

Capítulo 3

**CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE
GOVERNANÇA E ANÁLISE DA
TRANSPARÊNCIA PASSIVA DOS
INSTITUTOS FEDERAIS DE ENSINO**

*Construction of the governance policy and analysis of the
passive transparency of Federal Institutes of Education*

*Construcción de la política de gobernanza y análisis de la
transparencia pasiva de los Institutos Federales de Educación*

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.96177.3

Rubens Carlos Rodrigues (UFC)

RESUMO

A Governança é uma temática que ainda está em processo de disseminação das suas boas práticas nas instituições públicas e o acesso à informação é oriundo do direito à livre expressão e constitui-se na busca em procurar e receber informações, bem como está relacionado com a boa governança. Assim, o objetivo deste estudo é analisar a implementação da política de Governança Pública nos Institutos Federais de Ensino (IF). Para coleta dos dados, encaminhou-se solicitação de acesso à informação a todos os 38 existentes, sendo analisadas as respostas pela técnica de análise de conteúdo, também foram analisadas as respostas recebidas dos IFs à luz dos requisitos necessários ao exercício da Lei de Acesso a Informações (LAI). Dentre os fatores considerados na construção de uma política de governança em um IF, têm-se o estabelecimento de normativos, seja lei, decretos ou Instruções Normativas, bem como orientações internas à própria instituição, foi apontado por 13 IFs como necessário neste processo e isso pode estar relacionado a visão legalista (code law) que o Brasil possui, a qual sempre estabelece a necessidade de legislação para disciplinar a realização de atividades no âmbito público, estando muito enraizado o pensamento que o servidor público só é permitido fazer o que a lei autoriza. Quanto à Transparência Passiva, os resultados aqui apresentados evidenciam um bom nível de conformidade ao normativo da LAI. Esta pesquisa visa contribuir com a difusão e socialização das ações desenvolvidas relacionadas à temática.

Palavras-chave: Governança pública. Instituições Federais de Ensino. Lei de Acesso à Informação. Transparência passiva.

ABSTRACT

Governance is a topic that is still in the process of disseminating its good practices in public institutions and access to information comes from the right to free expression and constitutes the search to seek and receive information, as well as it is related to good governance. Thus, the objective of this study is to analyze the implementation of the Public Governance policy in the Federal Institutes of Education (IF). For data collection, a request for access to information was sent to all 38 institutions, whose responses were analyzed according to the content analysis technique and in the light of the necessary requirements for the exercise of the Law of Access to Information (LAI). Among the factors considered in the construction of a governance policy in an FI, the establishment of regulations, whether law, decrees or Normative Instructions, as well as internal guidelines to the institution itself, was pointed out by 13 FI's as necessary in this process. Moreover, these answers may be related to the legalistic vision (code law) that Brazil has, which always establishes the need for legislation to discipline the performance of activities in the public sphere, being very rooted the idea that the public servant is only allowed to do what the law authorizes. As for Passive Transparency, the results presented here show a good level of compliance with LAI regulations. This research aims to contribute to the dissemination and socialization of the actions developed related to the theme.

Keywords: Access to Information Act. Federal Education Institutions. Passive transparency. Public governance.

RESUMEN

La gobernanza es un tema que aún se encuentra en proceso de difusión de sus buenas prácticas en las instituciones públicas y el acceso a la información proviene del derecho a la libre expresión y constituye la búsqueda para encontrar y recibir información, así como se relaciona con la buena gobernanza. Así, el objetivo de este estudio es analizar la implementación de la política de Gobernanza Pública en los Institutos Federales de Educación (IF). Para el recoger de datos se envió una solicitud de acceso a la información a todos los 38 existentes, y se analizaron las respuestas mediante la técnica de análisis de contenido, también se analizaron las respuestas recibidas de los IF a la luz de los requisitos necesarios para el ejercicio de la Ley de Acceso a la Información (LAI). Entre los factores considerados para la construcción de una política de gobierno en una IF, se encuentra el establecimiento de reglamentos, ya sean leyes, decretos o Instructivos Normativos, así como lineamientos internos a la propia institución, fue señalado por 13 IF como necesarios en este proceso y esto puede estar relacionado con la visión legalista (código de ley) que tiene Brasil, que siempre establece la necesidad de una legislación para disciplinar el desempeño de las actividades en la esfera pública, estando muy arraigada la idea de que el servidor público solo puede hacer lo que la ley autoriza. En cuanto a la Transparencia Pasiva, los resultados aquí presentados muestran un buen nivel de cumplimiento de la normativa LAI. Esta investigación tiene como objetivo contribuir a la difusión y socialización de las acciones desarrolladas relacionadas con el tema.

