

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

“Relação entre as contribuições da CGU e o alcance das metas propostas pelo Ministério da Educação para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT)”

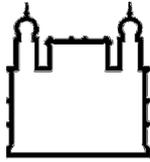
por

Liliane de Paiva Nascimento

*Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre
Modalidade Profissional em Saúde Pública.*

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Rasga Moreira

Brasília, junho de 2013.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



Esta dissertação, intitulada

“Relação entre as contribuições da CGU e o alcance das metas propostas pelo Ministério da Educação para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT)”

apresentada por

Liliane de Paiva Nascimento

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dr.^a Maria Isabel Boavista Seara Machado

Prof. Dr. José Mendes Ribeiro

Prof. Dr. Marcelo Rasga Moreira – Orientador

Catálogo na fonte
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

N244 Nascimento, Liliâne de Paiva
Relação entre as contribuições da CGU e o alcance das metas propostas pelo Ministério da Educação para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). / Liliâne de Paiva Nascimento. -- 2013.
191 f. : graf. ; mapas

Orientador: Moreira, Marcelo Rasga
Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

1. Educação Profissionalizante. 2. Tecnologia Educacional. 3. Contabilidade. 4. Avaliação de Programas e Projetos de Saúde. 5. Auditoria Financeira. 6. Controle de Qualidade. 7. Avaliação de Desempenho. I. Título.

CDD - 22.ed. – 657.48

DEDICATÓRIA

Aos meus filhos Glauco e Daniel, que me impulsionam à constante renovação espiritual, moral e intelectual.

À minha mãe Cileida, à qual sou eternamente grata pelo esforço dedicado e retidão de propósitos.

Ao meu esposo Luís Cláudio, por sua inabalável fé na vida futura, que suplanta a pequenez de situações efêmeras.

À minha avó Celuta e à minha tia Lu, pela boa vontade e ternura em momentos especiais de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. e Mestre Adriano Augusto de Sousa, pela oportunidade e incentivo.

Ao Prof. Dr. Orientador Marcelo Rasga Moreira, pela sensatez de seus ensinamentos.

À Profa. Dra. Maria Isabel Pojo do Rego e ao Prof. Dr. José Mendes Ribeiro, por participarem como membros da Banca de Qualificação e da Banca Final do Mestrado.

À Profa. Dra. Danusa da Matta Duarte Fattori e à Profa. Dra. Jeni Vaitsman, por participarem como membros suplentes.

Ao Mestre em Educação Marcus Vinícius de Azevedo Braga e aos Técnicos de Planejamento e Pesquisa do IPEA, Martha Cassiolato e José Celso Cardoso Jr., pela inspiração inicial na condução desta dissertação.

À amiga Carolina Palhares Lima, Mestre em Saúde Pública da primeira turma do 'Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas', por me estimular a ingressar na segunda turma do curso.

Aos colegas mais próximos, que trabalham comigo na Secretaria Federal de Controle/CGU, em especial, Helio, Valperino, Heloísa, Flávia, Manoel, Elisabete, Maria do Carmo, Jonathas, Ruivo, Fábio, Clara, Joilma, Talitha, Patrícia, Rosângela, Marcos, Aldo, Carlos Henrique, Regina, Alex, Eliane, Letícia, Cláudio, Zeles, pelo ambiente acolhedor e profícuo à troca de ideias e experiências.

A todos os servidores da CGU, que acreditam no controle voltado para o aprimoramento das políticas públicas.

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo analisar as avaliações de desempenho da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e apresentadas nos relatórios de Auditoria Anual de Contas (AAC) dos exercícios de 2009, 2010 e 2011. Para tanto, foi necessário realizar a identificação dos indicadores de desempenho da rede de instituições de ensino, mediante a elaboração de uma Matriz de Indicadores, e cotejá-los com as análises constantes dos relatórios de AAC. Partiu-se da premissa de que as avaliações da Controladoria podem ser bem sucedidas, aqui entendido como - “podem contribuir para o alcance das metas da Rede Federal”, desde que o Ministério da Educação tenha estabelecido parâmetros claros de desempenho para a Educação Profissional e Tecnológica em nível federal. Para garantir o rigor ético e científico da pesquisa, a ferramenta utilizada para analisar os relatórios foram os padrões e critérios do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, entre os quais podem ser destacadas a credibilidade e a imparcialidade do avaliador, a clareza do relatório, a análise do contexto do objeto avaliado, a confiabilidade das fontes de informações e a fidedignidade das informações sobre o desempenho da Rede Federal. Os resultados das análises demonstraram que o sucesso das avaliações está associado ao planejamento prévio e centralizado dos trabalhos avaliativos no Órgão Central da CGU, fundamentado em estudo aprofundado sobre a ação de governo que se pretende avaliar; à obtenção de informações fidedignas sobre o desempenho da Rede Federal, cujo sistema de monitoramento e avaliação ainda não se encontra consolidado; e à delimitação dos conteúdos e informações que devem estar presentes nos relatórios de Auditoria Anual de Contas, os quais são definidos pelo Tribunal de Contas da União.

Palavras-chave: Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, prestação de contas, controle para resultados, avaliação de programas, auditoria de desempenho.

ABSTRACT

The present study aimed to analyze the performance evaluations of the Federal Network Professional Education, Science and Technology, conducted by the Controladoria-Geral da União (CGU) and presented in the Annual Audit Reports (AAR) for the years 2009, 2010 and 2011. Therefore, it was necessary to make the identification of performance indicators of the network of educational institutions, by developing an Array of Indicators, and compare them with the analysis contained in the reports of AAR. We started from the premise that evaluations of the Comptroller can be successful, here understood as - "can contribute to achieving the goals of the Federal Network", since the Ministry of Education has established clear performance parameters for Vocational and Technology Education at the federal level. To ensure the ethical and scientific rigor of the research, the tool used to analyze the reports were the standards and criteria of the Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, among which can be highlighted the credibility and impartiality of the evaluator, the clarity of the report, analysis of the context object evaluated the reliability of sources of information and the reliability of information on the performance of the Federal Network. The analysis results showed that the success of assessments associated with prior planning and evaluation of the work centered on the Central Organ of the CGU, based on detailed study of government action that was assessed, associated with obtaining reliable information on the performance of the Federal Network, whose system of monitoring and evaluation is not yet consolidated, associated with the demarcation of content and information that must be present in the Audit Reports Annual Accounts, which are defined by the Tribunal de Contas da União (Court of Audit).

Keywords: Federal Network of Technological Education, accountability, results for control, program evaluation, performance audit.

LISTAS DE QUADROS, GRÁFICO, FIGURAS, DIAGRAMAS E MAPA

QUADROS

Quadro 1: Conteúdos das avaliações de desempenho da CGU nas AAC nos exercícios de 2009, 2010 e 2011

Quadro 2: Forma de obtenção dos indicadores da Matriz de Indicadores da RFEPCT

Quadro 3: Justificativa para adaptação dos critérios do *Joint Committee*

Quadro 4: Conceitos básicos das principais fases do ciclo de políticas públicas

Quadro 5: Classificações das avaliações de desempenho realizadas pela CGU nas AAC

Quadro 6: Comparação entre auditoria tradicional, auditoria de desempenho e avaliação de programas

Quadro 7: Tipos de Auditoria de Desempenho

Quadro 8: Componentes do controle interno de organizações

Quadro 9: Ações de controle da CGU consolidadas nas Auditorias Anuais de Contas, com base na relação temporal de implementação das políticas públicas

Quadro 10: Gastos do Programa 1062 (R\$)

Quadro 11: Evolução do número de matrículas da RFEPCT (2008-2012)

Quadro 12: Evolução do número de servidores da RFEPCT 2011-2012

Quadro 13: Número de matrículas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio por Dependência Administrativa

Quadro 14: Matriz de Indicadores da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Quadro 15: Resultado da aplicação dos critérios do *Joint Committee*

Quadro 16: Fatos constatados que influenciam no desempenho das Instituições

Quadro 17: Relação entre a Matriz de Indicadores da Rede Federal e o conteúdo dos relatórios de auditoria anual de contas - – Fatores que influenciam o cumprimento das metas

Quadro 18: Síntese das análises dos relatórios com base nas normas do *Joint Committee*

Quadro 19: Enfoque das avaliações de desempenho, com base nos conceitos de Barzelay

Quadro 20: Principais limitações das avaliações

Quadro 21: Constatações sobre os indicadores de desempenho da Rede Federal

GRÁFICO

Gráfico 1: Distribuição das matrículas em educação profissional técnica de nível médio/2012

FIGURAS

Figura 1: O modelo *input-output* – desempenho ou legalidade?

Figura 2: Modelo simplificado da cadeia de valor do desempenho

DIAGRAMAS

Diagrama 1: Serviços educacionais prestados pela RFEPCT

Diagrama 2: Síntese da atuação da Rede após intervenção da CGU

Diagrama 3: Síntese dos fatos que prejudicaram o desempenho REFPCT e da boas práticas

MAPA

Mapa 1: Movimento de Expansão da Rede 2005-2014

SIGLAS

AAC - Auditorias Anuais de Contas
AFC - Analista de Finanças e Controle
CEB - Câmara de Educação Básica
CEFET - Centro Federal de Educação Profissional e Tecnológico
CISSET - Secretarias de Controle Interno
CGU - Controladoria-Geral da União
CNE - Conselho Nacional de Educação
CEPLAC - Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
EAF - Escola Agrotécnica Federal
EMARC - Escolas Médias de Agropecuária Regional
Enade - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENSP/Fiocruz - Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz
EPT - Educação Profissional e Tecnológica
e-Tec Brasil - Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil
ETF - Escola Técnica vinculada a universidade
FIC - Cursos de Formação Inicial e Continuada ou Qualificação Profissional
Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IF – Instituto Federal
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MEC – Ministério da Educação
MAPA - Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PISA - Programme for International Student Assessment
RENAPI - Rede Nacional de Pesquisa e Inovação em Tecnologias Digitais – RENAPI
RFEPCT – Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SESC – Serviço Social do Comércio
SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI – Serviço Social da Indústria
SEST – Serviço Social do Transporte
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIEP - Sistema de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SIG - Sistema de Informações Gerenciais
SIGA – EPCT – Sistema Integrado de Gestão Acadêmica
SIGPlan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC
SISTEC - Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
TAM – Termo “Acordo de Metas e Compromissos” entre MEC e RFEPCT
TCU - Tribunal de Contas da União
UJ - Unidade Jurisdicionada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	19
2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TENDÊNCIAS DO CONTROLE PARA RESULTADOS	34
2.1. Políticas Públicas: definições e sua relação com a administração pública	34
2.2. Considerações sobre Avaliação de Políticas Públicas.....	39
2.3. Considerações sobre Gestão para Resultados no Setor Público.....	51
2.4. Controles do Poder Executivo Federal na Implementação de Políticas Públicas	65
3. REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA.....	80
3.1. Concepção da Política de Educação Profissional e da Rede Federal	80
3.2. Reforma da Rede Federal.....	81
3.3. Dados da Rede Federal	87
3.4. Monitoramento e Avaliação da Rede Federal	93
4. CONTRIBUIÇÕES DAS AAC DA CGU À AVALIAÇÃO DA RFEPCT	98
4.1. Identificação da Matriz de Indicadores da RFEPCT.....	98
4.2. Resultados da Aplicação dos Critérios do <i>Joint Committee</i> com foco na Matriz de Indicadores da RFEPCT	101
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150
ANEXOS	163

Introdução

A década de 2000 foi marcada por duas grandes transformações na organização e no funcionamento do Estado brasileiro: a retomada do papel do Estado como indutor e promotor direto do desenvolvimento econômico e social, com o avanço de um sistema de proteção e promoção social com complexos esquemas de distribuição/redistribuição de renda, bens e serviços, em que são aplicadas parcelas significativas do Produto Interno Bruto (PIB) em políticas setoriais e transversais, via programas e ações mantidos e geridos pelo Estado; e o fortalecimento de instituições de controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e instituições participativas (conselhos, conferências, instituições, fóruns), que viabilizam o controle social¹.

Essas grandes transformações, em vários de seus aspectos teórico-práticos, acirram os embates entre implementadores e controladores de políticas públicas. Tal acirramento contextualizará o estudo apresentado nesta dissertação, cujo tema volta-se para a avaliação do desempenho da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT).

Nos anos de 1990, com a intensificação do desemprego e dos riscos associados à inatividade prolongada, ao subemprego, aos empregos informais e à pobreza, o governo federal buscou ampliar a 'Educação Profissional e Tecnológica' (EPT)². A estratégia do governo buscou alinhar crescimento econômico à implementação de sete prioridades nacionais: distribuição de renda; elevação da qualidade da educação; aumento da produtividade e da competitividade; expansão do mercado de consumo de massa; melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas); redução das desigualdades regionais; segurança e fortalecimento da democracia e da cidadania³.

Em meados da década de 2000, para ampliar a oferta de educação profissional em municípios que não dispunham de orçamento suficiente, para diminuir o quadro de desigualdades sociais e regionais e aumentar o número de profissionais qualificados no Brasil, o governo federal construiu um aparato normativo e administrativo voltado ao alcance de metas elaboradas pelo Ministério da Educação (MEC). Em 2009, consolidando este processo, foi instituída a 'Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica' (RFEPCT), integrada pelos antigos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (CEFET), Unidades Descentralizadas de Ensino

(UNED), Escolas Agrotécnicas Federais (EAF), Escolas Técnicas Federais (ETF) e escolas vinculadas a universidades^a.

Essa Rede passa a ter natureza singular frente às demais instituições de educação, pois orienta sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais, agregando diferentes níveis e modalidades de ensino: ensino técnico de nível médio e ensino tecnológico de nível superior (cursos de licenciatura, sobretudo nas áreas de ciências e matemática; bacharelado e engenharia, pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*), além da ‘Formação Inicial e Continuada’ de trabalhadores (FIC). Comprometida com o desenvolvimento da ciência e tecnologia, com a inovação tecnológica e com o compartilhamento e a transferência de tecnologia para a sociedade, organiza-se por eixos tecnológicos em detrimento à organização por áreas profissionais.

A dimensão do processo de expansão da RFEPCT pode ser compreendida pelos números. Em 2005, o sistema federal de educação profissional e tecnológica (EPT) contava com 140 unidades. Atualmente, a Rede é composta por 573 unidades; em 2008, foram aplicados 2 bilhões de reais no Programa Desenvolvimento da Educação Profissional, já em 2011 foram aplicados 5,8 bilhões^b; em 2008, a Rede contava com 36.628 servidores e, em 2012, já possui 60.366.

Nesse processo de expansão, autores como Kuenzer⁴, Grabowski e Ribeiro⁵, e Veloso⁶ têm destacado a carência de avaliações de eficácia, eficiência e efetividade dos programas de EPCT, bem como de seus impactos na qualidade da educação, nos níveis de escolaridade, na qualidade e na competência da força de trabalho.

No MEC, o papel de monitorar e avaliar o desempenho da Rede Federal cabe à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC), que tem a atribuição de elaborar e construir os indicadores que mensurem a consecução das metas propostas para a RFEPCT.

Contudo, no âmbito do governo federal, não é só o MEC que pode realizar esta tarefa: reformas na estrutura organizacional do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal vêm direcionando suas ações justamente para o exame dos resultados da ação pública em conjunto com o exame de conformidades, este último,

^a O Colégio Pedro II foi integrado à RFEPCT em 2012, mediante a promulgação da Lei 12.677, de 25/06/2012; e as Escolas Médias de Agropecuária Regional (EMARC) da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac) foram integradas à RFEPCT, por meio do Decreto nº 7.952, de 12/03/2013.

^b Vale destacar que os dados de 2012 não incluem os gastos de pessoal para manutenção da Rede Federal, como no PPA anterior, pois a sistemática, atualmente adotada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, destinou um programa específico para pagamento de servidores ativos do MEC (Programa 2109 – Gestão e Manutenção).

excessivamente concentrado nos meios e nos processos de gestão. Como consequência, a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão subordinado à Presidência da República, também pode auxiliar os gestores no cumprimento de suas metas exercendo atividades de monitoramento e avaliação.

Um dos instrumentos para isso são as Auditorias Anuais de Contas (AAC), que subsidiam a prestação de contas dos gestores federais ao Tribunal de Contas da União (TCU). Nesse caso, a CGU auxilia o Órgão de Controle Externo no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da União (conforme estabelecido no art. 74, inciso IV da Constituição Federal)⁷; atua conjuntamente com os gestores, na condição de órgão do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades (conforme estabelecido no art. 70 da Constituição Federal), considerando os programas de governo dos órgãos e entidades da administração pública federal; e contribui para o exercício do controle social, na medida em que pode consolidar nos relatórios de auditoria anual de contas o resultado da apuração de denúncias e representações (conforme o art. 24 da Lei nº 10.180/2001)⁸.

Desse modo, a CGU é chamada a aprimorar e ampliar seus métodos e técnicas de controle para além do exame de conformidades, com foco no desempenho e aperfeiçoamento da gestão e dos programas públicos.

Este é o contexto que desperta meu interesse pelo tema, visto que sou Analista de Finanças e Controle (AFC) e Chefe de Divisão na Coordenação-Geral de Auditoria da Área da Educação II da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU (DSEDUII/SFC/CGU). Além de auditar a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) e o Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de Brasília (IFB), reviso os trabalhos desenvolvidos pelas 26 CGU-Regionais nos Estados nas 41 instituições de ensino da RFEPCT, voltados à auditoria e avaliação da execução dos programas federais de EPT.

Meu interesse é ainda maior, pois, na condição de aluna da segunda turma do curso de 'Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas', promovido pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz) e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), tenho tido a oportunidade de conviver com alunos e professores de diversos ministérios, instituições de pesquisa e universidades, que, profissionalmente, auxiliam no planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Única servidora da CGU no curso, percebo as aulas como um espaço denso de debates, discussões e acordos sobre temas diferenciados. Ao longo do Curso, despertou minha atenção o posicionamento crítico de vários professores e alunos que parecem considerar o controle como uma atividade voltada ao exame da conformidade dos atos administrativos, enquanto somente os avaliadores de políticas poderiam ser capazes de obter melhorias em organizações, programas e atividades governamentais.

Diversos autores afirmam que o foco do controle governamental é a lei, que incide *a posteriori* e aos processos e que a obrigatoriedade da prestação de contas promove a cultura de desconfiança no setor público, dentro e fora da Administração^{9,10,11}. Do mesmo modo, entendem que a cultura gerencialista gerou complexos mecanismos legislativos e técnico-burocráticos de valorização de metodologias em detrimento do conhecimento, de valorização da perspectiva do financiador das políticas em detrimento da perspectiva do beneficiário, de busca da imparcialidade ao invés da pluralidade e apropriação do universal¹².

Essa cultura, da qual discordo, baseia-se na imposição de controles limitadores da atuação discricionária do administrador público e penaliza-o pela sua conduta, reduzindo sua criatividade e sua capacidade de ação e resolução de problemas na concretização de políticas públicas. Motivada por essa discordância e por trabalhar diretamente com as atividades de controle interno voltadas à política de educação profissional e tecnológica do MEC, conhecendo suas limitações e potencialidades, decidi que **o tema desta dissertação** seria a “avaliação de desempenho da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica realizada pela CGU nas Auditorias Anuais de Contas”.

A todo momento, a CGU é demandada a apresentar avaliações críticas quanto ao desempenho das políticas e ações da Rede Federal, mas a fragmentação de metas da EPT, dispersas em diversos planos, programas e ações do Ministério da Educação, somadas à carência de estudos avaliativos sobre a educação profissional e tecnológica, impede a geração de um *feedback* oportuno do controle interno aos gestores da educação profissional.

Com base nessas considerações, a dissertação se propõe a responder à seguinte **pergunta-problema**: em que medida a CGU pode contribuir para o alcance das metas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ao avaliar o desempenho da Rede nas Auditorias Anuais de Contas?

Os **raciocínios hipotéticos** com os quais trabalho para responder tal pergunta-problema são: a CGU pode avaliar e, portanto, contribuir para o alcance das metas da

RFEPCT, fornecendo informações úteis e regulares para o aprimoramento das áreas finalísticas da Rede. Contudo, o grau de contribuição da CGU está intrinsicamente relacionado com o que o MEC espera da Rede – com o conceito de desempenho estabelecido pelo MEC para a EPT em nível federal.

Portanto, na medida em que se identifique o que o MEC define como “desempenho” para a RFEPCT, a CGU passa a ter mais condições de diminuir o distanciamento das expectativas entre aqueles que formulam, executam e se beneficiam com os serviços prestados pelo sistema federal de educação profissional, científica e tecnológica. Nas AAC, por exemplo, as avaliações podem ser direcionadas para revelar as barreiras significativas à implementação da política de EPT e os fatores que podem aumentar as chances de sucesso, no sentido de oferecer os elementos de intervenção aos responsáveis pela administração pública, de contribuir para a melhoria da capacidade de prestar contas das organizações públicas e de ajudar na alocação de objetivos e responsabilidades.

Ao promover maior participação, comunicação e diálogo entre as partes envolvidas nas AAC, a CGU também pode estimular o processo de conscientização do servidor público federal, que mesmo sendo dotado de interesses e percepções individuais, passa a agregar as metas do MEC às tarefas habituais de sua responsabilidade. Nesse sentido, a Controladoria pode auxiliar gestores a desenvolver processos de mudança organizacional relacionadas às relações de trabalho e de poder (maior democratização, transparência e *accountability*^c), aos custos e aos resultados organizacionais.

Para compreender em que medida esse raciocínio hipotético contribui para responder e explicar a pergunta-problema, resolvi analisar as avaliações de desempenho da RFEPCT realizadas pela CGU e apresentadas nos relatórios de AAC, relativas aos três primeiros anos de integração das instituições federais (2009, 2010 e 2011).

A análise das avaliações de desempenho se constitui em relevante interesse para a CGU e para as instituições auditadas, na medida em que se busca aumentar a credibilidade das intervenções e recomendações do órgão de controle e evitar a tomada de decisões, por parte dos gestores, baseadas em avaliações malfeitas de programas e serviços em prejuízo dos resultados esperados e dos beneficiários finais (alunos,

^c Na língua portuguesa, *accountability* é ainda um termo de difícil tradução. Mesmo na língua inglesa o termo é ambíguo. Quirk¹² chama a atenção para os três propósitos principais da *accountability* na Administração Pública: direcionar e orientar a ação administrativa; aferir o desempenho e os resultados; e garantir sua probidade e integridade. Ao longo desse trabalho, utilizaremos a expressão no sentido de “responsabilização” dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado de sua gestão, perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas.¹²

comunidades, setores produtivos). Com efeito, o resultado desta dissertação pode impactar de forma positiva na qualidade das Auditorias Anuais de Contas da Rede Federal, prevenindo deficiências nos relatórios, que possam prejudicar a validade dos trabalhos, a imagem de integridade dos auditores e da própria entidade que eles representam. Pretende-se estabelecer uma relação mais harmoniosa e integrada com os gestores da educação profissional e, sobretudo, saber conduzi-los à melhor governança. A intenção é aprimorar os trabalhos da CGU para que as equipes de auditoria consigam auxiliar os gestores no cumprimento das metas propostas para a Educação Profissional, investigando as falhas, identificando as causas e propondo soluções inovadoras e consistentes com a realidade apresentada.

A produção de novas relações institucionais entre a ENSP/Fiocruz, o IPEA e a SFC/CGU, mediante o intercâmbio de saberes e interesses voltados à regulação democrática da utilização de recursos públicos e à gestão eficiente do Estado na Educação Profissional e Tecnológica, marca a relevância interinstitucional da pesquisa. Este estudo abre espaço para que se apresentem novas formas de integração entre CGU, órgão em que trabalho, com as instituições de governo em que estudo, ENSP e IPEA, que se destacam na produção, articulação e disseminação de conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro. Tratará, ainda, de expor o funcionamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, a partir dos normativos que a institui.

Para testar o raciocínio hipotético de que o resultado das avaliações de desempenho realizadas pela CGU nas Auditorias Anuais de Contas está intrinsecamente relacionado com o conceito de desempenho estabelecido pelo MEC para a EPT em nível federal, a dissertação foi estruturada em cinco capítulos.

O primeiro capítulo refere-se às “*Considerações Metodológicas*”. Nele são abordados o objeto e os objetivos da dissertação; o levantamento, a sistematização e a análise das informações; e os aspectos éticos da pesquisa.

O segundo capítulo, “*Avaliação de Políticas Públicas e Tendências do Controle para Resultados*”, constitui-se em uma revisão sistemática sobre os conceitos e aspectos teóricos que embasam a dissertação. Para tanto, divide-se em quatro tópicos: (i) políticas públicas: conceitos básicos, principais elementos e ciclo de políticas; (ii) avaliação de políticas públicas; (iii) conceito de desempenho, suas principais dimensões e os desafios para a institucionalização de modelos de gestão para resultados no setor público, sobretudo quanto à necessidade de reinvenção do papel dos órgãos de controle; e (iv) características do controle exercido pela CGU nas AAC.

O terceiro capítulo, “*Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica*”, aborda o processo de organização e expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). Este processo é explicado em 4 tópicos relacionados ao “ciclo de vida”/“ciclo de gestão” de políticas e programas: identificação dos problemas e demandas sociais e definição da agenda voltada à EPT; formulação (detalha, em ordem cronológica, os normativos que resultaram na consolidação da Rede e os critérios que subsidiaram o processo); implementação (apresenta as estratégias de atuação, formas de financiamento, os resultados alcançados); e avaliação (apresenta os sistemas de monitoramento e indicadores instituídos pelo MEC e revela a carência de pesquisas de avaliação da RFEPCT desde a sua reorganização). O intuito é demonstrar a complexidade de metas e objetivos da Rede para sistematizá-los no capítulo seguinte.

O quarto capítulo, “*Contribuições das AAC da CGU à Avaliação da RFEPCT*”, revela até que ponto os relatórios de AAC trazem uma análise do desempenho da Rede Federal segundo o aparato regulatório que define suas metas e objetivos, se os itens mensuráveis entraram no escopo da auditoria, se os itens mensuráveis foram efetivamente avaliados, se há registro das causas que levaram ao sucesso ou insucesso das avaliações, se há recomendações pertinentes e se foram atendidas.

O quinto capítulo, “*Análise dos Resultados*”, traz uma análise dos dados, indicando as características gerais e destacando os pontos positivos e negativos tanto do sistema de monitoramento e avaliação do MEC para a RFEPCT quanto das avaliações sobre o desempenho da RFEPCT, realizadas pela CGU nas Auditorias Anuais de Contas.

Em “*Considerações Finais*”, busca-se contribuir para o aprimoramento das ações executadas pela RFEPCT e pela CGU, indo além das conclusões apresentadas no capítulo anterior que se referem ao universo analisado. São apresentadas orientações para aperfeiçoar o sistema de monitoramento e avaliação da RFEPCT e para melhorar a qualidade das Auditorias Anuais de Contas da CGU, no que tange à avaliação das ações finalísticas da RFEPCT.

1. Considerações Metodológicas

Neste capítulo são abordados: 1) objeto de estudo; 2) objetivos; 3) levantamento das informações; 4) sistematização das informações; 5) análise das informações; e 6) considerações sobre os aspectos éticos.

1.1. Objeto de estudo

As avaliações de desempenho da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) realizadas pela CGU nas Auditorias Anuais de Contas (AAC) no período de 2009 a 2011.

1.2. Objetivos

O **Objetivo Geral** (OG) da pesquisa é analisar a avaliação de desempenho da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) realizadas pela CGU e apresentadas nos relatórios de AAC dos exercícios de 2009, 2010 e 2011.

A partir dessa análise foram identificados os pontos fortes e fracos das referidas avaliações, tendo como foco sua capacidade de contribuir efetivamente para o alcance das metas e para a melhoria de desempenho da RFEPCT. Com isso, produziram-se recomendações de aperfeiçoamento para o MEC (quando da definição de suas metas e indicadores) e para a CGU (na melhoria do processo de trabalho, de forma a subsidiar a tomada de decisão dos gestores do programa educacional).

Para produzir esse Objetivo Geral, foi necessário alcançar os seguintes **Objetivos Específicos (OE)**:

OE1) Identificar os indicadores de desempenho da Rede Federal, definidos pelo MEC;

OE2) Analisar os relatórios de Auditoria Anual de Contas realizados pela CGU no período 2009 a 2011;

OE3) Analisar as informações levantadas em OE2, relacionando-as aos indicadores identificados em OE1.

Definidos os objetivos do estudo, apresentam-se, a seguir, as técnicas e procedimentos aplicados durante o processo de levantamento das informações necessárias para cumpri-los.

1.3. Levantamento das Informações

Para a **consecução do OE1** - *Identificar os indicadores de desempenho da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) definidos pelo*

MEC - foram aplicadas técnicas de levantamento em fontes secundárias públicas, mais especificamente pesquisa documental e bibliográfica.

Os indicadores foram identificados a partir de um conjunto de normativos que os instituiu: (1) Lei Nacional nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que dispõe sobre Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2010 (PNE 2001-2010)¹⁴; (2) Projeto de Lei Nacional nº 8.035/2010, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 (Projeto PNE 2011-2020)¹⁵; (3) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 24 de abril de 2007¹⁶, que pode ser entendido como um conjunto de programas que, teoricamente, visam a concretizar as metas quantitativas estabelecidas no PNE 2001-2010¹⁷; (4) Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011 (PPA 2008-2011)¹⁸, (5) Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia¹⁹.

Consideraram-se de igual importância para identificação dos indicadores da RFEPCT os (6) Termos “Acordo de Metas e Compromissos” (TAM), firmados entre MEC e cada instituição de ensino, para fins de estruturação, organização e atuação em Rede, cuja condição pressupõe a obrigação do estabelecimento de relações entre os institutos e o compartilhamento de ideias e ações para cumprimento das metas definidas pelo MEC para a EPT em nível federal; e o documento (7) “Manual para Produção e Análise de Indicadores da Rede Federal de EPCT”²⁰, elaborado pela SETEC/MEC, que corporifica 12 indicadores acadêmicos e de gestão da REPCT.

Para a **consecução de OE2** - *Levantar, nos relatórios de Auditoria Anual de Contas (AAC) realizados pela CGU no período 2009 a 2011, os elementos e indicadores que se referem ao desempenho da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT)* - também envolveram pesquisa bibliográfica e documental em bases de dados administrativos de acesso público.

Foram analisados 75 relatórios de AAC, sendo 25 referentes ao ano de 2009, 27 ao ano de 2010 e 23 ao ano de 2011, conforme apresentado no Anexo A. Os Relatórios abrangeram 39 instituições de ensino, além da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), segregados por ano (2009, 2010 e 2011) e por área de gestão auditada (gestão operacional).

Atualmente a RFEPCT é composta por 41 instituições de ensino. Nota-se que a CGU não realizou AAC em todas as instituições. Além disso, três unidades não fizeram parte da pesquisa: o Instituto Federal Sudeste de Minas Gerais e o Instituto Federal do Rio de Janeiro, não selecionados pelo TCU para prestar contas no período de 2009 a

2011, e o Colégio Pedro II, integrado à RFEPCT em 2012, mediante a promulgação da Lei 12.677, de 25/06/2012²¹. No entanto, percebe-se que instituições de todos os estados da federação foram auditadas no período da pesquisa com variação da frequência anual.

Nas unidades selecionadas para julgamento, formaliza-se o processo de contas, onde são apensados o relatório de AAC, o certificado e o parecer do controle interno, seguindo para pronunciamento ministerial e posterior à remessa ao Órgão de Controle Externo. O relatório de AAC deve prover o Tribunal de visão sistêmica sobre os resultados da gestão e sobre as principais ações empreendidas pelos gestores na consecução das políticas públicas.

É bom lembrar que o TCU é o demandante das AAC, o qual compete a expedição anual de orientações técnicas à CGU, detalhando os objetos, os objetivos e a abrangência das avaliações. A partir das orientações do TCU, o Órgão de Controle Interno elabora um conjunto de técnicas e procedimentos para realização de seus trabalhos.

Considerando o escopo da pesquisa, o Quadro 1 sintetiza os conteúdos exigidos pelo Tribunal nas avaliações de desempenho da RFEPCT, os quais não sofreram mudanças significativas no período analisado.

Quadro 1: Conteúdos exigidos pelo Tribunal de Contas nas Auditorias de Contas

2009, 2010 e 2011
<p><u>Primeiro Conteúdo.</u> Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas (físicas e financeiras) planejados e/ou pactuados para o exercício, identificando as causas de insucessos no desempenho da ação administrativa e as providências adotadas. No exercício de 2009, o Tribunal detalha o que a CGU deve abordar nas avaliações: a) Programas de governo ou programa de trabalho da unidade jurisdicionada 1. Programa/Ação Administrativa; 2. Objetivos gerais e específicos; 3. Metas previstas (unidade); 4. Resultados alcançados; 5. Avaliação crítica dos resultados alcançados e do desempenho da unidade jurisdicionada; 6. No caso em que não houver atingimento das metas, relacionar os fatos que prejudicaram o desempenho administrativo e as providências adotadas.</p>
<p><u>Segundo Conteúdo:</u> Avaliação sobre a utilidade e mensurabilidade dos indicadores utilizados para avaliar o desempenho da gestão, bem como dos controles internos implementados pelos gestores para evitar ou minimizar os riscos inerentes à execução orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, conforme as informações abaixo: a) Nome do Indicador, acompanhado da descrição e avaliação da sua qualidade e da sua confiabilidade. a.1) Os indicadores deverão seguir o princípio da seletividade: deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar. a.2) Para ser satisfatório, o indicador deverá apresentar as seguintes características: I. Representatividade: o indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função; o enfoque deve ser no produto: medir aquilo que é produzido, identificando produtos intermediários e finais, além dos impactos desses produtos; II. Homogeneidade: na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas;</p>

2009, 2010 e 2011

III. Praticidade: garantia de que o indicador realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais. Para tanto, deve ser testado;

IV. Validade: o indicador deve refletir o fenômeno a ser monitorado;

V. Independência: o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos à ação do gestor;

VI. Simplicidade: o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso;

VII. Cobertura: os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardados os princípios da seletividade e da simplicidade;

VIII. Economicidade: as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, em outras palavras, a manutenção da base de dados não pode ser dispendiosa;

IX. Acessibilidade: deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores;

X. Estabilidade: a estabilidade conceitual das variáveis componentes e do próprio indicador bem como a estabilidade dos procedimentos para sua elaboração são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.

a.3) Para que haja confiabilidade, é necessário que a fonte dos dados utilizada para o cálculo do indicador seja confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.

Fonte: *Decisões Normativas TCU nºs 94/2008, 110/2010 e 117/2011.*^{22,23,24}

Com base na identificação dos indicadores da Rede, obtido em **OE1**, e da análise das avaliações de desempenho das instituições de ensino, contidas nos relatórios anuais de contas dos exercícios de 2009, 2010 e 2011, obtido em **OE2**, **foi possível relacionar estas informações e apresentar** em que medida a CGU pode contribuir no cumprimento das metas institucionais propostas pelo MEC para a Rede Federal de EPCT. Com este procedimento técnico, atingiu-se o **OE3**: *analisar as informações levantadas em OE2, relacionando-as aos indicadores identificados em OE1.*

1.4. Procedimentos de Sistematização e Análise das Informações Levantadas

Com base nos objetivos da pesquisa, as informações levantadas foram sistematizadas em 4 eixos categóricos que orientaram a análise posterior: (1) Matriz de Indicadores da RFEPCT; (2) procedimentos utilizados nas avaliações e estrutura do relatório de AAC; (3) avaliações de desempenho agrupadas por exercício (2009, 2010 e 2011) e analisadas de acordo com os critérios do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (Joint Committee^d)*²⁵ e com foco na Matriz de Indicadores da RFEPCT; e (4) consignação dos principais resultados das análises dos relatórios com vistas a responder à pergunta-problema desta dissertação: em que medida a CGU pode contribuir para o alcance das metas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ao avaliar o desempenho da Rede nas Auditorias Anuais de Contas.

A seguir, uma breve descrição dessas categorias:

^d O *Joint Committee* é uma associação internacional de avaliadores de programas que oferece uma padronização de procedimentos na condução de processos avaliativos. O método foi inicialmente concebido para estudos avaliativos na área educacional (1ª edição em 1981) e, por ter sido submetido a aprimoramentos, atualmente é referência no campo da avaliação de programas e das meta-avaliações em todas as áreas do conhecimento²⁵.

1.4.1. Matriz de Indicadores da RFEPCT

A partir da análise de 7 normativas referidas no item 2.3, foram identificados 28 indicadores: 2 relativos ao PNE 2001-2010 e ao Programa 1062 do PPA 2008-2011, 14 relativos a ações orçamentárias que compõem o Programa 1062 e 12 previstos no Manual de Indicadores da RFEPCT.

O Quadro 2 demonstra como se identificou os 28 indicadores, extraindo dos 7 normativos objetivos/metapas/ações mensuráveis e materializados em um valor ou medida.

Os 28 indicadores são: (1) Índice de alunos matriculados no Ensino Técnico de Nível Médio; (2) Índice de alunos matriculados no Ensino Tecnológico de Nível Superior, (3) Número de alunos matriculados em todos os níveis e modalidades de ensino, (4) Índice de alunos assistidos em todos os níveis e modalidades de ensino, (5) Número de unidades modernizadas, (6) Número de volumes disponibilizados, (7) Número de servidores capacitados, (8) Número de veículos adquiridos, (9) Número de instituições apoiadas, (10) Número de unidades ampliadas, (11) Número de vagas ofertadas no ensino a distância, (12) Número de unidades reestruturadas, (13) Uma escola implantada, (14) Número de unidades implantadas, (15) Número de subsistemas implantados, (16) Número de pessoas atendidas, (17) Relação Candidato/Vaga, (18) Relação Ingressos/Matrícula, (19) Relação Concluintes/Matrícula, (20) Índice de Eficiência Acadêmica/Concluintes, (21) Índice de Retenção do Fluxo Escolar, (22) Relação de Alunos/Docentes, (23) Índice de Titulação do Corpo Docente, (24) Gastos Correntes por Aluno, (25) Percentual de Gastos com Pessoal, (26) Percentual de Gastos com Outros Custeios, (27) Percentual de Gastos com Invest. em Relação aos Gastos Totais, (28) Número de Matriculados classificados de acordo com a Renda Familiar Per Capita.

Quadro 2: Forma de obtenção dos indicadores da Matriz de Indicadores da RFEPCT

Normativos	Objetivos/Ações/Metas	Indicadores	Indicadores
PNE 2001-2010 Anexos B e C	25 objetivos	<p>Objetivo 5. Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de EPT, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação de nível técnico aos alunos nelas matriculados ou egressos do ensino médio.</p> <p>Objetivo 6. Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de EPT, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de educação profissional permanente para a população em idade produtiva e que precisa se readaptar às novas exigências e perspectivas do mercado de trabalho.</p>	Indicadores 1 e 2.
Projeto PNE 2011-2020 Anexo B	2 metas Meta 10 (8 estratégias) Meta 11 (10 estratégias)	Meta 11. Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta. Projeto ainda não promulgado.	Não há indicadores na Matriz.
PDE/2007 Anexo B	4 ações	Ação 1: Criação de 150 novas escolas técnicas nas cidades-pólo, abrindo 200 mil novas vagas até 2011.	Indicador 3 e 14.
PPA 2008-2011 Anexos B e D	1 objetivo do Programa 1062 e 21 objetivos das ações orçamentárias	2 indicadores do Programa 1062 e 14 ações que se traduzem em medidas.	Indicadores 1 a 16.
Lei nº 11.892/2008 Anexo E	9 finalidades e 6 objetivos	As finalidades e objetivos detalham a forma e o foco de atuação da Rede Federal, mas não foram traduzidos em indicadores. Por exemplo, estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo; promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais; orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais.	Não há indicadores na Matriz.
TAM Anexo F	19 metas	Não há evidências de que foram realizados estudos prévios para validar os percentuais e números previstos em algumas metas desse acordo, como por exemplo, que o número de alunos matriculados deva atingir 90% do número de vagas ofertadas (Meta 1) ou que deva existir 20 alunos por professor (Meta 3). Por esse motivo, as metas propostas não fizeram parte da Matriz de Indicadores da Rede.	Não há indicadores na Matriz.
Manual para Produção e Análise de Indicadores da RFEPCT Anexo B	12 indicadores	Não guardam correspondência direta com os objetivos e metas claramente identificáveis nos normativos anteriores, mas fizeram parte da Matriz, por três motivos: sua utilização se tornou obrigatória, por meio do Acórdão TCU-Plenário nº 2.267/2005 ²⁶ , são os únicos que o MEC definiu metodologia de cálculo e porque foram objeto das avaliações de desempenho, realizadas pela CGU nas AAC de 2009 a 2011.	Indicadores 17 a 28.

Fonte: PNE 2001-2010, Projeto PNE 2011-2020, PDE/2007, PPA 2008-2011, Lei nº 11.892/2008, TAM e Manual para Produção e Análise de Indicadores da RFEPCT

A existência de 28 indicadores poderia apontar que o MEC tem uma definição clara e detalhada de “desempenho” para a RFEPCT. Contudo, o processo de identificação desses indicadores revelou-se extremamente difícil, dada a evidência de que os normativos não se articulam entre si e apresentam uma multiplicidade de objetivos, na maioria das vezes não traduzidos em indicadores e metas oficiais de governo e claramente identificáveis. Tentemos ilustrar isso.

O PNE 2001-2010 contém 25 objetivos estratégicos para a EPT, contudo, as únicas estratégias mensuráveis e que podem ser expressas em indicadores numéricos são a triplicação do “*número de matriculados no ensino técnico e no ensino tecnológico*” a cada cinco anos. Nota-se que os indicadores retratam situações desejáveis em nível nacional (macro), relativas a todas as redes públicas e privadas de EPT do Brasil em âmbito federal, estadual, municipal, mas que não dizem respeito, especificamente, à Rede Federal.

Destaque-se que o projeto de elaboração do PNE 2011-2020 também não foi utilizado, pois se previa a sua promulgação que até o momento da elaboração desta dissertação, fato que não ocorreu.

O PDE deveria materializar em metas claras os objetivos estratégicos do referido PNE, no entanto, as únicas metas identificáveis é a implantação de 150 *Campi* dos Institutos Federais de 2008 a 2010, que está expressa na ação orçamentária 1H10 (Expansão da Rede Federal), vinculada ao Programa 1062; e a oferta de 200mil novas vagas até 2011.

O PPA 2008-2011 apresenta 16 indicadores relacionados à EPT: 2 do Programa 1062 que expressam os objetivos estratégicos de triplicação do *número de vagas no ensino técnico e tecnológico* em nível nacional; e 14 indicadores quantitativos das ações orçamentárias que compõem o referido Programa. Nota-se, porém que as 14 ações não estão articuladas diretamente aos objetivos estratégicos do PNE 2001-2010.

A Lei de Reorganização da Rede Federal (Lei nº 11.892/2008) apresenta diversas finalidades e objetivos das instituições de ensino, porém, não estão traduzidas em indicadores mensuráveis em nenhum documento oficial do MEC, com metodologia de cálculo que embase a sua utilização.

O Termo “Acordo de Metas e Compromissos”, firmado entre MEC e os Institutos Federais (IFs), apresenta 19 metas de curto (2013) e médio (2016) prazos, com validade estendida até 2022. Esse documento é o único que se articula organicamente com a Lei de Reorganização da Rede Federal, porém as metas propostas não fizeram parte da Matriz de Indicadores da RFEPCT. A explicação para esse fato é que, das 19 metas,

apenas 5 podem ser expressas em indicadores, mas essas 5 não foram elaboradas com base em parâmetros claros de desempenho e não vieram acompanhadas de metodologia de cálculo que balizassem o acompanhamento de seus resultados por meio de indicadores.

Em relação ao Manual de Indicadores da RFEPC, pode-se dizer que, teoricamente, o documento guarda consonância com os normativos que definem os objetivos das instituições de ensino. Digo “teoricamente”, porque o manual não estabelece padrões de desempenho a serem seguidos pela rede de organizações. Apesar de não haver parâmetros, os indicadores fizeram parte da Matriz, por três motivos: sua utilização se tornou obrigatória, por meio do Acórdão TCU-Plenário nº 2.267/2005²⁶, são os únicos que o MEC definiu metodologia de cálculo e porque foram objeto das avaliações de desempenho, realizadas pela CGU nas AAC de 2009 a 2011.

1.4.2. Procedimentos e técnicas utilizadas nas avaliações de desempenho e estrutura do relatório de AAC

A compreensão dos procedimentos e técnicas empregadas nas avaliações e o entendimento da estrutura do relatório de AAC foram obtidos com base na leitura dos principais documentos que viabilizam as ações da CGU nas AAC: o “Manual de auditoria anual de contas”²⁷; a “Matriz de planejamento e boas práticas”²⁷; os três procedimentos de auditoria empregados na AAC, especificamente voltados à atividade finalística da Rede; os relatórios de auditoria; e os registros atualizados das providências adotadas pelos gestores para cumprimento das recomendações da CGU.

O “Manual de auditoria anual de contas” tem por objetivo orientar as unidades de controle interno quanto à organização, à interlocução interna (auditores) e externa (gestores) e à forma de execução do processo de contas ordinárias dos gestores dos órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno no âmbito do Poder Executivo Federal²⁷.

A “Matriz de planejamento e boas práticas” deve ser elaborada na fase de planejamento da auditoria e visa apresentar ao dirigente da unidade auditada o escopo dos trabalhos e os principais riscos aos quais a unidade está submetida²⁷.

Os procedimentos de auditoria são elaborados pelo Órgão Central da CGU, em consonância com os conteúdos exigidos pelo TCU. São eles: “Informação básica da Ação”, “Avaliação dos indicadores utilizados” e “Resultados quantitativos e qualitativos”.

Os relatórios de auditoria se estruturam da seguinte forma: **Parte 1: Análise Gerencial:** Contém registros denominados “análise”, que consiste na apresentação sucinta e conclusiva dos “achados da auditoria”, com base nos conteúdos requeridos

pelo Tribunal; e **Parte 2: Achados da Auditoria:** Contém os registros denominados “informações” e “constatações”, produzidos a partir dos trabalhos de planejamento da auditoria e dos trabalhos de campo, bem como da interação com os gestores²⁷.

Registro do tipo “análise” consiste em registro conclusivo, em conformidade com a Decisão Normativa do TCU que trata dos processos de contas. Deve ser elaborado considerando as constatações e informações produzidas a partir dos trabalhos de campo e interação com os gestores. Deverão conter as causas e recomendações estruturantes, discutidas nas reuniões de busca conjunta de soluções²⁷.

Conceituam-se “informações” como registros sobre as normalidades da gestão, os fatos ou contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto da gestão ou ainda impactos positivos, ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações de uma unidade, tais como melhorias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou especificamente operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que resultem em ganhos, claramente identificados, de desempenho e/ou de qualidade) e economias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que redundem em ganhos financeiros, obrigatoriamente mensuráveis). Informações não contêm recomendação²⁷.

Por fim, as “constatações” são registros sobre as situações indesejáveis identificadas, devidamente evidenciadas. Em geral apontam a existência de dificuldades, equívocos, condições adversas autônomas e/ou exteriores à unidade objeto de exame e/ou situações que carecem de ajustes quando de seu confronto com critérios técnicos, administrativos e legais. Requerem a elaboração de recomendações e devem ser classificadas pela autoridade certificadora como falhas formais, médias ou graves, por ocasião da certificação²⁷.

1.4.3. Avaliações de desempenho agrupadas por exercício (2009, 2010 e 2011) e analisadas de acordo com os critérios do *Joint Committee* e com foco na Matriz de Indicadores da RFEPCT

Para garantir o rigor ético e científico da pesquisa, os relatórios foram analisados com base na adaptação de critérios de qualidade, validade e fidedignidade estabelecidos pelo *Joint Commmittee on Standards for Educacional Evaluation (Joint Committee)*²⁵.

Os critérios do *Joint Committee* estão organizados em 4 categorias/padrões/normas: **utilidade**, que se refere ao atendimento das necessidades de informação dos usuários; **viabilidade**, que observa se a avaliação é realista e com custos que justifiquem a sua realização; **propriedade**, relacionada à condução ética da

avaliação, com respeito ao bem-estar dos envolvidos; e **precisão**, quanto à divulgação de informações tecnicamente adequadas de julgamento de mérito ou de valor.

Foram aplicados os 30 critérios do *Joint Committee* apresentados no livro de Worthen, Sanders e Fitzpatrick²⁵, todos detalhados no Anexo G e adaptados a esta pesquisa. Também foram utilizados como fonte de adaptação os critérios do *Joint Committee* ajustados por Hedler²⁸ e Balbim *et al*²⁹. Os critérios foram desmembrados em 35 itens de verificação.

Os 75 relatórios de auditoria objeto da pesquisa foram agrupados por exercício auditado (2009, 2010 e 2011) para se ter uma dimensão da organização e dos resultados das AAC nos períodos analisados, conservando a série histórica dos fatos relatados. Como esta dissertação se presta a analisar as avaliações de desempenho da Rede Federal, parte-se do princípio de que as avaliações individuais, de cada instituição de ensino, poderiam ser consolidadas em um único relatório de avaliação da Rede Federal se fossem realizadas a partir de uma metodologia prévia capaz de parametrizar os resultados das avaliações anuais. Dessa forma, analisaram-se as avaliações de desempenho segundo os critérios do *Joint Committee* com base nas ações e indicadores identificados na Matriz de Indicadores da RFEPCT e atribuíram-se pontuações para o grupo de relatórios de 2009, 2010 e 2011.

Conforme adotado por Worthen *et al*²⁵, os critérios foram aplicados da seguinte maneira: SIM (S), ou seja, o critério foi atendido; NÃO (N), o critério não foi atendido; ou o critério foi PARCIALMENTE ATENDIDO (PA). Cada resposta (S, N ou PA) recebeu uma pontuação para que os itens parcialmente atendidos também fossem considerados. As pontuações foram atribuídas da seguinte forma: SIM (2 pontos); PA (1 ponto) e NÃO (0 ponto). Como são 35 itens de verificação, a nota máxima atribuída a um conjunto de relatórios são 70 pontos (35 vezes 2). Portanto, o resultado final da análise de cada conjunto de avaliações de desempenho anuais (2009, 2010 e 2011):

- ATENDE AOS CRITÉRIOS, quando recebe pontuação maior ou igual a 90% da pontuação máxima, ou seja, maior ou igual a 63 pontos;
- NÃO ATENDE AOS CRITÉRIOS, quando recebe pontuação menor ou igual a 50% da pontuação máxima, ou seja, 35 pontos;
- ATENDE PARCIALMENTE AOS CRITÉRIOS, quando recebe pontuação entre 50% a 90%, ou seja, entre 35 pontos e 63 pontos.

O maior desafio em se adotar os critérios do *Joint Committee* reside na demonstração, descrição e análise das avaliações de desempenho com base em princípios válidos e confiáveis.

