



**Responsible Editor:** Rodrigo de Souza Gonçalves  
Andrea de Oliveira Gonçalves  
**Associate Editor:** João Abreu de Faria Bilhim  
**Evaluation Process:** Double Blind Review pelo SEER/OJS

## Transparência e *Accountability*: Análise dos Indicadores de Gestão dos Institutos Federais de Educação

### RESUMO

**Objetivo:** compreender se os indicadores de gestão dos Institutos Federais de Educação (IFE) contêm o nível de transparência necessário para serem considerados instrumento para a promoção de *accountability* da burocracia ou se apenas caracterizam o cumprimento de formalidade legal.

**Método:** por meio de abordagem qualitativa do problema, as informações foram coletadas dos indicadores de gestão instituídos pelo Tribunal Contas da União e contidos nos Relatórios de Gestão anuais e consolidados dos Institutos Federais de Educação, no período de 2013 a 2017, tendo sido realizada busca no endereço eletrônico dos participantes.


**Originalidade/Relevância:** pesquisas relacionadas aos Relatórios de Gestão ainda são limitadas, segundo Zorzal (2015), além do que os estudos existentes relacionados ao tema não tinham como escopo os indicadores de gestão apresentados pelos Institutos Federais de Educação.


**Resultados:** evidenciou-se que os indicadores de gestão solicitados pelo TCU não estão conexos ao processo de tomada de decisão dos IFE, sendo percebido formalismo na apresentação.


**Contribuições teóricas/metodológicas:** amplia-se a discussão a respeito dos controles para a preservação da democracia representativa, da transparência da informação, com atenção aos atributos da visibilidade, da capacidade de inferência e da *accountability*.

**Palavras-chave:** *Accountability*; Transparência; Indicadores de gestão; Relatórios de gestão; Institutos Federais de Educação.

---

Bríscia Oliveira Prates Rigoni   
Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, Brasil  
brisciabia@gmail.com

Rosimeire Pimentel Gonzaga   
Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, Brasil  
rosimeire.gonzaga@ufes.edu.br

Robson Zuccolotto   
Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, Brasil  
robsonzuccolotto@gmail.com

---

**Recebido:** maio 27, 2021  
**Revisado:** setembro 01, 2021  
**Aceito:** setembro 23, 2021  
**Publicado:** dezembro 30, 2021



### How to Cite (APA)

Rigoni, B. O. P., Gonzaga, R. P., & Zuccolotto, R. (2021). Transparência e *accountability*: análise dos indicadores de gestão dos Institutos Federais de Educação. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 24(3), 406-421.  
[http://dx.doi.org/10.51341/1984-3925\\_2021v24n3a9](http://dx.doi.org/10.51341/1984-3925_2021v24n3a9)

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho está voltado para os controles existentes sobre a burocracia pública brasileira. Para Olivieri (2011), o aparato burocrático faz parte da democracia e está incumbido da manutenção das normas que sustentam o sistema político. Pó e Abrucio (2004) ressaltam que a burocracia é fruto dos Estados modernos e tem papel ativo na construção das políticas públicas, e que o crescimento do aparato democrático permitiu que a burocracia adquirisse autonomia sem que houvesse responsabilização sob a ótica democrática, como ocorre com os políticos eleitos, de modo que surge a necessidade de existência de mecanismos de *accountability* sobre a burocracia.

A discussão a respeito do monitoramento das atividades desenvolvidas pelos governos é empreendida no campo teórico por meio do conceito de *accountability*, entendido como a capacidade do governo e da sociedade de exercerem supervisão sobre as decisões tomadas pelos políticos e, também, pela burocracia (Olivieri, 2011; Pinho & Sacramento, 2009; Pó & Abrucio, 2004). Os órgãos de controle promovem *accountability* ao atuarem no processo de fiscalização e avaliação do desempenho da gestão, ao passo que os cidadãos podem exercer a *accountability* social ao avaliarem se os atos públicos praticados coadunam-se aos anseios sociais (Bairral, Silva, & Alves, 2015).

Indicadores de gestão são instrumentos que permitem a compreensão da *performance* e da conformidade da gestão, fazendo despontar a necessidade de verificação do cumprimento dos requisitos solicitados, considerando-se suas respectivas capacidades de *accountability* (Zorzal, 2015). Dessa forma, busca-se responder à seguinte questão de pesquisa: até que ponto os indicadores de gestão apresentados pelos Institutos Federais de Educação são considerados transparentes e capazes de promover a *accountability* requerida em vista de como são construídos e demonstrados?

Considerando-se a questão de pesquisa, buscou-se compreender se os indicadores de gestão dos Institutos Federais de Educação contêm o nível de transparência necessário para serem considerados instrumentos para a promoção de *accountability* da burocracia ou se apenas caracterizam o cumprimento de formalidade legal. Para tanto, procurou-se verificar a apresentação dos indicadores de gestão propostos pelo TCU no Acórdão n.º 2.267/2005 e contidos nos Relatórios de Gestão dos Institutos Federais de Educação no período de 2013 a 2017, assim como a conformidade frente ao solicitado, a fim de se compreender a forma como a burocracia pública dos IFE age em relação à transparência dos indicadores de gestão.

Os Institutos Federais de Educação (IFE) são constituídos sob a natureza jurídica de autarquias e possuem autonomia administrativa, patrimonial, financeira, pedagógica e disciplinar, conforme o parágrafo único do art. 1.º da Lei n.º 11.892/2008. São instituições destinadas a oferecer educação superior, básica e profissional, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas mais variadas modalidades de ensino e que estão presentes em todos os estados brasileiros. São 38 instituições que, juntas, somam 589 unidades de ensino, segundo dados apresentados pela Plataforma Nilo Peçanha ([www.plataformanilopecanha.org](http://www.plataformanilopecanha.org)), recuperados em 16 de junho de 2018, referentes ao ano de 2017.

