



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

HUDSON PAULO ALENCAR IBIAPINA DE SOUSA

**ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU) E A GOVERNANÇA
DOS INSTITUTOS FEDERAIS**

**Teresina
2019**

HUDSON PAULO ALENCAR IBIAPINA DE SOUSA

**ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU) E A GOVERNANÇA
DOS INSTITUTOS FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Monique Menezes

Teresina
2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Processos Técnicos

S725a	<p>Sousa, Hudson Paulo Alencar Ibiapina de. Atuação da Controladoria Geral da União (CGU) e a governança dos Institutos Federais / Hudson Paulo Alencar Ibiapina de Sousa. -- 2019. 102 f.</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Pós-Graduação em Ciência Política, Teresina, 2019. “Orientação: Prof.^a Dr.^a Monique Menezes.”</p> <p>1. Controle interno. 2. Controladoria Geral da União. 3. Governança. 4. Instituto Federal do Piauí. 5. Instituto Federal do Ceará.. I. Título.</p> <p>CDD 352.430 981</p>
-------	---

HUDSON PAULO ALENCAR IBIAPINA DE SOUSA

**A ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU) E A
GOVERNANÇA DOS INSTITUTOS FEDERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Processos Decisórios.

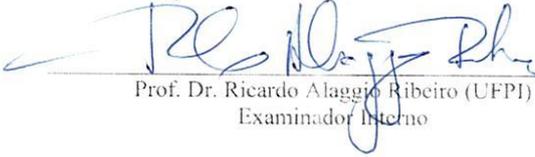
Orientadora: Profa. Dra. Monique Menezes

Aprovado em 16 de abril de 2019.

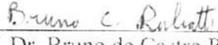
BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Monique Menezes (UFPI)
Orientadora



Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro (UFPI)
Examinador Interno



Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti (UFPA)
Examinador Externo à Instituição

AGRADECIMENTOS

Aprofundar-se em um projeto na vida resulta em se ausentar em outras áreas da vida pessoal ou profissional.

Aos meus pais (Vera Alice e Paulo), irmãos (Herbeson e Valéria), parentes e amigos, pela confiança que sempre depositaram em mim, em especial, à minha avó Raimunda e aos meus tios, Antônio Carlos e Rogério Alencar, pelo incentivo durante vários anos da minha vida e que hoje posso celebrar este grande marco.

À minha companheira, Tamires, pela compreensão nessa fase, pelo apoio constante e pelos incentivos nos momentos de maior dificuldade.

Aos amigos e colegas de trabalho pela compreensão, vivência e aprendizado diário.

À orientadora, Profa. Dra. Monique Menezes, por compartilhar um pouco do seu conhecimento, pela extrema qualidade da orientação e pela dedicação durante todo o processo.

Aos demais alunos da turma que tanto me ajudaram com críticas e sugestões valiosas sobre o universo de pesquisa em ciência política. Muito obrigado.

“Perseverança é obra de paciência e de determinação no que se pretende alcançar”.

Carlos A. Baccelli.

RESUMO

Esta dissertação tem como proposta central apresentar uma análise da *accountability* horizontal do controle interno do Poder Executivo Federal do Brasil sobre os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFs). De forma mais específica, o trabalho tem como escopo analisar a atuação do controle interno da Controladoria Geral da União (CGU) na mudança da governança dos Institutos Federais. Trata-se de um estudo comparado de caso, realizado nos Institutos Federais do Piauí e do Ceará. Dessa forma, foram consideradas, para efeito de pesquisa, as variáveis controle e governança. Optou-se por adotar um enfoque metodológico qualitativo, utilizando-se como instrumento de pesquisa a análise documental, realizada por meio da técnica de análise de discurso e análise de conteúdo das recomendações e documentos normativos expedidos pela CGU para ambos os institutos federais. Foram realizadas, ainda, entrevistas semiestruturadas com o intuito de mostrar a percepção dos representantes do órgão de controle da CGU-PI e do IFPI, contemplando os principais fatores que podem influenciar na forma como o gestor interpreta a atuação do órgão de controle, incluindo aspectos institucionais e pessoais dos atores envolvidos e de que forma isso tem influenciado na governança de um órgão fiscalizado pela CGU. Assim, a partir dessa análise foi possível verificar, quanto aos casos observados até aqui, que a Controladoria Geral da União desempenha um importante papel para a governança dos órgãos em análise, mas que o controle ainda ocorre de maneira parcial, haja vista que várias recomendações permanecem, durante anos, sem solução. Dessa forma, a hipótese de que a CGU (como órgão da *accountability* horizontal) influencia direta e indiretamente a governança dos IFs foi confirmada parcialmente, à medida em que a CGU aciona o órgão fiscalizado para que faça cumprir as recomendações dentro das respectivas categorias apresentadas na pesquisa. Mas nem sempre as recomendações são seguidas ou resultam em alguma mudança na instituição fiscalizada.

Palavras-chave: Controle Interno; Governança; Controladoria Geral da União; Instituto Federal do Piauí; Instituto Federal do Ceará.

ABSTRACT

This dissertation has as central proposal to present an analysis of the horizontal accountability of the Federal Executive Branch's internal control over the Federal Institutes of Education Science and Technology (FIs). More specifically, the purpose of this study is to analyze the performance of the Internal Control of the Federal Comptroller General (CGU) in the change of Federal Institutes governance. It is a comparative case study, carried out in the Federal Institutes of Piauí and Ceará. In this way, the variables control and governance were considered for research purposes. It was decided to adopt a qualitative methodological approach, using as a research instrument the documentary analysis, performed through the technique of discourse analysis and content analysis of the recommendations and normative documents issued by the CGU for both federal institutes. Semi-structured interviews were also carried out with the purpose of showing the perception of the representatives of the CGU-PI and IFPI control body, contemplating the main factors that may influence the way the manager interprets the performance of the control body, including aspects institutional and personal aspects of the actors involved and how this has influenced the governance of a body supervised by CGU. Thus, from this analysis it was possible to verify, as far as the cases observed up to now, that the General Comptroller of the Union plays an important role for the governance of the organs in analysis, but that the control still occurs in partial way, since several recommendations remain for years without solution. Thus, the assumption that the CGU (as an organ of horizontal accountability) directly and indirectly influences the governance of the FIs has been partially confirmed, as the CGU triggers the audited entity to enforce the recommendations within the respective categories presented in search. But recommendations are not always followed or result in some change in the supervised institution.

Key Words: Horizontal accountability; Internal Control; Governance; Office of the Comptroller General of the Union; Federal Institutes of Piauí and Ceará.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Instituições da Rede Federal de Ensino	43
Figura 2 - Distribuição de campi no IFPI	49
Figura 3 - Estrutura de auditoria IFPI.....	50
Figura 4 - Encadeamento do controle interno	51
Figura 5 - Distribuição de campi no IFCE	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Processos de prestações de contas IFs ao TCU	67
Tabela 2 - Tipos de situações de monitoramento das recomendações	74
Tabela 3 - Tipos de categorias das recomendações (Piauí e Ceará)	77
Tabela 4 - Apuração de responsabilidade – IFPI e IFCE	78
Tabela 5 - Reposição de valores - IFPI e IFCE	78
Tabela 6 - Estruturantes - IFPI e IFCE	84
Tabela 7 - Outras recomendações em geral	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura do texto da Lei 12.527/2011	30
Quadro 2 - Competências da Auditoria Interna – IFPI	51
Quadro 3 - Estrutura de controle interno – IFPI.....	52
Quadro 4 - Competências da auditoria interna do IFCE	55
Quadro 5 - Competências do Departamento de Correição e Controle do IFCE	56
Quadro 6 - Atribuições da Ouvidoria Geral – IFCE	57
Quadro 7 - Conceitos de governança	69
Quadro 8 - Situação das recomendações.....	73
Quadro 9 - Categorias das recomendações	76
Quadro 10 - Resultado após a implementação de recomendações.....	80
Quadro 11 - Exemplos de recomendações estruturantes e outras recomendações gerais.....	85
Quadro 12 - Manifestações recebidas pela ouvidoria do IFCE de 2013 a 2017	90

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - em unidades	43
Gráfico 2 - Comparação de média de tempo (em dias) por categoria para o cumprimento das recomendações – IFPI e IFCE	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUDIM	Auditoria Interna
CGU	Controladoria Geral da União
CEFETs	Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IFPI	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí
IFs	Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
IN	Instrução Normativa
MEC	Ministério da Educação
MPU	Ministério Público da União
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 REFLEXÃO SOBRE A DEMOCRACIA E A <i>ACCOUNTABILITY</i>	19
1.1 Introdução do capítulo	19
1.2 Democracia representativa	21
1.3 <i>Accountability</i> e transparência.....	27
1.4 Instituições de <i>Accountability</i> horizontal	34
1.5 Considerações finais do capítulo	37
2 EDUCAÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DO BRASIL	39
2.1 Introdução do capítulo	39
2.2 Histórico dos Institutos Federais: criação, previsão legal e expansão.....	41
2.3 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e o ensino superior	45
2.4 Evolução do IFPI	47
2.4.1 Histórico institucional do IFPI	47
2.5 Estrutura de controle interno do IFPI	50
2.6 Evolução do Instituto Federal do Ceará – IFCE.....	53
2.6.1 Histórico institucional do IFCE	53
2.7 Considerações finais do capítulo	58
3 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU) SOBRE GOVERNANÇA DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO	60
3.1 Introdução do capítulo	60
3.2 Abordagem metodológica para análise da atuação da CGU	61
3.2.1 Detalhamento das variáveis de estudo	63
3.3 Atuação da CGU.....	64
3.4 Conceitos de governança operacionalizados na dissertação.....	69
3.4.1 Capacidade da CGU para fazer e aplicar recomendações sobre os IFs	70
3.4.2 Capacidades dos IFs para implementação e coordenação das recomendações da CGU	71
3.4.3 Mecanismos de transparência e <i>accountability</i>	87
3.4.4 Mecanismos de participação.....	88
3.5 Considerações finais do capítulo	93
CONCLUSÃO	95
REFERÊNCIAS	97

INTRODUÇÃO

Com a redemocratização e a consolidação da democracia nas últimas décadas, o Brasil tem passado por um processo de fortalecimento das instituições de *accountability* horizontal: Ministério Público, Tribunais de Contas, Controladorias, Polícia Federal, entre outras. Neste contexto, a presente dissertação tem por objetivo geral verificar a *accountability* horizontal do controle interno do Poder Executivo Federal do Brasil sobre os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFs).

Como escopo secundário, procurou-se compreender o controle interno exercido pela Controladoria Geral da União (CGU) na área educacional, a fim de entender o que se emerge das auditorias e como a atuação desse órgão de controle interno contribui para a melhoria da governança de um órgão público. Para isso, executa-se uma análise comparada de recomendações expedidas pela CGU ao Instituto Federal do Piauí (IFPI) e Instituto Federal do Ceará (IFCE), no período de 2010 a 2017, bem como a percepção de representantes dos órgãos – de controle e do controlado – contemplando os principais fatores que podem influenciar na forma como o gestor interpreta a atuação do órgão de controle, incluindo aspectos institucionais e pessoais dos atores envolvidos e de que forma isso tem influenciado na governança do IFPI e do IFCE.

Nesse sentido, esta pesquisa tem por objetivo responder à seguinte pergunta: Como se dá a atuação da Controladoria Geral da União (CGU), como órgão de *accountability* horizontal, sobre a governança da educação do Instituto Federal do Piauí e do Ceará?

A literatura tem demonstrado que a democracia, no Brasil, passou a consolidar um regime político que assegura as condições de governança, gerando mudança no sistema político e na administração pública. Segundo Figueiras (2015), essas mudanças institucionais têm aberto uma rota para o desenvolvimento da governança democrática, tendo em vista a superação de formas de particularismos que estruturam a gestão pública. Neste processo de incremento institucional, os órgãos de *accountability* assumiram um papel importante, tanto no processo interno de mudança quanto no das melhorias da gestão e construção da governança democrática (FIGUEIRAS, 2015).

A discussão teórica do presente trabalho gira em torno do processo de desenvolvimento das instituições de *accountability* horizontal e melhoria institucional dos órgãos públicos,

focando o desempenho, no que tange às ações de controle das irregularidades dos agentes e órgãos da gestão pública. A criação da CGU consolidou a ampliação das atividades de controle interno para a promoção da qualidade da gestão, indo além, portanto, do clássico controle da legalidade (LOUREIRO *et al.*, 2010).

Dentro desse contexto, verificou-se o pequeno número de estudos acerca do controle interno no âmbito dos Institutos Federais, ainda mais se levando em consideração a expansão da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, após a promulgação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, a qual gerou um crescimento dos IFs em mais de 400% (quatrocentos por cento) entre os anos de 2002 e 2016 (PRADA *et al.*, 2016). Os IFs têm estabelecido, cada vez mais, vínculos com a valorização da educação no Brasil. Por meio de uma política educacional de qualidade, têm promovido a formação de profissionais qualificados, fomentado o desenvolvimento regional e estimulado a permanência de profissionais qualificados em quase todas as regiões do Brasil – processo de interiorização do ensino – o que tem sido crucial para o combate às desigualdades e a capacidade de gerar conhecimento a partir de uma prática interativa com a sociedade.

Neste trabalho, também se aprofundou a discussão teórica acerca do controle realizado pelo Estado sobre o próprio Estado, em virtude de esse controle horizontal ser uma dimensão bastante relevante dentro de um regime democrático, pois envolve diferentes níveis e arranjos institucionais de delegação de funções e poderes. Destarte, o controle é uma exigência constitucional e de outras normas complementares, associado ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública. Segundo Arantes *et alii* (2010), as pessoas que exercem toda e qualquer função pública, políticos, dirigentes da administração, burocratas – agentes públicos de modo geral – devem estar sujeitos aos mecanismos de verificação e controle de seus atos.

Dessa forma, a presente pesquisa pretende contribuir para se verificar qual a atuação da CGU em relação à governança da área educacional, com foco no Instituto Federal do Piauí e no Instituto Federal do Ceará, a fim de disponibilizar elementos que respondam ao referido problema. A escolha desses Institutos Federais como objeto de pesquisa se deu de forma intencional, pela importância institucional que eles têm tido para a sociedade brasileira, principalmente para o Nordeste, que possui o maior número de IFs, em comparação com as demais Regiões do Brasil. Em 2017, o número de IFs na Região Nordeste passou de 200 *campi* em funcionamento. Por se tratar de um estudo qualitativo de N pequeno, a pesquisa necessitou de uma análise mais profunda dos casos, o que impossibilitou a inclusão de outros IFs. A

escolha dos IFs do Piauí e do Ceará justifica-se por terem disponibilizado as informações no período da coleta de dados da pesquisa, as quais foram solicitadas a vários IFs no Nordeste. Dessa forma, entende-se que todos os IFs possuem a mesma estrutura de controle interno, conforme estrutura estabelecida pela normativa da CGU. Assim, considera-se que a presente análise representa um bom estudo de caso para a análise do controle interno na área educacional.

Quanto à sua organização, esta dissertação divide-se em três capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo traz uma reflexão sobre a democracia e a *accountability*, abordando teorias que tratam a questão da representação, as quais foram importantes para o desenvolvimento desta dissertação. Na discussão da democracia representativa foi dado ênfase ao termo da *accountability* por ser uma das principais dimensões desse regime político, pelo fato também de ser um termo amplamente debatido na literatura da ciência política e por apresentar grande centralidade na discussão do tema desta dissertação.

Isto posto, passamos para a definição de *accountability* e transparência. Dentro da discussão desse termo, foram mencionados os conceitos da *accountability* vertical, social e horizontal. Também foi colocado o conceito de transparência como elemento central da *accountability*, uma vez que é impossível se pensar em responsabilidade política sem a transparência das instituições pública. A transparência está entre as características principais para se desenvolver a *accountability* (O'DONNELL, 1998). Por isso, entra como uma peça-chave da *accountability*, como um instrumento de visibilidade das ações dos agentes públicos e que possibilita à sociedade supervisionar e questionar os atores da administração pública.

No capítulo 2, é realizada uma contextualização do modelo de expansão e educação nos Institutos Federais de Educação, assim como do desenho e funcionamento dos órgãos estudados nesta pesquisa. Abrangeu-se o processo de criação e expansão de implantação da política dos Institutos Federais, bem como a importância do ensino superior desta instituição para o País, e a estrutura de controle interno dos Institutos Federais (Piauí e Ceará).

O capítulo 3 explana acerca da metodologia utilizada nesta dissertação. Foi realizado um estudo descritivo da atuação da CGU por meio das recomendações no período de 2010 a 2017 e a influência sobre a Governança dos Institutos Federais, com foco na comparação do IFPI e do IFCE, a fim de disponibilizar elementos que respondessem ao problema e aos objetivos desta pesquisa. Dessa forma, escolhemos utilizar, nesta dissertação, como variável independente, o conceito de controle estabelecido por Dahl e Lindblom (1971), que versa sobre a capacidade de um ator em fazer com que outro atenda às demandas daquele, por meio da imposição de regras institucionais. Para operacionalizar a variável dependente, escolhemos a

concepção de governança que recai sobre dois conceitos: a “capacidade de um governo para fazer e aplicar regras e prestar serviços [...] (FUKUYAMA, 2013, p. 350)” e sobre o conceito de que a governança pública tem que reunir pelo menos três elementos que importam para a constituição da gestão pública: “(1) as capacidades estatais para implementação e coordenação; (2) os mecanismos de transparência e *accountability*; (3) mecanismos de participação” (FILGUEIRAS, 2016, p. 29). Tais análises empíricas permitirão relacionar a teoria à realidade dos dados da pesquisa.

1 REFLEXÃO SOBRE A DEMOCRACIA E A *ACCOUNTABILITY*

1.1 Introdução do capítulo

Definir o termo democracia não é uma tarefa fácil. Etimologicamente, o termo é usado no sentido de governo do povo. Entretanto, se for levada em consideração, essa definição acaba sendo contraditória com o que se vê na realidade de muitos países. Por isso, segundo Dahl (2001), o significado da palavra democracia deve ser sempre aprimorado conceitualmente diante do surgimento de novas práticas e ferramentas.

Este capítulo tem por escopo fazer uma reflexão sobre a democracia representativa e a *accountability*. Com isso, serão discutidos alguns dos principais conceitos relacionados a esse regime político e à *accountability* como dimensão da democracia representativa. Segundo Menezes (2016b, p. 148), “o termo *accountability* tem sido amplamente debatido pela literatura de ciência política, apresentando grande centralidade na discussão sobre democracia representativa”.

O poder, no sistema representativo, está concentrado nas mãos de poucas pessoas, o que gera controvérsia em relação ao papel do representante, ao defender perspectivas e interesses diversos. Apesar de o processo eleitoral ser legítimo, por outro lado, sempre haverá uma parcela da população que poderá não se sentir representada pelo governo que ocupa os cargos políticos.

Afinal, quem os representantes representam? Os representantes devem considerar suas preferências ou as de quem eles representam? Os projetos de seus partidos? A nação? Os grupos aos quais pertencem? Quando um representante está no governo ou no parlamento, pode obter informações que são desconhecidas da população. Nesse caso, ele pode considerar o que acha melhor para a população? Ou deve considerar o que a população deseja, mesmo que isso seja pior? Além disso, os representantes devem ser pessoas que representem as proporcionalidades da população: mulheres, homens, empresários, trabalhadores, médicos, advogados, professores? Mas, afinal, a quem os governantes devem prestar contas? Esse é o dilema da representação.

Hanna Pitkin (1967), autora que discute a democracia representativa no sentido mais contemporâneo, século XX, e traz a questão da *accountability* em sua obra *The Concept of Representation* (1967), afirma que a atividade de representar politicamente exige uma certa autonomia do representante, mas que ao mesmo tempo deverão ser levadas em consideração as

vontades colocadas pela população, que correspondam aos interesses gerais de bem-estar da sociedade.

Assim, para a autora, em um conceito de representação de caráter substantivo, o governo representativo deve ser responsivo em relação aos desejos da população, e os indivíduos devem ter o controle sobre as ações dos representantes (PITKIN, 1967). O'Donnell (1991, p. 32) diz que: “a ideia de representação envolve um elemento de delegação: por meio de algum procedimento, uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela, e eventualmente se compromete a acatar o que o representante decidir invocando sua condição de representante”. A representação acarreta a ideia de *accountability*. Sendo assim, o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar (O'DONNELL, 1991).

Em sua teoria, o autor destaca que a *accountability* vertical vincula-se à responsividade do governo em relação às preferências do povo, estando ligada à democracia eleitoral representativa. Desse modo, a *accountability* vertical dá a oportunidade de, pelo menos durante as eleições, periodicamente os eleitores possam premiar ou punir os governantes.

O'Donnell (1991) deixa claro que embora as eleições sejam o principal canal da *accountability* vertical, não se pode afirmar que elas são totalmente efetivas. Isso porque, levando-se em consideração certas condições que prevalecem em algumas poliarquias, como sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos e reversões políticas súbitas, diminuem definitivamente a eficácia da *accountability* eleitoral. Por isso, O'Donnell (1998) complementa sua teoria com a *accountability* horizontal, voltada ao controle efetuado pelas agências estatais, funcionando em rede, de forma integrada e legalmente autorizadas para supervisionar e sancionar agências e agentes públicos do estado.

Dessa forma, este primeiro capítulo, além da introdução, possui três seções, estruturadas da seguinte forma: Na seção (1.1) aborda-se a democracia representativa, uma vez que a *accountability*, tema central deste trabalho, tem bastante peso e importância no debate da teoria democrática. Assim sendo, foram trabalhadas características e conceitos dos autores na respectiva sequência: utilitarista, elitista, pluralista e, por fim, um conceito de representação mais contemporâneo. No item (1.2), *accountability* e transparência, realiza-se uma discussão acerca desses dois termos, uma vez que são os temas desta dissertação e por também serem termos centrais para a democracia contemporânea.

E, por fim, no item (1.3), as instituições de *Accountability* Horizontal, a partir do conceito de O'Donnell (1998) acerca da *accountability* horizontal, faz-se a relação entre um conjunto de prestação de contas e as responsabilidades dos agentes públicos perante a sociedade. Trabalhou-se, ainda neste item, a Controladoria Geral da União (CGU), por ser uma importante instituição de *accountability* horizontal no Brasil, sendo, por essa razão, o objeto empírico da dissertação nos capítulos seguintes. Em função disso, foi dada ênfase ao controle, variável independente deste trabalho.

1.2 Democracia representativa

A última metade do século XX foi atingida pelo que alguns autores chamaram de terceira onda democrática (HUNTINGTON, 1994). Em outras palavras, diversos países, que apresentavam outros regimes políticos, tornaram-se democráticos. Desde então, vários países ampliaram o sufrágio, inseriram o voto secreto e aumentaram a responsabilidade dos governantes em relação à sociedade. Nesse sentido, o termo democracia ganha bastante importância nas discussões da Ciência política.

Entretanto, como exposto anteriormente, o termo democracia não é fácil de ser definido, devido às diversas interpretações em lhe são atribuídas, sendo, portanto, um conceito ainda controverso dentro da literatura em ciência política. Apesar de remontar à antiguidade grega, inclusive de onde adveio a origem etimológica da palavra democracia, na acepção em que é conhecida hoje, começou a ser discutida a partir do século XIX. O conceito foi evoluindo, e na acepção mais moderna, e que interessa ao presente trabalho, exige o controle e a participação da sociedade.

Ainda no século XIX, Stuart Mill (2014a), autor de visão liberal, utilizou a relação entre indivíduo e liberdade dentro da sociedade para compreender a democracia. Stuart Mill (2014b) defendia um sistema democrático baseado no utilitarismo. Importante destacar que a concepção utilitarista tem raízes nos estudos de Jeremy Bentham (1984) e James Mill (pai de Stuart Mill).

Bentham (1984) afirmou que o bom governo seria aquele que fosse capaz de produzir o maior volume de felicidade para o maior número de pessoas. Os atos realizados na política poderiam ser avaliados com a aplicabilidade do princípio da utilidade, que deveria garantir o bem-estar de todos. Apesar de Stuart Mill (2014b) corroborar com a ideia de que o bem-estar da população seria um elemento para a avaliação dos atos do governo, afirmava que havia uma dificuldade para se mensurar a felicidade de forma quantitativa. Por isso, esse autor (2014b)

leva em consideração a qualidade da natureza humana como elemento que impossibilitava a mensuração da felicidade.

Na obra *Sobre a liberdade* Stuart Mill defende a ideia de uma sociedade livre, com diversidade de ideias e propostas, e que favoreça a autorreforma da sociedade, que aconteceria à medida em que fosse garantido aos indivíduos o máximo de participação política, liberdade de expressão, e que o Estado interferisse o mínimo possível na vida econômica e social.

