes por aluno	160	84%	17	9%	13	7%
	Percentual de gastos com pessoal	158	83%	19	10%	13	7%
	Percentual de gastos com outros custeios	158	83%	19	10%	13	7%
	Percentual de gastos com investimentos	158	83%	19	10%	13	7%
Socioeconômico	Alunos por renda per capta	109	57%	68	36%	13	7%
Pessoal	Titulação docente	161	85%	16	8%	13	7%

Fonte: Elaborado pela autora.

Em 36% da população pesquisada, ou seja, em 68 relatórios dentre o total analisado, não foi apresentada série histórica para o indicador “alunos por renda per capta”. Este requisito não foi cumprido por 53% dos IFE’s em algum dos anos pesquisados, sendo que o IFSUL, IFSC, IFPR, IFC, IFSULDEMINAS, IFRR, IFBA, IFAL, IFGOIANO e IFB não apresentaram série histórica para o mencionado índice em nenhum dos anos compreendidos no período avaliados.

O não cumprimento de requisitos solicitados pelo Acórdão TCU 2.267/2005, seja pela não apresentação de indicadores ou não divulgação da série histórica evidenciam a complexidade da efetivação de mecanismos de controle em relação ao burocrata de nível de rua mencionado por Abrucio e Loureiro (2018). Não foi possível identificar um fator que justificasse a apresentação de um dado indicador e a negligência da divulgação da série histórica em relação ao mesmo indicador. Para ilustrar, citamos o apresentado pelo IFRO que no ano de 2016 divulgou 07 dos 12 indicadores solicitados e no ano de 2017 apresentou 08 dos 12 indicadores requisitados, porém nos mencionados anos não divulgou série histórica para nenhum dos índices. Adicionalmente, destacamos que o IFRO divulgou todos os indicadores e respectivas séries históricas em relação aos anos de 2013, 2014 e 2015.

O discutido nível de discricionariedade presente nas atividades desenvolvidas pelo burocrata de nível de rua, e o entendimento que este possui em relação à necessidade e utilidade de execução de uma dada tarefa, podem elucidar as razões que fundamentam a ruptura na divulgação de um item solicitado, conforme ilustrado no exemplo narrado acima.

Os episódios de não cumprimento de um dado requisito denotam ainda a fragilidade existente na relação de *accountability* horizontal entre o TCU e os IFE's. O'Donnell (1998) esclarece que para *accountability* horizontal funcionar o órgão de controle deve possuir legalidade e autonomia com intuito de monitorar, controlar, reparar e sancionar, sempre que necessário, em relação a outros órgãos estatais.

Os variados problemas apresentados pelos IFE's em relação ao atendimento da apresentação de indicadores e demais requisitos associados aos mesmos, os quais foram solicitados pelo TCU por meio do acórdão 2.267/2005, sugerem que o mencionado órgão de controle possui limitações em relação ao cumprimento dos atributos de *accountability* horizontal.

Em seguida foi analisada a divulgação dos componentes utilizados para cálculo dos indicadores conforme item 15 do Acórdão 2.267/2005. Tais componentes, quando divulgados, foram apresentados das mais variadas formas, dentre as quais alguns IFE's a apresentaram ao longo do texto referente a análise dos indicadores, enquanto outros em formato de tabela ou separado por unidade e totalizando ao final, conforme demonstrado no Quadro 11.

Este atributo apresentou menor frequência na divulgação durante o período avaliado. A totalidade de componentes solicitada pelo Acórdão foi apresentada por 50% dos IFE's pesquisados em um dado ano. Dentre os que divulgaram todos os componentes utilizados para o cálculo 42% o fizeram em somente um dos anos pesquisados.

Quadro 11 - Apresentação dos componentes utilizados para o cálculo dos indicadores

Componentes do Cálculo	Total de Relatórios de Gestão: 190					
	Divulgou	%	Não Divulgou	%	Não Acessado	%
Inscrições	99	52%	78	41%	13	7%
Vagas Ofertadas	104	55%	73	38%	13	7%
Ingressos	103	54%	74	39%	13	7%
Alunos Matriculados	112	59%	65	34%	13	7%
Concluintes	96	51%	81	43%	13	7%
Trancamentos e Reprovações	89	47%	88	46%	13	7%
Docentes em Tempo Integral	91	48%	86	45%	13	7%
Gastos Correntes	84	44%	93	49%	13	7%
Gastos Totais	76	40%	101	53%	13	7%
Gastos com Pessoal	76	40%	101	53%	13	7%
Gastos com Outros Custeios	76	40%	101	53%	13	7%
Investimentos e Inversões Financeiras	76	40%	101	53%	13	7%

Fonte: Elaborado pela autora.