Os indicadores de gestão propostos pelo Acórdão TCU n.º 2.267/2005 foram produto de auditoria realizada na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação, sendo o relatório de gestão das contas anuais o instrumento pelo qual a divulgação deveria ocorrer. O Acórdão destaca que os indicadores de gestão adquirem relevância quando apresentados de forma comparativa entre exercícios anteriores. Para isso, fora recomendado que, nos relatórios de gestão dos anos subsequentes, houvesse a

apresentação de uma série histórica a partir do ano de 2005, que permitisse análise, pelo gestor, dos principais aspectos das variações observadas.

Os indicadores de gestão apresentados pelos IFE podem ser considerados como instrumentos que propiciam *accountability*, uma vez que são divulgadas informações concernentes às ações realizadas com os recursos recebidos por essas instituições ao longo de um exercício financeiro e, conseqüentemente, apresentam-se como ferramentas de prestação de contas à sociedade brasileira (Zorzal & Rodrigues, 2015). Pinho e Sacramento (2009) destacam a necessidade de aprofundamento de tal temática no ambiente das organizações públicas brasileiras. Assim, espera-se que o incremento da discussão acerca de transparência, indicadores e controles existentes sobre a burocracia no contexto dos IFE contribua para o desenvolvimento da *accountability* no contexto das instituições públicas brasileiras.

## 2 ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

De modo geral, espera-se que, nas democracias, a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes. Assim, políticos eleitos, dirigentes indicados para a Alta Administração, burocratas de carreira e funcionários em geral devem estar sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações (Arantes, Loureiro, Couto, & Teixeira, 2010).

Como se observa, além dos políticos eleitos, há a necessidade de controles sobre outros atores políticos, com destaque especial para a burocracia pública, uma vez que, conforme destaca Olivieri (2011), esses atores políticos exercem grande influência sobre o funcionamento da democracia, o que torna essa temática um importante objeto de pesquisa. Para a autora, o aparelho burocrático tem por função garantir o funcionamento das normas que sustentam e firmam o sistema político. Assim, a necessidade de controle das ações dos burocratas é discutida na literatura, porque, embora a burocracia pública não possua a titularidade do poder, como o político eleito, é a responsável por dar andamento à execução das políticas públicas (Abrucio & Loureiro, 2018; Olivieri, 2011).

Questões que envolvem o controle democrático da administração pública são discutidas no âmbito do conceito de *accountability*, a qual é apresentada como mecanismo à disposição do governo e da sociedade para monitorar as decisões tomadas pelos burocratas e políticos (Olivieri, 2011). Apesar de não ser de fácil conceituação, a *accountability* é fundamental para o desenvolvimento democrático (Abrucio & Loureiro, 2018) e, de acordo com O'Donnell (1998), pode ser analisada conforme o local onde se processa. Assim, a *accountability* pode ser vertical, voltada para a relação Estado-sociedade, e horizontal, ocorrida no contexto interno do Estado cujo processamento se dá por mecanismos conhecidos como freios e contrapesos (*checks and balances*) (Pinho & Sacramento, 2009).

O'Donnell (1998) explica que, para a *accountability* horizontal se processar, é necessária a existência de órgãos estatais dotados de legalidade e com autonomia suficiente para realizar ações que visem monitorar, controlar, reparar e sancionar, quando necessário, outros órgãos estatais. Abrucio e Loureiro (2018) destacam o crescimento das instituições dedicadas ao controle das políticas públicas e da atuação do Poder Executivo mediante auditorias de resultados ou auditorias de contas, como o Tribunal de Contas da União (TCU). Zuccolotto e Teixeira (2014) destacam que, para a ampliação da *accountability*, é necessária a compreensão do termo transparência, muitas vezes abordado sem a devida atenção conceitual. A transparência é a capacidade de se enxergar o que acontece no governo público e, apesar de seu conceito ser atraente e simples, é desafiador alcançá-la (Janssen, Matheus, Longo, & Weerakkody, 2017).

Fox (2007) classifica a transparência em duas categorias: de origem proativa (ativa) e por demanda (passiva).

A transparência ativa ou proativa ocorre quando o governo disponibiliza, de maneira espontânea, informações referentes a suas ações e a seu desempenho ou, ainda, quando a divulgação de informações é derivada de obrigações legais impostas, ou seja, é a divulgação espontânea e ampla de conteúdos úteis ao conhecimento da sociedade pelos órgãos e pelas entidades públicas, sem que haja provocação dessas demandas. Em ambas as situações, a iniciativa em comunicar o que acontece no âmbito da administração parte do governo, que é produtor e detentor da informação.

A transparência passiva ou por demanda refere-se ao compromisso institucional de atender às solicitações de informação ou de documentos que, de outra maneira, não estariam acessíveis, ficando excluídos aqueles para os quais houver imposição legal de sigilo. Nessa forma de transparência, as informações não são prontamente difundidas, havendo a necessidade de serem requeridas pelo interessado. Porém, mesmo nessa modalidade, em que o governo precisa ser provocado para que haja divulgação, a regra existente fundamenta-se na liberdade da informação, sendo o sigilo a exceção que deve ser estabelecida em base legal (Fox, 2007; Zuccolotto, Teixeira, & Riccio, 2015).

Michener e Bersch (2013) destacam os atributos da visibilidade e da capacidade de realizar inferências como aspectos fundamentais no processo de identificação e avaliação da transparência. Os autores apresentam esses atributos como representantes do nível em que a informação é completa e facilmente localizável e até que ponto ela oferece subsídios para que conclusões precisas possam ser tiradas. Segundo tais autores, para ser visível, a informação deve possuir alto grau de completude; caso contrário, está-se diante de um percentual de visibilidade. Complementarmente, a transparência proporciona que a opacidade se perca, pois ambientes obscuros e desconhecidos permitem o desenvolvimento de comportamentos indesejáveis, como ineficiência, corrupção e incompetência, o que dificulta que informações confiáveis sejam utilizadas como pilares para a construção de democracias sólidas (Michener & Bersch, 2013). Fox (2007) apregoa que, para avançar para uma *accountability* consistente, é importante ultrapassar os limites da transparência, por meio de ações que envolvam o sistema de governo e a sociedade civil no encorajamento das instituições de responsabilização públicas para desenvolverem seus trabalhos.