Palabras clave: Gobernanza pública. Instituciones Federales de Educación. Ley de Acceso a la Información. Transparencia pasiva.

1. INTRODUÇÃO

A Governança é uma temática que ainda está em processo de disseminação das suas boas práticas nas instituições públicas (TEIXEIRA; GOMES, 2019), cujo mote para a sua implantação está atrelado ao possível aumento da eficiência da utilização dos recursos públicos, assim como a melhora na qualidade da prestação dos serviços, dado que as reformas necessárias para a modernização da gestão pública ainda estão em fase de discussão, por partes dos poderes constituídos (BUTA; TEIXEIRA, 2020).

Gaygizis (2013) afirma que a qualidade da governança das instituições de um país influencia consideravelmente o desenvolvimento nacional, impactando diretamente sobre o desenvolvimento humano e a qualidade dos serviços.

As entidades, no aperfeiçoamento da sua gestão, vêm consolidando um sistema de governança com ações transversais, que visam incrementar o contínuo monitoramento da gestão, com o intuito de atuar mais fortemente na prevenção de riscos nas áreas administrativas, orçamentárias, de pessoal, entre outras, além de propor recomendações, alinhar interesses e contribuir para a modernização e o sucesso da gestão. Ademais, busca propor recomendações, alinhar interesses e contribuir para ampliar o desempenho institucional e reduzir assimetria informacional no setor público.

O acesso à informação é oriundo do direito à livre expressão e constitui-se na busca em procurar e receber informações, bem como está relacionado com a boa governança. A Lei de Acesso a Informações (LAI) fornece o arcabouço jurídico a ser adotado pelas instituições públicas brasileiras no intuito de garantir e regular o acesso a informações (SARACENO; MONTEIRO, 2021) de um indivíduo ou organização, que pela Teoria da Agência, pode ser denominado como

principal, em requerer informações de terceiros, chamado de agente, o qual possui o dever de prestar contas (PERES *et al.*, 2021) contribuindo assim com o *accountability* e a autogestão das ações do poder público constituindo como pilar para a construção de uma governança pública (LIMA; ABDALLA; OLIVEIRA, 2020).

Na administração pública há a necessidade de monitoração via sistema de governança, tal qual na esfera privada. Entretanto, por ser um setor cujos fins são de interesse e bem-estar público faz-se necessário que o então sistema de Governança Corporativa cujo molde é aplicado à esfera privada seja adaptado às peculiaridades da administração pública (MATIAS-PEREIRA, 2018). Assim, o objetivo deste estudo é analisar a implementação da política de Governança Pública nos Institutos Federais de Ensino. Como será utilizada a transparência passiva para obter informações, também serão analisadas as respostas recebidas dos Institutos Federais de Ensino à luz dos requisitos necessários ao exercício da Lei de Acesso a Informações (LAI) - Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

A contribuição desta pesquisa consiste no entendimento de como a Governança Corporativa está sendo implementada nos Institutos Federais de Ensino (IF), constituindo uma base teórica para a literatura acadêmica, bem como estimulando um avanço nas discussões para futuras pesquisas teóricas e ou empíricas nesta temática, visando proporcionar uma maior difusão e socialização das ações desenvolvidas relacionadas à temática.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A estrutura e as funções dos governos têm sido objeto de reformas decorrentes de novos conceitos na gestão pública e governança ao longo destes trinta anos, representando mudanças dos modelos da

administração: do patrimonialista para o modelo burocrático, passando pelo *New Public Management* (NPM) e culminando na Nova Governança Pública (MANN, 2011; MANDELI, 2016).

As mudanças nos modelos são marcadas por transições, nas quais estão inseridas um espaço de crise e pelos elementos que emergem visando atender os anseios do modelo em vigor, não representando uma ruptura total, mas um aperfeiçoamento dos conceitos e pressupostos que são considerados válidos, frente ao contexto da gestão pública (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Durante boa parte do século XX, o modelo burocrático foi adotado na Administração Pública, resultando no aumento excessivo da máquina pública, no engessamento das atividades do Estado e na ineficiência da aplicação dos recursos públicos, culminando na crise do Estado (SECCHI, 2009), haja vista que os seus princípios consistiam de hierarquização, formalização e divisão do trabalho, impessoalidade, meritocracia, separação entre propriedade e administração, profissionalização dos funcionários e previsibilidade para atingir melhores níveis de eficiência e mitigar os efeitos negativos do patrimonialismo (DIAS; CARIO, 2014). Mandeli (2016) afirma que dentre as razões do declínio deste modelo destacam-se a sua rigidez com as regras estabelecidas e o excesso de consumo de recursos públicos, sem considerar aspectos como eficiência e efetividade.