Este atributo foi cumprido totalmente, divulgação de todos os componentes solicitados em todos os anos pesquisados, por 13 % dos IFE's cujos nomes destacamos: IFSUL, IFSC, IFC, IFSERTÃO-PE E IFGOIANO. Entretanto, alguns IFE's não divulgaram em nenhum dos anos os componentes utilizados para o cálculo dos indicadores, representando 42% da população pesquisada. O último item verificado foi a divulgação nos relatórios de gestão da análise dos indicadores de gestão, conforme solicitado pelo item 30, II, do Acórdão 2.267/2005. O Quadro 12 sintetiza os resultados observados durante a pesquisa.

As análises dos indicadores relação candidato vaga; relação ingressos alunos; relação concluintes alunos e alunos por renda per capita deveria conter fatores relevantes sobre a oferta de vagas pelas mencionadas instituições. Os indicadores eficiência acadêmica de concluintes e retenção do fluxo escolar estão relacionados a aspectos de eficiência e eficácia dos IFE's na oferta de seus cursos. Os indicadores relação aluno docente em tempo integral e titulação docente estão relacionados à força de trabalho docente. Os indicadores gastos correntes por aluno; percentual de gastos com pessoal; percentual de gastos com outros custeios e percentual de gastos com investimento refletem aspectos de adequação orçamentária.

Quadro 12 - Divulgação da Análise dos indicadores

Indicadores Acórdão TCU 2.267/2005		Total de Relatórios de Gestão: 190							
		Satisfatório	%	Insatisfatório	%	Não Realizada	%	Não Acessado	%
Acadêmicos	Relação candidato/vaga	150	79%	11	6%	16	8%	13	7%
	Relação ingressos/aluno	143	75%	14	7%	20	11%	13	7%
	Relação concluintes/aluno	148	78%	9	5%	20	11%	13	7%
	Eficiência acadêmica de concluintes	143	75%	12	6%	22	12%	13	7%
	Retenção do fluxo escolar	143	75%	11	6%	23	12%	13	7%
	Relação de alunos/docente em tempo integral	138	73%	13	7%	26	14%	13	7%
Administrativos	Gastos correntes por aluno	125	66%	13	7%	39	21%	13	7%
	Percentual de gastos com pessoal	123	65%	9	5%	45	24%	13	7%
	Percentual de gastos com outros custeios	125	66%	11	6%	41	22%	13	7%
	Percentual de gastos com investimentos	123	65%	13	7%	41	22%	13	7%
Socioeconômico	Alunos por renda per capita	126	66%	7	4%	44	23%	13	7%
Pessoal	Titulação docente	123	65%	7	4%	47	25%	13	7%

Fonte: Elaborada pela autora.

Durante a leitura das análises pode ser observada ocorrência das três situações categorizadas como satisfatória, insatisfatória e não realizada, conforme apresentado na descrição dos aspectos metodológicos da presente pesquisa. Também para este critério a frequência de cumprimento observada pelos indicadores acadêmicos foi mais elevada, quando comparada a apresentada pelos demais indicadores. Em média, a análise dos indicadores acadêmicos não foi apresentada em 11% dos documentos, para os demais índices a média de não apresentação foi de 23%.

De um modo geral, pudemos observar que o cumprimento dos atributos associados a aspectos acadêmicos dos IFE's apresentou melhores resultados em relação aos itens solicitados pelo TCU no Acórdão 2.267/2005 e verificados por esta pesquisa (divulgação de indicadores, série histórica, componentes utilizados para cálculo e análise dos resultados dos indicadores). Também em relação a este aspecto fica evidenciada a influência que o burocrata de nível de rua exerce nos resultados apresentados pelas instituições.

Em 38% de todos os relatórios objeto de pesquisa não foi realizada análise de pelo menos um indicador de desempenho. Os IFE's que não divulgaram análise de nenhum indicador em um dado período foram: IFG para os anos de 2013 e 2017, IFMT para os anos de 2016 e 2017, IFPE para 2013 e 2014, IFRO para 2016, IFES para 2013 e 2015 e IFPR para 2014, 2015, 2016, 2017. Como pode ser observado, o IFPR apresentou pior desempenho nesse atributo, dentre os IFE's analisados.

