

---

## A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO SEGUNDO A IFAC: UMA ANÁLISE DOS INSTITUTOS FEDERAIS DA REGIÃO SUL DO BRASIL

PAINES, André de Toledo<sup>1</sup>  
AGUIAR, Mariane Rodrigues Volz de<sup>2</sup>  
PINTO, Nelson Guilherme Machado<sup>3</sup>

---

Recebido em: 2018.02.08

Aprovado em: 2018.03.05

ISSUE DOI: 10.3738/1982.2278.2943

---

**RESUMO:** O presente trabalho busca analisar o padrão de aplicabilidade das práticas de governança pública recomendadas pela IFAC nos Institutos Federais da Região Sul do país, por meio de uma pesquisa descritiva e exploratória, que utiliza como procedimentos metodológicos a pesquisa documental e análise de conteúdo, considerando um universo de seis Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Os resultados apontaram que os Institutos Federais apresentam bastante similaridade no formato de gestão, não havendo diferenças significativas na aplicabilidade das recomendações da IFAC. Identifica-se também como subcategorias mais frágeis, ou seja, aquelas que adotam menos critérios de governança, a comunicação com *stakeholders* e papéis e responsabilidades. Entretanto, de um modo geral, pode-se considerar que os Institutos Federais estão buscando estabelecer práticas de governança, ao mostrar que, dentre os critérios possíveis de analisar, essas instituições atendem, ao menos, 29 dos 39 quesitos previstos pela IFAC.

**Palavras-chave:** Governança pública; Institutos Federais; IFAC.

## GOVERNANCE IN PUBLIC SECTOR ACCORDING TO IFAC: AN ANALYSIS OF THE FEDERAL INSTITUTES IN THE SOUTHERN REGION OF BRAZIL

**SUMMARY:** The present work intends to analyze the applicability standard of the public governance practices recommended by IFAC in the Federal Institutes of the Southern Region of Brazil, using a descriptive and exploratory research, which uses, as methodological procedures, documentary research and content analysis, considering a group of six Federal Institutes of Education, Science and Technology. The results indicate that the Federal Institutes present a great similarity in their management formats, and there were no significant differences in the applicability of IFAC recommendations. The study also identified that the most fragile sub-categories (which adopt less governance criteria) are communication with stakeholders and roles and responsibilities. However, in general, federal institutes are considered to be seeking to establish governance practices, by showing that, among the possible criteria to analyze, these institutions fulfill, at least, 29 of the 39 questions suggested by IFAC.

**Keywords:** Public governance. Federal institutes. IFAC.

## LA GOBERNANZA EN EL SECTOR PÚBLICO SEGÚN LA IFAC: UN ANÁLISIS DE LOS INSTITUTOS FEDERALES DE LA REGIÓN SUR DEL BRASIL

**RESUMEN:** El presente trabajo busca analizar el patrón de aplicabilidad de las prácticas de gobernanza pública recomendadas por la IFAC en los Institutos Federales de la Región Sur del país, a través de una investigación descriptiva y exploratoria, que utiliza como procedimientos metodológicos la investigación documental y análisis de contenido, considerando un universo de seis Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología. Los resultados apuntaron que los Institutos Federales presentan bastante similaridad en el formato de gestión, no habiendo diferencias significativas en la aplicabilidad de las recomendaciones de la IFAC. Se identifica también como subcategorías más frágiles, es decir, aquellas que adoptan menos criterios de gobernanza, la comunicación con

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Santa Maria

<sup>2</sup> Instituto Federal Farroupilha - Campus São Vicente do Sul

<sup>3</sup> Universidade Federal de Santa Maria

stakeholders y papeles y responsabilidades. Sin embargo, de un modo general, se puede considerar que los Institutos Federales están buscando establecer prácticas de gobernanza, al mostrar que, entre los criterios posibles de analizar, esas instituciones atienden, al menos, 29 de los 39 requisitos previstos por la IFAC.

**Palabras clave:** Gobernanza pública; Institutos Federales; IFAC.

---

## INTRODUÇÃO

A governança no setor público é baseada nos princípios da governança corporativa, a qual se estabelece como sendo um processo sistemático, através do qual as empresas são dirigidas, monitoradas e incentivadas pelas boas práticas. Na administração pública, esses princípios estão voltados à integridade, transparência e eficiência, os quais são destinados, conforme aborda Matias-Pereira (2012), para a redução de custos, otimização de recursos e melhoria na qualidade dos serviços, tendo o cidadão como o principal beneficiário.

Com o propósito de contribuir para a boa governança e a *accountability* no setor público, a *International Federation of Accountants* (IFAC), uma organização mundial para a profissão contábil, publicou, em 2001, por meio do seu Comitê do Setor Público (PSC), o *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective (Study13)*. O *Study 13* estabelece princípios de governança e sua aplicação em entidades do setor público, orientados a partir de quatro dimensões, sendo elas: padrões de comportamento; estrutura e processos organizacionais; controle; e relatórios externos.

Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. Assim como as universidades, essas instituições são caracterizadas como autarquias federais, as quais são conferidas autonomia didático-pedagógica, administrativa, financeira, orçamentária, patrimonial e disciplinar, estando sujeitas aos órgãos de controle da União, no que se refere à prestação de contas do dinheiro público. Contudo, sendo os Institutos Federais integrantes da administração pública, considera-se que esses, assim como os demais órgãos públicos, buscam consolidar práticas de gestão voltadas à administração gerencial, tendo a governança pública como umas das premissas de atuação que busca visa uma administração voltada para a eficiência.