Dias e Cario (2014) afirmam que o modelo de Estado intervencionista cede espaço aos movimentos de reforma que buscam a descentralização e desconcentração da máquina pública, incentivando a mudança do foco no processo para o foco nos resultados, transitando do modelo burocrático para as correntes pós-burocrática, entre elas a “*New Public Management*”, as quais, conforme Buta e Teixeira (2020) estimulavam uma maior participação das autoridades em melhorias à prestação de serviços e maior eficiência na aplicação das despesas públicas.

3. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Como o Brasil possui uma visão legalista (*code law*), há a necessidade de legislação robusta que discipline e forneça as orientações necessários para o processo a disponibilização de informações, promovendo assim a transparência e controle social de forma eficaz (PERES *et al.*, 2021), pois fazem que agentes públicos forneçam dados e justifique seus atos perante a sociedade, mesmo sendo um controle externo com baixo grau de coerção (LINDBERG, 2013).

No Brasil, o marco legal de transparência pública veio com a publicação da Lei nº 12.527 de 2011 (BRASIL, 2011), a LAI, com vigência a partir de maio de 2012 e abrangendo todos os entes federais, estaduais e municipais, bem como todas as esferas do poder Executivo, Legislativo e Judiciário. No caso do poder Executivo federal, foi publicado também o decreto nº 7.724 de 2012 (BRASIL, 2012), que estabeleceu as diretrizes para a implementação da LAI.

A lei e o decreto estabelecem duas formas de transparência: a transparência ativa e a transparência passiva. Quanto à transparência ativa, são estipulados um conjunto de informações mínimas a serem publicadas e atualizadas nos sítios eletrônicos das organizações públicas. Ao passo que a transparência passiva, é o direito do cidadão solicitar informações sobre os órgãos públicos sem a necessidade de justificar e sem nenhum custo. Na lei também são definidos os procedimentos para o cidadão encaminhar a solicitação, devendo o órgão responder em um prazo não superior a 20 dias (prorrogável por mais 10 dias, mediante justificativa expressa, da qual deve ser informado o requerente) e a forma de recorrer, caso a informação não seja satisfatória.

No tocante à transparência passiva, qualquer indivíduo ou organização pode requerer acesso a informações aos agentes públicos, por qualquer meio legítimo, como contato telefônico,

correspondência eletrônica ou física, sendo que estes agentes devem necessariamente viabilizar a alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sites na internet. Ressalte-se que o serviço de busca e fornecimento deve ser gratuito, salvo quando houver custo de reprodução (BRASIL, 2011).

O direito à informação previsto na Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) compreende o acesso a informações produzidas ou custodiadas pelo poder público, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas. Observa-se que a LAI não se presta à produção de documentos não gerados ou indisponíveis no seio da Administração Pública Federal, apenas à entrega de informações já produzidas e acumuladas pelos órgãos e entidades do poder público.

É importante este acesso à informação, por parte de todos os cidadãos, pois diminui a assimetria informacional entre os administradores e os administrados, pois ao exercer o seu direito, o cidadão faz que o Estado busque cumprir as suas obrigações, podendo auxiliar os órgãos de controle nas fiscalizações e no acompanhamento da correta aplicação dos recursos públicos, através de denúncias e participação ativa.

4. GOVERNANÇA

Matias-Pereira (2018, p. 88) enfatiza que a boa governança corporativa, independente onde seja aplicada, setor público e/ou setor privado, deve possuir as seguintes características: “clara identificação e articulação das definições de responsabilidade; verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados; e suporte para a administração, particularmente de alto nível.”

No Brasil, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas da governança no âmbito público. O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, trata a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017). A lei também traz diretrizes ligadas ao princípio da confiabilidade para monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020), para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados:

- a) Liderança: práticas que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: adequação do modelo de governança ao contexto e aos objetivos organizacionais; promoção de cultura de integridade na organização; e garantia de que os líderes possuam, coletivamente, as competências adequadas ao desempenho das suas atribuições;
- b) Estratégia: envolve prover direcionamento estratégico à organização, de forma alinhada com os objetivos de Estado e de Governo; lidar adequadamente com os riscos relacionados; e monitorar os resultados organizacionais; e
- c) Controle: para Castro (2015, p. 373), o controle na área pública pode ser definido como “conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para salvaguardar os atos praticados pelo gestor e o patrimônio sob sua responsabilidade, conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações deles decorrentes” (BRASIL, 2020).