Ao defender a ideia de que a participação política não poderia ser um privilégio de poucos, Stuart Mill (2014a) preocupava-se em dotar um estado liberal por meio de uma institucionalização que pudesse ampliar a participação da população. Stuart Mill (2006) considerava que a finalidade do governo era garantir um presente e um futuro de qualidade, além de promover o progresso de seus cidadãos.

Stuart Mill (2006) defende a liberdade, principalmente a de expressão, em que cada indivíduo pudesse opinar, desde que não prejudicasse o direito das outras pessoas também se manifestarem, levando-se em consideração que a subjetividade de cada indivíduo deve ser reconhecida. Para que isso ocorresse, ainda segundo o autor supracitado (2006), seria necessário um governo que não intervisse na vida social, visto que cada indivíduo teria que ser livre para conduzir sua vida como quisesse, desde que não causasse dano ao outro.

Os limites da intervenção do Estado e o princípio da liberdade eram sempre uma preocupação para Stuart Mill (2006). Por esse motivo, ele fez uma análise dos conceitos de liberdade e de autoridade. Para esse autor, os governantes utilizavam-se do poder sem se preocupar com os governados, por isso, não reconheciam o poder do resto da população como direito de opinar sobre a política. Assim sendo, a autoridade não era contestada pela população.

Em função disso, Stuart Mill (2006) coloca o governo representativo como a melhor forma de fazer vigorar a gestão coletiva diante de uma sociedade tão complexa. Tendo em vista a impossibilidade de haver um governo que satisfaça todas as exigências, a todos os tipos de sociedade, e que toda a população participe pessoalmente de todos os negócios públicos, “o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo” (STUART MILL, 2006, p. 65).

Mesmo afirmando que a melhor forma de governo seria o representativo, ainda assim, examina até que ponto esse tipo de governo deixa de ser inteiramente admissível. Por isso, menciona o preenchimento das seguintes condições para se ter um governo considerado representativo, a saber: “1º que o povo esteja disposto a recebê-lo; 2º que esteja disposto e seja capaz de fazer o que for necessário para preservá-lo; 3º que esteja disposto e seja capaz de cumprir os deveres e desempenhar as funções impostas” (STUART MILL, 2006, p. 66).

Desde então, o sistema de representação foi considerado uma grande descoberta dos tempos modernos, e Stuart Mill (2006) ficou conhecido como um autor que defendia um governo representativo com determinados direitos e liberdades nos quais o governo não pudesse intervir. A democracia representativa é uma forma de governo na qual os interesses da população são geridos por representantes eleitos pelo povo.

A discussão sobre democracia representativa levantada por Stuart Mill (2006) ganha grande conotação com Schumpeter (1984), para quem a democracia não era necessariamente a forma de um governo conferir voz às minorias. Segundo a teoria elitista cunhada por Schumpeter, a democracia era baseada na competição e na concorrência. Em sua principal obra: *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942), o autor afirmou que a democracia seria um método político em que ocorre uma competição livre da elite pelo voto do eleitorado.

Schumpeter discute a racionalidade do indivíduo, enquanto cidadão, afirmando que as pessoas votam de forma irracional e não sabem determinar o que seria melhor para elas quando estão em jogo as questões públicas.

Segundo a visão que adotamos, democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe, em qualquer sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governe’. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo. Mas como o povo também pode decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, temos de estreitar nossa definição, acrescentando mais um critério que defina o método democrático, ou seja, a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado (SCHUMPETER, 1984, p. 355).

Dessa forma, o autor propõe uma reformulação da teoria democrática e traz a definição da democracia como sendo “um acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (SHUMPETER, 1984, p. 336).

No capítulo XXIII, Schumpeter (1984) faz algumas inferências, afirmando que devem existir algumas condições favoráveis ao sucesso da democracia, tais como: a existência de um material humano de alta qualidade para exercer e tomar as decisões na política, acreditando que exista uma liderança capaz de conduzir e governar uma democracia, desde que exista um extrato de pessoas que sejam da elite; limitar o alcance afetivo da decisão política, visto que há o risco de produção de aberrações legislativas; e o autocontrole democrático, em que os eleitores devem respeitar a diferença entre eles e a liderança.

Enquanto Shumpeter (1984) procurou mostrar como o sistema democrático funcionava, Dahl (1989), ao escrever a obra *Um prefácio à teoria democrática* (1956), pretendeu ir além de

entender esse funcionamento e procurou promover um conceito mais amplo de democracia. Mesmo que Dahl (1989) tenha defendido uma democracia competitiva, sua ênfase se diferencia de Shumpeter (1984), uma vez que propôs uma difusão e um reforço pluralista da competição entre elites.

Dahl (1989, p. 72), ao colocar a hipótese do pluralismo na esfera democrática, afirma que “qualquer membro que percebe um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais considera preferível a qualquer uma das alternativas na ocasião apresentadas, pode inseri-la(s) entre as apresentadas à votação”, diferencia-se cada vez mais das análises meramente elitistas da democracia.

A teoria pluralista consiste, segundo Dahl (1989), na distribuição do poder entre diferentes grupos, devendo esse poder ser descentralizado. Dessa forma, a representação política, de forma ampliada, seria a solução para se efetivar a democracia.

Dahl (1989) constrói um modelo ideal que se aproxima de um limite, no que ele institui de poliarquia, estabelecendo várias condições para mostrar os ajustes e detalhes da reflexão das duas democracias, madisoniana¹ e populista², algumas dessas condições com maior destaque, e outras nem tanto.

As poliarquias podem ser pensadas como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2015, p. 31).

O processo de democratização, para Dahl (2015), é como uma competição que deve ser ampliada no direito à participação política, categorizando-se como contestação e participação. A primeira está relacionada à disputa pelo poder e com o exercício da contestação (oposição pública). Já a participação está ligada à incorporação (no sentido de participação da população) no exercício da competição política. O autor acrescenta a necessidade da existência de institucionalização (existências de regras) para regulação dos conflitos.

Participação e contestação seriam parâmetros para se analisar o grau de democratização de uma sociedade, levando-se em consideração a competitividade das eleições periódicas (DAHL, 2015). É necessária a existência de alguns atributos para se considerar um país com poliarquia plena, a saber: “1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio

¹ “A madisoniana postula uma república não-tirânica como objetivo a ser maximizado. (DAHL, 1989, p. 67).

² “A teoria populista indica a soberania popular e a igualdade política”. (DAHL, 1989, p. 67).

inclusivo; 4) o direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Informação alternativa; e 7) Liberdade de associação” (DAHL, 2015, p. 221).

Caracterizando a democracia como uma “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 2015, p. 25), coloca algumas condições necessárias à democracia para que um governo permaneça durante um certo tempo. São elas:

a) formular preferências: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de informação; b) exprimir preferências: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos disputarem apoio; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; c) ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo: liberdade de formar e aderir a organizações; liberdade de expressão; direito de voto; elegibilidade para cargos públicos; direito de líderes políticos disputarem apoio e direito de líderes políticos disputarem votos; fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas; instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DAHL, 2015, p. 27).

Enquanto Dahl (2015) e Schumpeter (1984) debruçaram-se de forma mais na compreensão da democracia representativa do século XX, Hanna Pitkin (1967) voltou-se para a análise do conceito de representação e seus múltiplos significados da teoria política contemporânea.

Pitkin (1967), em sua obra *The Concept of Representation* (1967), ao conceituar a representação em seus diferentes significados, além de buscar uma adequação histórica e teórica para o respectivo termo, expõe quatro visões sobre esse tema, a saber: representação formal, representação descritiva, representação simbólica e representação substantiva.

A representação formalística, segundo Pitkin (1967), está voltada às regras que organizam a representação política, autorizando ao representante para que tenha o direito de representar o povo e, ao mesmo tempo, o dever de prestar contas dos seus atos à sociedade (accountability).

Por conseguinte, Pitkin (1967) divide a representação formalística em dois tipos: a autorização e a accountability. A autorização é a dimensão em que os representes seriam autorizados a agirem em nome do outro. Entretanto, a autora diz que essa dimensão é limitada, uma vez que a responsabilidade dos atos do representante recai sobre os representados, visto que deram aos representantes o direito de agir em nome da população por meio das eleições. Por isso, as eleições são consideradas “vestimenta de autoridade” (PITKIN, 1972, p. 43).

A representação formalística da accountability, segundo Pitkin (1967), está voltada ao controle que é exercido sobre o representante, visto que terá que responder seus atos perante a sociedade. A accountability é o contrário da autorização, uma vez que a autorização isenta o representante e atribui a responsabilidade ao eleitor, e na accountability o representante tem o dever de prestar contas de seus atos aos representados.

A accountability, segundo Manin, Przeworski e Stoke (2006), dá aos representados a possibilidade de exercer o controle sobre os representantes, funcionando como um contrapeso democrático. Tal contrapeso se dá por meio da capacidade de associação e da exigência de transparência dos atos praticados não só pelo governante, mas por todos aqueles que estão realizando o exercício da função pública.

Ressalta-se que será dada mais ênfase ao termo transparência na seção seguinte, por se tratar de um mecanismo importante que dá visibilidade dos atos praticados pela administração pública ao cidadão, dando-lhe o direito de criticar e questionar as ações realizadas pela gestão pública. Por isso, a transparência é caracterizada como uma dimensão da accountability.

No modelo de representação descritiva, também chamada por Pitkin (1967) de espelho ou microcós mica, o representante substitui o representado. Tal representação corresponde à semelhança aos que estão sendo representado. Essa visão é criticada por Pitkin (1967), porque à medida que o representante promove a informação, substituindo o representado, a prestação de contas ficará comprometida, visto que não garante a responsividade junto ao representado. A visão descritiva gera uma promessa perigosa, de uma ideia perfeita para o representado. Já o modelo de representação simbólica está voltado para a maneira como o representante se coloca para o representado, que também é criticada por Pitkin (1967).

E, por último, a representação substantiva, modelo defendido por Pitkin (1967), que está voltada à reciprocidade da relação entre representantes e representados. Assim, a autonomia do representante em decidir pelo representado tem que ser preservada, bem como os representantes devem realizar os atos voltados para atender aos desejos dos representados. Desse modo, o representante deverá honrar com as responsabilidades de suas escolhas, respeitando sempre os controles institucionais.

Nesse contexto, não há dúvidas de que os controles institucionais são imprescindíveis para assegurar, dentro de uma democracia representativa, que os governantes e os demais que ocupam cargos públicos tenham uma conduta que represente o interesse da população. Por isso, são necessários atos de controle capazes de avaliar se os representantes estão agindo ou não em interesse da coletividade, decidindo-se por sua recondução ou destituição do cargo,

prevalecendo sempre a valorização das instituições de *accountability* horizontal e o princípio da transparência pública.

Diante de todas as controvérsias apresentadas nesta seção, que o termo democracia carrega, ele pode ser entendido sistematicamente como uma forma de governar regida por três princípios fundamentais: o primeiro é a soberania, ou seja, o governo deve ser feito pela vontade do povo. No segundo, todo agente público tem que prestar contas ao povo, podendo ser responsabilizado perante a lei, pelos atos ou omissões no exercício do poder. O terceiro princípio diz que a atuação do Estado deve ser limitada por regras e, ao mesmo tempo, preservar os direitos dos cidadãos – individuais e coletivos.

Aos ideais democráticos correspondem regras e instituições políticas tais como as eleições, que procuram dar concretude ao princípio da soberania popular. Os diferentes tipos de controles institucionais podem ser acionados durante o exercício dos mandatos, “por meio dos quais se busca efetivar a prestação de contas ou responsabilização política dos governantes, o que os autores de língua inglesa definem como *accountability*” (LOUREIRO; ABRÚCIO; PACHECO, 2010, p. 110).

Nesta seção, foram apresentados alguns dos principais conceitos que sustentam a teoria democrática contemporânea liberal. A apresentação iniciou-se com os autores utilitaristas, passando pelos elitistas, até chegar às discussões mais contemporâneas, pluralista e de representação com Dahl, Pitkin, Loureiro; Abrúcio; Pacheco respectivamente. Este arcabouço teórico foi necessário para compreendermos as bases conceituais da discussão sobre *accountability* e transparência na democracia contemporânea e sobre as instituições de *accountability* horizontal que serão expostas na seção seguinte.

1.3 *Accountability* e transparência

Nesta seção, aborda-se o termo *accountability*, o qual se constitui de vários sentidos e valores, de acordo com os padrões democráticos. Assim, serão trabalhados os conceitos da *accountability* vertical, social e horizontal. Também será colocado o conceito de transparência como elemento central da *accountability*, uma vez que é impossível pensarmos em responsabilidade política sem a transparência das instituições públicas (FILGUEIRAS, 2011).

Para O’Donnell (1998), a transparência está entre as características principais para se desenvolver a *accountability*. Nesse sentido, pode-se afirmar que a transparência entra como uma peça-chave da *accountability*, como um instrumento que dá a visibilidade das ações dos agentes públicos, possibilitando à sociedade supervisionar e questionar tais atos.

O termo *accountability* é definido por O'Donnell (1998) como o processo que responsabiliza os agentes públicos³ por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical e *accountability* horizontal. A primeira está relacionada ao mecanismo institucional que possibilita ao cidadão exigir a prestação de contas dos agentes públicos por meio do processo eleitoral. Desse modo, o autor afirma que a existência da *accountability* vertical requer que o país seja uma poliarquia, ou seja, que os cidadãos exerçam o direito de participação e contestação, escolhendo os governantes de tempos em tempos, por meio de eleições livres e justas. A *accountability* horizontal está ligada às agências que fiscalizam outras agências do Estado e que funcionam em rede, ou seja, com outras “instituições que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades” (O'DONNELL, 1991, p. 33). O'Donnell (1998) utiliza-se dos atributos estabelecidos por Dahl (1989)⁴ para se considerar um país poliárquico, e faz a inclusão de três novos atributos:

8) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 9) Autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; 10) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante. Tomo esses dez atributos em conjunto como definidores da poliarquia (O'DONNELL, 1998, p. 27).

O'Donnell (1998) aponta o processo eleitoral como a variável mais importante da *accountability* vertical. Mas, apesar da *accountability* eleitoral oferecer a oportunidade de os cidadãos punirem ou premiarem os representantes com mais um mandato eletivo, esse autor afirma que pelo fato do processo eleitoral não poder ser acionado a qualquer momento, torna-o um mecanismo questionável.

Abrucio e Loureiro (2004) colocam que o sentimento de participação não deve se esgotar com a eleição. “Informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos frente

³ A Lei de Improbidade Administrativa, no art. 2º, Lei nº 8429/92, conceitua agente público como “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”. Trata-se, pois, de um gênero do qual são espécies o servidor público, o empregado público, o terceirizado e o contratado por tempo determinado. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos>. Acesso em: 03 jan. 2018.

⁴ Os atributos estabelecidos por Dahl são: 1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Informação alternativa; e 7) Liberdade de associação (DAHL, 1989, p. 221).

à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p. 7).

Outros autores também corroboram com a ideia de que as eleições são insuficientes para o controle das ações dos políticos, aos afirmarem que “as eleições não são mecanismos suficientes para assegurar que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos” (MANIN; PRZEWORSKI; STOKE, 2006, p. 132).

Para Manin, Przeworski e Stoke (2006), somente o voto é insuficiente para controlar as decisões políticas. Os arranjos institucionais das eleições não garantem o vínculo entre os representantes e os representados. Também não garantem as decisões tomadas pelos representantes ao bem-estar ou até mesmo à vontade da população.

Nós necessitamos de instituições eleitorais que aumentem a transparência da responsabilidade e facilitem para os cidadãos recompensar ou punir os responsáveis. Precisamos de condições morais e econômicas nas quais o serviço público usufrua de respeito assim como de recompensas materiais apropriadas. Além disso, precisamos de instituições que forneçam informações independentes sobre o governo aos cidadãos – agências de prestação de contas [...] (MANIN; PRZEWORSKI; STOKE, 2006, p. 133).

Segundo ainda os autores supracitados, as ações do governo devem ser publicadas, tornando-se ato indispensável para o acesso à informação pública. Por meio do mecanismo da transparência, a população consegue visualizar e formular sua própria opinião acerca dos atos praticados pelos representantes. Desse modo, mesmo que os políticos realizem, durante o seu mandato, ações que não estavam nas promessas de campanha, visto que existe a discricionariedade para tal ato, o eleitor tem a possibilidade de avaliar se os atos praticados pelos representantes estão sendo exercidos em prol do interesse público ou pessoal.

Pode-se afirmar que o acesso à informação pública constitui um princípio básico para a existência do controle social, tornando-se instrumento fundamental para a fiscalização, o combate à corrupção e a limitação ao poder dos que estão gerindo a coisa pública (FILGUEIRAS; AVRITZER, 2011). Esses autores também destacam a importância do controle social, o qual reforça a ideia de *accountability* vertical. Mudanças mencionadas por Filgueiras e Avritzer (2011, p. 20), de “liberdades políticas fundamentais, tais como: liberdade de imprensa, liberdade de opinião, direito de votar e de ser votado e liberdade de associação”, junto à personalidade política do cidadão, são necessárias para o fortalecimento do exercício do controle social.

Arelado ao referido conjunto de mudanças, o controle social deve ser institucionalizado (FILGUEIRAS; AVRITZER, 2011). Se a dimensão da *accountability* social for

institucionalizada na direção das organizações da sociedade civil, poderá melhorar a capacidade do povo no poder decidir sobre os conteúdos da política pública.

Além disso, Filgueiras e Avritzer (2011) destacam a importância do princípio da publicidade, por ter uma forte dimensão social e por estar associado à *accountability* vertical. Entretanto, apesar de a transparência constituir o principal elemento da publicidade, ainda assim, por si só acaba sendo insuficiente para o controle dos atos da administração pública. É preciso que haja maior participação da sociedade para se ter maior controle dos gestores.

É preciso avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo sua atuação na denúncia de irregularidades, sua participação interessada nos processos administrativos e sua presença ativa em órgãos colegiados (FILGUEIRAS; AVRITZER, 2011, p. 20).

No Brasil, por exemplo, com a criação da lei de acesso à informação, nº 12.527/2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, foi regulamentado o acesso às informações públicas. Foram criados mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades⁵.

Segundo Hage (2011), a Lei 12.527/2011 passou a regulamentar o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 88, além de ser um grande passo para a consolidação do regime democrático brasileiro, visto que fortaleceu os instrumentos de controle na gestão pública e ampliou a participação da sociedade, e também passou a cumprir vários tratados e conversões assumidos internacionalmente.

Quadro 1 - Estrutura do texto da Lei 12.527/2011

MAPA DA LEI		
TEMA	ONDE ENCONTRAR	PALAVRAS-CHAVE
Garantias do direito de acesso	Artigos 3, 6, 7	Princípios do direito de acesso/Compromisso do Estado
Regras sobre a divulgação de rotina ou proativa de informações	Artigos 8 e 9	Categorias de informação/Serviço de Informações ao Cidadão/Modos de divulgar

⁵ Lei de acesso à informação: Regula o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 dez. 2018.

Processamento de pedidos de Informação	Artigos 10,11,12,13 e 14	Identificação e pesquisa de documentos/Meios de divulgação/Custos/ Prazos de atendimento
Direito de recurso à negativa de liberação de informação	Artigos 15,16,17	Pedido de desclassificação/ Autoridades responsáveis/ Ritos legais
Exceções ao direito de acesso	Artigos 21 ao 30	Níveis de classificação/ Regras/Justificativa do não-acesso
Tratamento de informações pessoais	Artigo 31	Respeito às liberdades e garantias individuais
Responsabilidade dos agentes públicos	Artigos 32, 33, 34	Condutas ilícitas/ Princípio do contraditório

Fonte: Adaptado de Brasil (2011, p. 18).

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, constitui um passo importante para o regime democrático, possibilitando maior transparência das informações aos cidadãos, por meio da publicidade dos atos da administração pública, ressaltando a importância da transparência como dimensão da *accountability* social. Essa lei representa um paradigma em matéria de transparência pública, uma vez que qualquer cidadão pode solicitar acesso às informações públicas, desde que essas não tenham caráter sigiloso (HAGE, 2011).

Peruzzotti e Smulovitz (2002), ao conceituarem a *accountability* societal, ampliaram o conceito da *accountability* vertical colocado por O'Donnell (1998), e passaram a inserir na literatura a importância da responsabilidade social que pode ser exercida por vários atores da sociedade civil e dos meios de comunicação que se interessam em exercer influência sobre o sistema político e as burocracias públicas.

La *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 10).

Conforme citação de Peruzzotti e Smulovitz (2002), não menos importante do que o processo eleitoral, reforça que a importância da participação da sociedade seja exercida de outras formas, seja por meio de associações, movimentos de ocupação, mídia, de forma institucionalizada ou não, que objetivam cobrar e tornar os atos da administração pública mais transparentes.

Borowiak (2011) também destaca a participação da sociedade como meio necessário para se exigir resposta dos atos praticados pelos representantes políticos. Enquanto Dahl (2012) fala de participação do povo mais voltada à participação eleitoral, Borowiak (2011) mostra uma visão diferenciada do que é a responsabilidade democrática, como fonte de reciprocidade, participação e transformação política. Borowiak (2011) engaja-se de maneira mais criativa sobre os modelos eleitorais convencionais de responsabilidade e propõe uma responsabilidade democrática em contextos mais deliberativos e participativos.

As instituições de prestações de contas serão ineficazes se a cultura política dos cidadãos e as partes interessadas não forem acostumadas a exigir resposta do governo (BOROWIAK, 2011). Desse modo, as eleições serão sempre úteis para sancionar, periodicamente, políticos por desempenhos fracos, mas serão insuficientes para aplicação de uma prestação de conta mais eficiente, como audiências públicas e auditorias de cidadãos, que incentivam e pressionam os que estão representando o povo.

Para Borowiak (2011), a *accountability* democrática não foi bem desenvolvida conceitualmente, uma vez que, quando discutida, não foi levada em consideração a importância de outros termos fundamentais, como representação, inclusão e participação para além da aplicação de sanções, criando uma relação de maior proximidade entre governo e sociedade, dando, assim, maior ênfase à opinião pública e construindo outras formas de solidariedade para melhoria do controle democrático.

Por isso, Campos (1990) afirma que o termo *accountability* está diretamente ligado à forma de controle democrático, haja vista que quanto mais democrática for uma sociedade, maior será o envolvimento dela com a *accountability* e com a promoção de um controle social mais amplo. O controle social pode ser visto como uma forma de fiscalização da coisa pública, executada sobre os agentes e as instituições públicas.

A accountability representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações. *A accountability* envolve, portanto, duas partes: a primeira, que delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos, gerando obrigação para o gestor de prestar contas da sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos (CAMPOS, 1990, p. 37).

Os órgãos de *accountability*, como a Controladoria Geral da União⁶, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União, no Brasil, obrigam os gestores públicos a prestarem

⁶ A Controladoria-Geral da União (CGU) tornou-se, oficialmente, no dia 12/05/2016, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), por meio da Medida Provisória 726, editada pelo Presidente da República em exercício, Michel Temer. A mudança de nomenclatura do órgão, no entanto, não altera as suas funções. Pode ser

contas de sua gestão, protegendo o direito da sociedade contra os abusos dos órgãos ou de quem exerça a função pública. A inexistência desse controle, segundo Campos (1990, p. 33), “expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia”, além de enfraquecer a democracia.

Segundo O’Donnell (1998), o Estado deve ser responsivo perante a sociedade. Entretanto, segundo esse autor, não se pode vincular o termo *accountability* como responsabilidade somente das intuições do governo. É preciso um conjunto de mudanças para que o controle social seja exercido sobre os representantes de forma mais pública e menos estatal.

A representação acarreta a ideia de *accountability*: de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. Nas democracias consolidadas, a *accountability* opera não só, nem tanto, "verticalmente" em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas "horizontalmente", em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades (O’DONNELL, 1991, p. 33).

Essa formulação possui uma aproximação com a *accountability* baseada nos fundamentos de controle citados por Madison no Federalista n. 51, denominada como precauções auxiliares: “Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos” (MADISON, 1984, p. 350).

Borowiak (2011) afirma que nas discussões modernas a *accountability* democrática é tipicamente associada à democracia representativa e às eleições. Em sua obra, o autor mostra a importância dos debates entre os federalistas e os antifederalistas, e diz que durante a criação e ratificação da Constituição dos EUA foi um período de grande contribuição para a democracia representativa e *accountability* democrática.