Dos 30 critérios distribuídos em 35 itens (Anexo G), 12 foram considerados afirmativos, ou seja, “todos os relatórios atendiam aos critérios” (SIM); 3 foram considerados negativos, isto é, nenhum relatório atendia aos critérios (NÃO) e 4 foram desmembrados em mais de um item. O Quadro 3 contém uma síntese de justificativas de adaptação dos critérios, como demonstrado a seguir:

Quadro 3: Justificativa para adaptação dos critérios do *Joint Committee*

Crítérios	Justificativa da adaptação
Utilidade	
A1 Identificação dos interessados	
A2 Credibilidade do avaliador	Desmembrados em dois itens para assegurar o alcance de seus significados
A.2.1 Equipes treinadas	Todos os relatórios atendem A2.1
A.2.2 Necessidade de especialistas	Nenhum relatório atende A2.2
A3 Alcance e seleção das informações	Desmembrado dois itens
A3.1 Despertam interesse	
A3.2 Viabilizam o alcance dos objetivos	
A4 Identificação dos valores	
A5 Clareza do relatório	Desmembrado em 4 itens
A5.1 Contexto e objetivos do programa	
A5.2 Escopo da avaliação	
A5.3 Resultados da avaliação	
A5.4 Conclusões da avaliação	
A6 Agilidade na produção e disseminação	Todos os relatórios atendem, diante dos prazos estipulados pelo TCU
A7 Impacto da avaliação (consequências)	
Viabilidade	
B1 Procedimentos práticos	Atendido em todos os relatórios, pois uma das etapas dos trabalhos de auditoria da CGU é a “Busca conjunta de soluções”
B2 Viabilidade política	
B3 Custo-efetividade	Todos os relatórios não atendem, pois demanda uma investigação mais aprofundada da relação entre os resultados e os recursos utilizados (tempo, dinheiro, servidores) na avaliação.
Propriedade	
C1 Orientações para o serviço	Todos os relatórios atendem. Fazem parte das normas da administração pública de forma geral e, em específico, das normas que regem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
C2 Acordos formais	
C3 Direitos dos indivíduos	
C4 Relações humanas	
C5 Avaliação completa e justa	
C6 Apresentação dos resultados da avaliação	Todos os relatórios atendem pelo mesmo motivo explicitado em C1 a C4
C7 Conflito de interesses	
C8 Responsabilidade fiscal	
Precisão	
D1 Documentação do programa	
D2 Análise do contexto	Nenhum relatório atende. Os procedimentos das avaliações de desempenho nas AAC não são previamente validados.
D3 Descrição e revisão de finalidades e procedimentos	
D4 Fontes de informações confiáveis	
D5 Informações válidas	
D6 Informações fidedignas	
D7 Informações revistas pelos pares	Todos os relatórios devem ser revisados pelo Órgão Central da CGU.
D8 Análise das informações quantitativas	
D9 Análise das informações qualitativas	
D10 Conclusões justificadas	
D11 Relatório imparcial	Todos os relatórios atendem pelo mesmo motivo explicitado em C1 a C4
D12 Meta-avaliação	Todos os relatórios não atendem, pois a CGU não adota tal procedimento

Fonte: Adaptado de Worthen, Sanders e Fitzpatrick²⁵; Hedler²⁸ e Balbim et al²⁹

A seguir, explica-se o Quadro 3:

a) Utilidade:

O **critério credibilidade do avaliador (item A2.1 Treinamento adequado para realizar a avaliação)** foi atendido em todos os relatórios, pois o caráter multidisciplinar da atividade de controle exige que a CGU mantenha, em seu quadro, servidores de diversas áreas do conhecimento com experiência técnica e capacidade profissional. O **critério credibilidade do avaliador (item A2.2 Necessidade de especialistas para realizar a avaliação)** foi considerado **não atendido**, uma vez que não foram convocados especialistas para colaborarem nas AAC. O **critério A6 Agilidade na produção e disseminação** foi considerado **atendido** em todos os relatórios, diante dos regulamentos do TCU, que estabelecem o prazo de até 31 de julho para concluir os relatórios e as respectivas prestações de contas referentes ao exercício anterior. A seu turno, a CGU estabelece prazo para a publicação dos relatórios na internet, conforme disposto na Portaria nº 2.546, de 27/12/2010³⁰ (revogada pela Portaria nº 133, de 18/01/2013). Conforme previsto no artigo 2º da Portaria CGU nº 262/2005, a Unidade Jurisdicionada (UJ) responsável pela apresentação das contas manterá, em seu sítio eletrônico na internet, página com o título "Processos de Contas Anuais", com âncora apontando para o endereço www.cgu.gov.br/relatorios/RA999999, onde 999999 indicará o número do relatório a ser disponibilizado pelo órgão de controle interno para a divulgação.

b) Viabilidade:

O **Critério B1 Procedimentos práticos** foi considerado **atendido** em todos os relatórios, porque as recomendações sempre são elaboradas em conjunto com reitor e equipe por ele designada para assegurar sua viabilidade, etapa denominada "Busca conjunta de soluções". O **Critério B3 Custo-efetividade** foi considerado **não atendido em todos os relatórios**, pois a obtenção da relação custo-efetividade demanda uma investigação mais aprofundada entre o impacto das avaliações de desempenho no desempenho da RFEPCT e os recursos utilizados (tempo, dinheiro, servidores) nas avaliações.

c) Propriedade:

Os **critérios de propriedade (C1, C2, C3, C4, C6, C7 e C8)** foram considerados **atendidos** em todo o período avaliado (2009, 2010 e 2011), porque estão previstos nas normas da administração pública de forma geral e, em específico, nas normas que regem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Tem-se, como exemplo, o **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo**

Federal³¹, que estabelece regras de conduta e ética dos servidores do Sistema de Controle Interno (SCI), regras de execução do trabalho no SCI, regras quanto à opinião do SCI, à audiência do auditado e à forma de comunicação, bem como a **Portaria nº 2.546, de 27/12/2010**, destinada a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal sobre o acompanhamento do Plano de Providências Permanente (PPP), a elaboração do Relatório de Gestão e os procedimentos da AAC. O único critério do padrão propriedade que demanda investigação é o **C5 Avaliação completa e justa**, o qual dá margem à maior discricionariedade da equipe de auditoria quando da verificação e registro das boas práticas dos gestores na execução dos programas. A principal tendência do auditor é relatar os possíveis achados negativos para estimular a correção de desvios, contudo na estrutura do relatório de auditoria reserva-se o campo denominado “Informação” para registro e análise dos ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações da instituição.

d) Precisão:

Nenhum relatório atendeu ao Critério D2 Análise de contexto, pois os procedimentos das avaliações de desempenho não foram elaborados com base em estudos previamente conduzidos com o objetivo de identificar os pontos críticos do programa, os quais poderiam influenciar seus processos e seus resultados. **O Critério D7 Informações revisadas pelos pares foi considerado atendido** em todos os relatórios. Há três momentos em que os relatórios são revisados: (1) pelo coordenador da equipe de auditoria, (2) pelo supervisor dos trabalhos (Chefe da CGU-Regional ou Coordenador-Geral do Órgão Central) e (3) pelos servidores do Órgão Central da CGU, lotado nas Coordenações-Gerais, no caso dos relatórios produzidos nas CGU-Regionais. Caso haja algum achado de auditoria de grande impacto para a gestão da Unidade auditada, poderá haver uma quarta revisão pelos Coordenadores-Gerais do Órgão Central da CGU, que se reúnem para apreciação conjunta e conclusiva da matéria. Não foi possível identificar se os coordenadores e supervisores lotados nas CGU-Regionais revisaram seus trabalhos, no entanto todos os relatórios de AAC foram revisados pelos servidores da Divisão de Educação Profissional e Tecnológica (Divisão EPT) da Coordenação-Geral de Auditoria da Área da Educação II (DSEDUII) do Órgão Central da CGU, da qual eu sou a Chefe de Divisão. **O critério de precisão D11 Relatório imparcial, considerado atendido**, também está previsto nas normas da administração pública de forma geral e, em específico, nas normas que regem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, como no caso dos critérios de propriedade. Por

fim, o **Critério D12 Meta-Avaliação foi considerado não atendido** em todos os relatórios, pois a CGU não realiza meta-avaliações.

Após a exposição dos resultados da análise das avaliações de desempenho, segundo os critérios do *Joint Committee* e com foco na Matriz de Indicadores da Rede, busca-se responder à pergunta-problema desta dissertação: em que medida a CGU pode contribuir para o alcance das metas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ao avaliar o desempenho da Rede nas Auditorias Anuais de Contas?

1.5. Considerações sobre os aspectos éticos

Este estudo cumpre com as exigências previstas na Resolução nº 196/96, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), visto que não fere os referenciais básicos da bioética: autonomia, não maleficência, beneficência e justiça.

Por se tratar de estudo baseado em fontes secundárias de acesso público sua apreciação pelo Comitê de Ética da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) não foi necessária.

Cabe esclarecer que, com a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011)³², o relatório de AAC da CGU passou a ser considerado público, podendo ser requerido por qualquer cidadão mediante acesso ao endereço eletrônico

<http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/AvaliacaoGestaoAdministradores/index.asp> .

2. Avaliação de Políticas Públicas e Tendências do Controle para Resultados

Uma vez que o objetivo desta pesquisa é analisar as avaliações sobre o desempenho da RFEPC realizadas pela CGU nas AAC, este capítulo assume o papel de revisão bibliográfica dos principais conceitos e teorias que orientam a referida análise. Para tanto, foi dividido em quatro tópicos, que abordam: (i) o ciclo de políticas públicas; (ii) avaliação de políticas públicas; (iii) o conceito de desempenho e os desafios para a institucionalização de modelos de gestão para resultados no setor público; e (iv) as características do controle exercido pela CGU nas Auditorias Anuais de Contas, quando atua como órgão intermediador do processo de prestação de contas, cuja atividade está sendo ampliada para avaliação de desempenho de políticas públicas.

2.1. Políticas Públicas: definições e sua relação com a administração pública

Não se busca neste tópico compreender o complexo e vasto campo teórico das políticas públicas, mas sim explicitar e delimitar conceitos que nos auxiliarão a refletir sobre os elementos constitutivos das ações do Estado, cujo êxito é dependente da sua capacidade de formular, tomar e implementar decisões, bem como de avaliar, controlar e aperfeiçoar a execução de seus programas.

No estudo de políticas públicas temos uma variedade de perspectivas de análise. Considera-se aqui que o modelo mais apropriado para esta pesquisa é a perspectiva neoinstitucionalista^e, em que as instituições ocupam posição dinâmica frente às decisões, formulações e implementações públicas, atuando em prol de seus interesses, mas podendo ser influenciado em menor ou em maior grau pelos interesses da sociedade³³. As instituições são um conjunto de regras “estatais e societárias” que moldam as estratégias e os objetivos dos atores, mediando relações de cooperação e conflito, sendo variável dependente da efetividade estatal³⁴.

Nessa abordagem o êxito das políticas públicas está particularmente entrelaçado à capacidade da administração pública. Bryner³⁵ explica que o exame de organizações públicas fundamentada em políticas públicas enfrenta três grandes desafios: primeiro, o enorme crescimento do alcance e escopo das políticas públicas forçam a obtenção de maior legitimidade e aceitabilidade das burocracias, a partir de valores como *accountability* e representação democrática; segundo, à medida que se amplia a participação social nas decisões políticas, linhas de *accountability* e supervisão políticas

^e Segundo Rocha ³³, na segunda fase da perspectiva neoinstitucional, quatro princípios devem ser considerados: a efetividade do Estado não depende apenas de seu “insulamento”, mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos.

se confundem; e terceiro, as avaliações de resultados das políticas moldam a maneira pela qual pensamos as organizações públicas. Para Bryner³⁵, muitas vezes órgãos são julgados ineficazes e incapazes de resolver os problemas que se espera que solucionem porque a efetividade das organizações públicas é determinada pelo grau de satisfação de demandas e interesses de forças mais amplas. Portanto, tudo aquilo que capacita as organizações públicas para produzirem resultados - estrutura administrativa, comportamento burocrático, processo, gestão e política intergovernamental – devem ser analisados em um contexto amplo de Estado.

No caso da política de EPT, a adequada avaliação de seus resultados deve levar em conta a complexa formação econômica e social do Estado brasileiro, a reestruturação produtiva do mundo do trabalho, o processo de globalização e a política de EPT em si tal como é formulada e implementada e reformulada. Para Belloni³⁶, por exemplo, nada adianta implementar uma política de EPT cuja meta ou prioridade inclui a (re)inclusão de desempregados se a política econômica daquele Estado estiver provocando desemprego em massa. Nesse caso, o papel a EPT seria apenas compensatória ou reparadora, melhoraria as chances de o trabalhador adquirir competências ou um novo perfil de qualificação para fazer frente às transformações no mundo do trabalho, contudo não produziria impacto do ponto de vista social, pois o fator originário da exclusão do mundo do trabalho não seria afetado.

Há várias definições sobre política pública (*public policy*). Para Lasswell³⁷, um dos fundadores de seu estudo, decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha *o quê*, *quando* e *como*. Alguns autores, como Dye, incluem o *por quê*. Dye (1992, p. 2)³⁸ a define como “o que o governo escolhe ou não fazer”. Apesar de essa visão parecer simplista, a ênfase dada à “escolha” reflete a responsabilidade do Estado em mediar conflitos e interesses políticos (*politics*) para decidir seus rumos. Dye concorda com os autores Harold Lasswell, Abraham Kaplan e Carl Friedrich no sentido de que as políticas deveriam ser orientadas por metas, objetivos e propósitos, embora, segundo ele, frequentemente não sejam. Ele adverte ainda que várias decisões de governo se desvinculam dos programas e das metas nacionais.

No entender de Peters³⁹, política pública é a soma das atividades dos governos, os quais influenciam a vida dos cidadãos e agem diretamente ou por delegação. Na definição de Cahn⁴⁰, políticas são implementadas para resolver problemas.

Em livro intitulado “Políticas públicas no Brasil”, Souza⁴¹, sintetiza um conjunto de teorias e modelos de análise de políticas públicas, sobre as quais elabora seu próprio

conceito. Na definição da autora, políticas públicas são um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações; abarca diversos planos, programas e ações formulados para produzir resultados ou mudanças no mundo real, após desenhadas e formuladas.

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas Souza (p. 80)⁴¹ sintetizou seus elementos principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Portanto, depreende-se que política pública é a concretização de intenções do Estado visando atender uma situação que lhe foi demandada, o qual se torna responsável pelos seus resultados. Essa concretização de intenções se faz a partir da construção de um aparato político-administrativo, prescrito ou não em leis e regulamentos, moduladas em graus decrescentes de abrangência em planos, programas, ações.

Um dos modelos de análise de políticas públicas (*policy analysis*), que surgiu concomitante com esse campo teórico/científico, é o chamado ciclo de políticas (*policy cycle*). Por uma questão didática, subdivide-se o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de “problemas”. De maneira simplificada são destacadas as fases que mais se sobressaem: definição da agenda (*agenda-setting*), formulação (*policy formulation*), tomada de decisão (*decision making*), implementação (*policy implementation*) e avaliação (*policy evaluation*), que são definidas no Quadro 4.

Quadro 4: Conceitos básicos das principais fases do ciclo de políticas públicas

Definição da agenda ocorre quando demandas e soluções entram em sintonia com a dinâmica político-institucional, gerando oportunidades de mudança e reconhecimento de situações que precisam ser tratadas pelo governo ou pelo Estado. É fortemente representada pelo Poder Legislativo.

Formulação envolve a busca de possíveis soluções para as questões definidas na agenda. Este é o momento de se estabelecer as diretrizes estratégicas, propostas de leis, decretos normativos, programas e ações com base em técnicas gerais de planejamento de projetos, conhecimentos setoriais específicos, análise de viabilidade política, de custo-benefício ou custo-efetividade das soluções, revisão crítica de experiências e avaliações anteriores e boas práticas identificadas. Técnicos do setor público e consultores externos orientados pelo setor público se encarregam das tarefas citadas. É representada em maior grau pelo Poder Executivo, que elabora planos, estabelece metas, orçamentos, objetivos, prazos.

Tomada de decisão significa escolher as alternativas mais viáveis dentre aquelas formuladas. Geralmente envolve gestores e técnicos mais relacionados com o programa e o grau de complexidade da política pode fazer com que a tomada de decisão seja aperfeiçoada no decorrer da implementação e avaliação. É um acordo entre o Poder Legislativo, que aprova a política, e o Executivo, que assume a tarefa de executá-la. O Poder Judiciário atua no controle judicial das leis e regras.

Implementação consiste em um conjunto de ações realizadas por grupos ou atores de natureza pública ou privada, para a consecução de objetivos definidos. Como veremos no Capítulo 5, há objetivos definidos para a RFEPCT, mas a maioria são genéricos e de difícil mensuração, devido à complexidade da política executada pelas instituições de ensino. Barret e Hill (1981) afirmam que muitos dos chamados “problemas de implementação” surgem porque há uma tensão entre as premissas normativas do governo (o que deve ser feito e como deve acontecer; a luta e o conflito de interesses; e a necessidade de negociar e conciliar) que representam a realidade do processo pelo qual se obtém e mantém poder e influência para perseguir metas ideológicas. Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política. É representada em maior grau pelo Poder Executivo.

Avaliação é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos. Para Jannuzzi e cols.⁴², esta fase trata da avaliação somativa, em que são confrontados os resultados esperados com os resultados alcançados, quando se pretende corrigir planos de ações de uma política de ordem contínua ou quando se decide por encerrar a política. A avaliação de impactos desejados e indesejados também faz parte desta fase. É representada pelo Poder Executivo (ministérios executores, controle interno, e órgãos de planejamento e pesquisa) e Legislativo (controle externo).

Fonte: Kingdon Jonh¹²⁶, Jannuzzi e cols.⁴² e Rua⁴³

Hill⁴⁴ afirma que o “etapismo” verificado na subdivisão das políticas públicas em fases pode ser explicado mais facilmente por meio do modelo de análise de implementação “de cima para baixo”. Autores desse modelo desenvolvido na década de 80, Mazmanian e Sabatier, Jull e Hjern, enfocavam os tomadores de decisão e as leis,

bem como adotavam uma perspectiva de controle sobre a implementação para atingir a finalidade da legislação⁴⁴.

Esse modelo também é utilizado por pesquisadores e pelo governo brasileiro para analisar políticas públicas^{43,45,46,47}. Contudo ele ressalta que os atos de formulação e tomada de decisões podem ocorrer em qualquer ponto do processo político. Para Hill⁴⁴, a premissa de que os formuladores estariam sempre no “topo” não é verdadeira, pois deve haver uma ideia de anterioridade associada ao processo de formulação. Eu diria associada a todo o processo da política, principalmente àquelas políticas que se perpetuam no tempo, como as das áreas sociais (saúde, educação, previdência social, segurança pública), que vem de processos de formulação, implementação e avaliação anteriores. Bryner³⁵ ressalta que a avaliação não é o último passo do ciclo, na realidade ocorre ao longo de todo o processo. Segundo ele, *“o Poder Legislativo e parte do Executivo supervisionam a implementação da lei ou das políticas e avaliam com regularidade suas principais prescrições, inclusive a clareza com que os objetivos de políticas são expressos”*.

Segundo Bryner³⁵, parte das atividades de implementação não alcança seus objetivos por vários motivos: falta de acordo político, cortes orçamentários, concorrência ou dependência com o êxito ou o fracasso de outras políticas. Winter⁴⁸, ao analisar modelos de implementação de políticas, reforça que a abordagem “de baixo para cima”, que enfatiza a influência da equipe que presta os serviços públicos diretamente sobre os resultados das políticas, não pode ser ignorada quanto ao alcance dos objetivos pretendidos. Por exemplo, ao definir o desemprego entre os jovens como o problema focal, grande número de atores afetam seu desempenho: escolas, colégios, instituições de treinamento educacional e vocacional, o sistema de bem-estar social, serviços de emprego, fundações de proteção contra o desemprego, geradores de emprego, bem como parceiros sociais.

Pressmam e Widalvsky⁴⁹ apontaram que consequências inesperadas permeiam os esforços de implementação de políticas, pois surgem novos problemas, restrições, oportunidades, demonstrando que recursos e objetivos são invariavelmente instáveis. Naquela época, o foco de seu estudo era a implementação, mas eles também expõem sua preocupação quanto à necessidade de controle na implementação do programa: *“(...) no âmago da implementação estão compensações inevitáveis como o controle mais centralizado e coerência versus flexibilidade descentralizada, o controle comunitário e a eficiência”*⁴⁹.

Desde o surgimento da análise das políticas na década de 1930, percebe-se que as fases do ciclo de políticas tomam maior ou menor importância no campo da ciência política, da sociologia, das ciências sociais e da administração pública, mas foi a partir da década de 1960 que a avaliação sofisticou seus métodos de análise, que agora tendem a se disseminar entre organismos que exercem atividade de controle governamental.

2.2. Considerações sobre Avaliação de Políticas Públicas

A abordagem sobre avaliação de políticas públicas aqui proposta visa a declarar de início as preferências e escolhas teóricas acerca dos conceitos básicos sobre o tema para garantir uma boa compreensão da pesquisa.

2.2.1. Objetos

Worthen *et al* (p. 98)²⁵ utilizam a palavra “programa” para definirem o objeto da avaliação, termo comumente utilizado pelos teóricos e profissionais que lidam e estudam a teoria da avaliação. Nesse sentido, programa é:

“(...) um complexo de pessoas, organização, administração e recursos que constituem coletivamente a tentativa constante de atingir um objetivo particular no âmbito educacional, social ou comercial”.

“(...) uma intervenção planejada e constante que procura chegar a alguns resultados específicos em resposta a um problema educacional, social ou comercial detectado previamente”. (p. 98)²⁵

Sob essa ótica, três considerações devem ser feitas acerca da palavra “programa”. A primeira diz respeito à sua relação com “políticas públicas”; a segunda, ao significado de “programa”; e a terceira, à abrangência que se deve ter sobre o “programa” avaliado.

Quanto à primeira consideração, a relação entre programas e políticas públicas, poderíamos dizer que as avaliações de desempenho da gestão das instituições federais que implementam políticas públicas de EPT podem ser consideradas avaliações à luz das teorias de avaliação de programas?

Acredito que sim, pois as instituições federais são um conjunto de pessoas, administração, recursos que implementam a política de ETP. Ressalte-se que a política de EPT intervém em uma dada realidade social, portanto é um programa social.

A segunda consideração é que teóricos da avaliação sempre utilizaram o termo “programa” para se referir ao objeto de seus estudos. Isso tem gerado uma série de confusões, pois “avaliação” passa a ser legítima e aceita perante acadêmicos e administradores pela ótica do objeto avaliado. Se o objeto avaliado se denominar “programa” é “avaliação de programa” e pode ser estudado à luz das teorias da avaliação; se o objeto avaliado se denominar organizações ou qualquer outra coisa, não

é “programa” e não contribui para os tomadores de decisão, muito menos para os resultados das políticas públicas. A avaliação de desempenho das instituições da Rede Federal que implementam políticas públicas de EPT, por meio da auditoria anual de contas, passaria ao largo desse tipo de visão. A avaliação das avaliações de programas, denominada de “meta-avaliação”, também não faria sentido.

Essa visão estreita de avaliação de “programas”, que é geralmente aceita como legítima, refere-se aos programas implementados por governos apenas sob a ótica do orçamento-programa, semelhante à gestão baseada nas teorias clássicas e neoclássicas da administração, que avaliam em sistemas fechados. Assim também ocorre em relação à avaliação de programas ou às auditorias de desempenho no setor público no Brasil, em que são focadas ações específicas dos planos plurianuais e dos orçamentos gerais da União. Torna-se arriscado para o avaliador supor que os limites do “programa”, em sua visão mais ampla, coincidem com os limites do orçamento²⁵.

A terceira consideração refere-se ao tratamento dado ao objeto da avaliação. No caso da avaliação da RFEPC, se considerarmos apenas uma instituição da Rede de forma isolada, separada do conjunto das demais instituições que executam o mesmo “programa”, perde-se o sentido da avaliação e o avaliador pode estar fadado a fazer inferências incorretas sobre a instituição. No entanto, se a instituição for avaliada em relação ao alcance de seus objetivos ao mesmo tempo em que fornece dados que serão utilizados em avaliações matriciais para se atingir um fim maior, ligado aos objetivos da Rede, a avaliação tem maiores chances de contribuir para a política implementada.

Worthen *et al*²⁵ assinalam que os programas nem sempre são pacotes bem organizados e na maioria das vezes contam com vários orçamentos para financiar seus diversos componentes ou pode ser apenas parte de um orçamento grande que financia múltiplos programas.

Reconhecer o que pode ser objeto das avaliações é fundamental para compreender as potencialidades da ‘Auditoria Anual de Contas’ (AAC), que além de ser contínuo (são feitas anualmente) e amostral (todo ano o TCU seleciona Unidades Jurisdicionadas para serem auditadas), pode abordar o mesmo objeto, sobre a mesma perspectiva, se dotados de procedimentos e técnicas específicos.

2.2.2. Definição

As definições modernas sobre avaliação, com maior ou menor grau de sofisticação, têm sido expressas desde a década de 1960, quando as políticas públicas se tornaram uma subárea da ciência política.

Em 1967, Scriven⁵⁰ foi um dos pioneiros a esboçar uma definição de avaliação em documento intitulado “Metodologia da Avaliação” ao defender que:

“A avaliação é, em si, uma atividade metodologicamente similar, (...), consiste simplesmente na coleta e combinação de dados sobre performance, com um conjunto bem fundamentado de escalas de critérios para produzir relações comparativas ou numéricas, e na justificação de: (a) instrumentos de coleta de dados, (b) atribuição de pesos e (c) seleção dos critérios(...) seus objetivos sempre incluem a estimação do mérito, valor, etc. (...)”(p. 2)⁵⁰

O *Joint Committee*⁵¹ define avaliação de forma simplificada: “(...) a investigação sistemática do valor e do mérito de algum objeto”(p. 35)⁵¹ .

Weiss⁵² considera que o termo avaliação deve ser definido pelo próprio avaliador ao ler o seu livro “Evaluation” por se tratar de um termo abrangente que abarca múltiplos significados, mas considera cinco elementos essenciais para a construção de seu conceito: “(...) uma *análise sistemática de processos (operações) e/ou resultados* de um programa ou política, em *comparação* com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o propósito (utilidade) de contribuir para seu aperfeiçoamento” (p. 4)⁵².

A autora identifica e explica os cinco elementos-chave de sua definição. De forma sucinta, os cinco elementos são análise sistemática, foco em processos, foco em resultados (que ela considera como resultados ou impactos para efeito de definição), padrões de comparação e propósito (utilidade).

- **Análise sistemática:** enfatiza a natureza metodológica do trabalho;
- **Processos e/ou resultados:** o foco da investigação pode ser processo, resultados e/ou efeitos.
- **Crítérios:** padrões de comparação que são imprescindíveis para o julgamento do mérito;
- **Definição de um propósito:** contribuir para o aperfeiçoamento do programa e/ou política, a partir da análise dos resultados.

O elemento “**crítérios**” merece uma ressalva. Para Weiss (1998)⁵² o julgamento de mérito deve ser precedido de padrões de comparação pré-definidos:

“Às vezes os critérios aplicados para fazer julgamentos derivam das metas do programa ou da política, promulgadas em declarações oficiais. Se o programa for criado para reduzir a gravidez na adolescência, é provável que um padrão explícito seja reduzir a frequência com que adolescentes que participam do programa engravidem (...). Mas as metas oficiais não são a única fonte possível para definição dos critérios que se aplicam à avaliação (...). Outros padrões de julgamento podem se originar das expectativas de outros atores no programa ou no cenário da política. Os objetivos de patrocinadores do programa, gestores do programa, médicos e participantes podem se tornar critérios para a avaliação. Em alguns casos, a avaliação oferece evidência sistemática sobre o programa em domínios específicos e dão liberdade para o leitor tirar suas próprias conclusões sobre seu mérito.” (p. 5)⁵²

Compreender a declaração de Weiss é fundamental para a esta dissertação, porque o objeto da pesquisa se ampara nas avaliações de desempenho da Rede Federal. Não é atribuição da CGU definir o desempenho da Rede, por meio de indicadores. Pressupõe-se que os objetivos e metas, materializados em indicadores, estejam pré-definidos em leis, programas, planos, projetos acordados pelos formuladores e tomadores de decisão da política de EPT, que, em conjunto, podem ser considerados as declarações oficiais do governo.

Arretche⁵³, em texto intitulado “Tendências no estudo sobre avaliação”, também enfatiza o caráter precípua de se atribuir uma “medida” (um padrão, um critério) antes de se efetuar qualquer julgamento, contudo ela acrescenta um **sexto elemento** que deveria ser considerado na avaliação de toda e qualquer política pública: o julgamento fundamentado em certa “concepção de justiça”.

“É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita). Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Nesta perspectiva, qualquer linha de abordagem das políticas públicas supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais. Neste sentido, o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa.” (p. 29)⁵³

Outras conceituações, como as de Rossi, Lipsey e Freeman⁵⁴ e Brouselle e cols.⁵⁵, abordam um ou outro elemento essencial da avaliação de políticas públicas citado anteriormente, mas o que eles têm em comum é a ênfase dada à utilidade, que deveria ser traduzida em ações, em decisões a serem tomadas.

Rossi, Lipsey e Freeman⁵⁴ definem a avaliação como “o uso de métodos de pesquisa social para investigar sistematicamente a eficácia dos programas de intervenção social, quanto às suas diversas formas de adaptação nos ambientes políticos e organizacionais e quanto à maneira como são projetados para informar a ação social, visando à melhoria das condições sociais”⁵⁴. Para eles, a avaliação é, antes de tudo, uma atividade complexa que envolve também decisões políticas e administrativas.

Brouselle e cols.⁵⁵ a conceituam da seguinte forma:

“Avaliar consiste fundamentalmente em emitir um juízo de valor sobre uma intervenção, implementando um dispositivo capaz de fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre essa intervenção ou qualquer um de seus componentes, com o objetivo de proceder de modo a que os diferentes atores envolvidos, cujos campos de julgamento são por vezes diferentes, estejam aptos a se posicionar sobre a intervenção para que possam

construir individual ou coletivamente um julgamento que possa se traduzir em ação”.(p. 44)⁵⁵

2.2.3. Objetivos

Dos trabalhos de Scriven⁵⁰, Stake⁵⁶, Guba e Lincoln⁵⁷, Worthen *et al*²⁵ depreende-se que as concepções e práticas de avaliação vêm se alterando e se sofisticando desde o início do século XX, com base na definição dos seus objetivos.

Para Scriven⁵⁰ o objetivo da avaliação é atribuir juízos de valor ou de mérito sobre o objeto avaliado. No âmbito metodológico, a avaliação procura responder a certos tipos de pergunta, a partir da coleta, combinação e análise de dados, fundamentados em escalas de critérios pré-definidos. É fundamental distinguir a diferença entre mérito (valor intrínseco) e valor (valor de mercado), pois o valor não se pode sujeitar unicamente ao mercado, devendo buscar o mérito intrínseco, as qualidades intrínsecas do objeto, pois nos dizeres de Ristoff⁵⁸: “*O que seria da grande maioria das áreas humanas e das ciências básicas se o seu valor fosse medido exclusivamente pelo valor de mercado?*”

Ristoff⁵⁸ adverte que o significado de “valor” na definição de Scriven é distinto do significado estabelecido pelo *Joint Committee*. O valor de Scriven está associado à percepção da importância do objeto avaliado em contextos específicos, uma vez que “*o processo avaliativo determina o valor ao invés de estudá-lo, como um container que determina o conteúdo, como um copo que dá forma a água que contém. O valor não é encontrado, é construído pelo avaliador*”⁵⁸.

Até o início da década de 1930, o objetivo da avaliação era mensurar. Segundo Guba e Lincoln⁵⁷, o papel do avaliador era técnico. O avaliador deveria conhecer toda a gama de instrumentos disponíveis para medir ou criar esses instrumentos, como, por exemplo, os testes aplicados na área da educação para aferir o desempenho de alunos: teste de QI, teste *Stone Reasoning Test in Arithmetic* (teste de Cálculo e Raciocínio Aritmético), teste “*Bateria de Testes de Performace de Stanford*” (*Stanford Achievement Battery*).

Em 1933, Ralf Tyler lança o Estudo de Oito Anos (*The Eight Year Study*), no qual apresenta um modelo de avaliação educacional, cuja principal característica era elaborar currículos escolares determinando os rendimentos escolares que se esperavam dos alunos e depois aplicar testes para comprovar se os alunos alcançaram os resultados de aprendizagem desejados. Esses resultados receberam o nome de objetivos. O objetivo do estudo era aprimorar os currículos e o papel do avaliador era o de descrever os pontos fortes e fracos em relação a certos objetivos declarados²⁵.

A partir da década de 1960 nos Estados Unidos, alguns movimentos catalizadores impulsionaram o desenvolvimento conceitual e metodológico da avaliação voltada para “julgar” o mérito, o valor do programa. Esses movimentos foram: o grande êxito dos soviéticos com o lançamento do *Sputnik I* em 1957, a Guerra à Pobreza e a *Great Society* (Grande Sociedade), peças centrais para que o governo norte-americano investisse na agenda social para equalizar e aumentar as oportunidades a todos os cidadãos em áreas de educação, saúde, moradia, justiça criminal, desemprego, deterioração urbana. Aumentavam as preocupações sobre como garantir a eficácia, eficiência e efetividade dos programas, bem como sobre a forma como os destinatários estaduais e municipais de recursos públicos fariam as prestações de contas em relação às transferências recebidas. O governo precisava ter informações mais concretas do desempenho de seus programas para elevar o grau de racionalidade das políticas, para facilitar as suas decisões, expondo alternativas que ultrapassassem a mera descrição e mensuração dos fatos²⁵.

Na década de 90, o objetivo da avaliação amplia suas dimensões, fundamentado no paradigma construtivista de interação entre o avaliador e o objeto avaliado, cuja principal característica é a negociação, o consenso entre as partes, de ampla participação, em que, além de descrever e julgar, o objetivo do avaliador passa a ser de comunicar e negociar. O seu julgamento deve estar imbuído de valores humanos, políticos, sociais, culturais e éticos⁵⁹.

2.2.4. Para que servem as avaliações de políticas públicas?

Scriven⁵⁰ afirma que a avaliação serve para “identificar aspectos onde revisões são necessárias”. Apesar de se referir a objetivos, Draibe⁶⁰ ressalta que as utilidades mais imediatas são detectar dificuldades e obstáculos, produzir recomendações que possibilitem corrigir os rumos do programa e disseminar lições e aprendizagens, visando à melhoria da qualidade do processo de implementação e do desempenho da política. Assinala, ainda, ser legítimo quando responsáveis pelo programa, beneficiários ou demais grupos de interesse querem saber sobre a pertinência do custo e a eficácia dos programas. É legítimo porque o julgamento de mérito pode levar a reduzir custos, tornar os programas mais eficazes, eficientes e efetivos, bem como pode servir para prestar contas à sociedade. Além desses usos, Rua⁶¹ destaca que a avaliação também busca a obtenção de ganhos em termos de satisfação dos usuários e de legitimidade social e política para a reforma das políticas públicas, modernização e democratização da gestão pública.

Weiss⁵² assinala que do lado dos tomadores de decisão, a avaliação visa a: (1) corrigir o processo de implementação, caso práticas ineficazes sejam identificadas precocemente; (2) decidir pela continuidade, expansão, institucionalização, corte de gastos ou encerramento do programa; (3) testar um novo modelo do programa vigente; e (4) escolher a melhor dentre as várias alternativas. Do lado das organizações, a avaliação se propõe a: (1) registrar a história do programa; (2) servir de “*feedback*” para os implementadores; (3) reforçar as metas do programa, estabelecendo conexões entre o que os implementadores estão tentando alcançar e suas atividades diárias; (4) assegurar a “*accountability*”; e (5) entender as consequências da intervenção social. Worthen *et al*²⁵ acrescentam, ainda, emancipar, liberar ou esclarecer os públicos dos programas; identificar pontos fortes e fracos; destacar o que é bom e expor defeitos; propor recomendações; melhorar a capacidade organizacional; melhorar a prestação do serviço; aperfeiçoar um programa.

2.2.5. Quem pode fazer avaliações?

Worthen *et al*²⁵ assinalam que avaliações devem ser realizadas por especialistas em avaliação, seja qual for a base disciplinar do avaliador. Eles acreditam que a avaliação deveria ser tratada como uma “transdisciplina”, que não pode abrir mão de se familiarizar com métodos de diversas áreas do conhecimento, como os da filosofia, sociologia, economia, matemática, história, agronomia e até mesmo de adaptá-los, quando necessário, para que os resultados das avaliações tenham utilidade aos que delas necessitam.

Rossi, Mark e Freeman⁵⁴ pontuam que os avaliadores deveriam ter conhecimento em técnicas de pesquisa em ciências sociais e também sobre a área do objeto da avaliação para desenvolver um plano adequado que reflita a realidade do programa. No entanto, eles ponderam que, se por um lado, as avaliações podem ser complexas, tecnicamente sofisticadas, caras e de longa duração, tornando-se imprescindível a participação de especialistas altamente treinados e atualizados com o que há de mais recente na teoria da ciência social, nos métodos de coleta de dados e nas técnicas estatísticas, por outro, há tarefas da avaliação que podem ser realizadas por pessoas com conhecimentos menos especializados⁵⁴.

2.2.6. Tipos de avaliações

Em função dos públicos que utilizarão os resultados da avaliação - Formativas e Somativas^f

Scriven⁵⁰ foi o primeiro a definir o papel formativo e somativo da avaliação, que passaram a ser considerados tipos de avaliação. Ele explica a distinção entre os tipos e a linha tênue entre suas finalidades a partir do exemplo da avaliação de um currículo escolar. Se o resultado da avaliação servir para a melhoria do currículo no decorrer de um curso, o papel é formativo, pois o circuito de retorno da avaliação permanece no interior da instituição avaliada e serve para o aperfeiçoamento do produto. Mas se a avaliação do currículo dessa instituição possibilitar aos administradores chegar à conclusão que os custos da implementação justificam melhorar o currículo em toda a rede escolar, a avaliação passa a ser somativa. Ele considera o monitoramento^g um caso híbrido de avaliação formativa e somativa⁵⁰.

Segundo Worthen *et al*²⁵:

- Avaliação Formativa: fornece informações úteis à equipe que o executa o programa e leva a decisões sobre seu desenvolvimento.
- Avaliação Somativa: realiza-se e torna-se pública aos tomadores de decisões do programa e aos consumidores potenciais; leva a decisões sobre a continuidade, encerramento ou ampliação do programa.

Em função da posição dos avaliadores - externa, interna, mista e participativa

Worthen *et al*²⁵ resgatam outra classificação clássica, segundo seus protagonistas: avaliação interna, conduzida pela equipe do programa; a avaliação externa, realizada por equipe que não participa da gestão do programa. Eles também demonstram que pode haver sobreposições (avaliações mistas) ou interação entre grupos (avaliação participativa), esta última construída juntamente com os beneficiários dos programas²⁵. Worthen *et al*²⁵ apresentam um exemplo de avaliação mista, que nos remete a dois tipos de avaliações: as avaliações da Rede Federal realizadas pela SETEC/MEC e as avaliações da Rede Federal realizadas pela CGU:

^f Draibe⁶⁰, com base em documento do Banco Interamericano de Desenvolvimento de 1995, assinala que as *formative e summative evaluations* não encontram significação na língua portuguesa e as atribui como avaliações de processo e de resultado, respectivamente⁶⁰. No meu entender avaliações somativas e formativas são um tipo de avaliação que enfatizam a posição e o compromisso dos tomadores de decisão na definição do grau de utilidade das avaliações.

^g Jannuzzi⁴⁵ reforça essa ideia de complementaridade entre monitoramento e avaliação, levantada por Scriven⁵⁰, “(...)processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa – resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e informações mais analíticas sobre o funcionamento desse, levantadas nas pesquisas de avaliação. não existe contraposição entre Monitoramento e Avaliação, mas complementaridade de esforços na produção de informações e conectividade nos resultados a que chegam.”⁴⁵

“Mas suponha que a instituição de saúde mande uma equipe da rede central para avaliar o programa em seis diferentes estabelecimentos. (...) é interna ou externa? Na verdade, a resposta é “ambas”, pois a avaliação desse tipo é claramente externa do ponto de vista daqueles que se encontraram em cada um dos estabelecimentos, mas claramente interna do ponto de vista dos administradores centrais, que nomearam sua equipe para avaliar essas partes das atividades.” (p. 51)²⁵

Nesse caso, a SETEC estaria realizando uma avaliação mista, pois do ponto de vista do ministério a avaliação é interna e do ponto de vista das instituições de ensino, que são autônomas e implementam ações de EPT, a avaliação é externa.

E as avaliações realizadas pela CGU? São externas ou internas? Em um primeiro momento, poderíamos supor que o caso tem semelhanças, mas veremos que é bem diferente do que imaginamos e a avaliação é externa. A CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal e tem como missão assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições. A avaliação da CGU, portanto, poderia ser considerada interna do ponto de vista do Presidente da República e externa do ponto de vista do ministério e das instituições? Não, porque a Controladoria não é vinculada nem subordinada ao ministério e também não participa da implementação das ações do ministério. Worthen *et al* determinam que a independência financeira e administrativa do avaliador e a quem o avaliador deve prestar contas são critérios fundamentais para determinar a independência e o grau de credibilidade das avaliações, pensamento com o qual concordo²⁵. Também se pode dizer que as avaliações da CGU guardam maior grau de imparcialidade, independência e credibilidade porque é um órgão institucionalizado com função constitucional avaliativa (artigo 74 da Constituição Federal), tem regulamentos próprios, possui servidores de carreira (analistas de finanças e controle) das mais diversas áreas do conhecimento. Digo maior grau porque, como Arretche argumenta, a avaliação não caracteriza (ou pelo menos não deveria caracterizar) neutralidade administrativa e technicalidade isenta, desprovida de valores, tais como justiça social, eficiência, redução de custos⁵³. Scriven defende a avaliação externa como a única forma de “controlar” uma visão tendenciosa da avaliação⁶².

Worthen *et al*²⁵ e Weiss⁵² acreditam que há limitações em avaliações externas. Os julgamentos realizados por pessoas externas podem trazer constrangimentos, porque, a princípio, pessoas envolvidas no programa entendem mais seus detalhes, o que contribuiria para a ineficácia de suas recomendações. O ideal então seria a avaliação participativa para permitir maior integração, envolvimento e comprometimento entre implementadores e avaliadores e, assim, tornar a avaliação realmente útil.

Em função da relação temporal - ex ante e ex post

Outra tipologia de avaliação importante para entendermos o tipo de avaliação de desempenho que a CGU pode realizar nas Auditorias Anuais de Contas é a avaliação *ex ante* e *ex post*, que se refere à relação temporal entre o programa e a avaliação propriamente dita.

A avaliação *ex ante* (avaliação de diagnóstico) precede o início do programa e tem por finalidade fornecer critérios racionais para decidir se o projeto deve ou não ser implementado (p. 19)⁶⁰. A CGU não está apta a realizar esse tipo de avaliação, pois não participa do processo de formulação, tomada de decisão e implementação da política. Avaliações *ex ante* possuem dois objetivos:

- Produzir orientações, parâmetros e indicadores para lapidar o desenho, as estratégias metodológicas e de implementação do projeto; e
- Fixar um ponto de partida que permita comparações futuras (linha de base ou tempo zero).

Quanto à avaliação *ex post*, somos levados a crer que essa se realiza após a implementação da política ou programa, o que não é verdade. Segundo Draibe, a avaliação *ex post*, abarca duas dimensões temporais⁶⁰:

- Concomitante à execução, que verifica o grau de eficiência e eficácia com que o programa está atendendo a seus objetivos; e
- Após a realização, que avalia a efetividade, ou seja, os impactos (diretos) e impactos indiretos (efeitos).

Em primeiro lugar, explico as avaliações de impactos diretos e indiretos, que não são objetos de ação da CGU. Vaitsman e Paes-Sousa concebem esse tipo de forma clara e objetiva⁶³. Os autores assinalam que geralmente os estudos de impacto são considerados o “padrão-ouro” da avaliação pela sua complexidade: usam métodos quantitativos de coleta de dados e modelos estatísticos/econométricos para analisá-los; baseiam-se em estratégias amostrais complexas e em desenhos quasi-experimentais; são reconhecidos na comunidade internacional de avaliação; produzem informações mensuráveis sobre a demanda e a oferta das políticas públicas; são de alto custo; demandam expertise nem sempre disponível; exigem tempo demorado para obter resultados; os principais usuários são tomadores de decisão e formuladores de programas nacionais ou transnacionais, gestores de níveis hierárquicos mais altos e pesquisadores envolvidos com o tema⁶³.

Já as avaliações *ex post* realizadas concomitante à execução da política podem ser objeto da auditoria anual de contas da CGU.

Em função da natureza do objeto

Draibe estabelece a seguinte tipologia, em função da natureza do objeto avaliado⁶⁰:

- **processos:** estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou do programa, aí incluídos seus desenhos, suas dimensões organizacionais e institucionais. Os resultados das avaliações de processos podem ser mais facilmente utilizados por gestores e gerentes, que têm a possibilidade de tomar providências em relação a achados e recomendações pertinentes;
- **resultados:** são (1) produtos (*outcomes*), definidos pelas metas do programa; (2) os impactos, que indicam mudanças na situação dos beneficiários, provocada diretamente pelo programa, e procuram comparar as respostas dadas por dois ou mais grupos similares da população quanto às condições de “exposto” e “não exposto” a um determinado programa; e (3) os efeitos, que se referem aos resultados sociais ou institucionais não esperados de um programa.

Cohen e Franco indicam que avaliação de processos significa atribuir juízo de valor ou mérito sobre a implementação e, portanto (p. 109)⁶⁴:

- **Afeta a organização e as operações:** procura detectar as dificuldades que ocorrem na programação, administração, controle, etc., para serem corrigidas oportunamente, diminuindo os custos derivados da ineficiência;
- **É uma avaliação periódica,** não é um balanço final nem uma retroinformação que é uma atividade permanente de revisão, realizada por quem implementa o projeto;
- **É útil para correções ou adequações;** e
- **Foca a eficiência.**

Nesse caso, as avaliações de desempenho da Rede pela CGU nas Auditorias Anuais de Contas guardam semelhanças com as avaliações de processos, porque produzem resultados anuais sobre os atos e fatos que prejudicaram ou contribuíram para o desempenho das instituições. As AAC podem proporcionar o fechamento de um ciclo anual de prestação de serviços públicos com apontamentos e sugestões de aprimoramentos que retroalimentam os gestores com informações que podem afetar seu comportamento subsequente e, assim, sucessivamente.

Veja-se, a seguir, o Quadro 5, que sintetiza as características avaliações de desempenho sobre a RFEPCT realizadas pela CGU nas AAC, com base nos tipos de avaliação à luz da teoria de avaliação:

Quadro 5: Classificações das avaliações de desempenho realizadas pela CGU nas AAC

Tipos	Classificações	Argumento
Posição dos tomadores de decisão	Formativa	Atualmente fornece informações aos gestores das IFs as quais podem facilitar suas decisões.
Posição dos avaliadores	Externa	A CGU não é vinculada nem subordinada aos ministérios e não implementa as políticas.
Relação temporal	<i>Ex post</i>	Concomitante à implementação.
Natureza do Objeto	De processos	Afeta a organização e as operações; produz recomendações, monitora as recomendações, é periódica.

Fonte: Elaborado pela autora

Neste momento podemos nos situar quanto ao objetivo geral desta pesquisa: “*em que medida a CGU pode contribuir para o alcance das metas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ao avaliar o desempenho da Rede nas Auditorias Anuais de Contas?*”

É necessário fazer certas considerações sobre alguns termos da pergunta suscitada:

- 1) “*Pode contribuir*” subentende-se que tem potencial para. Não é uma afirmação categórica de que contribui, porque a contribuição não depende apenas da CGU. Como expliquei na definição de avaliação, a CGU trabalha com as metas estabelecidas pelo MEC em conjunto com a Rede. A CGU é intermediadora do processo de prestação de contas e a ela cabe avaliar o desempenho e a conformidade da gestão da Rede para subsidiar o julgamento do TCU, como veremos no tópico sobre controle;
- 2) A contribuição que se espera com as avaliações não está relacionada com a avaliação de efetividade (impactos), pois, considerando que a RFEPCT foi criada há 4 anos, ainda não é possível fazer um estudo desta envergadura, que demanda longo prazo e todas aquelas pré-condições expostas anteriormente sobre avaliações de impacto. A contribuição está ligada à metodologia aplicada para avaliar o desempenho da Rede com base nas metas e indicadores identificados;
- 3) As avaliações de desempenho realizadas pela CGU nas AAC são tratadas como avaliações à luz da teoria de avaliação, porque a EPT é política pública. Além disso, um dos objetivos específicos da pesquisa é identificar os indicadores da RFEPCT que, em tese, ajudariam o MEC a conduzir a política de forma mais eficiente e eficaz. Além disso, como será demonstrado no tópico 2.4, o Sistema Federal de Controle do Poder Executivo Federal nasce concomitantemente à preocupação de se avaliar os resultados das ações governamentais, executadas com base em modelos de gestão para resultados.

2.3. Considerações sobre Gestão para Resultados no Setor Público

2.3.1. Definição de Desempenho

Desempenho é um termo sujeito a inúmeras variações semânticas e conceituais, mas em sentido amplo e majoritário pode ser entendido como “*esforços empreendidos na direção de resultados*”, de acordo com o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores desenvolvido pela Secretaria de Gestão do MP (SEGES/MP) no contexto do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização⁶⁵.

Atender às expectativas dos beneficiários, alinhar os arranjos de implementação para atender a essas expectativas e construir mecanismos de monitoramento e avaliação para se mensurar o grau de alcance dos resultados são determinantes para a construção de um conceito específico de desempenho⁶⁵. Nessa perspectiva, a gestão voltada para o desempenho compreende a implementação de mecanismos para definição de resultados e a implementação de esforços e capacidades para seu alcance. Faz-se necessário, portanto, o alinhamento de estruturas implementadoras e a adoção de práticas de monitoramento e avaliação para mensurar o desempenho, que vão além da simples criação de indicadores, valores, medidas de esforços e de resultados⁶⁵.

Formula-se, assim, um conceito, nunca trivial, de desempenho a cada organização, projeto, atividade, programa, processo e tarefa, de acordo com o que se espera alcançar, baseado em um sistema de mensuração que respeite distintas dimensões (objetivos) de esforços e resultados, a importância (o peso) de cada uma dessas dimensões, a atribuição de parâmetros (notas) capazes de comparar o valor apurado com um valor-meta (desejável e alcançável). A meta expressa uma situação futura desejada e contém finalidade, valor e prazo de implementação, os quais norteiam o modo de atuação dos gestores. Por isso, as metas devem ser possíveis de serem alcançadas, desafiadoras, diretas, negociáveis, fundamentadas em séries históricas, em tendências e *benchmark*^{h 65}.