Governança e gestão no âmbito da Administração Pública são dois conceitos distintos que se complementam. A gestão foca na integração dos processos organizacionais para a consecução de seus objetivos, sendo responsável pelo funcionamento do cotidiano da entidade, envolvendo o planejamento, a execução, o controle e as ações, ao passo que a governança atua no direcionamento, monitoramento, supervisão e avaliação da gestão, buscando atender as necessidades e expectativas de todas as partes interessadas (BUTA; TEIXEIRA, 2020).

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No tocante a metodologia, utiliza-se os delineamentos de pesquisa sugeridos por Beuren (2014) classificando a presente pesquisa nas seguintes categorias: quanto aos objetivos como descritiva, quanto aos procedimentos adotados para se obter os dados, pode-se classificá-la como documental e quanto à abordagem, considera-se pesquisa qualitativa.

No processo de coletar os dados necessários para a realização desta pesquisa, utilizou-se de dados primários, obtidos utilizando a LAI e consistindo em duas perguntas relacionadas a construção e implementação da governança na IES, as quais estão elencadas a seguir: Quais são os fatores essenciais considerados para a construção de uma política de governança em uma IES? Quais são as atuais práticas de governança adotadas na IES?

Todas as solicitações de informações possuíam conteúdo idêntico, sendo encaminhada no dia 05 de janeiro de 2022, por meio do portal "Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação" da CGU, a todos os Institutos Federais de Ensino identificados e vinculados ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), conforme

busca realizada no dia 16 de dezembro de 2021. O período de respostas ficou compreendido entre 05 de janeiro a 03 de março de 2022, sendo que algumas instituições solicitaram prorrogação de 10 dias, conforme previsto no artigo 11, §2º da lei.

Em resposta ao objetivo de pesquisa, foi efetuada uma análise de conteúdo a partir das respostas obtidas. Conforme Bauer (2011), a análise de conteúdo é uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada.

A tabulação dos dados coletados foi efetuada no programa de planilhas eletrônicas, qual também foi utilizado para a geração de tabelas e estatística descritiva. Os dados foram categorizados e padronizados utilizando os termos empregados com maiores frequências nos relatórios para assim permitir uma melhor análise e comparabilidade dos dados.

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

6.1. Transparência passiva

Como todas as solicitações de informações puderam ser efetuadas no mesmo portal eletrônico, não houve a dificuldade encontrada por Cruz e Zuccolotto (2021) em solicitar informações via SIC aos tribunais de justiça estaduais, pois mais da metade não disponibilizam SIC, contrariando normativos vigentes.

Cada Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) recebeu uma solicitação de informações, sendo que todos os retornos/*feedbacks* foram considerados como respostas obtidas, pois responderam no período de realização desta pesquisa, sendo que oito (21,05%) solicitaram prorrogação do prazo, por mais 10 dias, para res-

posta ao pedido de informação, com fulcro no § 2o do artigo 11 da Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011). Recorreu-se em 1ª instância em 15 IFs.

Destaque-se que o recurso de “Reclamação” foi utilizado para reiterar a solicitação de informações em duas instituições, pois nenhuma resposta tinha sido obtida dentro dos 30 dias. O IF de Santa Catarina (IFSC) informou que iria enviar as informações por e-mail, mas não as enviou, mesmo após e-mails dos pesquisadores solicitando o envio das respostas.

Foram obtidas respostas após 30 dias, de seis (15,78%) instituições. O IFRO foi a última IF responder, após decorridos 57 dias. Para essa instituição e para o IFMA foi utilizada a opção de Reclamação, haja visto que decorridos 32 dias, não tinha sido obtida nenhuma resposta desses IFs. Metades destas instituições estão localizadas na região Centro-oeste. O prazo médio destas respostas foi de 40,5 dias.

As respostas obtidas foram enquadradas nos tipos elencados na Tabela 01, comparando com a resposta do órgão solicitado referente ao campo “Decisão” na plataforma “Fala.BR”.