Deste modo, entende-se como importante o desenvolvimento de estudos voltados para a forma de gestão dessas instituições, com vistas a identificar os critérios de governança pública adotados sob a ótica da IFAC. Para delimitação da pesquisa, considera-se o território da região Sul do Brasil como objeto de análise, pois além de representar uma das cinco regiões estabelecidas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), sendo a menor região em termos de extensão territorial, mas a terceira maior do país em número de habitantes, traz aspectos econômicos caracterizados, sobretudo, pelo setor primário, com forte atividade agrícola, sendo a responsável por mais da metade da produção de grão do país, segundo dados do IBGE. Considerando a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, é a segunda menor em número de Institutos Federais, com seis unidades, à frente somente da região Centro-Oeste, que possui cinco Institutos Federais.

Por este motivo, com o intuito de formar uma base teórica consistente, que possa ser utilizada em outros estudos aplicados às demais regiões do país, a respeito da governança pública segundo os padrões da IFAC, utiliza-se dessa região como recorte de pesquisa, a fim de tratar o tema com maior profundidade nas instituições analisadas.

Diante do exposto, o presente estudo busca analisar o padrão de aplicabilidade das práticas de governança pública recomendadas pela IFAC nos Institutos Federais da Região Sul do país. O trabalho está estruturado em cinco seções, a contar desta introdução, seguida do referencial teórico,

procedimentos metodológicos, análise dos resultados e considerações finais.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

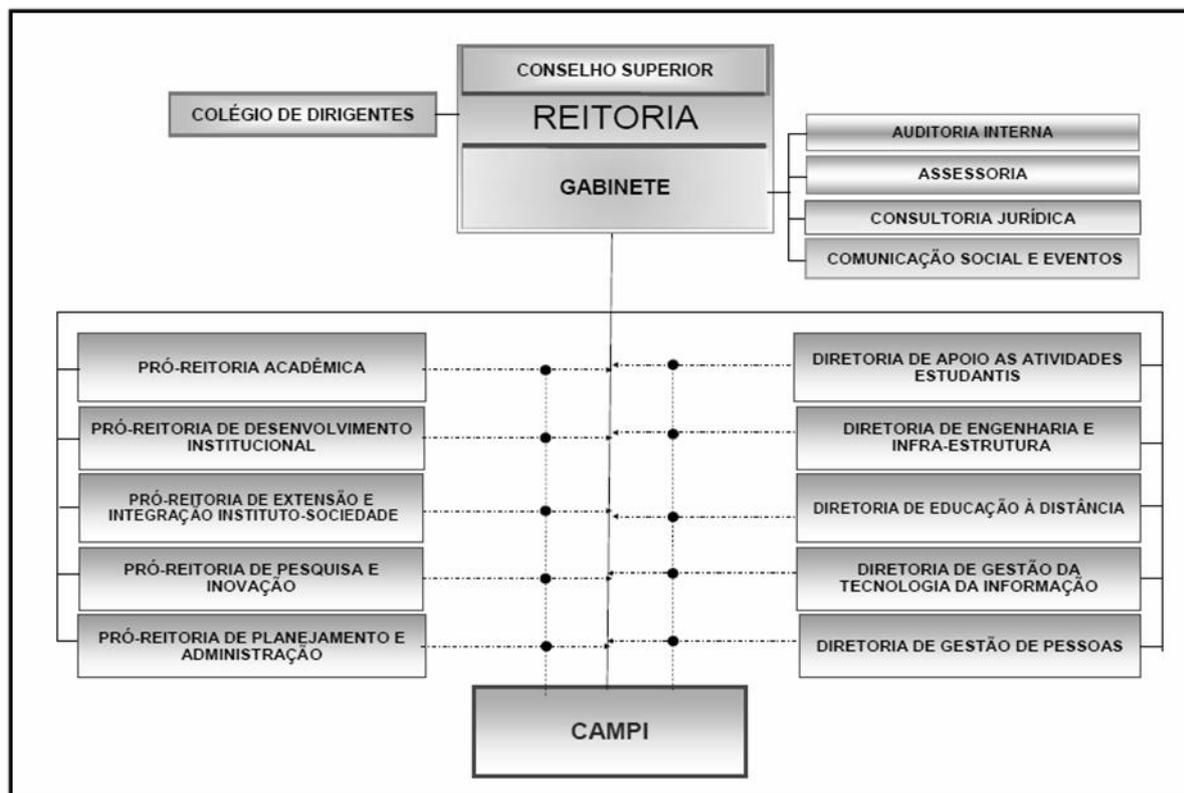
### 1.1 A Gestão nos Institutos Federais

Os Institutos Federais, criados pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. Equiparados às universidades, os institutos são instituições acreditadoras e certificadoras de competências profissionais, atores de autonomia universitária.

O conceito de autonomia, segundo Pacheco (2011), remete à possibilidade de autogestão, que surge explicitamente na Lei de criação, ao caracterizar os institutos, quanto à natureza jurídica, como autarquias federais. Além da prerrogativa de criação e extinção de curso, chamada autonomia didático-pedagógica, os Institutos Federais possuem autonomia administrativa, financeira, orçamentária, patrimonial e disciplinar (BRASIL, 2008).

Em termos de estrutura organizacional, os Institutos Federais caracterizam-se, conforme Fernandes (2009), como funcionais e verticais, atribuindo a departamentalização para caracterizar os diversos níveis existentes hierarquicamente. Na visão do autor, o que se tem na prática é uma estrutura peculiar a grandes institucionais que tem por base uma estrutura híbrida, que impossibilita pensar em uma única forma organizacional. Ao afirmar que o “Instituto Federal passa a ser um conjunto de Unidades com gestão interdependente entre os campi e a reitoria, integrados por princípios institucionais estratégicos, inclusive projeto político-pedagógico único, com foco na justiça social e equidade” (FERNANDES, p.6, 2009), o autor traz a visão estratégica como princípio fundamental de gestão dessas instituições, como forma de integrar sistematicamente sua estrutura multicampi.