Segundo Borowiak (2011), a visão federalista enfatizou a importância de concentrar o poder do governo e manter os cidadãos a uma certa distância, para tornar os mecanismos de poder mais efetivos. Entretanto, a visão antifederalista alertou para os perigos da concentração do poder, e defendia a ideia de que a *accountability* republicana dependia da participação ativa dos cidadãos para ser efetiva. Ambas as perspectivas mostram os perigos e as possibilidades

para se realizar uma governança responsável e legítima, posicionam-se sobre a *accountability* e a eficácia do governo (BOROWIAK, 2011).

Na seção seguinte, conforme anunciado anteriormente, será tratado o tema central desta dissertação, que é a *accountability* horizontal. Desse modo, serão trabalhadas algumas instituições de *accountability* horizontal, dando ênfase ao controle exercido pela Controladoria Geral da União (CGU), por se tratar da variável indireta desta dissertação.

1.4 Instituições de *Accountability* horizontal

Na maioria dos países da América Latina a redemocratização significou o retorno de condições básicas da poliarquia. No caso do Brasil, o país se encontrava em um processo de transição, vindo em resposta ao período implementado em 1964 pelo regime militar (ARANHA; FILGEIRAS, 2016).

O retorno das condições da poliarquia promoveu um processo de abertura política essencial à construção da democracia. E, paralelo ao retorno das eleições, iniciou-se um processo incremental de desenvolvimento das instituições do Estado, inclusive das instituições de *accountability* horizontal (ARANHA; FILGEIRAS, 2016, p. 15).

As condições de governabilidade foram asseguradas, no Brasil, a partir das condições que consolidaram o regime democrático (LIMONGI, 2006). Segundo Melo; Pereira; Figueiredo (2009), o elevado surgimento e desenvolvimento de órgãos de *accountatility* horizontal tem sido o combate à corrupção, a ampliação de mecanismos de *checks and balances*, juntamente com a presença de regras institucionais mais explícitas e a competição política.

A *Accountability* horizontal está relacionada a um conjunto de prestação de contas e responsabilidades dos agentes públicos perante a sociedade, visto que é um princípio democrático, já que toda a atividade do estado tem que ser exercida de forma transparente, dando visibilidade aos atos realizados dentro da administração pública (O'DONNELL, 1998).

[...] a “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

No Brasil, com a criação dos órgãos de *accountability* horizontal, passou-se a instituir mudanças incrementais que corroboraram para o desenvolvimento de novas práticas na gestão pública. Estas novas práticas refletiram na construção e no desenvolvimento do sistema de

instituições de *accountability*, por meio de competências exclusivas e superpostas destinadas à prevenção, investigação e punição de atos ilícitos no sistema político e na administração pública federal, estadual e municipal (FILGUEIRA, 2015).

Segundo Filgueiras e Avritzer (2011, p. 22), “no caso do Brasil, os principais mecanismos de controle são: a Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), as operações da Polícia Federal (PF), os julgamentos da corrupção pelo Poder Judiciário” e o Ministério Público.

A accountability horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional "se fecha" mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa accountability (O'DONNELL, 1998, p. 43).

Para que o controle seja considerado efetivo, segundo O'Donnell (1998), as agências não devem funcionar de forma isolada. Mesmo que as decisões punitivas, muitas vezes, ocorram nos Tribunais, têm-se vários órgãos que trabalham com a prevenção e o combate à corrupção, como é o caso da Controladoria Geral da União (CGU), que também é considerada órgão da *accountability* horizontal. As agências de supervisão e prevenção trabalham em rede, de forma integrada, para uma melhor fiscalização da coisa pública.

Segundo Menezes (2016b, p. 148), “de forma ampla, *accountability* existe quando há uma relação em que as tarefas e resultados da ação de um indivíduo ou de uma instituição estão sujeitas à supervisão de outro indivíduo ou instituição”.

Entre as várias funções exercidas pela CGU, nos termos da Instrução Normativa/TCU nº 71, de 28/11/2012, compete à Secretaria Federal de Controle da Controladoria Geral da União emitir relatório e certificado de auditoria sobre processos de tomadas de contas especiais, manifestar-se sobre a adequada apuração dos fatos, indicando, inclusive, as normas ou regulamentos eventualmente infringidos, manifestar-se sobre a correta identificação do responsável e sobre a precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas. Cabe ao Tribunal de Contas da União, por fim, julgar essas tomadas de contas e aplicar as devidas sanções, visando ao ressarcimento do prejuízo causado.

Tanto o TCU quanto a CGU são órgãos que possuem competências similares relativas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, fazendo parte do sistema de *accountability* brasileiro. O principal diferencial consiste no TCU ser o órgão auxiliar de controle externo do Congresso Nacional com capacidade de julgar e sancionar as contas dos administradores públicos responsáveis pela gestão do governo federal. A CGU não

possui poder de sanção, mas tem como diretriz realizar fiscalizações e auditorias dentro dos órgãos do poder executivo federal, e quando há transferência de recursos federais, a CGU também atua no nível municipal e estadual (MENEZES, 2016). Segundo a autora, a relação entre CGU e TCU se dá da seguinte forma:

Ao encontrar irregularidades em suas fiscalizações a CGU repassa as informações para o Tribunal de Contas da União – TCU, instituição que auxilia o Congresso Nacional no controle externo e possui o poder de fiscalização e sanções, no âmbito administrativo (MENEZES, 2016, p. 10).

A integração que ocorre entre esses dois órgãos é importante para se buscar uma eficiência da *accountability* horizontal. Uma estrutura administrativa que atue de forma eficiente é condição básica para o bom funcionamento da *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998). Para se alcançar essa eficiência da *accountability* horizontal, diante de um ambiente tão complexo, é necessária a existência de órgãos de controle independentes, mas que atuem de forma coordenada e integrada entre si, formando uma rede de agências fiscalizadoras de caráter preventivo e punitivo.

Dois aspectos importantes para a *accountability* horizontal estão destacados na obra de O'Donnell (1998): controle e punições. O primeiro ocorre no âmbito mútuo entre as agências, por meio das fiscalizações. Entretanto, é necessária a prática do segundo aspecto, a aplicação de sanções na forma da lei. É importante que as agências controladoras tenham o poder de punir os órgãos que não seguirem os rigores da lei. Sem as respectivas punições o controle se torna fraco e, conseqüentemente, a fiscalização será falha (O'DONNELL, 1998).

Schedler (1999, p. 14), ao estabelecer “um conceito bidimensional” do termo *accountability* (*a two-dimensional concept*), também fala da importância do poder de sanção, a saber: *answerability* e *enforcement*. A primeira está relacionada à capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação dos agentes públicos informarem e explicarem seus atos; e o *enforcement* está ligado à capacidade das agências de *accountability* imporem sanções, como a perda de poder àqueles que violarem o dever público.

Se os atos e a conduta dos detentores de cargos públicos forem controlados e sancionados por outros atores institucionais dotados de autoridade legal, favorecerá uma maior qualidade na democracia. Filgueiras (2015) afirma que para isso, a *accountability* horizontal depende da existência de instituições autorizadas e dispostas a praticar atos de controle, supervisão e sancionatórios.

O sistema de instituições de accountability implica uma complexa rede, em que competências institucionais são específicas, mas as ações de cada instituição dependem de um processo de sequenciamento e cooperação institucional com outras instituições (ARANHA; FILGEIRAS, 2016, p. 17).

A *accountability* horizontal está relacionada aos mecanismos de *checks and balances* (freios e contrapesos), em que mesmo com a separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, esses possuem o mesmo nível de discricionariedade, exercendo o controle uns sobre os outros (O'DONNELL, 1998).

Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão de poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, Legislativo e Judiciário, mas nas poliaquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os ombudsmen e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas (O'DONNELL, 1998, p. 42-43).

Dessa forma, o controle intraestatal (*checks and balances*) fornece ao cidadão os resultados das fiscalizações realizadas sobre os órgãos e agentes públicos que possuem a responsabilidade decisória, a fim de garantir (ou tentar garantir) que eles atuem como gestores da coisa pública e representantes do povo (LOUREIRO *et al.*, 2010).

No poder executivo, a criação da CGU, a partir do governo Lula (2003), passou a representar um processo de inovação importante para a prevenção e o combate à corrupção nos órgãos públicos. Antes da CGU, o controle interno do poder executivo era realizado pelos próprios órgãos da administração pública, de forma descentralizada e descoordenada, sendo pouco efetivo no que tange à prática de auditorias e nos controles de contas, bem como de avaliação das práticas de gestão (FILGUEIRAS, 2015).

A criação da CGU consolidou a ampliação das atividades de controle interno para a promoção da qualidade da gestão dos outros órgãos, indo além, portanto, do clássico controle da legalidade (LOUREIRO *et al.*, 2012).

Portanto, conforme visto nesta seção, a responsabilização do ato de prestar contas dos agentes e órgãos públicos perante a sociedade, varia em função dos arranjos institucionais existentes. Por isso, é necessária a existência de instituições de *accountability* horizontal, como a CGU, para fortalecer a fiscalização e dar transparência dos atos dos gestores públicos à sociedade.

1.5 Considerações finais do capítulo

A partir da discussão feita até aqui, percebe-se a complexidade para se definir o termo democracia. O tema foi explanado por meio da literatura utilizada por Stuart Mill (2014), cuja

ideia foi fazer o pano de fundo para se falar do liberalismo e democracia. Posteriormente, utilizou-se da teoria de Shumpeter (1984), seguido por Dahl (1989), que tem um conceito mais amplo de democracia. Utilizou-se também da literatura de Hanna Piktin (1967), que possui um conceito mais contemporâneo de representação, sendo de caráter substantivo, em que governo representativo deve ser responsivo em relação aos desejos da população, e que os indivíduos devem ter o controle sobre as ações dos representantes.

Isto posto, a representação acarreta a ideia de *accountability*, visto que, de algum modo, o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem afirma ter o direito de falar (O'DONNELL, 1998). A *accountability* fortalece a legitimidade política, cujo maior objetivo é romper com estruturas abusivas de poder, criando incentivos para realização de atividades voltadas ao bem público. Filgueiras (2011) afirma que a *accountability* é um termo que mostra a preocupação para existência de controles sobre o exercício do poder.

O conceito de *accountability* horizontal recai sobre a “existência de agências que possuem o poder legal de supervisionar e sancionar outras agências do estado” (O'DONNELL, 1998, p. 40). Para que o controle seja considerado efetivo, segundo esse autor, as agências devem ter poder de sanção. Entretanto, mesmo que as decisões punitivas muitas vezes ocorram nos Tribunais, têm-se vários órgãos que trabalham com a prevenção e o combate à corrupção, como é o caso da Controladoria Geral da União (CGU), que também é considerada órgão da *accountability* horizontal. As agências de supervisão, prevenção e punição devem trabalhar em rede, de forma integrada, para uma melhor fiscalização da coisa pública.

As informações levantadas neste capítulo nos permitem avançar na discussão sobre a atuação da Controladoria Geral da União (CGU) e a Governança dos Institutos Federais. Ademais, será abordado no capítulo seguinte sobre a área de educação no Brasil, especificamente, a educação superior; depois a evolução institucional dos Institutos Federais e; por fim, um pouco da evolução do IFPI e do IFCE. No terceiro capítulo será abordada a governança, passando pela atuação da CGU sobre os IFs.

2 EDUCAÇÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DO BRASIL

2.1 Introdução do capítulo

O objetivo central deste capítulo é compreender como se deu o processo de implantação da política que originou os Institutos Federais de Educação no Brasil, bem como a importância do ensino superior desta instituição para o país. Realiza-se, para esse fim, uma contextualização do modelo de expansão e educação nos Institutos Federais de Educação, assim como do desenho e funcionamento dos órgãos estudados nesta pesquisa, respectivamente, o Instituto Federal do Piauí (IFPI) e o Instituto Federal do Ceará (IFCE). Os Institutos Federais têm valorizado de forma significativa a educação pública no Brasil, posicionando-se como instituições fundamentais para a construção de uma nação soberana e democrática o que, por sua vez, pressupõe o combate às desigualdades estruturais no Brasil (PACHECO, 2011).

Como política pública, os Institutos Federais possuem uma peculiaridade, por se caracterizarem principalmente pela oferta de educação profissional e tecnológica. Essas instituições de ensino estão para além da estrutura institucional estatal, dos processos de financiamentos, de gestão de caráter técnico-administrativo, dimensão política, dos processos decisórios, da intermediação dos interesses de diferentes grupos, utilizando-se de critérios de justiça social e função social (PACHECO, 2011).

Este novo desenho institucional dos IFs trouxe uma intervenção positiva na realidade do cidadão brasileiro, na perspectiva de um país soberano e inclusivo, visto que tem sido núcleo de desenvolvimento local e regional. O papel que está previsto para os Institutos Federais é o de “garantir a perenidade das ações que visem a incorporar, antes de tudo, setores sociais que historicamente foram aliados dos processos de desenvolvimento e modernização do Brasil” (PACHECO, 2011, p. 14). Dessa maneira, os IFs têm legitimado e justificado a importância de sua natureza pública, firmando uma educação profissional, tecnológica e de ensino superior, como instrumento na construção e resgate da cidadania e da transformação social.

Quanto ao seu funcionamento, os Institutos Federais equiparam-se às universidades federais, quanto à formação de cursos superiores, de fomento à pesquisa e da prática de ações de extensão, contando com o apoio dos programas ministeriais. Além dessas prerrogativas, os Institutos Federais também são dotados de autonomia para gerenciar orçamento de custeio, alterar grade de oferta de cursos, registrar diplomas e certificar competências profissionais (BRASIL, 2015).

Cabe destacar que os Institutos Federais de Educação, ao longo do tempo, principalmente após 2008, com a mudança de Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) para Instituto Federal, ampliaram muito, quantitativamente, as suas unidades dentro dos estados e municípios brasileiros. Entretanto, dentro desse processo de expansão também vieram novos desafios para o Ministério da Educação (MEC) e para os órgãos de controle do governo federal. Assim, os órgãos da *accountability* horizontal, principalmente, como a CGU, passaram a intensificar ainda mais as fiscalizações sobre esses órgãos, dando ênfase à atuação preventiva, transparência e integração para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

Todo este contexto de aprimoramento, fiscalização, gestão e prestação dos serviços públicos também está ligado ao processo de reforma da administração pública, chamado de “administração pública gerencial” por Bresser-Pereira (2006, p. 28-36). Nessa fase da administração pública gerencial, começaram a se ampliar novas formas de responsabilização dos agentes públicos, por meio do controle social e a implementação de novos controles internos nos órgãos públicos, dando à democracia um caráter mais participativo.

Dentre as várias características apresentadas no modelo da administração pública gerencial por Bresser Pereira (2006), destaca-se a que foca no cidadão e na obtenção de resultados. Além disso, o autor mostra que a reforma reforça a importância da *accountability*, da responsabilização dos agentes públicos por meio dos mecanismos da democracia e do controle social, incrementando a transparência no serviço público.

Dentro desse novo desenho institucional da administração pública, destaca-se ainda a implementação e o fortalecimento das auditorias internas que, entre outras funções, tem como finalidade básica fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle, bem como prestar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2013).

Por meio do art. 14 do Decreto n.º 3.591/2000, alterado pelo Decreto n.º 4.440/2002, todas as entidades da administração pública federal indireta são obrigadas a implantar sua Unidade de Auditoria Interna para reforçar o controle interno. A auditoria interna constitui-se de um órgão que visa avaliar determinados períodos para garantir o cumprimento dos objetivos da gestão pública (CHAVES, 2009).

O controle interno da instituição não se confunde e não se substitui com o sistema de controle interno⁷ da administração pública federal. Esse último está mencionado nos artigos 31,

⁷ Lei nº 10.180/2000: Art. 19. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

70 e 74 da Constituição Federal do Brasil (1988) e pela Lei nº 10.180/2001. O controle interno da instituição é de caráter particular, e em cada órgão público é formada uma estrutura de controle, internamente, para assegurar a razoabilidade, alcançar os seus objetivos e prevenir os riscos (CHAVES, 2009). Ambos os controles têm a finalidade de garantir que os agentes públicos cumpram com os princípios da administração pública de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse contexto, os Institutos Federais de Educação, por caracterizarem-se como órgãos da administração pública indireta, como uma autarquia pública federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), ficam obrigados a incluir os setores de auditoria, controladoria, corregedoria e ouvidoria em sua estrutura administrativa. Por isso, neste capítulo dedicamos uma seção para descrever os setores que compõem a estrutura de auditoria e controle dos IFPI e do IFCE, e que estabelecem o elo entre a gestão do órgão fiscalizado e à CGU.

Nas próximas seções deste capítulo expõem-se o histórico dos Institutos Federais: criação, previsão legal e expansão; a abordagem do ensino superior nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, bem como a evolução dos IFs do Piauí e do Ceará quanto ao histórico Institucional e a estrutura de controle interno dos IFs nesses estados.

2.2 Histórico dos Institutos Federais: criação, previsão legal e expansão

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foi criada em 1909, pelo então Presidente da República, Nilo Peçanha, dando origem a 19 escolas de Aprendizes e Artífices que, mais tarde, transformaram-se em Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (CEFET), até se chegar à denominação de Instituto Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (BRASIL, 2018). Cabe destacar que toda essa trajetória institucional, desde a criação até a expansão dos IFs, será demonstrada nesta seção.

Atualmente, a rede federal de ensino cobre grande parte do território nacional, prestando um serviço à nação, dando continuidade à missão de qualificar profissionais para os diversos

Art. 20. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

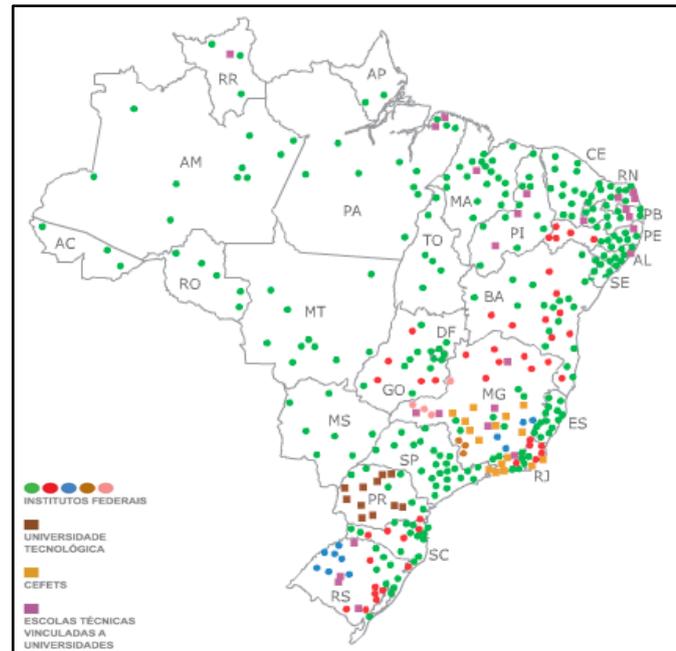
setores da economia brasileira, realizando pesquisas e desenvolvendo novos processos, produtos e serviços, em colaboração com o setor produtivo (BRASIL, 2016). Segundo dados do MEC (BRASIL, 2016), são 38 Institutos Federais, presentes em todos os estados, oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Essa Rede ainda é formada por dois CEFETs, 25 escolas vinculadas a Universidades, o Colégio Pedro II e uma Universidade Tecnológica (BRASIL, 2018).

Em 29 de dezembro de 2008, 31 (trinta e um) Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), 75 (setenta e cinco) Unidades Descentralizadas de Ensino (UNEDs), 39 (trinta e nove) escolas agrotécnicas, 7 (sete) escolas técnicas federais e 8 (oito) escolas vinculadas a universidades deixaram de existir, a fim de formarem os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2018).

A criação dos Institutos Federais de Educação faz parte da política de expansão da rede federal de ensino, configurando-se importante programa do governo Federal. Além de inserir o cidadão no mercado de trabalho com mais profissionalização, por meio de uma educação de qualidade, os IFs prezam pela valorização da educação numa instituição pública para a construção de uma nação soberana e democrática (BUENO, 2015).

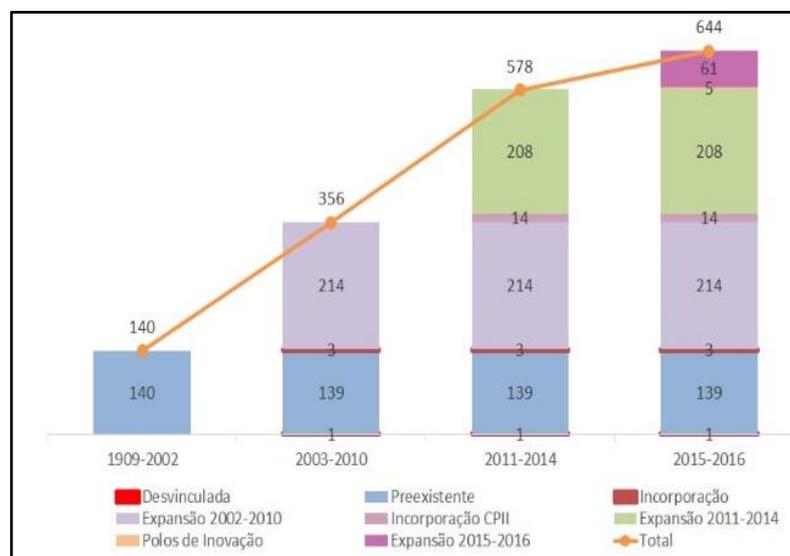
Foram estabelecidas, por meio do Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, as diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), no âmbito da rede federal de educação tecnológica.

Após esse decreto, várias instituições federais passaram a aderir ao projeto que resultou na criação da Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, entre outras providências. Assim, ficou instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições: I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Institutos Federais; II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR; III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET-RJ e de Minas Gerais – CEFET-MG; IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e V - Colégio Pedro I, conforme demonstrado na figura 1, abaixo:

Figura 1 - Instituições da Rede Federal de Ensino

Fonte: Portal da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (2011).

Considera-se que foi a maior expansão já vista no ensino da rede federal desde sua criação em 1909, uma vez que até 2002 só existiam 140 escolas técnicas no Brasil (BUENO, 2015). Entre 2003 e 2016, o Ministério da Educação concretizou a construção de mais de 500 novas unidades referentes ao plano de expansão da educação profissional, totalizando 644 campi em funcionamento, conforme mostra o gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 - Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - em unidades

Fonte: Portal da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (2016).

Conforme demonstrado no gráfico 1, de 1909 a 2002 só havia 140 escolas técnicas federais em todo o país. Percebe-se a enorme expansão ocorrida entre o período de 2002 a 2016, em que houve um aumento de mais de 500 unidades, período em que estiveram na presidência do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff respectivamente, e realizaram o plano de expansão da educação profissional, totalizando 644 campi em funcionamento até o ano de 2016.

Segundo Pacheco (2011), desde 2003, início do governo Lula, o governo federal tem implementado, na área educacional, políticas que abrem oportunidades para milhões de jovens e adultos da classe trabalhadora, gerando mais empregos e renda, objetivando ampliar o acesso à educação e a permanência e aprendizagem nos sistemas de ensino. Com esse fim, diversas medidas estão em andamento.

Os Institutos ganharam um espaço ímpar no sistema educacional brasileiro, haja vista que não é comum encontrar instituições que atuem em mais de um nível de ensino – médio e superior. Com isso, abre-se a possibilidade de verticalização do ensino. Essa prática disponibiliza ao aluno dar continuidade aos seus estudos na mesma instituição, compartilhar do conhecimento de estudantes e professores de outros graus de ensino, além de otimizar a infraestrutura física e participar de projetos de pesquisa e extensão com uma equipe diversificada (BUENO, 2015, p. 67).

A intenção do governo Lula foi promover a integração e verticalização desde a educação básica à educação profissional, bem como à educação superior, conforme objetivos definidos ainda em seu governo, instituídos por meio do art. 7^o da Lei 11.892/2008 (BUENO, 2015).

⁸ Art. 7^o São objetivos dos Institutos Federais:

- I - 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;
- II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;
- III - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;
- IV - desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;
- V - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e
- VI - ministrar em nível de educação superior:
 - a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;
 - b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;
 - c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;
 - d) cursos de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e
 - e) cursos de pós-graduação *stricto sensu* de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

Com isso, no próximo subitem deste capítulo será trabalhada a importância da educação superior ofertada pelos Institutos Federais para o Brasil.