Ainda, setenta e dois por cento (72%) dos IFE's, 27 instituições, divulgaram análises consideradas satisfatórias para todos os indicadores em pelo menos um dos anos avaliados. Os IFE's que divulgaram análise satisfatória para todos os indicadores durante o período objeto desta pesquisa equivalem a 18% do total de instituições analisadas, sendo esses: IFGOIANO, IFPB, IFRN, IFSERTÃO-PE, IFNMG, IFSP e IFSUL.

Da leitura das análises dos indicadores não foi possível observar um padrão na forma como as informações foram apresentadas. Alguns IFE's a realizaram de forma sucinta, como por exemplo, IFMS e IFBAIANO, outros utilizaram gráficos e discutiram os resultados apresentando o desempenho verificado em suas unidades, sendo o IFNMG, IFCE, IFTO, IFSP e IFTM exemplos de IFE's que apresentaram análise dessa forma. O IFSERTÃO-PE se destacou pois, além da explicação dos resultados, houve divulgação de medidas que seriam adotadas para melhoria dos resultados.

Em relação à divulgação das análises dos indicadores, as mesmas apresentam indícios de serem internalizadas de maneira mecânica e repetitiva. Os IFE's analisaram as informações

de formas variadas, não havendo padronização no comparativo entre as instituições. Porém, quando da confrontação das análises realizadas por um mesmo Instituto ao longo do tempo, pode ser observada repetição no texto da análise. As explicações pouco variaram ao longo dos anos, em alguns casos com alteração somente do valor percentual apresentado. Por mais completa e desenvolvida que se demonstre determinada análise apresentada, a partir da leitura do segundo relatório verificou-se que os argumentos e a contextualização apresentados denotavam elevada semelhança aos apresentados no relatório do ano anterior.

Nas análises, mesmo nas consideradas como satisfatórias, não foi observada divulgação de metas associadas à maioria dos indicadores. O parâmetro mais próximo observado foram limites, estabelecidos pela Setec, em relação a alguns indicadores. Para o indicador relação candidato vaga alguns IFE's divulgaram em suas análises que a Setec estabelece como ideal o índice 1, ou seja, que exista a procura de 1 aluno para cada vaga ofertada. Para o indicador relação alunos docente em tempo integral foi apresentado como parâmetro a existência de 20 alunos para cada professor. Em relação à titulação docente foi apresentado em alguns relatórios que o índice máximo a ser alcançado tem valor 5, porém não houve divulgação de forma clara e objetiva se havia algum tipo de estratégia para alcançar este valor referencial.

A apresentação de indicadores de desempenho que não estejam associados a ferramentas de melhoria da gestão das entidades que os divulgam, conforme observado nos relatórios de gestão dos IFE's, tornam tal tarefa enfadonha e de pouca ou nenhuma utilidade. Pois os recursos associados à produção dos indicadores não desencadeiam ações dedicadas à evolução dos resultados apresentados pelos mesmos durante um dado período. Nesse sentido a divulgação de indicadores de gestão, que não se destinam ao processo de tomada de decisão, conforme preconizado pela NPM, denota a existência de formalismo tanto por parte da burocracia que o produz quanto daquela à qual os indicadores são destinados.

Ressalvas quanto à utilização de indicadores de gestão propostos pelo TCU foram realizadas por Duque (2016) no contexto das Universidades Federais Brasileiras. Em sua pesquisa a autora informa que as universidades possuem por desafio utilizar indicadores de gestão que auxiliem de modo efetivo o processo gerencial, promovendo melhora no desempenho destas instituições. Para Duque (2016), os indicadores propostos pelo TCU são utilizados como instrumento de controle. Tal resultado está em linha aos achados da presente pesquisa ao perceber o formalismo relacionado à apresentação dos indicadores solicitados pelo TCU no Acórdão 2.267/2005 aos Institutos Federais de Educação.