Tabela 1 - Análise das respostas obtidas

Análise da resposta	AC	AN	APC	II	NSI	Total
Fornecimento de materiais, resposta com pedido de prorrogação de prazo, após reclamação e sem recurso	1	-	-	-	-	1
Informou que iria enviar e-mail com resposta, mas não enviou	1	-	-	-	-	1
Negativa de resposta com prorrogação de prazo e após recurso em 1 instância	-	1	1	-	-	2
Negativa de resposta SEM prorrogação de prazo e após recurso em 1 instância	1	-	1	2	3	7
Resposta sem prorrogação de prazo e sem recurso	13	-	2	-	-	15

Resposta com pedido de prorrogação de prazo e sem recurso	5	-	2	-	-	7
Resposta sem prorrogação de prazo e após recurso em 1 instância	1	-	-	-	4	5
Total Geral	22	1	6	2	7	38

Nota: AC = Acesso Concedido; AN = Acesso Negado; APC = Acesso Parcialmente Concedido; II = Informação Inexistente; NSI = Não se trata de solicitação de informação

Fonte: dados da pesquisa.

Têm-se que dos 22 acessos concedidos, 13 (59,09%) referem-se a respostas fornecidas dentro do tempo hábil e atendendo ao que tinha sido demandado. O IF de Minas Gerais (IFMG) mesmo tendo sinalizado na plataforma “Fala.BR” que estava concedendo o acesso, não forneceu informações alegando que as perguntas constantes no pedido de acesso à informação dependiam de uma análise subjetiva sobre a governança e gestão do IF. O IFSC entrou em contato no dia 25/01/2022 por e-mail solicitando maiores detalhes e o contexto para poder responder às perguntas encaminhadas, sendo respondido o e-mail, mas não se obteve resposta após os esclarecimentos, mesmo o solicitante tendo reforçado o pedido.

Interessante frisar que o IF da Bahia (IFBA) sinalizou na plataforma “Fala.BR” a opção “Acesso Negado” alegando que não poderia ser respondida por um único servidor, pois tratava-se de pedido desproporcional e desarrazoado, pois demandaria uma paralização grande do trabalho do servidor somente para se dedicar a esta demanda, o que impediria o andamento dos afazeres regulares do servidor por, provavelmente, mais de um dia de expediente. Alegou também que a natureza da demanda seria multidisciplinar, o que tornaria imprecisas as informações obtidas por meio de apenas um servidor. Mesmo após o recurso em 1ª instância a Chefia do Gabinete da Reitoria reiterou a resposta anteriormente fornecida, mesmo que todas as perguntas pudessem ser respondidas por um único setor e

estivessem ligadas ao processo de governança na instituição. Cruz e Zuccolotto (2021) contestam tal alegativa, pois os órgãos abrangidos pela LAI devem possuir uma estrutura administrativa que atenda as demandas de solicitação de informações, pois pode impactar na perda deste direito pela sociedade.

O IF do Mato Grosso (IFMT) e o IF do Sudeste de Minas Gerais (IFSEMG) sinalizaram “Informação Inexistente”; O IFMT justificou que não tinha setor ou estrutura implantada para a condução da Governança na organização, somente setores que cuidam de partes do assunto, assim sendo não tendo a informação solicitada, ao passo que o IFSEMG alegou que os Institutos Federais não são instituições de ensino superior, mas sim instituições de ensino técnico tecnológico.

O IF de Sergipe (IFS) e o IF do Amazonas (IFAM) especificaram na plataforma “Fala.BR” que “Não se trata de solicitação de informação” alegando que as informações requeridas não se encontravam no escopo da Lei nº 12.527/11 (BRASIL, 2011), razão pela qual não foi possível obter a pesquisa desejada por este canal. Estes pesquisadores ressaltam que o entendimento da CGU é que é cabível a possibilidade do uso de questionários como meio de se obter acesso à dados públicos (precedentes nos processos CGU: 99945.000446/2019-501 e 99909.002840/2019-692).

Os IF Farroupilha (IFFAR), IF de Brasília (IFB), IF Catarinense (IFC), IF do Acre (IFAC) e IF do Tocantins (IFTO) classificaram como “Acesso Parcialmente Concedido”, especificando que parte da informação demandaria mais tempo para produção, sendo desproporcional ou desarrazoado. Após esclarecimentos adicionais, os IF de São Paulo (IFSP) e IFFAR responderam a todas as solicitações, ao passo que os IFC e IFAC não. Os outros IFs realmente forneceram somente uma parte das informações.

Ressalte-se que dentre as condutas ilícitas relacionadas no artigo 32 da LAI, que ensejam a responsabilidade do agente público, consta a recusa de fornecimento da informação requerida ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa, no entanto Cruz e Zuccolotto (2021) constataram que há dificuldade na aplicação de sanções, havendo assim uma potencialização de formalismos na aplicação da lei.

6.2. Governança

O IFTO, IF do Rio de Janeiro (IFRJ), IF do Sul de Minas Gerais (IFSULDEMINAS) e o IFSEMG não responderam aos questionamentos alegando que a estrutura de Governança se encontrava em construção.

