

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS - ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Curso: DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Coprodução do Bem Público – *Accountability* e Gestão

**O PROGRAMA DE INTEGRIDADE DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO
DE SANTA CATARINA E SUA CONTRIBUIÇÃO AOS MECANISMOS DE
TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY***

888.950.099-91

**Florianópolis
2021**

PROPOSTA DE PESQUISA:

O PROGRAMA DE INTEGRIDADE DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO DE SANTA CATARINA E SUA CONTRIBUIÇÃO AOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*

1 INTRODUÇÃO

Considerando o Edital de Seleção – UDESC/ESAG nº 07/2020, submeto à apreciação, o Projeto de Pesquisa na área: Coprodução do Bem Público e Finanças Públicas, sob o título provisório: *O Programa de Integridade das Instituições Federais de Ensino de Santa Catarina e sua Contribuição aos Mecanismos de Transparência e Accountability*.

Este “pré” projeto objetiva apresentar o tema da tese que se pretende desenvolver, bem como, discorrer sobre os principais pontos que sustentam a demanda/fenômeno a ser estudado.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Ao longo dos tempos uma profusão de exigências é imposta aos gestores públicos com o objetivo de possibilitar maior transparência e efetividade da Administração Pública. Muitas delas decorrem da atuação de órgãos de controle no combate a fraudes e a corrupção que se perpetuam no país, envolvendo empresas e instituições públicas.

Periodicamente, o gestor público deve prestar contas de seus atos, conforme previsto na atual Constituição¹, estando relacionado, sobretudo, ao gasto despendido na execução e manutenção da atividade estatal. Muitas vezes os gestores se questionam sobre o real papel das instituições que estão gerenciando frente aos inúmeros regramentos impostos e que, muitas vezes, tornam às instituições mais burocráticas e menos eficientes.

O Programa de Integridade na esfera pública federal nasceu da necessidade de estabelecer parâmetros e mecanismos para prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à

¹ Constituição Federal 1998, artigo 70, parágrafo único: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

administração pública praticada por empresas, consoante previsto na Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013 (BRASIL, 2013), conhecida como “Lei Anticorrupção”, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 8.420 de 18 de março de 2015 (BRASIL, 2015). A definição de Programa de Integridade, segundo artigo 41 do citado Decreto é:

(...) conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Inicialmente concebido para as empresas que agiam de forma fraudulenta em sua relação com a administração pública, o Programa de Integridade também foi incluído como obrigação ao gestor público, por meio do Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), que tratou sobre a política de governança da administração pública federal, direta e indireta, que asseverou:

Art. 19. Os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos:

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

Como se observa, o Programa de Integridade deve ser criado pela administração pública e ser avaliado, periodicamente.

De acordo com Brandão (2017) integridade se refere a caráter, qualidade de pessoas honestas e justas e está associada a padrões morais, éticos e legais a serem seguidos. Assim, a expectativa é que o *“indivíduo ou a empresa sigam esses padrões, que, por si só, envolvem um elevado grau de transparência e prestação de contas, em geral, incompatíveis com ações ilegais ou desonestas”* (p. 28).

O Programa de Integridade se insere no contexto da nova administração pública e pressupõe o alinhamento estratégico-institucional às diretrizes de governança pública, focada na prevenção de irregularidades, por meio da administração integrada dos componentes relacionados à ética, auditoria, correição/disciplina, riscos, transparência/acesso à informação, conflito de interesses e mecanismos de combate à improbidade administrativa, corrupção e ao nepotismo.

Nas instituições públicas, por necessidade ou imposição legal, há diversas estruturas de governança interna, que tratam de algumas das situações reportadas acima, como: Unidade de Auditoria Interna, Comitê de Ética, Corregedoria e Gestão de Pessoas, contudo, cada estrutura é responsável por parte de uma atividade pré-definida e limita-se a algumas tarefas específicas.

O Programa de Integridade, por função, busca agregar às estruturas existentes, maior controle e transparência dos atos e propiciar aos gestores subsídios a tomada de decisão contra atos irregulares que possam vir a serem praticados por agentes públicos que, nesta qualidade, agem em nome da Instituição de forma desarrazoada e sem observar os princípios e normas aplicáveis ao serviço público, favorecendo a prática de fraudes e corrupção.

Na mesma linha, é imperioso destacar que os gestores devem observar os preceitos constitucionais acerca da obrigatoriedade de prestar contas dos recursos a ele confiados pela sociedade. Prestar contas é mais do que uma obrigação é pressuposto de legitimidade da ação estatal.