5.3 Resumo do cumprimento e descumprimento dos atributos verificados pelos IFE's

Após verificação de todos os itens de análise estabelecidos por esta pesquisa, de maneira adicional, realizou-se um resumo de todos os IFE's que descumpriram algum critério de forma integral ao longo dos anos pesquisados. Tal resumo teve por intuito verificar se algum dos IFE's deixou de apresentar em todos os relatórios analisados um dado critério. Os resultados são apresentados na Tabela 04, na qual o número apresentado retrata a quantidade de anos que um dado atributo não fora cumprido. Desse modo, zero significa apresentação em todos os anos e 5, a inexistência de apresentação em todos os anos.

A Tabela 04 não reproduz nenhuma informação em relação ao atributo da visibilidade, significando que durante o período pesquisado foi possível acessar, no mínimo, um relatório de gestão de todos os IFE's. Nesse aspecto, destacamos o uso da ferramenta de busca eletrônica *Google*, que proporcionou a diversos IFE's o cumprimento deste requisito de maneira parcial. Como exemplo, citamos IFB, IFS, IFSERTÃO-PE, IFPA e IFSULDEMINAS para os quais o mencionado mecanismo de busca proporcionou acesso a todos os relatórios desejados.

Tabela 4 - Descumprimento critério em um dado ano por IFE

IFE	Apresentação Indicadores	Série Histórica	Componentes Cálculo	Análise
IFMT	1	1	2	2
IFRO	0	2	4	1
IFPR	0	1	4	4
IFSC	0	4	0	0
IFB	0	0	3	0
IFG	0	0	2	2
IFMS	0	0	4	0
IFAL	0	0	1	0
IFBAIANO	0	0	3	0
IFMA	0	0	3	0
IFPB	0	0	4	0
IFPE	0	0	4	2
IFPI	0	0	5	0
IFAP	0	0	1	0
IFPA	0	0	3	0
IFES	0	0	3	2
IFFARROUPILHA	0	0	4	0
IFRS	0	0	5	0

Fonte: Elaborado pela autora.

Do apresentado por meio da Tabela 04 podemos inferir que nenhum Instituto descumpriu todos os itens, seja o proposto neste trabalho (visibilidade) ou aqueles solicitados por meio do Acórdão 2.267/2005(apresentação dos indicadores, série histórica, componentes do cálculo e análise dos indicadores) durante todo o período avaliado por esta pesquisa (2013, 2014, 2015, 2016, 2017).

O IFMT foi a instituição que mais critérios negligenciou, atendendo de forma plena durante todos os anos somente ao atributo da visibilidade. O IFPR apresentou a maior frequência de descumprimento não tendo apresentado a série histórica de nenhum dos indicadores referente ao ano de 2013, nenhum dos componentes utilizados para o cálculo dos indicadores nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, assim como não exibiu análise para nenhum dos índices referentes aos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017.

Da tabela 04 é possível extrair que o quesito “componentes utilizados para cálculo dos indicadores” possuiu o pior desempenho quando comparado aos demais atributos solicitados pelo Acórdão TCU 2.267/2005 e averiguados por esta pesquisa. Este item foi ignorado em algum dos anos pesquisados por dezessete instituições, ou por 44% dos IFE’s. Ainda, a quantidade de anos que um mesmo Instituto não apresentou os componentes do cálculo foi mais elevada quando comparada aos demais critérios. Nesse aspecto, destacam-se o IFPI e o IFRS que negligenciaram a apresentação de todos os componentes que embasam o cálculo dos indicadores em todos os relatórios de gestão.

Análise semelhante às realizadas para verificação da frequência no descumprimento dos requisitos solicitados pelo Acórdão TCU 2.267/2005, foram realizadas para verificação do cumprimento dos requisitos avaliados por este estudo, quais sejam: visibilidade, atributo proposto por este estudo; apresentação dos doze indicadores de desempenho; divulgação da série histórica; exposição dos componentes utilizados para cálculo dos indicadores e realização de análise dos resultados apresentados, tendo sido estes quatro últimos atributos instituídos por meio do Acórdão TCU 2.267/2005. Desse modo, a Tabela 05 reúne os IFE’s que atenderam em todos os anos analisados os critérios avaliados, considerando aqueles propostos na presente pesquisa.

