

GOVERNANÇA NA RELAÇÃO ENTRE OS INSTITUTOS FEDERAIS E FUNDAÇÕES DE APOIO: AVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO A CRITÉRIOS DE TRANSPARÊNCIA PELOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA REGIÃO CENTRO-OESTE

GOVERNANCE IN THE RELATIONSHIP BETWEEN FEDERAL INSTITUTES AND SUPPORT FOUNDATIONS: ASSESSMENT OF THE ADEQUACY FOR TRANSPARENCY CRITERIA BY THE FEDERAL INSTITUTES OF EDUCATION, SCIENCE AND TECHNOLOGY OF THE CENTRAL-WEST REGION

Área temática: Temas Transversais

HURTADO, Angelo Borralho¹
FERNANDES, Ênio de Paula²
ARAÚJO, Geraldino Carneiro de³
FIGUEIREDO, Jeovan de Carvalho⁴

RESUMO

Este estudo aborda a governança pública e a adequação de um de seus principais mecanismos, a transparência, na relação entre Instituições Federais de Ensino e Fundações de Apoio. A pesquisa justifica-se diante da crescente demanda social e normativa por mais transparência na utilização dos recursos públicos, de modo a mitigar riscos de fraudes, corrupção e possibilitar condições para uma boa governança pública. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória e descritiva, voltada para a compreensão do fenômeno de interesse em um dado entorno geográfico. Para se determinar o nível de transparência dos Institutos Federais, foi utilizada uma escala de intensidade baseada na existência (ou não) de critérios de transparência extraídos das determinações do Acórdão nº 1.178/2018 – Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), que avaliou o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão dos recursos públicos nas relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior e os Institutos Federais com as Fundações de Apoio. Foi realizada uma pesquisa nos sítios eletrônicos dos Institutos Federais da Região Centro-Oeste do Brasil. Os resultados demonstram que apenas uma das instituições analisadas buscou adequar seu sítio eletrônico aos critérios de transparência determinados pelo TCU.

Palavras-chave: Transparência. Instituto Federal. Fundações de Apoio.

ABSTRACT

This study address public governance and the adequacy of one of its main mechanisms: transparency, in the relation between Federal Education Institutions and Supporting Foundations. The research is justified by the growing social and normative demand for greater

¹ E-mail: angelo.hurtado@ifms.edu.br UFMS – Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP).

² E-mail: enio.fernandes@ufms.br UFMS – Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP).

³ E-mail: geraldino.araujo@ufms.br UFMS – Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

⁴ E-mail: jeovan.figueiredo@ufms.br UFMS – Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

transparency in the use of public resources in order to mitigate risks of fraud, corruption and enable conditions for good public governance. This is a qualitative research of exploratory and descriptive nature, focused on the understanding of the phenomenon of interest in a given geographical environment. To determine the level of transparency of the Federal Institutes, an intensity scale was used, based on the existence (or not) of transparency criteria extracted from the determinations of Judgment No. 1.178 / 2018 - Plenary, of the Court of Auditors of the Union (TCU), which assessed the compliance of the rules on transparency in the management of public resources in the relations between the Federal Higher Education Institutions and the Federal Institutes with the Supporting Foundations. A survey was conducted on the websites of the Federal Institutes of the Midwest region of Brazil. The results show that only one of the analyzed institutions sought to adapt its website to the transparency criteria determined by the TCU.

Keywords: Transparency. Federal Institute. Supporting Foundations.

1 INTRODUÇÃO

As reformas pelas quais passou a Administração Pública brasileira trouxeram evoluções em termos de gestão e controle, porém o nível de desburocratização não foi suficiente às exigências de flexibilidade na gestão de programas e projetos de pesquisa científica e tecnológica, no contexto de uma sociedade do conhecimento que demanda a interação entre governo, instituições de pesquisa e empresas com vistas ao melhor posicionamento do País em inovação (PEREGRINO, 2018).

O adequado fomento e desenvolvimento de pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação demanda uma legislação mais adequada à dinamicidade típica do setor produtivo e o do desenvolvimento tecnológico e científico (SOARES; PRETE, 2018).

O Novo Marco Regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação veio com o intuito de simplificar e flexibilizar a relação entre a burocracia e a ciência, utilizando como plataforma de desenvolvimento de projetos as Fundações de Apoio. Como contrapartida à flexibilização, exigências de critérios de governança, como controle interno e transparência (SOARES; GONTIJO, 2018).

O Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, expediu acórdão trazendo determinações às instituições federais de ensino e às fundações de apoio no que tange ao cumprimento de boas práticas de transparência em suas relações (BRASIL, 2018).