O TCU tem solicitado das instituições de educação a apresentação de indicadores de gestão em seus relatórios anuais, objetivando a construção de uma série histórica que ofereça subsídios ao processo de monitoramento das ações acadêmicas capazes de orientar as políticas públicas nessas organizações (Fernandes, 2009). Sob esse enfoque, os indicadores propostos por meio do Acórdão TCU n.º 2.267/2005 abrangem tanto a execução orçamentária e financeira de tais entidades quanto o perfil socioeconômico dos ingressantes e dos concluintes, assim como a demanda por vagas oferecidas, de forma separada por ensino médio, técnico e tecnológico.

O Acórdão TCU n.º 2.267/2005 destaca que os indicadores adquirem relevância quando apresentados de maneira comparativa entre exercícios anteriores, por meio de uma série histórica que permita a análise, pelo gestor, dos principais aspectos das variações observadas. Da análise do conteúdo desse Acórdão, observa-se a exigência, realizada por um órgão de controle (TCU), de instrumentos que permitam ampliar a transparência das informações fornecidas nos indicadores de gestão como instrumentos para a promoção da *accountability*.

### 3 HIPÓTESE DE PESQUISA

O Tribunal de Contas da União (TCU) vem tentando implementar auditorias de desempenho e, com isso, busca contribuir para aumentar a *accountability* da burocracia pública, responsável pela implementação das políticas públicas. Entretanto, um dos problemas é que os relatórios acabam sendo elaborados pela própria burocracia pública.

A atuação do agente burocrático ocorre de maneira singular em vista do nível de discricionariedade presente em suas atividades (Cavalcanti, Lotta, & Pires, 2018). A relação desse ator no sistema de responsabilização é considerada complexa, por ser verificado maior nível de discricionariedade aliado à dificuldade de efetivação dos controles, seja pelo político, seja pelo gestor de política pública (Abrucio & Loureiro, 2018).

Temendo a perda de privilégios ou de recursos, essa burocracia acaba produzindo relatórios formalistas para atender a outra burocracia, o TCU, que também age de modo formalista. O formalismo, na visão de Vieira, Costa e Barbosa (1982), constitui elemento adequado para análises do comportamento da burocracia pública brasileira. Para os autores, o formalismo integra uma estratégia de dominação que promove o elo entre o arcabouço de leis gerais e impessoais e os sistemas pautados em relações pessoais que proporcionam que tais leis sejam relativizadas e flexibilizadas.

Neste estudo, o Acórdão TCU n.º 2.267/2005 representa o alicerce legal antes mencionado, ao passo que os servidores dos IFE, técnico-administrativos ou docentes, representam a burocracia pública brasileira. Os indicadores expõem os resultados da atuação da própria burocracia responsável pela produção e divulgação. Em virtude disso, a apresentação dos indicadores de gestão pode derivar de um processo formalista de produção de relatórios voltados a atender requisitos legais. A partir desse pressuposto, apresenta-se a seguinte hipótese:

H<sub>0</sub> – Os indicadores de gestão dos Institutos Federais de Educação (IFE) são formais, pouco transparentes e não contribuem para a responsabilização pelos órgãos de controle, que, na prática, agem somente pela formalidade, e não pelo desempenho.

Assim, espera-se, por meio das análises, verificar se os indicadores de gestão dessas organizações contêm o nível de transparência necessário para serem considerados instrumentos para a promoção de *accountability* perante a burocracia ou se apenas são utilizados para o cumprimento de formalidade legal.

### 4 METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como documental por utilizar os indicadores de gestão como elemento de estudo. Essas fontes de informação são capazes de munir o pesquisador de dados suficientes, em quantidade ou em qualidade, otimizando o tempo, o trabalho e os custos quando comparados às pesquisas em que o pesquisador produz a informação-suporte (Collis & Hussey, 2005). A análise de conteúdo foi a técnica de pesquisa, utilizada para a análise dos dados, que, segundo Collis e Hussey (2005), é considerada adequada para a análise de dados qualitativos, ao permitir que esses possam ser quantificados, e oportuna quando da utilização de documentos públicos.

Foram realizadas análises dos dados dos 38 IFE, no período de 2013 a 2017. Destaque-se que foram considerados os relatórios que consolidam anualmente as informações de todas as unidades de ensino que compõem cada Instituto Federal de Ensino. A apresentação dos indicadores de gestão foi instituída, em 2005, pelo Acórdão TCU n.º 2.267/2005. O período decorrido entre o início da utilização de tais instrumentos e a data inicial desta pesquisa foi considerado razoável para o amadurecimento do processo de produção e divulgação desses dados, proporcionando informações claras e consistentes.

A forma escolhida para a obtenção dos dados foi pesquisar o termo “relatório de gestão”, nos endereços eletrônicos das instituições objeto do estudo, por se tratar de documentos públicos. Assim, esperou-se a obtenção de todos os relatórios de gestão publicados por cada instituição para o período delimitado. Os indicadores instituídos pelo Acórdão TCU n.º 2.267/2005 abrangem aspectos relacionados ao desempenho dos IFE na área educativa, no tocante aos seguintes atributos: oferta de vagas, eficiência e eficácia, força de trabalho docente e adequação orçamentária.

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

Os indicadores são apresentados na Tabela 1, agrupados de acordo com quatro aspectos da ação educativa, segundo indicação, ao TCU, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação, quando da apresentação dos indicadores ao órgão de controle. No Acórdão, o TCU determinou a inclusão do indicador “número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda *per capita* familiar”. Por isso, ele não se encontra relacionado a um dos quatro aspectos da ação educativa propostos pela Setec. Por considerar que esse indicador possui similaridade àqueles integrantes do grupo “capacidade de oferta de vagas”, optou-se pelo seu enquadramento nessa categoria.