Na Tabela 05, o número 1 foi atribuído para os IFE’s que cumpriram em algum dos cinco anos analisados um dado atributo, e o número zero atribuído àqueles que cumpriram de forma parcial ou que descumpriram quaisquer itens avaliados. Das informações contidas na Tabela 05 podemos inferir que nenhum dos IFE’s cumpriu a todos os requisitos com plenitude, considerando todos os anos pesquisados. Os IFE’s que mais requisitos cumpriram foram o

IFGOIANO, IFPB, IFRN, IFSP, IFSUL e IFSERTÃO-PE, que cumpriram plenamente 04 dos requisitos analisados.

Tabela 5 - Resumo do cumprimento integral dos requisitos

IFE	Visibilidade	Apresentação Indicadores	Série Histórica	Componentes Cálculo	Análise	Total de Requisitos Cumpridos
IFG	1	0	0	0	0	1
IFGOIANO	1	1	0	1	1	4
IFMS	1	1	1	0	0	3
IFMT	1	0	0	0	0	1
IFAL	1	0	0	0	0	1
IFBA	1	0	0	0	0	1
IFPB	1	1	1	0	1	4
IFRN	1	1	1	0	1	4
IFAM	1	0	0	0	0	1
IFAP	1	0	0	0	0	1
IFRO	1	0	0	0	0	1
IFRR	1	0	0	0	0	1
IFMG	1	1	1	0	0	3
IFNMG	1	0	0	0	1	2
IFSP	1	1	1	0	1	4
IFSUDESTE-MG	1	0	0	0	0	1
IFTM	1	1	1	0	0	3
IFC	1	1	0	1	0	3
IFFARROUPILHA	1	1	1	0	0	3
IFRS	1	1	0	0	0	2
IFSC	1	1	0	1	0	3
IFSUL	1	1	0	1	1	4
IFB	0	1	0	0	0	1
IFMA	0	1	1	0	0	2
IFPE	0	1	1	0	0	2
IFSERTÃO-PE	0	1	1	1	1	4
IFPA	0	1	0	0	0	1
IFSULDEMINAS	0	1	0	0	0	1

Fonte: Elaborado pela autora.

O IFGOIANO e o IFSUL cumpriram de forma parcial o critério de divulgação da série histórica dos indicadores, pois em nenhum relatório dentre os analisados houve apresentação da série histórica do indicador “alunos por renda per capita”. O IFPB por sua vez negligenciou a apresentação dos componentes utilizados para o cálculo dos indicadores, somente tendo apresentado os valores referentes ao ano de 2017 do número de inscrições, das vagas ofertadas, o número de alunos matriculados e número de concluintes.

O IFRN apresentou os componentes utilizados para o cálculo dos indicadores, de forma parcial para os anos de 2013 e 2017. Resultado semelhante foi verificado para o IFSP, nos anos de 2013, 2015 e 2016. O IFSERTÃO-PE não atendeu de forma plena ao atributo da visibilidade, tendo sido considerada parcial em todos os anos, pois os relatórios de gestão foram localizados com auxílio da ferramenta de busca *Google*.

O atendimento parcial da divulgação de informações por entidades públicas federais foi apontado por Bairral, Silva e Alves (2015) quando evidenciaram que o nível médio de divulgação de itens obrigatórios nos relatórios de gestão destas entidades era de oitenta por cento (80%). Para os autores este percentual foi considerado baixo, tendo em vista obrigatoriedade na divulgação, era esperado que mais entidades atendessem ao solicitado.

Desse modo, por meio das análises realizadas foi percebida presença de formalismo na apresentação dos indicadores de desempenho contidos nos Relatórios de Gestão dos Institutos Federais de Educação. Os achados da presente pesquisa sugerem que os IFE's, em relação aos atributos aqui avaliados, são formais e pouco transparentes. Os indicadores apresentados nos relatórios de gestão das instituições pesquisadas não contribuem para responsabilização pelos órgãos de controle, que por sua vez, agem pela formalidade e não pelo desempenho.

6 CONCLUSÕES

Este estudo fundamentou-se nos controles necessários à preservação da democracia representativa, na qual está presente a delegação de funções e poder, e no papel exercido pela transparência das informações e pelos mecanismos de *accountability* para a consolidação democrática. Para isso teve por objetivo compreender se os Relatórios de Gestão dos Institutos Federais de Educação contêm o nível de transparência necessário para serem considerados como instrumento para promoção de *accountability* perante a burocracia ou apenas caracteriza o cumprimento de formalidade legal.