Dentre as instituições federais de ensino encontram-se os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que, distribuídos por todas as regiões do país, compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, e possuem a missão de ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas (RODRIGUES; GAVA, 2016).

Os Institutos Federais destacam-se por possuírem políticas consistentes para o desenvolvimento da pesquisa aplicada, inovação e capacitação e alto grau de transferência de tecnologia aplicada a produtos e processos, por meio da extensão tecnológica (CONIF, 2019).

Nesse sentido, as Fundações de Apoio surgem como parceiras na busca de maior eficiência no desenvolvimento de projetos, dando suporte administrativo e realizando compras

no mercado nacional e internacional, dentre outras atividades, cobrando um custo operacional das entidades apoiadas (OLIVEIRA; CINTRA, 2018).

Portanto, como objetivo, o presente trabalho visa a avaliar o nível de transparência dos Institutos Federais em suas relações com Fundações de Apoio, de modo a identificar critérios de transparência determinados pelo TCU que não estão sendo adotados pelas instituições.

A pesquisa justifica-se diante da crescente demanda social e normativa por mais transparência na utilização dos recursos públicos, de modo a mitigar riscos de fraudes, corrupção, possibilitar condições para uma boa governança pública e fomentar o controle social.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e a relação com as Fundações de Apoio

Criada pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica constituiu-se pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), pelos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), pelas Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e pelo Colégio Pedro II (CALLIARI, 2018).

Embora a lei de criação dela tenha sido publicada em 2008, sua criação histórica remete ao ano de 1909, com a criação das primeiras Escolas de Aprendizes Artífices, uma em cada unidade da federação. Com o passar dos anos, diversas etapas de estruturação e reordenamento ocorreram, com instituições já existentes sendo incorporadas e formando a atual composição da Rede Federal (CONIF, 2019).

Segundo dados do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), atualmente a rede conta com 38 Institutos Federais, dois Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS) e o Colégio Pedro II.

Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas (BRASIL, 2008).

Ocupando todas as regiões do Brasil, a rede conta atualmente com 643 *campi*, mais de um milhão de matrículas e cerca de 80 mil servidores - professores e técnico-administrativos (CONIF, 2019).

Segundo Calliari (2018), o modelo de implementação buscou alavancar o desenvolvimento regionalizado do país, dando à rede uma atuação de política pública com função de intervenção nas realidades locais, por meio do ensino científico e tecnológico.

Os Institutos Federais propõem agregar à formação acadêmica a preparação para o trabalho e discutir os princípios das tecnologias a ele concernentes [...] ao trabalhar na superação da separação ciência/tecnologia e teoria/prática, na pesquisa como princípio educativo e científico, nas ações de extensão como forma de diálogo permanente com a sociedade [...] essas instituições podem representar o desafio a um novo caminhar na produção e democratização do conhecimento. (PACHECO, 2010, p. 10; 20; 24).

Ciência e burocracia são incompatíveis. Embora necessários, os controles burocráticos podem tornar a pesquisa científica ineficiente, pois, no afã de coibir as não conformidades,

acabam engessando o processo e, por consequência, atrasando o desenvolvimento científico e a inovação (OLIVEIRA; CINTRA, 2018).

Nesse sentido, as Fundações de Apoio surgem como parceiras na busca de mais eficiência no desenvolvimento de projetos. Segundo os autores Oliveira e Cintra (2018, p. 56-57):

A função das Fundações de Apoio é dar suporte administrativo e finalístico aos projetos institucionais, com especialização na gestão administrativo-financeira dos projetos [...] compras no mercado nacional e internacional (importação); operacionalização de departamentos de pessoal, financeiro, de contabilidade; assessoria jurídica; serviços de arquivo; prestação de contas; entre outras, com respectivas soluções tecnológicas e de atendimento para esse suporte. Nesse sentido, as Fundações de Apoio fazem uma cobrança de custo operacional para cobrir as despesas inerentes a esses processos de gestão.

Alinhado a esse contexto, a publicação do Novo Marco Regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação tornou o ambiente ainda mais favorável para a utilização das Fundações de Apoio pelas Instituições Federais de Ensino.

2.2 Novo Marco Legal em Ciência, Tecnologia e Inovação

O Novo Marco Regulatório (ou Legal) em Ciência, Tecnologia e Inovação, disposto pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e regulamentado pelo Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, concebe importantes mudanças no âmbito do desenvolvimento da pesquisa no Brasil.