Conforme prevê a Lei 11.892/2008: “cada Instituto Federal é organizado em estrutura multicampi, com proposta orçamentária anual identificada para cada campus e a reitoria, exceto no que diz respeito a pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores” (Art. 9); “a administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior” (Art. 10); assim como “os Institutos Federais terão como órgão executivo a reitoria, composta por 1 (um) Reitor e 5 (cinco) Pró-Reitores” (Art. 11). Desse modo, Fernandes (2009) entende que a estruturação dos Institutos Federais compreende órgãos de assessoramento direto ao reitor, além das cinco pró-reitorias previstas na legislação, as quais têm sua atuação direcionada para as principais áreas de atuação e funcionamento da instituição, sendo elas: acadêmica; de pesquisa e inovação; de extensão e integração com a sociedade; de desenvolvimento institucional; e de planejamento e administração. A Figura 1 apresenta o modelo estrutura dos Institutos Federais, proposto por Fernandes (2009).

**Figura 1** - Modelo referencial de estrutura administrativa para Reitoria dos Institutos Federais

Fonte: adaptado de Fernandes (2009, p. 7).

Em suma, o que se observa na gestão, no caso dos Institutos Federais, é a peculiaridade da atuação em rede, com uma estrutura organizacional sistêmica, que interliga os campi - os quais são unidades descentralizadas, com estrutura e gestão próprias - a um órgão central (Reitoria), o qual é responsável por garantir a eficiência e eficácia, em termos organizacionais, de gestão e de missão institucional. Parte desse pressuposto de eficiência e eficácia está relacionado à governança, que no setor público é compreendida como sendo um mecanismo de controle, transparência e prestação de contas das atividades do órgão público, resultado do modelo de administração gerencial. Desse modo, o próximo tópico discute a compreensão da governança no setor público e suas implicações a partir de questões norteadoras apresentadas no modelo de estudo da IFAC.

## 1.2 A Governança no Setor Público segundo a IFAC

A administração pública gerencial, que surgiu na segunda metade do século XX, apresenta segundo Matias-Pereira (2012), a visão de eficiência da administração pública, a qual passa a ser voltada para a necessidade de redução de custos, otimização de recursos e melhoria na qualidade dos serviços, tendo o cidadão como o principal beneficiário. Nesse sentido, evidencia-se a gestão estratégica e a governança pública como mecanismos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada pelos valores da eficiência, da qualidade, da transparência e da prestação de contas ao cidadão-usuário.

Matias Pereira (2012) observa que o conceito de governança utilizado com maior frequência na atualidade é o adotado pelo Banco Mundial, segundo o qual governança pode ser aceita como a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados, com vistas a promover o desenvolvimento, ou seja, remete à competência da ação estatal no gerenciamento das ações sociais e

econômicas, considerando a presença de leis e normas que regulam a atuação do Estado. Considerando esse aspecto, Kanaane et. al. (2010) caracteriza a governança pública associada a quatro princípios, sendo eles: relações éticas; conformidade em todas as suas dimensões; transparência; e prestação de contas, considerando que a presença dessas práticas é um requisito para o desenvolvimento da gestão pública eficaz, embasada em princípios ético-morais.

Com o objetivo de contribuir para a boa governança e a *accountability* no setor público, a *International Federation of Accountants* (IFAC), uma organização mundial para a profissão contábil, que tem como compromisso a proteção do interesse público, por meio do desenvolvimento de padrões e práticas internacionais de alta qualidade, da promoção de valores éticos e do suporte ao exercício da profissão em todos os setores, publicou em 2001, através do seu Comitê do Setor Público (PSC), o *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective (Study13)*. O *Study 13* estabelece princípios de governança e sua aplicação em entidades do setor público (PSC/IFAC, 2001). Apesar de ter estabelecido princípios neste estudo, o PSC/IFAC reconhece a importância e aplicação dos princípios estabelecidos pelo CadburyReport nas instituições públicas. No entanto, esta organização faz ressalvas, admitindo que:

O setor público é complexo, e entidades do setor público não têm uma forma padrão de organização ou tamanho. É importante, portanto, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que se aplicam em diferentes países e em diferentes setores, pois cada qual tem características únicas que requerem atenção especial ao se impor diferentes conjuntos de responsabilidades na prestação de contas (p. 2).

A instituição admite também que administração pública possui complexidades que não são observadas na administração de empresas privadas. Portanto, redefiniu os seus princípios para que refletisse as características do setor público, baseando-se nos princípios para a vida pública estabelecidos pelo *Nolan Report* para a adaptação destes princípios para a realidade do setor público. O *Nolan Report*, publicado originalmente na Grã-Bretanha, em 1995, estabelece normas de conduta para a vida pública, abordando temas relativos aos padrões de comportamento ético dos servidores públicos e dos políticos, parlamentares e altos dirigentes de governo (ENAP, 1997).

Desta forma, influenciado pelos conceitos de governança corporativa adotados pelo Cadbury Report e pelos princípios para o setor público estabelecidos no Nolan Report, o PSC/IFAC (2001), por meio do *Study 13*, definiu os seguintes princípios de governança corporativa, no contexto do setor público:

- Transparência – a transparência garante que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos gestores.
- Integridade – baseia-se na honestidade e objetividade, e elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e dos assuntos de uma entidade. A integridade depende da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo, e se reflete nos processos de tomada de decisão da entidade e na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.
- *Accountability* – é o processo pelo qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados por suas ações, incluindo o trato com os recursos públicos. A *accountability* requer uma compreensão clara das responsabilidades de cada parte envolvida e a definição de papéis na estrutura da organização. Representa a obrigação de responder a uma responsabilidade conferida.