2.3 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e o ensino superior

No projeto inicial, as Escolas Técnicas Federais não foram criadas para ofertar ensino superior. Entretanto, diante da dificuldade do Brasil em expandir o número de vagas nas universidades, e em face da resistência da academia com relação aos cursos experimentais, coube às Escolas Técnicas Federais dar consecução ao projeto de flexibilização dos cursos superiores (FLORO; DAL RI, 2015).

Com a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em dezembro de 1961, que permitiu a oferta de cursos com menor duração, coube às escolas técnicas suprir essa demanda, visto que, inicialmente, esses cursos não poderiam ser ministrados nas universidades. Dessa forma, em 1969 as escolas técnicas foram autorizadas, através do Decreto-Lei nº 547, a ofertar cursos de formação profissional básica de nível superior. Em 1978, surgiram os primeiros Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), o que trouxe grandes diferenças no ensino superior das escolas profissionalizantes.

As Escolas Técnicas Federais ofertavam apenas os cursos de curta duração, denominados de cursos de formação profissional básica de nível superior (Engenharia de Operação). Os CEFETs, além de continuarem ofertando cursos de curta duração, que passaram a ser chamados de tecnólogos tinham autorização para ofertar cursos de graduação, pós-graduação (engenharia industrial) e licenciatura plenas e curtas visando à formação de professores para as áreas técnicas. Além das graduações, os CEFETs continuaram atuando em todas as áreas que atendiam quando ainda eram Escolas Técnicas Federais (FLORO; DAL RI, 2015, p. 312).

Nos anos seguintes, os CEFETs foram se firmando e tornaram-se referência em diversos aspectos de ensino. Em 1994, a Lei 8.948, de 8 de dezembro, criou o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, e entre várias coisas, determinou que as, ainda existentes, Escolas Técnicas Federais, fossem transformadas em CEFETs, seguindo critérios a serem estabelecidos. A transformação dos CEFETs em IFs inicia com a instituição do Decreto nº. 6095, de 24 de abril de 2007, que estabeleceu as diretrizes para o processo de integração das instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, posteriormente, regulamentada pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (REDE) e criou os IFs (FLORO; DAL RI, 2015).

A transformação dos CEFETs em IFs foi resultado da política de expansão da Rede Federal de ensino, que trouxe uma proposta de verticalização do ensino no Brasil. Segundo a legislação pertinente, os Institutos Federais poderão ofertar até 30% das vagas por meio dos cursos superiores de tecnologia, bacharelados e engenharias, pós-graduações *latu sensu* e pós-graduações *stricto sensu*, de mestrado e doutorado (BUENO, 2015). Os institutos federais ganharam um espaço ímpar no sistema educacional brasileiro, haja vista que “não é comum encontrar instituições que atuem em mais de um nível de ensino – nível médio e superior. Com isso, abre-se a possibilidade da verticalização do ensino” (BUENO, 2015, p. 67).

Com isso, o aluno tem oportunidade de aprofundar seus conhecimentos através dos professores e alunos com mais conhecimentos na mesma instituição, através do convívio com diversos graus de ensino, além de otimizar a infraestrutura física e participar de projetos de pesquisa e extensão com uma equipe diversificada (BUENO, 2015).

Outra característica singular dos Institutos Federais tem sido a oferta de cursos para atender ao mercado local ou regional da cidade na qual se encontra. Segundo Bueno (2015), para se implantar um curso no Instituto Federal, é necessário o conhecimento da demanda local para que em seguida possa se estabelecer o eixo tecnológico e, assim, criar cursos a serem trabalhados nos diversos níveis e modalidades de ensino.

Pelo exposto, é notável a intenção de uma democratização regional da educação no país, através dos Institutos Federais. Ademais, cada região atendida tem suas particularidades e tendências de mercado que podem ser supridas através da formação de pessoas qualificadas, favorecendo a geração de emprego e renda para o país.

Cabe destacar, ainda, que segundo um estudo realizado por Nascimento e Veloso (2016), sobre a participação dos Institutos Federais na expansão da educação superior pública federal no Brasil, no período de 2006 a 2014, constatou-se que o número de cursos criados dentro dos IFs cresceu 264% em todo o país, superando o crescimento de 92% dentro das universidades federais. Com isso, houve um enorme crescimento no número de vagas e contratação de profissionais para atuação nos IFs, representando um grande investimento na educação por parte do poder público.

Outro grande destaque foi a interiorização do ensino superior ofertado pelos Institutos Federais. No período de 2006 a 2014 os IFs aumentaram em 612% a presença da educação superior no interior, em relação ao que se tinha de IFs ao período supracitado, e as universidades cresceram 101% em relação ao número que se tinha de universidades, demonstrando o quanto

tais instituições contribuíram para o ingresso das populações de regiões afastadas dos grandes centros (NASCIMENTO; VELOSO, 2016).

Entretanto, ao mesmo tempo que se tem mais oferta de cursos superiores nos Institutos Federais de Educação, houve uma diminuição na quantidade de alunos matriculados nos cursos de tecnólogos, sendo um ponto fora da curva sobre a finalidade para a qual os IFs foram criados, como se pode constatar na citação transcrita a seguir:

Mas ao mesmo tempo em que cresce a oferta de vagas e para o interior os Institutos veem diminuir a quantidade de matriculados nos cursos tecnólogos, o que parece um contrassenso já que a instituição fora criada no bojo das reformas neoliberais e para o atendimento da demanda do capital, que se materializa nos cursos tecnológicos. Assim, tem-se uma perda de 10% de estudantes matriculados no período de 2011 a 2014, e a participação desses cursos no total de matrículas dos IFs foi de 50% em 2011 para 35% em 2014. O que seria um diferenciador da universidade para os Institutos está se configurando uma opção menor, já que o número de matriculados dos bacharelados e licenciaturas cresceu 82% e 61%, respectivamente no mesmo período (NASCIMENTO; VELOSO, 2016, p. 1031).

Percebe-se que houve um aumento significativo do número de matrículas e cursos de bacharelado e licenciatura em relação aos tecnológicos. Entretanto, “essa contração merece ser estudada, pois se configura em uma aparente mudança de direção, diferentemente do que se havia pensado de tais instituições que representariam a consolidação dos cursos tecnológicos” (NASCIMENTO; VELOSO, 2016, p. 1032).

Nas seções seguintes, dentro deste capítulo, demonstra-se a evolução institucional do IFPI e do IFCE, bem como a estrutura de controle interno e auditoria de cada uma dessas instituições, dada a importância que esses setores possuem dentro do órgão fiscalizado pela CGU, visto que são eles os responsáveis por estabelecer a ligação entre o controle interno do executivo federal e os gestores do IFPI e do IFCE.

2.4 Evolução do IFPI

2.4.1 Histórico institucional do IFPI

O Instituto Federal do Piauí possui mais de um século de existência, iniciada em 1909, com a implantação, em Teresina, da Escola de Aprendizes Artífices. Essa instituição teve origem no governo do presidente Nilo Procópio Peçanha, que criou uma Rede Nacional de Escolas Profissionais, à época distribuídas igualmente nas capitais dos Estados brasileiros (BRASIL, 2014). Na introdução do Decreto 7.566, de 23 de setembro de 1909, lê-se que a escola se destinava “não só a habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável

preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalhos profícuos, que os afastará da ociosidade, escola do vício e do crime” (BRASIL, 1909, p. 01). Nesse contexto, a escola de aprendizes artífices foi a primeira escola federal de ensino profissional implantada no Estado do Piauí.

Posteriormente, no governo do então presidente Getúlio Vargas, o nome de Escola de Aprendizes Artífices foi alterado para Liceu Industrial do Piauí, permanecendo com essa nomenclatura de 1937 a 1942. Vargas tinha a intenção de industrializar o país usando a Rede de Escolas Profissionais como instrumento de formação de operários (BRASIL, 2014).

Uma terceira fase de mudança dentro dessa instituição foi quando passou a se chamar Escola Industrial de Teresina, no período de 1942 a 1965. Esse período se deu por meio da criação da Lei Orgânica do Ensino Industrial, de 1942, que dividiu as escolas da Rede em industriais e técnicas. Com o propósito de formar mão de obra, as industriais formariam operários, em nível ginásial, para a indústria; e as técnicas formariam operários e também técnicos, em nível médio. Entretanto, as Escolas Industriais ficaram mais nos Estados menos industrializados, como o Piauí. Em Teresina, inclusive, foi ampliado o número de salas de aula e de oficinas escolares (BRASIL, 2014).

A partir de 1965, houve a inclusão do termo “Federal” ao nome das escolas da rede, ficando de 1965 a 1967 nomeadas como Escola Industrial Federal do Piauí. “Essa mudança permitiu que a instituição pudesse fundar mais cursos técnicos industriais, a exemplo das escolas que já eram técnicas” (BRASIL, 2014, p. 01).

Outra fase que cabe destaque nesta trajetória institucional diz respeito à criação e ao reconhecimento dos cursos técnicos, os quais permitiram que o Ministério da Educação promovesse a Escola Industrial Federal a Escola Técnica Federal do Piauí (ETFPI), em 1967. Nesse período, houve uma grande ampliação da estrutura geral da Escola. Os cursos técnicos, que eram noturnos, passaram a ser também diurnos (BRASIL, 2014). O fato mais importante durante toda a história, desde a criação dessa instituição, está vinculado à permissão de matrículas de mulheres. Após essa permissão, em dois anos o número de estudantes quadruplicou.

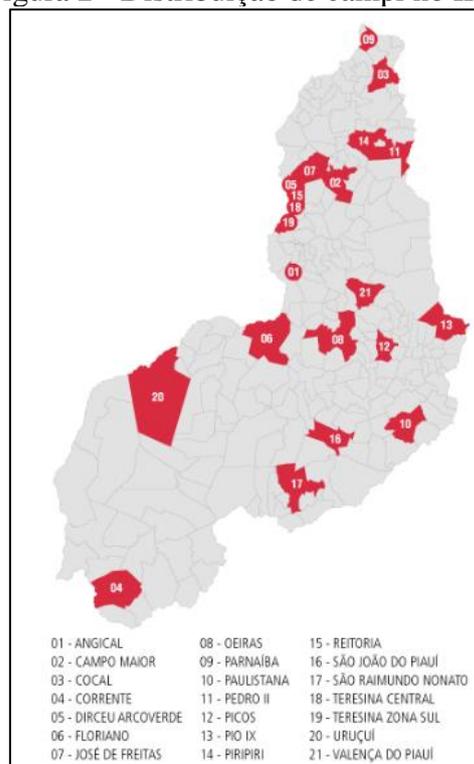
Em 1999, a Escola Técnica Federal do Piauí foi transformada em Centro Federal de Educação Tecnológica do Piauí (CEFET-PI) e assim ficou até 2008. A partir daí a instituição começou a implementar a oferta de curso superior, realizando vestibulares anuais. Em 2001, foi ofertado o primeiro curso superior na área de saúde, o de Tecnólogo em Radiologia. E no ano

seguinte, foram implantados os cursos de Licenciatura em Biologia, Matemática, Física e Química.

Em 2008, houve a transformação de 38 unidades dos CEFETs em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e, assim, o Governo Federal criou a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Atualmente, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC).

A estrutura organizacional do Instituto Federal do Piauí, criado pela Lei nº 11.892, de dezembro de 2008, atualmente conta com 20 campi e uma reitoria, conforme demonstrado na figura 2, distribuídos em 18 cidades do Piauí (Angical, Campo Maior, Cocal, Corrente, Floriano, José de Freitas, Oeiras, Parnaíba, Paulistana, Pedro II, Picos, Pio IX, Piripiri, São João do Piauí, São Raimundo Nonato, Teresina, Uruçuí e Valença do Piauí), e ainda com cinco pró-reitorias: Pró-reitoria de Administração, Pró-reitoria de Ensino, Pró-reitoria de Articulação e Integração Institucional, Pró-reitoria de Extensão e Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação.

Figura 2 - Distribuição de campi no IFPI



Fonte: Brasil (2019).

Atualmente, o IFPI é uma instituição que oferece educação básica, superior e profissional, de forma pluricurricular. É uma instituição multicampi, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos às suas práticas pedagógicas.

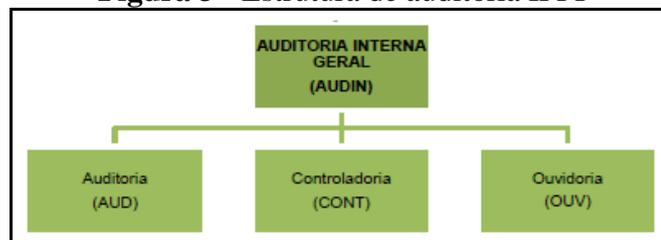
A partir de suas finalidades, o IFPI tem como missão promover uma educação de excelência, direcionada às demandas sociais, destacando-se como instituição de referência nacional na formação de cidadãos críticos e éticos, dotados de sólida base científica e humanística e comprometidos com intervenções transformadoras na sociedade e com o desenvolvimento sustentável.

Como o objeto específico da pesquisa recai sobre o controle interno, nas seções seguintes aborda-se a estrutura de controle do IFPI que dá suporte à Controladoria Geral da União no estado Piauí.

2.5 Estrutura de controle interno do IFPI

Os setores da auditoria interna geral do IFPI são responsáveis pela prestação de contas anual, que deve conter, para cada recomendação efetuada pelo órgão de controle interno no relatório de auditoria anual de contas, as providências e os prazos compromissados pelos gestores para dar seguimento às recomendações. Na figura 3 está demonstrada a estrutura de auditoria geral do IFPI.

Figura 3 - Estrutura de auditoria IFPI

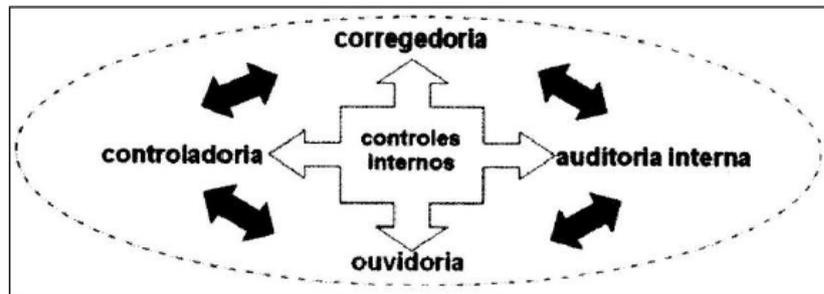


Fonte: Regimento interno – IFPI.

A Auditoria Interna Geral é a unidade organizacional de controle interno responsável por assistir os gestores do IFPI quanto às matérias que, no âmbito de sua atuação, sejam concernentes com a defesa do patrimônio público e fortalecimento da gestão, por meio de atividades de auditoria, correição, controladoria e ouvidoria. A junção de todas essas atividades

gera o que chamamos de encadeamento do Controle Interno, conforme demonstrado na figura 4 a seguir.

Figura 4 - Encadeamento do controle interno



Fonte: Antunes (2009).

A auditoria Interna Geral (AUDIN) do IFPI está vinculada diretamente ao Conselho Superior (CONSUP), e tem suas atividades centralizadas na Reitoria. A AUDIN está sujeita às normas e determinações do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, expressas no Decreto nº 3.591/2000, e possui as competências demonstradas no quadro 2 exposto abaixo. Dentre as principais, destacam-se as competências da auditoria interna do IFPI, pelo fato de a pesquisa desta dissertação recair sobre o tema de controle interno. A competência da AUDIN em apoiar, dentro de suas especificidades, no âmbito do IFPI, provocando, quando necessária, a atuação da CGU, além de dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público e assessorar a gestão nas ações de controle.

Quadro 2 - Competências da Auditoria Interna – IFPI

<p>Auditoria Interna – IFPI</p>	<p>Conforme o Regimento Interno do Instituto Federal do Piauí, compete à Auditoria Interna:</p> <p>I – verificar o desempenho da gestão do IFPI, visando comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os resultados quanto à economicidade, à eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas operacionais;</p> <p>II – assessorar e orientar os gestores do IFPI no desempenho de suas funções e responsabilidades referentes à auditoria, correição, controladoria e ouvidoria;</p> <p>III – acompanhar o cumprimento das metas do plano plurianual, programas de trabalho e orçamento da entidade;</p> <p>IV – apoiar, dentro de suas especificidades, no âmbito do IFPI, os órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Tribunal de Contas da União (TCU);</p> <p>V – analisar e aprovar o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT)</p>
--	---

	e o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT); VI – apurar as possíveis irregularidades cometidas pelos servidores do IFPI, por meio da instauração e condução de procedimentos correccionais; VII – assessorar a gestão no tocante às ações de controle, inclusive encaminhando, para deslinde, demandas relativas a infrações cometidas por empregados de empresas contratadas pelo IFPI; VIII – encaminhar à Advocacia-Geral da União (AGU) os casos de improbidade administrativa e todos os que recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências; IX – provocar, quando necessário, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público Federal; X – monitorar as ações e os relatórios de atividades da ouvidoria; XI – desenvolver outras atribuições afins.
--	--

Fonte: Elaborado pelo autor (adaptado do regimento interno – IFPI).

Além do setor de Auditoria interna, tem-se também um setor de Controladoria Interna dentro do IFPI, que é uma unidade organizacional responsável por assistir os gestores desse órgão quanto às matérias que, no âmbito de sua atuação, digam respeito à defesa do patrimônio público e ao fortalecimento da gestão, por meio de atividades de auditoria, correição, controladoria e ouvidoria.

Dentre as várias competências do setor de controle interno e corregedoria está a de assessorar os atos da gestão do IFPI e de ficar responsável por encaminhar ao Órgão Central do Sistema de Correição da Controladoria Geral da União (CGU) dados consolidados e sistematizados, relativos aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como à aplicação das penas respectivas.

A ouvidoria interna do IFPI tem um papel fundamental, possibilitando aos cidadãos o direito de participar na administração pública direta e indireta, estabelecido no § 3º do art. 37 da Constituição, especialmente no que se refere aos atos de receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias referentes ao desenvolvimento das atividades exercidas pelos servidores e discentes do IFPI. Abaixo, no quadro 3, são demonstradas todas as competências dos setores de controladoria interna, corregedoria e ouvidoria.

Quadro 3 - Estrutura de controle interno – IFPI

Controladoria Interna e Corregedoria Geral	Ouvidoria
Compete à Controladoria e Corregedoria: I – instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares; II – participar de atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do Sistema de Correição, com vista ao aprimoramento do	Conforme o Regimento Interno do Instituto Federal do Piauí, compete à Ouvidoria: I – receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias, referentes ao desenvolvimento das atividades exercidas pelos servidores e discentes do IFPI;

<p>exercício das atividades que lhes são comuns; III – encaminhar ao Órgão Central do Sistema de Correição da Controladoria Geral da União (CGU) dados consolidados e sistematizados, relativos aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como à aplicação das penas respectivas; IV – prestar apoio e propor medidas ao Órgão Central do Sistema de Correição (CGU), visando à criação de condições melhores e mais eficientes para o exercício da atividade de correição; V – manter o registro atualizado da tramitação e dos resultados dos processos auditados; VI – desenvolver outras atribuições afins.</p>	<p>II – acompanhar as providências solicitadas às unidades organizacionais pertinentes, informando os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta; III – identificar e interpretar o grau de satisfação dos usuários, com relação aos serviços públicos prestados; IV – propor soluções e oferecer recomendações às instâncias pedagógicas e administrativas, quando julgar necessário, visando à melhoria dos serviços prestados, com relação às manifestações recebidas; V – realizar as ações para apurar a procedência das reclamações e denúncias, assim como eventuais responsabilidades, com vistas às necessidades ocasionais de instauração de sindicâncias, auditorias e procedimentos administrativos pertinentes; VI – requisitar, fundamentalmente e exclusivamente quando cabíveis, por meio formal, informações junto às unidades organizacionais do IFPI; VII – fazer levantamento qualitativo e quantitativo dos dados e informações; VIII – revisar, organizar, documentar e publicar os procedimentos relacionados a sua área; IX – desenvolver outras atribuições afins.</p>
--	--

Fonte: Elaborado pelo autor (adaptado do regimento interno – IFPI).

As funções de auditoria, controladoria, corregedoria e ouvidoria dentro da administração pública são indispensáveis para apontar falhas e desvios dos agentes públicos, ajudando o gestor na tomada de decisões para que os objetivos delineados pela instituição sejam atingidos.

No item seguinte, detalha-se a trajetória institucional do IFCE, bem como a sua estrutura de controle interno.

2.6 Evolução do Instituto Federal do Ceará – IFCE

2.6.1 Histórico institucional do IFCE

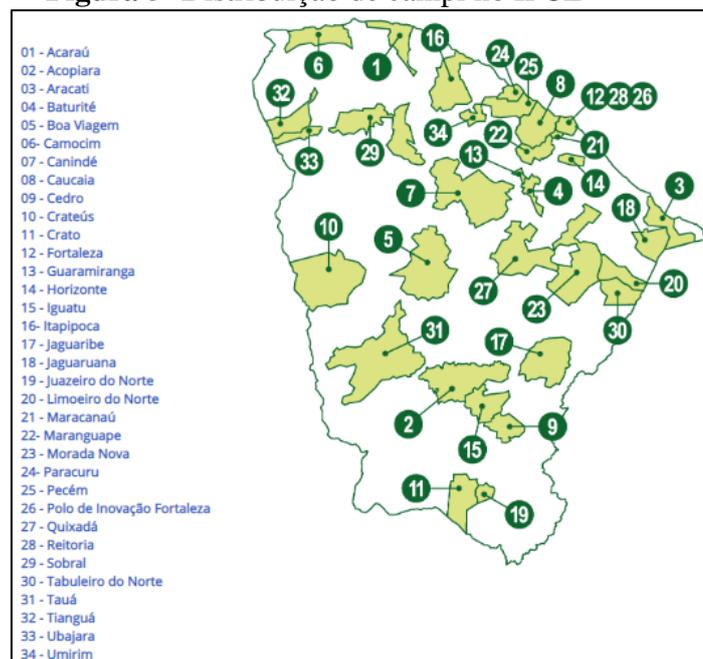
Semelhante a trajetória institucional dos outros Institutos Federais do Brasil, o Instituto Federal do Ceará foi fundado no governo do Presidente Nilo Peçanha, mediante o Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, com o nome de Escola de Aprendizes Artífices.

Antes de se tornar IFCE, em 2008, eram apenas três unidades de ensino tecnológico e duas de ensino agrícola. Em 2015, somaram-se 30 (trinta) campi em funcionamento, com um

total de 85 (oitenta e cinco) cursos de formação inicial e continuada, 90 (noventa) tipos de cursos técnicos, 87 (oitenta e sete) cursos de graduação, 04 (quatro) especializações e 04 (quatro) cursos de mestrado, totalizando 41.519 matrículas atendidas.

Atualmente, conta com 33 campi (Acará, Acopiara, Aracati, Baturité, Boa Viagem, Camocim, Canindé, Caucaia, Cedro, Crateús, Crato, Fortaleza, Guaramiranga, Horizonte, Iguatu, Itapipoca, Jaguaribe, Jaguaruana, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape, Morada Nova, Paracuru, Pecém, Quixadá, Sobral, Tabuleiro do Norte, Tauá, Tianguá, Ubajara e Umirim), conforme demonstrado na figura 5 abaixo:

Figura 5- Distribuição de campi no IFCE



Fonte: Brasil (2019).

A ampliação da presença do IFCE no interior do Estado atende à meta do programa de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica e leva em consideração a própria natureza dos institutos federais, no que diz respeito à descentralização da oferta de qualificação profissional, cujos propósitos incluem o crescimento socioeconômico de cada região e a prevenção ao êxodo de jovens estudantes para a capital (BRASIL, 2015).

Conforme demonstrado na figura 5, o Instituto Federal do Ceará está presente em todas as regiões do Estado, atendendo mais de 20.500 estudantes, por meio da oferta de cursos regulares de formação técnica e tecnológica, nas modalidades presenciais e a distância. São

oferecidos cursos superiores tecnológicos, licenciaturas, bacharelados, além de cursos de pós-graduação, mais precisamente, especialização e mestrado (BRASIL, 2015).

Completando as ações voltadas à profissionalização no Ceará, foram implantados mais 50 Centros de Inclusão Digital (CIDs) e dois Núcleos de Informação Tecnológica (NITs), em parceria com o Governo do Estado, com o propósito de assegurar à população do interior o acesso ao mundo virtual (BRASIL, 2015).