Com o intuito de simplificar e desburocratizar os procedimentos licitatórios relacionados à pesquisa científica, técnica e de inovação, o Novo Marco Legal modernizou a legislação relacionada à pesquisa, distanciando-se de um modelo puramente gerencial com a adoção de conceitos de uma gestão societal (SOARES; GONTIJO, 2018).

As entidades privadas, em especial as Fundações de Apoio, ganham papel de destaque na formação, na implementação e no desenvolvimento da pesquisa e da inovação, cabendo ao Estado o papel estratégico de utilização do seu poder de compra para o fomento.

[...] o que se extrai é que, a partir de uma visão pragmática, a gestão pública somente consegue enfrentar os desafios da implementação desse ousado projeto a partir da modificação de seu eixo de gravitação estrutural. A interseção cooperativa entre agentes para potencializar os projetos de inovação somente podem se dar dentro de uma racionalidade societal, tomando como fonte o estabelecimento de canais de participação altamente permeáveis, com funções bem definidas no que diz respeito aos aspectos deliberativo e de fiscalização e que possuam real chance de influência no fazer estatal, a servir como ponte entre os objetivos do Estado brasileiro e a concretização de um novo projeto de desenvolvimento para o país. (SOARES; GONTIJO, 2018, p. 182).

As alterações trazidas pelo Novo Marco Legal vão ao encontro da nova função constitucional do Estado em relação ao tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. A Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, inseriu no texto da Carta Magna o dever do Estado na promoção e no incentivo do desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação (BRASIL, 2015).

Para Soares e Gontijo (2018), essa participação estatal deve ser tida em uma nova dimensão que leve em conta os sujeitos que participam desses ramos do conhecimento,

tratando-se assim de uma modificação estrutural no agir do Estado. Surge a necessidade do estabelecimento de uma maior interseção entre a esfera pública e a sociedade, de modo que a participação social não seja apenas formal, mas também substancial.

No modelo de administração gerencial, a participação social não encontra espaço na tomada de decisão do núcleo estratégico, cabendo-a tão somente o papel do controle social que, para ser executado, depende de burocracias e de políticas de transparência que nem sempre são ideais (DE PAULA, 2005). As novidades trazidas pelo Novo Marco Legal democratizam a estrutura estatal e desburocratizam as parcerias entre particulares e o Estado (SOARES; GONTIJO, 2018).

Outra contribuição importante trazida pelo Novo Marco Legal foi a definição conceitual para as Fundações de Apoio. Criadas com a finalidade de dar suporte administrativo e finalístico a projetos de pesquisa, ensino e extensão das Instituições Federais de Ensino Superior e das Instituições de Ciência e Tecnologia em geral, às Fundações de Apoio poderão ser delegadas a captação, a gestão e a aplicação das receitas próprias da ICT pública (BRASIL, 2016).

Sendo que o relacionamento universidade-empresa no Brasil ainda tem desafios a serem superados (Figueiredo et. al, 2019), e as ICTs, principalmente as universidades e institutos federais, são importantes promotores da inovação no país (Faedo, 2019), as Fundações de Apoio ganham importância nas iniciativas de desenvolvimento científico e tecnológico, promovidas em parceria com outras organizações públicas ou privadas.

Segundo Oliveira e Cintra (2018), diante da ineficiência da autogestão das instituições públicas, as Fundações de Apoio têm ampliado seu alcance nos projetos executados e cada vez mais se especializado no que tange às boas práticas de Governança Corporativa e de Gestão da Qualidade, atingindo um nível de modelo de agilidade, flexibilidade e eficiência.

Diante dessas permissões legais mencionadas, pode-se afirmar que as Fundações de Apoio serão os vetores das ações em pesquisa científica, tecnológica e de inovação, e, por conseguinte, grande catalisadora da gestão da propriedade intelectual dos respectivos agentes dessa cadeia (OLIVEIRA; CINTRA, 2018).

Segundo o Tribunal de Contas da União (2018), com o Novo Marco Legal houve um grande crescimento no número de Fundações de Apoio criadas no Brasil. Dentre as instituições públicas apoiadas pelas fundações encontram-se os Institutos Federais.

As simplificações e desburocratizações trazidas pelo Novo Marco Legal focam nos mecanismos de gestão e fiscalização, impactando nos processos licitatórios e na prestação de contas. Em contrapartida à flexibilização durante o processo, adota-se o controle por resultados e exigem-se critérios uniformizados de governança e transparência (BRASIL, 2016; DA MATA; CORDEIRO, 2018).

2.3 Governança Pública e a Transparência

De acordo com Gonçalves (2005, p. 1), o termo governança (*governance*) foi criado pelo Banco Mundial, como “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”, ou seja, é a forma de como o governo exerce o poder na administração de recursos, de como planeja suas ações sociais e econômicas.