O PSC/IFAC (2001) estabelece no *Study 13* quatro dimensões para governança na administração pública, que são:

- Padrões de Comportamento - relacionada ao exercício de liderança para a determinação de valores, padrões de comportamento e cultura da organização;
- Estrutura e Processos Organizacionais - está relacionada aos procedimentos para indicação da alta gestão, como as responsabilidades são definidas e como a organização se torna confiável;
- Controle - refere-se à maneira que a administração propicia o alcance dos objetivos da entidade, a eficiência e efetividade das operações, a confiabilidade dos relatórios e a conformidade com relação à aplicação de leis e regulamentos; e
- Relatórios Externos - Os relatórios externos são relacionados à forma como a alta gestão da organização demonstra sua responsabilidade com a administração das finanças públicas e desempenho no uso dos recursos.

A partir disso, essas quatro dimensões norteiam de forma prática a governança dentro do contexto da administração pública. As quatro dimensões recomendadas pelo órgão vão ao encontro dos princípios da governança propostos no *Study 13*.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo busca analisar o nível de aplicabilidade das práticas de governança pública recomendadas pela IFAC nos Institutos Federais da Região Sul do país, estando estas agrupadas em quatro dimensões: padrões de comportamento; estrutura e processos organizacionais; controle; e relatórios externos. Para a realização deste estudo, foi utilizada uma pesquisa descritiva que, segundo Vergara (2011, p. 42), “expõe as características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode, também, estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza”. Já para Gil (2008), a pesquisa descritiva é uma pesquisa que tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então, o estabelecimento das relações entre as variáveis.

Quanto aos procedimentos, foram utilizadas pesquisas bibliográficas e documental, com base nos estatutos, regimentos gerais e relatórios de gestão e orçamento referentes ao exercício de 2016. Em se tratando do público, optou-se por concentrar o estudo nos Institutos Federais da Região do Sul, compreendendo os estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, totalizando seis instituições para análise, sendo elas: Instituto Federal Catarinense (IFC); Instituto Federal Farroupilha (IFFAR); Instituto Federal do Paraná (IFPR); Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS); Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC); e Instituto Federal Sul-Rio-Grandense (IFSUL).

Para verificar o nível de aplicabilidade das práticas de governança, utilizou-se o *checklist* de análise recomendado pela IFAC, e adotou-se a pontuação conforme o número de itens de análise em cada subcategoria, atribuindo um ponto para cada instituição que atender ao requisito previsto. A Tabela 1 demonstra as categorias e subcategorias de avaliação contempladas no *Study 13* da IFAC, com a pontuação máxima que pode ser atingida. Foram retiradas dezesseis questões do instrumento de análise, sendo uma da dimensão padrões de comportamento, quatorze da dimensão estruturas e processos organizacionais, e uma da dimensão relatórios externos, visto que as mesmas não se aplicavam à realidade dos Institutos e/ou não foi possível identificar a conformidade através da análise documental.

**Tabela 1** - Roteiro de categorias de análise

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Itens de análise - pontuação máxima</b>
<b>I – Padrões de Comportamento</b>	Liderança	-
	Código de Conduta	2
	Objetividade, integridade e honestidade	1
<b>Sub-total da categoria</b>		3
<b>II – Estruturas e Processos Organizacionais</b>	<i>Accountability</i> Estatutária	1
	Prestação de contas do dinheiro público	3
	Comunicação com <i>Stakeholders</i>	5
	Papéis e responsabilidades	14
<b>Sub-total da categoria</b>		23
<b>III – Controle</b>	Gerenciamento de Risco	1
	Auditoria Interna	1
	Comissões de Auditoria	1
	Controle Interno	3
	Orçamento e Gestão Financeira	1
	Treinamento da Equipe	1
<b>Sub-total da categoria</b>		8
<b>IV – Relatórios Externos</b>	Relatório Anual	4
	Avaliações de desempenho	1
	Auditoria Externa	-
<b>Sub-total da categoria</b>		5
<b>Total</b>		39

Fonte: elaborado pelos autores baseado no *Study* 13 da IFAC.

Dessa forma, por meio desse *checklist* do Tabela 1 com o roteiro dos itens de análise os dados foram tratados por meio da observação desses itens nos estatutos, regimentos gerais e relatórios de gestão e orçamento referentes ao exercício de 2016 dos objetos de análises estudados. Por meio dessa verificação em cada um dos documentos foram atribuídas as respectivas pontuações.

### 3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados da pesquisa. A fim de melhor contextualizar o estudo, são feitas breves apresentações a respeito dos Institutos Federais da Região Sul do Brasil, subdividindo-os de acordo com suas respectivas Unidades Federativas. Em seguida, são exibidas as análises das práticas de governança. Estas análises foram expostas em quadros, de acordo com cada dimensão estudada, seguindo esta ordem: padrões de comportamento; estrutura e processos organizacionais; controle; e relatórios externos.

#### 3.1 Perfil dos Institutos Federais da Região Sul do Brasil

Os Institutos Federais caracterizam-se através de sua estrutura multicampi, conforme prevê a legislação, com o objetivo de desenvolver a educação profissional e tecnológica voltada para a geração de soluções que atendam as perspectivas regionais e demandas sociais. Nesse sentido, sua organização é similar na maioria das unidades, sendo notadas algumas diferenças apenas na composição da estrutura administrativa. A seguir, apresenta-se o perfil dos Institutos Federais da região Sul, divididos por cada estado.

##### 3.1.1 Institutos Federais do estado do Paraná

O estado do Paraná é composto por duas instituições que representam a Rede de Educação Profissional e Tecnológica, sendo elas o Instituto Federal do Paraná (IFPR) e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Entretanto, a UTFPR configura-se, segundo a Lei 11.892/2008, como uma universidade especializada, regida por princípios, finalidades e objetivos próprios, estabelecidos na Lei 11.184/2005. Por esse motivo, a universidade não consta entre as instituições de análise no presente isto, pois este busca identificar os aspectos de governança, segundo a IFAC, nos Institutos Federais, os quais são regidos e orientados pela mesma legislação.