Tabela 1

**Apresentação dos indicadores de gestão conforme o Acórdão TCU n.º 2.267/2005**

	<b>Indicador</b>	<b>Descrição</b>
<b>1. Capacidade de oferta de vagas</b>	Relação candidato/vaga	· Número de inscrições · Quantidade de vagas ofertadas
	Relação ingressos/aluno	· Total de matrículas no ano · Ingressos (vestibular, processos seletivos e outras formas de ingresso)
	Alunos por renda <i>per capita</i>	· Reflete o perfil socioeconômico de ingressantes e concluintes · Mensura o nível de inclusão social
	Relação concluintes/aluno	· Alunos aptos a colar grau · Total de matrículas no ano
<b>2. Eficiência e eficácia</b>	Eficiência acadêmica de concluintes	· Quantifica a eficiência da instituição
	Retenção do fluxo escolar	· Total de alunos matriculados · Número de alunos que trancaram o curso ou que foram reprovados
<b>3. Adequação da força de trabalho docente</b>	Relação de alunos/docente em tempo integral	· Professor com atividades acadêmicas exclusivamente em sala de aula. · Carga horária de 40h equivale a 1, e de 20h equivale a 0,5 · Total de alunos matriculados
	Titulação docente	· Considerado todo o corpo docente, independentemente se efetivo ou substituto. · Graduado – G; especializado – E; mestre – M; doutor – D e pós-doutor – PD
<b>4. Adequação do orçamento atribuído à instituição</b>	Gastos correntes por aluno	· Todos os gastos excluídos: investimento, capital, precatórios, inativos e pensionistas
	Percentual de gastos com pessoal	· Servidores ativos, inativos, pensionistas, sentenças judiciais e precatórios · Gastos totais incluem todas as fontes e os grupos de despesas
	Percentual de gastos com outros custeios	· Gastos totais de outros custeios, subtraídos benefícios, investimentos e inversões financeiras
	Percentual de gastos com investimentos	· Despesas destinadas ao planejamento e à execução de obras · Aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização · Títulos representativos do capital de empresas

Considerando-se os indicadores apresentados e o objetivo desta pesquisa, que se propõe a compreender se os indicadores de gestão dos Institutos Federais de Educação (IFE) contêm o nível de transparência necessário para serem considerados instrumentos para a promoção de *accountability* perante a burocracia ou se apenas caracterizam o cumprimento de formalidade legal, apresenta-se, na Tabela 2, um *check list* com os itens que fundamentaram a análise dos indicadores apresentados nos relatórios de gestão dos IFE.

Tabela 2

**Itens avaliados na pesquisa e fundamentação**

Item avaliado	Fundamentação
Pesquisa da palavra-chave “relatório de gestão” nos respectivos sítios eletrônicos das instituições analisadas.	Visibilidade (Michener & Bersch, 2013)
Apresentação dos indicadores nos relatórios de gestão.	Item 30, I, a), do Acórdão TCU n.º 2.267/2005.
Divulgação dos valores individuais dos componentes utilizados para o cálculo: Inscrições; Vagas ofertadas; Ingressos; Alunos matriculados; Concluintes; Trancamentos e reprovações; Docentes em tempo integral; Total de gastos correntes; Gastos totais; Total de gastos com pessoal; Total de gastos com outros custeios; Total de gastos com investimentos; Inversões financeiras.	Item 15 do Acórdão TCU n.º 2.267/2005. Capacidade de inferência (Michener & Bersch, 2013)
Apresentação da série histórica dos indicadores.	Item 16 do Acórdão TCU n.º 2.267/2005.
Análise dos indicadores e componentes para o cálculo, considerando-se a série histórica e os aspectos relevantes da evolução.	Item 30, II, do Acórdão TCU n.º 2.267/2005.

Inicialmente, foi avaliado o atributo da visibilidade da informação. Em seguida, foi verificado se houve a divulgação de todos os indicadores de gestão propostos pelo Acórdão TCU n.º 2.267/2005 em todos os anos do período pesquisado. Posteriormente, foi observado se houve divulgação da série histórica para cada indicador, conforme solicitado no Acórdão TCU n.º 2.267/2005. Esse requisito foi considerado como cumprido caso a série possuísse os dados apresentados de forma comparativa entre pelo menos três anos. Por fim, o último requisito avaliado por esta pesquisa envolveu a análise divulgada a respeito dos resultados de cada indicador de gestão.

As análises foram classificadas como satisfatórias, insatisfatórias e não realizadas. Foi considerada satisfatória a análise que contemplasse as causas ou origens capazes de justificar os resultados apresentados ou, ainda, quando abordasse de forma comparativa os resultados obtidos de modo a permitir o entendimento sobre o crescimento, a estabilização ou a redução do resultado apresentado pelo indicador de gestão. Por sua vez, a análise foi considerada insatisfatória quando somente repetisse o resultado apresentado pelo indicador, mencionando que esse aumentou ou diminuiu, sem qualquer justificativa do motivo da variação.

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

## 5 RESULTADOS

O primeiro item avaliado foi o atendimento pelos IFE do atributo da visibilidade, tendo em vista o conceito discutido com base em Michener e Bersch (2013). Para tanto, foi pesquisado o termo “relatório de gestão” nos campos de busca contidos nos sítios eletrônicos das instituições participantes.

Nas primeiras tentativas, não foi possível acessar os relatórios de gestão de alguns IFE. Para verificar se os institutos haviam negligenciado a publicação dos relatórios de gestão ou se não havia publicidade desses documentos em seus sítios eletrônicos, foi utilizada a ferramenta de busca Google, por meio da expressão “relatório+gestão+nomeIFE+ano pesquisado”. Assim, foi possível acessar os relatórios de gestão dos IFE para os quais a busca em seus sítios eletrônicos não fora exitosa. Para os relatórios acessados com o auxílio da ferramenta de busca Google, foi considerado atendimento parcial do atributo da visibilidade, pois a forma de acesso aos documentos desejados não foi a proposta na metodologia deste estudo.