Para o autor, nesse caso, duas questões são fundamentais:

- a) A ideia de que uma “boa” governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (Santos, 1997, p. 340-341);

b) A questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder (Banco Mundial, 1992 apud Diniz, 1995, p. 400). (GONÇALVES, 2005, p. 2).

Gonçalves (2005, p. 2) usa, em seu artigo, a palavra governança “como um problema das relações internacionais, partindo de sua dimensão política, e buscando identificar a sua importância para o Direito Internacional”, e relata que ela deve ser usada com cuidado, pois há vários significados para esse termo, pois engloba toda a sociedade, nos aspectos sociais, culturais, políticos e pessoais. Isto porque, com a globalização, o poder político alterou-se de forma significativa, e, portanto, cabe destacar que “governança não é o mesmo que governo” (ROSENAU, 2000 apud GONÇALVES, 2005, p. 5).

Em 1980, a crise fiscal mundial fez surgirem novas formas de se pensar a economia e a política. Com isso, especificamente no setor público, a governança tornou-se um marco para tornar o Estado mais eficiente, e, assim, algumas práticas para alcançá-la foram estabelecidas, como: transparência, integridade e prestação de contas (BRASIL, 2014).

A partir daí, segundo o TCU (BRASIL, 2014), várias instituições começaram a abordar o tema, como a International Federation of Accountants, o Australian National Audit Office, o The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, o Office for Public Management Ltd, o Independent Commission for Good Governance in Public, o Banco Mundial, e o Institute of Internal Auditors, com o objetivo de verificar quais eram as condições básicas para melhorar a “governança nas organizações públicas”. Todas concordaram que,

para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada). (BRASIL, 2014, p. 13).

Um dos pontos-chave para a governança refere-se à transparência dos atos públicos, que o Brasil adotou com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação, que passou a ser um instrumento de grande valia para se ter o acesso à informação e “monitoramento, controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos” (BRASIL, 2014, p. 15).

A Lei de Acesso à Informação preconiza que os sítios eletrônicos das instituições devem disponibilizar as informações de forma clara e de fácil acesso, e que ainda possuam um campo para requerimentos em casos de informações não encontradas. Ou seja, o simples depósito de dados não pode ser considerado como acesso adequado à informação (ZAGANELLI; MIRANDA, 2017).

Para melhor caracterizar o que seja transparência, um dos princípios básicos de governança para o setor público, o TCU (BRASIL, 2014) cita o que ela significa sob a visão do Banco Mundial:

Transparência: caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros. (BRASIL, 2004, p. 34).

É importante destacar que para se obter transparência, algumas práticas relacionadas a pessoas e competência são essenciais, como:

- a) Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
- b) Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.
- c) Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.
- d) Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais. (BRASIL, 2014, p. 40-41).

Como se pode observar, o Brasil tem muitos desafios a serem enfrentados para se ter governança no setor público, como: “manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; racionalização dos gastos públicos; e investimento em setores chave como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações etc.)” (BRASIL, 2014, p. 5), e a transparência é um desses desafios muito importante.

A partir da última década, o TCU tem atuado de maneira a buscar uma formalização e padronização dos mecanismos de governança nas instituições públicas brasileiras. Diversos trabalhos desenvolvidos abordam direta ou indiretamente o tema governança, por exemplo, o Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública (ciclos 2014, 2017 e 2018), a realização de auditoria operacional de avaliação da susceptibilidade à fraude e corrupção na Administração Pública, além da adoção em suas auditorias dos critérios de governança constantes em seus manuais e referenciais ligados à governança.

2.4 O Acórdão do TCU a as determinações às Instituições Federais de Ensino

Compete ao Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo, a realização de auditorias de fiscalização em atos e contratos que resultem em receita ou despesa, praticados por responsáveis sujeitos a sua jurisdição (BRASIL, 1992).

O TCU tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, e ela abrange qualquer órgão ou entidade que utilize, arrecade, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, bem como os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado prestem serviço de interesse público ou social (BRASIL, 1992).

Considerando o contexto apresentado, as relações entre as Instituições Federais de Ensino e as Fundações de Apoio, pano de fundo do objeto do presente artigo, enquadram-se no extenso rol de atos e contratos sob a fiscalização do TCU.

Com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos nas relações entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior e os Institutos Federais, o TCU realizou, em 2016, auditoria por meio da distribuição de questionários eletrônicos às entidades, abrangendo suas relações no período de 2013 a 2016. Responderam ao questionário 81 Fundações de Apoio e 63 instituições apoiadas, representando cerca de 85% do escopo da fiscalização (BRASIL, 2018).