No entanto, atingir a meta não significa, necessariamente, ter alcançado um ótimo desempenho, porque o desempenho possui múltiplas dimensões que precisam ser consideradas. É necessário que as dimensões do desempenho estejam materializadas em indicadores válidos, capazes de fornecer informações úteis sobre os resultados da organização ou do programa de forma a subsidiar a tomada de decisão.

^h *Benchmark é uma medida/meta ideal de desempenho a ser alcançada, obtida internamente ou a partir de referenciais externos, como outra organização, outra rede ensino, outro país etc*⁶⁵.

2.3.2. Quais são os elementos da cadeia e valor e as dimensões do desempenho?

Os elementos da cadeia de valor e as dimensões do desempenho podem ser visualizadas sob a perspectiva *input-output* (*cadeia de valor*ⁱ), a qual, segundo Pollitt e Summa, somente adquire significado completo quando conectado ao “mundo externo”, na forma de necessidades socioeconômicas (que originariamente deram ensejo a atividades), e de resultados destas atividades, que pudessem suprir ou não estas necessidades, conforme diagramado na Figura 1⁶⁶.

ⁱ A cadeia de valor é definida como o levantamento de toda a ação ou processo necessário para gerar ou entregar produtos ou serviços a um beneficiário. É uma representação das atividades de uma organização e permite melhor visualização do valor ou do benefício agregado no processo, sendo utilizada amplamente na definição dos resultados e impactos de organizações⁶⁵.

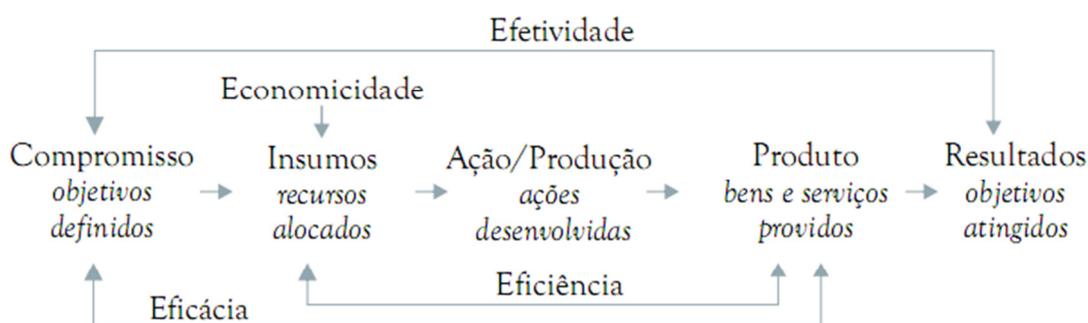
(produto ou resultado no numerador e meta no denominador), desconsiderando os fatores que explicam a variação no numerador e no denominador. Segundo, porque os formuladores estão muito mais interessados em tomar decisões sobre os meios ou instrumentos do que sobre as metas. Estas costumam ser criadas após as decisões sobre os meios terem sido tomadas para legitimar os meios empregados. Terceiro, porque as metas podem ser difíceis de se operacionalizar. Muitos deixam de especificar metas ou padrões para o comportamento dos implementadores e estabelecem apenas metas de resultados.

Ao analisar as questões clássicas de pesquisas sobre política pública, Dye, em 1976, afirmava que o comportamento no nível de entrega dos implementadores é a política em seu nível mais operacional; já o planejamento da política e o processo de implementação são fatores causais para o desempenho do nível de entrega; e os resultados representam as consequências da política. Portanto, avaliar e propor aprimoramentos no comportamento das entregas pode influenciar os resultados intermediários e finais⁶⁷.

Segundo Pollitt e Summa, enquanto economicidade e eficiência podem ser medidas dentro da organização ou programa (área sombreada), a efetividade exige investigar resultados que estão além da organização ou do programa (resultados intermediários e finais)⁶⁶.

Um modelo mais simplificado da cadeia de valor do desempenho de programas e organizações, elaborado pelo principal órgão internacional profissional dos auditores estatais, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI^j), fornece definições sobre os conceitos de cada dimensão analisada⁶⁸.

Figura 2: Modelo simplificado da cadeia de valor do desempenho



Fonte: Adaptado de ISSAI 3000/1.4⁶⁸

^j A INTOSAI é uma instituição não-governamental, autônoma e independente, composta por mais de 189 órgãos de controle externo de países pertencentes à Organização das Nações Unidas (ONU), sendo representada pelo TCU, no Brasil. Fundada em 1953, a organização tem por objetivo oferecer um marco institucional para a transferência e aprimoramento de conhecimentos sobre auditoria financeira, de conformidade e de desempenho; e sobre governança⁶⁸.

A **economicidade** é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade⁶⁸. Segundo o Tribunal de Contas da União, a verificação de práticas gerenciais, sistemas de gerenciamento, *benchmarking* de processos de compra e outros procedimentos podem ser considerados no exame do desempenho das organizações, enquanto o exame estrito da legalidade de procedimentos de licitação, fidedignidade de documentos, eficiência dos controles internos deverão ser objeto de auditoria de conformidade⁶⁹.

A eficiência está relacionada com a redução dos custos e/ou dos meios para obter a mesma quantidade e qualidade do produto, em um determinado período de tempo ou é a otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado^{64,69}. O conceito de eficiência está relacionado com o de economicidade⁶⁸. O exame de eficiência avalia se os recursos humanos, financeiros e de outros recursos da organização são utilizados de forma eficiente; se os programas de governo são regulamentados, organizados, executados, monitorados e avaliados; se as atividades estão de acordo com os critérios e objetivos fixados; se os serviços públicos são de boa qualidade, orientados para o cliente e entregues no prazo; se os objetivos do programa foram alcançados de forma rentável⁶⁸.

A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados⁶⁴. Segundo o TCU, o conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações. É importante observar que a análise de eficácia deve considerar os critérios adotados para fixação da meta a ser alcançada. Uma meta subestimada pode levar a conclusões equivocadas a respeito da eficácia do programa ou da atividade sob exame. Além disso, fatores externos como restrições orçamentárias podem comprometer o alcance das metas planejadas e devem ser levados em conta durante a análise da eficácia⁶⁹.

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado⁶⁴. Portanto, ao examinar a efetividade de uma intervenção governamental, pretende-se ir além do cumprimento de

objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão). Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores⁶⁸. A avaliação da efetividade pressupõe que bens e/ou serviços foram ofertados de acordo com o previsto. O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse⁶⁸.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão considera haver 6 dimensões do desempenho, que devem estar alinhadas, sob duas perspectivas, para produzir resultados significativos: (1) as dimensões dos resultados, mais a montante da cadeia de valor e que se referem à eficácia, eficiência e efetividade; e (2) as dimensões dos esforços, mais a jusante da cadeia de valor, relativas à economicidade, execução e excelência⁶⁵.

Execução se refere à “*realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos*” (p. 20)⁶⁵ e excelência, “*à conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade, sendo um elemento transversal*”. (p. 20)⁶⁵

2.3.3. Evolução histórica

Heinrich, ao realizar um exame cronológico da história da gestão de desempenho no setor público, ressalta o distanciamento de um foco mais racional e técnico sobre os procedimentos de trabalho e a eficiência dos processos, bem como de uma abordagem hierárquica, de cima para baixo, à responsabilidade de uma organização pelos dados de entrada e saída (*input/output* ou insumo/produto) e pelos resultados dos programas, aproximando-se de sistemas mais participativos e de múltiplos níveis que levem em conta uma gama mais ampla de fatores que afetam o desempenho⁷⁰. Heinrich remete a várias iniciativas dos Estados Unidos e da Inglaterra sobre as origens da gestão de desempenho⁷⁰:

- **Final da década de 1890 e início da década de 1900:** Foco na **gestão de recursos humanos** iniciada no serviço público federal dos Estados Unidos concomitante a um foco mais genérico, influenciado pelo “gerenciamento científico” de Taylor – maximizar a eficiência ao planejar procedimentos de trabalho de acordo com uma lógica técnica, estabelecer padrões e exercer controles para assegurar a conformidade com padrões. Projetos recentes de avaliação de desempenho em Taiwan e no Reino Unido

(*Next Steps*) possuem traços da lógica racional e técnica do gerenciamento científico – órgãos públicos devem elaborar planos estratégicos para a obtenção de metas específicas e quantitativamente mensuráveis, bem como relatórios anuais de desempenho que comparem o desempenho atual com o estabelecido nas metas ou padrões. Apesar do foco na gestão de recursos humanos, o americano reformador liberal Joseph Rice avaliou grandes sistemas educacionais de grande porte em todo o território dos Estados Unidos e documentou que o tempo dedicado à escola era usado de forma “ineficiente”. No final do século XIX também haviam sido criado sistemas de credenciamento de universidades e escolas de ensino médio.

- **Década de 1930:** Foco na gestão administrativa, enfatizando a delegação de poder para gestores com experiência administrativa, os quais deveriam exercer suas atividades de acordo com as regras, regulamentações e estruturas administrativas estipuladas pelos supervisores das políticas formuladas e pela alta gerência. A mensuração de desempenho envolvia auditoria dos insumos e dos produtos e a responsabilidade fiscal no nível departamental, ou acima, no nível das decisões. O autor cita autores como Gulick e Urwick, bem como o Brownlow Committee on Administrative Management (1936-1937) do governo de Franklyn Roosevelt. Ao mesmo tempo, o teórico organizacional Chester Barnard promoveu uma mudança de paradigma na perspectiva da gestão administrativa, ao priorizar o caráter social dos sistemas cooperativos, o papel integral dos incentivos nas organizações (por exemplo, dinheiro, status, poder e autonomia), a consciência dos indivíduos quanto a sua posição relativa numa estrutura de hierarquia de recompensas como forma de estimular o desempenho e obtenção dos resultados.

- **Década de 1940 e período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial:** Foco na **análise de sistema** do planejamento central (plano e orçamento plurianuais), na análise objetiva de programas com base em pesquisa e avaliação, para reduzir o tamanho do Estado e aumentarem a eficiência do governo. O Poder Executivo dos Estados Unidos criaram duas comissões, a primeira (1947-1949) e a segunda (1953-1955) Hoover Commission, para “promover economia, eficiência e melhores serviços na realização de negócios públicos”. Influenciados pelos princípios do gerenciamento científico e pela abordagem de sistema utilizada pela Ford Motor Company, elaboraram o *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS), que enfatiza o desenvolvimento de atividades orçamentárias, aplicadas até os dias de hoje. Outro modelo, promovido por Drucker em 1954 e adotado pela administração de Nixon e por muitas organizações públicas e privadas, voltado ao gerenciamento por objetivos (*Management by Objectives* – MBO),

afastava os conceitos de gestão administrativa e científica para incluir sistemas de avaliação de desempenho em nível organizacional e individual. O MBO associa o planejamento organizacional de metas financeiras, técnicas e estratégicas às ações e aos objetivos dos funcionários. O modelo envolve, portanto, a participação ativa dos funcionários na elaboração das metas, o *feedback* da gerência e a recompensa financeira com base na mensuração do progresso organizacional. As críticas a esses sistemas de avaliação de desempenho é que eles superestimam as relações e os contextos nos quais as organizações operam – as metas e atividades de produção são plenamente conhecidas, os objetivos organizacionais são avaliáveis, os recursos estão disponíveis, os funcionários são receptivos aos incentivos. São tidos como sistemas fechados de mensuração do desempenho, baseado em modelos racionais em que prevalecem o interesse próprio da organização, desconsiderando as influências externas que não podemos controlar nem prever.

- **Década de 1960 em diante:** Foco em sistemas abertos de gestão de desempenho. Heinrich cita Thompson, que em 1967 retoma as ideias de Barnard para descrever um sistema de controles sociais baseados em normas e *status* informais, que afetam o desempenho e a sobrevivência das organizações⁷⁰. Associam estruturas e funcionamento organizacionais a seus contextos ou ambientes. O principal exemplo com enfoque em sistemas abertos, citado pelo autor, é a **gestão da qualidade total** (*Total Quality Management* – TQM), lançado por W. Edwards Deming em 1986, com foco na qualidade e nos resultados. O modelo figura como um compromisso a longo prazo da alta gerência com o aprimoramento contínuo da qualidade, busca o pleno envolvimento dos funcionários em todos os níveis organizacionais, a “visão” compartilhada de qualidade e o foco no cliente. Análises estatísticas seriam essenciais para o aprimoramento da gestão para indicar onde está o potencial para o aprimoramento da qualidade e para entender a relação causal entre o desempenho e os fatores sistêmicos e situacionais/ambientais que afetam a organização.

Nas décadas de 80 e 90 a influência das ideias de TQM levaram Reagan e Thatcher a incorporarem sistemas de avaliação de desempenho com foco na qualidade e nos resultados em seus governos. O sistema *Job Training Partnership Act* (JTPA) dos Estados Unidos, de 1982, distinguia produção (número de pessoas treinadas) do foco em resultados (colocação de empregos e remuneração de estagiários), garantia incentivos orçamentários a gestores em função dos resultados. O sistema “*Value for Money*” do Reino Unido, datado de 1983, foi criado para medir os “três E” do desempenho organizacional (economia, eficiência e eficácia), processo que se orientou

pela contratualização em substituição à relação hierárquica e pela criação de um “quase-mercado” mediante a competição entre órgãos e agências, segundo o pressuposto de que o valor do dinheiro (*value for money*) pode ser melhor alcançado com a separação dos papéis entre os políticos (principal) que definem a política e os burocratas (agente), que a implementam⁷¹. Segundo Heinrich, ambos os projetos incorporaram três dos quatro princípios da reforma de gestão pública: avaliar os resultados, focar o cliente, introduzir uma orientação ao mercado e descentralizar⁷⁰.

A ideia não é mais “*deixar fazer o administrador administrar*” é “*fazer o governo atingir seus objetivos de forma mais eficiente e eficaz*”, dotando gestores e organizações de maior autonomia, livres para exercer seus talentos gerenciais e atuarem de forma mais eficiente⁷². Segundo Peters, num primeiro momento, movimentos de desconcentração, descentralização e delegação do setor público reduziram a capacidade de políticos eleitos exercerem o controle sobre as políticas públicas e sobre os burocratas; ocasionaram problemas de coordenação e coerência do setor público, diante da criação de numerosas organizações operando com maior autonomia; aumentaram a complexidade do governo, reduzindo a transparência; tornaram as organizações mais vulneráveis à captura de interesses alheios; e geraram dificuldades em identificar a hierarquia de responsabilização no setor público⁷². Para fornecer um meio de controlar potencialmente organizações autônomas, modelos de gestão voltados ao gerenciamento de desempenho foram aplicados em países que se submeteram a reformas^{k 73}.

No Brasil há várias iniciativas nesse sentido, constitucionalizadas e normatizadas em meados da década de 60, mas viabilizadas a partir da Constituição Federal de 1988⁷:

- Lei nº 4.320/64, que inaugura no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro o orçamento-programa e conceitua “metas” como “*os resultados que se pretende obter com a realização de cada programa*”, à semelhança do PPBS dos Estados Unidos⁷⁴;
- Decreto-Lei nº 200/67, que inaugura o “*princípio do controle*” na administração pública e cria o Sistema Federal de Controle Interno, atribuindo-lhe desde a sua origem a função de “*avaliar os resultados alcançados pelos administradores*”⁷⁵;
- O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que buscou aumentar a governança do Estado, entendida como a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência; substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada

^k A *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, traduzida em *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*, é um órgão internacional e intergovernamental que reúne os países mais industrializados e também alguns emergentes como México, Chile e Turquia, com o objetivo de trocar informações e alinhar políticas voltadas ao crescimento econômico, bem como colaborar com o desenvolvimento de todos os demais países membros. O Brasil não é membro da OCDE, porém participa do programa de enhanced engagement (engajamento ampliado) que lhe permite participar de Comitês da Organização. Disponível em < <http://www.fazenda.gov.br/sain/pcn/PCN/ocde.asp>>.

para o controle *a priori*, para a administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados⁷⁶.

- A Emenda Constitucional nº 19/98, que (1) acrescentou o princípio da eficiência da administração pública; (2) garantiu a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira a órgãos e entidades da administração direta e indireta, desde que submetidos a controles e avaliação de desempenho de metas acordadas em contrato de gestão; (3) adotou a avaliação de desempenho de servidores públicos como forma de assegurar sua permanência no cargo⁷.

Os efeitos dessas iniciativas começam a ser sentidas na década de 2000, diante de duas grandes transformações relacionadas à organização e ao funcionamento do Estado brasileiro: a institucionalização e fortalecimento de órgãos de controle interno, externo e controle social e a retomada do Estado indutor e promotor direto do desenvolvimento econômico e social, seja pela expansão do investimento e do crédito, retomada do financiamento público para infraestrutura e apoio à atividade econômica, seja pela ampliação e fortalecimento das políticas sociais¹.

Ciente desse novo paradigma de gestão, o governo federal lança o “Guia Referencial para Medição de Desempenho do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)”, em 2009, que pode ser considerado um meta-modelo capaz de orientar organizações públicas e privadas à elaboração de modelos específicos para a definição e mensuração do desempenho, por meio da construção de indicadores⁶⁵.

2.3.4. Como institucionalizar a gestão por desempenho no setor público?

A instituição de um modelo de gestão para resultados vai muito além da criação de arranjos em rede, pois sua institucionalização é um processo, uma mudança organizacional ou governamental de alinhamento de fatores. Não são atos legais apenas. Os resultados de governos em geral, organizações públicas, políticas, programas e projetos precisam ser definidos, por meio da criação de indicadores¹. Também não basta defini-los, pois os resultados não são autoexecutáveis⁶⁵.

Marini elenca alguns desafios de um Estado para resultados⁷⁷:

1. Reinvenção do planejamento governamental - visando à integração de agendas estratégicas para que o PPA não se torne peça de ficção reduzida a um simples instrumento de alocação de recursos;

¹ O TCU traduz o termo “performance auditing” (auditoria de desempenho) como “auditoria operacional”⁶⁹. Barzelay considera a auditoria operacional como um dos tipos da auditoria de desempenho⁷⁸.

2. Alinhamento governamental para que os resultados “aconteçam”, a partir da vinculação do planejamento estratégico das estruturas implementadoras à agenda estratégica definida pelo governo; e
3. Integração das políticas de gestão pública - a partir do alinhamento dos instrumentos de gestão voltados para a consecução de resultados: regras e rotinas em relação à macro-organização governamental, processo de planejamento, orçamento e gestão financeira, funcionalismo, organização, sistemas e métodos, controle e avaliação e aquisições;
4. Reinvenção do controle, pois, cada vez mais, as organizações públicas têm investido na formulação estratégica, definindo metas, objetivos e indicadores para o alcance de seus resultados, os quais, segundo Marini, são “a matéria-prima” dos órgãos de controle⁷⁷. Ele explica ainda que o controle é enfaticamente baseado em conformidades, porque⁷⁷:

“(...) o exercício do controle por resultados (...) era dificultado na vigência das reformas de primeira geração quando pouca importância era dada aos resultados. (...) não há controle por resultados quando não há resultados (...). É necessário que se estabeleça um novo paradigma de controle interno, baseado na ampliação de práticas de auditoria de desempenho (...)”⁷⁷.

A partir dessa ótica de reinvenção do controle e de práticas de auditoria de desempenho, partiu meu interesse em escrever esta dissertação focada no controle para resultados de uma política pública social, algo deveras desejável e que gera um sentimento de compromisso com a sociedade, de orgulho por estar contribuindo para a geração de bem estar geral, mas que, na prática, requer grandes esforços para suplantar barreiras, a começar pelos estigmas de que “*controle audita, não avalia*”; “*controle foca a legalidade, não o desempenho*”; “*controle corrige desvios, avaliação contribui para a melhoria da política*”⁷⁵.

2.3.5 Avaliações e auditorias de desempenho no setor público

Ao examinar questões conceituais, empíricas e administrativas sobre o surgimento dessa nova categoria no vocabulário da administração pública, “*auditoria de desempenho*”, Barzelay indica que o processo de demarcação de um novo domínio da atividade burocrática está em andamento, fundamentado na teoria sociológica neoinstitucionalista, que orienta a consolidação de modelos de gestão para resultados. Ele sugere que a institucionalização das auditorias de desempenho elevará o nível dessa atividade, surgirão novas subdivisões e “*tenderão a delinear o modo de operação e o impacto dos sistemas governamentais de responsabilização e prestações de contas*”⁷⁸. Ele conceitua “*auditorias de desempenho*” como “*avaliações de desempenho*”⁷⁸.

Barzelay afirma que esse termo, “*auditoria de desempenho*”, é dúbio, pois envolve atividades predominantemente avaliativas, as quais exigem a formulação de instrumental de julgamento, portanto, seria uma forma de avaliação⁷⁸. Ele diferencia os conceitos de auditoria de desempenho dos de auditoria tradicional e de avaliação de programas. Os sentidos centrais dos conceitos associados à auditoria tradicional, auditoria de desempenho e avaliação de programas foram formulados com base em modelos que variam de acordo com cinco dimensões (Quadro 6)⁷⁸.

Quadro 6: Comparação entre auditoria tradicional, auditoria de desempenho e avaliação de programas

	Imagem de Governo	Imagem de bom financiamento	Objetivo principal da revisão	Modalidade predominante	Papel do revisor/auditor
Auditoria Tradicional	Máquina Burocrática	Execução das transações e tarefas efetivamente reguladas por sistemas	<i>Accountability</i> de conformidade	Auditoria	Verificar as informações; encontrar discrepâncias entre os procedimentos observados e as normas gerais; inferir consequências; relatar achados
Auditoria de Desempenho	Cadeia de Produção: insumos/processos/produtos/im pactos	Procedimentos e produção organizacionais funcionam de forma otimizada	<i>Accountability</i> de desempenho	Inspeção	Avaliar os aspectos dos programas e das organizações envolvidas; relatar achados
Avaliação de Programas	Intervenções orientadas ao Governo com a intenção de resolver problemas coletivos	Programas públicos atingem os objetivos; políticas públicas promovem o bem estar coletivo	Fornecer informações verídicas e úteis sobre a efetividade de políticas públicas e programas públicos	Pesquisa	Avaliar a efetividade das intervenções ou medir o impacto de interferências diversas sobre problemas coletivos

Fonte: Barzelay⁷⁸. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059172.PDF>

Ainda segundo Barzelay, o principal objetivo da auditoria tradicional é fazer com que unidades e indivíduos sigam determinados critérios ou normas aplicáveis para realizar transações e desempenhar tarefas – resumidamente *accountability* de regularidade⁷⁸. A meta é impedir ou retificar procedimentos que representem desvios das normas legais. Por outro lado, o principal objetivo das auditorias de desempenho pode ser expresso como “*accountability* de desempenho”. A ideia simples por trás desse argumento é que as organizações devem ser responsabilizadas pelos resultados de sua atuação mais do que pela sua forma de funcionamento. A ideia mais complexa é que, para alguns propósitos, é melhor focalizar a atenção da administração para a otimização de processos produtivos e do desenho dos programas. Nesse sentido, o objetivo da

auditoria de desempenho é contribuir para a operacionalização de processos político-administrativos pelos quais a *accountability* de desempenho é estruturada, incentivada e controlada⁷⁸. Ao analisar as avaliações de programas, Barzelay afirma que seu principal objetivo é distinguir os impactos provocados pelos programas de forma a avaliar sua efetividade em atingir objetivos pré-definidos ou inferidos, envolvendo o desenho e a execução de estratégias de pesquisa para a realização de inferências descritivas válidas⁷⁸. O papel do avaliador de programa é conceber e desenvolver pesquisa que produza pareceres técnicos, com base em dados empíricos, sobre os impactos dos programas⁷⁸.

As auditorias de desempenho podem envolver auditoria, pesquisa ou processo de inspeção. A inspeção consiste em qualquer tipo de procedimento, envolvendo verificação de critérios observáveis ou exercício direto de julgamento instrumental. Diferentemente dos auditores tradicionais, os auditores de desempenho podem julgar se os meios empregados nos processos produtivos estão alinhados com as metas estabelecidas ou se foram otimizados de forma a reduzir as limitações do programa⁷⁸.

Com base em informações colhidas no Simpósio da OCDE e em outras fontes, sete tipos de auditoria de desempenho foram identificados e caracterizados por Barzelay (Quadro 7)⁷⁸.

Quadro 7: Tipos de Auditoria de Desempenho

Tipo	Unidade de Análise	Modalidade de Revisão	Abrangência da Avaliação	Foco do Trabalho
Auditoria de Eficiência	Função organizacional, processo ou elemento de programa	Inspeção	Aspectos de operações governamentais ou de terceiros	Identificar oportunidades de diminuir o custo orçamentário para a produção dos resultados.
Auditoria de Efetividade de Programa	Política, programa ou elemento significativo de programa	Inspeção	Aspectos selecionados do desenho e da operação do programa	Avaliar o impacto das políticas públicas, avaliar a efetividade do programa.
Auditoria de Capacidade de Gerenciamento de Desempenho	Organização	Inspeção	Aquela que afeta o desempenho das funções administrativas	Avaliar a capacidade de atingir objetivos genéricos de economia, eficiência e eficácia.
Auditoria de Informações de Desempenho	Organização	Auditoria	Informação gerada pela medida do desempenho/ sistemas de relatório	Validar/atestar a precisão da informação oferecida pela organização.
Avaliação de Risco	Programa	Inspeção	Todos os aspectos do desenho e da operação do programa	Identificar os principais riscos de interrupção do programa e suas fontes.
Revisão da Melhor Prática de Gestão	Um setor inteiro, processo genérico ou função comum	Pesquisa	Aspectos da organização e operação programa	Formular normas específicas para a melhor prática de gestão; revelar o desempenho relativo dos setores participantes.
Revisão Geral da Gestão	Organização	Inspeção	Aspectos selecionados da estrutura organizacional, sistemas e programas	Avaliar a capacidade da organização para cumprir com sua missão no exercício de suas competências legais.

Fonte: Barzelay⁷⁸. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059172.PDF>

A partir de sua experiência profissional em avaliações, Draibe afirma ser possível uma espécie de procedimentos avaliativos relacionados aos programas e políticas públicas⁶⁰. Haveria uma ordem de frequência para realização dos diversos mecanismos de avaliação que em ordem decrescente de frequência, apresenta: monitoramento e supervisão dos gerentes da organização, o modelo mais frequente; as avaliações internas que se restringem a examinar os registros administrativos ou coletar opiniões dos agentes implementadores; as auditorias externas e as avaliações externas, realizadas com maior imparcialidade e pautadas por procedimentos científicos. Draibe ressalta que qualquer avaliação deve ser capaz dar respostas às seguintes questões, que também serão analisadas à luz dos relatórios da AAC⁶⁰. O procedimento é regular? Seus resultados foram adequadamente sistematizados e socializados entre as instituições e técnicos participantes? Ocorreram correções de processos e procedimentos, como resultado das evidências coletadas? Contribuíram para a melhora na implementação e para a maior efetividade do programa? Essas questões também devem ser respondidas após a análise dos relatórios das AAC.

Pollitt e Summa, a partir de estudo sobre as auditorias de desempenho realizadas por Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de cinco países (Inglaterra, Holanda, Austrália, Bélgica e Estados Unidos), atribuem quatro papéis aos auditores de desempenho: enquanto juízes/magistrados com função de julgar em conformidade com a lei; enquanto contadores públicos, cujo foco é a transparência da gestão e a conformação com o processo democrático e não com a lei, por meio da divulgação de informações; como pesquisador/cientista, que dá ênfase a parâmetros/métodos para a geração de um novo conhecimento; e como consultor administrativo, a partir da transferência de conhecimento, conselhos e apoio ao Executivo, para garantir que medidas apropriadas sejam tomadas⁶⁶.

Diante das exposições de Barzelay⁷⁸, Draibe⁶⁰ e Pollit & Summa⁶⁶ poderíamos considerar que avaliações de desempenho sobre a RFEPCT realizadas nas AAC são um desdobramento das auditorias de desempenho?

2.4. Controles do Poder Executivo Federal na Implementação de Políticas Públicas

Considerando que o objetivo deste trabalho é verificar em que medida a CGU pode contribuir para o alcance das metas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica a partir da análise dos relatórios das Auditorias Anuais de Contas, faz-se necessário contextualizar o leitor quanto ao significado da palavra “controle”; apresentar as características do SCI do Poder Executivo Federal, que evoluiu para uma unidade organizacional chamada controladoria; demonstrar que esse sistema

surge ancorado no controle para resultados; e demonstrar a lógica da intervenção da CGU na prestação de contas das pessoas que implementam políticas públicas.

Não se pretende esgotar o estudo sobre a atividade de controle desempenhada pela CGU na implementação de políticas públicas, mas demonstrar algumas de suas possibilidades no engendrado mecanismo chamado “prestação de contas”, no qual se inserem as Auditorias Anuais de Contas da CGU.

2.4.1. Conceituações sobre controle e controle interno

Castro⁷⁹, precursor da criação da Secretaria Federal de Controle (SFC), órgão que exerce as atividades do SCI no âmbito do governo federal, nos conta uma breve história da origem e da evolução do significado da palavra controle⁷⁹.

Ligada às finanças, o termo tem origem do latim *rotulum* e designa a relação dos contribuintes que teriam seus impostos cobrados. No francês *contre-rôle* e no italiano *controllo* a palavra significa registro, inspeção, exame, ao verificar a fidedignidade dos dados registrados com o documento original. Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, ‘controle’ tinha significado distinto, pois era instrumento da democracia, insculpido no seu artigo 15: “*A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público sobre sua administração.*” Os mestres do gerenciamento clássico e científico Fayol e Taylor o consideravam sob a ótica da conformidade, segundo a qual o processo de produção (coisas, pessoas e atos) deveriam estar “*funcionando*” como planejado. A Teoria Neoclássica, representada por Peter F. Drucker e outros autores, considera o ‘controle’ como aquele concebido para alcançar objetivos, resultados⁷⁹.

Meirelles⁸⁰ corrobora com essa concepção ao dizer que ‘controle’ na administração pública é a “*faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro*”⁸⁰.

No Brasil a visão de ‘controle’ sempre foi mais negativa do que positiva, voltada para correção de erros formais, de processos e para punir pessoas⁷⁹. A visão positiva seria a de servir como instrumento de apoio à gestão na consecução dos objetivos da entidade. E é este o foco desta dissertação: o controle para resultados exercido sobre a RFEPCT.

Marini⁷⁷ assinala que a administração pública precisa “*evoluir de um controle baseado apenas (ou enfaticamente) na conformidade normativa para um controle orientado para resultados*”⁷⁷. No entender do autor, é preciso repensar o controle público, reinventando seus modelos, porque⁷⁷:

“(…) cada vez mais, as organizações públicas, tanto na perspectiva macro-governamental (governos federal, estaduais e municipais) como na institucional (ministérios, secretarias, órgãos da administração indireta), têm investido na

*formulação estratégica, gerando desta forma, matéria-prima para avaliações de fundo, sobre o alcance de resultados*⁷⁷.

Ressalta o Marini que “*é necessário que se estabeleça um novo paradigma de controle interno*”, se referindo aqui aos sistemas de controle interno dos Poderes constituídos⁷⁷.

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores define controle interno como um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que a consecução da missão da entidade será assegurada, mediante: (1) a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; (2) o cumprimento das obrigações de *accountability*; (3) o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; (4) e a salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano. Recomenda, ainda, que o controle interno seja “*concebido dentro da estrutura organizacional, o que o tornaria não apenas mais efetivo, mas, também, integrante da essência mesma da organização*”⁸¹.

O marco referencial para elaboração das normas da INTOSAI são as diretrizes definidas pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras (COSO)^m: o COSO I⁸² e o COSO II⁸³. A partir desta ideia a INTOSAI elabora as normas internacionais de controle interno para o setor público, as quais são observadas pela administração pública brasileira, inclusive pelo SCI do Poder Executivo Federal.

O COSO I⁸² e a INTOSAI^{68,81} apresentam os 5 componentes do controle interno, como descrito no Quadro 8.

^m O Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) foi criada em 1985 com o nome National Commission on Fraudulent Financial Reporting (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros) para estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros/contábeis por cinco grandes associações profissionais na área de finanças com sede nos Estados Unidos: American Accounting Association (AAA), o Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), Financial Executives International (FEI), The Institute of Internal Auditors (IIA) e da Associação Nacional dos Contabilistas, agora o Instituto de Gestão de Contas (IMA). Totalmente independente de cada uma das organizações patrocinadoras, a Comissão incluiu representantes da indústria, contabilidade pública, empresas de investimento, bem como a New York Stock Exchange. O objetivo do Comitê é disseminar diretrizes ligadas a três temas inter-relacionados: gestão de riscos, controle interno e dissuasão da fraude.

Quadro 8: Componentes do controle interno de organizações

Ambiente de controle é o perfil da organização, a integridade pessoal e profissional das pessoas que integram a organização, a competência, a estrutura organizacional e as políticas e práticas de gestão de pessoas.

Avaliação de risco consiste na existência de processos de identificação e análise dos riscos relevantes ao alcance dos objetivos da organização para definir respostas apropriadas.

Procedimentos de controle são as ações realizadas para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da entidade e dentre essas ações, destaca-se a avaliação das operações da organização, que, segundo a INTOSAI⁸¹, é aplicado à luz das normas, de forma periódica, mediante avaliação da eficácia e da eficiência. Avaliações das operações indicam se os resultados obtidos alcançam ou não os objetivos ou os padrões estabelecidos, os processos e as atividades estabelecidas para alcançar os objetivos. Outro procedimento que tem se tornado relevante para a administração é o controle da tecnologia da informação, pois as organizações estão cada vez mais dependentes de sistemas de informação computadorizados para realizar suas operações e para processar, manter e comunicar informações essenciais. Como resultado, a confiabilidade e segurança dos dados, assim como dos sistemas que processam, mantêm e comunicam essa informação são uma preocupação muito importante, tanto da gerência quanto dos auditores das organizações. Embora os sistemas informatizados envolvam tipos específicos de procedimentos de controle, a tecnologia da informação não é um tema de controle autônomo e independente. É parte integrante da maioria dos procedimentos de controle.

Informação e comunicação compreendem a produção de relatórios para auxiliar na tomada de decisões, os quais versam sobre as avaliações financeiras, não-financeiras, de conformidade e operacional, quanto a eventos internos e externos que afetam a entidade.

Monitoramento pode envolver tanto **monitoramentos contínuos** ou **avaliações específicas**. O monitoramento avalia o cumprimento da missão da entidade, se os objetivos gerais propostos estão sendo alcançados. O monitoramento não se confunde com a avaliação das operações da entidade, descrito no “procedimento de controle”. Pode se considerar ainda que o monitoramento é mais eficaz que as avaliações específicas e suas ações corretivas são menos onerosas, dado que as avaliações específicas são realizadas após as ocorrências dos fatos, o que dificulta ou retarda a correção dos problemas identificados. Interessante notar que a realização de avaliações específicas depende da avaliação dos riscos e da eficácia do monitoramento contínuo e dos fatores internos e externos que demandem mudanças organizacionais.

Fonte: COSO I⁸² e INTOSAI^{68,81}

O COSO II⁸³, denominado Gerenciamento de Riscos, publicado em 2004 e igualmente recomendado pela INTOSAI, é um documento seminal, diante da tendência mundial de adoção de padrões de controles internos fortemente calcados no gerenciamento de riscos e em modelos de governança corporativa.

O modelo do COSO II é representado em uma matriz tridimensional, o que demonstra a integração dos elementos que o compõem, conhecido como Cubo COSO II. O cubo é dividido em 3 faces: objetivos, componentes (meios de se alcançar os objetivos) e níveis da organização para o gerenciamento de riscos. Os objetivos são estratégico (metas de alto nível alinhadas à missão), operacional (efetividade e eficiência da gestão); comunicação (confiabilidade das informações) e conformidade (aderência a leis e regulamentos). São oito meios ou componentes do gerenciamento de

riscos: fixação de objetivos, identificação de eventos e resposta a riscos, além dos os cinco componentes anteriores do COSO I⁸³.

Todos os processos de uma organização têm algum risco associado, inerente a sua própria natureza, o qual pode impedir o alcance dos objetivos fixados. A identificação de riscos consiste em mapeá-los nos diversos níveis da organização, nas unidades de negócio, nos processos e nas atividades. O modelo trata do conceito de eventos potenciais, definindo evento como um incidente, ou uma série de incidentes, resultantes de fatores internos ou externos, que possam afetar a implementação da estratégia e o alcance dos objetivos. O processo de identificação de eventos de risco pode abranger tanto riscos negativos, tidos como ameaças, cujas consequências são perdas, como os riscos positivos, vislumbrados como oportunidades, cujas consequências são ganhos. Aqueles levando a organização a alcançar seus objetivos aquém das expectativas, estes levando a organização a alcançar resultados superiores aos obtidos atualmente ou além das expectativas⁸⁴.

A capacidade de responder aos riscos é o processo de desenvolver e determinar estratégias para gerenciar os riscos identificados. O modelo identifica quatro categorias de estratégias: evitar, transferir, aceitar e tratar, cuja escolha dependerá do nível de exposição a riscos previamente estabelecido pela organização em confronto com a avaliação que se fez do risco. Isto quer dizer que compete à administração obter uma visão dos riscos em toda organização e desenvolver um conjunto de ações concretas, dentro dessas quatro categorias, para manter o nível de riscos residuais alinhado aos níveis de tolerância e apetite a riscos da organização⁸⁴.

Percebe-se que o COSO II é uma construção aprimorada do COSO I, o qual incorpora fixação de objetivos, extensíveis a todos os departamentos, divisões, processos atividades da unidade. A definição de objetivos é uma pré-condição para identificar os eventos de risco e para a elaboração de estratégias para gerenciá-los de forma sustentável.

2.4.2. O surgimento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal concomitante ao controle para resultados

O objetivo deste tópico é demonstrar que o sistema federal de controle interno nasce a partir das ideias gerenciais de controle para resultados que encamparam a reforma administrativa de 1967, tema fundamental para a compreensão do objetivo desta pesquisa, que analisa como a CGU pode contribuir para o alcance de resultados da REPCT.

O sistema federal de controle interno do Poder Executivo Federal surge a partir de três movimentos gerados no período de 1964 a 1967^{79,85,86,87}: (1) a reforma financeira da década de 1960, que incorporava a preocupação com a execução física dos gastos; (2) a reforma administrativa de 1967, caracterizada pela inspiração do gerencialismo; e (3) a reconfiguração das atribuições do TCU e das relações entre Poder Executivo, controle externo e interno.

De 1921 a 1964 consolidou-se a Contadoria Geral da República, vinculada à Diretoria do Tesouro Nacional, que executava atividades típicas de controle interno administrativo. Segundo Olivieri⁸⁶:

“Até 1964 não havia um sistema de controle interno, mas um conjunto de estruturas administrativas responsáveis pela fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos do governo federal. Cada ministério tinha seu órgão próprio de fiscalização, mas não havia a efetiva coordenação central e nem a supervisão sobre essas atividades de fiscalização”(p. 97)⁸⁶.

A reforma financeira de 1964, com a edição da Lei nº 4.320/64, estabelece regras de controle ao Poder Executivo Federal, esboçando as primeiras características de um sistema de controle interno, apesar de o nome “sistema de controle interno” ser expresso somente a partir da Constituição de 1967. Assim dispõe a Lei nº 4.320/64⁷⁴:

“Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

*Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”*⁷⁴

A reforma administrativa de 1967, consubstanciada na Constituição Federal de 1967 e Decreto-Lei nº 200/67, foi influenciada por dois movimentos: o movimento conhecido no âmbito internacional como “*liberation management*”, que pressupõe a alta delegação de responsabilidades para os gerentes, os quais deveriam ser dispensados de uma série de controles burocráticos *ex ante* e cobrados a partir de resultados; bem como pela implementação do modelo *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS) em uso pelo governo e por multinacionais norte-americanas, que visa a aproximar orçamento e planejamento governamental. Em teoria, o PPBS relaciona recursos a metas programáveis e mensuráveis, aos resultados que se espera alcançar com a implementação de políticas públicas, para gerar informações que auxiliem no processo de tomada de decisão pelos governantes e gestores públicos.

Em pleno regime militar a Constituição de 1967 foi a primeira a prever o controle de resultados e o Decreto-Lei nº 200/67 incluiu o princípio do controle na administração pública, dando o primeiro passo para a sua consolidação, como se lê em seguida:

A Constituição de 1967:

*“Art 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:
I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;
II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;
III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.”*

O Decreto-Lei nº 200/67, vigente até os dias atuais:

*“Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
I - Planejamento.
II - Coordenação.
III - Descentralização.
IV - Delegação de Competência.
V - Contrôle.”⁷³*

Em que pese o viés racional técnico-burocrático, influenciado por métodos clássicos e científicos de pensadores como Fayol e Taylor, em 1967 consagraram-se como princípios fundamentais da administração pública gerencial em nível federal: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competências e o controle⁷⁹. O Poder Executivo deveria, portanto, manter sistema de controle interno, visando, entre outras funções, as de criar condições indispensáveis para a eficácia do controle externo, acompanhar a execução dos programas de trabalho e avaliar os resultados alcançados pelos administradores.

O terceiro movimento marcante de consolidação do SCI é que além de exercer controles internos administrativosⁿ, o “sistema” começou a apresentar características próprias por força do mandamento constitucional de 67, que substituiu o controle prévio e total do TCU pelo controle posterior e seletivo, por meio de auditorias e fiscalizações. Antes o TCU dependia das informações prestadas pelos administradores públicos no processo de prestação de contas, agora o Tribunal passa a depender das informações prestadas pelo SCI, fortalecendo as bases do sistema federal de controle interno. Desse modo, no Decreto-Lei nº 200/67 ficou estabelecido que as prestações de contas dos gestores responsáveis por bens, recursos e gastos deveriam ser precedidas da avaliação do SCI e ciência do ministro responsável, prática adotada até os dias atuais.

ⁿ Na definição da Secretaria Federal de Controle, controle interno administrativo é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público³¹.

Com o advento do Decreto-Lei nº 200/67, outro fator de menos relevância é que a Contadoria-Geral da República foi transformada em Inspeção-Geral de Finanças (IGF), com unidades em cada Ministério Civil, subordinadas tecnicamente à Inspeção-Geral. Em que pese a reformulação de estruturas organizacionais, a ampliação do campo de atuação do sistema federal de controle para o controle de resultados não se concretizou nas décadas de 1967 a 1994 por três fatores: (1) o governo estava preocupado em exercer o controle contábil-financeiro da execução das políticas devido à premente necessidade de reorganizar as despesas públicas do Brasil; (2) a inspeção continuava subordinada a um órgão gestor, o Ministério da Fazenda, portanto não tinha autonomia e independência para exercer suas atividades; e as atividades do “sistema” apresentavam caráter dúbio, pois não havia se consolidado como uma unidade de auditoria interna (típica dos controles internos administrativos), embora continuasse a exercer controles internos administrativos⁷⁹. Com efeito, foram realizadas diversas reformas no âmbito do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento e no âmbito do sistema federal de controle, inclusive nas estruturas do SCI que ficaram subordinadas a esses dois Ministérios em períodos distintos.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o sistema federal de controle interno passou por profundas reformas estruturais. Em 1994, cria-se a Secretaria Federal de Controle Interno, ainda vinculada ao Ministério da Fazenda. Em 2002 é transferida para a Presidência da República e nesse mesmo ano é transferida para a Corregedoria-Geral da União.

Analisando o artigo 74 da Constituição Federal, Olivieri⁸⁵ assinala que o SCI assume função predominantemente avaliativa, ao demonstrar que a função de apoio ao controle externo passa para o último inciso desse artigo, diferente da Constituição de 67 em que o inciso de apoio ao TCU ocupava o primeiro lugar⁸⁵.

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

O importante é que o sistema federal de controle modifica sua forma de atuar ao executar auditorias e fiscalizações. Se antes a abordagem das auditorias e fiscalizações era voltada ao confronto com leis e regulamentos, amplia-se a possibilidade

argumentativa das análises realizadas durante as auditorias, com foco nos resultados da implementação das políticas.

Outra característica marcante do sistema federal de controle interno é que, a partir de 1995, a SFC implementa o programa de fiscalização de municípios, o que viria a mudar ainda mais as características do SCI. Em 2003, ampliou-se o escopo e a forma de seleção dos municípios fiscalizados, antes feita por método estatístico. A seleção passou a ser feita por sorteios. Desde 1995 os mesmos servidores que auditam e fiscalizam órgãos e entidades públicas são os que fiscalizam os programas federais diretamente nos municípios, por meio de realização de entrevistas com gestores e usuários dos serviços públicos e visitas *in loco*. São servidores que sabem lidar com as características da comunidade local porque residem na mesma unidade federativa.

Em 2003, o Órgão Central do SCI passa a ser a CGU, órgão que integra a Corregedoria e a SFC. Segundo redação dada pela Lei nº 10.683/2003, compete à Controladoria “assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal”⁸⁸.

De maneira sintética, a estrutura do SCI do Poder Executivo passa a ser constituída da seguinte forma (art. 8º do Decreto nº 3.591/2000)⁸⁹:

- a) A Controladoria-Geral da União como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõe o Sistema;
- b) As Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa como órgãos setoriais;
- c) As unidades de controle interno dos comandos militares como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

O Órgão Central compõem-se de quatro Secretarias, além das 26 CGU-Regionais localizadas uma em cada Estado da Federação. As quatro Secretarias são:

- a) SFC, que continua a exercer as funções do SCI;
- b) Corregedoria-Geral da União, que supervisiona a apuração de responsabilidades administrativas dos gestores dos órgãos do Poder Executivo Federal, a aplicação de sanções e a reposição de prejuízos ao erário; e que é responsável pela atividade de

correição, ou seja, de repressão e prevenção da lesão ao patrimônio público, por meio de investigações, inspeções, sindicâncias e processos administrativos disciplinares;

c) Ouvidoria-Geral, da União que normatiza e organiza as atividades de ouvidoria no Executivo Federal, recebe as manifestações dos cidadãos sobre a prestação dos serviços públicos, e as encaminha para os órgãos responsáveis, buscando soluções;

d) Secretaria de Prevenção de Corrupção e Informações Estratégicas, que desenvolve mecanismos de transparência da gestão pública, desenvolve projetos de caráter preventivo para inibir e dissuadir a corrupção e analisa e transmite informações de banco de dados de órgãos públicos para os demais órgãos da CGU, para subsidiar os seus trabalhos.

Entre as quatro Secretarias da CGU, a SFC é a maior, representando 80% de seu pessoal e 90% de seu orçamento. A maioria dos servidores da SFC (95%) é de carreira e possuem formação em nível superior das mais variadas áreas. Os órgãos centrais, localizados em Brasília, planejam e elaboram os métodos e procedimentos de ações de controle, mas contam com as CGU-Regionais para aprová-los em uma interlocução contínua, via sistemas internos de integração e comunicação. As CGU-Regionais contam com certa autonomia para realizar suas tarefas, pois estão em contado direto com os gestores, usuários e administração, realizando suas atividades de fiscalizar, auditar, avaliar, entrevistar, ouvir, argumentar, emitir opiniões.

Desde a criação da SFC, em 1994, quando o SCI saiu do Ministério da Fazenda e foi transferido para a Presidência, o Poder Executivo Federal possui órgão independente da gestão que implementa políticas públicas. Essa é uma característica marcante, porque passa a ter legislação própria e servidores de carreira, além de possuir estrutura capilar em todos os estados da federação.

A criação da CGU em 2003 traz novas características ao SCI, uma nova instituição ainda pouco explorada como área do conhecimento ou unidade organizacional. Alguns autores^{90,91,92,93} referem-se à Controladoria como oriunda da Teoria Institucional e da Contabilidade, mais especificamente da Contabilidade Gerencial, uma vez que destacam a responsabilidade da Controladoria em prover os gestores de informações, que sustentam as suas decisões, estando organizada sob uma estrutura administrativa independente dos órgãos que controla. Nesses termos, a Controladoria tem um conhecimento ampliado e aprofundado da organização com participação ativa da sociedade, uma vez que as decisões a serem tomadas devem ter direcionamento viável e consistente, pois interferem na continuidade da mesma sociedade.

Por ser um campo pouco explorado na literatura, reconheço os desafios em realizar esta pesquisa voltada à análise de uma das várias áreas de atuação da CGU, a AAC.

Em seguida, apresentarei o conceito, os objetivos e o alcance das AAC realizadas pela CGU e a crescente demanda dos governos, do Tribunal de Contas da União e da sociedade para que esse tipo de auditoria seja utilizada como instrumento efetivo de avaliação, transparência e responsabilização das atividades governamentais, com foco no desempenho na execução de programas e ações pelas instituições públicas, além de sua função tradicional de revisão e de conformidade dos processos organizacionais.

2.4.3. A lógica da intervenção da CGU na prestação de contas

O objetivo deste tópico é demonstrar a complexa função da CGU quando atua como órgão intermediador do processo de prestação de contas anuais dos administradores públicos ao Tribunal de Contas da União. Para tanto, é necessário compreender o instituto da “prestação de contas”.

Em países que adotam a forma republicana de Estado e o regime democrático de governo, os gestores públicos ou todo aquele a quem a sociedade delega recursos e poderes para executar ações de realização do bem comum, tem o dever constitucional de prestar contas, pois não administram recursos e poderes que lhes são próprios, mas pertencentes à coletividade. Nesse sentido, o povo é o único e legítimo titular dos bens públicos.

O ato de prestar contas, exercido por pessoas e entidades, passa a ser entendido como o ato de demonstrar que administrou os recursos e poderes que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues. A obrigação de o agente responder em função da responsabilidade que lhe foi conferida passa a ser entendida como “*accountability*”, termo ainda não traduzido para o português, mas que pressupõe a existência de três fatores relacionados ao agente responsável: o indivíduo que assume uma responsabilidade, que aceita prestar contas dessa responsabilidade e que presta contas pelos atos praticados, seja de forma voluntária, seja porque o Estado o obriga a prestar contas⁹⁴. Portanto, esse termo foca a pessoa que assume a responsabilidade por um ato praticado em nome do Estado e passa a ter significado e se concretiza quando: (1) esse mesmo agente informa e justifica o ato praticado; e (2) quando esse Estado viabiliza a instituição de mecanismos de prestação de contas em princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais de preservação dos interesses dos cidadãos. Os mecanismos postos a disposição do Estado e da sociedade são os sistemas de controle político, social, externo e interno alicerçados nos

princípios de transparência, eficiência, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Aos sistemas de controle cabe, de forma direta ou indireta, sancionar aqueles que não praticaram atos alinhados às diretrizes fixadas pelo poder público, inculpidas nas políticas públicas.

A atual Constituição da República, em seu art. 70, parágrafo único, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, determina que 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, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Tradicionalmente, a prestação de contas realizada pelos governos, quando realizada, é um ato político desprovido da apresentação de resultados concretos associados às atividades programadas e aos recursos alocados. É um processo administrativo que descreve as políticas, os programas e “uma lista interminável de aparentes realizações”. Nesse caso, a responsabilização por resultados não é democrática nem transparente⁹⁵. Contudo, com os avanços observados no âmbito da Nova Gestão Pública e a crescente preocupação com os resultados e a transparência dos atos de gestão, como pressupostos para a consolidação dos regimes democráticos, amplia-se o significado de “prestação de contas” para além do conceito de “prestação de contas tradicional”, dando ênfase ao desempenho da atuação estatal.