Anualmente, todas as instituições públicas federais devem apresentar ao Tribunal de Contas da União um Relatório de Gestão, com as atividades previstas e realizadas ao longo de cada exercício. Outras, contudo, além do Relatório de Gestão, devem apresentar Prestação de Contas e respectivos Rol de responsáveis. Segundo Decisão TCU nº 187 de 09/09/2020, artigo 3º “...*devem apresentar e divulgar informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal...*”.

O ato legal de prestar contas aliado ao planejamento estratégico/institucional possibilita à sociedade maior controle sobre a efetividade da estrutura estatal, bem como, permite acompanhar os atos de gestão, favorecendo a transparência em relação à alocação dos recursos públicos, além de fomentar a cultura de *accountability* no Brasil.

O controle sobre os atos da administração pública compõe uma rede de estrutura que tem como base a própria sociedade – Controle Social; e estatal – Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU) e Unidade de Auditoria Interna (AUDIN).

Sobre a AUDIN, insta registrar que no âmbito das instituições da administração pública federal indireta estas estruturas foram criadas para atender ao estabelecido no Decreto nº 3.591 de 06 de setembro de 2000 (BRASIL, 2000) que trata da organização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Segundo disposto no artigo 14 do citado Decreto:

As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.

Parágrafo único. No caso em que a demanda não justificar a estruturação de uma unidade de auditoria interna, deverá constar do ato de regulamentação da entidade o desempenho dessa atividade por auditor interno” (Decreto 3.591 de 06/09/2000, p. 14, CGU). GRIFEI.

Pelo disposto no Decreto, pode-se perceber que as Instituições Públicas foram “obrigadas”, inicialmente, a criar estruturas de controle interno, denominadas Auditorias Internas, embora tais atividades sejam importantes, sua criação decorreu, contudo, de uma obrigação e não de uma necessidade interna das instituições.

Nesta linha observa-se que, em boa parte das instituições públicas, há setores ou servidores responsáveis por conduzir procedimentos relacionados à administração de pessoas, gestão da ética, ouvidoria, auditoria, correição, contratações (compras), cujo papel de cada um nem sempre está claro ou estruturado, possibilitando, dessa forma, brechas para desvios e práticas de irregularidades – nepotismos, conflitos de interesses, corrupção, entre outros atos atentatórios contra a Administração Pública, uma vez que estes setores ainda funcionam de forma isolada, desconexa.

1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A situação até aqui abordada favorece os argumentos que levam a um problema a ser investigado: *Qual o papel do Programa de Integridade das Instituições Federais de Ensino e, se existentes, qual a contribuição deste Programa aos mecanismos de transparência e accountability?*

Sustento a tese de que os Programas de Integridade são importantes ferramentas de gestão e que sua eficácia está diretamente ligada ao comprometimento da alta gestão com sua implementação, motivando a pesquisa para avaliar sua existência, bem como, sua efetividade como ferramenta de transparência e *accountability* nas instituições pesquisadas/analizadas.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Elaborar diretrizes para auxiliar os gestores das Instituições Federais de Ensino na coordenação de esforços necessários à efetividade do Programa de Integridade e, com base no Programa, avaliar possibilidades de ampliação da transparência e *accountability* junto às instituições pesquisadas.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar os setores envolvidos com o Programa de Integridade nas Instituições pesquisadas;
- b) Avaliar os fluxos de processos relacionados à transparência pública e os mecanismos voltados à promoção da *accountability*;
- c) Propor um Programa de Integridade padronizado para as instituições públicas federais da área da educação.

1.4 JUSTIFICATIVA – CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO

Como servidor público na função de auditor interno atuo em uma instituição federal de ensino e, nesta atividade, vivenciei a oportunidade de avaliar a gestão em todos os seus segmentos, além de contribuir para a implantação, na fase inicial, do Programa de Integridade do Instituto Federal Catarinense – IFC. Tive a oportunidade de trabalhar em outras instituições públicas, como o Instituto Federal do Rio Grande do Sul – Reitoria em Bento Gonçalves (IFRS); Instituto Federal de Santa Catarina – Reitoria em Florianópolis (IFSC) e na Controladoria Geral da União regional de Florianópolis (CGU-R/SC).

Em minha trajetória acadêmica, me graduei em Ciências Econômicas e mestrado em Gestão Universitária, ambos na UFSC. Dissertei sobre o papel da Auditoria Interna em uma instituição pública de ensino e, com base na teoria, propor mudanças na forma de atuação da Unidade em que atuei, por meio de estruturas descentralizadas, favorecendo o contato do servidor/auditor junto à unidade auditada – campi do IFSC.

Estou na última fase do curso de Administração Pública (2021.1) junto à UDESC e pretendo continuar os estudos na área pública, motivando pleitear uma vaga no doutorado em administração, por apresentar uma linha de pesquisa que se alinha às pretensões do estudo.