Quadro 4 - Competências da auditoria interna do IFCE

<p>Compete à Unidade de Auditoria Interna do IFCE: (Incluída pela Resolução nº 007, de 04/03/2016/CONSUP):</p>	<ol style="list-style-type: none"> I. verificar a fidelidade das informações e a regularidade das contas com base nos registros contábeis e na documentação comprobatória das operações, com o objetivo de verificar a exatidão e comprovar a eficiência, a eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos disponíveis; II. verificar o cumprimento das diretrizes, normas e orientações emanadas pelos órgãos de controle Interno competentes, bem como dos planos e programas no âmbito da Instituição; III. verificar a consistência e a segurança dos instrumentos de controle, guarda e conservação dos bens e valores da Instituição ou daqueles pelos quais ela seja responsável; IV. examinar as licitações relativas à aquisição de bens, contratações de prestação de serviços, realização de obras e alienações, no âmbito da Instituição; V. analisar e avaliar os procedimentos contábeis utilizados, com o objetivo de opinar sobre a qualidade e fidelidade das informações prestadas; VI. analisar e avaliar os controles internos adotados, com vistas a garantir a eficiência e eficácia dos respectivos controles; VII. orientar os dirigentes da entidade quanto aos princípios e normas de controle interno, inclusive sobre a forma de prestar contas; VIII. acompanhar as auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, buscando soluções para as eventuais falhas, impropriedades ou irregularidades detectadas junto às unidades setoriais envolvidas para saná-las; IX. promover estudos periódicos das normas e orientações internas, com vistas a sua adequação e atualização à situação em vigor; X. elaborar propostas visando ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos de auditoria e controles adotados com o objetivo de melhor avaliar o desempenho das unidades auditadas; XI. prestar assessoramento técnico aos conselhos superiores, e orientar os órgãos e unidades administrativas da Instituição; XII. examinar e emitir parecer sobre a prestação de contas anual da Instituição; XIII. realizar auditoragem, obedecendo a planos de auditoria previamente elaborados; XIV. elaborar relatórios de Auditoria, assinalando as eventuais falhas encontradas para fornecer aos dirigentes subsídios necessários à tomada de decisões;
--	---

	<p>XV. emitir notas de auditoria, apontando riscos à regularidade da gestão para serem sanados concomitantemente; e</p> <p>XVI. apresentar sugestões e colaborar na sistematização, padronização e simplificação de normas e procedimentos operacionais de interesse comum da Instituição.</p>
--	--

Fonte: Regimento interno do IFCE (2018).

A Unidade de Auditoria Interna é o órgão técnico de controle vinculado ao Conselho Superior, sujeito à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e dos órgãos setoriais do sistema de controle interno do poder executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição.

O Departamento de Correição e Controle do IFCE, órgão ligado ao Reitor, inserido na estrutura organizacional do IFCE, de acordo com as disposições do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, faz parte do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, como unidade seccional cujo objetivo é apurar desvios de conduta de agente público vinculado ao IFCE.

Quadro 5 - Competências do Departamento de Correição e Controle do IFCE

<p>São atribuições do Departamento de Correição e Controle do IFCE, além das anunciadas em normativos:</p>	<p>I. assessorar a Reitoria na análise de admissibilidade em processos relacionados a desvio de conduta de agentes públicos, que tenham alguma relação com âmbito do IFCE e, conseqüentemente, na tomada de decisão;</p> <p>II. assessorar e apoiar os diversos campi do IFCE, em consonância com a Portaria nº 675/GR, de 29 de outubro de 2015, na análise, no juízo de admissibilidade e na tomada de decisão em processos relacionados a desvios de conduta de agentes públicos que tenham alguma relação com o campus, bem como supervisionar as atividades de correição desempenhadas por eles;</p> <p>III. dar pareceres, despachos e praticar outros atos administrativos congêneres, em processos relacionados à correição, assim como instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares, sem prejuízo da iniciativa pertinente à autoridade a que se refere o Art. 143 da Lei nº 8.112/90;</p> <p>IV. estruturar Comissões de Processo Administrativo-disciplinar ou de Sindicância, para a realização dos processos instaurados pela Reitoria;</p> <p>V. acompanhar PADs e Sindicâncias, no âmbito do IFCE, visando ao exato cumprimento dos normativos legais sobre a espécie, da devida formação dos processos e do cumprimento de prazos pertinentes às suas instruções e a expedientes que tramitem na Corregedoria - IFCE;</p> <p>VI. propor medidas objetivando a regularização de não conformidades técnicas ou administrativas, apuradas ou detectadas em processos administrativos pertinentes à correição e, quando se fizer necessário, propor medidas saneadoras ou de imposição de responsabilidades;</p> <p>VII. estabelecer relações de trabalho com a Controladoria Geral da União/Corregedoria Geral da União e a Advocacia Geral da União/Procuradoria Federal e demais órgãos integrantes do sistema de correição do Poder Executivo Federal (SisCor) assim como com os órgãos internos, Comissão de Ética e Ouvidoria;</p> <p>VIII. gerenciar o sistema de controle CGU-PAD, da Controladoria Geral da União, prestando as informações necessárias ao fortalecimento do sistema correccional do poder executivo federal;</p>
---	--

	<p>IX. promover ações, visando ao treinamento e à formação de pessoal para atuar em processos de correição, otimizando a atividade correcional para alcançar trabalho de melhor qualidade em menos tempo e permitindo à Reitoria e aos campi concentrarem-se de forma mais eficiente, em suas áreas-fins, diminuindo impactos negativos na atividade fim da instituição;</p> <p>X. estruturar ou integrar grupos de trabalho ou estudo para o aperfeiçoamento da condução dos processos disciplinares, evitando-se anulações e avocações da Controladoria Geral da União, no âmbito do IFCE ou, mediante autorização da Reitoria, em situações externas;</p> <p>XI. promover palestras, seminários e outros eventos congêneres sobre o sistema de correição, legislação e responsabilidades dos agentes públicos, com o fito de aumentar a credibilidade do Instituto e de seus órgãos perante os servidores, os outros órgãos da Administração Pública e a sociedade em geral;</p> <p>XII. elaborar o Relatório Anual da Corregedoria - IFCE, a ser encaminhado à Corregedoria Geral da União e à Unidade Setorial do Ministério da Educação;</p> <p>XIII. organizar o acervo da legislação, da jurisprudência, dos despachos e pareceres emitidos;</p> <p>XIV. desempenhar outras atividades afins. Art. 21C São atribuições gerais traçadas pela administração; desempenhar outras atividades afins ao controle.</p>
--	---

Fonte: Regimento Interno do IFCE (2018, p. 22-23).

A Ouvidoria Geral é órgão de assessoramento da Reitoria, integrante do sistema de ouvidorias públicas do Poder Executivo Federal, constituindo-se em instância de controle e participação social, responsável pelo tratamento de manifestações (elogios, sugestões, solicitações, reclamações e denúncias) relativas aos serviços públicos prestados pelo IFCE, com vistas ao aprimoramento da gestão pública. É dever dos membros da ouvidoria respeitar os princípios da legalidade, imparcialidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, publicidade, transparência, solucionar os conflitos de maneira pacífica, instruir o devido processo legal, garantir a ampla defesa, o contraditório e a prevalência dos direitos humanos, além das devidas atribuições demonstradas no quadro 6 (BRASIL, 2018).

Quadro 6 - Atribuições da Ouvidoria Geral – IFCE

	<p>I. planejar, organizar, supervisionar e controlar as ações da Ouvidoria; (Incluído pela Resolução nº 007 de 04/03/2016/CONSUP)</p> <p>II. receber, dar tratamento e responder, em linguagem cidadã, as sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias recebidas, referentes às atividades desenvolvidas no âmbito do IFCE;</p> <p>III. supervisionar as ações referentes ao acesso à informação pública no IFCE;</p> <p>IV. acompanhar as providências solicitadas às unidades organizacionais pertinentes, monitorando o cumprimento de prazos e a qualidade de respostas, informando os resultados aos interessados;</p>
--	--

Atribuições do ouvidor geral:	<p>V. conciliar e mediar a resolução de conflitos entre a sociedade e o IFCE;</p> <p>VI. identificar e interpretar o grau de satisfação dos usuários, com relação aos serviços públicos prestados pelo IFCE;</p> <p>VII. propor soluções e oferecer recomendações às instâncias pedagógicas e administrativas, quando julgar necessário, visando à melhoria dos serviços prestados, com relação às manifestações recebidas;</p> <p>VIII. elaborar plano de trabalho, produzir dados, informações e relatórios sobre as atividades realizadas;</p> <p>IX. promover a articulação, em caráter permanente, com instâncias e mecanismos de participação social;</p> <p>X. assessorar e orientar a atuação dos interlocutores das unidades gestoras, dirimindo dúvidas, procurando e propondo soluções; e</p> <p>XI. revisar, organizar, documentar e publicar os procedimentos relacionados à sua área.</p>
-------------------------------	---

Fonte: Regimento Interno do IFCE (2018, p. 25-26).

A Ouvidoria do IFCE, semelhante à do IFPI, é constituinte do Sistema de Ouvidorias Públicas do Poder Executivo Federal e, em consequência, utiliza os sistemas eletrônicos de Ouvidorias (e-OUV) e do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) da Controladoria Geral da União, para administração de manifestações.

2.7 Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, preliminarmente, incluímos a literatura que detalha sobre a expansão dos Institutos Federais de Educação pelo Brasil, caracterizando-se como uma reorganização no desenho dessas novas instituições e suas contribuições para o ensino público neste país, alterando o número de unidades (*campi*) e o acesso mediante a expansão de matrículas.

A rede federal, que inicialmente era vista como instrumento de política voltado para as classes desprovidas, configura-se hoje como importante estrutura para que todas as pessoas tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas. As finalidades dos Institutos Federais mostram um viés orientado para formação de mão de obra, a fim de atender às demandas do mercado de trabalho nos mais diversos setores da economia, por meio do desenvolvimento tecnológico.

Seu papel na gestão pública também vem se ampliando. Com toda essa parte histórica e a melhoria da estrutura tanto física quanto de pessoal, os Institutos Federais passaram a apresentar uma evolução na estrutura do controle da instituição por meio do poder executivo federal. O controle interno mostra-se importante para tornar efetivos seus objetivos. Quando relacionada à finalidade que a instituição possui, o controle interno fornece informações para o

aprimoramento da gestão, por meio dos setores de auditoria, controladoria, corregedoria e ouvidoria e sua estrutura administrativa.

Nesses setores, nos quais se desempenham as atividades de fiscalização, controle e auditoria, averíguam-se as irregularidades, as ineficiências e os desvios dos agentes e dos recursos públicos, encaminhando-se denúncias aos órgãos responsáveis, como a Controladoria Geral da União (CGU), tema que será abordado com mais ênfase no capítulo seguinte desta dissertação, em que será relacionada às variáveis de controle interno e governança.

Outro aspecto importante demonstrado neste capítulo foi o aprimoramento dos instrumentos de participação da sociedade na gestão pública por meio das ouvidorias e o uso da tecnologia da informação implementadas pelo governo federal. Especificamente do e-Ouve, que tem contribuído de forma bastante significativa para as ouvidorias federais, a partir das manifestações de tratamento de manifestações feitas pelos usuários dos serviços públicos.

No capítulo seguinte, demonstra-se toda a parte empírica da pesquisa, bem como a abordagem metodológica utilizada e a conceituação dos termos controle interno e governança utilizados nesta dissertação. Dedicamos também no capítulo seguinte uma subseção exclusiva para o tema das ouvidorias dos Institutos Federais em análise, visto que é um importante mecanismo de participação no processo da governança democrática. A ouvidoria é um mecanismo muito importante de participação, pelo fato de dar voz à sociedade e, principalmente, para a comunidade discente dos institutos.

3 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU) SOBRE GOVERNANÇA DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO

3.1 Introdução do capítulo

O fortalecimento da atuação do Estado por meio do controle interno surge como um modelo de governança que tem a finalidade de assegurar, através de auditorias e fiscalizações, que os agentes públicos se enquadrem e desenvolvam atividades voltadas ao interesse público. A Controladoria Geral da União (CGU), hoje Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público (MP), entre outros, como órgãos de controles institucionais, possuem papel fundamental na contestação das ações de agentes e órgãos públicos, a fim de disponibilizar as informações e atuação dos órgãos do governo à sociedade.

No âmbito do Poder Executivo federal, a CGU trata de assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, ouvidoria, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção de órgãos, como os Institutos Federais de Educação. O controle interno da CGU é uma peça-chave da governança pública, considerando que sua função é gerar recomendações e disponibilizar informações transparentes sobre os atos dos agentes dentro da administração pública (LOUREIRO *et al.*, 2012).

Diante da relevância institucional da CGU e dos Institutos Federais de Educação para o Estado brasileiro, este capítulo tem como objetivo geral apresentar uma análise da *accountability* horizontal no Brasil, com foco na atuação do controle interno da Controladoria Geral da União. De forma mais específica, pretendemos analisar a atuação do controle interno da CGU na governança dos Institutos Federais, comparando os Institutos Federais do Piauí e do Ceará no período de 2010 a 2017.

A escolha desses Institutos Federais como objeto de pesquisa se deu de forma intencional, pela importância institucional que eles têm tido para a sociedade brasileira, principalmente para o Nordeste, que possui o maior número de IFs, em comparação com as demais regiões do Brasil. Em 2017, o número de IFs na Região Nordeste passou de 200 *campi* em funcionamento. Por se tratar de um estudo qualitativo de N pequeno, a pesquisa necessitou de uma análise mais profunda dos casos, o que impossibilitou a inclusão de outros IFs, devido ao pouco tempo de pesquisa para conclusão desta dissertação, por isso optamos pela escolha

dos IFs do Piauí e do Ceará, que disponibilizaram os dados no período da coleta de dados da pesquisa, que foram solicitados a vários IFs no Nordeste. Dessa forma, por entendermos que todos os IFs possuem a mesma estrutura de controle interno, conforme estrutura estabelecida pela normativa da CGU, consideramos que a presente análise representará um bom estudo de caso para a análise do controle interno na área educacional.

Dessa maneira, esta pesquisa tem por escopo responder à seguinte pergunta: Como se dá a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão de *accountability* horizontal, na governança da educação do Instituto Federal do Piauí e do Ceará? Para respondê-la partiremos da hipótese de que o controle exercido pela Controladoria-Geral da União influencia diretamente e indiretamente sobre o resultado da governança dos Institutos Federais.

Quanto à estrutura deste capítulo, está organizada em cinco seções, além da introdução e conclusão. A próxima seção versará sobre a abordagem metodológica utilizada nesta dissertação, incluindo o detalhamento das variáveis deste estudo. O tópico seguinte discorrerá sobre o controle interno e a atuação da CGU. Logo em seguida, enfatizam-se os conceitos de governança apresentados por Fukuyama (2013) e Filgueira (2016), operacionalizados na dissertação, destacando a capacidade dos IFs para implementação e coordenação das recomendações da CGU, bem como os mecanismos de transparência e *accountability*, e os de participação.

3.2 Abordagem metodológica para análise da atuação da CGU

Neste trabalho, utilizamos uma abordagem metodológica qualitativa, por meio da técnica de análise documental com análise de conteúdo e análise de discurso. A técnica de análise de documentos tem como principal escopo facilitar a consulta e a referenciação de um conteúdo a partir do documento original (BARDIN, 1977).

Por meio da análise do discurso é possível se ter um modo de leitura que permite a verificação dos fenômenos registrados em falas e em textos, que se localizam no espaço da discursividade (GILL, 2005). A análise de discurso sobre os documentos emitidos pela CGU tornou-se indispensável, visto que nos possibilitou analisar o discurso por detrás do texto, procurando os significados implícitos nas planilhas das recomendações.

Na análise de conteúdo, procedeu-se a uma sistematização de dados qualitativos. Realizou-se uma análise descritiva de um total de 132 recomendações emitidas pela CGU-PI ao IFPI, e de 181 recomendações da CGU-CE ao IFCE. As recomendações são referentes ao

período de 2010 a 2017, as quais foram solicitadas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic)⁹.

O recorte temporal da pesquisa é referente ao período em que havia recomendações cadastradas no sistema monitor até a data em que foram solicitados os dados aos respectivos órgãos em análise, no ano de 2017 (IFPI e IFCE). Também se justifica a utilização deste período pelo fato de o tempo necessário para a elaboração da dissertação impedir um período mais longo de análise dos dados mais recentes. Outro fator importante é que a análise de um período mais recente não permite realizar um estudo mais completo sobre as recomendações, pelo fato de essas ainda não estarem finalizadas pelos respectivos órgãos que estão sendo estudados.

Esta pesquisa caracteriza-se como estudo de caso. Segundo Yin (2015, p.32), um estudo de caso “é um inquérito empírico que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu conceito de vida real, especialmente quando as fronteiras entre fenômeno e contextos não são claramente evidentes”. O estudo de caso é uma forma de pesquisa que permite ao pesquisador a construção de seus próprios caminhos para ajustar sua metodologia na busca dos objetivos proposto.

Segundo Yin (2001), o estudo de caso caracteriza-se como um método de pesquisa sério e que conduz o pesquisador a resultados seguros. Entretanto, para que isso ocorra, o autor orienta que se deve seguir “três princípios para a coleta de dados: 1) utilizar várias fontes de evidência, 2) criar uma base de dados de um estudo de caso, e 3) manter o encadeamento de evidências” (YIN, 2001, p.98).

Por isso, a fim de se obter alta qualidade na análise dos dados coletados, utilizamos várias fontes de evidências para atender aos objetivos desta pesquisa tais como: análise documental comparativa por meio das recomendações realizadas pela CGU sobre o IFPI e IFCE. Além disso, foram realizadas duas entrevistas, uma com um ator da CGU-PI e outra com um do IFPI. A utilização de entrevistas com informantes altamente conhecedores deste objeto

⁹ O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>. Acesso em: 17/09/2019.

de pesquisa e que veem o fenômeno focal de diversas perspectivas serviu para manter o encadeamento das evidências (YIN, 2001).

Cabe destacar que entre as instituições dos estados do Piauí e do Ceará envolvidas, dedicamos uma atenção especial ao trabalho realizado pela CGU-PI no Instituto Federal do Piauí, pelo fato de os atores envolvidos na pesquisa terem se mostrado mais interessados durante o período em que se deu a coleta de dados. Por isso, os dados foram obtidos somente por meio das entrevistas realizadas nas instituições do Piauí (CGU-PI e IFPI).

3.2.1 Detalhamento das variáveis de estudo

Para atender aos objetivos desta pesquisa, foram analisadas duas variáveis: controle interno e governança. Variável Independente = Atuação da CGU – controle interno. Variável Dependente = Governança das Instituições Federais de Educação. Segundo Gray (2012), variável independente é a antecedente, aquela que influencia outra variável; e variável dependente é a que vai precisar de outra para variar, como consequente, sendo o principal objeto da análise, observada e medida pelo pesquisador.

Segundo King, Keone e Verba (1994, p. 9), “a ciência social constitui uma tentativa de buscar o sentido de situações sociais que percebemos mais ou menos complexas”. Tal complexidade, que se percebe em uma determinada situação, depende da medida que podemos modificar a realidade adequadamente; e nossa capacidade de simplificar depende, ainda, de podermos extrair com coerência resultados e variáveis explicativas.

A **Variável Dependente** refere-se à governança das Instituições Federais de Educação. Os conceitos operacionalizados de governança, nesta pesquisa, foram de Fukuyama (2013), complementado o de Filgueiras (2016). Fukuyama (2013, p. 350) define a governança “como a capacidade de um governo para fazer e aplicar regras e prestar serviços independentemente de o governo ser democrático ou não”.

A governança democrática reúne três elementos que importam para a constituição da gestão pública: (1) as capacidades estatais para implementação e coordenação; (2) os mecanismos de transparência e *accountability*; (3) mecanismos de participação política (FILGUEIRAS, 2016). Cabe destacar que ambos os conceitos serão explanados e discutidos, de acordo com a literatura, neste capítulo da dissertação.

A **variável Independente** refere-se à atuação da CGU – controle interno. A CGU é um dos responsáveis por controlar e orientar os gestores da administração pública por meio das

recomendações que são feitas durante as fiscalizações das auditorias realizadas nos órgãos da administração pública.

Escolhemos utilizar, nesta dissertação, o conceito de controle estabelecido por Dahl e Lindblom (1971), que versa sobre a capacidade de um ator em fazer com que outro atenda às demandas daquele, por meio da imposição de regras institucionais. As ações de controle da CGU têm como escopo averiguar se as condutas dos agentes públicos estão de acordo com os critérios estabelecidos na Constituição, leis e demais normativos internos da gestão pública.

Nas próximas seções abordaremos os conceitos de controle interno e governança, com o objetivo de verificar a relação e operacionalização entre as respectivas variáveis para esta dissertação.

3.3 Atuação da CGU

A necessidade de delegar poder do Estado aos órgãos de controle especializados, dentro do próprio Estado, aumentou à medida em que esse se tornou mais complexo. O controle sobre a administração pública passou a ser uma dimensão imprescindível para a manutenção da ordem democrática, em que são envolvidos diferentes níveis de arranjos institucionais, de delegação de funções e poderes (LOUREIRO; ABRÚCIO; PACHECO, 2010). As ações de controle realizadas pelos burocratas¹⁰ tornaram-se peças-chave no cumprimento da legalidade, prestação de contas e probidade dos atos dos agentes públicos, baseado na ética e no cumprimento das regras que lhe são postas (ARANTES, 2016).

Segundo Loureiro; Abrúcio; Pacheco (2010, p. 109), “o controle pode ser entendido como uma exigência normativa associada ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública”. Todo aquele que exerce a atividade pública, seja ele político eleito, dirigente indicado em cargo comissionado ou burocrata de carreira, está sujeito aos mecanismos de verificação e controle de suas ações, abrangendo os poderes executivo, legislativo e judiciário.

No Brasil, a normativa do controle exercido pelo poder executivo, conforme a Constituição Federal de 1988, está fundamentada de acordo com o Art. 70, o qual preceitua que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das

¹⁰ Os burocratas são pessoas que ascendem ao poder do Estado e exercem uma atividade por meio de uma competência técnica, comprovada em concurso público ou por outros meios, e são responsáveis pela execução e implementação de políticas de governo ou de Estado (LOUREIRO; ABRÚCIO; PACHECO, 2010).

entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (BRASIL, 1988, p. 58).

A legalidade significa que uma pessoa não será obrigada a fazer ou deixar de fazer algo, exceto se esta situação estiver prevista na lei. Não por força, mas sim pela lei: “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988, p. 13). Enquanto a administração de instituição privada tem liberdade para fazer “quase” tudo o que quiser, a administração pública, ao contrário, somente pode fazer o que for expressamente autorizado pela lei. Diante disso, toda e qualquer atividade da administração deve estar estritamente vinculada à lei, não cabendo aos agentes públicos realizarem atos ou atividades sem previsão legal. Em outras palavras, podemos afirmar que o princípio da legalidade é uma garantia constitucional, aplicado com mais intensidade dentro da Administração Pública, conforme estabelece o Art. 37¹¹ da CF, segundo o qual todos os atos da administração pública devem estar de acordo com a legislação.

Portanto, o agente público só é autorizado a fazer aquilo que está previsto em lei; caso contrário, não tem validade. Percebe-se que o princípio da legalidade é resultado da própria noção de estado democrático de direito, visto que o Estado é regido por leis. Por mais que o agente público tenha o poder discricionário, uma certa parcela de liberdade para decidir sobre o que satisfaça mais o interesse público, este poder ainda tem que ser baseado na lei, no princípio da legalidade.

Dessa forma, os mecanismos de controle e de *accountability* da burocracia, baseados na legalidade, tornaram-se importantes para a governança pública. A função do instituto da prestação de contas parte da obrigação legal, social e pública de prestar informações sobre algo pelo qual é responsável (atribuição, dever). Esse conceito é a base da transparência e do controle social, definições mais próximas do termo governança que, por sua vez, decorre do conceito de *accountability* (LOUREIRO *et al.*, 2012).

¹¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988, p. 36).

Entretanto, o conceito de controle não é o mesmo de *accountability*. Conforme Abrúcio e Pó (2006, p. 686), “controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora estejam, num regime democrático, indissociavelmente ligados, pois não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle”.

A utilização de mecanismos de controles dos resultados da administração pública é uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática. Trata-se de responsabilizar o poder público conforme o desempenho dos programas governamentais. Isto pode ser feito por órgãos do próprio governo – contanto que tenham autonomia para fazê-lo –, por agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil e, ainda, pelas instituições que tradicionalmente têm realizado o controle administrativo-financeiro (ABRUCIO; LOUREIRO, 2006, p. 6).