Durante o período analisado, em média, foi possível localizar os relatórios de gestão de 72% dos IFE, o que equivale a 27 instituições, conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3

**Verificação da visibilidade**

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

Não foi possível localizar os relatórios de gestão de quatro IFE nos anos de 2013, 2014 e 2017. O maior índice de sucesso foi verificado no ano de 2016, pois foi possível localizar os relatórios de gestão dos 38 IFE pesquisados, sendo 30 com atendimento pleno do atributo da visibilidade e 8 deles com atendimento parcial.

Os IFE situados na região Nordeste foram os que apresentaram pior desempenho em relação ao atributo da visibilidade. Entre todas as instituições estudadas, o Instituto Federal do Rio de Janeiro foi o que apresentou o pior resultado no atributo da visibilidade, tendo sido possível acessar somente o relatório de gestão referente ao ano de 2016. Outros dois IFE da região Sudeste cumpriram o atributo da visibilidade de 2013 a 2016 e o negligenciaram em 2017. Em um IFE do Centro-Oeste, uma situação diferente foi observada, pois não foi possível acessar os relatórios de gestão, porém foram localizadas as Resoluções do Conselho Superior, que tinham por finalidade aprovar os relatórios de gestão.

O segundo critério avaliado foi a apresentação dos indicadores de gestão contidos nos relatórios de gestão anuais dos IFE, conforme o item 30, inciso I, alínea a, do Acórdão TCU n.º 2.267/2005. A Tabela 4, a seguir, demonstra que não foi possível acessar 13 relatórios de gestão, o que equivale a 7% do universo pesquisado. A apresentação dos indicadores de gestão avaliados por este estudo ocorreu de forma impositiva, por meio de acórdão emitido por um órgão de controle. Embora a imposição produza padronização, ela também impele limitações à qualidade da informação divulgada e à ampliação da transparência da informação.

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



Tabela 4  
Verificação da apresentação dos indicadores

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

Conforme mostrado na Tabela 4, os indicadores acadêmicos apresentaram maior frequência de sucesso, sendo divulgados, em média, por 92% dos IFE. O indicador socioeconômico foi o que apresentou a maior taxa de negligência, não tendo sido apresentado em 24 relatórios de gestão, equivalente a 13% do conjunto pesquisado. Alguns IFE justificaram a não apresentação do indicador socioeconômico por não haver metodologia para o cálculo e a apresentação estabelecida pela Setec/MEC. Os indicadores administrativos não foram apresentados, em média, em 6% dos relatórios avaliados, entre os quais o indicador gastos correntes por aluno teve a maior frequência na apresentação.

O terceiro atributo avaliado foi a apresentação de uma série histórica dos indicadores de gestão, conforme o item 16 do Acórdão TCU n.º 2.267/2005, cujo critério mínimo para o atendimento era a demonstração de forma comparativa dos resultados de, no mínimo, três anos, conforme demonstrado na Tabela 5.

Tabela 5  
Verificação da série histórica dos indicadores

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

De acordo com a Tabela 5, nesse requisito, pode ser observada, também, maior frequência na apresentação dos indicadores acadêmicos, seguidos dos administrativos e dos de gestão de pessoas. O indicador socioeconômico foi o que apresentou o pior resultado. Dos documentos avaliados, 53% apresentaram a série histórica para todos os indicadores em um dado ano. Dos IFE pesquisados, 26% apresentaram a série histórica para todos os indicadores em todos os anos pesquisados.

Alguns IFE negligenciaram a apresentação da série histórica em relação a todos os indicadores pesquisados em dado período. Em 36% da população pesquisada (68 relatórios), não foi apresentada a série histórica para o indicador “alunos por renda *per capita*”, o qual não foi cumprido por 53% dos IFE em algum dos anos pesquisados, sendo que dez instituições não o apresentaram em nenhum dos anos pesquisados.

O quarto critério verificado foi a divulgação dos componentes utilizados para o cálculo dos indicadores de gestão, conforme o item 15 do Acórdão n.º 2.267/2005, apresentado na Tabela 6.

Tabela 6

**Apresentação dos componentes utilizados para o cálculo dos indicadores**

Componentes do cálculo	Total de Relatórios de Gestão: 190					
	Divulgou	%	Não divulgou	%	Não acessado	%
Inscrições	99	52	78	41	13	7
Vagas ofertadas	104	55	73	38	13	7
Ingressos	103	54	74	39	13	7
Alunos matriculados	112	59	65	34	13	7
Concluintes	96	51	81	43	13	7
Trancamentos e reprovações	89	47	88	46	13	7
Docentes em tempo integral	91	48	86	45	13	7
Gastos correntes	84	44	93	49	13	7
Gastos totais	76	40	101	53	13	7
Gastos com pessoal	76	40	101	53	13	7
Gastos com outros custeios	76	40	101	53	13	7
Investimentos e inversões financeiras	76	40	101	53	13	7

Segundo exposto na Tabela 6, esse atributo ostentou a menor frequência na divulgação. A totalidade de componentes solicitada pelo Acórdão foi cumprida por 50% dos IFE em algum dos anos analisados. Entre os que divulgaram todos os componentes utilizados para o cálculo, 42% o fizeram em somente um dos anos. Esse atributo foi cumprido plenamente por 13 % dos IFE pesquisados.

O último item verificado foi a divulgação da análise dos indicadores de gestão, conforme solicitado pelo item 30, inciso II, do Acórdão n.º 2.267/2005. A Tabela 7 sintetiza os resultados observados nesta pesquisa.