Dito isto, o IFPR foi criado a partir da Escola Técnica da Universidade Federal do Paraná (ET-UFPR) e atualmente possui 20 *Campi*, além de 5 *Campi* Avançados espalhados por todo o estado do Paraná. Sua estrutura administrativa tem como órgão máximo o Conselho Superior, seguida os órgãos colegiados de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE), de Administração e Planejamento (CONSAP), e de Dirigentes (CODIR), além dos órgãos de controle composto pela Auditoria Interna, Procuradoria Federal e Coordenadoria de Conformidade de Gestão. Na sequência da estrutura administrativa, tem-se o Reitor, abaixo a Chefia de Gabinete, e por fim, na mesma linha organizacional, cinco Pró-Reitorias, duas Diretorias Sistêmicas e as Diretorias Gerais dos Campi. As Pró-Reitorias do IFPR dividem-se nas áreas de Administração (PROAD), Gestão de Pessoas (PROGEPE), Ensino (PROENS), e Extensão, Pesquisa e Inovação (PROEPI). Já as duas diretorias sistêmicas, são de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC) e Diretoria de EaD.

O IFPR possui a sede administrativa (Reitoria) na cidade de Curitiba e, através de seus *campi*, contempla mais de 25 mil estudantes nos cursos de modalidade presencial e a distância. O IFPR oferece

43 cursos técnicos presenciais, 11 cursos técnicos na modalidade a distância, 20 cursos superiores presenciais, três cursos de especialização na modalidade presencial e um curso de especialização na modalidade a distância.

### **3.1.2 Os Institutos Federais do estado do Rio Grande do Sul**

O Rio Grande Sul conta com três unidades dos Institutos Federais, sendo eles o Instituto Federal Farroupilha (IFFAR), o Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS) e o Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSUL). Essas três unidades estão distribuídas de forma que contemple todas as mesorregiões do estado, por meio dos seus *campi* e centros de referências.

O IFFAR se constituiu por meio da integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente do Sul, de sua Unidade Descentralizada de Júlio de Castilhos, da Escola Agrotécnica Federal de Alegrete, e do acréscimo da Unidade Descentralizada de Ensino de Santo Augusto que anteriormente pertencia ao Centro Federal de Educação Tecnológica de Bento Gonçalves. Atualmente o IFFAR possui 10 *Campi*, um *Campus* Avançado, oito Centros de Referências e 34 polos de Educação à Distância, contemplando, através de seus *campi*, as mesorregiões sudoeste rio-grandense, noroeste rio-grandense, centro ocidental rio-grandense e sudoeste rio-grandense.

O IFFAR possui sede administrativa no município de Santa Maria, sua estrutura administrativa prevê como órgão máximo da instituição o Conselho Superior e na mesma linha do organograma está a Auditoria Interna e abaixo está o Colégio de Dirigentes. Na sequência, na mesma linha, estão a Procuradoria Federal, o Reitor e os Órgãos de Assessoramento, composto pela Comissão de Ética, Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Servidores TAE, Comissão Permanente de Pessoal Docente, Comissão Permanente de Sindicâncias e Inquéritos Administrativos, Comissão Própria de Avaliação, Comitê de Tecnologia da Informação, Ouvidoria Geral e Serviço de Informação ao Cidadão. Por fim, na mesma linha organizacional estão as cinco Pró-Reitorias, nas áreas de Desenvolvimento Institucional (PRDI), Administração (PROAD), Ensino (PROEN), Pesquisa, Pós-graduação e Inovação (PRPPGI) e Extensão (PROEX), e as Direções Gerais dos *Campi*.

Já o IFRS se estruturou a partir da união de três autarquias federais: o Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) de Bento Gonçalves, a Escola Agrotécnica Federal de Sertão e a Escola Técnica Federal de Canoas. Possui 17 *Campi*, além de cinco *Campi* em processo de implantação, os quais contemplam as mesorregiões metropolitana de Porto Alegre, nordeste rio-grandense, noroeste rio-grandense e sudeste rio-grandense.

A Reitoria do IFRS está localizada na cidade de Bento Gonçalves e sua estrutura administrativa tem o Conselho Superior como instância máxima da instituição e, logo abaixo, a Procuradoria Federal e Auditoria Interna, na mesma linha. Na sequência da estrutura organizacional tem-se o Reitor, cinco Pró-Reitorias e uma diretoria sistêmica, além das Direções Gerais dos *Campi*. As Pró-Reitorias instituídas são nas áreas de Administração (PROAD), Ensino (PROEN), Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (PROPI), Extensão (PROEX) e Desenvolvimento Institucional (PRODI). Ainda, na mesma linha das pró-reitorias, tem-se a Diretoria de Gestão de Pessoas. O IFRS conta, atualmente, com cerca de 19 mil alunos, em mais de 200 opções de cursos técnicos e superiores de diferentes modalidades. Oferece também cursos de pós-graduação e dos programas do governo federal e de Formação Inicial Continuada (FIC).

Por fim, o IFSUL se constituiu a partir da transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET-RS) e sua estrutura é composta pela Reitoria, em Pelotas, e por 12 *Campi*, dois *Campi* Avançados, e 43 polos de Educação à Distância. Considerando os seus *Campi*, o IFSUL contempla as mesorregiões sudeste rio-grandense, sudoeste rio-grandense, metropolitana de

Porto Alegre, centro oriental rio-grandense e noroeste rio-grandense.