O fortalecimento da atuação do Estado por meio do controle interno surge como um modelo de governança que tem a finalidade de assegurar, por meio de auditorias e fiscalizações, que os agentes públicos se enquadrem e desenvolvam atividades voltadas ao interesse público. A Controladoria Geral da União (CGU), atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público (MP), entre outros, como órgão de controle institucional, possui papel fundamental na contestação das ações de agentes e órgãos públicos, a fim de disponibilizar as informações e atuação das instituições do governo à sociedade.

O controle interno da CGU, considerando que sua função é produzir informações sobre a gestão do órgão fiscalizado, gerar recomendações e disponibilizar informações transparentes sobre os atos da administração, é uma peça-chave da governança pública. As atividades da CGU encontram-se normatizadas com base na instrução normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do sistema de controle interno do poder executivo federal. Essa mesma instrução normativa versa sobre as normas relativas à execução do trabalho no sistema de controle interno do poder executivo federal. A CGU tem autonomia sobre os agentes da administração pública, possuindo livre acesso a todas as dependências do órgão ou entidade examinado, assim como a documentos, valores e livros considerados indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições, não podendo ser sonogado, sob qualquer pretexto, nenhum processo, documento ou informação, devendo o servidor responsável pela fiscalização guardar o sigilo das informações, caso elas estejam protegidas legalmente.

Conforme apontado pelo entrevistado na CGU, as auditorias e fiscalizações geralmente são realizadas *in loco*, sendo que o escopo das auditorias é definido previamente pelo Núcleo

de Ações de Prevenção da Corrupção (NAP), por denúncias do e-Sic ou ouvidorias de ambos os órgãos (CGU ou IFPI).

A gente não vai no IFPI ver tudo de uma vez, até porque não dá. Então, quando a gente vai pro IFPI a gente define um foco a ser fiscalizado, a gente vê, por exemplo, algum funcionamento lá do órgão do governo ou as vezes o foco é em recursos humanos, ou o foco é estrutura física, entendeu!? Então, cada trabalho desses tem um foco específico (ENTREVISTADO CGU, 2018).

O conceito de *accountability* horizontal, nesta dissertação, recai sobre a “existência de agências que possuem o poder legal de supervisionar e sancionar outras agências do estado” (O’DONNELL, 1998, p. 40). Para que o controle seja considerado efetivo, segundo o autor, as agências devem ter poder de sanção. Entretanto, mesmo que as decisões punitivas, muitas vezes, ocorram nos tribunais, têm-se vários órgãos, sem poder de sanção, que trabalham com a prevenção e o combate à corrupção, como é o caso da Controladoria Geral da União (CGU), que também é considerada órgão da *accountability* horizontal. No Brasil, as agências de supervisão, prevenção e punição trabalham em rede de forma integrada para uma melhor fiscalização da coisa pública.

Nessa rede integrada, por exemplo, o TCU leva em consideração se os órgãos fiscalizados pela CGU estão cumprindo as recomendações emitidas por esse. Tal cumprimento pode impactar na aprovação ou não das contas anuais do órgão fiscalizado. No caso dos dois IFs em análise (Piauí e Ceará), constatamos a existências de processos de prestação de contas realizados pelo TCU em ambos os órgãos no período de 2010 a 2017, conforme demonstrado na tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Processos de prestações de contas IFs ao TCU

Exercício	IFPI	IFCE	Processo
2010		X	027.796/2011-6
2011		X	043.678/2012-2
2012		X	022.764/2013-5
2013		X	020.392/2014-1
2014	X		005.614/2015-5
2015		X	035908/2016-5

Fonte: Elaborada pelo autor (2018).

No caso do IFPI, verificamos, no período de 2010 a 2017, que somente no exercício de 2014 o TCU solicitou a prestação de contas. Nesta solicitação, levaram-se em consideração várias recomendações da CGU dentro do exercício de 2014, a saber:

- Ausência de registro dos processos administrativos disciplinares no CGU-PAD;
- Irregularidade de acumulação de cargos por docentes e regime de dedicação exclusiva;
- Inexistência de normativo que formalize a política de transparência das atividades de ensino, pesquisa e extensão do IFPI e falta de publicação da carga horária e dos horários individuais dos docentes;
- Falhas no acompanhamento da carga horária dos docentes;
- Fragilidades nos mecanismos de controle, monitoramento e avaliação das atividades dos docentes;
- Coordenações no IFPI contempladas com flexibilização indevida da jornada de trabalho.

Nesse caso, as recomendações foram corrigidas e, conseqüentemente, o TCU concedeu o certificado de regularidade das contas do gestor, sem aplicação de sanção, no ano de 2015, após terem sido sanadas as falhas apontadas pela CGU. Nesse caso, conforme certificado, foram tomadas medidas saneadoras pela gestão.

No caso do IFCE, as contas dos anos 2010, 2011, 2012, 2013 e 2015 foram auditadas pelo TCU. Na ocasião, geraram-se os seguintes acórdãos: Acórdão nº 2123/2013 - TCU – 2ª Câmara, Acórdão nº 6508/2013 - TCU - 2ª Câmara, Acórdão nº 701/2014 - TCU – 2ª Câmara, Acórdão nº 3197/2015 - TCU - 1ª Câmara. Desse modo, o TCU, ao realizar o exame das contas do IFCE, enfatizou alguns itens dos relatórios de auditorias de gestão do Controle Interno (CGU), os quais se tornaram objeto de análise das contas, devido a algumas fragilidades apresentadas. A principal constatação identificada refere-se à fragilidade nos controles internos da Unidade, no tocante à área de recursos humanos, a saber:

- A inexistência de providências suficientes para regularizar situações de acumulações irregulares de cargos de professores em regime de Dedicação Exclusiva, detectadas já em 2010;
- Recomendar ao IFCE que busque adequar os trabalhos da auditoria interna ao plano de auditoria elaborado no exercício e aprimore os controles internos da área de gestão de

peças, considerando a segregação de funções e o estabelecimento de rotinas padronizadas e atualizadas para a área, como recomendado e reiterado pela Controladoria Geral da União;

- Determinar aos gestores do Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará, que adotem providências saneadoras em relação ao pagamento de pensões concedidas em desacordo com a Lei 10.887/2004, ocasionando pagamento de um montante maior de R\$ 70.872,15 (setenta mil, oitocentos e setenta e dois reais e quinze centavos) em 2011.

Destaca-se que não houve sanções, mesmo possuindo recomendações, que se caracterizaram como apuração de responsabilidade e ressarcimento ao erário e que ainda permanecem em monitoramento pela CGU, o que demonstra, de certa forma, um controle com baixa efetividade.

Nas seções seguintes serão abordados os conceitos de governança que foram utilizados para efeito de operacionalização desta dissertação, bem como testes estáticos e trechos das entrevistas realizadas, a fim de se efetuar uma análise sistemática da relação entre controle interno e governança.

3.4 Conceitos de governança operacionalizados na dissertação

Nesta dissertação, está sendo adotada a concepção de que governança é a capacidade de um governo em fazer e aplicar regras e prestar serviços (FUKUYAMA, 2013). Para ser democrática, a governança pública tem que reunir pelo menos três elementos que importam para a constituição da gestão pública: (1) as capacidades estatais para implementação e coordenação; (2) os mecanismos de transparência e *accountability*; (3) mecanismos de participação (FILGUEIRAS, 2016), a saber:

Quadro 7 - Conceitos de governança

AUTOR	CONCEITO
Fukuyama (2013, p. 350)	Governança como a capacidade de um governo para fazer e aplicar regras e prestar serviços.
Filgueiras (2016, p. 29)	A governança pública para ser democrática tem que reunir pelo menos três elementos que importam para a constituição da gestão pública: (1) as capacidades estatais para implementação e coordenação; (2) os mecanismos de transparência e <i>accountability</i> ; (3) mecanismos de participação.

Fonte: Adaptado de Fukuyama (2013); Filgueira (2016).

A governança democrática representa uma concepção do desenvolvimento institucional da administração pública cercada pela sua indissociabilidade com o regime democrático (FILGUEIRAS, 2018). Isso significa que os serviços públicos sejam direcionados aos cidadãos. Entretanto, para que isso ocorra, é necessário um processo incremental no que diz respeito ao processo decisório e experimentalista, no que tange à implementação junto a um processo de permanente monitoramento e revisão de metas e objetivos (FILGUEIRAS, 2018).

Nas subseções seguintes serão trabalhos os conceitos de governança de Fukuyama (2013) e Filgueiras (2016), relacionando-os aos dados secundários analisados dos Institutos Federais do Piauí e Ceará e as entrevistas realizadas.

3.4.1 Capacidade da CGU para fazer e aplicar recomendações sobre os IFs

Os mecanismos de controle interno da CGU e os setores internos de auditoria, controladoria, corregedoria e ouvidoria orientam a gestão dos IFs para que se realize o aprimoramento da prática da governança, baseados na institucionalização das normas dos órgãos de controle e atendendo ao princípio da Legalidade.

Embora seja difícil medir o impacto da CGU sobre a prestação de serviços dos órgãos auditados, é possível verificar melhorias ocorridas em decorrência das auditorias (ENTREVISTADO, CGU). Recomendações feitas pela CGU, como a exigência do professor em sala de aula, exigência do quadro de horário do professor dentro da instituição afixado em locais visíveis, controle de carga horária dos professores e demais servidores, não acumulação de cargos ilegais, entre outras medidas, fortalecem a missão da instituição da unidade fiscalizada. Assim sendo, as recomendações são formuladas com o escopo de que os objetivos da unidade controlada atinjam os seus fins.

Imagina se não tivesse o controle interno do CGU, por exemplo. Se a gente não fiscalizasse, como seria, né? Se não tivesse esse olhar externo da unidade? A CGU, mesmo quando audita ou fiscaliza, ela está focada mais na melhoria dentro da qualidade da prestação do serviço, por exemplo, para que a unidade atinja os seus fins e que tem que haver a Governança, porque a unidade não existe por si só. No caso do IFPI, qual o seu princípio de existência? É a questão do ensino e extensão, tá certo? É, por exemplo, prestar uma educação de qualidade boa para o cidadão! Então, essas são as questões de atividades fins do órgão. Então, quando a gente formula essas recomendações é para que os objetivos dos órgãos sejam atendidos (ENTREVISTADO CGU).

O fato de o gestor estar orientado por um outro órgão do governo, que lhe aplica regras, ajuda na melhoria da prestação dos serviços para a finalidade a qual a instituição foi criada, ou

seja, influencia direta e indiretamente sobre a prestação de serviço educacional do IFPI (ENTREVISTADO, IFPI). Isso vai ao encontro do conceito de governança segundo Fukuyama (2013), demonstrado no quadro 7 exposto anteriormente.

A partir da institucionalização das recomendações emitidas pela CGU o gestor se sente mais seguro com a presença dos órgãos de controle atuando dentro do IFPI, apontando as fragilidades e corrigindo os erros da gestão, a fim de se estabelecer diretrizes para a melhoria da gerência da coisa pública (ENTREVISTADO, IFPI). Isso mostra o amadurecimento da cultura do órgão, no sentido de fazer cumprir as regras institucionais impostas pelos órgãos de controle. A capacidade de Estado depende fundamentalmente das regras e normas que consolidam, em cada contexto, as lógicas e realidades dos modelos específicos de governança (RESENDE, 2009).

Cabe destacar também, como achado da pesquisa, que segundo a burocracia do IFPI, de acordo com a fala do entrevistado, que falta uma integração mais completa entre os órgãos de controle e a justiça federal, TCU e até mesmo com o Ministério Público para alguns assuntos, o que tem gerado conflito para o órgão fiscalizado, conforme demonstrado na fala do entrevistado, a saber:

Muitas vezes a recomendação da CGU não casa com a legislação do legislativo, não casa com a legislação do judiciário, porque às vezes a gente tem o conflito, a CGU recomenda de um jeito, a justiça vem e determina de outro, o Ministério Público tem outro entendimento. Então, na verdade, quando a gente se depara com esses instrumentos, sempre fica aquela questão: o CGU recomendou de um jeito, mas o TCU recomendou assim, mas justiça acata? Então já tivemos casos que implementamos uma recomendação e a justiça veio e desfez (ENTREVISTADO IFPI, 2018).

Essa fala pode ser exemplificada com o caso da implementação do ponto eletrônico para professores que, na ocasião, a CGU pediu que fosse instalado o ponto para professores e a justiça entendeu que seria necessário apenas um sistema eletrônico de registro de aulas, e atualmente ainda existe um certo impasse em relação a essa questão.

No subitem 3.4.2, são detalhados exemplos de recomendações implementadas e coordenadas pelo órgão fiscalizado, e os seus respectivos efeitos para a governança, levando-se em consideração a melhoria na prestação de serviços.

3.4.2 Capacidades dos IFs para implementação e coordenação das recomendações da CGU

Segundo Filgueiras (2018), os elementos que compõem a governança democrática fortalecem principalmente a autoridade pública da administração, de forma a alinhar sua capacidade para constituir regras, políticas públicas e prestar serviços à sociedade em torno do pleno interesse público.

A capacidade estatal para implementação e coordenação é uma dimensão da governança que envolve um conjunto de instituições e atores formalmente “empoderados” para a fiscalização, combate à corrupção e promoção da transparência da atividade estatal e a defesa dos interesses sociais. São órgãos e instituições cuja missão e competência envolvem o controle horizontal da ação governamental nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, ou seja, a capacidade do “Estado em ação”, envolve atores, instrumentos e processos para implementação de políticas públicas, isto é, capacidade do Estado de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega de resultados (PIRES; GOMES, 2016).

A capacidade do estado, uma vez ligada ao interesse público, deve estar baseada em uma autonomia inserida, em que a autoridade do público possa influir no processo de decisão e na atuação da burocracia do Estado para implementar políticas e serviços. Isso implica fortalecer os mecanismos e instâncias de coordenação de políticas, instâncias de diálogo permanente com a sociedade para o monitoramento e avaliação de resultados, aprimorar o uso de novas tecnologias e pensar a administração não como movida exclusivamente pelos resultados econômicos ou pela qualidade do gasto, mas também pelos resultados em termos de justiça social, equidade e efetividade (FILGUEIRAS, 2018).

Nesse contexto, realizamos análises sobre os IFs para entender o processo de implementação e coordenação de suas ações de controle e suas consequências para a governança, baseados principalmente nas recomendações feitas pela CGU, auditorias e controles internos do próprio órgão.

Cabe destacar a importância do *feedback* que o IFPI tem dado ao atendimento dessas solicitações, que inclusive instalou, dentro da reitoria do IFPI, setores da controladoria interna, corregedoria, ouvidoria, auditoria, além de uma procuradora federal que está cedida exclusivamente ao IFPI para assessorar a gestão quanto à tomada de decisão.

As recomendações representam o principal insumo de trabalho da CGU junto aos órgãos fiscalizados. Recomendação consiste na definição das providências que deverão ser adotadas pelo gestor para dirimir as falhas apontadas no relatório. Tem a finalidade de corrigir os atos administrativos irregulares e coibir novas falhas, contribuindo, dessa forma, diretamente para o aperfeiçoamento da governança pública.

Com isso, os Institutos Federais têm obrigação de implementar e coordenar as recomendações solicitados pela CGU. Todo o processo de monitoramento sobre o andamento, prazos e cumprimento das recomendações é realizado por um sistema chamado Monitor. Para o órgão fiscalizado é cadastrado um usuário e senha para alimentar o sistema, anexando documentações como comprovantes ou ações realizadas pelo órgão para sanar uma recomendação emitida pela CGU.

A utilização do sistema monitor é vista pelo entrevistado da CGU como ferramenta de grande incremento tecnológico para o acompanhamento das recomendações. A unidade fiscalizada possui uma senha e usuário cadastrado para dar o *feedback* do cumprimento das recomendações. Assim sendo, todo o trâmite de informações das recomendações entre o controle interno (CGU) e os gestores federais dos IFs é registrado no sistema Monitor, bem como o resultado das análises efetuadas durante o processo.

Desse modo, no sistema é gerado um histórico de acompanhamento dessas recomendações, preenchido pela manifestação do gestor e o posicionamento da CGU referente ao cumprimento das recomendações. A manifestação é o procedimento através do qual o gestor formaliza uma ação tomada ou um pedido relativo a uma recomendação para a CGU. Uma recomendação registrada no sistema Monitor pode assumir as seguintes classificações:

Quadro 8 – Tipo de recomendações

Situação	Descrição
Atendida	Recomendação que teve posicionamento da CGU favorável à manifestação do gestor.
Monitorando	Recomendação encaminhada ao gestor e pendente de providências.
Cancelada	Recomendação cancelada pela CGU.
Consolidada	Recomendações de uma mesma unidade gestora, de conteúdos idênticos, agrupadas com a finalidade de racionalizar os trabalhos de monitoramento.
Não monitorada	Recomendações que deixaram de ser monitoradas pela CGU, apesar de continuarem passíveis de implementação pelo gestor.

Fonte: Adaptado de Brasil (2018, p. 10).

A recomendação é caracterizada como atendida a partir do momento em que o órgão fiscalizado faz a inserção no sistema monitor, por exemplo, de comprovantes, documentos, número de processos ou justificativas que a CGU ache pertinente. A situação de monitorando diz respeito às informações incompletas fornecidas no sistema pelo órgão fiscalizado, ou não

manifestação do gestor, por exemplo. Quando a CGU apresenta uma recomendação duplicada, cancela-se ou consolida-se a primeira recomendação. Não monitorada é a recomendação cujo teor não seja "monitorável" ou tenha caráter de alerta. O exemplo mais comum encontrado entre esse tipo de recomendação, constitui-se no alerta para o órgão fiscalizado efetuar planejamento adequado das contratações, de modo a realizar tempestivamente os respectivos procedimentos licitatórios, a fim de se evitar utilização indevida de dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

A tabela 2 abaixo apresenta os tipos das situações de recomendações emitidas pela CGU para os Institutos Federais do Piauí e do Ceará no período de 2010 a 2017. Nesse período, o IFPI teve um total de 132 recomendações, e o IFCE, um total de 181 recomendações. Isso pode ser explicado pelo fato de o IFCE possuir uma estrutura maior do que o IFPI em número de campi, servidores e setores, conseqüentemente, também tem uma maior demanda de controle por parte da CGU.

Tabela 2 - Situações das recomendações

	Atendida	Cancelada	Monitorada	Não monitorada	TOTAL
	N	N	N	N	
IFPI	60 45,5%	5 3,8%	61 46,2%	6 4,5%	132 100%
IFCE	0 0,0%	25 13,8%	156 86,2%	0 0,0%	181 100%

Fonte: Elaborada pelo autor (2018).

Cabe destacar que os dados mostram que há uma discrepância em relação à situação atendida entre os dois IFs. O IFPI com 45,5% atendidas, e o IFCE com 0%. Monitorada, o IFPI possui 46,2%, e o IFCE tem 86,2%. No caso do IFPI, foi possível verificar, por meio da análise dos documentos e das entrevistas, que a recomendação é dada como atendida a partir do momento que a CGU-PI entende que determinada justificativa dada pelo gestor foi suficiente para reconhecer como recomendação atendida. Na maioria das vezes foi suficiente apenas abertura de processo ou informar no sistema monitor que as providências já estavam sendo tomadas para ter a recomendação como atendida pela CGU-PI.

No caso do IFCE, verificamos na planilha de recomendações que as informações inseridas pelo gestor do IFCE, no sistema monitor, não foram suficientes para serem dadas

como atendidas, não sendo possível, dessa forma, afirmar se há um rigor maior por parte da CGU-CE em relação à CGU-PI e vice-versa na análise e aceitação das recomendações implementadas.

Isto posto, inferimos que a CGU não possui um padrão para a fiscalização no país. Cada unidade da CGU nos Estados possui autonomia para classificar suas ações de monitoramento. Logo, isso é um limitador para a análise comparada, embora não a invalide. Uma instituição nacional de controle interno precisa ter regras relativamente estáveis entre os estados, um protocolo de ação. Não é um engessamento normativo. Mas seria interessante haver uma norma geral, pelo menos para classificar o monitoramento de forma mais objetiva.

Observamos, por meio da entrevista realizada na CGU-PI, que o objetivo é conceder autonomia aos órgãos fiscalizados para implementar e coordenar as recomendações apontadas pela CGU, e que eventualmente o setor de corregedoria da controladoria, de forma aleatória, verifica se determinados casos foram resolvidos, dando mais atenção às situações que envolvem apuração de responsabilidades e devolução de valores (danos ao erário). Por isso, considera-se uma recomendação como atendida a partir da abertura de um processo no órgão fiscalizado para atender determinada recomendação. Desse modo, segundo o entrevistado da CGU-PI, quando há necessidade, alguns casos são enviados à corregedoria do MEC e ao TCU para as devidas providências.

Com isso, o órgão fiscalizado tem a autonomia para implementar e coordenar as recomendações para o fortalecimento da governança institucional. Na literatura, “a capacidade estatal para a execução de políticas e serviços prestados à sociedade” é tida como definição central de governança (FILGUEIRAS; 2018, p. 79). Essa capacidade estatal, de acordo com Fukuyama (2013), deve estar relacionada ao grau de autonomia institucional.

A autonomia é constituída da capacidade que as organizações possuem para realizar as ações públicas, independentemente das diretrizes particulares ou interesses privados (FUKUYAMA, 2013). Porém, o excesso de autonomia pode ser prejudicial aos governos, assim como a pouca capacidade de autonomia pode constituir situações de paralisia. A interação entre capacidades estatais e autonomia constitui um ponto importante quando se leva em consideração a oferta, pelo governo, de bens e serviços de qualidade aos cidadãos (FUKUYAMA, 2013).

Já o IFCE, constata-se que possui 0% de recomendações atendidas, conforme demonstrado na tabela 5. Dessas recomendações, diversas ainda permanecem com pendências, pelo fato de o IFCE não cumprir com o que é pedido pela CGU, gerando várias reiteraões de

pedidos para uma mesma recomendação. Identificamos, nesta pesquisa, que o IFCE teve um total de 121 recomendações reiteradas, em razão da não apresentação, pelo gestor, das providências adotadas para sanear os problemas. Por esse motivo, há uma grande quantidade de recomendações, num total de 156, com *status* de monitoramento. Tal fato demonstra que a CGU-CE fiscaliza de forma mais rigorosa do que a CGU-PI. Verificamos, na planilha de recomendações, que o gestor do IFPI precisa fazer bem menos do que o gestor do IFCE para ter uma recomendação com o status de atendida pela CGU. Isso pode explicar o fato também de o IFCE ter passado mais vezes pela análise do TCU para a prestação de contas do que o IFPI, conforme demonstrado no item anterior.

A crítica feita à CGU em relação aos dados apresentados na tabela 9 é pelo fato de não existir o *status* de recomendação não atendida. Todas as recomendações que não são atendidas pelos IFs dentro do prazo estabelecido pela CGU, e mesmo que não tenha sido justificada pelo gestor, é apenas reiterada e passa para o status de monitorada. Desse modo, verificamos a existência de recomendações que permanecem por muito tempo sem solução, mostrando que o controle interno realizado pela CGU é relativamente parcial.

No quadro 9 abaixo estão inseridas as tipificações de classe ou categorias das recomendações, com a seguinte estrutura: Reposição de valores/bens, apuração de responsabilidades dos servidores públicos, estruturantes e outras recomendações de caráter geral, a saber:

Quadro 9 - Categorias das recomendações

CLASSES (OU CATEGORIAS)	DESCRIÇÃO
Recomendações para reposição de valores/bens	Recomendações de providências para a quantificação e a reposição de valores ou bens, quando já apurada a responsabilidade.
Apuração de Responsabilidade - Funcionário Público	Recomendações de providências para apuração de responsabilidade de Funcionário Público.
Recomendações Estruturantes	Recomendações destinadas a eliminar ou mitigar as causas estruturais dos problemas (concernentes, portanto a ajustes e melhorias em controles internos, planejamento, coordenação, execução, monitoramento e avaliação).
Recomendações - Atuação junto a outros Órgãos	Recomendações para que o gestor da UJ auditada provoque a atuação dos órgãos, entidades ou empresas públicas responsáveis pelo enfrentamento da causa do fato constatado.
Outras recomendações em geral	Recomendações em geral, não contempladas pelas demais classes de recomendação.

Fonte: e-Sic (2018).

Dentro dessas categorias de recomendações, observamos, conforme a tabela 6, que ambos os IFs em análise demonstraram ter uma maior incidência na quantidade de recomendações das categorias Estruturantes e Outras recomendações em geral. O IFPI com 38,6% e 47% respectivamente, e o IFCE com 29,3% e 59,7% respectivamente.