Ao Tribunal de Contas da União, órgão que auxilia o Congresso Nacional na prática do controle externo, é conferido o poder de julgar as contas dos administradores públicos na gerência da coisa pública. Alinhado ao processo de mudança organizacional com foco na gestão para resultados, o Tribunal de Contas da União mostra os avanços do instituto da “prestação de contas” no Brasil, que se iniciou a partir das ciências contábeis, como elemento de registro dos lançamentos de débito ou crédito relativos a operações comerciais e financeiras, e evoluiu com as ciências econômicas para um registro do planejamento e execução orçamentária com foco no desempenho da gestão das unidades governamentais. O TCU assim define processo de contas⁹⁶:

“(…)processo de controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão das pessoas abrangidas pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente”⁹⁶.

Segundo o Tribunal de Contas, com redação apresentada na Instrução Normativa TCU nº 63/2010⁹⁷, o processo de contas se destina a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão das pessoas responsáveis por bens e recursos públicos, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira,

orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente⁹⁷. Portanto, o Tribunal não abandonou o exame da legalidade dos atos de gestão, apenas ampliou a função da AAC pelo incremento da avaliação do desempenho, que é o objeto de análise desta dissertação. De acordo com a IN TCU nº 63/2010, os conceitos de exame da conformidade e exame do desempenho são⁹⁷:

“Exame da conformidade: análise da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão, em relação a padrões normativos e operacionais, expressos nas normas e regulamentos aplicáveis, e da capacidade dos controles internos de identificar e corrigir falhas e irregularidades; e

Exame do desempenho: análise da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais expressos em metas e resultados negociados com a administração superior ou definidos nas leis orçamentárias, e da capacidade dos controles internos de minimizar riscos e evitar falhas e irregularidades.”⁹⁷

Aos sistemas de controle interno dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário incumbe-lhes apoiar o TCU no exercício de sua missão institucional, que é a de “controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”, conforme descrito no Plano Estratégico do Tribunal⁹⁸. À CGU, portanto, é outorgada a sua **primeira função**: subsidiar o julgamento das contas dos administradores públicos pelo TCU a partir da emissão de opinião sobre a gestão dos responsáveis pela implementação de políticas públicas quanto à economicidade, eficácia, eficiência e conformidade de suas ações. Essa opinião é expressa no Certificado e Parecer do Dirigente do Controle Interno, com base no relatório de auditoria anual de contas, que consolida as ações de controle realizadas ao longo do exercício-base de prestação das contas e as ações de controle da própria AAC, realizadas no primeiro semestre do exercício subsequente.

A consolidação das ações de controle na auditoria anual de contas revela uma **segunda função da CGU, a institucional**, como Órgão Central do SCI do Poder Executivo Federal, de assegurar que os objetivos traçados para as políticas públicas sejam alcançados, de forma confiável e concreta. É o que se depreende ao ler o artigo 74 da Constituição Federal *in verbis*:

A Constituição Federal:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (...).”⁹⁷

As ações que a CGU realiza possuem definições e objetivos específicos, sintetizados no Quadro 9^{30,31,99}.

Quadro 9: Ações de controle da CGU consolidadas nas Auditorias Anuais de Contas, com base na relação temporal de implementação das políticas públicas

Durante a implementação das políticas públicas:

1) Acompanhamento Permanente da Gestão: realizada ao longo do ano de forma contínua ou pontual. De forma contínua, consiste em conhecer e manter-se atualizado sobre a missão, os objetivos e os atos de gestão das instituições e em monitorar a execução de políticas públicas. De forma pontual, tem como objetivo atuar em tempo real sobre os atos efetivos e os efeitos potenciais positivos e negativos de uma unidade ou entidade federal, evidenciando melhorias e economias existentes no processo, contribuindo para o aprimoramento dos mecanismos de controle interno da entidade e prevenindo riscos quanto ao desempenho da sua missão institucional. Essa atividade garante maior interlocução com os gestores públicos e abre espaço para orientá-los no exercício de suas atividades. A CGU pode solicitar o esclarecimento de informações divulgadas nos meios de comunicação, podendo ou não deflagrar alguma outra ação de controle. Os resultados deste trabalho servem de subsídios para outras ações de controle como a AAC e a AEPG.

2) Auditoria Contábil: compreende o exame dos registros e documentos e na coleta de informações e confirmações, mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto. Objetivam obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, em seus aspectos mais relevantes, a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas.

3) Auditoria e Operação Especial: objetiva o exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender determinação expressa de autoridade competente (parlamentares, chefes de Estado, magistrados e outros) ou para elucidar denúncias de cidadãos, quando bem fundamentadas. Podem ser realizadas em conjunto com o Departamento da Polícia Federal (DPF/MJ) e o Ministério Público, tanto Federal como Estadual. Classificam-se nesse tipo os demais trabalhos auditoriais não inseridos em outras classes de atividades.

4) Auditoria de Recursos Externos: visa à avaliação de desempenho e conformidade dos contratos de empréstimo e doação firmados com organismos internacionais de financiamento, bem como de projetos de cooperação técnica internacional executados por órgãos e entidades da administração pública federal em parceria com organismos internacionais cooperantes.

5) Avaliação da Execução de Programas de Governo: visa a avaliar a execução dos programas federais, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento. Esse processo tem início, meio e fim; é específico a uma ação pública ou a um conjunto de ações com mesma finalidade; não é um trabalho de caráter continuado e envolve a seleção do objeto da avaliação. As fases iniciais do processo são: mapeamento das políticas públicas; hierarquização dos programas de governo; e priorização de ações de governo para acompanhamento, a partir de critérios de materialidade, relevância e risco. Para cada ação governamental priorizada, desenvolve-se estudo acerca de suas formas de execução e definem-se as questões estratégicas que serão respondidas ao longo da avaliação. Após o detalhamento da abordagem de avaliação, as verificações in loco são realizadas, e ocorre a consolidação e a análise das verificações, viabilizando a elaboração e a apresentação aos gestores federais de relatórios de acompanhamento que contêm recomendações discutidas em conjunto com os responsáveis pela execução das ações de governo avaliadas. Os trabalhos de avaliação podem ser migrados para as AAC ou podem deflagrar ações de controle específicas para aprofundamento de questões que fogem ao escopo da avaliação. O ciclo de monitoramento pode se estender para o acompanhamento permanente dos gastos (AEPG), mas o trabalho é finalizado quando os gestores implementam as melhorias acordadas e quando se elabora o Relatório de Avaliação da Execução do Programa de Governo (RAV).

Após a execução anual das políticas públicas:

6) Auditoria Anual de Contas: visam à apreciação da gestão com foco em suas realizações no exercício, e como essas realizações atingiram os objetivos institucionais e resultados finalísticos definidos, sem perder de vista os controles internos adotados.

Fonte: Relatório de Gestão da CGU, referente ao exercício de 2011⁹⁹; sítio eletrônico da CGU; e Instrução Normativa nº 01/97, que define as diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal³¹; Portaria nº 2.546, de 27 de dezembro de 2010³⁰.

A partir da compreensão das duas funções da CGU na prestação de contas - subsidiar o julgamento das contas de administradores públicos e assegurar que os objetivos da política pública sejam alcançados -, percebe-se o surgimento da **terceira**

função da CGU: exercício do controle político de parlamentares e da sociedade sobre a burocracia, como explica Olivieri⁸⁶.

“(...) duas forças ou movimentos que levam à utilização dos instrumentos e informações do monitoramento: pressão por transparência por parte da opinião pública e nichos políticos e/ou corporativos de resistência à prestação de contas e responsabilização.

A pressão por transparência por parte da opinião pública é o tipo de contingência ou circunstância em que o governo se sente coagido a dar explicações ao público diante da divulgação na mídia de reportagens ou denúncias sobre “escândalos” ligados à má gestão ou ao desvio de recursos públicos. Nesse tipo de situação, a resposta que o governo costuma apresentar demonstra que:

A prestação de contas e a transparência não são rotinas governamentais, mas respostas espasmódicas a escândalos, apesar da existência de mecanismos “rotineiros” de prestação de contas e de publicidade sobre as ações governamentais (como os próprios relatórios da SFC); e

A necessidade de produzir essas respostas mobiliza os mecanismos de controle sobre a burocracia e coloca em marcha o monitoramento como recurso político.”
(p. 147)⁸⁶

A CGU mantém um canal aberto de interlocução com sociedade, órgãos de controle, usuários de serviços públicos e parlamentares para tratamento de denúncias, representações e solicitação de informações, viabilizando mecanismos de controle social. Além disso, a publicação dos relatórios de AAC faz com que a CGU seja permanentemente chamada a apresentar informações claras, objetivas e úteis àqueles que demandam por seus trabalhos e a aprimorar suas ações em busca a melhoria da execução das políticas públicas.

Nota-se, também, que nas atividades de Acompanhamento Permanente da Gestão (Quadro 9), a CGU atua conjuntamente com os gestores na avaliação e análise contínua da gestão, considerando a missão e os programas de governo das UJ. De forma específica, ações são realizadas para garantir o atendimento ao compromisso anual das UJ.

Na AAC as ações de controle interno visam à apreciação da gestão com foco em suas realizações no exercício e como essas realizações atingiram os objetivos institucionais e resultados finalísticos definidos, sem perder de vista os controles internos adotados³⁰.

Com a exposição da lógica de atuação da CGU na prestação de contas dos administradores públicos, percebe-se a complexidade dessa atividade e resta saber na prática como esse processo de avaliação de resultados da RFEPCT se desenvolve a partir da análise dos relatórios anuais de contas.

3. Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Em se tratando de políticas educacionais como conceito mais abrangente de intervenção da educação, parte deste estudo se refere à política de educação profissional, mais especificamente a programas e ações executados pela União por meio das autarquias federais que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), cujas avaliações de desempenho, objeto desta pesquisa, são realizadas pela CGU nas AAC.

3.1. Concepção da Política de Educação Profissional e da Rede Federal

O surgimento da política de educação profissional e tecnológica é marcado por uma dualidade estrutural propedêutico^o-profissional que reside na falta de clareza de seus objetivos – prestar serviços educacionais de caráter instrumental às classes populares, órfãos e demais desvalidos de sorte para aprender a praticar os bons costumes (para atender às demandas do mercado de trabalho como é visto atualmente) ou prestar serviços educacionais de caráter propedêutico, visando a resgatar a formação humana em sua totalidade pela integração de ciência, cultura, humanismo e tecnologia e inovação.

Numa visão ampla de Estado, essa política foi criada em 1809, com a promulgação de um decreto do Príncipe Regente, futuro D. João VI, inaugurando o Colégio das Fábricas, conforme consta no Parecer nº 16/1999 da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) do MEC¹⁰⁰. Desde então surge espaço de negociação política para formular, por em prática, avaliar e reformular suas concepções, valores, diretrizes, princípios e objetivos da EPT. Em 1809 ainda não havia análise de políticas públicas, nem mesmo a compreensão do processo de nascimento da política de EPT em etapas, como explicitado no Quadro 4 (definição da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação). No entanto, desde 1809 surge um processo interativo entre aqueles que buscam por a política em prática e aqueles de quem as ações dependem. Assim, o ciclo dessa política pública se iniciou em 1809 e, desde então, vem sendo transformado e aperfeiçoado a partir das próprias experiências e do contexto social, econômico e político no qual se insere.

Em 1909, passado um século do surgimento da política de EPT, no governo do presidente Nilo Peçanha, criam-se 19 “Escolas de Aprendizes Artífices”, distribuídas em todo o território nacional, subordinadas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio e custeadas pelo Estado Brasileiro, sendo considerado o marco de

^o Propedêutico significa “conjunto de estudos nas áreas humana e científica que precedem, como fase preparatória e indispensável, os cursos superiores de especialização profissional ou intelectual¹⁰¹”.

criação do sistema federal de EPT. Desse modo, verifica-se que desde 1809 há prestação de serviços de educação profissional e que, a partir da criação das escolas de aprendizes (1909), há uma política de educação profissional em que a União atua diretamente com recursos, programas e ações específicas, necessárias ao seu desenvolvimento.

Diante desse contexto, pode-se fazer o seguinte questionamento: passados mais de dois séculos de sua criação, a política nacional de educação profissional, seus direcionamentos, diretrizes e metas sofreram modificações a ponto de se considerar que atualmente estamos lidando com uma nova concepção de EPT, desprovido do caráter dual citado anteriormente, ou as decisões dos governos ao longo desse tempo seriam apenas incrementais e pouco substantivas? Esta pesquisa não se propõe a responder a questão suscitada, pois necessitaríamos de sistemas avaliativos institucionalizados e preparados para a obtenção de dados e informações concretos sobre a evolução da EPT desde a sua criação. No entanto, como o assunto desta dissertação versa sobre a avaliação e o controle da educação profissional no âmbito da RFEPCT, percebe-se que a partir de 2005 a Rede Federal é reformulada a partir de uma lógica bem distinta das demais redes (estaduais, municipais, privadas e serviços nacionais de aprendizagem) que compõem o sistema nacional de EPT, como veremos em seguida.

3.2. Reforma da Rede Federal

O Ministério da Educação desenvolveu, de 2005 a 2008, objetivos estratégicos para o sistema federal de educação profissional e tecnológica, mediante a publicação de leis, decretos, planos e ações, tais como PNE 2001/2010, PDE e PPA 2008-2011. A estratégia do governo buscou alinhar crescimento econômico à implementação de sete prioridades nacionais: distribuição de renda; elevação da qualidade da educação; aumento da produtividade e da competitividade; expansão do mercado de consumo de massa; melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas); redução das desigualdades regionais; segurança e fortalecimento da democracia e da cidadania³.

Considera-se como marco legal da reforma da Rede Federal, a publicação da Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005, que alterou §5º do art. 3º da Lei nº 8.948/1994, que institui o Sistema Nacional de Educação Tecnológica^{102,103}. A redação anterior do § 5º assim estabelecia:

“A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.”¹⁰³

Por sua vez, a nova redação se apresenta nos seguintes termos:

“A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, preferencialmente, em parceria com estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.”¹⁰²

A mudança do termo “*somente*” à “*preferencialmente*” deu novo sentido à EPT em nível federal, pois autorizou a União a criar, manter e gerir unidades de ensino federais independentemente de parcerias com os demais entes públicos e privados. A própria Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, reforça a alteração da lei do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, no que tange à autonomia da União em criar, manter e administrar unidades federais de educação profissional¹⁰⁴.

Essa alteração surgiu da necessidade de ampliar a oferta de educação profissional em municípios que não dispunham de orçamento suficiente para gerir uma escola técnica nos moldes exigidos pelo progresso científico e tecnológico, de diminuir o quadro de desigualdades sociais e regionais e da necessidade de aumentar o número de profissionais qualificados no Brasil. Surgiu também da necessidade de implantar instituições federais de educação profissional em quatro estados, que não possuíam escolas técnicas federais: Acre, Amapá, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul.

Dois anos após a alteração da Lei nº 8.948/1994, em 2005, a União, representada pelo Ministério da Educação, lança, em 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹⁶. Considerado como plano executivo da União, seus 40 programas podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização¹⁶. Para a educação profissional e tecnológica, é proposta a reorganização das instituições federais de EPCT. O plano estabelece a missão institucional da Rede, propõe a dispersão de unidades federais de ensino por todas as mesorregiões do país, a partir da implantação de um projeto político-pedagógico que priorize a verticalidade da oferta de educação profissional e tecnológica, articulação com o ensino regular, aumento da escolaridade do trabalhador, interação com o mundo do trabalho e as ciências e apoio à escola pública¹⁷.

No mesmo dia do lançamento do PDE, em 24 de abril de 2007, publicou-se o Decreto nº 6.095, para nortear a reorganização, expansão e uniformização da vocação institucional e dos objetivos acadêmicos da Rede Federal¹⁰⁵. Além da Lei nº 11.195/2005, do PDE e do Decreto nº 6.065/2007, posteriormente foram editados dois atos normativos que consolidaram a proposta estabelecida no PDE: a Lei nº 11.741, de

16 de julho de 2008, que altera os conceitos de educação profissional na LDB e a Lei Específica nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que cria os institutos federais, mediante a integração, por livre adesão, de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), Escolas Técnicas Federais (ETF), Escolas Agrotécnicas Federais (EAF) e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, localizados em um mesmo Estado^{19,106}.

O conceito, as finalidades, as características e os objetivos atribuídos aos Institutos Federais na Lei Específica nº 11.892/2008, como se lê no Anexo E, revelam a complexidade de sua missão institucional e, principalmente, o grande desafio lançado ao MEC no que tange à institucionalização de mecanismos de monitoramento e avaliação, capazes de garantir, com razoável segurança, o cumprimento de seus objetivos.

Segundo Moura¹⁰⁷, as instituições da Rede Federal são exclusivas, entre outros aspectos, porque:

- São custeadas e mantidas pela União e, portanto, há supervisão direta do MEC e sujeitam-se à atuação direta dos órgãos de controle (CGU e TCU);
- Possuem corpo docente especializado, com plano de carreira e política de remuneração privilegiada em relação às demais instituições das redes públicas;
- Preservam a qualidade dos serviços prestados, pois seus egressos de cursos técnicos de nível médio compõem quadros importantes de grandes empresas nacionais e internacionais (Petrobrás, Vale, concessionárias de energia elétrica, de serviços de abastecimento de água e saneamento, empresas de telecomunicações) e grande parte deles continuam seus estudos em nível superior; e
- Não mantêm seus currículos nos limites restritos de instrumentalidade para o mundo do trabalho, diferente do currículo das escolas estaduais, que continuaram a apresentar conteúdos profissionalizantes no ensino médio desprovidos de conhecimentos, como ciências, letras e artes.

Patrão e Feres também reforçam a importância da formação técnica ofertada por meio da RFEPCT, na perspectiva tanto da inserção no mundo do trabalho, como na continuidade dos estudos, especialmente na área técnica, ao pesquisar a situação escolar e de empregabilidade dos egressos de cursos técnicos de nível médio da Rede, do período de 2003 a 2007¹⁰⁸. Ressalte-se, ainda, a ênfase dada pelo TCU à qualidade do ensino ofertado pelo sistema federal de EPT, em Auditoria Operacional por ele realizada para avaliar a atuação da RFEPCT¹⁰⁹, cuja maioria das escolas está

classificada entre as 5.000 melhores do país no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Acrescento, ainda, algumas características estruturais das instituições da RFEPCT e algumas de suas finalidades que as tornam diferenciadas frente aos demais sistemas de EPT:

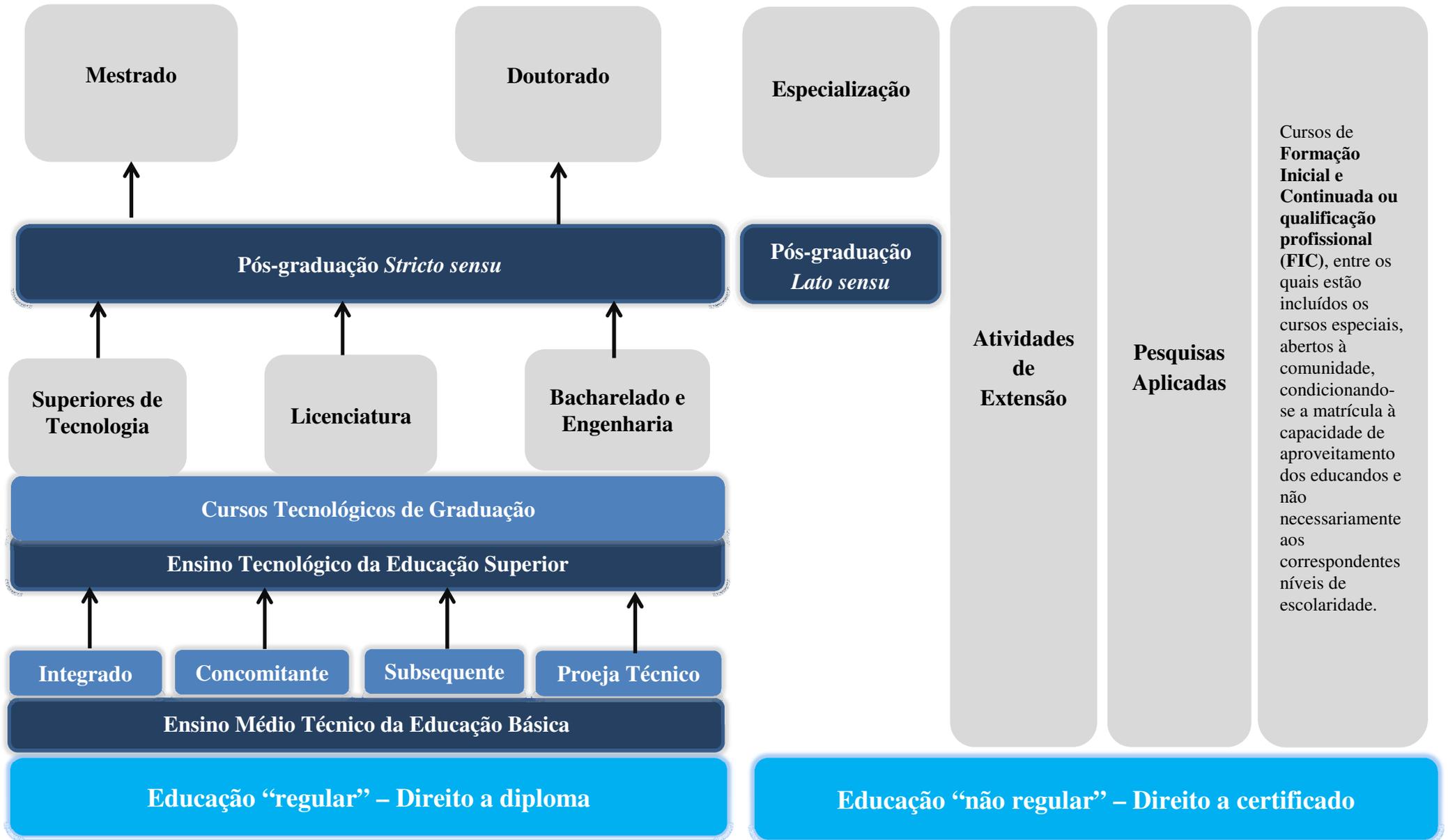
- Foram criadas por uma lei específica (Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008), mediante a agregação/transformação de antigas escolas, por livre adesão, respeitando aquelas que decidiram pela não integração (Universidade Tecnológica do Paraná) ou pela não transformação em instituto, como no caso do CEFET MG e o CEFET Celso Suckov da Fonseca - RJ;
- Têm a finalidade de ofertar EPT em todos os níveis e modalidades de ensino e promover a integração e a verticalização da educação profissional, desde a educação básica até a educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão, como observado no Diagrama 1.
- Devem se constituir como centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, e qualificar-se como referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização aos docentes;
- Propõem-se a realizar e estimular a “pesquisa aplicada”, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais; e
- Devem, ainda, orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, a partir do mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural em cada Instituto Federal.

Portanto, o caráter propedêutico da EPT é preservado nas novas instituições da Rede Federal, que passam a ter natureza de “universidades de pesquisa”, voltadas para a ciência e a tecnologia, na medida em que a Lei Específica nº 11.892/08 as definiu como:

“(...) instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas (...)”¹⁹.

Neste trabalho, que versa sobre a Rede Federal, é importante reconhecer os níveis e modalidades de ensino com os quais as instituições federais de ensino trabalham, como demonstrado no Diagrama^{19,110,111,112}.

Diagrama 1: Serviços educacionais prestados pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica



Fonte: Adaptado pela autora com base na (o) Lei nº 11.892/2008; Decreto nº 7.416/2010; Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, mediante a Resolução CNE/CEB nº6, de 20/09/2012, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O Diagrama 1 demonstra a complexidade da EPT desenvolvida pelos institutos, os quais executam tanto programas e ações voltados à Educação Básica (ensino médio técnico) e à Educação Superior (cursos superiores de tecnologia, licenciatura, bacharelado e engenharia, especialização, mestrado e doutorado) quanto programas e ações destinados aos cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional (FIC).

Na Lei de Diretrizes e Bases, a educação, como política geral, é dividida em dois ramos não explícitos, não descritos na lei: a educação formal ou regular, condicionada ao nível de escolaridade e que faz jus a diploma; e a formação inicial e continuada ou qualificação profissional (FIC), que não é condicionada ao nível de escolaridade, não faz jus a diploma e sim a certificado de qualificação técnica, considerada como educação “não regular”¹¹². Além dos cursos FIC, conferem certificado outras ações educacionais “não regulares”, como as atividades de extensão e de pesquisa aplicada e os cursos de pós-graduação *lato sensu* (cursos de especialização), que visam garantir qualidade do trabalho acadêmico e favorecer a produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos, mediante a constituição de parcerias com segmentos sociais e empresariais¹¹². O Diagrama 1 mostra a EPT oferecida pela RFEPECT, nos termos da Lei nº 11.741/2008, que abrange os cursos:

I - Formação Inicial e Continuada ou Qualificação Profissional (FIC);

II - Educação Profissional Técnica de Nível Médio, desenvolvida nas formas *articulada e subsequente*^p ao Ensino Médio, podendo a primeira ser integrada ou concomitante a essa etapa da Educação Básica; e a

III - Educação Profissional Tecnológica de graduação e de pós-graduação.

A relevância do papel desenvolvido pela Rede Federal reside na disposição de critérios, na sua Lei de Reorganização, para fomentar a educação básica no Brasil (por exemplo, manutenção de 50% de suas matrículas ao atendimento do ensino médio técnico e manutenção de pelo menos 20% de matrículas em cursos de licenciaturas e de formação de professores), bem como para fazer com que os alunos de cursos de qualificação profissional prossigam em seus estudos regulares, o que chamamos de verticalização do ensino.

^p A forma articulada corresponde ao ensino técnico integrado ao ensino médio ou concomitante ao médio. O ensino técnico integrado ao médio consiste em efetuar matrícula única tanto para o ensino médio quanto para o ensino técnico na mesma instituição. O ensino técnico concomitante ao ensino médio se caracteriza em realizar matrícula no curso técnico na 2ª série do ensino médio na mesma escola do ensino médio ou em instituição distinta. A forma subsequente é desenvolvida exclusivamente para quem já tenha concluído o ensino médio. Em nível de Educação Superior são ofertados cursos de graduação e pós-graduação¹¹¹.

Ressalte-se que três anos após a reorganização da RFEPCT, todas as ações do MEC voltadas à EPT são convertidas para o Programa Nacional de Educação Profissional e Emprego (PRONATEC), mediante a publicação da Lei Específica nº 12.513, de 26/10/2011¹¹³. Em um dos projetos do PRONATEC, denominado Bolsa-Formação, todas as redes de EPT (federal, estadual, municipal e privadas) são chamadas a ofertar gratuitamente cursos técnicos de nível médio e cursos FIC (de no mínimo 160 horas) mediante a concessão de bolsas de estudo para jovens e trabalhadores com perfis definidos que querem se inserir no mercado de trabalho. Percebe-se, a contragosto de vários idealizadores da não mercantilização do ensino, um reforço à subordinação do ensino à lógica de mercado, sob a justificativa de alavancar o desenvolvimento econômico, contribuir para a erradicação da extrema pobreza e ampliar as oportunidades educacionais de trabalhadores. No entanto, o caráter *sui generis* de criação dos institutos pode preservá-lo do sentido que se quer dar à educação profissional e tecnológica se o processo de consolidação da Rede Federal for guiado segundo as diretrizes e os princípios elencados nos normativos definidores de sua missão, os quais visam a resgatar a formação humana em sua totalidade pela integração de ciência, cultura, humanismo e tecnologia e inovação, como descrito anteriormente.

3.3. Dados da Rede Federal

Para que tenhamos condições de compreender a magnitude da expansão da RFEPCT, serão apresentados dados sobre a RFEPCT, compreendidos no período de 2007 a 2013.

Concomitante à construção das bases normativas para a expansão da Rede Federal, os recursos federais destinados ao Programa 1062 (Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica) no PPA 2008-2011 foram ampliados de forma expressiva, conforme detalhado no Quadro 10. O Quadro 10 também demonstra que, no PPA 2012-2015, a tendência de expansão permanece, pois os dados de 2012 não incluem os gastos de pessoal para manutenção da Rede Federal, como no PPA anterior¹¹⁴. A sistemática, atualmente adotada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, baseou-se na destinação de um programa específico para pagamento de servidores ativos do MEC (Programa 2109 – Gestão e Manutenção). Em 2008, foram aplicados 2 bilhões de reais no Programa Desenvolvimento da Educação Profissional, já em 2011 foram aplicados 5,8 bilhões – o investimento mais que dobrou. De 2008 a 2012, foram aplicados 19,2 bilhões.

Quadro 10: Gastos do Programa 1062 (R\$)

Ano	Valores gastos não compensados pelo índice de inflação	Índice de Preços ao Consumidor no Brasil Mês de Referência (Junho)
2008	2.027.173.693,60	6,060%
2009	2.812.727.573,91	4,801%
2010	4.018.189.209,35	4,841%
2011	5.897.529.946,98	6,713%
2012*	4.454.920.579,96	4,915%
Total	19.210.541.003,80	

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados⁹

*Em 2012, o Programa 1062 corresponde ao Programa 2031 (Educação Profissional e Tecnológica) do PPA 2012-2015

Antes da edição da Lei nº 11.195/2005, que garantiu autonomia à União para criar, manter e gerir as instituições federais de EPT, havia 140 unidades de ensino. A partir da sua edição, a União iniciou o processo de implantação de unidades de ensino por etapas. A Fase I, realizada antes da reforma das instituições federais, compreendeu a data da entrada em vigor da Lei nº 11.195/2005 até o lançamento do PDE. Nessa fase foram investidos recursos para a implantação de 64 unidades. No mesmo dia da publicação oficial do PDE e do decreto de reorganização (Decreto nº 6.095), em 24 de abril de 2007, é dado início à Fase 2 da Expansão. Foram investidos recursos para a construção de 140 escolas com inaugurações previstas para 2008, 2009 e 2010, totalizando 354 unidades. Em 16 de agosto de 2010, lançou-se a Fase 3, com previsão de inauguração de 88 *Campi* em 2011 e 2012 e 120 entre 2013 a 2014. As três Fases totalizariam 562 unidades. Entretanto, movimentos de integração de outras escolas de ensino à RFEPCT continuam a existir. O Colégio Pedro II foi incorporado ao sistema federal de EPT em 2012, mediante a promulgação da Lei nº 12.677, de 25/06/2012²¹; e as Escolas Médias de Agropecuária Regional (EMARC) da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, vinculada ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Ceplac/MAPA) foram integradas à RFEPCT, por meio do Decreto nº 7.952, de 12/03/2013¹¹⁵.

Atualmente a Rede é composta por 573 unidades presentes em 38 institutos, dois centros federais, além do Colégio Pedro II¹¹⁶. Embora as escolas técnicas vinculadas às universidades façam parte da Rede Federal pela Lei nº 11.892/2008, não fizeram parte desta pesquisa porque não foram objeto das auditorias anuais de contas.

O mapa a seguir apresenta o movimento de Expansão da Rede Federal de EPT sob a perspectiva do MEC, voltada à interiorização da oferta do ensino público.

⁹ Fiscalize o Orçamento (Portal da Câmara dos Deputados) Acesso em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/fiscalize/index.html>

Mapa 1: Movimento de Expansão da Rede 2005-2014^f



Fonte: <http://painel.mec.gov.br/academico/mapaSupProf/acao/P>

Campi da Rede Federal de EPCT

-  1 – Preexistentes (140 unidades)
-  2 - Criados (2003/2010) – Fase I (64 unidades) e Fase II (150 unidades)
-  3 - Previstos (2011/2012) Fase III - 88 unidades
-  4 - Previstos (2013/2014) – Fase III – 120 unidades

^f Dado extraído em 2/5/2012, disponível em < <http://painel.mec.gov.br/academico/mapaSupProf/acao/M>>

Os dados do Quadro 11 demonstram a evolução do número de alunos matriculados na RFEPCT, impulsionada pelas leis, planos e regulamentos que balizaram os movimentos de expansão desse sistema de ensino. Em 2008, havia 59.374 matrículas na Rede Federal e, em fevereiro de 2013, foram registradas 734.683, incluídos os cursos na modalidade Educação a Distância – um crescimento de mais de 1000%.

Em que pese a transferência dos gastos de pessoal para programa específico do Ministério da Educação e a expansão do ensino a distância, o considerável aumento do número de matrículas (mais de 1000%) comparado à evolução dos gastos dispendidos no Programa 1062 comprova a eficiência das ações do governo no sentido de ofertar mais vagas com menor quantidade de recursos. Resta saber se o ensino ofertado mantém os padrões de qualidade aceitáveis para esta modalidade de educação.

Quadro 11: Evolução do número de matrículas da RFEPCT (2008-2012)

Níveis/Formas*		2008	2009	2010	2011	2012
FIC		592	9.157	67.149	81.947	101.614
Educação Profissional Técnica de Nível Médio	Integrado	16.993	50.087	111.468	138.139	165.539
	Concomitante	7.220	23.709	58.791	63.152	65.864
	Subsequente	9.892	48.636	135.210	174.110	222.341
Educação Profissional Tecnológica de Graduação	Superiores de Tecnologia	14.674	22.133	66.959	68.942	71.793
	Licenciatura	3.318	8.414	30.606	40.092	49.677
	Bacharelado e Engenharia	3.396	6.500	22.167	23.654	36.244
Educação Profissional Tecnológica de Pós-Graduação	Especialização	1.189	2.489	12.395	17.192	20.124
	Mestrado	92	253	943	1.257	1.487
Total de Matrículas		57.366	171.378	505.688	608.485	734.683

Fonte: SETEC/MEC/SISTEC, Data de Referência: 15/02/2013.

*Os Cursos de Educação a Distância estão incluídos nos diversos níveis e formas de ensino

Outro dado importante se refere à evolução do número de servidores da RFEPCT nos anos de 2008 a 2012, que passou de 36.628 a 60.366 servidores – um crescimento de mais de 60% (Quadro 12).

Quadro 12: Evolução do número de servidores da RFEPCT 2011-2012

Tipologias de cargos	2008	2009	2010	2011	2012
1. Servidores em cargos efetivos	33.637	37.227	46.330	52.446	56.687
1.1 Docentes	17.272	19.256	24.649	27.705	30.462
1.2 Técnicos-Administrativos	16.365	17.971	21.681	24.741	26.225
2. Servidores com Contratos Temporários	2.991	3.307	3.120	2.937	3.679
3. Total de Servidores	36.628	40.534	49.450	55.383	60.366

Fonte: SETEC/MEC

Nota-se, também, que dados do Censo Escolar 2012 (Quadro 13 e Gráfico 1) também confirmam a trajetória de expansão da RFEPCT. Em 2007 havia 109.777 matrículas no ensino médio técnico da Rede Federal em cursos presenciais e, em 2012, esse número quase dobrou, pois foram registradas 210.785 matrículas - um crescimento de 92%.

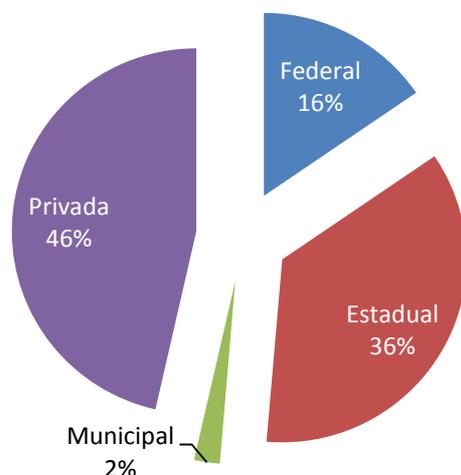
Quadro 13: Número de matrículas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio por Dependência Administrativa

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2007	109.777	253.194	30.037	387.154	780.162
2008	124.718	318.404	36.092	448.764	927.978
2009	147.947	355.688	34.016	499.294	1.036.945
2010	165.355	398.238	32.225	544.570	1.140.388
2011	189.988	447.463	32.310	581.139	1.250.900
2012	210.785	488.543	30.422	632.450	1.362.200

Fonte: MEC/Inep/Censo Escolar

Nota: Inclui matrículas de educação profissional integrada ao ensino Médio

Gráfico 1: Distribuição das matrículas em educação profissional técnica de nível médio/2012



Fonte: Censo Escolar 2012/Inep

A verificação da evolução das matrículas deve vir acompanhada de um olhar crítico sobre a representatividade do ensino médio técnico ofertado pela RFEPCT frente aos demais sistemas educacionais. A Rede Federal está em terceiro lugar (16%) na quantidade de vagas oferecidas pelo sistema nacional de educação profissional técnica de nível médio, distante da rede privada (46%) e da rede estadual (36%) em de 30% e 20%, respectivamente. Esse dado é importante para demonstrar o reduzido público com que a Rede trabalha e as possibilidades de compartilhar esforços para consecução de seus objetivos.

3.4. Monitoramento e Avaliação da Rede Federal

A concentração de esforços para a produção de leis e modernização das estruturas organizacionais nem sempre vem acompanhada de resultados sustentáveis que comprovem o nível de desempenho do Estado⁹⁵.

Para acompanhar a implementação de programas, são necessários indicadores regulares que envolvam todo o “ciclo de vida” do programa, da previsão e alocação do gasto à produção dos serviços e, idealmente, aos eventuais resultados e impactos esperados quando da idealização dos programas. São os indicadores que estruturam processos formais de monitoramento, entendido como “um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”⁴⁵.

Bases normativas nacionais e federais estipulam à União, aos Estados, Municípios a obrigatoriedade de se promover avaliações periódicas dos planos e ações governamentais, como no caso do Decreto-Lei nº 200, publicado em 1967 e em plena vigência, que buscou dar maior efetividade à ação governamental, estabelecendo valores gerenciais como autonomia de gestão, descentralização administrativa do aparelho do Estado, expansão da administração indireta e conservando forte centralização política na União¹¹⁷. A partir da identificação de quatro segmentos de atuação do Estado Desenvolvimentista⁵ - núcleo estratégico, segmento das “*atividades exclusivas*”, segmento dos “*serviços não-exclusivos*” e segmento de “*produção de bens e serviços para o mercado*” - surgem novos modelos organizacionais/institucionais. Atribui-se ao núcleo estratégico, representado pela União em nível federal, a capacidade governamental de formulação e avaliação de políticas públicas, de forma a atender aos objetivos mais gerais da sociedade, compatíveis com o interesse nacional. Com isso, pretendeu-se, entre outros aspectos, aumentar a efetividade da administração mediante a introdução de uma cultura gerencial, baseada na avaliação de desempenho e a consolidação e convergência de sistemas de informações para instrumentalizar o núcleo estratégico na sua função de formulação e avaliação de políticas públicas¹¹⁷.

Vinte e um anos mais tarde, a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da eficiência pretendida pelo Estado e a avaliação de desempenho como forma de atingi-la. No âmbito das políticas educacionais, a Constituição prevê, no art. 214, a aprovação de lei nacional para instituição de plano nacional, com duração plurianual. O

⁵ O Estado Desenvolvimentista caracteriza-se pela forte presença do Estado no Mercado (Estado empresário) sobretudo nas áreas de infraestrutura para propiciar o desenvolvimento da economia do mercado, mediante substituição de importações.

Plano Nacional da Educação 2001-2010 incorporou os fundamentos para a medição do desempenho organizacional, assentada em três pilares: 1. Diagnóstico da situação; 2. Enunciado das diretrizes a serem seguidas; 3. Formulação dos objetivos e metas a serem atingidos progressivamente durante o período de duração do plano^{14,118}. O Plano assim dispõe:

“Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação.

(...)

§ 2º A primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta Lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções.

Art. 4º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.

(...)

A quinta prioridade do Plano:

5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.”¹⁶

No PNE é enfatizada a falta de informações precisas no Brasil sobre a oferta de formação para o trabalho.

“Além das redes federais e estaduais de escolas técnicas, existem os programas do Ministério do Trabalho, das secretarias estaduais e municipais do trabalho e dos sistemas nacionais de aprendizagem, assim como um certo número, que se imagina muito grande, de cursos particulares de curta duração, inclusive de educação a distância, além de treinamento em serviço de cursos técnicos oferecidos pelas empresas para seus funcionários.”¹⁴

Igualmente relevante é o Plano Plurianual 2004-2008, que reforça a obrigatoriedade de o Poder Executivo Federal produzir indicadores a partir do estabelecimento de normas complementares à administração para a implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas finalísticos da União. Entende-se por programa finalístico o instrumento de organização da ação governamental que gera bens e serviços diretamente à sociedade, cujos resultados são passíveis de aferição por indicadores. Em síntese, cabe à União, representada pelo Ministério da Educação, criar e manter sistema de monitoramento e avaliação, com base nos princípios de eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental. A seguir, transcrevo os artigos da Lei nº 11.653/2008 (PPA 2008-2011) que reforçam a obrigatoriedade de se promoverem mecanismos de avaliação de desempenho organizacional na execução dos programas¹⁸.

“Art. 4º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

a) *Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;*

(...)

Art. 7o A gestão do Plano Plurianual observará os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de programas.

Art. 8o O Poder Executivo manterá sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoio à gestão do Plano, com característica de sistema estruturador de governo.

Art. 9o Caberá ao Poder Executivo estabelecer normas complementares para a gestão do Plano Plurianual 2008-2011.

Parágrafo único. O Poder Executivo manterá atualizado, na Internet, o conjunto de informações necessárias ao acompanhamento da gestão do Plano.”¹⁸

Para fazer face aos normativos existentes o próprio regimento interno do MEC (Decreto nº 7.480, de 16/05/2011, revogado pelo Decreto nº 7.690, de 02/03/2012) se mantém alinhado ao desenvolvimento de ações que visem à institucionalização da gestão por resultados^{119,120}. Os artigos do Decreto nº 7.690, de 02/03/2012 que tratam da questão acima são:

“Art. 13. À Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica compete:

(...)

XII - acompanhar e avaliar as atividades desenvolvidas pela rede federal de educação profissional e tecnológica;

(...)

Art. 14. À Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica compete:

I - propor critérios para a implementação de políticas e estratégias para o planejamento, a organização e o acompanhamento da gestão das instituições que compõem a rede federal de educação profissional e tecnológica;

II - promover, coordenar e supervisionar, em conjunto com a Diretoria de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica, as ações de melhoria da educação profissional e tecnológica no que diz respeito à gestão operacional e técnico-pedagógica nas instituições federais de educação profissional e tecnológica;

(...)

IV - zelar, acompanhar e promover o cumprimento das normas e a adoção de práticas de gestão democrática no âmbito das instituições federais de educação profissional e tecnológica;

V - realizar estudos com vistas à proposição de indicadores para avaliação de gestão no âmbito das instituições federais de educação profissional e tecnológica;

VI - realizar estudos e orientações técnicas, com a Diretoria de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica, visando à promoção de ações de otimização e definição de indicadores para avaliação da capacidade instalada das instituições federais de educação profissional e tecnológica;

VII - promover estudos sobre metodologias, instrumentos e indicadores para avaliação da infraestrutura dos cursos das instituições de educação profissional e tecnológica

VIII - promover as ações necessárias ao desenvolvimento de planos, programas e projetos nas instituições federais de educação profissional e tecnológica e ao acompanhamento e à avaliação dos seus resultados;

IX - organizar e manter atualizado o sistema de informações relativo à avaliação da educação profissional e tecnológica;(…)”¹²⁰

Nesse contexto, Cohen e Franco¹²¹ observam:

“Uma instância central do processo de avaliação consiste em determinar em que grau foram alcançadas as finalidades do projeto. Isto requer dimensionar o objetivo geral em subconjuntos de objetivos específicos, os quais por sua vez terão “metas”,

cuja obtenção será medida através de indicadores. As variações nos valores que serão verificados nas unidades de análise permitem quantificar este processo.”¹²¹

Nesse caso, o MEC pode ser considerado a instância central responsável pelo desenvolvimento adequado das atividades de monitoramento e avaliação de suas políticas, com o intuito de mensurar o grau de cumprimento de seus objetivos e metas, com objetividade e regularidade. É necessário, contudo, que o gestor disponha de um sistema de informações e pesquisas que lhe ofereça indicações sobre o grau de implementação dos programas, de seus resultados e de eventuais impactos na sociedade, isto é, indicadores de monitoramento e avaliação dos programas.

A premência de sistematização informacional da execução física dos programas e das ações governamentais culminou na implantação, por parte do MEC, de dois sistemas próprios para atender às necessidades das instâncias organizacionais do MEC, principalmente, para os gestores da educação - o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC), criado em 2006¹, e o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), instituído em 2009.

O SIMEC foi elaborado para servir não apenas como um instrumento de monitoramento e avaliação de processos, mas também como uma ferramenta de gestão dos programas governamentais. Isso reforça a necessidade de se avançar mais no que diz respeito à produção de informação e à gestão do conhecimento, uma vez que o banco de informações de monitoramento e avaliação disponível refere-se, principalmente, à avaliação de processos, ou seja, as ferramentas atuais disponibilizadas pelo sistema priorizam avaliar a eficácia e a eficiência das ações que integram os programas do MEC¹²².

Ante a fragilidade das informações disponíveis sobre a rede de escolas de educação tecnológica no País, o MEC também criou o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), voltado exclusivamente para monitoramento e avaliação das políticas da educação profissional e tecnológica¹²³. Todas as unidades de ensino que ofertam cursos técnicos devem se cadastrar no SISTEC, bem como os seus cursos e alunos, a partir de janeiro de 2009, conforme disposto na Resolução CNE/CEB nº03, de 30 de setembro de 2009¹²⁴:

“Art. 2º O cadastramento, no SISTEC, de dados das escolas, de seus cursos técnicos de nível médio e correspondentes alunos matriculados e concluintes é uma das condições essenciais para garantir a validade nacional dos diplomas expedidos e registrados na própria instituição de Educação Profissional e Tecnológica, nos termos do artigo 36-D da LDB, na redação dada pela Lei Nº 11.741/2008, conforme previsto no artigo 14 da Resolução CNE/CEB Nº 4/99.”

Parágrafo único. O SISTEC contempla todos os alunos com matrícula inicial nos cursos técnicos de nível médio desde 2 de janeiro de 2009.”¹²⁴

¹ O SIMEC foi criado mediante Portaria SPO/MEC nº 1.891, de 29/11/2006.

Outra iniciativa da SETEC consistiu na produção de 12 indicadores de desempenho da Rede Federal em 2005, consolidados no Manual para Produção e Análise dos Indicadores da RFEPCCT, publicado em fevereiro de 2012²⁰.

Apesar de todas as iniciativas do MEC para implementar o sistema de monitoramento e avaliação da gestão e das ações governamentais no âmbito do programa federal de educação profissional e tecnológica, o governo admite não terem sido realizadas avaliações no período desta pesquisa (2009-2011), devido à falta de unicidade de sistemas informacionais capazes de integrar todas as unidades de ensino ofertantes de educação profissional e tecnológica ¹²⁵. Kuenzer⁴ afirma inexistir dados que permitam avaliar os investimentos alocados na expansão da Rede Federal. Grabowski e Ribeiro⁵ também concordam que a educação profissional é quase ausente nas investigações e que a gestão responsável pelo presente e comprometida com o futuro é aquela que avalia o conjunto dos programas de todos os governos e verifica seus impactos na qualidade da educação, nos níveis de escolaridade e competência da força de trabalho.

Uma vez percebida as atribuições do MEC para definir as diretrizes, finalidades e objetivos institucionais da Rede Federal de EPT e estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação da gestão e dos programas de educação profissional, por meio da produção de metas e indicadores, passa-se à apresentação dos resultados das análises das avaliações de desempenho realizadas pela CGU nas Auditorias Anuais de Contas.

4. Contribuições das AAC da CGU à Avaliação da RFEPCT

Neste capítulo são apresentados os resultados das análises da pesquisa seguindo os procedimentos: 1) identificação da Matriz de Indicadores da RFEPCT; 2) análise dos relatórios segundo os critérios do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (Joint Committee)* e com foco na Matriz de Indicadores da RFEPCT.

4.1. Identificação da Matriz de Indicadores da RFEPCT

Conforme mencionado no capítulo 1, foram identificados, no conjunto de normativas da RFEPCT, 28 indicadores vinculados ao desempenho desta Rede. Estes indicadores foram organizados na Matriz apresentada no Quadro 14.

A Matriz é apresentada, segundo o indicador, a dimensão do desempenho, a fórmula, a unidade de medida, o nível de aplicação da política de EPT^u, a fonte de coleta dos dados e a base normativa, que são critérios estabelecidos no “Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores” do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁶⁵. Os critérios sentido/interpretação do indicador e metas de curto, médio e longo prazos não foram considerados, dado que apenas os indicadores do Programa 1062 e de suas respectivas ações possuem metas.

Os indicadores da Matriz serão cotejados aos resultados das AAC com vistas a verificar se as informações dos relatórios da CGU refletem o desempenho das instituições.

Neste momento, é prudente retomar o exposto no capítulo teórico de que o processo de implementação da política pode afetar o desempenho do nível de entrega, ou seja, o desempenho do serviço educacional, mas não pode estar desconectado dos resultados que se espera alcançar. Portanto, busca-se analisar se as AAC conduz a aprimoramentos ou mudanças de comportamento no processo de implementação de tal sorte que possam influenciar os resultados no seu nível de entrega.

^u Os níveis de aplicação da política de EPT são: nível macro (Governo), nível meso (política pública ou setor de governo), nível meso-micro (redes de organizações), nível micro (organizações) e nível nano (unidade de organização). O nível meso-micro pode ser equiparado à Rede Federal e o nível micro aos seus respectivos Câmpus. Os níveis foram concebidos pela necessidade de alocar os normativos, os quais possuem propósitos diferentes, em cada contexto de aplicação na Administração Pública⁶⁵.