Como resultado da auditoria realizada, expediu-se o Acórdão nº 1.178/2018 – Plenário, onde o TCU propôs uma série de medidas, com foco na regulação, no controle e na transparência, a serem implementadas pelo Ministério da Educação, pelas Instituições Federais de Ensino e pelas Fundações de Apoio (BRASIL, 2018).

Dentre as medidas exaradas pelo TCU, consta a determinação às Instituições Federais de Ensino a atenderem requisitos relativos à transparência, por dever de observar o princípio da publicidade, relacionadas à divulgação de informações em seus sítios eletrônicos sobre contratos e projetos que envolvam Fundações de Apoio.

As determinações dirigidas às Instituições Federais de Ensino não tiveram prazo de implementação estipulado no referido Acórdão, porém foi determinada a realização de ações de suas Unidades de Auditoria Interna nos próximos quatro exercícios para a verificação da implementação dos requisitos de transparência, tanto por parte de suas instituições quanto por parte das fundações com as quais se relacionam, bem como que as conclusões desses trabalhos sejam inclusas nos respectivos relatórios de gestão na seção “Governança, Gestão de Riscos e Controle Interno” (BRASIL, 2018).

3 METODOLOGIA

A análise do nível de transparência das Instituições Federais de Ensino nas suas relações com Fundações de Apoio calçou-se no Acórdão nº 1178/2018 elaborado pelo TCU. As determinações constantes no Acórdão trazem itens a serem atendidos pelas Instituições Federais de Ensino e pelas Fundações de Apoio com as quais se relacionem. Dentre os itens, foram selecionados os destinados às Instituições Federais de Ensino que são relacionados à transparência.

Os itens escolhidos no Acórdão são questões que podem ser avaliadas com dados secundários coletados diretamente dos sítios eletrônicos ou relatórios de gestão das instituições. A escolha ocorreu visando a garantir a viabilidade da coleta dos dados dentro do cronograma estipulado.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória e descritiva, voltada para a compreensão do fenômeno de interesse em um dado entorno geográfico. A análise qualitativa possui características intuitivas, maleáveis e adaptáveis a índices não previstos, sendo válida, sobretudo, na elaboração de deduções específicas sobre um acontecimento. Ademais, permite recorrer a indicadores não frequentiais susceptíveis a permitir inferências, por exemplo, a utilização de indicadores de presença ou ausência (BARDIN, 2009).

Para se determinar o nível de transparência das Instituições Federais de Ensino, foi utilizada uma escala de intensidade na qual é apresentada a relação de probabilidade de ocorrência dos eventos, com cinco graus de escala de valores (ZORZAL; RODRIGUES, 2015).

Essa escala foi construída em função dos percentuais de pontuação máxima a serem atingidos pelas Fundações de Apoio, os quais variam entre 0% e 100% e classificam os níveis de transparência em: baixo (0% a 20%), médio-baixo (21% a 40%), médio (41% a 60%), médio-alto (61% a 80%) e alto (81% a 100%) (ZORZAL; RODRIGUES, 2015).

O universo da pesquisa são os cinco Institutos Federais existentes na Região Centro-Oeste.

A justificativa da escolha pelos Institutos Federais deu-se pela natureza do ensino profissional, científico e tecnológico da Rede Federal, pano de fundo do Novo Marco Regulatório de Ciência, Tecnologia e Inovação, que trouxe protagonismo à atuação das Fundações de Apoio.

A justificativa do recorte pelo Centro-Oeste foi pelo fato de ser a região brasileira com o menor número de Institutos Federais (cinco) e dada à expectativa de possibilidade de comparação entre organizações similares, inseridas em um mesmo contexto regional.

O objeto de estudo foram os mecanismos de Transparência dos Sítios Eletrônicos dos Institutos Federais da Região Centro-Oeste em suas relações com Fundações de Apoio. A transparência foi analisada a partir da verificação do atendimento das determinações nos sítios eletrônicos dos Institutos Federais.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A primeira etapa da coleta de dados foi tabular as informações referentes à localização dos Institutos Federais no Brasil, dividindo-os por região, com a intenção de encontrar a região brasileira com o menor número de instituições. Para tanto, foi realizada pesquisa no sítio eletrônico do CONIF (Tabela 1).

Tabela 1: Distribuição das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica por regiões brasileiras

Região	Quantidade de instituições
Centro-Oeste	5
Nordeste	11
Norte	7
Sudeste	12
Sul	6
Total	41

Fonte: CONIF [s.d.].