A organização administrativa do IFSUL é formada, na linha de estrutura superior, pelo Conselho Superior, seguido da Unidade de Auditoria Interna e o Colégio de Dirigentes, na sequência, está a Reitoria e após os *Campi*. No nível da Reitoria, a estrutura organizacional é formada pelo Reitor, seguido, em ordem hierárquica, de um lado do organograma, dos órgãos de assessoramento e, no outro lado, as diretorias sistêmicas; abaixo, estão as Pró-Reitorias. Compõem os órgãos de assessoramento a Comissão de Ética, a Comissão Própria de Avaliação, a Comissão Interna de Supervisão da Carreira dos Cargos TAE, a Ouvidoria e a Comissão Permanente de Pessoal Docente. As diretorias sistêmicas são divididas em: Diretoria Executiva da Reitoria; Diretoria de Desenvolvimento Institucional; Diretoria de Tecnologia da Informação; Diretoria de Assuntos Internacionais; e Diretoria de Projetos e Obras, na mesma linha também está a Procuradoria Federal. Já as Pró-Reitorias presentes na estrutura organizacional do IFSUL são na área de Administração e Planejamento (PROAP), Ensino (PROEN), Extensão e Cultura (PROEX), Gestão de Pessoas (PROGEP), e Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (PROPEP).

### **3.1.3 Os Institutos Federais do estado de Santa Catarina**

O estado de Santa Catarina conta com dois Institutos: o Instituto Federal Catarinense (IFC) e o Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). Juntas, essas instituições atendem todo o estado com a oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino.

O IFC teve origem na integração das escolas agrotécnicas de Concórdia, Rio do Sul e Sombrio e dos colégios agrícolas de Araquari e Camboriú, que eram vinculados à Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente, possui 15 *Campi* e possui a Reitoria instalada na cidade de Blumenau.

Sua estrutura administrativa possui o Conselho Superior na posição máxima do organograma, alinhado à Auditoria e aos *Campi*. Abaixo tem a figura do Reitor, alinhado, de um lado, aos órgãos de assessoramento, sendo estes: Comissão de Ética; Comissão Própria de Avaliação; Comissão Permanente de Pessoal Docente; Comissão Interna de Supervisão PCCTAE; e Colégio de Dirigentes, e do outro pela Procuradoria. As Pró-Reitorias previstas na estrutura organizacional são: Administração (PROAD); Desenvolvimento Institucional (PRODIN); Ensino (PROEN); Extensão (PROEX); e Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (PROPI).

O IFSC, por sua vez, constituiu-se através do Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina - CEFET-SC e é composto, atualmente, por 21 *Campi*, sendo destes dois em processo de implantação, um Campus Avançado, além da Reitoria, localizada em Florianópolis. A estrutura administrativa do IFSC possui como órgãos superiores o Conselho Superior (CONSUP) e o Colégio de Dirigentes (CODIR), estando estes no topo do organograma. Como órgão executivo e de administração geral, tem-se a Reitoria, representada pelo Reitor e por cinco Pró-Reitorias, sendo estas: Pró-Reitoria de Administração (PROAD); Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional (PRODIN); Pró-Reitoria de Ensino (PROEN); Pró-Reitoria de Extensão e Relações Externas (PROEX); e Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (PROPI). No âmbito dos órgãos de assessoramento, sendo estes alinhados ao Reitor, possui o Colegiado de Desenvolvimento de Pessoas (CDP), a Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD), a Comissão Interna de Supervisão do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (CIS), o Colegiado de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e a Comissão Própria de Avaliação (CPA). Ainda, possui como órgão de controle a Auditoria Interna (UNAI) e a Procuradoria Federal.

### 3.2 Análise das práticas de governança pública segundo a ifac

#### 3.2.1 Dimensão Padrões de Comportamento

A dimensão Padrões de Comportamento é a menor das dimensões analisadas e é dividida em três subgrupos, que compõem as recomendações de padrões de comportamento: liderança; código de conduta; e objetividade, integridade e honestidade. Na Tabela 2 são apresentados os resultados da análise da dimensão Padrões de Comportamento nos seis Institutos Federais estudados:

**Tabela 2** - Análise da Dimensão Padrões de Comportamento

Dimensão Padrões de Comportamento						
Subcategoria/Pontos por Instituto	IFPR	IFC	IFSC	IFFAR	IFRS	IFSUL
Liderança	-	-	-	-	-	-
Código de Conduta	2	2	2	2	2	2
Objetividade, Integridade e Honestidade	1	1	1	1	1	1
Total de pontos na dimensão	3	3	3	3	3	3

Fonte: Dados da pesquisa (2017)

Nesta dimensão, todos os Institutos Federais atingiram a pontuação máxima possível (3 pontos). Na subcategoria Código de Conduta, todos os Institutos contemplam as exigências por meio do Código de Ética do Servidor, previsto em lei, e também, por meio da atuação dos Comitês de Ética, relatados em todos os Regimentos. Na subcategoria Objetividade, Integridade e Honestidade, todos os Institutos pontuaram na medida em que há a atuação de diversos setores (Comissão de Ética, Ouvidoria, Auditoria, etc.) em atividades de correição e de apuração de ilícitos administrativos. Já na subcategoria Liderança, não houve pontuação atribuída a nenhum dos Institutos, pois, por meio da análise documental, não foi possível verificar a conformidade dos mesmos com a referida subcategoria.