Já o IFMT alegou que não é uma instituição de ensino superior, nos termos da Lei de Criação dos Institutos Federais. E concernente ao tema Governança, buscou justificar que não se tratava de pedido de informação, mas sim de solicitação para pesquisa acadêmica/profissional. Ressalte-se que o normativo não faz distinção para o uso da informação, caracterizando tais respostas como cerceamento de acesso à informação.

O IF Fluminense (IFF), ao analisar o pedido apresentado, justificou que o objeto das perguntas seria de uma pesquisa opinativa, de natureza subjetiva, sobre gestão pública direcionada a servidores públicos, haja vista que o direito à informação previsto na Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) compreende o acesso a informações produzidas ou custodiadas pelo poder público, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas, assim o pedido efetuado foi considerado, por esta instituição, fora do escopo previsto pela LAI, por não solicitar, propriamente, informações públicas.

Os IFs IFBA, IFAC, IFC, IFMG e IFAM justificaram que não poderiam ser elaboradas respostas por um único servidor ou servidora, pois se tratava de pedido desproporcional e desarrazoado, visto que demandaria uma paralização grande do trabalho de(a) servidor(a) somente para se dedicar a esta demanda, o que impediria o andamento dos afazeres regulares do(a) servidor(a) por, provavelmente, mais de um dia de expediente. Enfatizaram também que a natureza da demanda seria multidisciplinar, o que tornaria imprecisas as informações obtidas por meio de apenas um(a) servidor(a).

Ao passo que o IFS respondeu simplesmente solicitando que o questionário fosse encaminhado diretamente para a Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional (prodin@ifs.edu.br), não sendo fornecida mais nenhuma informação.

Destarte, não foram obtidas respostas de 12 IFs, representando 31,58% das instituições pesquisadas, as respostas dos demais IFs estão elencadas nas tabelas 02 e 03, as quais apresentam as categorias mais evidenciadas nas sentenças descritas.

Ao serem indagadas sobre quais seriam os fatores essenciais considerados para a construção de uma política de governança, obteve-se as respostas elencadas na Tabela 02.

Um único IF poderia apontar vários fatores, tais como o IFSP que apontou quatro, e os IFPE, IFSP e IFMA que apontaram três, cada uma. No entanto, 12 IFs apontaram somente um único fator dentre os elencados na Tabela 02.

Tabela 2 - Fatores para a construção de governança

Fatores	Qde
Normativos	13
Sensibilização das lideranças	9
Participação das instâncias internas, externas e demais partes interessadas	4
Comitê de governança	3
Melhoria do desempenho da intuição	3
Melhorar a qualidade dos serviços prestados a comunidade	3
Avaliação, direcionamento e o controle/monitoramento da gestão	3
Criação de uma diretoria	2
Conhecimento técnico dos dirigentes	1

Fonte: dados da pesquisa.

Fatores como os princípios basilares das instituições, as diretrizes a serem seguidas, no caso das IES públicas, os normativos que a estabelecem, com definição clara das responsabilidades e objetivos da IES, assim como os instrumentos com os quais a estrutura organizacional irá conduzir e monitorar a governança, foram apontados por 13 IFs como necessário para a construção da governança.

Esta situação está relacionada ao fato de que o Brasil possui uma visão legalista (*code law*), havendo sempre a necessidade de legislação que discipline e forneça as orientações necessários para o processo de implantação e orientação de procedimentos no âmbito público.

A construção de qualquer política de governança pressupõe articulação sistêmica para mobilização das mais diversas áreas administrativas e de atuação a que atravessam uma organização, seja ela pública ou privada. No âmbito da Administração Pública, é essencial que a construção de um novo modelo de tomada de decisão envolva o corpo político e funcional de forma global - desde a mais alta cúpula, passando por todos os servidores, terceirizados, estagiários - todos

verdadeiramente engajados na promoção de um ambiente institucional ético, íntegro e de elevado desempenho.

Assim, faz-se necessário o envolvimento da gestão, o conhecimento do tema pela comunidade, a formatação das estruturas de governança e o entendimento da instituição de como aplicar na sua realidade os mecanismos de liderança, estratégia e controle.

É essencial dimensionar os requisitos de estrutura e direção para que uma organização possa gerenciar apropriadamente suas operações; nesse aspecto, o gerenciamento de riscos, a transparência das informações e a realização de processos dentro das regras estabelecidas são fundamentais.