Conclui-se da primeira etapa da coleta de dados que a região brasileira com o menor número de instituições da Rede Federal é a Centro-Oeste.

Assim, a segunda etapa da coleta de dados foi identificar quais são os Institutos Federais existentes na Região Centro-Oeste. Para tanto, foi realizada uma busca no sítio eletrônico do CONIF, onde foi possível extrair as informações pretendidas (Tabela 2).

Tabela 2: Composição da Rede Federal na Região Centro-Oeste por número de unidades

Estado	Instituição	Nº de unidades (<i>campus + Reitoria</i>)
DF	Instituto Federal de Brasília (IFB)	11
GO	Instituto Federal de Goiás (IFG)	15
	Instituto Federal Goiano (IF Goiano)	13
MT	Instituto Federal do Mato Grosso (IFMT)	24
MS	Instituto Federal do Mato Grosso do Sul (IFMS)	11

Fonte: CONIF [s.d.].

A terceira etapa da coleta de dados foi encontrar os sítios eletrônicos dos Institutos Federais, e, para tanto, foram realizadas buscas na plataforma Google pelos nomes das respectivas instituições (Quadro 1).

Instituição	Endereço eletrônico
Instituto Federal de Brasília (IFB)	https://www.ifb.edu.br/

Instituto Federal de Goiás (IFG)	https://www.ifg.edu.br/
Instituto Federal Goiano (IF Goiano)	https://www.ifgoiano.edu.br/home/
Instituto Federal do Mato Grosso (IFMT)	http://ifmt.edu.br/
Instituto Federal do Mato Grosso do Sul (IFMS)	https://www.ifms.edu.br/

Quadro 1: Endereços eletrônicos dos Institutos Federais da Região Centro-Oeste.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A quarta etapa foi identificar se os Institutos Federais da Região Centro-Oeste mantinham relação com Fundações de Apoio e, se sim, quais eram. Para tanto, foi realizada uma pesquisa exploratória nos sítios eletrônicos das instituições e na plataforma de buscas na internet Google.

Nos sítios eletrônicos das instituições foi utilizada a expressão “fundação de apoio” no campo destinado à busca. No Google, as pesquisas utilizaram a sigla da instituição acompanhada da expressão “fundação de apoio”.

Realizadas as buscas, foram encontradas cinco fundações de apoio que possuem algum tipo de relacionamento com os Institutos Federais do Centro-Oeste, sendo que uma delas se relaciona com duas instituições apoiadas (Quadro 2).

Quadro 2: Institutos Federais da Região Centro-Oeste e as Fundações de Apoio com as quais se relacionam.

Instituição apoiada	Fundação de Apoio
Instituto Federal de Brasília (IFB)	FINATEC – Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos
Instituto Federal de Goiás (IFG)	FUNAPE – Fundação de Apoio à Pesquisa
Instituto Federal Goiano (IF Goiano)	FAPEG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás
	FUNAPE – Fundação de Apoio a Pesquisa
Instituto Federal do Mato Grosso (IFMT)	Fundação UNISELVA
Instituto Federal do Mato Grosso do Sul (IFMS)	FACTO – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após identificados os endereços eletrônicos das instituições e as Fundações de Apoio, a quinta etapa da coleta de dados foi a verificação da existência ou não dos critérios selecionados nos respectivos sítios eletrônicos.

Os dados foram tratados e analisados por meio de tabelas, divididas por categorias, contendo itens escolhidos do Acórdão destinados às Instituições Federais de Ensino relacionados à transparência (Tabela 3).

Dessa forma foram identificadas onze categorias. Pontuou-se cada categoria utilizando uma pontuação dicotômica [1 = atendido pela Fundação de Apoio analisada, e 0 = quando não atendido] em relação à análise dos sítios eletrônicos de cada uma das Fundações de Apoio. Se essas categorias fossem todas atendidas, considerar-se-iam 100% de aderência aos critérios de transparência avaliados.