O objetivo com a pesquisa é possibilitar aos gestores públicos das instituições federais de ensino de Santa Catarina – UFSC, UFFS, IFSC e IFC, uma ferramenta teórica e prática

sobre a importância do Programa de Integridade e propor um modelo para uso nas Instituições pesquisadas, visando agregar as estruturas administrativas já existentes e, desta forma, ampliar a cultura da transparência e da prestação de contas ao público-usuário.

Pretendo, ainda, ampliar meus estudos e minha formação no campo da administração e considero que o tema proposto é inovador na Administração Pública indireta, motivando, assim, outros pesquisadores e futuros estudos na área da integridade pública.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA INICIAL

BERGUE (2011) aponta algumas perspectivas ao gestor público contemporâneo em relação à análise e adoção de modelos de gestão compatíveis com a dinâmica da sociedade. Apresenta teorias organizacionais com enfoque científico, porém, mais próximas a uma realidade prática.

Trazendo as concepções teóricas para a perspectiva pública, necessária a introdução de novos métodos de gestão, a fim de concretizar os objetivos em práticas possíveis, pois, a sociedade precisa da materialização dos serviços públicos. Esses questionamentos ocasionam muitas reflexões sobre as estruturas que sustentam a administração pública.

A teoria da administração não busca sua aplicabilidade à realidade das organizações a fim de transformá-las, mais sim, procura oferecer um arcabouço importante de conceitos que possibilitem ao gestor a realização de diagnósticos sobre a estrutura da organização de forma mais abrangente e detalhada. Isso tem sido equacionado por meio de técnicas ou modelos de gestão específicos para cada área organizacional. Neste contexto a teoria da administração propõe a produção de novos conceitos gerenciais e aperfeiçoar os já existentes além de analisar o sistema organizacional de forma sistêmica.

Na administração pública ainda estão presentes conceitos clássicos ligados à racionalização, eficiência estrutural e relações de trabalho formais. Tais pressupostos constituem a essência da teoria da burocracia, segundo concepções weberianas². Bergue posiciona-se favorável a uma gestão pública voltada à reflexão, baseada em pressupostos e conceitos teóricos – denominada de “gestão consciente” - do que àquela compartilhada por modelos gerenciais predefinidos e voltados a prática e aplicado a realidade das organizações

² Karl Emil Maximilian Weber (1864-1920) intelectual alemão é considerado um dos fundadores da sociologia moderna. Sua obra mais conhecida “[A ética protestante e o espírito do capitalismo](#)”, publicada em 1904 retrata a essência da Teoria Burocrática.

públicas. O autor considera que na gestão consciente o administrador público é conhecedor dos processos e é capaz de refletir, de forma crítica, diversos aspectos relevantes voltados à gestão da organização.

Das atividades internas da administração o controle é uma das importantes ferramentas de gestão, contudo, ainda relegado a segundo plano. A prestação de contas também não é vista como uma ferramenta de gestão, mas algo puramente formal e obrigacional, estando relacionada ainda ao ensejo de medidas punitivas ao gestor, decorrentes de eventual má gestão administrativa. Nesta linha, como podemos tratar a *accountability* no Brasil?

Accountability, termo inglês que significa “responsabilização” - dever de prestar contas. É uma das faces do controle relacionado com a fiscalização das atividades, ou seja, aplicação de recursos públicos *versus* disponibilização de serviços públicos à sociedade.

Alguns autores destacam a *accountability* como um tema fundamental de governança e necessário ao fomento da democracia, uma vez que um país, dito democrático, deve possuir mecanismos de prestação de contas eficientes e acessíveis aos cidadãos. Pinho & Sacramento (2009, p. 1347), buscam analisar o termo em relação a sua origem e verificar a possibilidade de sua aplicação no Brasil, considerando que para haver *accountability* é necessário elevado grau de democracia e consciência cidadã. Segundo os autores:

(...) a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. Constatou-se ainda quão antiga é essa palavra nesse idioma, pois desde 1794 ela consta no dicionário. Em outras palavras, se na realidade brasileira esse termo não tem existência no final do século XX, na realidade inglesa do final do século XVIII ele aparece. Especulando, podemos associar o aparecimento do termo na realidade inglesa com a emergência do capitalismo e, portanto, da empresa capitalista a ser gerida de acordo com os parâmetros desse sistema e de uma moderna administração pública rompendo com os referenciais do patrimonialismo.

Ainda, segundo conclusões de Pinho & Sacramento, a definição mais apropriada para *accountability* é “*responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva*” (p. 1348).