Quadro 14: Matriz de Indicadores da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

INDICADOR	DIMENSÃO	FÓRMULA	UNID	NÍVEL	FONTE	NORMATIVO
Índice de alunos matriculados no Ensino Técnico de Nível Médio	Eficácia	-	Nº absoluto	Macro	CENSO da Ed. Básica	PNE/PPA/Programa 1062
Índice de alunos matriculados no Ensino Tecnológico de Nível Superior	Eficácia	-	Nº absoluto	Macro	CENSO da Ed. Superior	PNE/PPA/Programa 1062
Número de alunos matric. em todos os níveis e modalidades de ensino	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	SISTEC	PNE/PPA/Ação 2992 Func.
Número de alunos assistidos em todos os níveis e modal. de ensino	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	Sistemas locais	PPA/Ação 2994 Assistência estud.
Número de unidades modernizadas	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	Sistemas locais	PPA/Ação 2E13 Reforma
Número de volumes disponibilizados	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	Sistemas locais	PPA/Ação 6301 Acervo bibliogr.
Número de servidores capacitados	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	Sistemas locais	PPA/Ação 6358 Capac. profis.
Número de veículos adquiridos	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	Sistemas locais	PPA/Ação 6364 Veíc. e transp. Esc
Número de instituições apoiadas	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	Sistemas locais	PPA/Ação 6380 Fomento
Número de unidades ampliadas	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	Sistemas locais	PPA/Ação 7L90 Ampl. infraest
Número de vagas ofertadas no ensino a distância	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso	Sistemas locais	PPA/Ação 8252 e-Tec
Número de unidades reestruturadas	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	Sistemas locais	PPA/Ação 8650 Reestruturação
Uma escola implantada	Eficácia	-	Nº absoluto	Micro	-	PPA/Ação 10FU Implantação IFB
Número de unidades implantadas	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	SIMEC	PPA/PDE Ação 1H10 Expansão
Número de subsistemas implantados	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	Sistemas locais	PPA/Ação 20AW Implant SIEP*
Número de pessoas atendidas	Eficácia	-	Nº absoluto	Meso-Micro	Sistemas locais	PPA/Ação 2319 Serviço à comum.
Relação Candidato/Vaga	Eficiência	$\frac{\text{Inscritos}}{\text{Vagas ofertadas}}$	Decimal	Meso-Micro	SISTEC	Manual
Relação Ingressos/Matrícula	Eficiência	$\frac{\text{Ingressantes}}{\text{Matriculados}} \times 100$	%	Meso-Micro	SISTEC	Manual
Relação Concluintes/Matrícula	Eficácia	$\frac{\text{Concluintes}}{\text{Matriculados}} \times 100$	%	Meso-Micro	SISTEC	Manual
Eficiência Acadêmica de Concluintes	Eficiência	$\frac{\text{Concluintes}}{\text{Finalizados}} \times 100$	%	Meso-Micro	SISTEC	Manual
Retenção do Fluxo Escolar	Eficiência	$\frac{\text{Retidos}}{\text{Matriculados}} \times 100$	%	Meso-Micro	SISTEC	Manual
Relação de Alunos por Docentes em Tempo Integral	Eficiência	$\frac{\text{Matriculados}}{\text{Docentes}}$	%	Meso-Micro	SISTEC SIAPE	Manual
Índice de Titulação do Corpo Docente	Eficiência	$\frac{(G*1+A*2+E*3+M*4+D*5)}{(G+A+E+M+D)}$	Decimal	Meso-Micro	SIAPE	Manual

INDICADOR	DIMENSÃO	FÓRMULA	UNID	NÍVEL	FONTE	NORMATIVO
Gastos Correntes por Aluno	Eficiência	$\frac{Gastos\ Totais}{Matriculados}$	Monetária (R\$)	Meso-Micro	SISTEC SIAFI	Manual
Gastos com Pessoal	Economicidade	$\frac{Gastos\ com\ pessoal}{Gastos\ Totais} \times 100$	%	Meso-Micro	SIAFI	Manual
Gastos com Outros Custeios	Economicidade	$\frac{Gastos\ com\ outros\ custeios}{Gastos\ Totais} \times 100$	%	Meso-Micro	SIAFI	Manual
Gastos com Investimentos em Relação aos Gastos Totais	Economicidade	$\frac{Gastos\ com\ investimentos}{Gastos\ Totais} \times 100$	%	Meso-Micro	SIAFI	Manual
Matriculados classificados de acordo com a Renda Familiar Per Capita	Eficácia	$\frac{Faixa\ SM^{**}}{Matriculados} \times 100$	%	Meso-Micro	Questionário Socioeconômico	Manual

Fonte: Adaptado pela autora a partir da leitura do PNE 2001-2010, PDE 2007, PPA 2008-2011, Manual de Indicadores da RFEPCT

**SM = Salário Mínimo

RFP = Renda Familiar Per Capita

FaixasSM: 0 < RFP <= 0,5 SM
0,5 < RFP <= 1 SM
1 < RFP <= 1,5 SM
1,5 < FRP <= 2,5 SM
2,5 < RFP <= 3 SM
RFP > 3 SM

4.2. Resultados da Aplicação dos Critérios do *Joint Committee* com foco na Matriz de Indicadores da RFEPCT

Lançar mão de padrões e critérios de avaliação internacionalmente aceitos para analisar os relatórios, como os estabelecidos pelo *Joint Committee*, visa prover a CGU de informações válidas e confiáveis sobre a qualidade, limites e potencialidades das avaliações e gerar subsídios para o contínuo aprimoramento teórico e prático das auditorias anuais de contas.

No capítulo sobre considerações metodológicas e no Anexo G, expõem-se os padrões e critérios do *Joint Committee* que permitem julgar se as avaliações foram ou não devidamente praticadas. Os padrões são: **utilidade**, que se refere ao atendimento das necessidades de informação dos usuários; **viabilidade**, que observa se a avaliação é realista e com custos que justifiquem a sua realização; **propriedade**, relacionada à condução ética da avaliação, com respeito ao bem-estar dos envolvidos; e **precisão**, quanto à divulgação de informações tecnicamente adequadas de julgamento de mérito ou de valor. Por sua vez, as análises das avaliações foram norteadas pela Matriz de Indicadores da RFEPCT e pelos 30 critérios do *Joint Committee* (Anexo G), divididos em 35 itens de verificação.

Subentende-se que avaliações devidamente praticadas podem contribuir para melhorias do objeto avaliado. Assim, com base na análise dos 75 relatórios das AAC, agrupados por ano, no período 2009 a 2011, aplicaram-se os critérios do *Joint Committee*.

O Quadro 15 apresenta as pontuações dos relatórios agrupados por ano e observa-se que as avaliações de desempenho da CGU sobre a RFEPCT atenderam parcialmente os critérios, uma vez que obtiveram as seguintes pontuações: 42 (2009), 40 (2010) e 41 (2011), ou seja, pontuações maiores que 50% da pontuação máxima (70 pontos).

Como o substrato das avaliações de desempenho é a Matriz de Indicadores da Rede Federal, o resultado das análises dos relatórios mostra que a atuação da CGU pode contribuir para o alcance das metas da Rede Federal, mas ainda há espaço para melhorias que serão apresentadas no último capítulo desta dissertação.

Quadro 15: Resultado da aplicação dos critérios do *Joint Committee*

Crítérios	Itens dos critérios	2009	2010	2011
A Utilidade				
A1 Identificação dos interessados	Potenciais usuários	2	2	2
A2 Credibilidade do avaliador	A2.1 Equipe com treinamento adequado	2	2	2
	A2.2 Especialistas	0	0	0
A3 Alcance e seleção das informações	A3.1 Despertam interesse dos públicos	2	2	2
	A3.2 Viabilizam alcance dos objetivos	1	1	1
A4 Identificação dos valores	Descrição clara dos procedimentos	0	0	0
A5 Clareza do relatório	A5.1 Contexto e objetivos do programa	1	1	1
	A5.2 Escopo	1	0	1
	A5.3 Resultados	0	0	0
	A5.4 Conclusões	0	0	0
A6 Agilidade na produção e disseminação	Divulgação tempestiva	2	2	2
A7 Impacto da avaliação	Cumprimento das recomendações	1	0	0
B Viabilidade				
B1 Procedimentos práticos	Recomendações elaboradas em conjunto	2	2	2
B2 Viabilidade política	Participação de diversos grupos de interesse	1	1	1
B3 Custo-efetividade	Resultados justificam os insumos	0	0	0
C Propriedade				
C1 Orientações para o serviço	Planejadas para atender às necessidades	2	2	2
C2 Acordos formais	Acordos formais	2	2	2
C3 Direitos dos indivíduos	Respeito aos direitos e bem-estar	2	2	2
C4 Relações humanas	Respeito à dignidade e valor humano	2	2	2
C5 Avaliação completa e justa	Exposição de pontos fortes e fracos do programa	2	2	2
C6 Apresentação dos resultados	Garante acesso às avaliações	2	2	2
C7 Conflito de interesses	Mediação de conflitos	2	2	2
C8 Responsabilidade fiscal	Alocação justificada dos recursos	2	2	2
D Precisão				
D1 Documentação do programa	Descrição dos procedimentos de coleta de dados	1	1	1
D2 Análise do contexto	Análise de contexto	0	0	0
D3 Descrição e revisão de finalidades e procedimentos	Exposição das finalidades e procedimentos	1	1	1
D4 Fontes de informações confiáveis	Indicação das fontes de informação	2	2	2
D5 Informações válidas	Instrumentos válidos de coleta de informações	2	2	2
D6 Informações fidedignas	Informações coletadas válidas	0	0	0
D7 Informações sistemáticas	Informações revisadas pelos pares	2	2	2
D8 Análise das informações quantitativas	Análise sistemática	0	0	0
D9 Análise das informações qualitativas	Análise sistemática	0	0	0
D10 Conclusões justificadas	Fundamentadas em evidências	1	1	1
D11 Relatório imparcial	Evitar sentimentos pessoais ou preferências	2	2	2
D12 Meta-avaliação	Avaliação das avaliações	0	0	0
Resultados das Pontuações^v		42	40	41

Fonte: Composição da autora, a partir das referências Worthen, Sanders e Fitzpatrick²⁵; Hedler²⁸ e Balbim et al²⁹

O período escolhido para a análise dos relatórios se justifica, pois se trata dos três primeiros anos de reorganização das instituições federais de educação profissional, mediante a publicação da Lei nº 11.892/2008, e diante da carência de avaliações sobre a

^v Critérios de pontuação: SIM (S), o critério foi atendido; NÃO (N), o critério não foi atendido; ou o critério foi PARCIALMENTE ATENDIDO (PA). Cada resposta (S, N ou PA) recebeu uma pontuação para que os itens parcialmente atendidos também fossem considerados. As pontuações foram atribuídas da seguinte forma: SIM (2 pontos); PA (1 ponto) e Não (0 ponto). Como são 35 itens de verificação, a nota máxima atribuída a um conjunto de relatórios são 70 pontos (35 vezes 2). Portanto, o resultado final da análise de cada conjunto de avaliações de desempenho anuais (2009, 2010 e 2011): ATENDE AOS CRITÉRIOS, quando recebe pontuação maior ou igual a 90% da pontuação máxima (≥ 63); NÃO ATENDE AOS CRITÉRIOS, quando recebe pontuação menor ou igual a 50% da pontuação máxima (≤ 35); e ATENDE PARCIALMENTE AOS CRITÉRIOS, quando recebe pontuação entre 50% a 90% ($35 < x < 63$).

Rede Federal, busca-se apresentar como a CGU pode contribuir para o alcance de suas metas de forma compartilhada.

4.2.1. Avaliações de desempenho do exercício de 2009

Padrão Utilidade

Nos 25 relatórios do exercício de 2009, foi possível identificar os públicos das instituições (Critério A1 Identificação dos interessados), cada qual inserido em temáticas distintas da Matriz de Indicadores da RFEPCT, a saber: “alunos matriculados” (Ação 2992 – Funcionamento), “alunos assistidos” (Ação 2994 – Assistência Estudantil), “docentes e técnicos-administrativos capacitados” (Ação 6358 Capacitação Profissional), “alunos evadidos” (Índice de Retenção do Fluxo Escolar), entre outros. Dessa forma, **o critério A1 foi atendido.**

Cabe destacar que o caráter multidisciplinar da atividade de controle exige que a CGU mantenha, em seu quadro, servidores de diversas áreas do conhecimento com experiência técnica e capacidade profissional. **(Item A2.1 atendido).** O **critério credibilidade do avaliador (item A2.2 Necessidade de especialistas para realizar a avaliação)** foi considerado **não atendido**, uma vez que não foram convocados especialistas para colaborarem nas AAC.

As informações contidas nas avaliações despertam o interesse dos públicos do programa por se tratar de assuntos inerentes aos objetivos e à vocação institucional das instituições de ensino, como demonstrado **no Anexo H.** Todos os indicadores que compõem a Matriz de Indicadores da RFEPCT foram citados na avaliação de desempenho da SETEC, responsável pelo Programa 1062. O demais 24 relatórios também versaram sobre os indicadores da Matriz, mas com frequência variada. Ganhou destaque a Ação 2992 (Funcionamento da EPT), descrita em todos os 25 relatórios pela sua relevância e materialidade frente às demais; a Ação 2994 (Assistência estudantil) citada em 10 relatórios; e o indicador “Índice de Retenção do Fluxo Escolar”, citado em 17 relatórios. Pelo menos 13 relatórios fizeram menção a algum indicador estabelecido no Manual de Indicadores da RFEPCT. A Ação 2992, diretamente ligada à atividade-fim da Rede, relaciona-se com a manutenção da instituição e com o pagamento de servidores. No exercício de 2009, os recursos despendidos nessa Ação representaram 58% (R\$ 1,6 bilhão) do total de gastos do Programa 1062 (R\$ 2,8 bilhões), o que influencia significativamente o resultado dos indicadores da Matriz de Indicadores da RFEPCT. Dessa forma, **o item A3.1 do Critério A.3 foi atendido.**

Quanto à suficiência das informações para viabilizar o alcance dos objetivos das avaliações de desempenho, verificou-se que os relatórios apresentavam, de forma sucinta a finalidade, o modo de execução das ações do Programa 1062 e o cumprimento das metas físicas-financeiras em comparação às metas previstas na LOA, bem como depoimentos e entrevistas com gestores sobre atos e fatos que prejudicaram ou favoreceram o desempenho dos programas ou que os impediram de aferir o cumprimento de suas metas, o que resultou no **atendimento parcial ao item A3.2**. Trechos dos relatórios demonstram que as equipes buscam coletar informações para subsidiar o alcance dos objetivos das avaliações:

“Constatamos que as informações referentes à execução física e financeira das metas da Instituição estão detalhadas em dados quantitativos e qualitativos, demonstrados no Relatório de Gestão, os quais apresentam compatibilidade com as informações sobre as metas definidas e o registro de informações no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN, que são provenientes da alimentação do Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação – SIMEC.”

“No exame das folhas mensais de pagamentos do auxílio financeiro a estudantes, verificou-se a atuação de bolsistas em áreas administrativas da Entidade, tais como Gabinete da Reitoria, almoxarifado, patrimônio e biblioteca, denotando o desvio das atividades acadêmicas e a utilização para suprir carência de pessoal.”

“(…) em consulta ao Sistema Acadêmico - Registro escolar, da Pró-Reitoria de Ensino, selecionamos como amostragem os dados de concluintes do Campus X, tendo-nos sido fornecido o quantitativo de 28 para Técnico e de 6 para Superior, divergentes dos números utilizados na memória de cálculo dos indicadores, quais sejam, 220 e 317, respectivamente. Ressalte-se que considerando as Atas de Colação de Grau para o Ensino Superior, o número de concluintes passa para 379”

Os procedimentos das avaliações são elaborados pelo Órgão Central da CGU, ficando a cargo das CGU-Regionais, antes do início das auditorias, elaborar e apresentar aos gestores uma matriz de planejamento dos trabalhos, em que são expostos o escopo, os meios e os objetivos da avaliação. As matrizes de planejamento não fizeram parte das análises desta pesquisa, contudo sabe-se que os procedimentos citados não são especificamente voltados à avaliação da RFEPCT, fazendo com que as CGU-Regionais atuem com ampliado grau de discricionariedade, tanto na definição dos objetivos e do escopo das avaliações quanto na seleção das melhores técnicas para o alcance desses objetivos, sem guardar similaridades que permitam consolidar os resultados das avaliações em um único relatório final da RFEPCT. Desse modo, verificou-se o **não atendimento ao Critério A.4**, dado não haver procedimentos específicos que descrevessem de forma clara ‘o quê’ e ‘como’ se pretendia avaliar e quais os objetivos das avaliações.

Em relação à descrição clara dos registros efetuados no relatório (**Critério A.5**), quais sejam: a descrição do contexto e objetivo do programa, o escopo da avaliação, os resultados e as conclusões, faz-se uma analogia às “Análises”, “Informações” e “Constatações” apresentadas nos relatórios, como se segue:

a) Item A.5.1 - Descrição do contexto e objetivo do programa (parcialmente atendido): No campo “Informações” foram identificadas, de forma sucinta, descrições do objetivo, do modo de execução das ações e das metas cumpridas em comparação às previstas na LOA como dito anteriormente. Em relação à descrição do contexto, conseguimos identificar trechos dispersos nos relatórios em que se registram as situações vivenciadas pelas unidades de ensino no exercício em questão, como se segue:

"Em virtude da fase de transição que as antigas autarquias, escolas técnicas e agrotécnicas estão passando, sendo transformadas em Campus dos Institutos Federais (Lei nº11.892/08), os indicadores ainda encontram-se em levantamento e análise e deverão constar dos relatórios de gestão das próprias instituições. Tão, logo a SETEC receba estas informações, fará a análise qualitativa e quantitativa destes indicadores."

"Em consequência à redução de professores efetivos, em função da reabertura de cursos antigos e implantação de um novo curso, houve um aumento substancial do número de professores contratados (Contrato de Docente Temporário - CDT). Situação essa que reflete significativamente no processo ensino- aprendizagem dos alunos, tendo em vista os marcos legais - contrato de CDT apenas por dois anos, como também a grande rotatividade dos docentes contratados, frente ao baixo salário."

"Comprovando o nosso déficit de docentes no ano de 2009, obtivemos um acréscimo considerável de 5 alunos por docentes em relação ao número de alunos matriculados no ano anterior . O aparente acréscimo no número de docentes não satisfaz a realidade da instituição, uma vez que dos 89 docentes [em tempo integral], 30 atendem ao Campus X e ainda não podem pedir afastamento para capacitação por estarem em estágio probatório e 59 atendem ao Campus Y com 1.246 alunos[dos 1.546 existentes na instituição], tendo o percentual de 21,11% de aluno por docente . Essa redução do número de docentes em tempo integral se deve à liberação para afastamentos para capacitação em nível de mestrado e doutorado."

"A meta [aluno matriculados]não foi atingida em função do atraso nas obras de inauguração dos Campi A e B, no segundo semestre de 2009".

"O governo do Estado não oferece transporte coletivo suficiente e em horários compatíveis para atender os estudantes dos Campi, o que elevou o grau de evasão escolar, pois dos 511 alunos matriculados 432 se mantiveram estudando até o final do ano." [As providências adotadas pelo gestor foram]: Adquiriu transporte próprio para os alunos do Município X. Alugou e reformou as sedes provisórias para os Campi de A, B e C".

b) Item A.5.2 – Descrição clara do escopo das avaliações (parcialmente atendido): Foi possível identificar a coleta de amostras em 6 relatórios, contudo foram pouco representativas em relação ao conjunto de 25 relatórios de 2009 analisados. Verificou-se a escolha de escopos variados: um programa, uma ação ou um conjunto de ações, um indicador ou um conjunto de indicadores, uma obra, entre outros, como demonstrado a seguir.

“O Programa/Ação selecionado trata-se do Programa 1062 - Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica/Ação 2992 (...)”

“Selecionamos, dentre os maiores valores de despesas do IF, 5 ações, que representam 78,90% da execução total da despesa (...)”

“Na verificação da conformidade dos dados primários utilizados no cálculo desses indicadores, selecionamos como amostra as informações relativas aos Campi A, B, C, D, E, F, G e H, as quais identificamos o que segue: (...)”

“Quanto à consistência e confiabilidade dos dados que deram suporte ao cálculo dos indicadores da gestão de ensino, ao realizarmos, por amostragem, conferência dos dados básicos constantes das tabelas apresentadas na prestação de contas com os do sistema informatizado do IF, junto à Coordenação responsável por sua consolidação, verificamos a exatidão das informações para o número de ingressos e inconsistências em torno de 1,6% para o número de matrículas.”

“(...) ação 2994 custeou as despesas com os auxílios constantes dessa amostra tem por finalidade assistência social ao educando, [contudo] as situações detectadas não estão totalmente aderentes a essa finalidade.”

c) Item A.5.3. – Descrição clara dos resultados (não atendido): Podem ser encontrados resultados nos campos “Informação” e “Constatação”. Além da contextualização e descrição dos objetivos do programa, o campo “Informação” também tem a finalidade de registrar os ganhos de desempenho e/ou a qualidade nas operações vinculadas à missão institucional da Unidade. Entretanto, não foram encontradas análises suficientemente claras sobre esta questão. O campo “Constatação” é utilizado para apresentar as situações que poderiam impactar de forma negativa o desempenho das ações das Unidades e propor melhorias. Apesar das limitações na descrição dos resultados das avaliações, das 15 constatações identificadas no conjunto dos relatórios, em 4 foram detectados fatos que impactam negativamente o cumprimento das metas do instituto, conforme apresentado no Quadro 16.

Quadro 16: Fatos constatados que influenciam no desempenho das Instituições

Constatação	Recomendação	Riscos da permanência do achado
<i>Ausência de regulamento específico para a concessão de bolsas de estudos e monitoria; atuação de bolsistas em áreas administrativas da entidade; concessão de bolsas estudantis a alunos em estágios curriculares; e pagamento de bolsas estudantis para capacitação de servidores do IF em cursos de graduação e pós-graduação.</i>	<i>“a) Regularizar no âmbito do IF concessão de bolsas de estudos e monitoria. b) Abster-se de conceder bolsa para alunos atuarem em atividades administrativas da Entidade, com o fim de suprir a necessidade de mão- de-obra. c) Abster-se do pagamento de bolsas estudantis a alunos que devam estar recebendo por estágio. d) Abster-se do pagamento de bolsa estudantil a servidores do Instituto em ação orçamentária destinada a beneficiar os alunos do Instituto.”</i>	<i>Não suprir as necessidades básicas do educando, condição indispensável para sua permanência e melhor desempenho na escola.</i>
<i>Não atingimento das metas</i>	<i>“(...) que efetue o planejamento adequado nas</i>	<i>Impactar de forma</i>

<i>previstas para a Ação 6358 - Capacitação de recursos humanos da educação profissional (RFEPCT).</i>	<i>contratações e cronogramas para realização de capacitação, de modo a permitir o cumprimento das metas estabelecidas.”</i>	negativa na qualidade dos cursos, objetivo previsto no PPA 2008-2011.
<i>Falta de representatividade do indicador ao número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda familiar per capita, de forma a possibilitar a avaliação da inclusão social de estudantes de baixa renda.</i>	<i>“Quando da elaboração dos indicadores de gestão que representam a distribuição do número de alunos matriculados, classificados de acordo com a renda per capita familiar, utilizar a totalidade de alunos matriculados, de forma a possibilitar a avaliação da inclusão social de estudantes de baixa renda, proporcionada pelos programas e ações de governo executados pela Entidade.”</i>	Diminuir as chances de se promover a inclusão social e atender a demanda regional, conforme o disposto no Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006.
<i>Ausência de critérios objetivos para enquadramento de aluno em situação de vulnerabilidade socioeconômica.</i>	<i>Adotar critérios objetivos para a seleção dos alunos a serem beneficiados com as Políticas de Assistência Estudantil.</i>	Evasão escolar de alunos em situação socioeconômica insatisfatória.

Fonte: Relatórios de AAC/2009

d) Item A.5.4 – Descrição clara das conclusões (não atendido): O campo “Análise” deveria revelar a opinião conclusiva da equipe frente aos resultados da avaliação, contudo os julgamentos se basearam no índice de cumprimento das metas previstas, nas informações apresentadas nos relatórios de gestão das unidades ou em informações prestadas pelos gestores, prejudicando, assim, a valoração dos resultados das ações, como se observa nos exemplos transcritos a seguir:

“Em seu conjunto, a meta física da ação Funcionamento da Educação Profissional foi superada, demonstrando que não houve perda de desempenho no número de alunos matriculados a partir da criação do IF.”

“Da análise dos registros, verifica-se que a implementação do objetivo do Programa, por meio da execução das ações, está sendo alcançado, posto que, o censo educacional aponta para um crescimento de alunos matriculados, tanto na educação profissional técnica de nível médio, como também, no nível superior tecnológico, uma vez que a meta estipulada para ser alcançada em 2011 encaminha para ser atingida.”

Em apenas um relatório verificou-se a atuação da equipe em campo para atestar a validade das informações e, assim, emitir opinião conclusiva sobre a execução da ação selecionada para avaliação, no caso a 1H10 (expansão da RFEPCT), conforme descrito abaixo:

“Como decorrência dos trabalhos de inspeção física da execução das obras foi identificado o seguinte: (...). Campus X: a) ausência de licenças prévias e de instalação; b) alteração estrutural realizada no Bloco do Laboratório de Eletro-Eletrônica, sem a devida autorização do engenheiro responsável pela elaboração do projeto básico e c) surgimento de fissuras nas paredes das Salas de aula e da estrutura da cobertura sem o devido registro no diário de obras. (...), não foram constatadas falhas que representem comprometimento dos resultados da execução das ações finalísticas do IF, ressaltando-se, no contexto das políticas públicas que objetivam a interiorização da oferta de vagas para Educação Profissional e Tecnológica, que a execução da Ação 1H10 - Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica marcou-se pela construção de novas unidades sem o devido licenciamento ambiental.”

Outro fator que prejudicou a opinião conclusiva da equipe se refere aos 12 indicadores constantes do Manual de Indicadores da Rede, os quais deveriam ser o substrato das avaliações. A partir da análise dos relatórios, evidenciou-se que os indicadores:

- a) Em 8 relatórios atendiam aos critérios de mensurabilidade e utilidade, mas sem fundamentação em evidências suficientes para que a equipe de auditoria emitisse opinião;
- b) Em 6 relatórios atendiam aos critérios, embora a instituição de ensino não os tivesse apresentado em seu relatório de gestão ou a equipe tivesse encontrado divergência nos resultados dos indicadores;
- c) Em 6 relatórios não houve opinião conclusiva da equipe porque a unidade de ensino não havia apresentado os indicadores e/ou análise crítica dos seus resultados, bem como não havia apresentado sua metodologia de cálculo; e
- d) Em 5 relatórios não foi evidenciada a utilidade do indicador.

A seguir transcrevo trechos dos relatórios, que evidenciam as opiniões das equipes:

“(...) não ficou evidenciado de que forma os resultados dos indicadores estão sendo utilizados para a tomada de decisão.”

“De outra sorte, analisando a forma de apresentação dos indicadores de desempenho dos Campi no Relatório de Gestão verificamos uma ausência completa de uniformidade de procedimentos no momento da elaboração.”

“Inconsistência dos dados utilizados para cálculos dos indicadores.”

“Não apresentação de análise crítica dos indicadores de desempenho.”

“Assim, apesar da importância da apresentação dos indicadores de Gestão do IF, exigidos pelo TCU, a fragilidade e inconsistência das informações comprometem qualquer comentário que se venha a fazer sobre os mesmos, inviabilizando uma análise conclusiva sobre a avaliação do desempenho daquela Instituição de ensino”.

“Deficiência no procedimento de coleta de dados, bem como a ausência de documentos que evidenciem a utilização dos indicadores no processo de tomada de decisões gerenciais”

“O sistema saiu do ar para alteração e manutenção, tendo em vista a criação dos Institutos Federais, e só voltou em março de 2010. Portanto, não houve atualizações de dados, referente ao exercício de 2009.”

“Analisando a forma de apresentação dos indicadores de desempenho dos Campi no Relatório de Gestão verificamos uma ausência completa de uniformidade de procedimentos (...) não descrevendo os dados para cálculo dos mesmos, bem com não apresentam a forma de cálculo utilizada.”

“Os indicadores foram calculados tendo como escopo os dados gerais do Instituto, consolidando globalmente as informações dos seus “Campi”, e, a despeito destes apresentarem realidades tão diversas, as análises dos resultados obtidos pelo IF não explicitam, relativamente à situação de cada “Campus”, a ocorrência de grandes discrepâncias ou de homogeneidade dos indicadores, havendo assim prejuízo da significância dos valores calculados.”

“Não apresentação de análise crítica sobre o indicador referente ao número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda familiar per capita.”

“O indicador em questão tem o objetivo de auferir o grau de inclusão social da política governamental por meio do perfil socioeconômico de ingressantes e concluintes nas Instituições Federais de Ensino Profissional e Tecnológico. (...) não prevê nenhum método de cálculo, nem mesmo estabelece um percentual mínimo a ser pesquisado, além de definir universos amostrais diferentes em seu título e em seu objetivo.”

O critério A6 (Agilidade na produção e disseminação) foi considerado atendido em todos os relatórios, pois os regulamentos do TCU estabelecem o prazo de até 31 de julho para conclusão dos relatórios e o envio das respectivas prestações de contas referentes ao exercício anterior. A seu turno, a CGU estabelece prazo para a publicação dos relatórios na internet, conforme disposto na Portaria nº 2.546, de 27/12/2010 (revogada pela Portaria nº 133, de 18/01/2013). Conforme previsto no artigo 2º da Portaria CGU nº 262/2005, a UJ responsável pela apresentação das contas manterá, em seu sítio eletrônico na internet, página com o título "Processos de Contas Anuais", com âncora apontando para o endereço www.cgu.gov.br/relatorios/RA999999, onde 999999 indicará o número do relatório a ser disponibilizado pelo órgão de controle interno para a divulgação.

O Critério A7, que se refere ao impacto das avaliações em relação ao planejamento, execução e apresentação dos relatórios de AAC **foi atendido parcialmente**, porque em 4, das 15 constatações (Anexo I), foram evidenciados fatos que poderiam impactar de forma negativa o desempenho da ação finalística do Instituto, conforme descrito no Quadro 16. Em consulta ao Plano de Providências Permanente (PPP) da Unidade, que é uma extensão dos relatórios de AAC, verificou-se que as recomendações elaboradas e acordadas com os gestores das instituições foram atendidas nos quatro casos do Quadro 16. As recomendações se referem ao aprimoramento de áreas finalísticas de instituições da Rede Federal (nível micro, nível de organizações), tais como, (1) o aperfeiçoamento da Política de Assistência Estudantil, situação que influencia de forma positiva os resultados da Ação 2994 (Assistência Estudantil) e dos Indicadores “Número de Alunos Assistidos”, “Índice de Retenção do Fluxo Escolar” e “Índice de Eficiência Acadêmica”; (2) o aprimoramento da Política de Capacitação de Servidores, relacionado aos Indicadores “Índice de Titulação do Corpo Docente” e “Número de Servidores Capacitados”; e (3) a aplicação do questionário de pesquisa socioeconômica, no ato da matrícula do aluno, como forma de assegurar a adoção de políticas de inclusão social, relacionado ao resultado do Indicador “Número de Matriculados Classificados de acordo com a Renda Familiar per Capita”.

Cabe ressaltar que as fases de planejamento, execução e apresentação do relatório subsidiam a elaboração de achados, sendo mantido um canal de comunicação com os gestores da unidade de ensino para se manifestarem sobre os pontos levantados pela equipe, de forma a incentivar a participação ativa e contínua dos interessados e aumentar a probabilidade de os trabalhos serem úteis à organização. Com efeito, os achados de auditoria apontados nos relatórios revelam (1) as falhas relacionadas à execução dos programas da instituição e suas causas, com base em evidências coletadas em campo, (2) o posicionamento e a atitude dos gestores frente às falhas detectadas, (3) o julgamento de mérito ou de valor do auditor sobre os efeitos advindos dessas falhas e os riscos futuros de sua permanência, (4) onexo causal entre as falhas e a atitude dos gestores envolvidos na execução direta do programa e, por último, (5) as recomendações, discutidas e ponderadas com o reitor e equipe por ele designada, preferencialmente composta por gestores das áreas responsáveis pela implementação das soluções.

Desse modo, quanto ao padrão 'utilidade', as 25 avaliações de 2009 centralizaram suas análises em agentes com poder de decisão (reitores, pró-reitores e diretores de *Campi*), o que aumenta as chances de as avaliações serem úteis às instituições. Contudo, não houve a participação de pessoas envolvidas diretamente com o serviço educacional, como docentes, alunos, comunidade local e setor produtivo. As informações contidas nos relatórios despertam o interesse dos públicos da Rede Federal, pois relatam situações que afetam diretamente o resultado dos indicadores da Matriz: a intensa rotatividade dos docentes concursados e contratados (contrato temporário) frente à baixa remuneração (Ação 2992); a falta de normatização da política de assistência estudantil, com base em critérios claros de identificação dos alunos em situação de vulnerabilidade social (Ação 2994); a falta de transporte coletivo e em horários compatíveis para atender os estudantes (Ação 6364); o atraso das obras e seus efeitos sobre a atividade acadêmica (Ação 1H10). Também, destacam-se a agilidade na produção e disseminação das avaliações e os impactos das recomendações, no que tange à melhoria do processo de implementação da política de assistência estudantil e de identificação dos alunos em situação de vulnerabilidade social. Por sua vez, há espaço para melhorias das avaliações, no que tange à seleção de seus objetivos, à identificação de seus valores (inexistência de procedimentos e técnicas específicos para aferir o resultado de cada indicador contido na Matriz) e à clareza do escopo e da conclusão das avaliações.

Padrão de Viabilidade

Como informado no capítulo sobre as considerações metodológicas, as recomendações sempre são elaboradas em conjunto com o reitor e equipe por ele designada para assegurar sua viabilidade, **sendo considerado atendido o Critério B1 – Procedimentos práticos**. Embora o planejamento e a execução devam garantir a participação de diversos grupos de interesse para estimular a cooperação entre as partes e a construção de um processo de responsabilidade compartilhada, não foi detectada a colaboração de beneficiários, docentes, setor produtivo ou comunidade local nas avaliações. Identificamos a participação direta de gestores em 10 relatórios: o secretário da educação profissional e tecnológica, reitores, pró-reitor, diretor de desenvolvimento institucional, diretor de *Campus*, coordenador de ações do PPA, auditor interno e assistente social. Nos demais relatórios (16) não foi possível identificar os participantes diretos das avaliações, contudo a CGU preconiza que toda a comunicação dos trabalhos deve ser dirigida ao reitor da instituição e aos colaboradores por ele designados para acompanhar a auditoria, geralmente representado pelo chefe da auditoria interna da instituição de ensino. Por essa razão, o **Critério B2 foi atendido parcialmente**. Quanto ao **critério B3 (custo-efetividade)**, não há dados que permitam aferir se os resultados das avaliações de desempenho da Rede justificam os recursos utilizados (tempo, dinheiro, servidores), portanto o critério não foi atendido.

Padrão de Propriedade

Como mencionado no capítulo reservado às considerações metodológicas, **a maioria dos critérios de propriedade (C1, C2, C3, C4, C6, C7 e C8) foi considerado atendido** em todo o período avaliado (2009, 2010 e 2011). Restou analisar especificamente o Critério C5, o qual dá margem à maior discricionariedade da equipe de auditoria quando da verificação e registro das boas práticas dos gestores na execução dos programas. Entretanto, os relatórios de AAC do exercício de 2009 evidenciam melhorias da gestão das instituições, como transcrito a seguir, e revelam o interesse das equipes de auditoria em relatar aspectos positivos da gestão. Dessa forma, **o Critério C5, também, está atendido**.

“Há de se destacar, por último, na área de Ensino os seguintes aspectos: a) Implantação nos processos seletivos do IF do sistema de cotas para alunos provenientes de escolas públicas; b) Atualização no sistema acadêmico, com consolidação, pelas coordenadorias de curso, de todas as matrizes curriculares de todos os cursos do Campus Y; c) Atualização histórica do sistema acadêmico para os cursos integrados antigos do Campus Y com cadastro e ajuste de todas as matrizes curriculares de todos os cursos desde 1992 (em andamento); e d) Atualização no sistema acadêmico da estrutura acadêmica dos cursos de pós-

graduação, com padronização da documentação a ser emitida pelo sistema acadêmico.”

“(…) uma série de práticas administrativas que impactaram positivamente as operações, quais sejam: realização de convênios e parcerias com municípios visando o oferecimento futuro de cursos técnicos em suas áreas de abrangência, instituição de normas para concessão de bolsas de iniciação científica para pesquisa por meio de programa institucional, fomento à capacitação de servidores através de elaboração de proposta de oferta de cursos em nível de Mestrado e Doutorado, estímulo a iniciativas empreendedoras por meio de encaminhamento de proposta para implementação de CVTs - Centros Vocacionais Tecnológicos no IF, ampliação do acervo bibliográfico em 1010 exemplares, conclusão do processo de informatização da biblioteca do Campus Y, com a disponibilização de consultas "on line" aos títulos, serviços de reservas e renovações por meio da rede mundial de computadores, dentre outras.”

Padrão Precisão

- **CrITÉrios D1 e D3 (parcialmente atendidos):** Dizem respeito à descrição das finalidades, procedimentos e instrumentos de coleta de dados utilizados nas avaliações. Há procedimentos genéricos para avaliar o desempenho da UJ, que definem a finalidade, a base normativa e a forma de execução das avaliações, contudo, por serem genéricos, cada equipe de auditoria estabeleceu o melhor método para realizar o trabalho, produzindo informações a partir da definição de diferentes objetivos, escopos, bem como de técnicas de coleta e análise das informações distintas. Nos relatórios de 2009, detectaram-se avaliações abordando os resultados dos indicadores da Matriz de Indicadores de Rede. Para tanto, realizaram-se pesquisas em fonte de dados primários e secundários, por meio de análise documental (normativos, relatórios de gestão e planos), entrevista, visitas (obra) e de sistemas de informação, bem como a realização de amostragens definidas pelas próprias equipes.
- **CrITÉrio D2 (não atendido):** Os procedimentos não foram elaborados com base em estudos previamente conduzidos com o objetivo de identificar os pontos críticos do programa que possam influenciar seus processos e seus resultados.
- **CrITÉrio D4 (atendido):** Verificou-se a identificação das fontes de informação nas avaliações, das quais citam-se: SIAFI, SIGPlan, PPA 2008-2011, LOA, pessoas entrevistadas e sistemas próprios das Entidades auditadas e do MEC: SIMEC, SIG, Sistema Acadêmico de Registro Escolar, Sistema de Informações Gerenciais (SIG). A facilidade de acesso aos sistemas oficiais de informação da administração pública, aos documentos oficiais, às repartições e aos gestores das Instituições contribuiu de forma significativa para a obtenção de informações.
- **CrITÉrio D5 (atendido):** Verificou-se que os instrumentos de coleta de dados eram válidos, pois as equipes realizaram pesquisas em sistemas oficiais de governo, em dados primários fornecidos pelos gestores, bem como os coletaram a partir da leitura e análise

de documentos, planos e normativos, a saber: relatórios de gestão, regimentos internos, leis.

- Critério D6 (não atendido): Verificaram-se inconsistências dos dados registrados nos sistemas de monitoramento e avaliação postos à disposição da Rede Federal, bem como da metodologia utilizada para cálculo dos indicadores de desempenho da Rede, como descrito a seguir:

“Inconsistência dos dados de gastos utilizados para cálculo dos indicadores que refletem o custo-aluno e os percentuais de gastos com pessoal, outros custeios e investimentos/inversões financeiras.”

Na verificação dos dados primários utilizados no cálculo desses indicadores, selecionamos como amostra as informações relativas aos Campi (...). a) Indicador Relação Candidato/Vaga - não foram consideradas as 60 vagas ofertadas para o Curso Técnico em Eventos (...); b) Indicador Relação de Ingressos/Alunos Matriculados (...) tendo-nos sido fornecido o quantitativo de 5.736, divergente do número utilizado na memória de cálculo do indicador, qual seja, 7.034. c) Indicador Relação Concluinte/Alunos (...), tendo-nos sido fornecido o quantitativo de 28 para Técnico e de 6 para Superior, divergentes dos números utilizados na memória de cálculo dos indicadores, quais sejam, 220 e 317, respectivamente. Ressalte-se que considerando as Atas de Colação de Grau para o Ensino Superior, o número de concluintes passa para 379. e) Índice Relação Alunos/Docente em Tempo Integral - Afora o número de alunos matriculados não conferir com os dados apresentados pelo Sistema Acadêmico - Registro escolar, da Pró-Reitoria de Ensino, também constatamos que o número de docentes fornecido para o cálculo desse indicador, refere-se ao mês de março de 2010 e não dezembro de 2009.

Divergências entre a execução física dos programas da unidade no SIGPLAN e a informada no Relatório de Gestão 2009.

Em 2005, o MEC criou o sistema SIG - Sistema de Informações Gerenciais (...). No entanto, em 2009, o sistema saiu do ar para alteração e manutenção, tendo em vista a criação dos Institutos Federais, e só voltou em março de 2010. Portanto, não houve atualizações de dados, referente ao exercício de 2009. Estará aberto para atualizações 2009 até o mês de junho/2010, abrindo em seguida dados 2010. Cada Campus possui autonomia e acesso para lançamento e atualizações de dados. Diante deste fato, não se pôde obter o cálculo dos indicadores de gestão via sistema SIG, sendo que os Campi fizeram seus próprios cálculos de forma manual. Em 2010, o IF, poderá através dos lançamentos realizados pelos Campi, (...)"

“(...) o SIMEC não reconhece as atualizações realizadas no sistema de forma individual, pois os valores se acumulam ao longo do ano. Como os dados do SIMEC alimentam o SIGPlan de forma automática, a informação é registrada no SIGPlan de forma incorreta.”

“(...) os dados lançados (...) SIMEC e no (...) SIGPLAN foram de 4.877 alunos matriculados no 1º semestre e 5.208 no 2º semestre. Ao efetuarmos, por amostragem, conferência do número de alunos matriculados para parte dos cursos do Campus de Goiânia, constatamos que os dados constantes do Relatório de Gestão não conferiram com os dados do sistema utilizado como fonte registrando pequena diferença a maior, a qual está detalhada na análise dos indicadores de desempenho. O número de alunos matriculados em 2008 foi de 9.761, havendo um acréscimo de 3,3% nesse exercício.

“Se o produto esperado for o que está registrado no SIGPLAN, ou seja, "aluno matriculado", os dados acima não se compatibilizam com aqueles usados para cálculo dos indicadores de desempenho "Relação Ingressos/Alunos", "Relação Concluintes/Alunos", "Retenção de Fluxo Escolar", "Relação de Alunos/Docente em Tempo Integral" e "Gastos Correntes por Aluno", os quais

também utilizam o dado de número de alunos matriculados, só que, aqui o quantitativo usado chegou a 8.092 alunos, bem superior aos 6.473 indicados no quadro acima.”

- **Critério D7 (atendido):** Foi considerado atendido porque todos os relatórios de auditoria devem ser revistos por suas chefias e pelo Órgão Central.
- **Critério D8 (Não atendido):** Não foi possível obter informações quantitativas sistematizadas das avaliações por falta de procedimentos específicos determinando o escopo e os procedimentos de avaliação.
- **Critério D9 (não atendido):** Não foi possível obter informações qualitativas sistematizadas no conjunto dos relatórios diante da diversidade de temas e finalidades das avaliações realizadas.
- **Critério D10 (atendido parcialmente):** A estrutura do relatório de auditoria permite que o auditor conclua sua avaliação em dois momentos: (1) após a manifestação da unidade auditada, no campo denominado “análise do controle interno”; e (2) quando da elaboração das análises gerenciais que compõem a primeira parte do relatório, em que se tem uma visão geral de todo o trabalho realizado em campo. Verificou-se que as opiniões conclusivas da primeira parte dos relatórios eram baseadas em informações prestadas pelos gestores ou contidas nos relatórios de gestão das unidades de ensino. Ressalte-se que a avaliação de desempenho da RFEPCCT poderia ser consolidada em um único relatório final, não fosse a variedade de escopos e objetivos distintos que conduziram os trabalhos.
- **Critério D11 (atendido):** A imparcialidade dos relatórios está preservada nas normas da administração pública de forma geral e, em específico, nas normas que regem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
- **Critério D12 (não atendido):** A CGU não realiza meta-avaliações.

4.2.2. Avaliações de desempenho do exercício de 2010

Padrão Utilidade

Nos 27 relatórios do exercício de 2010, foi possível identificar os públicos das instituições (Critério A1 Identificação dos interessados), cada qual inserido em temáticas distintas da Matriz de Indicadores da RFEPCCT, a saber: “alunos matriculados” (Ação 2992 – Funcionamento), “alunos assistidos” (Ação 2994 – Assistência Estudantil), “docentes e técnicos-administrativos capacitados” (Ação 6358 Capacitação Profissional), “alunos evadidos” (Índice de Retenção do Fluxo Escolar), entre outros. Dessa forma, **o critério A1 foi atendido.**

As informações contidas nas avaliações despertam o interesse dos públicos do programa por se tratar de assuntos inerentes aos objetivos e à vocação institucional das instituições de ensino, como demonstrado no **Anexo H**. Merecem destaque as ações e indicadores da Matriz de Indicadores da RFEPCT comumente citados nos 27 relatórios: ação 2992 de funcionamento (citada em 24 relatórios); ação 1H10 da expansão (citada em 19 relatórios); ação 8650 de reestruturação da Rede Federal (citada em 18 relatórios); indicador “Índice de alunos matriculados em todos os níveis e modalidades de ensino”, citado em 24 relatórios; e o indicador “Gastos correntes por aluno”, citado em 18 relatórios. Como mencionado na análise dos relatórios de 2009, o desempenho na execução da ação 2992 influencia de forma significativa o resultado dos indicadores qualitativos e quantitativos da Matriz de Indicadores da RFEPCT. No período de 2010, foram despendidos 62% (2,5 bilhões) do total de gastos do Programa 1062 (4 bilhões) na ação 2992. Dessa forma, **o item A3.1 do Critério A.3 foi atendido.**

Quanto à suficiência das informações para viabilizar o alcance dos objetivos das avaliações, verificou-se **o atendimento parcial ao item A3.2** em todos os documentos analisados, pois apresentavam de forma sucinta a finalidade, o modo de execução das ações do programa 1062 e o cumprimento das metas físicas-financeiras em comparação às metas previstas na LOA. Verificaram-se ainda depoimentos de gestores sobre atos e fatos que prejudicaram ou favoreceram o desempenho dos programas ou que os impediram de aferir o cumprimento de suas metas, como expostos a seguir:

“ (...) asseverou que a metas não foram atingidas devido à escassez de pessoal para dar resposta a todos os objetivos traçados. Um atraso imprevisto nas admissões impediu o cumprimento das metas tal como planejado.”

“A inclusão dos dados de renda per capita foi feita na inscrição do candidato no processo seletivo de 2011 e será um campo obrigatório no formulário de matrícula a partir do segundo semestre de 2011. A inclusão do campo no formulário de matrícula também foi providenciada e está em fase de implantação.”

“ (...) as unidades da expansão II previstas para a implantação no IF até 2010, pelo MEC quantificaram em 07 (sete), sendo elas: A, B, C, D, E, F e G – Inauguradas em Dezembro de 2010. O IF em 2010 totalizou o número de 16 (dezesesseis) unidades implantadas somando, 05 (cinco) da Pré-expansão, 04 (quatro) da expansão I e 07 (sete) da Expansão II.”

“Programa: 1062, Ação: 1062.2992.0026, no que diz respeito ao número de alunos matriculados, informamos que devido a falta conclusão das obras que ampliam a quantidade de salas de aulas previstas para o período de alguns Campi, não foi possível um aumento mais significativo no número de alunos na Instituição”

“Se tivessem sido adquiridos os quatro veículos previstos, pelo montante do crédito orçamentário liberado, só seria possível adquirir veículos com capacidade para 16 lugares, mais especificamente veículos tipo vans, o que prejudicaria pelo fato de o Campus ter que liberar dois veículos, ou até mesmo fazer o transporte dos alunos parceladamente, o que seria injustificável, oneroso e antieconômico.”

“Os principais impedimentos referem-se à falta de estrutura física, de pessoal e aos atrasos nas construções de salas de aulas e laboratórios, bem como ao alto índice de evasão e de transferências escolares.”

“O IF informou que o não atingimento da meta física ocorreu em virtude de desistência de alunos inicialmente matriculados, decorrente da não adaptação com a prática do ensino a distância”.

“(...) o IF informou que a verba destinada ao desenvolvimento da ação era proveniente de emenda parlamentar, que não foi aprovada, impossibilitando o cumprimento da meta estabelecida”.

Os procedimentos das avaliações de desempenho são elaborados pelo Órgão Central da CGU, ficando a cargo das CGU-Regionais, antes do início das auditorias, elaborar e apresentar aos gestores uma matriz de planejamento dos trabalhos, onde são expostos o escopo, os meios e os objetivos da avaliação. As matrizes de planejamento não fizeram parte das análises desta pesquisa, contudo sabe-se que os procedimentos citados não são específicos à RFEPCT, fazendo com que as CGU-Regionais atuem com ampliado grau de discricionariedade, tanto na definição dos objetivos e do escopo das avaliações quanto na seleção das melhores técnicas para o alcance desses objetivos, sem guardar similaridades de forma a consolidar os resultados das avaliações em um único relatório final da RFEPCT. Desse modo, verificou-se o **não atendimento ao Critério A.4**, dado não haver procedimentos específicos que descrevessem de forma clara o que se pretendia avaliar, como e quais os objetivos das avaliações.

Em relação à descrição clara dos registros efetuados no relatório (**Critério A.5**), quais sejam: descrição do contexto e objetivo do programa, escopo da avaliação, resultados, conclusões, faz-se uma analogia às análises, informações e constatações apresentadas nos relatórios, como se segue:

a) Item A.5.1 - Descrição do contexto e objetivo do programa (parcialmente atendido): No campo “Informações” foi identificado, de forma sucinta, descrições do objetivo, do modo de execução das ações e das metas cumpridas em comparação às previstas na LOA como dito anteriormente. Em relação à descrição do contexto, conseguimos identificar trechos dispersos nos relatórios em que se registram as situações vivenciadas pelas unidades de ensino no exercício em questão, como se segue:

“No caso da Ação 2992 - Funcionamento da Educação Profissional, o grande volume de recursos refere-se à execução das despesas com pessoal, principalmente a contratação de novos servidores por meio de concurso público para a composição do novo quadro de pessoal e para a recomposição dos quadros existentes”.

“Quanto à Ação 1H10 - Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, os recursos aplicados referem-se à realização de obras e aquisição de equipamentos vinculados ao ensino tecnológico, objetivando o crescimento e a continuidade da expansão da Unidade com a implantação do novo Campus no Município de Y e a consolidação da implantação do Campus A.”

“A relação entre o Número de Técnicos Administrativos e o Número de Docentes tem revelado a necessidade de concursos públicos, com vistas a contribuir para a manutenção do equilíbrio do efetivo de pessoal”.

b) Item A.5.2 – Descrição clara do escopo das avaliações de desempenho (critério não atendido): Foi possível identificar apenas o objeto de mensuração das metas das ações, como descrito na Matriz de Indicadores da RFEPCT (alunos assistidos, alunos matriculados, servidores capacitados, etc.), mas não o escopo das avaliações.

c) Item A.5.3. – Descrição clara dos resultados (não atendido): Podem ser encontrados resultados nos campos “Informação” e “Constatação”. Além da contextualização e descrição dos objetivos o programa, o campo “Informação” também tem a finalidade de registrar os ganhos de desempenho e/ou a qualidade nas operações vinculadas à missão institucional da unidade. Entretanto, não foram encontradas análises suficientes sobre esta questão. O campo “Constatação” é utilizado para apresentar as situações que poderiam impactar de forma negativa o desempenho das ações das Entidades e propor melhorias. Entretanto, as constatações deram ênfase à análise da mensurabilidade e utilidade dos 12 indicadores da RFEPCT estabelecidos no Manual com base em escopos variados e sem evidências suficientes para a emissão de opinião, como demonstrado no **Anexo J**.

d) Item A.5.4 – Descrição clara das conclusões (não atendido): O campo “Análise” deveria revelar a opinião conclusiva da equipe frente a evidências coletadas em campo, contudo os julgamentos se basearam no índice de cumprimento das metas previstas (verificadas em sistemas oficiais de informação), nas informações apresentadas nos relatórios de gestão das Entidades ou em informações prestadas pelos gestores, prejudicando, assim, a valoração dos resultados das ações, como se observa a seguir:

“Conforme demonstram os números, o desempenho do IF no que diz respeito à execução de suas principais ações foi satisfatório. No exercício de 2010, a UJ conseguiu efetivar a implantação das 03 (três) unidades de ensino previstas e atingiu 84% da meta estabelecida de alunos matriculados. Esclareça-se que este foi o exercício de implantação das primeiras turmas do Instituto. Portanto, é compreensível a dificuldade inicial na captação de alunos. Ainda mais quando considerado que a comunidade estudantil alvo detinha pouca informação a respeito do ensino técnico profissional.”