Tabela 3 - Tipos de categorias das recomendações (Piauí e Ceará)

	Categorias					Total
	Apuração de resp.	Estruturantes	Reposição de valores	Atuação junto a outros Órgãos	Outras	
	N	N	N	N	N	
Instituto Federal do Piauí	10 7,6%	51 38,6%	9 6,8%	0 0,0%	62 47,0%	132 100%
Instituto Federal do Ceará	6 3,3%	53 29,3%	7 3,9%	7 3,9%	108 59,7%	181 100%

Fonte: Elaborada pelo autor (2018).

Realizamos também uma análise descritiva comparativa entre cada categoria das recomendações e as situações de atendimento emitidas pela CGU em relação aos Institutos analisados, conforme demonstrado nas tabelas 3, 4, 5 e 6.

Para a categoria Apuração de Responsabilidade, demonstrada na tabela 3, o IFPI obteve um total de 10 recomendações (80% atendidas, 10% canceladas, 0% em monitoramento e 10% não monitoradas). O status de atendida foi dado pela CGU a partir do momento em que foi aberto, no IFPI, o processo para apuração de responsabilidade e formação de comissão legal para investigação. Verificamos que a maioria dessas recomendações de apuração de responsabilidades estão relacionadas à instauração de Processo Administrativo Disciplinar previsto para acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas.

Quanto ao IFCE, a categoria Apuração de Responsabilidade obteve apenas 6 recomendações (0% atendida, 50% em monitoramento, 50% canceladas, 0% não monitorada). Verificamos que uma das recomendações que trata de irregularidade no pagamento de vantagem relativa ao regime de dedicação exclusiva a servidora cedida a outro órgão continua em monitoramento. A respectiva recomendação foi enviada ao IFCE no dia 05/12/2011, com prazo de resposta para 25/01/2012; entretanto, até o último posicionamento da CGU, em 26/01/2017, cinco anos após a inserção da recomendação, ainda continuava a pendência, após várias reiteraões da recomendação. Outra recomendação semelhante: apurar a responsabilidade pelo exercício irregular do regime de dedicação exclusiva de alguns

professores, teve início em 27/09/2013, porém, em 23/12/2014, conforme o último posicionamento da CGU, ainda não havia sido resolvida, permanecendo com o status de monitoramento.

Entretanto, diante do total de recomendações para ambos os órgãos em todo o período de pesquisa (2010 a 2017), nessa categoria representou um N pequeno em ambos os Institutos. Isso pode representar uma mudança institucional em relação ao comportamento dos servidores em respeito às regras institucionais de controle.

Tabela 4 - Apuração de responsabilidade – IFPI e IFCE

Situação	IFPI		IFCE	
	N	%	N	%
Atendida	8	80%	0	0%
Cancelada	1	10%	3	50%
Monitorada	0	0%	3	50%
Não monitorada	1	10%	0	0%
TOTAL	10	100%	6	100%

Fonte: Elaborada pelo autor (2018).

Quanto à categoria de reposição de valores (ressarcimento ao erário), demonstrada na tabela 5, também tem um N pequeno em relação ao número total das recomendações emitidas pela CGU durante o período de análise. O IFPI, com um total de 9 recomendações, sendo 8 (89%) atendidas, e 1 (11%) em monitoramento. Entretanto, essas situações atendidas no IFPI significam apenas a abertura de um procedimento administrativo. O IFCE, com um total de 7 recomendações, sendo 6 (86%) em monitoramento e 1 (14%) cancelada, ou seja, nenhuma atendida, de acordo com o critério de análise da CGU do Ceará.

Tabela 5 - Reposição de valores - IFPI e IFCE

Situação	IFPI		IFCE	
	N	%	N	%
Atendida	8	89%	0	0%
Cancelada	0	0%	1	14%
Monitoramento	1	11%	6	86%
Não monitorada	0	0%	0	0%
TOTAL	9	100%	7	100%

Fonte: Elaborada pelo autor (2018).

Selecionamos as categorias de reposição de valores e ressarcimento ao erário e solicitamos um pedido aos órgãos (IFPI e IFCE), por meio do e-Sic, sobre o resultado final das respectivas categorias, a fim de verificar a efetividade do controle da CGU e a implementação e coordenação das recomendações dos órgãos. Essa seleção dos casos justifica-se pelo fato de envolver recursos públicos pagos de maneira indevida ao servidor e sobre a apuração de responsabilidade para saber se há algum desvio da atividade de servidores dentro do exercício da sua função pública. A necessidade de se averiguar tais categorias também se justifica pelo fato de termos identificado nas entrevistas que há uma preocupação maior nesses tipos de processos, por parte da instituição fiscalizadora.

No caso do IFCE, não obtivemos resposta do resultado final das recomendações. Com relação ao IFPI, recebemos as informações, por meio do e-Sic, de algumas recomendações que estão com as situações atendidas e influenciaram na melhoria da prestação dos serviços da instituição após a sua implementação. No quadro 10 abaixo demonstramos situações práticas da influência do controle interno exercido pela CGU para a melhoria da Governança do IFPI.

Quadro 10 - Resultado após a implementação de recomendações

Conteúdo da Recomendação	Categoria	Implementação e coordenação da recomendação pelo IFPI	Resultado após a implementação	Período de implementação da recomendação
Recomenda-se ao reitor do IFPI que proceda a apuração e cobrança dos valores pagos indevidamente no período em que os professores exerceram atividades remuneradas junto a outras entidades, públicas ou privadas, concomitantemente com o exercício do cargo de professor sob o regime de dedicação exclusiva no IFPI, em afronta à vedação contida no Art. 14, inciso I, do Decreto nº 94.664/87, considerando para tal cálculo a data da opção pelo regime Dedicção Exclusiva e as datas de início e término dos contratos de trabalho fora da instituição.	Reposição de valores/bens	O IFPI pediu uma prorrogação de prazo à CGU, diante da impossibilidade de atendimento imediato, tendo em vista que o IFPI não contava com um quantitativo de pessoal capacitado para a realização de 52 Processos Administrativos Disciplinares (PADs) simultaneamente. Porém, fez uma escala quanto à realização desses PADs, a fim de atender tal recomendação.	Os servidores foram notificados, a fazerem, no prazo de 10 (dez) dias, a opção por um dos cargos. Resultado: uns comprovaram a compatibilidade, outros fizeram a opção por um dos cargos, outros estavam resguardados por decisão judicial.	De 06/03/2013 a 31/01/2014
Apurar o quantitativo de docentes que não fazem jus ao benefício, sustar o benefício nesses casos, levantar os valores indevidamente pagos e exigir a sua restituição em valores atuais ao Erário. Pagamento de RT no montante de R\$ 825.591,39 a 52 beneficiários que não comprovaram obtenção de título de pós-graduação.	Reposição de valores/bens	O gestor informou que abriu processo para apurar responsabilidade.	Todos os servidores foram notificados e apresentaram o Diploma (Mestrado / doutorado).	De 06/03/2013 a 24/08/2015
Acúmulos ilegais de cargos por parte de professores com matrículas XXX, XXX,XXX, em regime de dedicação exclusiva no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí – IFPI.	Apuração de responsabilida -de - Funcionário Público.	Abertura de processo para apuração de responsabilidade.	Os servidores foram notificados, para apresentarem, no prazo de 10 (dez) dias, a opção por um dos cargos. Resultado: uns comprovaram a compatibilidade, outros fizeram a opção por um	De 06/03/2013 a 18/03/2014

			dos cargos, outros estavam resguardados por decisão judicial.	
Suspender o pagamento dos valores referentes à Dedicção Exclusiva dos servidores arrolados abaixo e apurar no prazo de 30 dias, caso ainda não o tenha feito: Servidores de CPF nº ***.xxx.xxx-**, ***.xxx.xxxx-**, ***.xxx.xxx-**, ***.xxx.xxx-**, ***.xxx.xxx-**, ***.xxx.xxx-**, ***.xxx.xxx-**.	Reposição de valores/bens	O gestor encaminhou o Memo nº 034/2015-CONTROL informando o nº dos processos administrativos: 23172.000924/2014-43, 23172.000894/2014-75, 23172.000904/2014-72, 23172.000900/2014-94, 23172.000889/2014-62, 23172.000895/2014-11.	Os servidores foram notificados, para apresentarem, no prazo de 30 (trinta) dias, os documentos que comprovassem a sua retirada da regência da empresa ou a baixa da empresa, no caso de empresa individual.	De 18/03/2014 a 24/08/2015
Recomenda-se a inclusão da carga horária semanal completa e das atividades complementares quando da elaboração do documento "Horário Individual" dos Docentes. No caso da omissão dos servidores responsáveis pela elaboração do documento "Horário Individual", que seja providenciada a apuração de suas responsabilidades.	Apuração de responsabilidades - de Funcionário Público.	O IFPI encaminhou por e-mail, no dia 27 de maio de 2015, a seguinte justificativa: "O Instituto Federal do Piauí, no intuito de sanar as deficiências nos controles internos relativos ao acompanhamento da jornada de trabalho dos seus docentes, implementou o Sistema de Gerenciamento do Plano Semestral de Atividades Docente – PSAD. Esse sistema tem por finalidade o registro digital dos Planos de Ocupação Docente no âmbito do IFPI, para atender ao disposto na Resolução nº. 039/2010-CONSUP, de 30/11/2010. O PSAD é composto de três módulos: Plano Semestral de Atividades Docente, Relatório Semestral de Atividade Docente e Administração do Sistema. Os docentes acessam o sitio http://sistemas.ifpi.edu.br/psad e preenchem o formulário disponível do PSAD".	Atualmente, o Plano Semestral de Atividades Docente (PSAD), o Plano Individual de Trabalho (PIT) e o Relatório Semestral de Atividade Docente (RSAD) são elaborados de forma eletrônica e publicados no sitio do IFPI. As chefias imediatas (Coordenadores /Chefes de Departamentos/Diretores de Ensino) fazem a validação do PSAD. Depois de finalizado o período de validação, os Planos são encaminhados à Pró-reitoria de Ensino, a fim de serem publicados na página do IFPI,	De 25/10/2011 a 06/08/2014

			conforme recomendação expressa da Controladoria Geral da União.	
Celebração de aditivo de serviços de Engenharia com preços de serviços superiores aos do Contrato nº 013/2008. Providenciar a devolução aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente.	Apuração de responsabilidades - de - Funcionário Público.	O Reitor determinou ao Departamento de Engenharia Institucional a análise e o cálculo do fato evidenciado pela CGU/PI e concorda com a recomendação, visto que os cálculos demonstravam que o pagamento foi realmente indevido.	Desse modo, houve a devolução de recurso realizada R\$ 10.929,45 por meio de Guia de Recolhimento da União.	De 10/10/2011 a 30/01/2012
Inconsistências na gestão da folha de pagamentos. Providenciar o ressarcimento dos valores devolvidos aos servidores de matrículas Siape nº xxxxxxx, visto que não ficaram comprovadas as presenças desses servidores nas reuniões do Encontro Pedagógico e Conselho de Classe.	Reposição de valores/bens	Pendente de implementação	Ainda sem resultado (Em monitoramento).	Recomendação enviada ao IFPI pelo CGU em 21/07/2015.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Conforme demonstrado no quadro 10, não obtivemos resposta apenas da última recomendação, que trata sobre as inconsistências na gestão da folha de pagamentos. Essa recomendação continua em monitoramento desde 21/05/2015 e sem nenhuma *accountability* até o momento.

As demais recomendações demonstradas no quadro 9, em sua grande maioria, estão vinculadas aos acúmulos ilegais de cargos por parte de professores, em regime de dedicação exclusiva. Diante das recomendações atendidas, verificamos que as providências foram tomadas e as devidas situações foram regularizadas. Observamos também que houve uma redução de casos de acumulação de cargos ilegais ao logo do período de análise desta pesquisa (2010 a 2017), mostrando a mudança da cultura do órgão no tocante ao respeito das regras. Inferimos que as fiscalizações realizadas pela CGU sobre o IFPI não são meramente formais e geram resultados para melhoria da gestão e no produto final do IFPI. Ocorre mudança na Governança quando se leva em consideração o aspecto da capacidade estatal para implementação e coordenação das ações solicitadas pelo órgão de controle. Isso pode ser identificado nas falas do entrevistado, conforme demonstrado abaixo:

“Eu sou defensor de que as fiscalizações geram efetivamente resultados e que o controle influencia na governança do nosso órgão...”

“Eu acredito que o fato deles (CGU) estarem sempre acompanhando e analisando os nossos atos é um fator positivo, porque traz pra gente uma segurança daquilo que a gente está fazendo e é avaliado positivamente ou não. Para nós esse controle é bom, porque de certa forma ele vai nos guiando e dando diretrizes de como a gente deve seguir, fazendo sempre o melhor e o que é correto.”

“Ocorre mudança. Pra mim, a CGU é, por ser um órgão de controle, é um órgão que auxilia e aponta que a gente deva estar fazendo sempre o melhor e o correto. E a gente sempre tem a preocupação de dar o *feedback* para as solicitações” (ENTREVISTADO IFPI, 2018).

Podemos inferir, também, que prover soluções tecnológicas integradas, seguras, responsivas, inteligentes e articuladas, como as citadas acima (PSAD, PIT e RSAD), seguindo o fluxo institucional de coordenação e avaliação das chefias de ensino e Pró-reitora de ensino, tem ajudado o IFPI a atingir o escopo da instituição. Essa mudança foi identificada na exigência da CGU com a recomendação para a inclusão da carga horária semanal completa e das atividades complementares quando da elaboração do documento "Horário Individual" dos Docentes. A mudança também pode ser evidenciada no trecho abaixo:

A questão da disponibilidade dos **planos de trabalhos dos professores**, porque de acordo com a LDB, todo professor é obrigado a fazer seu plano de trabalho. Então, nós somos um dos poucos Institutos Federais do Brasil que temos um sistema chamado **PSAD**, em que o professor coloca lá registrado as suas atividades dentro da

sua carga horária. Então, a CGU recomendou na época de que esse PSAD, registro dos horários dos professores deveriam ser publicizados e a gente já adotou isso, a gente já está publicizando, semestralmente, para que toda a comunidade saiba o que cada professor está fazendo (ENTREVISTADO IFPI, 2018).

Abaixo, na tabela 6, estão descritas as situações de atendimentos das categorias de estruturantes. No caso das estruturantes para o IFPI, verificamos a existência de 51 recomendações para essa categoria, sendo 53% Atendidas, 2% Canceladas, 41% Em monitoramento e 4% Não monitorada. No caso do IFCE, um total de 53 recomendações, sendo 0% Atendidas, 9% Canceladas, 91% em monitoramento e 0% Não monitorada.

Tabela 6 - Estruturantes - IFPI e IFCE

Situação	IFPI		IFCE	
	N	%	N	%
Atendida	27	53%	0	0%
Cancelada	1	2%	5	9%
Monitoramento	21	41%	48	91%
Não monitorada	2	4%	0	0%
TOTAL	51	100%	53	100%

Fonte: Elaborada pelo autor (2019).

Na tabela 7 abaixo estão descritas as situações de atendimento da categoria de outras recomendações em Geral. Para o IFPI, verificamos a existência 62 recomendações para essa categoria, sendo 27% Atendidas, 5% Canceladas, 63% Em monitoramento e 5% não monitoradas. No caso do IFCE, um total de 108 recomendações, sendo 0% Atendidas, 12% Canceladas, 88% Em monitoramento e 0% Não monitorada.

Tabela 7 - Outras recomendações em geral

Situação	IFPI		IFCE	
	N	%	N	%
Atendida	17	27%	0	0%
Cancelada	3	5%	13	12%
Monitorada	39	63%	95	88%
Não monitorada	3	5%	0	0%
TOTAL	62	100%	108	100%

Fonte: Elaborada pelo autor (2019).

Cabe destacar que o conteúdo das recomendações das estruturantes é muito parecido com as recomendações que se enquadram na categoria de outras recomendações em geral. Isso pode explicar que o foco do controle da CGU, no período de 2010 a 2017, foi instituir recomendações objetivando que os órgãos fiscalizados pudessem promover capacitações, estabelecer rotinas de trabalho, fiscalizar os atos de gestão da unidade, fazer cumprir a norma, bem como outras providências, que podem ser visualizadas no quadro 11 abaixo, a saber:

Quadro 11 - Exemplos de recomendações estruturantes e outras recomendações gerais

Tipo de recomendação/IF	Descrição da recomendação
Estruturante/ IFPI	Capacitar regularmente o pessoal envolvido com a execução dos procedimentos licitatórios.
Estruturante/ IFPI	Estabelecer rotinas de verificação das regularidades formais e materiais nos procedimentos licitatórios.
Outras recomendações em geral / IFPI	Recomenda-se o acompanhamento efetivo do cumprimento da carga horária semanal dos professores, inclusive das atividades complementares, de acordo com o previsto no artigo 5º combinado com o art. 6º da Resolução nº 39 - Conselho Superior.
Outras recomendações em geral / IFPI	Enviar os relatórios de auditoria interna do IFPI no prazo determinado no Art. 8º da IN nº 07/2006.
Outras recomendações em geral / IFPI	Fazer o acompanhamento das determinações do TCU e das recomendações da CGU como previsto e planejado no PAINT/2013, em consonância com art. 6º, Inciso I, alínea a, b da IN nº 01/2007.
Estruturante/ IFCE	Elaborar procedimentos de controle padronizados para as ações de controles executadas pela Auditoria Interna, bem como organizar um acervo de manuais de referencial teórico das técnicas de auditoria adotadas pela Unidade.
Estruturante/ IFCE	Instituir metodologia de avaliação de riscos periódica pelos gestores do IFCE dos controles internos da Unidade.
Outras recomendações em geral / IFCE	Planejar e realizar fiscalizações no âmbito dos instrumentos de transferências vigentes no IFCE, de forma a aprimorar os mecanismos de controle interno relativos ao seu acompanhamento.
Outras recomendações em geral / IFCE	Providenciar a realização de treinamentos para os servidores que executam atividades vinculadas às transferências, de forma a torná-los aptos a desenvolver suas funções de forma satisfatória.
Estruturantes / IFCE	Efetuar os registros e atualizações dos processos disciplinares no sistema CGU-PAD.
Estruturantes/ IFCE	Utilizar o Sistema Monitor Web para acompanhamento do Plano de Providências Permanente.

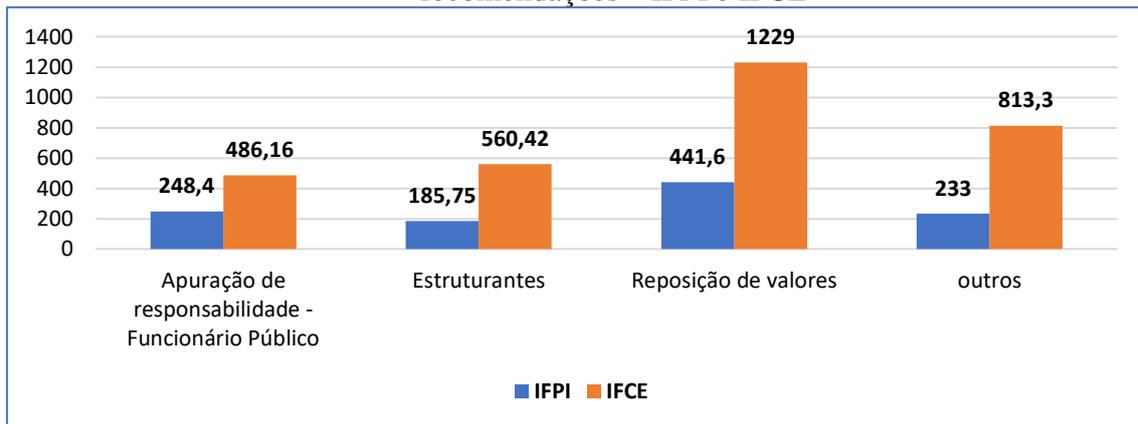
Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

No caso dos exemplos das recomendações citadas no quadro 11, verificamos que dizem respeito às rotinas administrativas dos órgãos. Mesmo que algumas recomendações estejam com o status de monitorada, torna quase que inviável para a CGU ficar sempre cobrando ao órgão que efetue determinadas ações, como por exemplo, a recomendação que determinou a intensificação das ações de capacitação da instituição. Como acompanhar esse tipo de recomendação? Em uma das recomendações de caráter estruturante, por exemplo, o gestor não comprovou a realização imediata de capacitações dos servidores, mas informou que intensificaria as ações de capacitação de seus servidores. Nesse caso, como se trata de recomendação que dificulta a implementação imediata, pelo fato de demandar planejamento com antecedência e inclusão de previsão no orçamento, é razoável admitir o atendimento à recomendação e verificar sua efetiva implementação durante o exercício.

A mesma análise foi realizada no IFCE, entretanto, em vez de colocar o *status* de recomendação atendida, a CGU-CE colocou monitorando. Dessa forma, entendemos que várias recomendações são inerentes à característica de continuidade de suas ações e que o órgão fiscalizado fica em uma condição de alerta para se fazer cumprir e corrigir as respectivas falhas nos setores, atividades ou áreas apontadas pela CGU. O problema identificado, não só nas categorias de estruturante e outras recomendações em geral, mas em todas as categorias das recomendações, está no cumprimento de prazo das solicitações emitidas pela CGU, ou seja, do *feedback* dos gestores.

Por conta da evidência de demora do atendimento de várias recomendações, verificamos o *feedback* dos gestores IFPI e IFCE em relação ao prazo de cumprimento das recomendações emitidas pela CGU, demonstrado no gráfico 2 abaixo. Cabe destacar que o processo de monitoramento das ações de controle desempenhado pela SFC compreende o encaminhamento do relatório com as recomendações ao gestor, o registro do plano de providências elaborado por ele, a análise destas providências pela equipe da SFC e, se for o caso, o registro do atendimento das recomendações (BRASIL, 2015). A partir daí, considera-se que ele está ciente da recomendação, com informações completas e suficientes a respeito do que a SFC espera da mesma, e com isso os prazos começam a ser contados (BRASIL, 2015).

Gráfico 2 - Comparação de média de tempo (em dias) por categoria para o cumprimento das recomendações – IFPI e IFCE



Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Levamos em consideração a média (em dias) da diferença de tempo da primeira data limite para atendimento da recomendação estabelecida pela CGU aos órgãos em análise, e a data da última Manifestação Gestor do IFPI e IFCE. Após essa manifestação do gestor, a CGU toma um posicionamento, a fim de considerar como atendida ou não. Com isso, podemos inferir, conforme demonstrado no gráfico 2, que em todas as categorias das recomendações apuradas nesta pesquisa, o Instituto Federal do Piauí levou menos tempo do que o Instituto Federal do Ceará para responder à CGU dentro das respectivas categorias mostradas no gráfico. Entretanto, não é possível mensurar o nível de complexidade para cada recomendação feita pela CGU. Por isso, foi medida apenas a capacidade de resposta de órgãos levando em consideração o fator tempo para cada categoria padronizada pelo próprio órgão de controle em análise.

3.4.3 Mecanismos de transparência e *accountability*

No que diz respeito ao segundo elemento, os mecanismos de transparência e de *accountability*, Filgueiras (2018) afirma que são fortalecidos pela governança democrática. A transparência refere-se à maior disponibilidade de informações, com as quais o público pode julgar o valor adicionado pelas capacidades estatais de implementação de políticas e serviços.

A informação é um capital estratégico no contexto da governança democrática, de forma a possibilitar maior deliberação e um processo decisório mais aberto e que envolva os diferentes interessados. *Accountability* significa o processo da plena responsabilização dos agentes públicos, envolvendo a atuação de instituições que controlem a atuação de demais instituições

e que sejam empoderadas para responsabilizar, julgar e punir os agentes públicos em caso de descaminho do interesse público (FILGUEIRAS, 2018).

Os mecanismos de transparência, principalmente a publicidade das informações, possibilita a visibilidade dos atos do Poder público, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização para exercer de forma efetiva a *accountability* (ABRUCIO; LOUREIRO, 2006).

Nas entrevistas, observamos que os resultados do controle realizado são publicizados no site da CGU, na seção de dados aberto. Além de toda e qualquer informação sobre auditorias e fiscalizações poder ser solicitada pelo e-Sic, com exceção daquelas que possuem caráter sigiloso. Cabe destacar que foi possível identificar esses mecanismos de transparência tanto nas prestações de contas do IFPI quanto do IFCE.

“[...] quando a gente formula essas recomendações é para que os objetivos dos órgãos sejam atendidos. Aí entra a questão de *accountability* e transparência, porque os relatórios da gente são públicos. Geralmente a gente exige a questão da transparência em nossos trabalhos” (ENTREVISTADO CGU, 2018).