As instituições federais de ensino, como unidades descentralizadas do órgão supervisor – Ministério da Educação, apesar da autonomia didático-financeira e patrimonial, devem prestar contas das atividades e dos recursos recebidos, recursos esses que são públicos

e que estão cada vez mais escassos e, não raras vezes, desviados, mediante fraudes e corrupção, em todos os níveis da administração.

Cabe a própria entidade, por meio de seu aparato administrativo, buscar minimizar os riscos e os impactos – éticos, morais e institucionais, por meio de uma política de integridade que seja efetiva e atuante, que corrija os desvios, que puna os infratores e que se solidifique por meio dos mecanismos de transparência ativos.

O foco da pesquisa – Programa de Integridade, pretende avaliar e contribuir para um olhar mais efetivo sobre o real papel de algumas estruturas administrativas existentes – Auditoria Interna, Corregedoria/Setor Correcional, Comissão de Ética, Gestão de Compras e Gestão de Pessoas –, junto às Instituições Federais de Ensino de Santa Catarina, objeto da pesquisa: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Universidade Federal Fronteira Sul, Instituto Federal Catarinense – IFC e Instituto Federal de Santa Catarina – IFSC e, com base na teoria, propor um modelo prático e integrativo de suporte aos gestores das instituições pesquisadas, visando mitigar práticas corruptivas.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Quanto à finalidade a pesquisa será do tipo aplicada que procura resolver um problema específico cujo resultado é a idealização de um produto diretamente aplicável.

A pesquisa é descritiva se baseia em fontes secundárias – legislação, normativos internos documentos, bem como, por estudos semelhantes relacionados ao fenômeno que se pretende estudar. A descrição dos fatos se correlaciona pelos significados que o pesquisador confere em relação ao ambiente em que estão inseridos

Os autores CERVO e BERVIAN, a pesquisa descritiva “observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-las. Procura descobrir, com a maior precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e características” (p. 66).

O estudo quanto ao meio, será desenvolvido em Instituições específicas, caracterizando-o como um estudo de caso, mediante pesquisa documental, bibliográfica e pesquisa de campo – normativos internos, programas de integridade, análises de prestações de contas e sites/portais de transparência das instituições pesquisadas.

Na pesquisa, a população que abrangerá o estudo são os gestores máximos – Reitores e os titulares dos cargos públicos de chefe de Auditoria Interna, chefe dos setores de

Compras/Contratos, Gestão de Pessoas, Corregedor/Setor Correcional, e Titular da Comissão de Ética, considerando que, por definição de integridade, deveriam ser os agentes catalisadores e propulsores do Programa. Os instrumentos de coleta de informação são as entrevistas semi-estruturadas e a observação.

Considero a minha experiência profissional e o fato de ser servidor em uma das instituições públicas pesquisadas como um fator facilitador no processo de investigação pretendido. Um fator limitador poderá ser a poluição da pesquisa, considerando os cargos ocupados em suas respectivas instituições.

3 CRONOGRAMA

Pretendo concluir os estudos dentro do prazo do programa – 48 (quarenta e oito) meses, respeitando a proposta curricular atinentes ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina – Doutorado

Assim, segue abaixo, pretensa estrutura de estudos e entregas:

Tabela: Proposta de Cronograma – Doutorado Administração UDESC (2021)

ETAPAS	FASES			
	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4
Pré-Projeto	x			
Disciplinas Obrigatórias	x	x		
Disciplinas Optativas		x	x	
Estudo Bibliográfico	x	x	x	x
Caracterização das Instituições Pesquisadas		x		
Estudos de Manuais, Normativos, Programas de Integridade das IFES		x	x	x
Aplicação do Questionário e Análise dos Dados			x	
Defesa Preliminar			x	
Defesa Final				x

Fonte: Elaborada pelo candidato ao Doutorado/UDESC - 2021

4 REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. Ciência, teoria e tecnopológicas gerenciais no setor público. In : **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul : Educs, 2011. Cap. 2: p. 71-198

BRANDÃO. Carlos Eduardo Lessa; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; MURITIBA, Sérgio Nunes. **Governança corporativa e integridade empresarial: dilemas e desafios**. 1. Ed. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: 2013. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Decreto 3.591 de 06 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília: 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm. Acesso em: 05 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Decisão normativa n. 187, de 09 de setembro de 2020**. Acesso em 05 fev. de 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/normas-e-orientacoes-para-contas-do-exercicio-de-2020-e-seguintes.htm>

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18.ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1993.

PINHO, José Antônio Gomes de, SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** RAP. Rio de Janeiro 43 (6): 1343-1368, nov./dez. 2009, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em 22/03/2021.