Durante as análises, verifica-se a ocorrência das três situações categorizadas como satisfatória, insatisfatória e não realizada, conforme apresentado na descrição dos aspectos metodológicos. Também, para esse critério, a frequência de cumprimento observada pelos indicadores acadêmicos foi mais elevada, quando comparada com os demais. Em média, a análise dos indicadores acadêmicos não foi apresentada em 11% dos documentos. Para os demais, a média de não apresentação foi de 23%, conforme exposto na Tabela 7.

Em geral, observa-se que o cumprimento dos atributos associados a aspectos acadêmicos dos IFE apresentou melhores resultados em relação aos itens solicitados pelo TCU no Acórdão n.º 2.267/2005. Em 38% de todos os relatórios objeto da pesquisa, não foi realizada análise de pelo menos um indicador de gestão. Ainda, 27 instituições (72% dos IFE)

divulgaram análises consideradas satisfatórias para todos os indicadores em pelo menos um dos anos avaliados.

Tabela 7

**Divulgação da análise dos indicadores**

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

Na observação das análises dos indicadores, não foi possível determinar um padrão de como as informações foram apresentadas. Alguns IFE o fizeram de forma sucinta; outros utilizaram gráficos e discutiram os resultados com apresentação do desempenho verificado em suas unidades. O Instituto Federal do Sertão Pernambucano (IFSertãoPE) destacou-se, porque, além de explicar os resultados, ainda divulgou medidas que seriam adotadas para a melhoria de tais resultados.

## 6 DISCUSSÃO

A divulgação dos indicadores de gestão nos sítios eletrônicos dos IFE pode ser considerada como atividade simples, porém de grande relevância para a transparência, em razão de que a visibilidade é condição necessária para a existência da transparência, conforme os ensinamentos de Michener e Bersch (2013). Desse modo, para ser transparente, a informação deve ser completa e localizada de maneira fácil. Caso contrário, está-se diante de um percentual de transparência.

A verificação do atributo da visibilidade permite atribuir aos IFE três posicionamentos em relação à transparência: (i) transparentes, (ii) que apresentam um percentual de transparência e (iii) não transparentes. Em alguns IFE, o posicionamento variou entre as três categorias ao longo do período avaliado, a exemplo do Instituto Federal do Ceará, que não foi transparente em 2013 e 2017 e apresentou um percentual de transparência para os demais anos, e, ainda, dos comportamentos apresentados pelo Instituto Federal do Maranhão e pelo Instituto Federal de Pernambuco, que foram transparentes de 2013 a 2016, mas, em 2017, apresentaram somente um percentual de transparência.

Os fatos narrados e a necessidade de realização de ajustes na fase inicial desta pesquisa evidenciaram a fragilidade presente nas instituições pesquisadas em relação ao cumprimento da transparência das informações por meio de seus sítios eletrônicos, no ambiente da Internet. Esses resultados sugerem que os IFE ainda precisam avançar em relação

à disponibilização de informações de maneira visível, ou seja, acessível de forma simples e rápida. Percebeu-se que a transparência e a *accountability* ainda não se encontram suficientemente amadurecidas nessas instituições.

A primeira etapa da pesquisa evidenciou o desafio apresentado por Janssen *et al.* (2017) quanto ao que acontece no governo público, tendo em vista a influência que as partes interessadas na informação exercem sobre o grau de transparência. Embora haja a exigência legal para a divulgação das informações no ambiente da Internet, alguns IFE ainda não a cumprem, o que sugere que a atenção dada à transparência das informações não é um consenso entre os IFE, em razão dos casos de sucesso e fracasso observados.

As disfunções verificadas em relação à visibilidade das informações, que, obviamente, impactam o nível de transparência presente nos Institutos Federais de Educação (IFE), permitem concluir que os problemas verificados no estudo de Bairral *et al.* (2015) ainda persistem na administração pública federal. Esses autores avaliaram 115 relatórios de gestão anuais do ano de 2010 e concluíram que o índice médio de transparência pública, no âmbito federal, foi de 48% para o ano pesquisado.

O não cumprimento de requisitos solicitados pelo Acórdão TCU n.º 2.267/2005, referentes à falta de apresentação de indicadores de gestão, à falta de divulgação da série histórica ou à falta de apresentação dos componentes utilizados para o cálculo, evidencia a complexidade da efetivação de mecanismos de controle mencionada por Abrucio e Loureiro (2018).

Neste estudo, não foi possível identificar um fator que justificasse a apresentação de certo indicador e a negligência na divulgação da correspondente série histórica. A título de ilustração, destaque-se o apresentado pelo Instituto Federal de Rondônia: de 2013 a 2015, o IFE divulgou todos os indicadores e as séries históricas; em 2016, divulgou 7 dos 12 indicadores solicitados e, em 2017, apresentou 8 dos 12 indicadores requisitados, porém, nesses anos, não divulgou as séries históricas.

Os resultados encontrados sugerem que, apesar de o estabelecimento da imposição de prestação de contas desses indicadores ser de 2005, as instituições analisadas ainda não se adaptaram ao contexto. Ressalte-se que esta pesquisa situa, como ponto de partida, o ano de 2013, oito anos após a exigência inicial, e ainda se percebe um percentual de omissão, outro indicativo de resistência à transparência das informações.

Em relação à divulgação das análises dos indicadores, essas apresentam indícios de serem internalizadas de maneira mecânica e repetitiva. As explicações pouco variaram ao longo dos anos; em alguns casos, com alteração somente do valor percentual apresentado. Por mais completa e desenvolvida que se demonstre determinada análise, a partir da leitura do segundo relatório, verificou-se que os argumentos e a contextualização apresentados denotavam elevada semelhança aos apresentados no relatório do ano anterior.

Nas análises, mesmo as consideradas como satisfatórias, não foram observadas divulgação de metas associadas à maioria dos indicadores. O parâmetro mais próximo observado foi dos limites estabelecidos pela Setec/MEC, no referente a alguns indicadores. Para o indicador relação candidato/vaga, alguns IFE divulgaram, em suas análises, que a Setec estabelece como ideal o índice 1, ou seja, que exista a procura de um aluno para cada vaga ofertada. Para o indicador relação alunos/docente em tempo integral, foi apresentada como parâmetro a existência de 20 alunos para cada professor. Em relação à titulação docente, foi mostrado, em alguns relatórios, que o índice máximo a ser alcançado tem valor 5, mas não houve divulgação clara e objetiva da existência de algum tipo de estratégia para se alcançar esse valor referencial.