Na entrevista realizada no IFPI, foi destacada a importância da transparência e *accountability*. Segundo o entrevistado, o gestor e todos os outros agentes públicos se sentem obrigados a prestarem contas daquilo que é público. A transparência se dá pela disponibilização dos relatórios de gestão¹², por meio do site institucional do IFPI e todas as fiscalizações da CGU são disponibilizadas na seção dos dados aberta na página do CGU. Além disso, toda e qualquer informação sobre a gestão do IFPI, inclusive sobre as recomendações solicitadas pelos órgãos de controle, podem ser solicitadas por meio do e-Sic.

Dessa forma, uma gestão pública transparente permite à sociedade, por meio de informações publicizadas, questionar os gestores públicos e checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam, fortalecendo a governança democrática.

3.4.4 Mecanismos de participação

¹² O Relatório de Gestão é apresentado aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade, como prestação de contas anual, à qual o Instituto Federal do Piauí está obrigada, nos termos do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições Resolução TCU nº 232, de 01/09/2010, Resolução TCU nº 244, 20/07/2011, Instrução Normativa TCU nº 63, 01/09/2010, Instrução Normativa TCU nº 72, 15/09/2013, Decisão Normativa do TCU nº 134/2013, Decisão Normativa nº 143, de 18/03/2015, Portaria TCU nº 90/2014, de 16/04/2014 e Portaria CGU nº 522/2015, de 04/04/2015. Disponível em: <http://libra.ifpi.edu.br/aceso-a-informacao/auditorias>. Acesso em: 10/09/2018.

O último elemento citado por Filgueiras (2016), que versa sobre o mecanismo de participação, “tem a capacidade de ampliar a legitimidade do processo de governança, servindo à constituição de uma percepção de maior equidade no processo decisório ante a contestação dos regimes representativos” (FILGUEIRAS, 2018, p. 80).

Associar participação, capacidades estatais, transparência e *accountability* significa pensar um conjunto de mudanças que sejam capazes de fortalecer a máquina administrativa, tendo em vista servidores que planejem, implementem, monitorem e avaliem permanentemente a adição de valores públicos à ação do Estado (FILGUEIRAS, 2018).

Nas entrevistas realizadas, tanto na CGU quanto no Instituto Federal do Piauí, observamos que a CGU gera as recomendações por meio de auditoria, fiscalizações, e também quando é provocada por terceiros, havendo denúncias da sociedade, sendo diretamente para a CGU ou por meio das ouvidorias dos Institutos Federais. As ouvidorias dos Institutos Federais em análise, constituem-se em um importante achado nesta pesquisa, dada sua importância para o processo da governança democrática. A ouvidoria é um mecanismo muito importante de participação, pelo fato de dar voz à sociedade e, principalmente, para a comunidade discente dos institutos.

Segundo Menezes (2017), as ouvidorias federais têm sido elemento de grande contribuição para a *accountability* horizontal e, sobretudo, para o controle social. Em particular, as ouvidorias federais têm sido potencializadas principalmente por conta da Lei de acesso à informação, de nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que tem contribuído para o avanço do controle social.

Tendo em vista que o parágrafo único do art. 1º de nossa Carta Magna, ao reforçar o princípio democrático, confere ao povo a titularidade do poder constituinte, depreende-se que a noção de legitimidade das ações empreendidas pelo Estado emerge e se sustenta respaldada pelos cidadãos. Assim, o relacionamento entre ouvidorias públicas e sociedade traz insumos para que aquelas possam contribuir com os mecanismos de *accountability* horizontal, no auxílio aos órgãos responsáveis pelo controle interno, em questões relacionadas à legitimidade de políticas e serviços públicos (MENEZES, 2017, p. 14).

Para que o cidadão possa exigir explicações dos gestores públicos e propor medidas de correção para o exercício da administração pública, o Poder Executivo Federal criou o Sistema Informatizado de Ouvidorias (E-ouv). Esse canal de acesso foi criado e desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU) para ser implementado nos órgãos da administração pública federal, sendo uma solução tecnológica para facilitar o contato com usuários do serviço público.

O e-Ouv está formalizado por meio da Portaria nº 50.252, de 15 de dezembro de 2015, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. O sistema tem como principal escopo receber denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios, e oferecer respostas aos cidadãos interessados, por meio do Sistema, resguardando o sigilo da identidade dos cidadãos interessados e demais informações sigilosas.

A concepção de um governo que crie plataformas eletrônicas e seja mais desburocratizado, amplia a possibilidade do controle social, tornando mais eficientes os instrumentos da *accountability* que já existem (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010). Assim sendo, as ouvidorias têm se caracterizado uma ferramenta de gestão que dá voz à sociedade perante aos órgãos e agentes do estado, fortalecendo a democracia, à medida em que a população interage por meio de sugestões, críticas, denúncias sobre a administração em determinado órgão público.

No caso do IFCE, foi possível obter dados de sua ouvidoria, a partir das informações dos relatórios anuais (2013 a 2017), conforme apresentado no quadro 12. As manifestações recebidas pelo IFCE foram quantificadas por sua natureza, obedecendo ao exposto na IN nº 01/2014/CGU-OGU¹³ (elogio, sugestão, solicitação, reclamação e denúncia).

Quadro 12 - Manifestações recebidas pela ouvidoria do IFCE de 2013 a 2017

MANIFESTAÇÃO	2013-2014	2015	2016	2017
Elogio	-	1	4	6
Sugestão	-	1	10	4
Solicitação	-	32	62	58
Reclamação	10	44	321	143
Denúncia	6	26	47	74
Informação	254	198	534	418
TOTAL	270	302	978	905

Fonte: Relatório de ouvido IFCE (2017).

Não tivemos acesso aos conteúdos das respectivas manifestações informadas no quadro 12, limitando-nos a fazer uma discussão mais ampla dos assuntos relacionados a cada manifestação. Entretanto, como podemos observar no quadro, houve um aumento significativo

¹³ Art. 4º Cada ouvidoria pública federal deverá, no âmbito de suas atribuições, receber, dar tratamento e responder, em linguagem cidadã, às seguintes manifestações: I - **sugestão**: proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal; II - **elogio**: demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido; III - **solicitação**: requerimento de adoção de providência por parte da Administração; IV - **reclamação**: demonstração de insatisfação relativa a serviço público; e V - **denúncia**: comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.

de manifestações entre os períodos de 2013 e 2017, com destaque para as denúncias que saíram de um total de 6 (2013-2014) para 74 em 2017. Verificamos, no relatório de auditoria do IFCE, que dessas 74 denúncias recebidas, apenas 8 (oito) apresentaram materialidade e foram encaminhadas para apuração, em atendimento ao contido na IN nº 01/2014-OGU-CGU.

Nos casos de denúncia com materialidade, as manifestações são encaminhadas ao departamento de correição e controle da CGU, por meio do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU – PAD), e as que não possuem indicação de autoria são encaminhadas à auditoria interna, para nortear possíveis ações de auditoria, em consonância com os normativos da CGU. O CGU-PAD foi desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU) para armazenar e apresentar, de forma rápida e segura, informações sobre os processos disciplinares instaurados nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Para ajudar os órgãos da administração pública na compilação de dados das ouvidorias dos órgãos do executivo federal, estadual e municipal, e a fim de facilitar o acesso à informação ao cidadão, em 2016 a CGU, por meio da Ouvidoria Geral da União (OGU), tornou público o acesso à Sala das Ouvidorias (atualmente substituída pelo Painel Resolveu?). A ferramenta oferece, na forma de um painel, dados, estatísticas e gráficos detalhados sobre as manifestações recebidas, em todo o país, pelo Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv).

Identificamos, por meio do portal CGU, que no primeiro semestre de 2016 foram recebidas um total de 22 mil manifestações em 86 ouvidorias do Poder Executivo Federal que já faziam parte do Sistema e-Ouv. As denúncias foram responsáveis pelas ocorrências mais frequentes, com 20,75% dos casos, seguidas pelas reclamações (18,60%), sugestões (16,41%), solicitações (16,10%) e elogios (8,58%). O tempo médio de resposta é de 22 dias – o Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017) define o prazo de 30 dias, com prorrogação por igual período.

Especificamente no IFPI, foram registradas 98 manifestações no sistema da CGU no período de 2016 a 2018, e tendo 100% da demanda atendida. Dessas manifestações, 68 foram concluídas dentro do prazo e 30 fora do prazo, possuindo um tempo médio de atendimento de 31,44 (em dias).

O IFCE, nesse mesmo período de 2016 a 2018, registrou um total de 849 manifestações no sistema implementado e coordenado pela CGU (Painel Resolveu?). Um total bem acima do IFPI, porém, um desempenho de atendimento da demanda relativamente satisfatório, considerado pelo usuário, com 501 atendidas, 229 parcialmente e 119 não atendidas. Dessas

manifestações concluídas, 321 foram dentro do prazo e 180 se deram fora do prazo. O IFCE atualmente possui um tempo médio de atendimento de 44,18 (em dias).

O painel também recebe o *feedback* do demandante do sistema para saber qual o nível de satisfação do cidadão com a resposta dada pelo órgão em que ele acionou a ouvidoria. Verificamos, ainda, que de acordo com o respectivo painel, das 98 manifestações realizadas pelos cidadãos para o IFPI, apenas 05 pessoas deram o *feedback* sobre a resolutividade da sua demanda, o que mostra uma quantidade baixa para uma melhor avaliação sobre a prestação de serviço de informação do órgão. A maioria se mostrou muito insatisfeita, com 3 (três), 1 (uma) regular e 1 (uma) muito satisfeito.

Já no IFCE, das 849 manifestações realizadas pelos cidadãos, em apenas 22 as pessoas deram o *feedback* sobre a resolutividade da sua demanda, o que mostra uma quantidade baixa de resposta da sociedade sobre prestação de serviço de informação do órgão. Dessas 22 pessoas, a maioria se mostrou muito satisfeita, com 8 (oito), 5 (cinco) para satisfeita, 3 (três) regular, 1 (uma) insatisfeita e 5 (cinco) muito insatisfeita.

Posto isso, infere-se que a ferramenta do painel “resoluiu” é uma excelente iniciativa da CGU junto aos órgãos da administração pública, porém, não temos como mensurar a efetividade de sua atuação, tendo em vista o baixo grau de participação na pesquisa de satisfação com o serviço, principalmente no *feedback* sobre a resolutividade da sua demanda.

Mas ainda assim, ressaltamos aqui que a ferramenta é um ganho incremental como mecanismo de participação da sociedade no controle da administração pública, haja vista que o painel “resoluiu” tem por escopo auxiliar os gestores e estimular os cidadãos no exercício do controle social. Talvez haja a necessidade de mais divulgação dessa plataforma digital para que a população tenha mais conhecimento. A qualidade da prestação de serviços requer a existência da governança de um governo que responda às demandas da sociedade, com transparência das ações do poder público e responsabilidade dos agentes políticos e administradores públicos pelos seus atos, transcendendo ao conceito de prestação de contas tradicional de realizar bem determinada tarefa e dar conta de uma incumbência (LOUREIRO *et al.*, 2012).

No processo de democratização de um país é importante a construção dos mecanismos de governança, em que a sociedade não necessariamente democratiza a administração, mas a administração colabora para a democratização, em parceria com a constituição de novas capacidades sociais, mecanismos de participação, conectando em políticas e ações de governo, com os movimentos sociais e com o empoderamento da cidadania (FILGUEIRAS, 2018). “O conceito de governança guarda sinergia com o processo de democratização, em que novas

formas de empoderamento da cidadania são dirigidas e orientadas pela constituição de mudanças na administração pública” (FILGUEIRAS, 2018, p. 79).

Conforme visto nesta seção, a plataforma de ouvidoria da CGU reúne indicadores sobre as manifestações de ouvidoria por meio de denúncias, sugestões, elogios, solicitações, reclamações e pedidos de simplificação que os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais recebem, diariamente, pelo sistema e-Ouv. A ferramenta permite ao cidadão pesquisar, examinar e comparar informações de forma rápida, dinâmica e interativa. Entretanto, a CGU criou um mecanismo de participação, porém, o feedback é praticamente inexistente, o que não permite confirmar ou negar que o sistema de participação está sendo aperfeiçoado. Talvez, uma pesquisa com um número maior de casos ou um período temporal maior possa trazer informações mais consistentes.

Mas não podemos deixar de ressaltar que a CGU tem descentralizado o controle e possibilitado aos cidadãos questionar determinados atos dos agentes públicos e prestações de serviços dos órgãos do governo, por meio do acesso à informação e às plataformas digitais, e promovido o controle social por meio de diversos mecanismos de participação (ouvidorias, E-sic, etc). Assim, nesta seção, ao se analisar as entrevistas e toda a conjuntura do *modus operandi* feito pela CGU, podemos inferir, dentro do que se propôs pesquisar nesta seção da dissertação, que a CGU também tem criado e aperfeiçoado parcialmente um sistema descentralizado de controle que consiste em, ocasionalmente, intervir em resposta a queixas da sociedade e de melhoria da governança dos órgãos controlados dentro do poder executivo.

3.5 Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, foram apresentadas definições para efeito de operacionalização dos conceitos de controle e governança. Na pesquisa, ficou demonstrado que o controle afeta o desenho e o funcionamento da governança dos órgãos em análise.

Quanto aos casos observados até aqui, obtivemos a conclusão de que a CGU (como órgão da *accountability* horizontal) influencia parcialmente sobre a governança dos IFs, na medida em que aciona o órgão controlado e faz cumprir as respectivas recomendações. Ratifica-se que foram operacionalizados os conceitos de controle e governança demonstrados, conforme demonstrado explicitado na discussão teórica e na abordagem metodológica deste capítulo.

Obtivemos, também como resultado, também que o IFPI leva, em média, menos tempo do que o IFCE para analisar as respostas das recomendações por parte da CGU. Entretanto,

observamos que o conteúdo dentro de cada categoria não segue um padrão de informação, pois dinamiza no seu grau de complexidade para cada ação. Dessa forma, pode-se afirmar que o estudo teria que explorar outras variáveis para se ter um resultado mais completo sobre o grau de dificuldade que cada órgão estudado tem para responder às respectivas recomendações que, infelizmente, por conta do fator tempo, não foi permitido dentro do prazo que se tinha para finalizar esta dissertação.

Concluimos, neste capítulo, que é perceptível, conforme resultados mostrados nesta pesquisa, que à medida em que a Controladoria Geral da União tem registrado ocorrências, monitorando as recomendações por meio de sistemas e estabelecendo o elo com a gestão dos órgãos controlados, tem surtido resultados importantes para melhoria dos órgãos.

CONCLUSÃO

No Brasil, a criação dos órgãos de *accountability* horizontal, como a CGU, o TCU, os TCEs e Ministérios públicos, passou a instituir mudanças incrementais que corroboraram para o desenvolvimento de novas práticas na governança pública. Essas novas práticas refletiram na construção e no desenvolvimento do sistema de instituições de *accountability*, por meio de competências exclusivas e superpostas destinadas à prevenção de atos ilícitos no sistema político e na administração pública federal, estadual e municipal (FILGUEIRA, 2015).

Nesta dissertação, analisamos a atuação do sistema de controle interno do poder executivo federal exercido pela CGU sobre os Institutos Federais do Piauí e do Ceará. Inferimos que a CGU exerce um controle parcial dentro dos órgãos analisados, pelo fato de existirem muitas recomendações que não são cumpridas e que se prolongam por anos sem solução. Mas ainda assim, a CGU é capaz de mudar normas e rotinas internas dos órgãos fiscalizados e de avançar no aprimoramento do controle da administração pública, conseqüentemente, na governança dos órgãos que estão sob sua investigação o que, de certa forma, ficou caracterizado como uma mudança incremental das instituições.

Verificamos que a CGU aciona o órgão fiscalizado para que esse tenha autonomia para fazer as respectivas implementações e coordenações daquilo que é pedido durante as fiscalizações e auditorias. Observamos, nas entrevistas realizadas, que se a CGU tivesse que fazer o acompanhamento de todas as recomendações até o final, tornaria o processo mais oneroso para a administração pública, visto que teria que demandar mais tempo, *expertise*, assessorias especializadas, contratação de novos profissionais, investimentos em mais tecnologias, investimentos em capacitações profissionais, entre outros custos que certamente não compensariam para o atendimento de determinadas recomendações. Por isso, segundo o entrevistado da CGU, as recomendações são ordenadas primando pela racionalização administrativa e economia processual, evitando-se que o custo da implementação recomendada seja superior aos resultados pretendidos.

Entretanto, inferimos que a CGU não possui um padrão para a fiscalização no país. Cada unidade da CGU nos Estados possui autonomia para classificar suas ações de monitoramento. Logo, isso é um limitador para a análise comparada, embora não a invalide. Uma instituição nacional de controle interno precisa ter regras relativamente estáveis entre os estados, um protocolo de ação. Não é um engessamento normativo. Seria interessante haver uma norma geral, a fim de classificar o monitoramento de forma mais objetiva. No entanto, a falta de

padronização controle da CGU abre espaço para o desenvolvimento de trabalhos futuros que permitam explorar uma amostra maior de casos dos órgãos de *accountability* no Brasil.

Outro contexto observado foi a que a velocidade do conhecimento e da informação que transita na sociedade, tem exigido da administração pública soluções tecnológicas que respondam aos anseios da população. Por isso, a inclusão de novas tecnologias, como as plataformas digitais: painel resolveu, ouvidorias e e-Sic, na estrutura da administração pública, tem oferecido novos modelos de racionalização na execução das tarefas. Assim, ao se analisar a conjuntura do *modus operandi* da CGU e dos IFs do Piauí e Ceará, inferimos que a CGU tem criado e aperfeiçoado sistemas descentralizados de controle, que consistem em, ocasionalmente, intervir em resposta a queixas da sociedade. Porém, não tivemos como mensurar a efetividade de sua atuação, tendo em vista o baixo grau de participação na pesquisa de satisfação com o serviço das plataformas digitais, principalmente no *feedback* sobre a resolutividade da sua demanda.

Por fim, devemos reconhecer o amadurecimento institucional da CGU em seus quase 16 anos, desde sua criação em 2003. Houve avanços tangíveis no desenho de sua estrutura de controle interno. Quanto aos órgãos fiscalizados pela CGU relacionados nesta pesquisa, mesmo que não tenham implementado algumas recomendações, podemos inferir que houve um certo amadurecimento da cultura do órgão, na medida em que faz cumprir as regras institucionais impostas pelos órgãos de controle.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Ed. Hucitec, 2002.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. (eds.) **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

ABRUCIO, F. L.; PÓ, M. V. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, v. 40, 2006.

ANTUNES, C. K. S. A Ouvidoria em sua Bi função: uma ferramenta de inteligência competitiva à gestão. In: AGUIAR, S. M. B. de (Org.). **Gestão Pública: Práticas e Desafios. Bagaço**, Recife, v. 3, p. 492-548, 2009. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/pdf/A_OUVIDORIA_EM_SUA_BI_FUNCO_UMA_FERRAMENTA_DE_INTELIGENCIA_COMPETITIVA__GESTOpara_ipea.pdf>. Acesso em: 10 set.2018

ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil**: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. – Brasília: Enap, 2016. Disponível em: http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno+44_Institui%C3%A7%C3%B5es_accountability_Brasil.pdf/4e638df5-fe90-454d-957c-06a39461f457. Acesso em: 01/01/2018.

AVRITZERER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL – IPEA, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1550.pdf. Acesso em: 04/04/2018.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BENTHAM, J. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Col. Os Pensadores).

BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BOROWIAK, C. **Accountability e democracy**: the pitfalls And promise Of popular control. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 7.566**, de 23 de setembro de 1909. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. In: **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. 2012. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/aceso-a-informacao/aceso-a-informacao-publica-uma-introducao-a-lei-no-12-527-2011-cgu/view>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BRASIL. **Instituto Federal do Piauí**. 2014. Disponível em: https://www5.ifpi.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2773. Acesso em: 09 jul. 2018.

BRASIL. **Expansão da Rede Federal**. 2018. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 03 jul. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Agentes públicos e agentes políticos**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos>. Acesso em: 03 jan. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União.

Sistema Monitor Manual de Monitoramento das Ações de Controle – Versão do Gestor. Versão 06 - Fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/sistema-monitor/manuais>. Acesso em: 08 ago. 2018.

BRASIL. **Coletânea de entendimentos perguntas e respostas**: Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/ife.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2018.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010.

CELLARD, A. Análise Documental. In: POUPART, J. *et al.* (org.). **A Pesquisa Qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CHAVES, R. S. **Auditoria e controladoria no setor público**: fortalecimento dos controles internos: com jurisprudência do TCU. Curitiba: Juruá, 2009.

CUNHA REZENDE, F. da. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. **Sociologias**, v. 11, n. 21, 2009.

DAHL, R. A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Tradução Ruy Jungmann. Título original: *A Preface to Democratic Theory* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1989.

DAHL, R. A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UNB, 2001.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. Prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 3. Reimpr. São Paulo. Título original: Polyarchy: Participation and Opposition (1971). São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2015 (Clássicos;9).

DAHL, R.; LINDBLOM, C. Política, economia e bem-estar social. Rio de Janeiro: Livradora, 1971.

FILGUEIRAS, F. Going beyond management: the agenda of democratic governance and the silenced change in Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122018000100071&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 06/07/2018.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, n. 84, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>. Acesso em: 10/01/2018.

FILGUEIRAS, F. **Desenvolvimento institucional e controle da gestão pública**: uma análise do sistema de *accountability* brasileiro. ANPOCS, 2015.

FLORE, E. F.; DAL RI, N. M. Ensino Superior nos institutos federais: inserção flexibilizada e experiências com a diversificação dos cursos. **Revista Espaço Pedagógico**, v. 22, n. 2, 2015.

FRANZENE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 210f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FUKUYAMA, F. **What is governance?** Governance - An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

HAGE, J. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília. Ed. Eclips Design, 2011

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.

HUNTINGTON, S. **A Terceira Onda** – a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; OLIVERI, C.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI.. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; OLIVERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, n. 76, 2006.

MADISON, James. **The Federalist Paperes**, n. 51. 1788. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242934>. Acesso em: 05/05/2018.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Eleições e representação. **Lua Nova** (Revista de Cultura e Política), São Paulo, n. 67, p. 105-138. Tradução de Felipe Duch. 2006.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, p. 165-179, 1984.

MENEZES, M. Atuação da CGU e a Qualidade da Democracia no Brasil: uma análise da fiscalização nos municípios. **40º Encontro Anual da Associação Nacional de Ciências Sociais em Pesquisa e Pós-Graduação – ANPOCS**. 2016a. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st08-9/10213-atuacao-da-cgu-e-a-qualidade-da-democracia-no-brasil-uma-analise-da-fiscalizacao-nos-municipios/file>. Acesso em: 10 jan. 2018.

MENEZES, M. Controle Externo na América Latina. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 141-160, jan./abr. 2016b. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/61638>. Acesso em: 05 fev. 2018.

MENEZES, R. do A. **A atuação das ouvidorias públicas federais como instâncias de controle e participação social no Brasil**. Texto para Discussão, 2017.

MIIL, J. S. **Sobre a liberdade**. Tradução: Ari R. Tank Brito. São Paulo: Edição brasileira Hedra, 2014a.

MIIL, J. S. **Utilitarismo: texto integral (1806-1873)**. Tradução Ricardo Marcelino Palo Rodrigues. São Paulo: Hunter Books, 2014b.

MIIL, J. S. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Ed. Escala, 2006.

MONTESQUIEU, C. de S., Baron de. 1689-1755. **O espírito das leis**. Apresentação Renato Janine Ribeiro. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOSCA, G. 1998. **La clase política**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

NASCIMENTO, A. R. O.; VELOSO, T. C. M. A. Participação dos Institutos Federais na Expansão da Educação Superior Pública Federal No Brasil entre 2006 e 2014. **Anais do XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR**. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_5/5-006.pdf. Acesso em: 31 jul. 2018

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** [online]. n. 44, p.27-54, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 10 nov. 2017.

PACHECO, E. **Institutos Federais uma revolução na educação profissional e tecnológica**. São Paulo: Moderna, 2011.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 21-38.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, Catalina (Eds.). **Controlando la Política**. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. Disponível em: <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf>. Acesso em: 02/09/2017.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkley: University of California Press, 1967.

_____. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2017.

ROTHSTEIN, B. **The quality of government. Corruption, social trust, and inequality in international perspective**. Chicago: The University of Chicago Press, 2010.

SANTOS, G. W. Poliarquia em 3D. **Dados**, v. 41, n. 2. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000200001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 26/08/2017.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). **The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHUMPETER, J. (1984) [1942], **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro, Zahar.

Yin, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