Tabela 3: Itens do Acórdão destinados às Instituições Federais de Ensino relacionados à transparência

Item	Descrição	Pontos máximos	IFB	IFG	IFG o	IFM T	IFM S
1	Implantar registro centralizado de projetos de ampla publicidade, assim entendido como um	1	0	0	1	1	0

	único sistema informatizado, de acesso público na internet, que permita acompanhamento concomitante da tramitação interna e da execução físico-financeira de cada projeto e que contemple todos os projetos, independentemente da finalidade, geridos por quaisquer fundações que apoiem a IFES ou IF, com divulgação de informações sobre os projetos						
2	Disponibilização na forma de relação, lista ou planilha que contemplem todos os projetos/agentes, de todas as fundações, para atender aos princípios da completude, da interoperabilidade e da granularidade	1	0	0	1	0	0
3	Possibilidade de filtrar, inclusive mediante pesquisa textual, de ordenar e de totalizar a relação de projetos e agentes por parâmetros	1	0	0	1	0	0
4	Possibilidade de gravação de relatórios a partir de lista ou relação, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações	1	0	0	0	0	0
5	Atualização tempestiva das informações disponíveis em seus sítios eletrônicos na internet	1	0	0	1	0	0
6	Divulgar informações institucionais e organizacionais que explicitem regras e condições do relacionamento com suas fundações de apoio	1	0	1	1	1	1
7	Divulgar seleções para concessão de bolsas, abrangidos seus resultados e valores, de forma a atender ao princípio da publicidade	1	1	1	1	1	1
8	Divulgar informações sobre agentes participantes dos projetos executados pela fundação de apoio	1	0	0	0	0	0
9	Divulgar metas propostas e indicadores de resultado e de impacto que permitam avaliar a gestão do conjunto de projetos, e não de cada um individualmente	1	0	0	0	0	0
10	Divulgar relatórios de avaliações de desempenho exigidas para instrução do pedido de renovação de registro e credenciamento, baseadas em indicadores e parâmetros objetivos, com demonstração dos ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração da fundação de apoio	1	0	0	1	0	0
11	Divulgar relatórios das fiscalizações realizadas em suas fundações de apoio	1	0	0	1	0	0
	Total de pontos	11	1	2	8	3	2
	Percentual máximo de pontos (%)	100,00	9,09	18,18	72,72	27,27	18,18

Legenda: IFB-Instituto Federal de Brasília; IFG-Instituto Federal de Goiás; IFGo-Instituto Federal Goiano; IFMT-Instituto Federal do Mato Grosso; IFMS- Instituto Federal de Mato Grosso do Sul

4.1 Análise dos dados

Como se pode observar, nenhuma das Instituições Federais de Ensino analisadas atingiu o patamar correspondente ao intervalo de nível alto de transparência (81% a 100%), de acordo com o que foi especificado na metodologia, sobre a intensidade do nível de transparência.

O IFGoiano (72,72%) foi a única instituição a atingir o intervalo correspondente ao nível médio-alto de transparência (61% a 80%).

Nenhuma instituição atingiu o intervalo correspondente ao nível médio de transparência (41% a 60%).

Já no intervalo correspondente ao nível médio-baixo de transparência (21% a 40%) encontra-se o IFMT (27,27%).

A maior incidência de instituições deu-se no intervalo correspondente ao nível baixo de transparência (0% a 20%), onde se encontram o IFG e o IFMS com o mesmo percentual (18,18%) e o IFB (9,09%).

Considerando os dados levantados, cerca de 27% dos critérios não são atendidos por nenhuma das instituições analisadas.

A ausência de “possibilidade de gravação de relatórios a partir de lista ou relação, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações” impacta diretamente na disponibilização das informações no conceito de transparência via dados abertos.

Outros dois critérios que não são preenchidos por nenhuma das instituições são os de “divulgar informações sobre agentes participantes dos projetos executados pela fundação de apoio” e de “divulgar metas propostas e indicadores de resultado e de impacto que permitam avaliar a gestão do conjunto de projetos, e não de cada um individualmente”, impactando diretamente no *accountability* das instituições.

Os critérios não atendidos (total ou parcialmente) pelas instituições impactam diretamente no nível de transparência e, conseqüentemente, na maturidade da governança das entidades analisadas.

Uma das explicações para a baixa pontuação pode ser a não adequação preventiva por parte das instituições apoiadas, uma vez que as instituições estão recebendo as primeiras ações de auditoria planejadas em função do Acórdão do TCU.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo principal analisar a governança nas Instituições Federais de Ensino por meio de um de seus mecanismos, a transparência. A análise deu-se em torno dos Institutos Federais da Região Centro-Oeste e utilizou como critério o Acórdão nº 1178/2018 – Plenário do Tribunal de Contas da União, que determinou requisitos relacionados à transparência a serem adotados pelas Instituições Federais de Ensino e as Fundações de Apoio com as quais mantenham relacionamento (BRASIL, 2018).

Os resultados observados demonstraram que nenhuma das instituições analisadas atingiu patamar de nível alto de transparência; o maior percentual foi auferido pelo IFGoiano, enquadrando-se no patamar de nível médio-alto de transparência, seguida do IFMT que se enquadrou no patamar de nível médio-baixo de transparência. Em seguida, classificaram-se o IFG, IFMS e IFB no patamar de nível médio-baixo de transparência.