“O grau de alcance das metas físicas e financeiras estabelecidas na Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2010, demonstrado pelo IF, foi satisfatório.”

“Observamos que as metas físicas e financeiras nesta ação foram atingidas de forma satisfatória, não prejudicando o desempenho administrativo.”

“Depreende-se do quadro anterior que o IF vem cumprindo suas metas físicas e financeiras, visto que os resultados obtidos ao longo do exercício não apresentam distorções significativas em relação aos previstos para os referidos Programas e Ações Governamentais.”

“(…)verificou-se que o gestor apresentou de forma elucidativa as informações inerentes a cada ação existente, relatando de forma sucinta as realizações e os

impedimentos de ordem superior que dificultaram o atingimento pleno de todas as ações fixadas em metas.”

Outro fator que prejudicou a opinião conclusiva da equipe se refere aos 12 indicadores constantes no Manual de Indicadores da Rede, os quais deveriam ser o substrato das avaliações. A partir da análise dos relatórios, evidenciou-se que os indicadores:

- a) Em 11 relatórios, atendiam aos critérios de mensurabilidade e utilidade, mas sem estar fundamentado em evidências suficientes para que a equipe de auditoria emitisse opinião;
- b) Em 4 relatórios, atendiam aos critérios, embora a instituição de ensino não os tivesse apresentado em seu relatório de gestão ou tivesse alterado os parâmetros de cálculo dos indicadores de 2009 para 2010;
- c) Em 8 relatórios, não houve opinião conclusiva da equipe porque a unidade de ensino não havia apresentado os indicadores e/ou análise crítica dos seus resultados, bem como não havia apresentado sua metodologia de cálculo; e
- d) Em 4 relatórios, não foi evidenciada a utilidade do indicador.

A seguir trechos dos relatórios, que evidenciam a opinião das equipes:

“Relatório de Gestão da Unidade não apresenta uma análise a respeito dos resultados obtidos. Isto pode ser justificado em parte pela ausência de dados históricos ou pela falta de parâmetros para comparação, mas também pode denotar que tais indicadores não são utilizados como referência para a tomada de decisões gerenciais.”

“Constatamos que todos os indicadores do universo analisado atendem aos critérios de utilidade e mensurabilidade.”

“A análise dos indicadores, especificamente dos 12 exigidos pelo TCU, restou prejudicada, haja vista não se ter conseguido ratificar os valores dos seus componentes durante os trabalhos de campo, seja por falta de memória de cálculo ou por divergências nos valores extraídos dos sistemas da instituição. Dessa forma, não se verifica o atendimento aos critérios da confiabilidade e mensurabilidade nos índices elaborados pela Unidade, consoante os conceitos insculpidos na Portaria nº 277/2010 do TCU.”

“Não foi possível emitir opinião acerca da suficiência dos indicadores para a tomada de decisões,(...)”

O Critério A7, que se refere ao impacto das avaliações em relação ao planejamento, execução e apresentação dos relatórios de AAC **não foi atendido**, porque não foram detectadas constatações que impactavam de forma negativa o desempenho da ação finalística do instituto. As 14 constatações versavam sobre a confiabilidade e a utilidade dos indicadores de desempenho da RFEPCT, tais como: divergências de dados registrados em sistemas de informação oficiais do MEC sobre o desempenho das instituições, não apresentação dos indicadores, detalhamento insuficiente das fórmulas e do processo de cálculo dos indicadores. Das 20 recomendações elaboradas, 2 foram

atendidas, 15 se encontram “em análise”, 1 foi reiterada e 2 foram enviadas ao gestor, mas ainda as equipes não obtiveram resposta da implementação, como demonstrado no Anexo J.

Em suma, quanto ao padrão ‘utilidade’, nota-se que as 27 avaliações de desempenho da Rede Federal, referentes ao exercício de 2010, abordaram questões que despertam o interesse dos públicos da Rede, dado que os indicadores de desempenho identificados na Matriz foram o substrato das avaliações, especialmente, os indicadores referentes à Ação 2992 Funcionamento da EPT (citada em 24 relatórios), à Ação 1H10 Expansão (citada em 19 relatórios) e à Ação 8650 Reestruturação (citada em 18 relatórios); e os indicadores “Índice de alunos matriculados em todos os níveis e modalidades de ensino” (citado em 24 relatórios) e “Gastos correntes por aluno” (citado em 18 relatórios). Por sua vez, há oportunidades de melhoria, no que tange à definição dos objetivos das avaliações e à clareza dos resultados dos trabalhos, ante a falta de delimitação de escopo e à carência de procedimentos e técnicas de controle específicos para investigar o resultado de cada indicador contido na Matriz, como forma de subsidiar a opinião das equipes sobre os problemas que possam estar afetando o desempenho das Unidades. Percebe-se, ainda, que as equipes divergem de opinião quanto à utilidade, validade e confiabilidade dos indicadores previstos no Manual de Indicadores da Rede, o que inviabiliza a utilização dos seus resultados em processos avaliativos. Como consequência, as 14 constatações das avaliações e as 19 recomendações, elaboradas em conjunto com os tomadores de decisão, se referem às fragilidades dos indicadores da RFEPCT.

Padrão de Viabilidade

Como informado nos relatórios de 2009, o **critério B1 – Procedimentos práticos** foi atendido em todos os relatórios do período analisado. **O Critério B2 foi considerado parcialmente atendido**, pelo mesmo motivo exposto nos relatórios de 2009. Embora o planejamento e a execução devessem garantir a participação dos diversos grupos de interesse para estimular a cooperação entre as partes e a construção de um processo de responsabilidade compartilhada, não foi detectada a colaboração de beneficiários, docentes, setor produtivo local ou comunidade local. Verificou-se a participação direta de reitores, pró-reitores e auditores internos em 10 relatórios de AAC. Quanto ao **critério B3 (custo-efetividade)**, não há dados que permitam aferir se os resultados das avaliações de desempenho da Rede justificam os recursos utilizados (tempo, dinheiro, servidores), portanto **o critério não foi atendido**.

Padrão de Propriedade

Os **critérios de propriedade (C1, C2, C3, C4, C6, C7 e C8)** foram **considerados atendidos** em todo o período avaliado (2009, 2010 e 2011) e o critério **C5 Avaliação completa e justa**, que demandou uma análise mais específica dos relatórios de 2010, também foi considerado atendido, porque verificamos o registro das melhorias alcançadas pelas instituições de ensino no exercício em questão.

“(...) cumpre-nos apontar, quanto aos principais resultados das políticas públicas executadas por intermédio de suas ações finalísticas no exercício, os seguintes avanços na gestão avaliada (...) processos seletivos para ingresso de discentes no Instituto, que passaram a ser conjugados, início das atividades letivas nos novos Campi A, B, C, D e no Campus E, bem como a implantação de novos cursos em todos os Campi do IF.

Destacamos como marcantes quanto aos resultados das políticas públicas executadas no exercício sob exame, dentre os vários listados pelo gestor, os seguintes fatos: (...) o Campus X passou a ofertar o Curso Superior de Licenciatura em Química; (...) ampliação do número de salas de aula para os cursos técnicos e também de pequenas salas para acomodar os professores; construção do bloco IV, destinado a acomodar os laboratórios e ambientes do curso técnico de química e também do curso de licenciatura em química; o início das atividades do Campus X, oferecendo 240 vagas em cursos técnicos integrados de Administração, Agroindústria; concessão de bolsas e auxílios financeiros, visando o aumento na quantidade de mestres e doutores no quadro funcional do IF; criação de novos cursos de pós-graduação lato sensu.

“Destacamos também o aumento do número de alunos matriculados de 13.886 em 2009 para 16.296 em 2010, assim como do número de docentes de 916 em 2009 para 966 em 2010.”

“(...) merecendo destaque as seguintes ações: aumento do nº de alunos matriculados, saltando de 495 em 2009 para 2783, no exercício de 2010, configurando-se assim, um incremento de 562%, ressaltando que se trata de aluno atendido e não aluno equivalente, estando, assim, relacionados os alunos dos cursos Formação Inicial e Continuada; (...) aumento da oferta de vagas em 705%, saindo de uma posição estagnada de 440 vagas ofertadas nos exercícios de 2008 e 2009, para 3.102 vagas ofertadas no exercício de 2010.”

Padrão Precisão

A análise dos relatórios do exercício de 2010 revelou aspectos semelhantes aos analisados em 2009, portanto receberam as mesmas pontuações. Quanto aos **critérios D1 Documentação do Programa e D3 Descrição e revisão das finalidades e procedimentos**, os procedimentos permaneceram genéricos e não foram elaborados com base em estudos prévios, aumentando o grau de discricionariedade da equipe em proceder às avaliações. Não se detectou a utilização da entrevista como instrumento de coleta de dados. A ênfase dos relatórios recaiu sobre a metodologia utilizada para cálculo dos indicadores e a não confiabilidade dos dados registrados nos sistemas de monitoramento e avaliação postos a disposição da Rede Federal, apontadas no **Critério D6 Informações coletadas válidas**.

4.2.3. Avaliações de desempenho do exercício de 2011

Padrão Utilidade

Como nos relatórios de 2009 e 2010, nos 23 relatórios do exercício de 2011, foi possível identificar os públicos que atuam na RFEPCT. Portanto, o **critério A1 foi atendido**.

As informações contidas nas avaliações despertam o interesse dos partícipes do programa por se tratar de assuntos inerentes ao desempenho dos programas desenvolvidos pela unidade. O **Anexo H mostra** as ações da Matriz de Indicadores da RFEPCT mais citadas nos 23 relatórios: Ação 2992 Funcionamento da EPT (citada em 21 relatórios); Ação 8650 Reestruturação da Rede (citada em 17 relatórios); Ação 2994 de Assistência Estudantil (citada em 14 relatórios). Os indicadores de desempenho previstos no Manual da RFEPCT também fizeram parte das avaliações da CGU. Como em 2009 e 2010, a Ação 2992 Funcionamento da EPT fez parte da maioria das avaliações (21 relatórios) por sua materialidade e relevância, em que foram despendidos 57% (3,4 bilhões) do total de gastos do Programa 1062 (5,9 bilhões). Dessa forma, o **item A3.1 do Critério A.3 foi atendido**.

Quanto à suficiência das informações para viabilizar o alcance dos objetivos das avaliações, verificou-se o **atendimento parcial ao item A3.2**. À semelhança dos relatórios de 2010, foram identificadas informações sobre os atos e fatos que prejudicaram o desempenho das ações da Matriz e, conseqüentemente, o resultado dos indicadores. Entretanto, as informações se basearam nos relatórios de gestão das Entidades, nos sistemas de informação oficiais da administração pública (SIAFI, SIGPlan, SIAPE), nos sistemas próprios do MEC (SIMEC e SISTEC) e das instituições de ensino e de depoimentos de gestores, e não em conclusões ou opiniões da equipe de auditoria. A seguir trechos dos relatórios que demonstram este fato:

“Ação 2992 - No processo inicial de implantação do IF, os Campi onde eram ofertados os cursos funcionavam provisoriamente em prédios cedidos e/ou alugados, com condições de espaço físico precárias, o que limitava a quantidade de vagas ofertadas. O aumento das vagas só poderia ocorrer com a construção de prédios próprios do Instituto. Ressalta-se que a meta de 3000 alunos matriculados foi estimada pelo MEC em virtude da falta de referencial histórico de metas executadas para um instituto em fase de implantação. Assim, explica-se o motivo da baixa execução da meta física.”

“A Ação 2992 (...) teve sua meta física de alunos prejudicada, já que das 10.700 matrículas atribuídas, foram atendidos 7.913 alunos (eficiência de 76%), tendo em vista que os Campi X, Y e Z, por estarem em funcionamento em prédios provisórios, não foi possível a abertura de novos cursos e novas turmas, conforme previsto inicialmente. O fato esteve relacionado com a expansão do Instituto, aí cabendo o fator das instalações físicas, onde sejam por reformas, ou por prorrogação na conclusão de construções, houve atraso na disponibilização de salas de aula, sendo que no mesmo exercício a

administração tomou providências no sentido de regularizar os três Campi que impactaram a meta proposta (...)”.

“Ação 2994 – (...) Houve uma diminuição do valor dos auxílios para atender um quantitativo maior de alunos. Além disso, o auxílio-alimentação correspondia ao valor de um lanche e não de um almoço, já que o Campus, por seu caráter provisório, não dispunha de estrutura física adequada para a oferta de refeição acessível aos alunos. Tal fato explica o não atingimento da meta financeira da ação.”

“Ação 6358 – A meta (servidor capacitado) é específica para o Campus Y, sendo executada conforme a demanda e oferta de cursos durante o ano. Um dos motivos que prejudicaram o desempenho foi a contingência de diárias e passagens que ocorreram no 1º semestre de 2011. “

“Reduzido número de matrículas em alguns Campi e excesso de procura em outros [fez com que o número de alunos matriculados ultrapassasse a meta da ação 2992 em 8,31%]. Não foram adotadas providências para o não atingimento da meta em alguns Campi.”

“Os atos e fatos que prejudicaram o desempenho das ações 2992 e 8650 foram: falta de pessoal na área administrativa, aumento de volume dos recursos geridos, paralização das atividades em função da greve, ausência ou insuficiência de projetos, dificuldades e/ou atrasos na conclusão de processos licitatórios, publicação do decreto de contingenciamento de despesas, aumento na contratação de estagiários e professores substitutos.”

O Critério A.4 não foi atendido, dado não haver procedimentos específicos que descrevessem de forma clara o que se pretendia avaliar, como e quais os objetivos das avaliações, como relatado nos relatórios de 2009 e 2010.

Em relação à descrição clara dos registros efetuados no relatório (**Critério A.5**), quais sejam: descrição do contexto e objetivo do programa, escopo da avaliação, resultados, conclusões, faz-se uma analogia às análises, informações e constatações apresentadas nos relatórios, como se segue:

a) Item A.5.1 - Descrição do contexto e objetivo do programa (parcialmente atendido): No campo “Informações” foi identificado, de forma sucinta, descrições do objetivo, do modo de execução das ações e das metas cumpridas em comparação às previstas na LOA como dito anteriormente. Em relação à descrição do contexto, conseguimos identificar trechos dispersos nos relatórios em que se registram as situações vivenciadas pelas unidades de ensino no exercício em questão, como se segue:

“Indicador ‘Número de alunos matriculados em relação ao corpo docente com dedicação integral’ - O Campus possuía no exercício de 2011 um grande número de professores cedidos e afastados (cedidos para cooperação técnica, em licença para acompanhamento de cônjuge, em licença para cargo político, etc.), (...) Outra questão que deve ser levada em conta, é a transição do Campus da Universidade Federal X para o Instituto Federal Y. Conforme o acordo de transição os docentes do CaVG atenderam as turmas aqui lotadas mas matriculadas pela Universidade até sua formatura. Estes alunos de ensino superior não foram computados, mas utilizaram da força de trabalho do Campus.(...) Ainda, o Campus possui um número altamente significativo de alunos regulares com matrícula na Modalidade Educação a Distância (...).

“Ação 6364 – Veículos e Transporte Escolar - (...) foram adquiridos 03 (três) ônibus escolares e 01 (um) trator com implementos agrícolas. Os ônibus escolares adquiridos se destinaram ao Campus X, cuja localização encontra-se

a 23 km de distância da área urbana, para fins de transporte diária dos estudantes. O trator adquirido se destina ao atendimento do Campus Y, que oferece curso com atividades de campo em zona rural, portanto servirá para suporte às aulas práticas.”

b) Item A.5.2 – Descrição clara do escopo das avaliações (critério parcialmente atendido): Foi possível identificar a seleção de indicadores da Matriz em 5 relatórios dos 23 relatórios, cujos resultados foram avaliados. Os indicadores foram escolhidos segundo critérios de relevância, materialidade, criticidade e/ou capacidade operacional da equipe. Da mesma forma que em 2009, verificou-se a escolha de escopos variados: um programa, uma ação ou um conjunto de ações, um indicador ou um conjunto de indicadores, uma obra, entre outros, como demonstrado a seguir:

“Para verificação da fidedignidade dos dados relativos a ingressos selecionamos os Campus X (Licenciatura em Química), Y (Técnico em Agricultura - integral), Z (Técnico em MeioAmbiente) e H (Bacharelado), verificando-se que conferem com os extraídos da tela do sistema acadêmico e do SISTEC”.

“Assim, visando a avaliar a gestão da unidade de ensino, selecionou-se o programa 1062 – Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica e a ação 2992 – Funcionamento da Educação Profissional, tendo em vista a materialidade no orçamento da instituição.”

“Com base nos critérios de materialidade, criticidade, relevância e capacidade operacional foram selecionados para análise os seguintes indicadores: Indicador 01 – Gastos correntes por aluno/ano; Indicador 02 – Gastos com pessoal; Indicador 06 – Gastos com Investimentos; Indicador 12 – Relação de alunos por docentes em tempo integral; Indicador 13 – Índice de Titulação do Corpo Docente e Indicador 15 – Relação entre número de técnicos administrativos e docentes”.

c) Item A.5.3. – Descrição clara dos resultados (não atendido): As 10 constatações de 2011 (**Anexo L**) deram ênfase à análise da mensurabilidade e utilidade dos indicadores da Matriz. De certa forma, os resultados alcançados quanto à falta de metodologia padronizada para cálculo dos indicadores, as divergências de dados verificadas em sistemas de informação e a falta de procedimentos específicos para a realização dos trabalhos das equipes prejudicaram os resultados das avaliações.

d) Item A.5.4 – Descrição clara das conclusões (não atendido): Em 5 relatórios foi possível identificar, no campo “Análise”, a opinião conclusiva das equipes frente aos resultados da avaliação, contudo os julgamentos se basearam no índice de cumprimento das metas previstas, nas informações apresentadas nos relatórios de gestão das Entidades ou em informações prestadas pelos gestores, prejudicando, assim, a valoração do desempenho das ações, como se observa a seguir:

“Da leitura dos dados contidos nas tabelas supramencionadas depreende-se que, no geral, os resultados alcançados pelo Instituto em 2011 ficaram aquém do planejado. A entidade apresentou baixo desempenho na execução de praticamente todas as ações analisadas, as quais estão intrinsecamente ligadas

ao seu objeto de negócio. A exceção fica por conta das ações 6301 e 4572, que apresentaram um bom percentual de execução da meta física.”

“Relação Alunos/Docente em tempo integral - Este indicador aumentou de 15,63 em 2010 para 20,04 em 2011(aumento de 28,21%). Como o número de vagas aumentou 57,21%, verifica-se que a quantidade de docentes não acompanhou o acréscimo na quantidade de vagas oferecidas”.

“O Indicador [Relação entre Alunos Matriculados e Docentes em Tempo Integral] objetivou quantificar número de alunos por docente em tempo integral (...) Mediante análise objetiva desses dados, verifica-se que em um curto período de tempo[2009, 2010 e 2011] houve uma diminuição do número de docentes em relação aos alunos matriculados no Instituto que, em razão da expansão de sua rede, absorveu um quantitativo muito superior de alunos. Por meio do Indicador sob análise é possível inferir que há menos professores por alunos no Instituto hoje, do que tinha há 2 (dois) anos atrás.”

Outro fator que prejudicou a opinião conclusiva da equipe se refere aos 12 indicadores constantes no Manual de Indicadores da Rede. Foram identificadas inconsistências nos indicadores na maioria dos relatórios de 2011:

- a) Em 3 relatórios, atendiam aos critérios de mensurabilidade e utilidade, mas sem estar fundamentado em evidências suficientes para que a equipe de auditoria emitisse opinião;
- b) Em 7 relatórios, atendiam aos critérios, embora a equipe tivesse detectado falta de metodologia ou padronização dos indicadores, bem como não tivesse evidenciado a utilidade do indicador;
- c) Em 8 relatórios, não atendiam aos critérios de mensurabilidade e utilidade; e
- d) Em 5 relatórios, a análise da equipe ficou prejudicada, por motivos variados: o instituto não faz uso dos indicadores; a instituição faz uso de indicadores da Educação Superior; utiliza outro sistema para cálculo dos indicadores e não o SISTEC, que é a fonte oficial do MEC;

A seguir trechos dos relatórios, que evidenciam a opinião das equipes quanto aos indicadores do Manual:

“Por meio de entrevistas com o Gestor, no entanto, tomou-se conhecimento que o SISTEC não está sendo efetivamente utilizado no registro das informações dos indicadores. Em seu lugar, o Instituto utiliza-se do Sistema de Controle Acadêmico. A utilização de um mesmo Sistema de Informação por todos os institutos padroniza a geração das informações tornando possível análise comparativas entre todos os institutos tecnológicos do País. Por fazer uso de um sistema diferente dos demais institutos, o Instituto cria obstáculos para uma análise comparativa mais próxima da realidade, uma vez que podem ocorrer discrepâncias na forma de armazenamento, manipulação e geração das informações necessárias para obtenção dos indicadores.”

“(…) observou a falta de precisão quanto aos dados de matrículas gerados automaticamente pelo Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – SISTEC.(…)Verificou-se, ainda, que houve alteração de metodologia para o componente “alunos reprovados”. Antes de 2011, estes ficavam na situação “em curso”, até que ocorreu uma capacitação na qual foram orientados que “aluno reprovado” deveria ser desligado e logo inserido em ciclo posterior. No dia 29/2/2012, o Instituto recebeu um ofício

informando que o aluno reprovado ficaria novamente em curso até que as situações finais dele sejam definidas (trancamento, evasão, conclusão etc). Por conseguinte, as situações alimentadas com o antigo entendimento deveriam se alteradas”

De forma geral, verificou-se que os Indicadores “Gastos correntes por aluno/ano”, “Gastos com pessoal”, “Gastos com Investimentos” e “Relação de alunos por docentes em tempo integral” são confiáveis e úteis para a tomada de decisões gerenciais. Cabe ressaltar o Indicador relativo ao “Índice de Titulação do Corpo Docente”. O Indicador de Índice de Titulação é útil, porém quanto ao aspecto da confiabilidade temos que: sua fórmula não discrimina quantos professores são efetivos e quantos são substitutos, o que pode prejudicar uma avaliação mais realista da situação do Instituto, notadamente, pela importância em se saber quantos docentes que receberam investimentos em qualificação pelo Instituto permanecem na Instituição e na sala de aula, ou seja, sem a necessidade de um substituto, cuja qualificação pode causar distorções na avaliação final desse índice. Logo, a utilidade e confiabilidade desse Indicador fica relativamente prejudicada uma vez não representa adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado.”

O Critério A7, que se refere ao impacto das avaliações em relação ao planejamento, execução e apresentação dos relatórios de AAC não foi atendido. Apesar de os relatórios relatarem o contexto de expansão da Rede e o impacto dessa expansão no desempenho das instituições de ensino, as 10 constatações de 2011 versavam sobre a confiabilidade, mensurabilidade e utilidade dos indicadores de desempenho da RFEPCT, tais como: a insuficiência dos indicadores do Programa 1062 para avaliar seu desempenho; falta de estudos prévios na construção dos indicadores da Rede, não comprovação da utilidade dos indicadores para subsidiar a tomada de decisões e a melhoria da gestão; informações desatualizadas no Relatório de Gestão e dados equivocados nas informações sobre a execução física das ações realizadas pela UJ; resultados do indicador não coincidentes com os dados os dados primários; não utilização do SISTEC como fonte de dados para obtenção dos indicadores.

Das 12 recomendações elaboradas, 2 foram atendidas, 2 foram reiteradas, 8 foram prorrogadas e uma foi enviada, mas o gestor ainda não se manifestou sobre as providências adotadas, como demonstrado no Anexo L. De modo geral, as recomendações são estruturantes e tratam do aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação da Rede Federal.

Por fim, quanto ao padrão ‘utilidade’, percebe-se que as características apresentadas nas 23 avaliações realizadas no exercício de 2011 guardam semelhanças com aquelas encontradas no exercício de 2010. Os pontos fortes dos relatórios residem (1) na identificação dos potenciais usuários; (2) na credibilidade das equipes; (3) no alcance e seleção de informações que despertam o interesse dos públicos das instituições, pois registram o desempenho das instituições, relacionado à Matriz de

Indicadores da Rede; e (4) na agilidade da produção e divulgação das avaliações. Por sua vez, os pontos fracos estão relacionados à falta de clareza na definição dos objetivos das avaliações, à não aplicação de procedimentos e técnicas específicos de coleta e análise das informações sobre o desempenho das instituições e à falta de clareza na definição do escopo, dos resultados e das conclusões das avaliações. Tem-se, ainda, que a maioria das avaliações registra a não utilidade, validade e confiabilidade dos indicadores previstos na Matriz da RFEPCT, fato que dificulta a utilização das informações obtidas por meio desses indicadores para a realização de processos avaliativos na RFEPCT.

Padrão de Viabilidade

Como apresentado nos relatórios de 2009 e 2010, o **critério B1 – Procedimentos práticos** foi considerado atendido. O critério **B2 Participação de diversos grupos de interesse** foi considerado atendido parcialmente, porque as avaliações não contaram com a colaboração de públicos que atuam diretamente no serviço educacional, como docentes, alunos, comunidade local e setor produtivo. O **critério B3 (custo-efetividade) foi considerado** não atendido, porque não há dados que permitam aferir se os resultados das avaliações de desempenho da Rede justificam os recursos utilizados (tempo, dinheiro, servidores).

Padrão de Propriedade

Os **critérios de propriedade (C1, C2, C3, C4, C6, C7 e C8) foram considerados atendidos** em todo o período avaliado (2009, 2010 e 2011) e o critério **C5 Avaliação completa e justa**, que demandou uma análise mais específica dos relatórios de 2010, também foi considerado atendido, porque verificamos o registro de melhorias alcançadas pelas instituições de ensino no exercício em questão.

“A Ação 2992 – A meta previa que o IF tivesse 2.500 (dois mil e quinhentos) alunos matriculados em seus cursos. Todavia, pelos registros da Instituição, no encerramento do ano letivo de 2011 contava-se com 4.765 (quatro mil, setecentos e sessenta e cinco) estudantes. Para o gestor, a significativa superação dessa meta deu-se em função dos cursos a distância (EAD) e dos cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC, estes últimos com carga horária a partir de 160 (cento e sessenta) horas, para trabalhadores, previstos no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, Lei n.º 12.513/2011. (...) Ação 2994 – (...) a Entidade estimou que atenderia a 1.500 (um mil e quinhentos) estudantes em 2011, mas acabou superando a meta e fechou o exercício com 2.218 beneficiados. (...) Ação 6301 – (...) O IF previu 1.000 (um mil) volumes e adquiriu 1.800 (um mil e oitocentos) exemplares, quase dobrando a meta prevista. (...) Em resumo, as informações prestadas pelo gestor permitem inferir que o Instituto está cumprindo a contento sua missão de promover educação tecnológica por meio de atividades de ensino.”

“(…)identificamos que, no exercício 2011, foi executado o Projeto POLOEX, o qual visa à realização de atividades de extensão visando a, entre outros, integrar o IF com a comunidade pela participação em projetos sociais. No exercício 2011, foram realizadas atividades de revitalização de comunidade quilombola do Município.”

Padrão Precisão

A análise dos relatórios do exercício de 2011 revelou aspectos semelhantes aos analisados em 2009 e 2010, portanto receberam as mesmas pontuações.

É interessante notar a tentativa da equipe da CGU em estabelecer comparativos entre o desempenho das instituições da Rede Federal no relatório de auditoria anual de contas da SETEC a partir da análise dos Relatórios de Gestão das 22 instituições da Rede Federal que apresentaram processo de prestação de contas no exercício de 2011, contudo a falta de metodologia padronizada para cálculo dos indicadores conduziu a equipe a formar opinião quanto a não utilidade dos indicadores e não quanto ao desempenho da Rede Federal. É o que se depreende ao ler trechos do relatório:

“A seguir os elementos que comprovam a não adoção de metodologia padronizada prévia para produção dos indicadores, apurados a partir da análise dos Relatórios de Gestão das 22 instituições de ensino que apresentaram processos de prestação de contas referentes ao exercício de 2011. Entrevistas com os gestores da SETEC também subsidiaram a análise da equipe:

a) Divergência entre a metodologia aplicada em 2009 e 2010 (quando não havia padronização de conceitos) da aplicada em 2011 (de acordo com o Manual para Produção e Análise dos Indicadores da Rede, lançado em janeiro de 2012) prejudica a comparabilidade dos resultados. (...) Para ilustrar a divergência de entendimentos [no cálculo dos indicadores], em reunião realizada com a equipe da SETEC, foram comparados os resultados do indicador ingresso/aluno apresentados nos relatórios de gestão do IF e do IF em 2011 com os dados do SISTEC (...);

b) O conceito de indicador “aluno matriculado” não considera o aluno equivalente, entendido como aquele que está matriculado em curso regular com mais de 800 horas de duração;

c) Alunos dos cursos de formação inicial e continuada possuem a mesma ponderação dos alunos de cursos regulares;

d) Alunos dos cursos na modalidade de educação a distância possuem a mesma ponderação dos cursos presenciais de nível técnico e de nível superior;

e) Não padronização da forma de apresentação e análise dos indicadores. O Manual não estabelece forma de apresentação e análise dos indicadores. Por exemplo, o Instituto Federal X apresentou os indicadores por modalidade de ensino e o Instituto Federal Y apresentou por Campus;

f) Baixa mensurabilidade dos indicadores em nível de rede de organizações. Os indicadores agregam informações por Campi, por níveis ou modalidade de ensino, o que diminui a capacidade de se medir o fenômeno-objeto observado. A operação de sintetização da informação social costuma incorrer em crescente distanciamento entre conceito e medida e perda de transparência para seus potenciais usuários. Além de comprometer a transparência e inteligibilidade das medidas sociais, tal operação pode tornar o indicador menos sensível e específico ao esforço de políticas sociais direcionadas;

g) Não existem valores referenciais de resultados se pretenda alcançar;

h) Baixa validade e confiabilidade dos indicadores. A SETEC não realiza processos de verificação e auditoria dos dados primários;

i) Baixa adesão ao SISTEC para a obtenção dos indicadores. Dos 22 institutos que apresentaram processos de contas, 11 não utilizaram o SISTEC como fonte de dados, conforme disposto nos relatórios de gestão das unidades; e

j) Não utilidade dos indicadores para a tomada de decisões da SETEC nem dos institutos. Observou-se nos relatórios de gestão dos institutos e dos documentos produzidos pela SETEC a não utilização dos resultados dos indicadores para aprimoramento da gestão da Rede.”

Outra questão importante apontada no Relatório de AAC da SETEC se refere à análise das características dos dois indicadores do Programa 1062, transcritas a seguir:

“Como se pode observar, os indicadores não servem para mensurar os resultados e gerir o desempenho do programa federal, pois se tratam de indicadores:

a) muito abrangentes, na medida em que retratam em nível nacional, o desempenho da educação profissional em seus diversos sistemas de ensino, isto é, desempenho de todos os entes federados, bem como da iniciativa privada;

b) insuficientes para avaliar as múltiplas dimensões de esforço e resultados (insumos, processos, produtos/serviços e impactos). O número de matrículas iniciais pode, no máximo, apontar para uma tendência de eficiência no cumprimento das metas do Programa (fase do produto), uma vez que engloba índices nacionais que vão além dos esforços em nível federal; e

c) inespecíficos, no que tange à capacidade de aferição dos impactos territoriais desejados com a sua implementação. Trata-se de um programa que prioriza o aproveitamento das potencialidades locais, à medida que a expansão da oferta e a definição dos cursos de educação profissional e tecnológica estão voltadas ao atendimento de microrregiões e ao fomento dos arranjos produtivos locais.”

A seguir, apresentam-se dois quadros, sintetizando o resultado das análises dos relatórios. O primeiro deles (Quadro 17) relaciona os indicadores da Matriz aos conteúdos dos 75 relatórios, agrupados por ano (2009, 2010 e 2011). Ressalte-se que os relatórios não apresentavam informações relevantes sobre os indicadores “Número de unidades modernizadas (Ação 2E13)” e “IFB Implantado (Ação 10FU)”, portanto, estes não compuseram o Quadro 17. Observa-se, ainda, que alguns indicadores foram agrupados, porque seus resultados sofrem influências sobre situações semelhantes, ocorridas nas instituições de ensino.

O Quadro 17 mostra que as ações da Rede Federal, sujeitas à avaliação da CGU, possuíam relação direta com as atividades finalísticas das instituições de ensino e, conseqüentemente, com o resultado dos indicadores da Matriz. Com efeito, exames de conformidade não fizeram parte das avaliações de desempenho, que são aqueles ligados à análise da regularidade e legalidade dos serviços de gestão e manutenção da Administração Pública, tais como, análise da prestação de contas de diárias e passagens, de processos licitatórios, de convênios, de despesas com pessoal ativo e inativo da União, de despesas com cartões de pagamento do governo federal, entre outros.

No Quadro 18, apresentam-se análises críticas tanto dos relatórios da CGU quanto da Matriz de Indicadores da RFEPCT, que é o substrato das avaliações, com base nos padrões e critérios do *Joint Committee*.

Com raras exceções, observa-se que os relatórios obtiveram, basicamente, as mesmas pontuações nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, ou seja, mantiveram o mesmo padrão de qualidade. Desse modo, foi possível agrupar os resultados das análises anuais em itens de verificação dos critérios do *Joint Committee*.

No capítulo seguinte, obtém-se uma resposta sobre a análise dos relatórios em relação à Matriz de Indicadores da Rede Federal e uma apreciação crítica da atuação da CGU no cumprimento das metas propostas para a EPT em nível federal.

Quadro 17: Relação entre a Matriz de Indicadores da Rede Federal e o conteúdo dos relatórios – Fatores que influenciam o cumprimento das metas

INDICADOR	2009	2010	2011
Índices de Matriculados no Ensino Técnico e Tecnológico Número de alunos matric. em todos os níveis e modalidades de ensino (Ação 2992) Gastos Correntes por Aluno Relação Concluintes/Matrícula	1. Atraso nas obras; 2. Déficit de pessoal. Boa prática: Parcerias com municípios para ampliar a oferta de cursos.	Boas práticas: 1. Criação de novos cursos técnicos e tecnológicos de graduação e pós-graduação <i>lato sensu</i> (especialização); 2. Matriculados: de 13.886 (2009) para 16.296 (2010) e do número de docentes de 916 (2009) para 966 (2010). Ressalva: Matriculados de 495 (2009) para 2783 (2010), 562%, aluno atendido e não aluno equivalente. Inclui alunos FIC.	1. Funcionamento provisório (prédios cedidos alugados), estrutura precária. 2. Falta de referencial para estimar meta de 3000; 3. Meta geral não condiz com a realidade, pois há <i>Campi</i> com excesso de procura e outros não. Além disso, não foram adotadas providências para o não atingimento da meta em alguns <i>Campi</i> . 4. Paralisação das atividades devido à greve; Boa prática: A meta previa 2.500 matriculados, mas registrou-se 4.765, dada a oferta de cursos EAD e FIC (carga horária a partir de 160h -PRONATEC).
Número de alunos assistidos em todos os níveis e modal. de ensino (Ação 2994) Matriculados classif. de acordo com a Renda Familiar Per Capita	1. Bolsistas atuavam em áreas administrativas ou não aderentes à finalidade do programa; 2. Falta de regulamentação; 3. Carência de critérios objetivos para enquadramento de aluno em situação de vulnerabilidade socioeconômica; Boa prática: Implantação do sistema de cotas.	Falta de incentivos do governo federal à Política de Assistência Estudantil para alunos que se encontram abaixo da linha da pobreza.	Boa prática: Atingiu-se a meta física, mas não a financeira porque houve uma diminuição do valor dos auxílios para atender maior nº de alunos. Além disso, o auxílio-alimentação correspondia ao valor de um lanche e não de um almoço, já que o Campus, por seu caráter provisório, não dispunha de estrutura física adequada para a oferta de refeição acessível aos alunos.
Número de volumes disponibilizados Ação 6301	Boas práticas: 1. Ampliação do acervo bibliográfico em 1010 exemplares; 2. A meta foi alcançada pela alteração na forma de licitar.	Não foram identificados fatos relevantes.	O Instituto previu 1000 volumes e adquiriu 1800 exemplares, quase dobrando a meta prevista.
Número de servidores capacitados (Ação 6358) Percentual de Gastos com Pessoal Índice de Titulação do Corpo Docente	Falta de planejamento do programa de capacitação de docentes. Boa prática: Fomento à capacitação de servidores em nível de mestrado e doutorado.	1. O responsável pelo planejamento das ações foi o responsável pela nomeação de mais de 500 novos servidores. 2. 262 docentes (49,52% do total) sem mestrado/doutorado revelam a necessidade de intensificar as ações planejadas de capacitação.	Os cursos eram ofertados conforme a demanda, mas a contingência de diárias e passagens prejudicou o atingimento da meta.

INDICADOR	2009	2010	2011
Número de veículos adquiridos Ação 6364	Boa prática: Adquiriu transporte próprio para os alunos, pela carência de transporte público no horário das aulas.	Boa prática: Optaram por adquirir dois veículos mais caros, mas com maior capacidade de transportar estudantes, para diminuir o número de traslados.	Boa prática: Adquiriram 3 ônibus para transporte diário dos estudantes a Campus X, localizado a 23 km da área urbana e 1 trator para suporte às aulas práticas.
Número de instituições apoiadas (Ação 6380) Número de unidades ampliadas (Ação 7L90)	O recurso era oriundo de emenda parlamentar e não foi autorizado, o que impossibilitou o atingimento da meta.	Boa prática: 1. Ampliação do número de salas de aula para os cursos técnicos e das salas dos professores; 2. Construção do bloco de laboratórios para o curso técnico de química.	Atraso na conclusão das reformas
Número de vagas ofertadas no ensino a distância (Ação 8252)	Evasão pela não adaptação dos alunos	Evasão pela não adaptação dos alunos	Não foram identificados fatos relevantes.
Número de unidades reestruturadas (Ação 8650) Número de unidades implantadas (Ação 1H10) Relação Ingressos/Matrícula Percentual de Gastos com Invest. em Relação aos Gastos Totais Percentual de Gastos com Outros Custeios	1. Atrasos nas construções de salas de aula e laboratórios; 2. Obras entregues com problemas estruturais e sem licenciamento prévio. Boas práticas: 1. Informatização da biblioteca; 2. Inauguração de <i>Campi</i> .	Obras inacabadas prejudicaram as aulas e o alcance da meta “alunos matriculados”	1. Ausência ou insuficiência de projetos, dificuldades e/ou atrasos na conclusão de processos licitatórios; 2. Falta de pessoal na área administrativa; 3. Publicação de decreto de contingenciamento de despesas; 4. Atrasos na entrega de obra para construção ou reforma de salas de aula impediram atendimento a um número maior de alunos.
Número de pessoas atendidas (Ação 2319) Prestação de Serviço à Comunidade	Não foram identificados fatos relevantes.	Não foram identificados fatos relevantes.	Boa prática: Realização de projetos sociais de extensão junto à comunidade quilombola (Projeto POLOEX)
Relação Candidato/Vaga	A comunidade estudantil detinha pouca informação a respeito do ensino técnico profissional, dificultando a captação inicial de alunos.	Aumento da oferta de vagas em 705%, saindo de uma posição estagnada de 440 vagas ofertadas em 2008 e 2009, para 3.102 vagas em 2010.	Não foram identificados fatos relevantes.
Eficiência Acadêmica de Concluintes	1. Regulamentação das bolsas de iniciação científica; 2. Estímulo a iniciativas empreendedoras a partir da implementação de Centros	1. Justifica-se a queda no resultado do indicador pelo aumento de matrículas que somam quase o dobro de 2009; 2. Não regulamentação da Política de Assistência Estudantil;	Não foram identificados fatos relevantes.

INDICADOR	2009	2010	2011
	Vocacionais Tecnológicos (CVTs).	3. Infraestrutura precária; 4. Déficit de docentes.	
Retenção do Fluxo Escolar	A carência de transporte público e em horários compatíveis aumentou a evasão escolar.	910 retenções representaram 8,99% em relação ao total de 10.114 matriculados.	Falta transporte coletivo, restaurante/refeitório, salas de aula, docentes, equipamentos, matérias de laboratório, distância do Campus.
Relação de Alunos por Docentes em Tempo Integral	1. A rotatividade de docentes, diante da contratação de professores temporários, reflete no processo ensino- aprendizagem; 2. O aumento do número de docentes não foi suficiente para atender a demanda.	Não foram identificados fatos relevantes.	1. Ampliação das vagas; 2. Aumento do EAD; 3. O Campus foi transferido da Universidade para o Instituto. Conforme o acordo de transição, os docentes do Instituto atenderam as turmas lotadas no Instituto, mas matriculadas pela Universidade. Estes alunos não foram computados, mas utilizaram da força de trabalho do Instituto.

Fonte: Autora

*Os relatórios não apresentavam informações relevantes sobre os indicadores “Número de unidades modernizadas (Ação 2E13)” e “IFB Implantado (Ação 10FU)”, portanto, não compuseram o Quadro 17.

Quadro 18: Síntese das análises dos relatórios com base nas normas do *Joint Committee*

Padrões e Critérios	Pontos	Relatórios de 2009 (25 relatórios), 2010 (27relatórios) e 2011 (23 relatórios)
A Utilidade		
A1 Identificação dos interessados	111	Focaram potenciais usuários, relacionados diretamente com as diversas Ações que compõem a Matriz de Indicadores da Rede Federal, a saber: “alunos matriculados” (Ação 2992 – Funcionamento), “alunos assistidos” (Ação 2994 – Assistência Estudantil), “docentes e técnicos-administrativos capacitados” (Ação 6358 Capacitação Profissional), entre outros.
A2 Credibilidade	222 000	O caráter multidisciplinar da atividade de controle exige que a CGU mantenha, em seu quadro, servidores de diversas áreas do conhecimento com experiência técnica e capacidade profissional. Não foram convocados especialistas para colaborarem nas AAC.
A3 Alcance e seleção das informações	222	As informações dos relatórios versam sobre o desempenho das instituições, relacionadas aos 28 indicadores da Matriz da RFEPCT. Portanto, são informações que despertam o interesse dos públicos da Rede Federal.
	111	Os relatórios apresentavam, de forma superficial, o cumprimento das metas físicas-financeiras em comparação às metas previstas na LOA, bem como depoimentos e entrevistas com gestores sobre atos e fatos que prejudicaram ou favoreceram o desempenho dos programas ou que os impediram de aferir o cumprimento de suas metas.
A4 Identificação dos valores (clareza dos procedimentos e técnicas)	000	Os procedimentos que embasam as avaliações são genéricos, pois não descrevem de forma clara ‘o quê’ e ‘como’ se pretende avaliar e quais os objetivos das avaliações, fazendo com que as CGU-Regionais atuem com ampliado grau de discricionariedade, tanto na definição dos objetivos e do escopo das avaliações quanto na seleção das melhores técnicas para o alcance desses objetivos, sem guardar similaridades que permitam consolidar os resultados das avaliações em um único relatório final da RFEPCT.
A5 Clareza do relatório	111	A análise de contexto e dos objetivos dos Programas e Ações são descritos, de forma sucinta, no campo “Informações”, bem como o modo de execução das ações.
	101	Verificou-se a escolha de escopos variados com base em critérios também variados de relevância, materialidade e criticidade. Em 2009 e 2011, foram identificados a descrição clara de escopos em 6 e em 5 relatórios, respectivamente.
	000 000	Os resultados e as conclusões se basearam no índice de cumprimento das metas previstas, nas informações apresentadas nos relatórios de gestão das unidades ou em informações prestadas pelos gestores, prejudicando, assim, a valoração do desempenho das Unidades.
A6 Agilidade na divulgação	222	O TCU estabelece o prazo de até 31/07 para concluir os relatórios e as respectivas prestações de contas referentes ao exercício anterior. A seu turno, a CGU estabelece prazo para a publicação dos relatórios – agosto a outubro do exercício atual.
A7 Impacto da avaliação	100	Aprimoramento da Política de Assistência Estudantil; reelaboração da política de capacitação de servidores, aprimoramentos do Sistema de Monitoramento e Avaliação do MEC e das Instituições de Ensino.
B Viabilidade		
B1 Procediment práticos	222	As recomendações são acordadas com o reitor e equipe por ele designada, etapa denominada “Busca conjunta de soluções”.
B2 Viabilidade política	111	Embora o planejamento e a execução devam garantir a participação de diversos grupos de interesse para estimular a cooperação entre as partes e a construção de um processo de responsabilidade compartilhada, não foi detectada a colaboração de alunos, docentes, setor produtivo ou comunidade local. Identificamos a participação direta do Secretário da SETEC, de reitores, pró-reitores, diretores de desenvolvimento institucional, diretores de Campus, coordenadores de ações do PPA, auditores internos e assistente social.
B3 Custo-efetividade	000	Não há dados que permitam aferir se os resultados das avaliações justificam os gastos (tempo, dinheiro, servidores).

Padrões e Critérios	Pontos	Relatórios de 2009 (25 relatórios), 2010 (27relatórios) e 2011 (23 relatórios)
C Propriedade		
C1-C4/C6-C8 Normas de Conduta e Ética	222	Estão previstas nas normas da administração pública de forma geral e, em específico, nas normas que regem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Tem-se, como exemplo, o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal ³¹ , que estabelece regras de conduta e ética dos servidores do Sistema de Controle Interno (SCI), regras de execução do trabalho no SCI, regras quanto à opinião do SCI, à audiência do auditado e à forma de comunicação, bem como a Portaria nº 2.546, de 27/12/2010 (revogada pela Portaria nº 133, de 18/01/2013), destinada a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal sobre o acompanhamento do Plano de Providências Permanente (PPP), a elaboração do Relatório de Gestão e os procedimentos da AAC.
C5 Avaliação completa e justa	222	Embora o poder discricionário das equipes de auditoria dar margem para que os auditores ressaltem os problemas que afetaram o desempenho da Rede, verificamos o registro de melhorias alcançadas pelas instituições de ensino em todos os exercícios analisados.
D Precisão		
D1 Documentação	111	Cada equipe de auditoria estabeleceu o melhor método para coletar os dados sobre o objeto da avaliação, não houve uniformização.
D2 Análise do contexto	000	Os procedimentos não foram elaborados com base em estudos prévios
D3 Descrição	111	As finalidades e procedimentos são genéricos, portanto, cada equipe escolheu a melhor abordagem e forma de descrevê-los.
D4 Fontes de informações confiáveis	222	A facilidade de acesso aos sistemas oficiais de informação (SIAFI, SIGPlan, PPA 2008-2011, LOA, SIMEC, SIG, Sistemas próprios das instituições), aos documentos oficiais (relatórios de gestão, processos administrativos), ao local das repartições e aos gestores das Instituições contribuiu de forma significativa para a obtenção de informações.
D5 Informações válidas	111	Verificou-se que os instrumentos de coleta de dados eram válidos, pois as equipes realizaram pesquisas em sistemas oficiais de governo, em dados primários fornecidos pelos gestores, bem como os coletaram a partir da leitura e análise de documentos, planos e normativos, a saber: relatórios de gestão, regimentos internos, leis.
D6 Informações fidedignas	000	Verificaram-se inconsistências dos dados registrados nos sistemas de monitoramento e avaliação postos à disposição da Rede Federal, bem como da metodologia utilizada para cálculo dos indicadores de desempenho descritos no Manual da RFEPCT.
D7 Revisão dos pares	222	Todos os relatórios de auditoria devem ser revistos por suas chefias e pelo Órgão Central.
D8 Análise das informações quantitativas	000	Não foi possível obter informações quantitativas sistematizadas das avaliações por falta de procedimentos específicos determinando o escopo e os procedimentos de avaliação.
D9 Análise das informações qualitativas	000	Não foi possível obter informações qualitativas sistematizadas no conjunto dos relatórios diante da diversidade de temas e finalidades das avaliações realizadas.
D10 Conclusões justificadas	111	A estrutura do relatório de auditoria permite que o auditor conclua sua avaliação em dois momentos: (1) após a manifestação da unidade auditada, no campo denominado “análise do controle interno”; e (2) quando da elaboração das análises gerenciais que compõem a primeira parte do relatório, em que se tem uma visão geral de todo o trabalho realizado em campo. Verificou-se que as opiniões conclusivas da primeira parte dos relatórios eram baseadas em informações prestadas pelos gestores ou contidas nos relatórios de gestão das unidades de ensino. Ressalte-se que a avaliação de desempenho da RFEPCT poderia ser consolidada em um único relatório final, não fosse a variedade de escopos e objetivos distintos que conduziram os trabalhos
D11 Imparcialidade	222	A imparcialidade dos relatórios está preservada nas normas de conduta dos servidores.
D12 Meta-avaliação	000	A CGU não realiza meta-avaliações

Fonte: Elaborado pela Autora

5. Análise dos Resultados

Faz-se necessário tecer considerações sobre os termos da pergunta-problema à medida que se expõem a relação entre as formas atuais de contribuição da CGU, seus limites e potencialidades (como a CGU pode contribuir) e o alcance das metas da RFEPCT. Se nos detivéssemos ao raciocínio hipotético desta pesquisa de que o grau de contribuição depende da existência de metas claras e objetivas da Rede Federal, às quais são o substrato das avaliações, não encontraríamos outros fatores que limitam o sucesso das avaliações e, com efeito, não conseguiríamos obter respostas sobre como a CGU pode contribuir (suas potencialidades).

Primeiramente, vale destacar que o foco da pergunta-problema não abrange todas as formas de atuação da CGU e, nem mesmo, todos os procedimentos aplicados nas Auditorias Anuais de Contas, que, tradicionalmente, se voltam para o exame de conformidades. A pesquisa apresenta a análise das avaliações de desempenho realizadas nas Auditorias Anuais de Contas, que têm relação direta com as atividades finalísticas da RFEPCT. A seguir apresento as formas atuais de contribuição da CGU.

a) Em que medida a CGU contribui hoje para o alcance das metas da RFEPCT ao avaliar o desempenho da Rede nas Auditorias Anuais de Contas? (Formas atuais de Contribuição da CGU)

As análises das avaliações de desempenho apontam que a CGU está contribuindo para a melhoria da implementação dos programas, com ênfase na melhoria da qualidade da informação gerada sobre o desempenho da Rede Federal.