#### 3.2.2 Dimensão Estrutura e Processos Organizacionais

Esta dimensão é dividida em quatro subcategorias: lei de responsabilidade (*accountability*); prestação de contas de dinheiro público; comunicação com *stakeholders*; e funções e responsabilidades. É, também, das dimensões sugeridas pela IFAC, a que tem a maior pontuação. A Tabela 3 demonstra as pontuações obtidas por cada Instituto na dimensão Estrutura e Processos Organizacionais:

**Tabela 3** – Análise da Dimensão Estrutura e Processos Organizacionais

<b>Dimensão Estrutura e Processos Organizacionais</b>						
<b>Subcategoria/Pontos por Instituto</b>	<b>IFPR</b>	<b>IFC</b>	<b>IFSC</b>	<b>IFFAR</b>	<b>IFRS</b>	<b>IFSUL</b>
<i>Accountability</i> Estatutária	1	1	1	1	1	1
Prestação de contas do dinheiro público	3	3	3	3	3	3
Comunicação com Stakeholders	3	2	3	3	3	3
Papéis e responsabilidades	7	11	9	9	7	7
Total de pontos na dimensão	14	17	16	16	14	14

**Fonte:** Dados da pesquisa (2017)

Nesta dimensão, cuja pontuação máxima era 23 pontos, o IFC apresentou o melhor desempenho, com 17 pontos. Já a pontuação mais baixa atingida foi 14 pontos, que foi obtida pelo IFPR, IFRS e IFSUL. Por meio da análise dos documentos pôde-se perceber que as pontuações obtidas pelos Institutos seguiram um padrão, com pequenas alterações entre elas. Ou seja, na grande maioria das questões, as pontuações dadas às Instituições foram iguais (0 ou 1), haja vista que, nas subcategorias *Accountability* Estatutária e Prestação de Contas do Dinheiro Público, todos os IF's obtiveram as mesmas pontuações. No entanto, na dimensão subcategoria Papéis e Responsabilidades, houve a maior diferença em favor do IFC, principalmente devido ao estabelecimento e constante atualização de um quadro de controle estratégico, publicado no *site* da Instituição, o que não se configurou nas demais. Nesta dimensão, houve um total de catorze questões que não foram contempladas pela análise documental, sendo todas elas parte da subcategoria Papéis e Responsabilidades.

### 3.2.3 Dimensão Controle

Subdivide-se esta dimensão em seis subcategorias: gerenciamento de riscos; auditoria interna; comissões de auditoria; controle interno; orçamentação e gestão financeira; e treinamento de pessoal. Na Tabela 4 apresenta-se as pontuações dadas a cada Instituto na dimensão Controle:

**Tabela 4** - Análise da Dimensão Controle**(Continua)**

<b>Dimensão Controle</b>						
<b>Subcategoria/Pontos por Instituto</b>	<b>IFPR</b>	<b>IFC</b>	<b>IFSC</b>	<b>IFFAR</b>	<b>IFRS</b>	<b>IFSUL</b>
Gerenciamento de Risco	1	1	1	1	1	1
Auditoria Interna	1	1	1	1	1	1
Comissões de Auditoria	1	1	1	1	1	1

**Tabela 4** - Análise da Dimensão Controle**(Conclusão)**

<b>Dimensão Controle</b>						
Controle Interno	3	3	3	3	3	3
Orçamento e Gestão Financeira	1	1	1	1	1	1
Treinamento da Equipe	0	1	0	1	1	1
Total de pontos na dimensão	7	8	7	8	8	8

**Fonte:** Dados da pesquisa (2017)

Nesta dimensão, quatro Institutos obtiveram a pontuação máxima (8 pontos). No entanto, pode-se observar que, assim como nas outras dimensões estudadas, há um certo padrão nas pontuações atribuídas, sendo que a única pontuação não atribuída ao IFPR e ao IFSC foi referente às capacitações estabelecidas e/ou oferecidas pelas instituições, cujas informações não foram localizadas nos Relatórios de Gestão.

### 3.2.4 Dimensão Relatórios Externos

Esta dimensão é subdividida em três subgrupos: relatório anual, medidas de desempenho, auditoria externa. Na Tabela 5 são exibidos os resultados da análise da dimensão Relatórios Externos, com as pontuações atribuídas a cada Instituto:

**Tabela 5** - Análise da Dimensão Relatórios Externos

<b>Dimensão Relatórios Externos</b>						
<b>Subcategoria/Pontos por Instituto</b>	<b>IFPR</b>	<b>IFC</b>	<b>IFSC</b>	<b>IFFAR</b>	<b>IFRS</b>	<b>IFSUL</b>
Relatório Anual	4	4	4	4	4	4
Avaliações de desempenho	1	1	1	1	1	1
Auditoria Externa	-	-	-	-	-	-
Total de pontos na dimensão	5	5	5	5	5	5

**Fonte:** Dados da pesquisa (2017)

Nesta dimensão foi atribuída a pontuação máxima (5 pontos) a todas as Instituições. A subcategoria Relatório Anual é contemplada na medida em que todas as Instituições divulgam seus relatórios anuais de gestão. Todos os relatórios contêm as atribuições das Instituições, relatam a atuação das estruturas de governança, garantindo a adoção das melhores práticas, e fornecem as demonstrações contábeis, conforme exige a Lei 4.320/64. Já a subcategoria Avaliações de Desempenhos é contemplada com um ponto nos seis Institutos estudados, na medida em que todos relatam, nos seus respectivos relatórios de gestão, a institucionalização da Comissão Própria de Avaliação. Porém, a subcategoria Auditoria Externa não apresenta pontuação nas instituições, visto que a única questão contemplada não pode ser identificada na análise dos documentos.

Por meio da análise individual das dimensões, é possível obter um panorama geral das práticas de governança pública adotadas pelos Institutos Federais da região Sul do país, atendendo, assim, ao objetivo proposto neste trabalho. Tabela 6 demonstra a pontuação total obtida por cada instituição analisada. Observa-se que, nas dimensões padrões de comportamento e relatórios externos, todos os Institutos Federais analisado obtiveram a mesma pontuação, sendo esta a máxima possível na dimensão. As diferenças, mesmo que mínimas, foram encontradas nas dimensões controle e estruturas e processos organizacionais.