Conclui-se do estudo realizado que mesmo com a existência de um Acórdão do TCU determinando a adoção de práticas voltadas à transparência, a adoção delas pelos Institutos Federais da Região Centro-Oeste ainda não é satisfatória, de forma que a disponibilização das informações é incompleta, não coadunando com as boas práticas de governança pública.

Ressaltam-se as limitações de que os resultados não podem ser generalizados, uma vez que se referem a Institutos Federais de uma única região do Brasil. Foram analisadas apenas requisitos referentes à determinações às Instituições Federais de Ensino especificados no

Acórdão, restringindo-se à existência ou não da informação no sítio eletrônico, não tendo sido realizada uma análise da qualidade da informação prestada.

Como possibilidades de novos estudos, sugere-se a replicação deles para os Institutos Federais das demais regiões brasileiras, assim como se sugere uma análise dos critérios constantes nas determinações às Fundações de Apoio.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de jul. de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF, 1992.

_____. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF, 2004.

_____. **Lei nº 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. Brasília, DF, 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.178/2018**. Plenário. Auditoria de conformidade que tem o objetivo de avaliar o cumprimento das normas de transparência aplicáveis aos relacionamentos das instituições federais de ensino superior e institutos federais com as fundações de apoio. Brasília: TCU, jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, 2014. Versão 2. 80 p.

CALLIARI, G. D. **Grau de adesão dos gestores às recomendações de auditoria interna: estudo de caso no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha**. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Profissionais Especializados em Educação). Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico do Porto, Portugal, 2018.

CONIF-Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. **Rede federal**. [s.d.]. Disponível em: <<http://portal.conif.org.br/br/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

DE PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005. p. 175-176.

FAEDO, J.Y.Y.; SILVA, M.A.C.; RESCH, S.; FIGUEIREDO, J. C. Fatores facilitadores de inovação em universidades: contribuições de casos brasileiros. **International Journal of Knowledge Engineering and Management (IJKEM)**, v. 8, ed. 20, 2019.



FIGUEIREDO, J.C.; DI SERIO, L.C.; GUILHERMINO, J.F.; MORAIS, W.A.C., NETO, V.L. Innovation & Management Review, v. 16, n. 1, 2019. DOI 10.1108/INMR-08-2018-0065

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: ENCONTRO DO CONPEDI, 14., 2005. Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, CE, 2005. p. 16.

MATA, P. C. de O. A. da; CORDEIRO, M. N. M. Os princípios do novo marco regulatório de ciência, tecnologia e inovação. In: SOARES, Fabiana de Menezes; PRETE, E. K. E. (Orgs.). **Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p.116-132.

OLIVEIRA, A. G. de; CINTRA, L. P. O papel das Fundações de Apoio na Gestão de Projetos para o Desenvolvimento das Atividades dos Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs). In: SOARES, F. de M.; PRETE, E. K. E. (Orgs.). **Marco regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 54-66.

PACHECO, E. **Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Brasília, 2010. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3787-cartilha-eliezer-final&category_slug=marco-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 24 nov. 2019.

PEREGRINO, F. Questões sobre a burocracia e as sociedades industriais e do conhecimento. In: SOARES, F. de M.; PRETE, E. K. E. (Orgs.). **Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 22-40.

RODRIGUES, F. C. R.; GAVA, R. Capacidade de apoio à inovação dos institutos federais e das universidades federais no Estado de Minas Gerais: um estudo comparativo. In: **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, ed. 83, n. 1, p. 26-51, jan./abr. 2016.

SOARES, F. de M.; GONTIJO, P. A. C. O marco de ciência, tecnologia e inovação: práticas da gestão pública nos processos licitatórios. In: SOARES, F. de M.; PRETE, E. K. E. (Orgs.). **Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 174-198.

SOARES, F. de M.; PRETE, E. K. E. (Orgs.). **Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 13-19.

ZAGANELLI, J. C.; MIRANDA, W. V. de. Marco civil da internet e política pública de transparência: uma análise da e-democracia e do compliance público. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 633-646, 2017.

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M. Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de governança. **Biblios** [Internet],



IV SIMPÓSIO SUL-MATO-GROSSENSE DE ADMINISTRAÇÃO

ADMINISTRAÇÃO INOVADORA E SUSTENTÁVEL:
ANÁLISE E PERSPECTIVAS

ISSN 2675-4185



Lima, Peru, n. 61, p: 1-18, 2015. Disponível em:

<<https://www.redalyc.org/pdf/161/16144489001.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2019