Ressalte-se que somente o IFFAR realçou a necessidade de conhecimento técnico dos dirigentes e a devida disponibilidade de força de trabalho qualificada. Situação preocupante, pois conforme Rodrigues e Veras Machado (2021) pela falta de capacitação adequada, pode haver o não cumprimento de obrigações estabelecidas nos normativos vigentes, possibilitando a diminuição e fragilização dos controles existentes e ocasionando um descompasso entre o exigido e o efetivamente praticado, devido aos padrões normativos profissionais estabelecerem orientações conceituais, no entanto não promoverem uma metodologia específica a ser utilizada para incrementá-las (PICKETT, 2010).

Quando indagados sobre as atuais práticas em desenvolvimento nas IFs, tem-se as 77 ações identificadas nas respostas obtidas e elencadas na Tabela 03.

Tabela 3 - Ações de governança

Ação	Qde
Normativos	13
Gestão de riscos	10
Integridade	10
Criação e fortalecimento de estruturas específicas e especializadas	10
Planejamento estratégico	8
Transparência	8
Monitoramento das ações	6
Capacitação	4
Avaliação	2
Autoavaliação	2
Representação de todas as partes interessadas em órgãos colegiados	1
Segregação de funções e fluxos de trabalho estabelecidos	1
Monitoramento do mapeamento de processos	1
Elaboração de relatórios	1
Total	77

Fonte: dados da pesquisa.

Como a questão era do tipo “aberta”, os IFs poderiam elencar várias práticas, tais como o IFFAR que apontou sete, e os IFPR, IFMS e IFSul que apontaram seis, cada uma. No entanto, 11 IFs apontaram somente uma única ação das elencadas na Tabela 3.

Com base nas respostas obtidas, mais uma vez as instituições referem-se a normas para poderem mencionar sobre as atuais práticas de governança, sendo citados os regimentos internos, Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017), Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008), estatuto e portarias/resoluções internas à entidade e relacionadas a temática.

O direcionamento do planejamento estratégico é efetuado baseando-se em relatórios, políticas e demais documentos organizados em um referencial estratégico para construção das peças de planejamento. Ao passo que o monitoramento das ações da gestão com base em riscos apreciados acompanhados pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles, com base em indicadores e metas estabelecidas, bem como elaborando, executando e monitorando os Planos de Integridade e Política de Gestão de Riscos e Controles Internos.

O apoio às ações de capacitação nas áreas de governança, controle, risco, transparência e integridade da gestão foi apontado em quatro instituições.

O IF do Espírito Santo (IFES) respondeu que a política de Gestão de Riscos, Governança, Controle Interno e Integridade do IFES foi aprovada pelo Conselho Superior na data de 18 de junho de 2021. Este documento foi construído por etapas, haja vista que envolve agrupamentos complexos de informações e atividades interligadas.

Na implementação do Comitê de Governança nos termos do Decreto n. 9.203/2017 alterado pelo Decreto n. 9.901/2019 (BRASIL, 2019), os princípios e as diretrizes constantes nessas normas, bem como as orientações constantes nos guias e manuais elaborados pelo Comitê Interministerial de Governança são os norteadores para a definição de fatores mais importantes para a construção de uma política de governança nas instituições.

A Governança da instituição é algo amplo e que envolve toda a organização. Como referência de ações e boas práticas, têm-se também o Levantamento Integrado de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU), aplicado anualmente pelo TCU, elenca diversas propostas de práticas a serem implementadas pelas organizações públicas federais. Por buscar contemplar instituições de natureza diversa, o questionário possui um caráter relativamente

generalista, portanto, os IFs devem buscar encontrar e atender com excelência as ações mais aderentes a sua razão de ser (missão institucional e objetivos estratégicos).

7. CONCLUSÃO

Dentre os fatores considerados como principais na construção de uma política de governança em um IF, tem-se que o estabelecimento de normativos, seja lei, decretos ou Instruções Normativas, bem como orientações internas à própria instituição, foi apontado por 13 IFs como necessário neste processo e isso pode estar relacionado a visão legalista (*code law*) que o Brasil possui, a qual sempre estabelece a necessidade de legislação para disciplinar a realização de atividades no âmbito público, estando muito enraizado o pensamento que o servidor público só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Tal visão também reflete sobre a adoção das atuais práticas de governança nos IFs, sendo que a indicação de construção de normativos internos, bem como referências a legislação externa à entidade, obteve a maior frequência.