Indicadores de desempenho são instrumentos gerenciais voltados ao auxílio do processo de tomada de decisão. A utilização destes instrumentos de gerenciamento e controle de resultados foram disseminados na área pública pela NPM. No caso dos IFE's a instituição dessa ferramenta gerencial ocorreu por meio de imposição normativa estabelecida por um órgão de controle, o TCU. Tendo por base esta característica, adotamos por premissa que os relatórios de gestão são formais, pouco transparentes e não contribuem para responsabilização pelos órgãos de controle, que na prática agem pela formalidade e não pelo desempenho.

Esta pesquisa evidenciou que os IFE's ainda possuem desafios a serem superados em relação à transparência das informações em seus endereços eletrônicos na *internet*. Houve problemas na verificação da visibilidade das informações, assim como no atendimento aos requisitos estabelecidos pelo TCU como itens de divulgação obrigatórios nos relatórios de gestão de tais instituições. Essa perspectiva demonstrou a dificuldade abordada sob aspectos teóricos em relação à efetivação de instrumentos de controle sobre a burocracia, em especial a burocracia de nível de rua, que neste estudo está representada pelos responsáveis pela elaboração dos relatórios de gestão dos IFE's.

De um modo geral pode ser observado que a divulgação dos indicadores é frágil e metodologicamente incipiente. A ausência de metas estabelecidas para um dado indicador prejudica a capacidade informacional do mesmo. A ausência de metas divulgadas pode estar associada a duas hipóteses, sendo a primeira a forma como a burocracia entende a apresentação dos indicadores. Neste caso, esta percebe como algo meramente formal e de cunho obrigacional. Ou ainda, a carência de metas pode denotar o uso do aparato burocrático em benefício da própria burocracia. Quando as metas existem e são divulgadas, os resultados passam a possuir um parâmetro para comparação, permitindo verificar se o desempenho foi positivo ou negativo. O receio normalmente reside nos casos cujas metas não são alcançadas, sendo necessárias justificativas que fundamentem o desempenho abaixo do projetado. Além disso, o baixo rendimento expõe as dificuldades e deficiências da burocracia.

Quanto à verificação dos indicadores propostos pelo TCU dos anos de 2013 a 2017, considerou-se como requisito para o atendimento desse objetivo o acesso aos relatórios de gestão dos IFE's, para verificação do comportamento de tais instituições em relação ao atributo da visibilidade. Conforme discutido teoricamente, a visibilidade é premissa para que exista transparência, sendo necessária a evidenciação completa da informação, bem como sua fácil localização. Os resultados apresentados por esta pesquisa demonstram que em média 72% dos IFE's analisados atenderam ao solicitado pela teoria para serem considerados visíveis, sendo o mesmo não atendido no restante dos casos.

Assim, podemos inferir que a informação não foi visível ou apresentou um percentual de visibilidade em 28% dos relatórios de gestão passíveis de serem avaliados. Importante destacar que a obrigatoriedade em apresentar relatórios de gestão decorre desde a Resolução nº. 206 de 1980. Adicionalmente, o Decreto 7.724 de 2012 determinou que as informações sejam transparentes, claras e de fácil entendimento. Além de determinar aos órgãos e entidades públicas o dever de atuar segundo princípios de transparência ativa, com publicação de informações de interesse geral no ambiente da *internet*.

Desse modo a quantidade verificada de IFE's com deficiência na visibilidade apresenta-se como relevante, haja vista as datas das mencionadas legislações e o início do período estabelecido por esta pesquisa, tais achados coadunam aos realizados por Bairral e Silva (2013) e Bairral, Silva e Alves (2015). Em relação à apresentação dos indicadores, verificou-se que nenhum dos indicadores solicitados foi divulgado em cem por cento dos relatórios acessados. Sob a perspectiva da visibilidade, a não exposição de indicadores em um relatório de gestão pode ser considerada como negligência quanto à transparência da informação e, conseqüentemente, à *accountability*.

Considerando a conformidade da apresentação dos indicadores em comparação ao solicitado pelo Acórdão TCU 2.267/2005, e que ao instituir os indicadores o TCU preceituou que fossem apresentados ainda os componentes utilizados para o cálculo dos mesmos, além da apresentação de série histórica dos resultados e análises, inclusive considerando as informações apresentadas pela série histórica, observa-se que esse atributo não foi evidenciado conforme previsto.