A análise dos relatórios evidencia a predominância de informações sobre a qualidade da informação sobre o desempenho da RFEPCT, como o Diagrama 2 apresentado a seguir. Percebe-se que os gestores carecem de informações úteis e válidas para auxiliá-los na tomada de decisões. Isso se deve ao fato de que a RFEPCT necessita aprimorar os mecanismos de monitoramento e avaliação, dada à escassez de metas de curto, médio e longo prazos que consigam aproximar os objetivos traçados para a política de EPT ao alcance de seus resultados. As únicas metas passíveis de avaliação pelas equipes foram aquelas oriundas das leis orçamentárias anuais e traduzidas em indicadores quantitativos de eficácia: número de alunos matriculados, número de alunos assistidos, número de veículos adquiridos etc. Nota-se que esses indicadores não traduzem todas as dimensões do desempenho nem a multiplicidade de objetivos da Rede Federal. Apesar de o MEC contar com 12 indicadores de desempenho, previstos no

Manual de Indicadores da RFEPCT, a análise dos relatórios evidenciou que as equipes não foram unânimes em opinar positivamente sobre a metodologia de cálculo e as propriedades dos indicadores. A análise dos relatórios evidencia, ainda, que os 12 indicadores, também, não possuem metas e parâmetros de comparação, o que afeta o planejamento, o modo de execução e os resultados das avaliações da CGU.

Destaque-se que as instituições da Rede e a SETEC/MEC vem cumprindo com as recomendações acordadas com a CGU, no intuito de aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento e avaliação da RFEPCT; e formular normas específicas para a melhor prática de gestão da Unidades. Estas últimas estão destacadas com marcador quadrado no Diagrama 2, a saber: elaboração de nova política de capacitação de servidores e aprimoramento da Política de Assistência Estudantil.

Nesse sentido, os Anexos I, J e L detalham as medidas adotadas pelas unidades de ensino e pela SETEC/MEC para cumprimento das recomendações, acordadas e monitoradas pela CGU, por meio do Plano de Providências Permanente (PPP) das Unidades. O Diagrama 2 as sintetiza.

Diagrama 2: Síntese da atuação da Rede após intervenção da CGU

SETEC
Nível da
Política Federal
de EPT (meso)
e da Rede
Federal (meso-
micro)



- Criou grupo de trabalho^w para propor novo conjunto de indicadores de gestão, com base nas orientações e conceitos contidos no Acórdão 2.267/2005 - TCU - Plenário, no Termo de Acordo de Metas e na Matriz Orçamentária da Rede Federal, visando conferir maior efetividade ao cumprimento dos objetivos e finalidades estabelecidos pelos artigos 6º e 7º da Lei nº 11.892, de 2008; e para elaborar Manual de Produção e Análise dos Indicadores de Gestão da Rede, considerando: a) descrição e conceituação dos indicadores; b) método de cálculo de cada indicador; c) forma de interpretação dos resultados dos indicadores; e, d) estrutura de apresentação dos relatórios;

- Realizou estudos para propor novos indicadores a serem incorporados aos indicadores do Programa 2031 (antigo Programa 1062), com base nas ações: 20RG, 6380, 6358, 20RW, 8252, 8652, 20RL, 2994, 6330;

- Realizou projeto-piloto para validação dos novos indicadores;

- Com o intuito de aperfeiçoar o SISTEC, criou estrutura centralizada de gestão do sistema, elaborou relatório circunstanciado e qualificado de falhas do sistema para, em conjunto com a equipe de desenvolvimento da Diretoria de Tecnologia da Informação/MEC, adotar medidas corretivas; construiu metodologia para a análise de risco, que contemple amostragem na população de dados para acompanhamento e avaliação das instituições da Rede Federal.

**Instituições
da RFEPT**
Nível de
Organizações
(micro)



■ Elaboração de nova política de capacitação de servidores, em nível de instituição local, com a revisão do plano de contratação de programas de capacitação e adoção de novas tecnologias (videoconferência) para atingir o maior número de servidores, relacionado aos Indicadores “Índice de Titulação do Corpo Docente” e “Número de Servidores Capacitados”;

■ Aprimoramento da Política de Assistência Estudantil (concessão de bolsas de estudos e monitorias), com a participação das coordenações de assistência estudantil dos diversos *Campi* de dois Institutos, relacionado ao resultado dos Indicadores “Nº de Alunos Assistidos”, “Índice de Retenção do Fluxo Escolar”, “Índice de Eficiência Acadêmica”;

■ Aplicou questionário de pesquisa socioeconômica no ato da matrícula do aluno, como forma de assegurar a adoção de políticas de inclusão social, relacionado ao resultado do Indicador “Nº de Matriculados Classificados de acordo com a Renda Familiar per Capita”;

- Recalculou e corrigiu dados apresentados sobre o desempenho da instituição;

- Atualizou procedimentos de coleta e registro dos dados acadêmicos;

- Apresentou fórmula de cálculo dos indicadores no Relatório de Gestão;

- Passou a utilizar o SISTEC para cálculo dos indicadores da RFEPT ao invés de sistema próprio, que não fornece o mesmo padrão de dados acadêmicos.

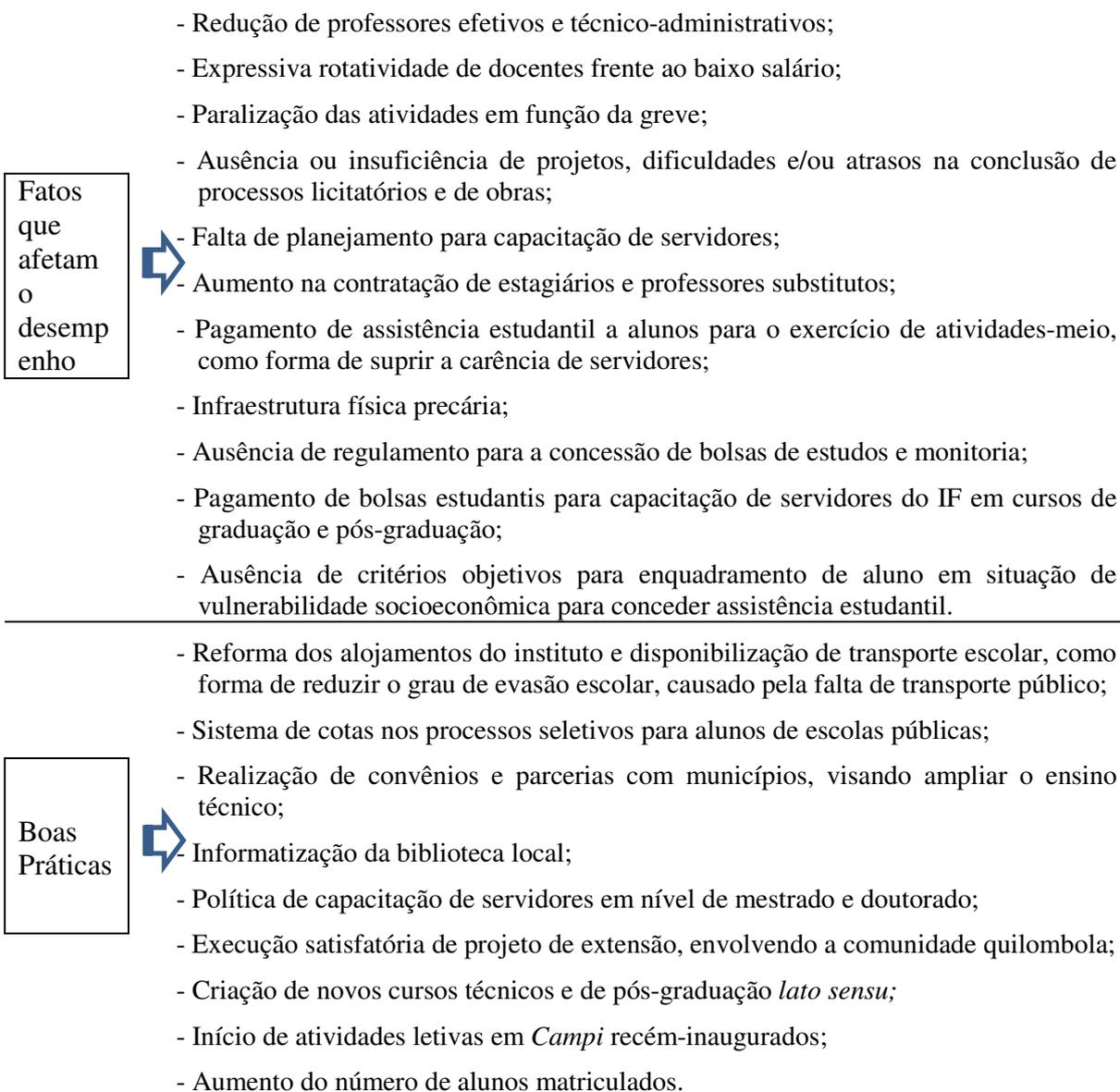
^w Portaria SETEC nº 25, de 31 de agosto de 2012.

Cabe ressaltar que estudo recente^x do Tribunal de Contas da União sobre a atuação finalística da RFEPCT apresenta resultados convergentes aos apontamentos da CGU nas AAC, quais sejam: a necessidade de aperfeiçoar a Política de Assistência Estudantil para priorizar estudantes que possuem maior risco de evadir; a desvantagem remuneratória de docentes em relação ao mercado de trabalho favorece a evasão de profissionais; as principais causas para as dificuldades com a melhoria da infraestrutura residem na lentidão em processos licitatórios devido à insuficiência de servidores de apoio e ao despreparo de parte desses servidores para o exercício de suas funções (necessidade de capacitação); a apresentação de indicadores agregados por Campus dificulta a análise de desempenho por cursos e impede a adoção de medidas corretivas mais eficazes; o SISTEC fornece apenas informações globais, não permitindo a individualização de cada aluno; e o déficit de professores das escolas da Rede Federal¹⁰⁷.

Observa-se, ainda, que as avaliações abordam fatos que afetam o desempenho, que podem impedir o alcance dos objetivos da Rede, bem como as boas práticas que favorecem a implementação dos programas, conforme demonstrado no Diagrama 3.

^x O TCU realizou Auditoria Operacional para avaliar a RFEPCT com relação às seguintes atuações finalísticas: a) caracterização da evasão e medidas para reduzi-la; b) interação com os arranjos produtivos locais; c) integração acadêmica entre as áreas de pesquisa e extensão; d) iniciativas de apoio à inserção profissional dos alunos no mercado de trabalho; e) infraestrutura e suporte à prestação dos serviços educacionais¹⁰⁹.

Diagrama 3: Síntese dos fatos que prejudicaram o desempenho REFPECT e das boas práticas



Fonte: Relatórios de Auditoria Anuais de Contas da RFEPCT (Exercícios de 2009, 2010 e 2011)

A análise dos relatórios revela, portanto, que as avaliações abordam aspectos que podem impactar os resultados da política de educação profissional. Entretanto, a predominância de achados de auditoria voltados à melhoria da qualidade das informações sobre o desempenho se sobressaem. Esse fenômeno pode ser compreendido, de forma mais objetiva, ao compararmos o enfoque dos problemas evidenciados pelas equipes aos tipos de auditoria de desempenho, preconizados por Barzelay (Quadro 7)⁷⁸, quanto à unidade de análise (objeto), à abrangência e aos objetivos das avaliações.

Evidencia-se que as avaliações se enquadram em três tipos de auditoria de desempenho, como sintetizado no Quadro 19, pois dos 39 achados de auditoria, 32 apresentam opiniões das equipes acerca da qualidade das informações sobre o desempenho da Rede Federal, com o objetivo de validar/atestar a precisão da informação oferecida pelas organizações; enquanto 7 achados de auditoria apresentam opiniões das equipes acerca da operação do programa, com o objetivo de propor a expedição de regulamentos para melhor prática de gestão e com o objetivo de identificar os principais riscos que impactam, de forma negativa, o alcance das metas do programa.

Quadro 19 – Enfoque das avaliações de desempenho, com base nos conceitos de Barzelay⁷⁸

Tipo/Unidade de Análise	Abrangência da Avaliação	Objetivos do Trabalho	Síntese dos achados de auditoria
Auditoria de Informações de Desempenho/Organização	Informações sobre o desempenho	Validar/atestar a precisão da informação oferecida pela organização.	Indicadores carecem de metodologia pré-definida; dados divergentes e não fidedignos.
Avaliação de Risco/Programa	Programa	Identificar os principais riscos de interrupção do programa.	Não alcance das metas previstas em programas de capacitação de docentes e técnico-administrativos.
Revisão da Melhor Prática de Gestão/ Um setor inteiro, processo genérico ou função comum	Aspectos da organização e operação dos programas	Formular normas específicas para a melhor prática de gestão.	Ausência de regulamento específico sobre a Política de Assistência Estudantil

Fonte: Elaborado e adaptado pela autora

A análise dos relatórios também revela que as contribuições que se espera com as avaliações da CGU não devem estar limitadas à simples aferição do maior ou menor grau de alcance metas pela RFEPC, em decorrência das intervenções ou não intervenções do Órgão de Controle, pois, como exposto anteriormente, as metas

claramente identificadas são aquelas previstas nas leis orçamentárias anuais e não abrangem todas as dimensões do desempenho. Assim, analisaram-se os relatórios a partir da aplicação de 30 critérios estabelecidos pelo *Joint Committee*, e chegou-se a conclusão que as avaliações atenderam parcialmente a esses critérios.

O grau de detalhamento de análise dos 30 critérios, divididos em 35 itens de verificação, possibilitou a apresentação de um diagnóstico sobre os limites e as potencialidades das avaliações e a proposição de melhorias, envolvendo os três agentes principais das avaliações: MEC (que representa a RFEPCT), CGU e TCU, as quais serão detalhadas em “*Considerações Finais*”.

A aplicação dos critérios do *Joint Committee* também tornou viável a obtenção de respostas sobre os questionamentos de Draibe⁶⁰, apresentados no subitem 2.3.5 desta pesquisa, quais sejam: *O procedimento é regular? Seus resultados foram adequadamente socializados entre as instituições e técnicos participantes? Ocorreram correções de processos e procedimentos, como resultado das evidências coletadas? Contribuíram para a melhora na implementação? Contribuíram para maior efetividade do programa? Seus resultados foram adequadamente sistematizados?*

Podemos afirmar que o procedimento é regular (periódico) e que seus resultados foram publicados no site oficial da CGU e das instituições auditadas de forma individual, ou seja, os resultados das avaliações não foram consolidados em um único relatório de avaliação de desempenho da RFEPCT por exercício (2009, 2010 e 2011). A publicação dos relatórios não garante a socialização de seus resultados entre as instituições e técnicos participantes, mas é a principal ferramenta de transparência que a viabiliza. Ressalte-se que os relatórios de 2009 e 2010 não foram publicados na íntegra. Com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, a partir de 2011, a publicação do inteiro teor dos relatórios de AAC passou a ser obrigatória, ficando assegurado o acesso, a qualquer cidadão, aos relatórios completos de 2009 e 2010, caso solicitado à CGU, via requerimento.

A análise dos relatórios, também, mostrou que as avaliações guardam semelhanças com o conceito de avaliações de processos apresentado por Cohen e Franco (p. 109)⁶⁴, pois proporcionaram o fechamento de três ciclos anuais (2009, 2010 e 2011) de prestação de serviços públicos com apontamentos e sugestões de aprimoramentos, que retroalimentaram os gestores com informações que afetaram seu comportamento subsequente.

Quanto às mudanças de comportamento dos gestores, oriundas das avaliações anuais, foi possível identificar aquelas geradas a partir dos 39 achados de auditoria,

porque resultaram na elaboração conjunta de 52 soluções (recomendações), com prazo acordado de atendimento. O monitoramento das recomendações é uma extensão da AAC e seus resultados são consolidados no Plano de Providências Permanente (PPP) de cada unidade auditada, documento que materializa a contínua interlocução entre a equipe da CGU e os gestores, na revisão, reavaliação e ajuste das medidas adotadas para sanar os problemas evidenciados, bem como na reanálise da viabilidade das recomendações, em virtude da ocorrência de fatos novos. Ressalte-se que é permitida ao gestor a publicação do PPP.

Os Anexos I, J e L apresentam a situação atual das providências adotadas pelos gestores com relação às 52 recomendações: 20 foram atendidas; 17 estão em análise; 9 foram prorrogadas; 3 foram reiteradas; 1 foi cancelada, após a equipe de auditoria ter concluído pela sua inviabilidade; e 2 foram comunicadas (enviadas) aos gestores e a CGU aguarda seu posicionamento. As atuações dos gestores demonstram a ocorrência de correções de processos e procedimentos, como resultado das evidências coletadas nas avaliações, mediante a adoção de medidas voltadas à melhoria da qualidade da informação sobre o desempenho da Rede e à melhoria da implementação dos programas – resposta afirmativa ao questionamento de Draibe⁶⁰. Ressalte-se que o PPP foi criado pela CGU e a análise dos relatórios demonstrou ser o PPP uma importante ferramenta de monitoramento da CGU e que atende o parâmetro de viabilidade proposto pelo *Joint Committee*, porque potencializa o sucesso das avaliações.

O resultado das análises, a partir da aplicação dos critérios do *Joint Committee*, não permite afirmar se as avaliações contribuem para maior efetividade (impactos) dos programas da RFEPCT, pois, como comentado no subitem 2.2.6, não está no escopo desta dissertação responder a esse questionamento. Considerando o limite temporal dos relatórios (exercícios de 2009, 2010 e 2011), em que a Rede Federal é recém reestruturada, a pesquisa não se propôs a realizar estudo de tamanha envergadura, que demanda longo prazo de atuação da CGU nessa nova configuração da Rede e todas aquelas pré-condições necessárias às avaliações de impacto.

É possível afirmar, porém, que os resultados das avaliações não foram adequadamente sistematizados, dado haver fatores estruturantes das avaliações e da Matriz de Indicadores que limitaram a qualidade dos trabalhos.

b) Quais os limites?

As limitações dos trabalhos foram identificadas a partir das menores pontuações atribuídas aos itens de verificação dos critérios do *Joint Committee*, ligadas aos padrões

de utilidade, viabilidade e precisão das avaliações, quais sejam: análise de contexto dos programas (precisão); especialistas (utilidade); descrição clara dos procedimentos (utilidade); resultados; conclusões e recomendações, focadas na melhoria dos programas (utilidade e precisão); informações coletadas válidas (precisão); análises quantitativas e qualitativas sistemáticas (precisão); e meta-avaliações (precisão), conforme apresentados no Quadro 20.

Quadro 20: Principais limitações das avaliações

Critérios	Itens dos critérios	2009	2010	2011
A Utilidade				
A2 Credibilidade do avaliador	Especialistas	0	0	0
A4 Identificação dos valores	Descrição clara dos procedimentos	0	0	0
A5 Clareza do relatório	Resultados	1	0	0
	Conclusões	0	0	0
A7 Impacto da avaliação	Recomendações	1	0	0
B Viabilidade				
B3 Custo-efetividade	Resultados justificam os insumos	0	0	0
D Precisão				
D2 Análise do contexto	Análise de contexto	0	0	0
D6 Informações fidedignas	Informações coletadas válidas	0	0	0
D8 Análise das informações quantitativas	Análise sistemática	0	0	0
D9 Análise das informações qualitativas	Análise sistemática	0	0	0
D12 Meta-avaliação	Avaliação das avaliações	0	0	0

Fonte: Adaptado pela autora

Como exposto no Quadro 20, as deficiências mais relevantes das avaliações recaem sobre os critérios ‘Identificação de Valores’ (descrição clara dos procedimentos) e ‘Clareza dos resultados e conclusões’, que estão ligados à utilidade das avaliações e a critérios relacionados à norma ‘precisão’.

Com efeito, o fator estruturante da CGU que limitou o sucesso das avaliações tem relação com a falta de um planejamento centralizado no Órgão Central e anterior às auditorias anuais de contas, a partir de estudo aprofundado sobre a ação de governo que se pretendia avaliar. É no planejamento em que se definem os objetivos da avaliação, ou seja, as questões estratégicas que, se respondidas com precisão, auxiliarão os gestores na tomada de decisões. O planejamento dos trabalhos também consiste na definição da melhor forma de obter as informações desejadas, da melhor forma de operacionalizar as avaliações, por meio da elaboração e validação de procedimentos e técnicas de coleta de informações e da definição do escopo das avaliações. Deficiências no planejamento fazem com que as equipes de auditoria das CGU-Regionais passem a atuar com ampliado grau de discricionariedade na determinação do escopo e da melhor estratégia

de atuação. O resultado é a apresentação de informações qualitativas e quantitativas não sistematizadas e superficiais

Em relação à Matriz de Indicadores da RFEPCCT, foram identificadas falhas relacionadas à fidedignidade dos dados sobre o desempenho das instituições de ensino e os quais ocupam posição central no planejamento das avaliações.

De fato, uma das constatações frequentes nos relatórios é a dificuldade na obtenção de informações sobre a eficácia e a eficiência das ações desenvolvidas pelas Unidades. Não se trata propriamente de inexistência de informações sobre o desempenho, mas da carência de informações úteis, confiáveis e válidas, como descrito no Quadro 21.

Quadro 21: Constatações sobre os indicadores de desempenho da Rede Federal

Relatórios de Auditoria Anual de Contas do Exercício de 2009
<ol style="list-style-type: none">1. Não comprovação da utilidade do indicador;2. Não adoção de metodologia padronizada prévia para produção dos indicadores;3. Inconsistências no cálculo dos indicadores inviabilizam análises conclusivas sobre seus resultados;4. Deficiências no procedimento de coleta de dados;5. O sistema saiu do ar para alteração e manutenção e não houve atualização dos dados do número de alunos matriculados em 2009;6. Não apresentação de análise crítica sobre o indicador número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda familiar per capita;7. Inconsistência dos dados de gastos utilizados para cálculo dos indicadores que refletem o custo-aluno e os percentuais de gastos com pessoal, outros custeios e investimentos/inversões financeiras;8. Indicador Relação Candidato/Vaga - não foram consideradas as 60 vagas ofertadas para o Curso Técnico em Eventos;9. Indicador Relação de Ingressos/Alunos Matriculados com 5.736 matriculados, divergente do número utilizado na memória de cálculo do indicador, qual seja, 7.034;10. Indicador Relação Concluinte/Alunos para curso Técnico (26) e para curso Superior (6) divergentes dos números utilizados na memória de cálculo dos indicadores, quais sejam, 220 e 379, respectivamente;11. Índice Relação Alunos/Docente em Tempo Integral refere-se a dados fornecidos em março de 2010 e não a dezembro de 2009;12. O SIMEC não reconhece as atualizações realizadas no sistema de forma individual, pois os valores se acumulam ao longo do ano. Como os dados do SIMEC alimentam o SIGPlan de forma automática, a informação é registrada no SIGPlan de forma incorreta;13. O indicador “Aluno Matriculado” da LOA não corresponde ao “Aluno Matriculado” dos indicadores previstos no Manual;14. Todos os indicadores atendem aos critérios de mensurabilidade e utilidade.
Relatórios de Auditoria Anual de Contas do Exercício de 2010
<ol style="list-style-type: none">1. O Instituto não apresenta análise crítica sobre o resultado dos indicadores do Manual, pela ausência de dados históricos e pela falta de parâmetros para comparação, e os resultados dos indicadores não são utilizados como referência para a tomada de decisão;2. Todos os indicadores atendem aos critérios de mensurabilidade e utilidade;3. Não foi possível analisar o resultado dos indicadores, por falta de memória de cálculo ou divergências nos valores extraídos dos sistemas da instituição.
Relatórios de Auditoria Anual de Contas do Exercício de 2011
<ol style="list-style-type: none">1. O Instituto utiliza Sistema de Controle Acadêmico e não o SISTEC para registro dos dados. Portanto, o Instituto cria obstáculos para uma análise comparativa mais próxima da realidade, pois podem ocorrer discrepâncias na forma de registro e geração de dados para cálculo dos indicadores;2. Falta de precisão quanto aos dados de matrículas gerados automaticamente pelo SISTEC;3. A forma de cálculo do componente “alunos reprovados” foi alterada. Antes de 2011, estes ficavam na situação “em curso”, até que, por orientação da SETEC, “aluno reprovado” deveria ser desligado e inserido em ciclo posterior. Posteriormente, o Instituto recebeu um ofício informando que o aluno reprovado ficaria novamente em curso até que as situações finais dele fossem definidas (trancamento, evasão, conclusão etc). Por conseguinte, as situações alimentadas com o antigo entendimento deveriam se alteradas;4. De forma geral, verificou-se que os Indicadores “Gastos correntes por aluno/ano”, “Gastos com pessoal”, “Gastos com Investimentos” e “Relação de alunos por docentes em tempo integral” são confiáveis e úteis para a tomada de decisões gerenciais. O Indicador relativo ao “Índice de Titulação do Corpo Docente” é útil, porém não confiável, pois sua fórmula não discrimina “professores efetivos” e “substitutos” e quantos permanecem na sala de aula.5. Não adoção de metodologia padronizada prévia para produção dos indicadores;6. Divergência entre a metodologia aplicada em 2009 e 2010 (quando não havia padronização de conceitos) da aplicada em 2011 (de acordo com o Manual para Produção e Análise dos Indicadores da Rede, lançado em janeiro de 2012) prejudica a comparabilidade dos resultados;7. O conceito de indicador “aluno matriculado” não considera o aluno equivalente, entendido como aquele que está matriculado em curso regular com mais de 800 horas de duração. Alunos dos cursos FIC e EAD possuem a mesma ponderação dos alunos de cursos regulares.

A seguir, faz-se uma exposição das formas de potencializar as avaliações de desempenho da CGU nas auditorias anuais de contas.

Considerações Finais

Esta dissertação teve como objeto de investigação as avaliações de desempenho da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica realizadas pela CGU nas Auditorias Anuais de Contas, no período de 2009 a 2011, que corresponde aos três primeiros anos de reorganização da Educação Profissional e Tecnológica em nível federal.

Para apreender o objeto, foi necessário identificar os indicadores de desempenho da Rede Federal, mediante a elaboração de uma Matriz de Indicadores, e relacioná-los à análise dos relatórios de Auditoria Anual de Contas, atingindo-se, assim, o objetivo geral da pesquisa “*analisar a avaliação de desempenho da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) realizadas pela CGU e apresentadas nos relatórios de AAC dos exercícios de 2009, 2010 e 2011*”.

Partiu-se da premissa de que dados sobre o desempenho da Rede Federal ocupam posição central nas avaliações e são fundamentais para garantir o seu sucesso, aqui entendido como “*contribuir para o alcance das metas da RFEPCT*”.

Assim, buscou-se analisar os relatórios de acordo com os padrões de avaliação definidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, que se aplicados de forma satisfatória favorecem a utilização dos resultados dos relatórios na tomada de decisões gerenciais da RFEPCT, contribuindo de forma subsidiária para o cumprimento de metas educacionais.

Uma vez elaborada a Matriz de Indicadores da RFEPCT e analisados os relatórios, verificou-se que:

- (1) As ações da Rede Federal sujeitas às avaliações da CGU nas Auditorias Anuais de Contas, possuíam relação direta com as atividades finalísticas e, conseqüentemente, com o resultado dos indicadores de desempenho da Rede Federal. Não fizeram parte do escopo dos trabalhos aspectos ligados ao exame de conformidades;
- (2) A avaliação da CGU consiste em uma rotina anual de planejamentos pontuais, coleta e registro de informações, análises e emissão de opiniões de cada equipe de auditoria lotada nas CGU-Regionais. As avaliações são compartilhadas com os gestores de cada instituição de ensino, em busca de soluções para o aperfeiçoamento do processo de implementação da política em nível local;
- (3) Características das avaliações da CGU relacionadas às normas de propriedade e viabilidade se mostraram mais satisfatórias que aquelas ligadas aos critérios ‘Identificação de Valores’ (descrição clara dos procedimentos) e ‘Clareza dos resultados e conclusões’, que estão ligados à utilidade das avaliações, e aos critérios relacionados à

norma 'precisão'. As normas de precisão foram concebidas para assegurar que a avaliação revele e transmita uma informação tecnicamente exata sobre as características do programa que está sendo avaliado, para poder determinar seu mérito ou valor.

A seu turno, foram identificadas três causas para a carência de avaliações precisas e claras, quanto à definição de seus procedimentos e à clareza das conclusões e dos seus resultados:

(1) A falta de planejamento prévio e centralizado das avaliações pelo Órgão Central da CGU, fundamentado em estudo aprofundado sobre a ação de governo que se pretende avaliar, impacta de forma negativa a precisão e clareza das avaliações. Isto porque, na fase de planejamento, definem-se os objetivos da avaliação, com base na elaboração de questões estratégicas que, se respondidas com precisão, auxiliarão os gestores na tomada de decisões. No planejamento dos trabalhos também se define a melhor forma de obter as informações desejadas e de operacionalizar as avaliações, por meio da elaboração e validação de procedimentos e técnicas de coleta de informações e da definição do escopo das avaliações. Em vista disso, as análises dos relatórios demonstraram que as equipes de auditoria das CGU-Regionais atuavam com ampliado grau de discricionariedade na determinação do escopo e da melhor estratégia de avaliação. O resultado foi a apresentação de informações pontuais e relativamente "homogêneas" sobre processos e resultados das ações de cada instituto federal e o insuficiente tratamento integrado das avaliações sobre insumos, processos, produtos e resultados as ações da Rede, que permitisse obter uma visão global sobre o desempenho da Rede;

(2) Os relatórios descreveram opiniões divergentes acerca da utilidade, validade e confiabilidade dos indicadores de desempenho da Rede Federal, bem como da falta de definição de parâmetros claros de desempenho e de metas a serem alcançadas para retratar a multiplicidade de objetivos da RFEPCT, o que demonstra que o sistema de monitoramento e avaliação do MEC ainda não se encontra consolidado. Assim, a insuficiência de informações sobre o desempenho da Rede repercute de forma negativa no planejamento das avaliações, não permitindo que o Órgão de Controle atue de forma alinhada aos propósitos do MEC para a Rede Federal; e

(3) O modelo atual de prestação de contas deixa de considerar a interação dos principais agentes capazes de potencializar o sucesso das avaliações de desempenho: o Tribunal de Contas, principal demandante e definidor do conteúdo das avaliações; a CGU, principal protagonista das avaliações; o MEC e a RFEPCT, que são os principais definidores e executores da EPT em nível federal; e os beneficiários dos serviços prestados pelas

instituições. Não há participação da CGU nem das instâncias auditadas na definição das informações e conteúdos que comporão o processo de prestação de contas das instituições federais. Esse fato pode ser percebido nas normas do Tribunal que definem o conteúdo das auditorias anuais de contas – *“Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas (físicas e financeiras) planejados e/ou pactuados para o exercício, identificando as causas de insucessos no desempenho da ação administrativa e as providências adotadas”*. Portanto, a delimitação do escopo do TCU é determinante para o sucesso das avaliações sobre os resultados da gestão e das ações da RFEPCT, que vão subsidiar o julgamento das prestações de contas dos gestores públicos federais.

Parte das deficiências encontradas no sistema de monitoramento e avaliação da Rede Federal pode ser atribuída à cultura incipiente da gestão por resultados no setor público, que adota medidas parciais de mensuração de desempenho, incapazes de exprimir todas as suas dimensões. Outra parte pode ser justificada à recente reforma das instituições da Rede Federal, pois um conjunto de mudanças organizacionais está acompanhando todo esse processo, que ainda não finalizou. Uma terceira justificativa pode ser a complexidade de objetivos e ações das instituições de ensino, que demanda um grande esforço da rede de organizações e do MEC para definir um conjunto de metas úteis e mensuráveis, expressas em indicadores. Tal sistema deve se orientar pelos objetivos propostos nos normativos que regem a atuação da RFEPCT, devem oferecer evidências acerca dos insumos, da forma de execução do serviço e da qualidade dos serviços educacionais, dos produtos e resultados gerados e, se possível, efeitos gerados no mercado de trabalho e em outras áreas que sofrem influência do programa avaliado. O aspecto mais favorável para o aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e avaliação da Rede reside no arranjo estrutural e normativo das autarquias federais, dada a existência do nível central, representado pela SETEC/MEC, e do nível de organizações, representado pelas instituições da Rede Federal, dotadas de autonomia, mas alinhadas ao planejamento estratégico do Ministério e às normas que as regulamentam.

A preocupação com a transparência e responsabilização pública criou oportunidades para aprimoramentos da gestão por resultados, seja pela estruturação de sistemas e indicadores de monitoramento e avaliação, que é de competência do MEC, seja pela ampliação e aperfeiçoamento da prestação de contas para abranger avaliações sobre o desempenho das ações governamentais, cuja competência recai sobre os órgãos de controle interno e externo.

Nesta perspectiva, cabe ao TCU convocar os principais interessados das prestações de contas (RFEPCT e CGU) para delimitar o escopo das avaliações, viabilizando o alcance de seus resultados e a obtenção de informações fidedignas que o auxilie no julgamento das contas dos gestores federais da educação profissional.

O principal desafio da CGU é planejar adequadamente os trabalhos, para a identificação dos objetivos da avaliação e definição dos métodos e procedimentos necessários à obtenção de informações alinhadas aos propósitos da RFEPCT. Como as metas e indicadores de desempenho da RFEPCT ainda não estão plenamente consolidados, o planejamento compartilhado dos trabalhos, entre CGU e MEC aumenta as chances da efetiva utilidade das avaliações nas decisões e no aperfeiçoamento dos serviços educacionais.

Referências Bibliográficas

1. Pires RRC, Cardoso Jr., JC. Dilemas entre Controle e Autonomia de gestão: alternativas e possibilidades de superação. In: Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Gestão Pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2011; 6: 318p.
2. SÁ, AVM. Avanços e Desafios da Formação Profissional e Tecnológica em uma Crise Global. Brasília: Linhas Críticas, 2010; 16(30), p. 3-4, jan-jun.
3. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: MP, 2007.
4. Kuenzer A. As políticas de educação profissional: uma reflexão necessária. In: Moll J cols. Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 253-269.
5. Grabowski G, Ribeiro J. Reforma, legislação e financiamento da educação profissional no Brasil. In: Moll J e col. Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 272-284.
6. Veloso F. A evolução recente e propostas para a melhoria da educação no Brasil. In: Shwartzman S, Bacha EL. Brasil: uma nova agenda social. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 215-253.
7. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 27 jun. 2011.
8. Brasil. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, SFC. Diário Oficial da União 7 fev 2001.
9. Vaitsman J, Paes-Sousa R. Avaliação de programas e profissionalização da gestão. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Brasília: MP, 2011.
10. Araújo MAD. Responsabilização pelo controle de resultados no Sistema Único de Saúde no Brasil. Rev Panam Salud Publica 27(3), 2010. 83p.

11. Haroche C. O inavaliável em uma sociedade de desconfiança. Educação e Pesquisa, São Paulo, 2011; 37(3), p. 657 - 676, set-dez.
12. Quirk, B. Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers. Public Administration, 1997: 75(3), 569-586.
13. Melo EBB, Rodrigues RWS. Monitoramento, avaliação e controle: superando o debate técnico-burocrático. In: V Congresso Consad de Gestão Pública, 5º, 2012, Brasília: Painel 39... Brasília: CONSAD, 2012.
14. Brasil. Plano Nacional de Educação. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, MEC. Diário Oficial da União 10 jan 2001.
15. Brasil. Projeto de Lei nº 8.035. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, MEC.
16. Brasil. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_92.php> Acesso em 26 jun 2011.
17. Haddad F. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. 23p
18. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011 (PPA 2008-2011). Brasília: MP, 2008.
19. Brasil. Lei nº 11.892, de 28 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm. Acesso em 28 jun. 2011.
20. Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Manual para Produção e Análise de Indicadores da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT). Brasília: SETEC, 2012.
21. Brasil. Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012. Dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação,

destinados às instituições federais de ensino; altera as Leis nºs 8.168, de 16 de janeiro de 1991, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e 11.526, de 4 de outubro de 2007; revoga as Leis nºs 5.490, de 3 de setembro de 1968, e 5.758, de 3 de dezembro de 1971, e os Decretos-Leis nºs 245, de 28 de fevereiro de 1967, 419, de 10 de janeiro de 1969, e 530, de 15 de abril de 1969; e dá outras providências. Brasília: MEC, 2012.

22. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 94, de 03 de dezembro de 2008. Define, para 2009, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar processos de contas relativas ao exercício de 2008, especificando a forma, os prazos e os conteúdos dos demonstrativos que os comporão, nos termos dos artigos 4º, 6º, 13 e 14 da Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008. Brasília: TCU, 2008.

23. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 110, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2010 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos e os conteúdos das peças complementares que as comporão, nos termos dos arts. 4º, 5º, 9º e 13 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Brasília: TCU, 2010.

24. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 117, de 19 de outubro de 2011. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2011 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos e os conteúdos das peças complementares que as comporão, nos termos dos arts. 4º, 5º, 9º e 13 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Brasília: TCU, 2011.

25. Worthen B, Sanders J, Fitzpatrick J. Orientações práticas para fazer e usar avaliações. Avaliação de programas: concepções e práticas. São Paulo: EDUSP, 2004.

26. Brasil. Tribunal de Contas da União. Auditoria no Programa de Educação Profissional (Proep), a cargo da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC) e das Instituições Federais de Educação Tecnológica (IFET), Acórdão nº 2.267, de 13 de dezembro de 2005. Brasília: TCU/Plenário, 2005.

27. Brasil. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Manual de Auditoria Anual de Contas. Brasília: SFC, 2013. 28p.

28. Hedler HC. Meta-avaliação das auditorias de natureza operacional do Tribunal de Contas da União: um estudo sobre auditorias de programas sociais. Brasília, 2007; 260p. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) –

Universidade Federal de Brasília (Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações).

29. Balbim R, Becker, MF, Cassiolato M, Krause C, Nadalin V. Meta-avaliação: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários. Texto para discussão nº 1704. Brasília: IPEA, 2012. 65p.

30. Brasil. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Portaria nº 2.546, de 27 de dezembro de 2010. Norma de Execução destinada a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal, sobre o acompanhamento do Plano de Providências Permanente, a elaboração do Relatório de Gestão, os procedimentos da AAC realizada pelo órgão de controle interno. Brasília: CGU, 2010.

31. Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, Instrução Normativa SFC nº 01, de 06 de abril de 2001. Define as diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Brasília: MF, 2001. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 10 Jul 2011

32. Brasil. Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.

33. Rocha CV. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. Civitas: Porto Alegre, 2005; 5(1): 11-28, jan-jun.

34. Smith A. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: Peters, BG, Pierre J (orgs.), Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010; 28: 619 – 635.

35. Bryner GC. Organizações públicas e políticas públicas. In: Peters, BG, Pierre J (orgs.), Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010; 9: 209 – 228.

36. Belloni I. Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

37. Lasswell HD. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

38. Dye TR. Understanding public policy. 7th edition. New Jersey: Prentice Hall, 1992.

39. Peters BG. American public policy: promise and performance. 7. ed. Washington: CQ, 2007; 555p
40. Cahn MA. The players: institucional and nonistitucional actors in the policy process. In: Public policy: the essential readings / Edited by: Stella Z. Theodoulou and Matthew A. Cahn. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995; 402p
41. Souza C. O estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman G, Arretche M, Marques E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007; 398p.
42. Jannuzzi PDM, Silva MRFM, Sousa MAF, Resende LM. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil. In: Brasil. Escola Nacional de Administração Pública. Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009; 101-138.
43. Rua MDG. Políticas públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC;[Brasília]:CAPES: UAB, 2009. 130p.
44. Hill M. Implementação: uma visão geral. In: Saravia E, Ferrarezi E. Políticas públicas: coletânea. Brasília: Enap, 2006: 2.
45. Jannuzzi PDM. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011; 1:, 38-67, jan/jun.
46. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Indicadores de programas: guia metodológico. Brasília: MP, 2010; 128p.
47. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O modelo de planejamento governamental. Brasília: MP, 2012.
48. Winter SC. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: Peters BG, Pierre J (orgs.). Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010; 9: 209 – 228.
49. Pressman JL, Wildavsky AB. Implementation. Berkeley, CA: University of California Press, 1973.
50. Scriven M. Metodologia da avaliação. The Methodology of Evaluation. Chicago: AERA; 1967.

51. Joint Committee on standards for educational evaluation. Standards for evaluations of educational programs, projects and materials. New York: McGraw-Hill; 1981.
52. Weiss CH. Evaluation. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, Inc., 1998.
53. Arretche MTS. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Avaliação de Políticas Sociais (E.M. Rico, org.), São Paulo: Editora Cortez, 1998; p. 29-39.
54. Rossi P, Lipsey MW, Freeman H. Evaluation: a systematic approach. 7. ed. Beverly Hills: Sage Publications; 2004, p.488.
55. Brouselle A, Champagne F, Contandriopoulos AP, Hartz Z (orgs.). Avaliação: conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2011: 292p.
56. Stake, RE. The countenance of educational evaluation. Teachers College Record; 1967.
57. Guba, EG, Lincoln, YS. Fourth generation evaluation. SAGE Publications, Incorporated; 1989.
58. Ristoff DI. Avaliação da educação superior: flexibilização e regulação. Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003; 137-157.
59. PATTON, Michael Q. Utilization-Focused Evaluation. 4. ed. California: Sage Publications, Inc., 2008.
60. Draibe S. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira MCRN, Carvalho MDCBD (orgs). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001; 224p.
61. Rua, MDG. A avaliação no ciclo da gestão pública. Apostila do curso de Especialização em Políticas Públicas da Educação com ênfase em Monitoramento e Avaliação. Brasília: (MPA). ENAP. MIMEO, 2004.
62. Scriven M. Hard-Won Lessons in Program Evaluation. New directions for program evaluation, 1993; 58: p.1-107.
63. Vaitsman J, Paes-Sousa R. Avaliação de programas e transparência da gestão pública. In: Brasil. Escola Nacional de Administração Pública. Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009; p.11-23.

64. Cohen E, Franco R. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
65. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Produto 4: Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília: MP, 2009; 113p.
66. Pollitt C, Summa H. Auditoria operacional e reforma da administração pública. In Pollitt C cols.. Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países = Performance or Compliance? Performance audit & public management in five countries. Belo Horizonte: Fórum, 2008 (Tradução); 362p. Lançamento do original: 1999.
67. Dye TR. What governments do, why they do it, and what difference it makes. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1976.
68. International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Implementation Guidelines for Performance Auditing (ISSAI 3000). Viena, 2004. 142p. Disponível em: <[http://www.issai.org/media\(381,1033\)/ISSAI_3000E.pdf](http://www.issai.org/media(381,1033)/ISSAI_3000E.pdf)>. Acesso em: 13 jul 2012.
69. Brasil. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog). Manual de auditoria operacional. 3. ed. Brasília : Seprog, 2010.
70. Heinrich CJ. Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público. In: Peters BG, Pierre J (orgs.). Administração pública: coletânea. Brasília: ENAP, 2010. 700p.
71. Santos LD, Cardoso RLDS. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. XV Concurso de Ensayos del Clad–Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental. Caracas– 2001. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0041201.pdf> (2001).
72. Peters BG. The two futures of governing: decentering and recentering processes in governing. Political Science Series, 114. Vienna: Institute for Advanced Studies, 2008.
73. Organization for Economic Cooperation and Development. In: Search of results: performance management practices. Paris: PUMA/OECD, 1997.
74. Brasil. Lei nº 4.320, 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados,

dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Diário Oficial da União 23 mar 1964.

75. Brasil. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União 27 fev 1967.

76. Brasil. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acesso em: 10 Jun 2012.

77. Marini C. Um decálogo da boa gestão pública: os desafios de um Estado para resultados. In: XIII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13º, 2008, Argentina. Painel...Argentina: CLAD, 2008.

78. Barzelay M. Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: Uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: Brasil. Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa e Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG). O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa. Seminário realizado em Brasília em 15 de julho de 2002. Brasília: TCU, 2002; 102p.

79. Castro DP. Auditoria e Controle Interno na Administração Pública. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

80. Meirelles HL. Direito administrativo brasileiro. 28. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003; 792 p.

81. International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007; 99p.

82. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Internal Control-integrated Framework: Evaluation tools (Vol. 4). Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 1992.

83. COSO, II. Enterprise risk management-integrated framework. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2004.

84. Brasil. Tribunal de Contas da União. Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controle. Controle interno na administração pública: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília: TCU, 2009; 68p.
85. Olivieri C. Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas. São Paulo, 2008; 229p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – FGV, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
86. Olivieri, C. A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010; 216p
87. Gaetani, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. In: Revista do Serviço Público. Brasília, ENAP, 2003: 54 (4), Out-Dez.
88. Brasil. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF. Diário Oficial da União 29 mai 2003.
89. Brasil. Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília, SFC. Diário Oficial da União 8 set 2000.
90. Borinelli, ML. Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e praxis. São Paulo, 2006; Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Contabilidade) - Departamento de Contabilidade Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.
91. Catelli, A. Controladoria Uma abordagem da gestão econômica - GECON. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.
92. Padovese CL. Controladoria estratégica e operacional. Cengage Learning, 2009.
93. De Mesquita RCP, Santos FRM, Peter MDGA, Gomes, ADO. Teoria Institucional e Controladoria: estudos em anais e congressos nas áreas temáticas de Controladoria e Contabilidade Gerencial. XIV SemeAd Seminários em Administração. Outubro de 2011.
94. Groisman E, Lerner E. Responsabilização pelos Controles Clássicos . In: Bresser-Pereira cols. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.
95. Quirós MM. Responsabilização pelo Controle de Resultados. In: Bresser-Pereira cols. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

96. Brasil. Tribunal de Contas da União. Secretaria Geral de Controle Externo (SEGECEX). Glossário de termos do controle externo. Brasília: TCU, 2012.
97. Brasil. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Brasília: TCU, 2010.
98. Brasil. Planejamento estratégico construindo o TCU do futuro 2011-2015. Brasília: TCU, 2011.
99. Brasil. Controladoria Geral da União. Relatório de Gestão, relativo ao exercício de 2011. Brasília: PR, 2012.
100. Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional de nível técnico, Parecer nº 16/99/CEB/CNE/MEC, de 5 de outubro de 1999. Brasília: MEC, 1999. Disponível em: <<http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/pareceres/parecer161999.pdf>>. Acesso em: 29/10/2012.
101. Houaiss, A, Villar MDS. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
102. Brasil. Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005. Dá nova redação ao §5º do art. 3º da Lei nº 8.948/1994 (lei que institui o Sistema Nacional de Educação Tecnológica). Brasília: MEC, 2005.
103. Brasil. Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, MEC. Diário Oficial da União 9 dez 1994.
104. Brasil. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. 2002. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, MEC. Diário Oficial da União 28 mai 1998.
105. Brasil. Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no

âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília, MEC. Diário Oficial da União 25 abr 2007.

106. Brasil. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Brasília, MEC. Diário Oficial da União 17 set 2008.

107. Moura HD. Ensino médio e educação profissional: dualidade histórica e possibilidades de integração. In: Moll J cols. Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010; p. 58-79.

108. Patrão CN, Feres MM. Pesquisa nacional de egressos dos cursos técnicos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (2003-2007). Natal: IFRN, 2009; 72p.

109. Brasil. Tribunal de Contas da União. Auditoria operacional realizada nas ações da Rede Federal de Educação Profissional, Acórdão nº 506, de 13 de março de 2013. Brasília: TCU/Plenário, 2013.

110. Brasil. Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 10 e 12 da Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009, que tratam da concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária. Diário Oficial da União 31 dez 2010.

111. Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional técnica de nível técnico. Resolução CNE/CEB nº 06, 20/09/2012. Brasil, 2012e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17417&Itemid=866> Acesso em: 29/10/2012.

112. Brasil. Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília: MEC, 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 10 abr 2012.

113. Brasil. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. Brasília, MEC. Diário Oficial da União 27 out 2011.

114. Brasil Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Guia de Monitoramento - PPA 2012-2015: módulo de monitoramento temático. Brasília: MP, 2012. 36p.
115. Brasil. Decreto nº 7.952, de 12 de março de 2013. Dispõe sobre a vinculação das Escolas Médias de Agropecuária Regional ao Ministério da Educação. Brasília, MEC. Diário Oficial da União 13 mar 2013.
116. Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Planejamento e Ações Integradas de EPT. In: Reunião dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica (REDITEC 2012), 36ª, 22/26 out./2012. Petrolina. Palestra...Petrolina: REDITEC, 2012. Disponível em <www.ifc.edu.br> Acesso em 1/3/2013.
117. Santana A. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002; 8-11, Oct.
118. Saviani D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do Mec. Educ. Soc., Campinas, 2007: 28 (100), p. 1231-1255, out. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.
119. Brasil. Ministério da Educação. Regimento Interno do MEC, Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Brasília: MEC, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm>. Acesso em 20out2012.
120. Brasil. Ministério da Educação. Regimento Interno do MEC, Decreto nº 7.690, de 02 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Brasília: MEC, 2012g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm>. Acesso em 20out2012.
121. Cohen E, Franco R. Avaliação de projetos sociais. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
122. Melo GMBP, Nehmé JLD. Novo enfoque de monitoramento e avaliação dos programas do Ministério da Educação: Simec e Matriz de Avaliação. In: Brasil. Escola

Nacional de Administração Pública. Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Brasília: ENAP, 2009. 168p.

123. Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Tecnológica. Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC): Guia SISTEC - Instituto Federal. Brasília: SETEC, 2010e. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sistec>>.

124. Brasil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº03, de 30 de setembro de 2009. Dispõe sobre a instituição Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), em substituição ao Cadastro Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio (CNCT), definido pela Resolução CNE/CEB nº 4/99. Brasília: MEC, 2009.