A apresentação de indicadores de desempenho que não estejam associados a ferramentas de melhoria da gestão das instituições que os divulgam, conforme observado nos

IFE, torna essa tarefa enfadonha e de pouca ou nenhuma utilidade, pois os recursos envolvidos na produção dos indicadores não desencadeiam ações direcionadas à evolução dos resultados apresentados por tais instituições durante dado período. Sob essa perspectiva, a divulgação de indicadores de gestão cuja finalidade não seja auxiliar no processo de tomada de decisão denota a existência de formalismo tanto por parte da burocracia que os produz quanto por parte daquela para a qual os indicadores de gestão são destinados.

Ressalvas quanto à utilização de indicadores de gestão propostos pelo TCU foram realizadas por Duque (2016) no contexto das Universidades Federais brasileiras, ao argumentar que as universidades têm como desafio utilizar indicadores de gestão que auxiliem, com efetividade, o processo gerencial, ao promoverem melhoria no desempenho. Para Duque (2016), os indicadores propostos pelo TCU são utilizados como instrumento de controle, o que se alinha aos achados desta pesquisa, ao perceber o formalismo relacionado à apresentação dos indicadores de gestão solicitados pelo TCU, no Acórdão n.º 2.267/2005, aos Institutos Federais de Educação (IFE).

A ausência de divulgação de qualquer indicador gerencial, principalmente os solicitados pelo TCU, denota carência de cultura organizacional e de gestão estratégica. Os IFE não dependem da Setec/MEC para desenvolver um modelo capaz de apresentar e contextualizar, do ponto de vista socioeconômico, o produto de sua atuação educacional. Tal fato exemplifica a resistência dos gestores quando atribuem aos indicadores de gestão a visão formal, em oposição à visão estratégica do indicador, apto a auxiliar e a fazer compreender a dinâmica das demandas da comunidade acadêmica.

Por meio das análises realizadas, não se rejeitou a hipótese de que os indicadores de gestão dos Institutos Federais de Educação são formais, pouco transparentes e não contribuem para a responsabilização pelos órgãos de controle, que, na prática, agem somente pela formalidade, e não pelo desempenho.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indicadores de desempenho são instrumentos gerenciais voltados ao auxílio do processo de tomada de decisão. No caso dos IFE, a implantação dessa ferramenta gerencial ocorreu por meio de imposição normativa estabelecida por um órgão de controle, o TCU. Tendo por base essa característica, adotou-se como premissa que os relatórios de gestão são formais, pouco transparentes e não contribuem para a responsabilização pelos órgãos de controle, que, na prática, agem pela formalidade, e não pelo desempenho.

Nessa linha, os resultados encontrados evidenciaram que os IFE ainda têm desafios a serem superados em relação à transparência das informações em seus sítios eletrônicos na Internet. Houve problemas na verificação da visibilidade das informações, assim como no atendimento dos requisitos estabelecidos pelo TCU como itens de divulgação obrigatória dos indicadores de gestão dessas instituições, o que demonstrou a dificuldade, do ponto de vista teórico, da efetivação de instrumentos de controle sobre a burocracia.

De modo geral, observa-se que a divulgação dos indicadores é frágil e metodologicamente incipiente. A ausência de metas estabelecidas e divulgadas para cada indicador prejudica a capacidade informacional, o que pode estar associado a duas hipóteses: a forma como a burocracia entende a apresentação dos indicadores, caso em que é percebida como algo meramente formal e de cunho obrigacional, e o uso do aparato burocrático em benefício da própria burocracia. Quando as metas existem e são divulgadas, os resultados passam a contar com um parâmetro para a comparação, o que permite verificar se o desempenho foi positivo ou negativo. O receio, normalmente, reside nos casos em que as metas não são alcançadas, quando são necessárias justificativas que fundamentem o

desempenho aquém do projetado. Além disso, o baixo rendimento expõe as dificuldades e as deficiências da burocracia.

Quanto à verificação dos indicadores de gestão propostos pelo TCU dos anos de 2013 a 2017, considerou-se como requisito para o atendimento desse objetivo o acesso aos relatórios de gestão dos IFE, para a verificação do comportamento dessas instituições em relação ao atributo da visibilidade. Considerando-se a visibilidade como premissa para que exista transparência, em que são necessárias a evidenciação completa da informação e a sua fácil localização, os resultados encontrados demonstram que, em média, 72% dos IFE analisados atenderam a essa premissa. Assim, é possível inferir que a informação não foi visível ou apresentou baixo percentual de visibilidade em 28% dos relatórios de gestão passíveis de serem avaliados. Em relação à apresentação dos indicadores, verificou-se que nenhum dos indicadores solicitados foi divulgado na totalidade dos relatórios acessados. Sob a perspectiva da visibilidade, a não exposição de indicadores em um relatório de gestão pode ser considerada negligência quanto à transparência da informação e, conseqüentemente, quanto à *accountability*.

A ausência de metas divulgadas para os indicadores de gestão, associada à inobservância na apresentação dos componentes que embasam os cálculos, prejudica a compreensão do resultado das políticas públicas incumbidas aos IFE. Ademais, a qualidade associada ao uso do indicador como instrumento gerencial fica limitada em situações como as observadas por esta pesquisa. Assim como constatou Duque (2016) nas universidades públicas brasileiras, ficou evidenciada, nos IFE, a ausência do uso de indicadores como ferramenta do processo de tomada de decisão gerencial.