Conforme discutido, a divulgação de dados brutos potencializa a qualidade da informação divulgada por elevar a capacidade de inferência e que a solicitação de divulgação dos componentes que fundamentam o cálculo coaduna ao apresentado pela literatura sobre transparência. Contudo, os resultados apresentados por esta pesquisa apontam determinada

frequência de omissão em relação a este requisito, sendo que as consequências da não divulgação extrapolam os limites obrigacionais contidos no Acórdão.

A ausência de metas divulgadas para os indicadores associada à inobservância na apresentação dos componentes que embasam os cálculos prejudica a compreensão sobre o resultado das políticas públicas incumbida aos IFE's para executar e entregar à sociedade. Ademais, a qualidade associada ao uso do indicador enquanto instrumento gerencial fica limitada em situações como as observadas por esta pesquisa. Assim como evidenciou Duque (2016) em relação às universidades públicas brasileiras, nos IFE's ficou evidenciada ausência no uso de indicadores como ferramenta integrante do processo de tomada de decisão gerencial.

A divulgação da série histórica também influencia a capacidade de inferência associada ao indicador, uma vez que, o conhecimento a respeito do comportamento do indicador ao longo dos anos pode auxiliar a compreensão dos resultados, reforçando as análises e fundamentando o planejamento.

Tendo em vista nenhum dos IFE's ter atendido a todos os requisitos avaliados por esta pesquisa e após discussão dos resultados apresentados, podemos inferir que possivelmente os indicadores de desempenho solicitados pelo TCU não possuem vínculos com as ações estratégicas ou operacionais das instituições avaliadas. Como parte dessa evidência, destacam-se a ausência de metas divulgadas para os indicadores, a repetição observada nas análises e a negligência na apresentação de itens solicitados pelo Acórdão. Desse modo, a utilização de indicadores de desempenho nos relatórios de gestão desvirtua o preceituado por meio da NPM destacando o formalismo no uso desta ferramenta.

Os itens não cumpridos sugerem que os indicadores solicitados pelo TCU não são percebidos pela burocracia dos IFE's como elementos para promoção da transparência e *accountability* e que o cumprimento da obrigação legal se sobrepõe à qualidade da informação divulgada. Desse modo, é possível concluir que a apresentação dos indicadores torna-se formalista não podendo ser considerada como transparente, conforme nível de transparência verificado em tais instituições.

O formalismo adotado pela burocracia de nível de rua das instituições analisadas evidencia que a cultura do segredo conforme ensinado por Weber ainda persiste nas instituições públicas. A não observação de ressalvas ou explicações pelas deficiências verificadas na apresentação dos indicadores nos relatórios de gestão dos IFE's evidenciam que a atuação dos órgãos de controle fomenta a perpetuação da manutenção do segredo pela burocracia, acrescentando morosidade ao processo de evolução da transparência e dos mecanismos de *accountability*.

A utilização de instrumentos de controle social pode ser uma alternativa ao formalismo presente nas instituições controladas e também nos órgãos de controle. A participação da sociedade pode alavancar a transparência, permitindo avanço na *accountability* que por consequência permitirá observamos redução no formalismo presente na burocracia pública brasileira.

Como sugestão para aprofundamentos futuros destacamos a averiguação nos relatórios de gestão da Setec-MEC se a mesma cumpre a solicitação realizada no Acórdão 2.267/2005 em relação à divulgação de análise da efetividade das políticas públicas a partir dos resultados dos indicadores apresentados pelos IFE's. Recomendamos ainda avaliação dos pareceres do TCU com intuito de verificar se foram realizadas ressalvas ou pedidos de esclarecimentos em relação aos variados itens requeridos pelo Acórdão 2.267/2005 e não cumpridos pelos IFE's.