O avanço nos critérios de Governança é fundamental na busca dos objetivos institucionais, desta forma o desenvolvimento das ações elencadas nesta pesquisa, bem como outras que não foram evidenciadas nas respostas, possibilitam melhorar os indicadores institucionais e conseqüentemente oferecer melhores resultados à sociedade, as formas utilizadas para desenvolver essas práticas de governança devem alinhar as atividades do corpo gestor em prol da busca dos objetivos estratégicos consolidados no relatórios internos.

Quanto à Transparência Passiva, os resultados aqui apresentados evidenciam um bom nível de conformidade ao normativo da LAI,

haja vista que foram obtidas respostas de todos os Institutos Federais de Ensino, com tempo médio de 20,39 dias, compreendendo o período entre solicitação e resposta ao recurso em 1ª instância, de cinco dias em três Institutos, até 57 dias. Contribuindo para diminuir a assimetria informacional entre os administradores e os administrados e auxiliando os órgãos de controle nas fiscalizações e no acompanhamento da correta aplicação dos recursos públicos, através de denúncias e participação ativa.

Neste trabalho há limitações e assim sugere-se que novas pesquisas sejam desenvolvidas visando compreender como os gestores dessas instituições implementam os mecanismos de transparência e governança, analisando o contexto institucional.

REFERÊNCIAS

- BAUER, M. Análise de conteúdo clássica uma revisão. *In*: BAUER, M.; GASKELL, G. (Eds.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2014.
- BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Brasília, DF: Casa Civil, 2012.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2008.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2011.
- BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Brasília, DF, 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 9.901, de 08 de julho de 2019**. Brasília, DF, 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e outros entre jurisdicionais ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF, 2020.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, p. 370-395, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>. Acesso em: 11 maio 2022.

CRUZ, G. J. L.; ZUCCOLOTTO, R. Transparência passiva no judiciário: uma análise da aplicação da lei de acesso à informação nos Tribunais de Justiça estaduais. **Enfoque: reflexão contábil**, v. 40, n. 3, p. 159-177, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v40i3.50355>. Acesso em: 11 maio 2022.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaaios FEE**, v. 35, n. 2, 2014.

GAYGIZIS, E. How are cultural dimensions and governance quality related to socioeconomic development? **The Journal of Socio-Economics**, [S. l.], v. 47, p. 170-179, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.socec.2013.02.012>. Acesso em: 11 maio 2022.

LIMA, M. P.; ABDALLA, M. M.; LIMA OLIVEIRA, L. G. A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 71, ed. esp., p. 232-263, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4662>. Acesso em: 11 maio 2022.

LINDBERG, S. I. Mapping accountability: core concept and subtypes. **International Review of Administrative Sciences**, [S. l.], v. 79, n. 2, p. 202-226, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852313477761>. Acesso em: 11 maio 2022.

MANDELI, K. N. New public governance in Saudi cities: an empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. **Habitat International**, [S. l.], v. 51, p. 114-123, 2016.

MANN, H. H. The influence of new public management practices on the attitudinal change of government employees toward accountability. **International Journal of Business and Social Science**, v. 2, n. 23, 2011.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2018.

PERES, L. N. *et al.* Transparência Passiva do Governo Federal Brasileiro: o mesmo acesso para todos? **Revista Universo Contábil**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 140-159, jun. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4270/ruc2020319>. Acesso em: 11 maio 2022.

PICKETT, K. H. S. **The essential handbook of internal auditing**. 3. ed. Chichester: John Wiley & Sons, 2010.

RODRIGUES, R. C.; VERAS MACHADO, M. V. Atuação da auditoria interna nas Universidades Federais Brasileiras. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 13, n. 4, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v13i4.11151>. Acesso em: 11 maio 2022.

SARACENO, R. D. F.; MONTEIRO, D. A. A. Lei de Acesso à Informação: estudo da transparência passiva e transparência ativa na Universidade Federal da Bahia. **Gestão & Planejamento-G&P**, Salvador, v. 22, n. 1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.53706/gep.v.21.6216>. Acesso em: 11 maio 2022.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>. Acesso em: 11 maio 2022.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília, DF, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 11 maio 2022.

Capítulo 4

**PROGRAMA DE INTEGRIDADE DA
UFPR: UMA PERSPECTIVA SOBRE
A GESTÃO DA ÉTICA, CONTROLES
PREVENTIVOS E ACCOUNTABILITY**

*UFPR integrity program: a perspective on ethics management,
preventive controls and accountability*

*Programa de integridad UFPR: una perspectiva de gestión
ética, controles preventivos y accountability*

DOI: 10.31560/pimentacultural/2022.96177.4

Debora Ceciliotti Barcelos (UFPR/IFES)