**Tabela 6** - Panorama geral de pontuação dos IF's em cada dimensão da IFAC

<b>Dimensão/IF's</b>	<b>IFPR</b>	<b>IFC</b>	<b>IFSC</b>	<b>IFFAR</b>	<b>IFRS</b>	<b>IFSUL</b>
I - Padrões de Comportamento	3	3	3	3	3	3
II - Estruturas e Processos Organizacionais	14	17	16	16	14	14
III - Controle	7	8	7	8	8	8
IV - Relatórios Externos	5	5	5	5	5	5
Total de pontos por IF	29	33	31	32	30	30

**Fonte:** Dados da pesquisa (2017)

Constatou-se também que os Institutos Federais assumem um padrão similar de aplicabilidade das práticas de governança pública recomendadas pela IFAC. Dentre os critérios possíveis de se analisar a partir da pesquisa documental, conforme demonstra o quadro metodológico, as instituições poderiam chegar a um máximo de 39 pontos. Entretanto, a menor pontuação identificada foi no IFPR, com 29 pontos. Já o IF que demonstrou adotar mais práticas de governança, conforme os padrões da IFAC, foi o IFC, com 33 pontos, seguido do IFFAR, com 32 pontos. As instituições IFRS e IFSUL obtiveram a mesma pontuação total, ambas com 30 pontos.

A partir disso, verifica-se que as instituições atendem a grande parte dos pontos de governança. Entretanto, ficam longe do ideal que seria a pontuação máxima. Tratando-se de instituições públicas a governança plena das atividades e ações desses órgãos deveriam possuir um papel central e pleno, visto que como órgãos da administração pública devem ter como demanda principal o atendimento das necessidades da sociedade. Além disso, nota-se que todas as pontuações das organizações objeto de estudo ficaram bem próximas.

Pode-se atribuir essa similaridade na aplicação das práticas de governança pelos Institutos Federais ao modelo estrutural assumido por essas instituições, o qual está em consonância com a Lei 11.892/2008, que cria essas instituições e define os seus objetivos e finalidades. Contudo, percebe-se que os Institutos Federais estão buscando estabelecer as práticas de governança pública previstas pela IFAC e que a evolução dessas práticas está ocorrendo de forma simultânea nessas instituições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste estudo é possível obter um panorama das normas e recomendações de governança pública, segundo os critérios da IFAC, e sua aplicabilidade nos Institutos Federais da região Sul do país. De um modo geral, pode-se considerar que os IF's estão buscando estabelecer as práticas de governança pública previstas pela IFAC, ao mostrar que, dentre os critérios possíveis de analisar, essas instituições atendem, ao menos, 29 dos 39 quesitos previstos pela IFAC.

Contudo, ao analisar de forma detalhada essas dimensões, nota-se que as diferenças ficaram concentradas principalmente na dimensão de estruturas e processos organizacionais, nas subcategorias de comunicação com *stakeholders* e papéis e responsabilidades. Assim, resgatando o objetivo do estudo que era de analisar o padrão de aplicabilidade das práticas de governança pública recomendada pela IFAC nos Institutos Federais da Região Sul do Brasil, nota-se um padrão moderado entre os objetos analisados.

Isso porque, um cenário ideal seria que a pontuação fosse à máxima ou muito próximo disso, o que não ocorreu. É demonstrado a partir disso, uma diversidade de pontos que podem ser mais trabalhados no contexto dessas organizações.

Sendo assim, essas instituições podem melhorar seus índices e práticas, no que tange à comunicação, estabelecendo critérios claros de comunicação interna voltados ao reconhecimento dos papéis e responsabilidades de cada área. No mesmo sentido, o estabelecimento de uma rotina de acompanhamento do planejamento estratégico, bem como a adoção de um sistema de gestão de processos voltado para o desenvolvimento de políticas que possibilitem o monitoramento, controle e suporte para a tomada de decisão, irão proporcionar a melhoria dos índices de governança pública dessas instituições.

A limitação deste estudo está presente na metodologia, visto que, em virtude do tempo destinado à pesquisa, assim como os recursos financeiros disponíveis, o procedimento de coleta realizado considera somente a pesquisa documental, em que se utiliza os documentos norteadores das instituições. Entretanto, para complementar os resultados e ter maior abrangência no número de critérios estabelecidos pela IFAC, sugere-se que estudos futuros possam utilizar, além da pesquisa documental, uma entrevista semiestruturada junto aos dirigentes máximo das instituições, a fim de identificar práticas de governança não previstas nos documentos institucionais, assim como contemplar o maior número de questões previstas nas normas do *Study 13* da IFAC.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 1, 30/12/2008.

ENAP- Escola Nacional de Administração Pública. **Relatório Nolan**, 1997. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/575/1/Nomas%20de%20conduta%20para%20a%20vida%20p%C3%BAblica.pdf>> Acesso em: 08 dez. 2010.

FERNANDES, F, C, M. Gestão dos Institutos Federais: o desafio do centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. **Holos**, a. 25, v. 2, p. 3-9, 2009..

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional do país.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/divisao-regional>> Acesso em: 08 de dezembro de 2017.

IFAC- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – PSC/IFAC. Study 13. Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. 2001. Disponível em: <<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>> Acesso em: 14 de novembro de 2017.

KANAANE, R. et al. Gestão Pública Estratégica e a Visão do Futuro. In: KANAANE, R. FIEL FILHO, A. FERREIRA, M. G. (Org.) **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas.** São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de gestão estratégica na administração pública.** São Paulo: Atlas, 2012.

PACHECO, E. Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica. In: PACHECO, E. (Org.) **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica.** Brasília/São Paulo: Fundação Santillana/Moderna, 2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 13 ed. São Paulo: Atlas, 2011.