Recomenda-se ainda um aprofundamento por meio de um estudo de caso com intuito de buscar compreensão sobre as limitações que originam entraves, como os evidenciados por este estudo, em relação à visibilidade das informações assim como ao cumprimento integral de itens de divulgação obrigatória e requisitados por meio de instrumento normativo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: inserções analíticas**. Brasília: Ipea, Enap, 2018.
- ALOM, M. M. Proactive transparency and outward accountability of frontline public bureaucracies: an integrated model. **International Journal of Productivity and Performance Management**. v. 67, n. 4, p. 611-62, 2018.
- BAIRRAL, M. A. da C.; SILVA, A. Transparência no setor público: uma análise do nível de transparência dos relatórios de gestão dos entes públicos federais no exercício de 2010. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 37. 2013, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: Anpad, 2013.
- BAIRRAL, M. A. da C.; SILVA, A.; ALVES, F. J. dos S. Transparência no Setor Público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 49, v. 3, p. 643-675 mai./jun. 2015.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. **Lei n. 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras Providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm> Acesso em: 26 de maio de 2018.
- _____. **Lei n. 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm> Acesso em: 26 de maio de 2018.
- _____. **Decreto n. 7.724**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm> Acesso em: 26 de maio de 2018.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 26 de maio de 2018.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa n. 63**, de 1º de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/contas/relatorio-de-gestao/2010.htm>> Acesso em: 26 de maio de 2018.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.267/2005**. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 13/12/2005. Diário Oficial da União, Brasília, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**. v. 53, n. 1, p. 5-27, jan./mar. 2002.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr 1990.
- CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: inserções analíticas**. Brasília: Ipea, Enap, 2018.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

- DUQUE, F. **Análise das características de perfil e dos indicadores de desempenho das universidades federais brasileiras**. 2016. 118 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Contabilidade e Controladoria. Belo Horizonte, 2016.
- FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**. v.17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.
- GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **TransInformação**, n. 28, v. 1. Campinas, p. 47-57, jan./abril 2016.
- GONZAGA, R. P. **A efetividade do acordo de resultados no choque de gestão: um estudo sobre as alterações dos indicadores de desempenho**. 2014. 192 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-graduação em Controladoria e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.
- HUGHES, O. Public management thirty years on. **International Journal of Public Sector Management**. 2017.
- JANSSEN, M.; MATHEUS, R.; LONGO, J.; WEERAKKODY, V. Transparency-by-design as a foundation for open government. **Transforming Government: People, Process and Policy**. n. 11, 2017.
- KISNER, M.; VIGODA-GADOT, E. The provenance of public management and its future: is public management here to stay? **International Journal of Public Sector Management**. 2017.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no programa saúde da família**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**. v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.
- MIZAEL, G. A.; PEREIRA, J. R.; VILAS BOAS, A. A. Avaliação do plano de desenvolvimento institucional das universidades federais do consórcio sul-sudeste de Minas Gerais. **Revista GUAL**. Florianópolis, v.5, n. 4, p. 21-42, 2012.
- O'DONNELL, G. Horizontal accountability and new polyarchies. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. **Institutionalizing Accountability**. Colorado: Lynne Rienner, 1998.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, set./out. 2011.
- PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.
- PLATAFORMA NILO PEÇANHA. Disponível em: <www.plataformanilopecanha.org>. Acesso em: 16 de junho de 2018.
- PÓ, M.V.; ABRUCIO, F. L. A accountability da burocracia: revisão bibliográfica e algumas lições para o caso brasileiro. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Enapg, 2004.
- PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006.
- PORTAL DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. Ministério da Educação. **Histórico**. Abril, 2016. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/historico>>. Acesso em: 25 de agosto de 2018.

- PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, accountability, and representation**. New York: Cambridge, 1999.
- RAUPP, F.M.; BEUREN, I.M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In. BEUREN, I.M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006. Cap.3, p.76-97.
- RODRIGUES, G. M. Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**. Rio de Janeiro, v.9, n.2, nov. 2013.
- SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 48, n.3, p. 64-80, jul./set. 2008.
- SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. **The Self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Colorado: Lynne Rienner, 1999.
- URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**. São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.
- VERGARA, S. C. Tipos de pesquisa em administração. **Cadernos Ebap – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 52, jun. 1990.
- VIEIRA, C. A.; COSTA, F. L. da; BARBOSA, L. O. O “jeitinho” brasileiro como um recurso de poder. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 5-31, abr./jul. 1982.
- WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora UNB, 1999. v. 2.
- ZORZAL, L. **Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal**. 2015. 197 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação, Universidade de Brasília. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/19202>>
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. Florianópolis, v.12, n.25, p. 137-158, jan./abr. 2015.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Budgetary transparency and democracy: the effectiveness of control institutions. **International Business Research**. v. 7, n. 6, p. 83-96, 2014.
- ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. 2014. 200 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-graduação em Controladoria e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-17122014-183102/pt-br.php>>