Após a discussão dos resultados apresentados, considerando-se que nenhum IFE atendeu plenamente a todos os requisitos avaliados por esta pesquisa, infere-se que, possivelmente, os indicadores de gestão solicitados pelo TCU não se vinculam às ações estratégicas ou operacionais das instituições avaliadas. Como parte dessa evidência, destacam-se a ausência de metas divulgadas para os indicadores, a repetição observada nas análises e a negligência na apresentação de itens solicitados pelo Acórdão TCU n.º 2.267/2005.

Os itens não cumpridos sugerem que os indicadores exigidos pelo TCU não são percebidos pela burocracia dos IFE como elementos para a promoção da transparência e da *accountability* e que o cumprimento da obrigação legal se sobrepõe à qualidade da informação divulgada. Desse modo, conclui-se que a apresentação dos indicadores se torna formalista e não pode ser considerada como transparente, de acordo com o nível de transparência verificado nessas instituições.

Como sugestão para investigações futuras, destaque-se a necessidade de um estudo de caso com o intuito de buscar compreender as limitações que originam entraves, como os evidenciados neste estudo, em relação à visibilidade das informações e ao cumprimento integral de itens de divulgação obrigatória e requisitados por meio de instrumento normativo.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2018). Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In R. Pires, G. Lotta, & V. E. de Oliveira (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (Cap. 1, pp. 23-57). Brasília, DF: Ipea/Enap. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705\\_livro\\_burocracia\\_e\\_politicas\\_publicas\\_no\\_brasil.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf)
- Acórdão TCU n.º 2.267/2005. (2005). Tribunal de Contas da União. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 13/12/2005. Brasília: Diário Oficial da União.

- <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20060117/TC-004-550-2004-0.doc>
- Arantes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. A. C. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 109-147). Rio de Janeiro, RJ: FGV.
- Bairral, M. A. C., & Silva, A. (2013, setembro). Transparência no setor público: uma análise do nível de transparência dos relatórios de gestão dos entes públicos federais no exercício de 2010. In *Anais do 37.º Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Bairral, M. A. C., Silva, A., & Alves, F. J. S. (2015). Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista Administração Pública*, 3(49), 643-675. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612125158>
- Cavalcanti, S., Lotta, G. S. & Pires, R. R. C. (2018). Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In R. Pires, G. Lotta, V. E. de Oliveira (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (Cap. 9, pp. 227-246) Brasília: Ipea, Enap. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705\\_livro\\_burocracia\\_e\\_politicas\\_publicas\\_no\\_brasil.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf)
- Collis, J., & Hussey, R. (2005). *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação* (2a ed). Porto Alegre, RS: Bookman.
- Duque, F.(2016). *Análise das características de perfil e dos indicadores de desempenho das universidades federais brasileiras* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.
- Fernandes, J. L. T. (2009). *Indicadores para avaliação da gestão das universidades federais brasileiras: um estudo da influência dos gastos sobre a qualidade das atividades acadêmicas no período 1998-2006* (Dissertação de Mestrado). Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-graduação em Contabilidade. Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, DF, Brasil.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671. <http://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Janssen, M., Matheus, R., Longo, J., & Weerakkody, V. (2017). Transparency-by-design as a foundation for open government. *Transforming government: people, process and policy*, 11(1). <http://dx.doi.org/10.1108/TG-02-2017-0015>
- Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008* (2008). Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras Providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm)
- Michener, G., & Bersch, K.(2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18 (3), 233-242. 10.3233/IP-130299
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability and new polyarchies. In A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner (Orgs). *Institutionalizing Accountability*. Colorado, USA: Lynne Rienner.
- Olivieri, C. (2011) Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, 45(5), 1395-1424. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7041>

- Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343-1368. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6898>
- Pó, M. V., & Abrucio, F. L. (2004). A *accountability* da burocracia: revisão bibliográfica e algumas lições para o caso brasileiro. In *Anais do 1.º Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD* (pp. 1-16), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg2004-236.pdf>
- Vieira, C. A., Costa, F. L., & Barbosa, L. O. (1982). O “jeitinho” brasileiro como um recurso de poder. *Revista de Administração Pública*, 16(2), 5-31. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/11440/10392>
- Zorzal, L. (2015). *Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Zorzal, L. & Rodrigues, G. M. (2015). Transparência das informações das universidades federais: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de governança. *Biblios*, 61, 1-18. <https://doi.org/10.5195/biblios.2015.253>
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. (2014). Budgetary transparency and democracy: the effectiveness of control institutions. *International Business Research*, 7(6), 83-96. <https://doi.org/10.5539/ibr.v7n6p83>
- Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>



## Transparency and Accountability: Analysis of Management Indicators of Federal Education Institutes

### ABSTRACT

**Objective:** to understand whether the management indicators of the Federal Institutes of Education contain the level of transparency necessary to be considered an instrument for promoting accountability of the bureaucracy or only characterize the fulfillment of legal formalities.

**Method:** qualitative approach to the problem, the information was collected from the management indicators established by the Federal Court of Accounts and contained in the annual and consolidated Management Reports of the Federal Education Institutes – IFE's. From 2013 to 2017, search carried out on the participants' email addresses.

**Originality/Relevance:** research related to Management Reports is still limited in the view of Zorzal (2015). Studies related to the subject did not have as their scope the management indicators presented by the Federal Institutes of Education.

**Results:** the management indicators requested by the Brazilian Federal Court of Auditors (TCU) are not connected to the decision-making process of the IFEs, and formalism is perceived in their presentation.

**Theoretical/Methodological contributions:** the discussion on controls for the preservation of representative democracy, of information transparency is expanded, with attention to the attributes of visibility, capacity for inference and accountability.

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

---

Bríscia Oliveira Prates Rigoni 

Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, Brasil  
brisciabia@gmail.com

Rosimeire Pimentel Gonzaga 

Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, Brasil  
rosimeire.gonzaga@ufes.edu.br

Robson Zuccolotto 

Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, Brasil  
robsonzuccolotto@gmail.com

---

Received: May 27, 2021

Revised: September 01, 2021

Accepted: September 23, 2021

Published: December 30, 2021