125. Brasil. Ministério da Educação. Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011. Brasília: MEC, 2011.

126. Kingdon John, W. Agendas, alternatives and public policies. Boston, MA: Little, Brown, 1995: p. 197- 208.

ANEXOS

Anexo A: Instituições auditadas pela CGU nos exercícios de 2009, 2010 e 2011

Instituição	SIGLA	Município	Estado	Exercícios
Instituto Federal do Amazonas	IFAM	Manaus	AM	2009, 2010, 2011
Instituto Federal do Ceará	IFCE	Fortaleza	CE	2009, 2010, 2011
Instituto Federal do Espírito Santo	IFES	Vitória	ES	2009, 2010, 2011
Instituto Federal de Goiás	IFG	Goiânia	GO	2009, 2010, 2011
Instituto Federal do Maranhão	IFMA	São Luís	MA	2009, 2010, 2011
Instituto Federal do Rio Grande do Sul	IFRS	Bento Gonçalves	RS	2009, 2010, 2011
Instituto Federal Sulriograndense	IFSUL	Pelotas	RS	2009, 2010, 2011
Instituto Federal do Rio Grande do Norte	IFRN	Natal	RN	2009, 2010, 2011
Instituto Federal do Pará	IFPA	Belém	PA	2009, 2010, 2011
Instituto Federal do Mato Grosso	IFMT	Cuiabá	MT	2009, 2010, 2011
Instituto Federal de Tocantins	IFTO	Palmas	TO	2010, 2011
Instituto Federal Goiano	IFGoiano	Goiânia	GO	2010, 2011
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica	SETEC	Brasília	DF	2009, 2011
Instituto Federal de Pernambuco	IFPE	Recife	PE	2009, 2011
Instituto Federal de Santa Catarina	IF-SC	Florianópolis	SC	2009, 2011
Instituto Federal de São Paulo	IFSP	São Paulo	SP	2009, 2011
Instituto Federal Farroupilha	IFFARROUPILHA	Santa Maria	RS	2009, 2011
Instituto Federal do Mato Grosso do Sul	IFMS	Campo Grande	MS	2009, 2011
Instituto Federal de Brasília	IFB	Brasília	DF	2009, 2010
Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	CEFET/MG	Belo Horizonte	MG	2009, 2010
Instituto Federal Catarinense	IFCATARINENSE	Blumenau	SC	2009, 2010
Instituto Federal da Bahia	IFBA	Salvador	BA	2009, 2010
Instituto Federal da Paraíba	IFPB	João Pessoa	PB	2009, 2010
Instituto Federal de Alagoas	IFAL	Maceió	AL	2009, 2010
Instituto Federal de Roraima	IFRR	Boa Vista	RR	2009, 2010
Instituto Federal de Sergipe	IFS	Aracaju	SE	2009, 2010
Instituto Federal de Minas Gerais	IFMG	Belo Horizonte	MG	2011
Instituto Federal do Amapá	IFAP	Macapá	AP	2011
Instituto Federal Norte de Minas Gerais	IFNMG	Montes Claros	MG	2011
Centro Fed. de Ed. Tecnológica Celso Suckow da Fonseca	CEFET/RJ	Rio de Janeiro	RJ	2011
Instituto Federal do Rondônia	IFRO	Porto Velho	RO	2011
Instituto Federal do Acre	IFAC	Rio Branco	AC	2010
Instituto Federal Baiano	IFBaiano	Salvador	BA	2010
Instituto Federal Sul de Minas Gerais	IFSULDEMINAS	Pouso Alegre	MG	2010
Instituto Federal Triângulo Mineiro	IFTRIÂNGULO	Uberaba	MG	2010
Instituto Federal Sertão Pernambucano	IFSERTÃO	Petrolina	PE	2010
Instituto Federal Fluminense	IFFLUMINENSE	Campos dos Goytacazes	RJ	2010
Instituto Federal do Paraná	IFPR	Curitiba	PR	2010
Instituto Federal do Piauí	IFPI	Teresina	PI	2009

Fonte: Decisões Normativas do TCU

Anexo B – Justificativa para a escolha dos 28 indicadores da RFEPCT

1. Plano Nacional de Educação 2001-2010 (Lei Nacional nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001)

De conteúdo abrangente, estende-se ao ensino em todos os seus aspectos e em todo o território nacional. Níveis, etapas e modalidades de ensino estão estruturados em: (1) Diagnóstico da Situação, (2) Diretrizes a serem seguidas, (3) Objetivos e Metas (**Anexo C**). Na Modalidade Educação Tecnológica e Formação Profissional, há 25 objetivos: 14 em capítulo específico e outros 11 nos demais capítulos relacionados à Educação Superior; às Modalidades Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância, Especial e Indígena; e ao Magistério da Educação Básica. Apesar de o Plano apontar para a necessidade de se criar mecanismos de monitoramento e avaliação de suas ações, não há indicadores de desempenho pré-definidos. Para a EPT, há uma tentativa de se estabelecer projeções sobre a elevação do número de alunos matriculados das redes de instituições, de modo a triplicar a oferta a cada cinco anos. Desconsidera-se a prospecção de cenários de oferta de mão-de-obra, empregos e ocupações no Brasil, que são determinantes para nortear a oferta da EPT. Ressalte-se que o Plano não prevê a criação de sistema de avaliação de desempenho dos alunos e de avaliação institucional da EPT (cursos técnicos e FIC), mas prevê o aprimoramento dos sistemas de avaliação da qualidade do ensino formal, operados pelo MEC, quais sejam: Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB); Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); e o Sistema de Avaliação do Ensino Superior (Comissão de Especialistas, Exame Nacional de Cursos). Entre os objetivos e metas traçados no PNE 2001-2010, expostos no Anexo C, compuseram a Matriz os objetivos 5 e 6, que tratam da triplicação da oferta de vagas na EPT, mediante a aplicação dos índices “Número de Alunos Matriculados no Ensino Técnico de Nível Médio e no Ensino Tecnológico de Nível Superior”. Esses índices também são os únicos parâmetros utilizados pela SETEC para avaliar o desempenho do Programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica (Programa 1062) do Plano Plurianual 2008-2011.

2. Projeto de lei do Plano Nacional da Educação 2011-2020 (Projeto de lei nacional nº 8.035/2010)

Fixa 20 metas acompanhadas das respectivas estratégias a serem implementadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, sendo as Metas de números 10 e 11 de competência da SETEC, voltadas à política de EPT. Como no PNE anterior, não faz menção a indicadores, a sistemas de avaliação de desempenho dos alunos ou a sistemas de avaliação institucional da EPT (cursos técnicos e FIC), mas inova ao apresentar prospecções para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) até 2028 fundamentadas em parâmetros de desempenho adotados pelo Programme for International Student Assessment (PISA)^y e compatibilizados com a escala do SAEB. Para a RFEPCT, é esperada a implantação de 60 *Campi* da Rede Federal a cada ano de vigência do Plano, de modo que ao final desta década a quantidade de unidades passe das 562 existentes para 1.000. Espera-se também que o número total de alunos matriculados na RFEPCT aumente dos atuais 200 mil para aproximadamente 500 mil alunos, com cerca de 300 mil alunos matriculados em cursos técnicos presenciais de nível médio. Ressalte-se que durante a elaboração do projeto de pesquisa desta dissertação em 2010, esperava-se que o projeto de lei do PNE 2011-2020 tivesse sido aprovado, fato que ainda hoje não ocorreu (abril de 2013).

3. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

De forma a identificar e solucionar os problemas que afetam diretamente a qualidade da educação brasileira, o PDE prevê a integração de 40 programas/ações divididos em quatro eixos norteadores: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização. Para a Educação Profissional e Tecnológica em nível federal é prevista a reorganização e ampliação da RFEPCT, de modo que todos os municípios tenham, pelo menos, um *Campi* da Rede Federal prestando serviços educacionais em sintonia com as vocações econômicas locais e regionais e reforçando a articulação da escola pública, em especial o ensino médio e a educação de jovens e adultos, com a educação profissional em todas as modalidades e níveis. Das quatro ações voltadas para a RFEPCT, apenas a ação do PDE que propõe a criação de 150 novas escolas técnicas federais, com ampliação de 200mil vagas, fez parte da Matriz, porque é um objeto de avaliação claramente identificado no PDE e está previsto como meta no PPA 2008-2011, por meio da Ação 1H10 (Expansão da Rede Federal) e da Ação 2992 (Funcionamento). As demais ações do PDE não possuem indicadores identificáveis, o que dificulta sua incorporação na Matriz. As quatro ações do PDE são: a) Criação de 150 novas escolas técnicas nas

^y O PISA, traduzido como Programa Internacional de Avaliação de Alunos, foi desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Destina-se a avaliar a qualidade da educação básica, mediante a aplicação de provas de Leitura, Matemática e Ciências somente para alunos de 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. 67 países confirmaram a participação no Programa em 2012, inclusive o Brasil, cuja coordenação nacional compete ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Disponível em <http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>. Acesso em 01/02/2013.

idades-pólo, abrindo 200 mil novas vagas até 2011; b) Reorganização da rede federal de educação profissional e tecnológica com a criação dos Institutos Federais para a oferta de cursos profissionalizantes de nível médio, fortalecendo o ensino técnico integrado, a educação de jovens e adultos e a formação inicial e continuada de trabalhadores da educação. Os institutos federais também oferecerão cursos de licenciatura em física, química, matemática e biologia para formação pedagógica de professores e especialistas nessas disciplinas; c) Integração da educação profissional com todas as modalidades e níveis de ensino, em especial a educação de jovens e adultos; e d) Educação profissional voltada para o desenvolvimento econômico local regional, criando alternativas para que o ensino regular se aproxime do mercado de trabalho.

4. Plano Plurianual 2008-2011 – Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade (Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008)

Orientado para resultados, segundo os princípios de eficiência, eficácia e efetividade, o PPA 2008-2012 incorpora programas da União, sustentados em três eixos estratégicos: agenda social; educação de qualidade; e crescimento econômico. É nesse momento que o governo materializa as iniciativas do PDE e cria ações voltadas à reorganização e expansão da RFEPC dentro do Programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica (Programa 1062), cujo objetivo é “ampliar a oferta de EPT nos cursos técnico e tecnológico, com melhora da qualidade, nos diversos níveis e modalidades de ensino”. O público-alvo do Programa 1062 compreende “jovens e adultos que buscam formação profissional técnica e superior tecnológica, bem como professores da Educação Básica e da Educação Profissional”. O objetivo aqui mencionado não compreende todos os serviços prestados pela EPT, uma vez que a oferta de cursos FIC não foi abrangida no objetivo do Programa, nem mesmo a diversidade de objetivos dessa política, os quais, com raras exceções, não foram materializados em indicadores úteis e orientados por metas de médio, curto e longo prazos. Os dois indicadores previstos para aferir o desempenho do Programa são “Matrículas Iniciais na Educação Profissional de Nível Técnico” e “Matrículas Iniciais na Educação Profissional de Nível Tecnológico”, fruto da meta estabelecida no PNE 2001-2010, que previa a triplicação da oferta de EPT a cada cinco anos. Como se pode observar, os indicadores dificultam a mensuração do desempenho do programa federal, pois se tratam de indicadores: a) Abrangentes, na medida em que retratam, em nível nacional, o desempenho da educação profissional em seus diversos sistemas de ensino, isto é, retratam o desempenho das redes públicas federal, estadual e municipal, bem como da rede privada e dos serviços nacionais de aprendizagem; b) Insuficientes para avaliar as múltiplas dimensões de esforço e resultados (insumos, processos, produtos/serviços e impactos) do programa. O número de matrículas iniciais pode, no máximo, apontar para uma tendência de eficácia no cumprimento das metas do Programa (fase do produto), uma vez que engloba índices nacionais que vão além dos esforços em nível federal; e c) Inespecíficos, no que tange à capacidade de aferição dos impactos territoriais desejados com a sua implementação. Trata-se de um programa que prioriza o aproveitamento das potencialidades locais à medida que a expansão da oferta e a definição dos cursos de EPT estão voltadas ao atendimento de microrregiões e ao fomento dos arranjos produtivos locais. Diferentemente do atual PPA 2012-2015, o PPA 2008-2011 foi concebido de forma a detalhar ações, metas e valores aplicados a cada ano de vigência do Plano¹¹⁴. Inicialmente, com a promulgação da Lei nº 11.653/2008, o Programa 1062 previa um conjunto de 15 ações voltadas à EPT, contudo 20 se consolidaram mediante a aprovação das leis orçamentárias anuais (LOA). As ações orçamentárias concretizam um conjunto de objetivos e projetos de governo propostos ou incluídos no PPA ao longo de sua vigência. Dessa forma, foram incorporados à Matriz os dois índices citados para avaliar o Programa 1062, bem como 14 das 21 ações executadas no período da pesquisa (2009, 2010 e 2011), que se referem a projetos e atividades de responsabilidade da RFEPC, substrato das avaliações de desempenho da RFEPC, realizadas pela CGU nas AAC. O **Anexo D** detalha o conjunto de ações que compõe o Programa 1062, segundo código, descrição, produto esperado, finalidade/agente responsável e forma de implementação. O produto esperado configura um tipo de indicador.

5. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPC)

Firma o compromisso de integração em rede de CEFET, UNED, EAF, ETF e escolas vinculadas a universidades. A quantidade de finalidades e objetivos mostra a magnitude da política de EPT em nível federal. Conforme detalhado no **Anexo E**, as IFs devem, entre outros: (1) ofertar educação em todos os níveis e modalidades de ensino; (2) constituir-se como centro de excelência em ciências; (3) oferecer capacitação técnica de docentes; (4) estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo; (5) promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais; (6) orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, a partir de mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural, em cada Instituto Federal; (6) articular-se com os setores produtivos, principalmente na proposta de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas. A lei não estabelece os meios ou as formas necessárias para aferir o desempenho da RFEPC e avaliar a política desenvolvida pela RFEPC em todas as suas dimensões. Por esse motivo, as finalidades e objetivos estabelecidos na lei não compuseram a Matriz de Indicadores da Rede.

6. Termo “Acordo de Metas e Compromissos” (TAM)

Assinado em 2009 e 2010, o TAM é o compromisso estabelecido entre cada uma das IFs e a SETEC/MEC, com vistas ao alcance de 19 metas de gestão, voltadas à integração e ao estabelecimento de relações entre IFs, conforme exposto no **Anexo F**. A realização das metas está prevista para 2016, com validade estendida até 2022 e metas intermediárias em 2013. A vigência do acordo é de quatro anos, época em que será realizada nova repactuação. Cabe à SETEC, entre outros (1) criar um sistema de avaliação de cursos técnicos similar ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)^z, atualmente existente para os cursos superiores; (2) aferir o cumprimento das Metas e Compromissos acordados, mediante a conciliação dos registros acadêmicos e de gestão das IFs em 4 sistemas de monitoramento e avaliação do MEC: SIMEC/SISTEC/Censo/SIGA-EPT; (3) criar comissão de acompanhamento/supervisão do plano; (4) prover os institutos de créditos para a realização de despesas de capitas no valor médio de 2 milhões de reais por aluno matriculado e para atender a despesas correntes no valor de 7 mil e 200 reais por custo aluno médio anual; (5) propor a criação de cargos e funções; (6) instituir o banco de professores equivalentes e banco de técnicos administrativos de forma a garantir maior flexibilidade de contratação e reposição de servidores dentro de limites previamente estabelecidos para cada instituto. Ressalte-se a postura pró-ativa do SETEC/MEC em se comprometer a criar um sistema de avaliação de desempenho de alunos de cursos técnicos à semelhança do Enade, voltado aos alunos de cursos superiores e a criar mecanismos de institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação. Para melhor ilustrar as 19 metas do TAM, foram criadas as seguintes categorias: a) Desempenho, cujas metas estão ligadas às dimensões de esforço (excelência e execução) e de resultado (eficiência e eficácia); b) Formas de acesso na instituição; c) Pesquisa e extensão; e d) Adesão aos sistemas de gestão, monitoramento e avaliação do MEC. Ressalte-se que não há evidências de que foram realizados estudos prévios para validar os percentuais e números previstos em algumas metas desse acordo, como por exemplo, que o número de alunos matriculados deva atingir 90% do número de vagas ofertadas (Meta 1) ou que deva existir 20 alunos por professor (Meta 3). Tem-se, ainda, que as metas 4 a 17 guardam correspondência ao que está previsto em leis e decretos que regulamentam a RFEPCT, contudo não guardam correspondência com medidas que sejam capazes de estabelecer parâmetros claros de desempenho (*benchmark*). Por esse motivo, as metas propostas não fizeram parte da Matriz de Indicadores da Rede.

7. Manual para Produção e Análise de Indicadores da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Oficialmente lançado em 23 de janeiro de 2012, o Manual corporifica 12 indicadores de desempenho criados em 2005 e utilizados a partir de 2009 pela SETEC/MEC. Todos os indicadores fizeram parte da Matriz de Indicadores, pois foram objeto das avaliações de desempenho realizadas pela CGU nas AAC de 2009 a 2011. O Manual consolida a primeira iniciativa da SETEC em instituir um sistema de monitoramento e avaliação da EPT. Nas fases de identificação da Matriz e de análise dos relatórios de AAC, constatou-se que os indicadores ainda não revelam todas as dimensões de desempenho da Rede, não conseguem traduzir o encadeamento e a materialização da diversidade de metas e objetivos guardados nos normativos que tratam da RFEPCT, e, ainda, que carecem de aprimoramentos relacionados à qualidade da informação prestada, mas congregam um conjunto de esforços da tentativa de se mensurar o desempenho da Rede Federal.

Fonte: PNE 2001-2010, Projeto PNE 2011-2020, PDE/2007, PPA 2008-2011, Lei nº 11.892/2008, TAM e Manual para Produção e Análise de Indicadores da RFEPCT

^z O Enade avalia o rendimento dos alunos dos cursos de graduação, ingressantes e concluintes, em relação aos conteúdos programáticos dos cursos em que estão matriculados. O exame é obrigatório para os alunos selecionados e condição indispensável para a emissão do histórico escolar. A primeira aplicação ocorreu em 2004 e a periodicidade máxima com que cada área do conhecimento é avaliada é trienal. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=313>. Acesso em 01/02/2013.

Anexo C: Objetivos e metas propostos para a Educação Tecnológica e Formação Profissional - PNE 2001-2010

Educação Profissional e Tecnológica – Objetivos e metas	Anexo C
1. Estabelecer, dentro de dois anos, um sistema integrado de informações, em parceria com agências governamentais e instituições privadas, que oriente a política educacional para satisfazer as necessidades de formação inicial e continuada da força de trabalho.	
2. Estabelecer a permanente revisão e adequação às exigências de uma política de desenvolvimento nacional e regional, dos cursos básicos, técnicos e superiores da educação profissional, observadas as ofertas do mercado de trabalho, em colaboração com empresários e trabalhadores nas próprias escolas e em todos os níveis de governo.	
3. Mobilizar, articular e aumentar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de cursos básicos destinados a atender à população que está sendo excluída do mercado de trabalho, sempre associados à educação básica, sem prejuízo de que sua oferta seja conjugada com ações para elevação da escolaridade.	
4. Integrar a oferta de cursos básicos profissionais, sempre que possível, com a oferta de programas que permitam aos alunos que não concluíram o ensino fundamental obter formação equivalente.	
5. Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação de nível técnico aos alunos nelas matriculados ou egressos do ensino médio.	
6. Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de educação profissional permanente para a população em idade produtiva e que precisa se readaptar às novas exigências e perspectivas do mercado de trabalho.	
7. Modificar, dentro de um ano, as normas atuais que regulamentam a formação de pessoal docente para essa modalidade de ensino, de forma a aproveitar e valorizar a experiência profissional dos formadores.	
8. Estabelecer, com a colaboração entre o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho, as universidades, os CEFET, as escolas técnicas de nível superior, os serviços nacionais de aprendizagem e a iniciativa privada, programas de formação de formadores para a educação tecnológica e formação profissional.	
9. Transformar, gradativamente, unidades da rede de educação técnica federal em centros públicos de educação profissional e garantir, até o final da década, que pelo menos um desses centros em cada unidade federada possa servir como centro de referência para toda a rede de educação profissional, notadamente em matéria de formação de formadores e desenvolvimento metodológico.	
10. Estabelecer parcerias entre os sistemas federal, estaduais e municipais e a iniciativa privada, para ampliar e incentivar a oferta de educação profissional.	
11. Incentivar, por meio de recursos públicos e privados, a produção de programas de educação a distância que ampliem as possibilidades de educação profissional permanente para toda a população economicamente ativa.	
12. Reorganizar a rede de escolas agrotécnicas, de forma a garantir que cumpram o papel de oferecer educação profissional específica e permanente para a população rural, levando em conta seu nível de escolarização e as peculiaridades e potencialidades da atividade agrícola na região.	
13. Estabelecer junto às escolas agrotécnicas e em colaboração com o Ministério da Agricultura cursos básicos para agricultores, voltados para a melhoria do nível técnico das práticas agrícolas e da preservação ambiental, dentro da perspectiva do desenvolvimento auto-sustentável.	
14. Estimular permanentemente o uso das estruturas públicas e privadas não só para os cursos regulares, mas também para o treinamento e retreinamento de trabalhadores com vistas a inseri-los no mercado de trabalho com mais condições de competitividade e produtividade, possibilitando a elevação de seu nível educacional, técnico e de renda.	

Anexo C: Objetivos e metas propostos para a Educação Tecnológica e Formação Profissional - PNA 2001-2010 (continuação)

15. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à educação tecnológica e formação profissional.
- Educação Básica - Ensino Fundamental
25. Prever formas mais flexíveis de organização escolar para a zona rural, bem como a adequada formação profissional dos professores, considerando a especificidade do alunado e as exigências do meio.
- Educação Superior
10. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientela com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.
- Modalidades de Ensino Educação de Jovens e Adultos
15. Sempre que possível, associar ao ensino fundamental para jovens e adultos a oferta de cursos básicos de formação profissional.
17. Implantar, em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendam adolescentes e jovens infratores, programas de educação de jovens e adultos de nível fundamental e médio, assim como de formação profissional.
- Modalidades de Ensino Educação a Distância e Tecnologias Digitais
9. Promover, em parceria com o Ministério do Trabalho, as empresas, os serviços nacionais de aprendizagem e as escolas técnicas federais, a produção e difusão de programas de formação profissional a distância.
- Modalidades de Ensino Educação Especial
17. Articular as ações de educação especial e estabelecer mecanismos de cooperação com a política de educação para o trabalho, em parceria com organizações governamentais e não-governamentais, para o desenvolvimento de programas de qualificação profissional para alunos especiais, promovendo sua colocação no mercado de trabalho. Definir condições para a terminalidade para os educandos que não puderem atingir níveis superiores de ensino.
- Modalidades de Ensino Educação Indígena
15. Instituir e regulamentar, nos sistemas estaduais de ensino, a profissionalização e reconhecimento público do magistério indígena, com a criação da categoria de professores indígenas como carreira específica do magistério, com concurso de provas e títulos adequados às particularidades lingüísticas e culturais das sociedades indígenas, garantindo a esses professores os mesmos direitos atribuídos aos demais do mesmo sistema de ensino, com níveis de remuneração correspondentes ao seu nível de qualificação profissional.
19. Implantar, dentro de um ano, cursos de educação profissional, especialmente nas regiões agrárias, visando à auto-sustentação e ao uso da terra de forma equilibrada.
- Magistério da Educação Básica – Formação de Professores e Valorização do Magistério
20. Incluir em quaisquer cursos de formação profissional, de nível médio e superior, conhecimentos sobre educação das pessoas com necessidades especiais, na perspectiva da integração social.
24. Desenvolver programas de pós-graduação e pesquisa em educação como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades de ensino.
26. Criar, no prazo de dois anos, cursos profissionalizantes de nível médio destinados à formação de pessoal de apoio para as áreas de administração escolar, multimeios e manutenção de infraestruturas escolares, inclusive para alimentação escolar e, a médio prazo, para outras áreas que a realidade demonstrar ser necessário.

Fonte: PNA 2001-2010

Anexo D: Ações do Programa 1062 (Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica) PPA 2008-2011

Código *	Descrição	Produto	Finalidade/Responsável	Descrição
2992	Funcionamento da EPT	Aluno matriculado	Garantir a manutenção e custeio das IFs, visando assegurar o desempenho da sua finalidade precípua, proporcionando melhor aproveitamento do aluno e melhoria contínua de qualidade do ensino. RFEPECT	Manutenção das IFs, por meio da sua gestão administrativa, financeira e técnica, incluindo participação em órgãos colegiados que congreguem o conjunto dessas instituições, bem como manutenção de infraestrutura física por meio de obras de pequeno vulto que envolvam ampliação/reforma/adaptação e aquisição e/ou reposição de materiais, inclusive aqueles inerentes às pequenas obras, observados os limites da legislação vigente.
2994	Assistência ao educando	Aluno assistido	Suprir as necessidades básicas do educando, proporcionando condições para sua permanência e melhor desempenho na escola. Rede Federal	Fornecimento de alimentação, atendimento médico-odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência social ao educando, cuja concessão seja pertinente sob o aspecto legal e contribua para o bom desempenho do aluno na escola.
2E13	Reforma e modernização de infraestrutura física	Unidade modernizada	Possibilitar a modernização e a recuperação do patrimônio para o bom funcionamento de cursos e demais atividades desempenhadas pelas instituições federais de educação tecnológica. RFEPECT	Restauração/modernização das edificações/instalações, com vistas a um adequado estado de uso, por meio de reformas e adequações, bem como inclusive aqueles inerentes às pequenas obras, observados os limites da legislação vigente.
6301	Acervo bibliográfico para as IFs	Volume disponibilizado	Ampliar e atualizar o acervo bibliográfico das IFs. Rede Federal	Financiamento mediante a aprovação de projetos que identifiquem as deficiências existentes no acervo da instituição e proponha sua atualização e recomposição.
6358	Capacitação de recursos humanos da educação profissional	Servidor capacitado	Proporcionar aos docentes e profissionais de EPT (Gestores, Técnico-Administrativo, etc), oportunidade de capacitação, visando à melhoria da qualidade dos cursos e modalidades deste segmento educacional. Rede Federal	Capacitação mediante programação de cursos, seminários, oficinas, estágios-visita, teleconferências, etc., elaboração de materiais de capacitação, que proporcionem a constante atualização de conhecimentos dos profissionais que atuam na EPT.
6364	Veículos e transporte Escolar para as IFs	Veículo adquirido	Adquirir veículos para transporte de alunos, professores e técnicos, visando facilitar e melhorar o desempenho de atividades que contribuem para o êxito da EPT. Rede Federal	Transporte de alunos, professores e técnicos para visitas técnicas, microestágios, aulas práticas, contextualizadas, cursos de extensão, estudo de campo, desenvolvimento de pesquisas e monitoramento e acompanhamento de estagiários.
6380	Fomento ao desenvolvimento da EPT	Instituição apoiada	Promover a modernização e atualização das IFs, incluindo as que ofertam EPT no campo de modo a possibilitar a elevação de escolaridade de jovens e adultos, garantindo o ingresso dos que se encontram fora da escola formal e assegurando condições físicas/técnicas e administrativas para o desenvolvimento da nova política da EPT. Responsável: Rede Federal	Suporte para implementação da expansão e desenvolvimento referente à formação de alunos, expansão de vagas, modernização tecnológica de laboratórios, modernização do processo didático pedagógico, aquisição de máquinas, equipamentos e mobiliários. Além de apoio pedagógico a projetos de EPT do campo, e elevação de escolaridade de Jovens e adultos, incluindo capacitação de docentes, bolsas de trabalho para monitores, melhoria de infraestrutura, equipamentos e outros.

Fonte: PPA 2008-2011

Anexo D: Ações do Programa 1062 (Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica) PPA 2008-2011 (continuação)

Código*	Descrição	Produto	Finalidade/Responsável	Forma de implementação
7L90	Ampliação da infraestrutura física de IFs	Unidade construída/ampliada	Ampliar a infraestrutura física das IF de modo a possibilitar a elevação da oferta de vagas da educação profissional. Rede Federal	Construção e reforma de edifícios, aquisição de equipamentos, manutenção, serviços de terceirização, por meio de licitações de acordo com as legislações específicas
8252	EPT a distância – e-Tec	Vaga ofertada	Ampliar a oferta de cursos profissionais e tecnológicos a distância, desenvolvidos diretamente pelas instituições públicas de Educação Profissional e Tecnológica. Redes Públicas de EPT, inclusive Rede Federal	Desenvolvimento de cursos e metodologias para a EPT, em nível superior e de educação básica, para a ampliação da oferta nacional e difusão de padrões de qualidade, novas linguagens, metodologias e tecnologias de EPT na modalidade a distância, compreendendo desde a formação de recursos humanos para a produção de material até a contratação de serviços e realização de eventos.
8650	Reestruturação da RFEPCT	Unidade reestruturada	Reorganizar e integrar as IFs com vistas a ampliar a oferta de vagas da EPT, mediante a modernização de unidades e melhorar a qualidade do ensino. RFEPCT	Adequação das IFs, por meio de construção, ampliação, reforma, aquisição de imóveis, equipamentos e mobiliários.
10FU	Implantação da Escola Técnica Federal de Brasília	Escola implantada	Implantação de Instituição, mediante a construção e a compra de equipamentos e serviços que propiciem o funcionamento da Entidade. IFB	Implantação de IF, mediante a construção e a compra de equipamentos e serviços que propiciem o funcionamento da Entidade.
1H10	Expansão da Rede Federal de EPT	Unidade de ensino implantada	Ampliar a oferta de vagas da EPT mediante implantação de novas unidades de ensino, vinculadas aos IFs. Rede Federal	Construção, ampliação, reforma, aquisição de equipamentos e mobiliários das novas IFs.
20AW	Implementação e manutenção do sistema de informação da EPT	Subsistema implantado	Implementar e manter o Sistema de Informações da Educação Profissional (SIEP), visando garantir a uniformidade no tratamento das informações da Educação Profissional. Rede Federal	Implementação e Manutenção do Sistema de Informações da Educação Profissional (SIEP), composto por subsistemas de acompanhamento de egressos; das receitas e despesas; de avaliação institucional; e de currículos de EPT e do observatório da EPT e Mundo do Trabalho. Elaboração de material de divulgação e instrumentos para utilização do sistema.
2319	Prestação de serviços à comunidade Rede Federal	Pessoa atendida	Garantir uma maior aproximação junto à sociedade visando o desenvolvimento da cidadania e a integração da instituição com a comunidade, possibilitando a troca de experiências e a prática dos ensinamentos ministrados aos alunos. Rede Federal	Desenvolvimento de programas de assistência social a comunidades carentes, implementação de ações educativas e culturais, além de visitas, palestras e assessoria técnica a empresas, prefeituras, ONGs e associações.
4641	Publicidade de utilidade pública	-	Propiciar o atendimento ao princípio constitucional da publicidade, mediante ações que visam informar, esclarecer, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população ou segmento da população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios sociais, com o fim de melhorar a sua qualidade de vida. MEC	A ação se desenvolverá por meio de divulgação de conteúdos vinculados a objetivos sociais de interesse público, que assumam caráter educativo, informativo, de mobilização ou de orientação social, ou uma orientação à população que habilite ao usufruto de bens ou serviços públicos e que expresse, com objetividade e clareza, mediante a utilização de linguagem de fácil entendimento para o cidadão.

Fonte: PPA 2008-2011

Anexo D: Ações do Programa 1062 (Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica) PPA 2008-2011 (continuação)

Código*	Descrição	Produto	Finalidade/Responsável	Forma de implementação
4860	Formação de RH de nível técnico para indústria do petróleo	Técnico capacitado	Garantir a formação de mão de obra especializada visando o atendimento da demanda atual e futura da indústria do petróleo. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	Treinamento teórico e prático, inclusive em campos escolas, de mão-de-obra para a indústria do petróleo.
8270	Desenvolvimento e implementação do sistema nacional de certificação em EPT	Catálogo desenvolvido	Desenvolver o Sistema Nacional de Certificação Profissional para reconhecer e certificar competências do trabalhador na prática social e no trabalho. MEC	Definição de diretrizes curriculares do nível tecnológico utilizando estratégias de participação democrática como audiências públicas, consulta à comunidade acadêmica e organizações da sociedade civil que desenvolvem ações referentes à educação profissional, bem como rever os parâmetros curriculares nacionais de nível técnico implantados. Normalização de Competências Profissionais e regulamentação do Sistema de Certificação Nacional. Divulgação da concepção do Sistema Nacional de Certificação com a utilização de seminários nacionais e internacionais. Manutenção e divulgação dos Catálogos da EPT.
8652	Modernização das Redes Estaduais e Municipais	Escola modernizada	Possibilitar a modernização e a expansão de vagas nas Redes Públicas Estadual e Municipal de EPT Responsável: Redes Públicas Estadual e Municipal.	Apoiar os Estados, Distrito Federal e os Municípios na realização de iniciativas, tanto de infraestrutura física quanto pedagogia e de desenvolvimento de atividades educacionais, com vistas a propiciar modernização e expansão de suas redes de EPT.
8650	Contribuição da União/Aut. e Fund. para o Custeio do Regime de Previdência	-	Assegurar o pagamento da contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais. MEC	Pagamento da contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais.
2144	Ensino profissional nas regiões Cacaueiras	Aluno matriculado	Qualificar e capacitar recursos humanos visando à atuação em setores prioritários para o agronegócio do cacau e demais atividades geradoras de emprego e renda, contribuindo para o desenvolvimento regional. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Execução das atividades administrativas e pedagógicas das EMARCs nos cursos de formação técnica de nível médio nas áreas de agropecuária, agrimensura, agricultura, zootecnia, tecnologia de alimentos, turismo e hotelaria, bem como desenvolvimento de ações direcionadas à capacitação de mão-de-obra.
20RW*	Apoio à formação profissional e tecnológica	Bolsa concedida	Possibilitar a ampliação do acesso em instituições públicas e privadas, inclusive por meio de vagas gratuitas em cursos de EPT, de modo a contribuir para formação de mão-de-obra qualificada. Todas as Redes de EPT e Sistema "S".	Concessão de bolsas para a formação de estudantes e trabalhadores inscritos em cursos de educação profissional e tecnológica.

Fonte: PPA 2008-2011

* Incorporada na LOA2011, mediante a Lei nº 12.513, de 26/10/2011. Não fez parte da Matriz porque faz parte do plano de governo iniciado em 2012, período não abrangido pela pesquisa.

Anexo E: Finalidades e objetivos da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica previstos na Lei nº 11.892/2008

Das finalidades	Anexo E
1. Ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;	
2. Desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;	
3. Promover a integração e a verticalização da ed básica à ed. profissional e ed. superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os rec. de gestão;	
4. Orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;	
5. Constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;	
6. Qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;	
7. Desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;	
8. Realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;	
9. Promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente.	
Dos Objetivos dos Institutos Federais	
1. Ministar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos, garantindo o mínimo de 50% de suas vagas para atender esse objetivo, observado o conceito de aluno-equivalente.	
2. Ministar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;	
3. Realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;	
4. Desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;	
5. Estimular e apoiar proc. educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenv. socioeconômico local e regional;	
6. Ministras em nível de educação superior:	
6.1. Cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia, cuja ampliação da oferta podem ser justificadas pela comprovação das demandas sociais;	
6.2. Cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a ed. básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a ed. profissional, garantindo o mínimo de 20% de suas vagas para atender esse objetivo, observado o conceito de aluno-equivalente;	
6.3. Cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;	
6.4. Cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e	
6.5. Cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.	

Fonte: Lei nº 11.892/2008, que institui a RFEPCT cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

Anexo F: Metas de 1 a 9 quanto ao desempenho das instituições (Acordo de Metas e Compromissos 2009/2010)

Metas segundo dimensões de desempenho								Anexo F	
Meta	Descrição da Meta	Dimensão	Objeto de Mensuração	Indicador	Fórmula	Unid	Meta 2013	Meta 2016	
1	Alcance da meta mínima de 90% de eficiência da Instituição no ano de 2016, com meta intermediária de no mínimo 75% no ano de 2013, medida semestralmente, definindo-se aqui que, o índice de eficiência da Instituição será calculado pela média aritmética da eficiência de cada turma, medida pela relação entre o número de alunos regularmente matriculados e o número total de vagas de cada turma, sendo que este total de vagas é resultado da multiplicação das vagas ofertadas no processo seletivo pelo número de períodos letivos para cada uma dessas turmas.	Eficiência	Capacidade de prover a vaga	Relação Aluno/Vaga	Matriculados/Vagas ofertadas *100	%	75%	90%	
2	Alcance da meta mínima de 80% de eficácia da Instituição no ano de 2016, com meta intermediária de no mínimo 70% no ano de 2013, medida semestralmente, definindo-se aqui que, o índice de eficácia da Instituição será calculado pela média aritmética da eficácia de cada turma, medida pela relação entre o número de alunos concluintes e o número de vagas ofertadas no processo seletivo para cada uma dessas turmas.	Eficácia	Capacidade de prestar o serviço	Relação Concluinte/Vaga	Concluintes/Vagas ofertadas *100	%	70%	80%	
3	Alcance da relação de 20 alunos regularmente matriculados nos cursos presenciais por professor considerando-se, para efeito deste Termo de Acordo de Metas e Compromissos, os alunos dos cursos técnicos de nível médio (integrado, concomitante e subsequente), PROEJA, cursos de graduação (CST, licenciatura, bacharelado), de pós-graduação (lato sensu e stricto sensu) e de Formação Inicial e Continuada, em relação a todo quadro de professores ativos na Instituição. Para o cálculo desta relação, cada professor DE ou de 40 horas será contado como 01(um) professor e cada professor de 20 horas será contado como meio. O número de alunos dos cursos de FIC será corrigido pela multiplicação da carga horária semestral do curso, dividido por 400 horas	Eficiência	Alunos matriculados em cursos presenciais em relação à força de trabalho	Relação Alunos presenciais/docente	Alunos presenciais/docente	Decimal	20	20	
4	Manutenção de pelo menos 50% de matrículas no ensino técnico de nível médio, conforme disposto o disposto na lei nº 11.892/08, de 29 de dezembro de 2008.	Execução ¹	Alunos matriculados em cursos técnicos (AMTC)	Relação AMTC/Total de matriculados	AMCT/Total de matriculados*100	%	50%	50%	
5	Manutenção de pelo menos 20% de matrículas em cursos de licenciaturas e de formação de professores (CLFP) conforme o disposto na lei de nº 11.892/08, de 29 de dezembro de 2008.	Execução	Alunos matriculados (CLFP)	Relação Matriculados CLFP/Total de matriculados	Matriculados CLFP/Total de Matriculados*100	%	20%	20%	
6	Compromisso da oferta de curso de PROEJA (técnico e FIC) na	Execução	Vagas e	-	-	Nºvagas/	-	-	

Metas segundo dimensões de desempenho								Anexo F	
Meta	Descrição da Meta	Dimensão	Objeto de Mensuração	Indicador	Fórmula	Unid	Meta 2013	Meta 2016	
	perspectiva de promover a inclusão e atender a demanda regional, conforme o disposto no Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006		matrículas PROEJA			matric PROEJA			
7	Apresentação de em média pelo menos um projeto, com a efetiva realização de um programa de melhoria da qualidade da educação básica, por Campus, especialmente em apoio ao ensino médio inovador, direcionado às escolas, professores e alunos das redes públicas, até o início de 2011, e ampliação em pelo menos 10% ao ano dessas atividades, em parceria com os sistemas públicos de ensino	Execução ¹	Projetos para a melhoria da qualidade da Educação Básica	-	-	Número de projetos	-	-	
8	Programa de Formação Inicial e Continuada Implementação no Instituto Federal de cursos de Formação Inicial e Continuada e de programas de reconhecimento de saberes e competências profissionais para fins de certificação e acreditação profissional, em pelo menos, uma área ou eixo tecnológico	Execução	Oferta de cursos FIC	-	-	Vagas ofertadas em cursos FIC	-	-	
9	Implantação da modalidade Educação a Distância como atividade regular, no Instituto Federal	Execução	Oferta de cursos a Distância	-	-	Vagas ofertadas em EaD	-	-	
Metas de formas de acesso à instituição									
10	Forma de acesso ao ensino técnico: Adoção, até 2011, de formas de acesso assentadas em ações afirmativas que contemplem as realidades locais dos <i>Campi</i> .								
11	Forma de acesso ao ensino superior: Adoção, até 2011, de formas de acesso assentadas em ações afirmativas que contemplem as realidades locais dos <i>Campi</i> e adoção do ENEM para o acesso aos cursos de graduação.								
12	Forma de acesso às Licenciaturas: Adoção prioritária de vagas para professores das redes públicas, conforme preceitos legais e demandas da sociedade.								
Metas de extensão e pesquisa									
13	Programas de apoio a estudantes com elevado desempenho: Até 2011, criar programas de apoio a estudantes com elevado desempenho nos Exames Nacionais da Educação Básica (Prova Brasil, SAEB e ENEM) e olimpíadas promovidas pelo MEC.								
14	Pesquisa e Inovação: Até o início de 2011, apresentar pelo menos um projeto de pesquisa, inovação e/ou desenvolvimento tecnológico por Campus. A partir do número inicial médio de projetos ampliar em pelo menos 10% ao ano dessas atividades.								
15	Projetos de Ação Social: Até o início de 2011, apresentar e desenvolver em média um projeto de ação social de extensão, preferencialmente para populações e comunidades em situação de risco e ampliação dessas atividades em pelo menos 10% ao ano.								
16	Núcleo de Inovação Tecnológica: Implementação de Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) e programas de estímulo à organização cooperativa que incentivem a pesquisa, inovação e o empreendedorismo.								
17	Programas de Ensino, Pesquisa e Extensão intercampus e interinstitucionais nacionais e internacionais.								
Metas de adesão aos sistemas de gestão, monitoramento e avaliação do MEC									
18	SIMEC, SISTEC e Sistema de Registro de Preços do MEC: Aderir, a partir de 2010, ao diversos sistemas de gestão administrativa do MEC e do governo federal (SIMEC, SISTEC e Sistema de Registro de Preços do MEC) passando a alimentá-los com dados da instituição.								
19	SIGA-EPT: Aderir ao sistema acadêmico do MEC/SETEC (SIGA-EPT), ou a um sistema acadêmico que permita que sua base de dados seja importada por este.								

Fonte: Acordo de Metas e Compromissos firmado entre SETEC/MEC e cada instituição da RFEPCT

¹Execução também está relacionado ao esforço empreendido para realizar certo objetivo conforme processos, projetos e planos de ação ou regulamentos pré-estabelecidos²⁰

Anexo G: Descrição e definição detalhada dos padrões e critérios do *Joint Committee* utilizados na análise das Avaliações de Desempenho

Padrões e Critérios	
A Utilidade	Itens de verificação
A1 Identificação dos interessados	Os públicos do programa e equipe de auditoria devem ser identificados para que suas necessidades sejam atendidas
A2 Credibilidade do avaliador	A2.1 A equipe de auditoria deve ter treinamento adequado para realizar as avaliações A2.2 Especialistas podem ser necessários para realizar as avaliações
A3 Alcance e seleção das informações	A3.1 As informações coletadas devem ser suficientes para despertar o interesse dos públicos do programa A3.2 As informações coletadas devem ser suficientes para viabilizar o alcance dos objetivos das avaliações
A4 Identificação dos valores	Descrição clara dos procedimentos e técnicas utilizadas na análise das informações para que os públicos do programa estejam aptos a construir individual e coletivamente um julgamento baseado na mesma linha de abordagem adotada na avaliação. O substrato para a definição dos procedimentos e técnicas utilizadas é a Matriz de Indicadores da RFEPCT
A5 Clareza do relatório	A5.1 Descrição clara do contexto e dos objetivos do programa A5.2 Descrição clara do escopo A5.3 Descrição clara dos resultados A5.4 Descrição clara das conclusões
A6 Agilidade na produção e disseminação	Relatórios prévios e finais devem ser divulgados a tempo para propiciar a correção tempestiva dos problemas identificados
A7 Impacto da avaliação	O planejamento, a execução e a apresentação da avaliações devem incentivar a participação ativa e contínua dos interessados para aumentar a probabilidade de ser útil à organização
B Viabilidade	
B1 Procedimentos práticos	As recomendações devem ser elaboradas em conjunto para assegurar sua viabilidade
B2 Viabilidade política	O planejamento e a execução devem garantir a participação dos diversos grupos de interesse para estimular a cooperação entre as partes e a construção de um processo de responsabilidade compartilhada
B3 Custo-efetividade	Os resultados da avaliações justificam os recursos utilizados (tempo, dinheiro, servidores)
C Propriedade	
C1 Orientações para o serviço	As avaliações deve ser planejada para ajudar as instituições a discutir e atender efetivamente as necessidades dos interessados
C2 Acordos formais	As obrigações entre as partes formais de uma avaliação– o que deve ser feito, quando, como, por quem e quando – devem ser assumidas de comum acordo e por escrito para garantir o cumprimento e a negociação formal das condições
C3 Direitos dos indivíduos	A avaliação deve ser planejada e conduzida de forma a respeitar e proteger os direitos e o bem-estar dos indivíduos nela envolvidos.
C4 Relações humanas	Os auditores devem respeitar a dignidade e o valor do ser humano em suas interações com os interessados sem prejudicá-los

Padrões e Critérios	
C5 Avaliação completa e justa	Examinar e documentar os pontos fortes e fracos do programa dando ênfase nas boas práticas e estimulando a correção de desvios
C6 Apresentação dos resultados	As partes formais de uma avaliação devem assegurar o acesso ao relatório
C7 Conflito de interesses	O conflito de interesses deve ser enfrentado aberta e honestamente para que não comprometa os processos e resultados da avaliação
C8 Responsabilidade fiscal	A alocação e o gasto dos recursos devem ser justificados
D Precisão	
D1 Documentação do programa	Os procedimentos de coleta de dados devem ser descritos com clareza para facilitar a compreensão dos interessados
D2 Análise do contexto	A análise do contexto do programa deve servir para identificar prováveis influências nos seus processos e resultados
D3 Descrição e revisão de finalidades e procedimentos	As finalidades e os procedimentos da avaliação devem ser descritos de forma detalhada e revisados por seus pares
D4 Fontes de informações confiáveis	As fontes de informação devem ser indicadas para que possam ser aferidas
D5 Informações válidas	Os instrumentos de coleta de informações, inclusive relativos à extração de dados de sistemas informatizados, devem ser válidos
D6 Informações fidedignas	As informações obtidas, inclusive aquelas extraídas de sistemas informatizados, devem ser fidedignas
D7 Informações sistemáticas	As informações coletadas, processadas e apresentadas devem ser sistematicamente revistas por seus pares e todos os erros corrigidos
D8 Análise das informações quantitativas	Analisadas de forma apropriada e sistemática para que as perguntas sejam efetivamente respondidas
D9 Análise das informações qualitativas	Analisadas de forma apropriada e sistemática para que as perguntas sejam efetivamente respondidas
D10 Conclusões justificadas	As conclusões devem ser justificadas, utilizando os dados apresentados
D11 Relatório imparcial	Evitar distorções causadas por sentimentos pessoais ou preferências
D12 Meta-avaliação	A própria avaliação deve ser avaliada de maneira formal e somativa de acordo com essas e outras diretrizes pertinentes para que sua realização seja bem orientada e para que, ao término, os interessados possam conseguir identificar os pontos fortes e fracos das avaliações

Fonte: Adaptado de Worthen, Sanders e Fitzpatrick²³; Hedler²⁸ e Balbim et al²⁹

**Anexo H: Quantidade de relatórios que versaram sobre os indicadores da Matriz de Indicadores da RFEPCCT
Exercícios 2009, 2010 e 2011**

NORMATIVO	INDICADOR	OBJETO DE MENSURAÇÃO	2009	2010	2011
PNE 2001-2010/PPA 2008-2011	Índice de alunos matric. no Ensino Técnico de Nível Médio	Matrículas	1	0	1
PNE 2001-2010/PPA 2008-2011	Índice de alunos matric. no Ensino Tecnológico de Nível Superior	Matrículas	1	0	1
PPA 2008-2011/PDE/Ação 2992 Funcion.	Número de alunos matric. em todos os níveis e mod. de ensino	Matrículas	25	24	21
PPA 2008-2011/Ação 2994 Assistência estudantil	Número de alunos assistidos em todos os níveis e mod. de ensino	Aluno assistido	10	12	14
PPA 2008-2011/Ação 2E13 Reforma	Número de unidades modernizadas	Unidade modernizada	4	8	6
PPA 2008-2011/Ação 6301 Acervo bibliog	Número de volumes disponibilizados	Volume disponibilizado	6	11	12
PPA 2008-2011/Ação 6358 Capac profis.	Número de servidores capacitados	Servidor capacitado	6	10	10
PPA 2008-2011/Ação 6364 Veíc. e transp. escolar	Número de veículos adquiridos	Veículo adquirido	6	4	6
PPA 2008-2011/Ação 6380 Fomento	Número de instituições apoiadas	Instituição apoiada	6	2	8
PPA 2008-2011/Ação 7L90 Ampliação infraestrut.	Número de unidades ampliadas	Unidade ampliada	9	1	2
PPA 2008-2011/Ação 8252 E-TEC	Número de vagas ofertadas no ensino a distância	Vaga ofertada	4	2	3
PPA 2008-2011/Ação 8650 Reestruturação	Número de unidades reestruturadas	Unidade reestruturada	5	18	17
PPA 2008-2011/Ação 10FU Implant IFB	Uma escola implantada	Escola implantada	2	1	0
PPA 2008-2011/PDE/Ação1H10 Expansão	Número de unidades implantadas	Unidade implantada	6	19	12
PPA 2008-2011/Ação 20AW Implant SIEP*	Número de subsistemas implantados	Subsistema implantado	16	2	4
PPA 2008-2011/Ação 2319 Prest serviço à comum.	Número de pessoas atendidas	Pessoa atendida	2	0	5
Manual	Relação Candidato/Vaga	Capacidade de ofertar vagas	16	15	11
Manual	Relação Ingressos/Matrícula	Capacidade de renovação do quadro discente	15	15	8
Manual	Relação Concluintes/Matrícula	Capacidade de alcançar êxito	16	14	9
Manual	Índice de Eficiência Acadêmica/Concluintes	Capacidade de alcançar êxito	16	14	10
Manual	Índice de Retenção do Fluxo Escolar	Capacidade de formação no tempo planejado	17	13	8
Manual	Relação de Alunos/Docentes	Alunos matric. em relação à força de trab.	16	11	8
Manual	Índice de Titulação do Corpo Docente	Qualidade do corpo docente	14	11	10
Manual	Gastos Correntes por Aluno	Gasto individual médio por aluno	15	18	8
Manual	Percentual de Gastos com Pessoal	Gastos totais com Pessoal	16	11	8
Manual	Percentual de Gastos com Outros Custeios	Gastos totais com manutenção	16	11	6
Manual	Percentual de Gastos com Invest. em Relação aos Gastos Totais	Gastos totais com Investimento	16	11	9
Manual	Nº de Matric. classif. de acordo com a Renda Familiar Per Capita	Capacidade de inclusão social	13	13	5

Fonte: Relatórios de Auditoria Anual de Contas dos exercícios de 2009, 2010 e 2011.

Anexo I: Situação atual das providências tomadas pelos gestores para cumprimento das recomendações – Exercício 2009

Achados de Auditoria	Classe Status	Prazo de Atendimento	Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2009
Não apresentação da análise crítica dos indicadores de gestão solicitada no Acórdão nº 2.267/2005 do TCU.	Estruturantes Atendida	30/06/2010 31/12/2010	O Gestor deve receber os dados dos Institutos Federais, fazer e consolidar a análise dos indicadores e, por fim, enviar o item ao TCU, como complementação ao Processo de Contas da Secretaria na Gestão de 2009. Tal análise deverá, tanto quanto possível, contemplar uma evolução histórica dos indicadores.	Solicitou ao TCU a dilação do prazo de apresentação da análise crítica do desempenho da RFEPCT, dada a necessidade tempo para consolidação das informações prestadas pelas instituições de ensino. Considera-se a recomendação atendida, pois o TCU concedeu prazo e a Secretaria apresentou a avaliação de desempenho da Rede em momento posterior. Ressalte-se que a CGU analisará o conteúdo da avaliação em momento posterior, tendo em vista o decurso da AAC do exercício de 2009.
	Estruturantes Atendida	30/06/2010 30/06/2010	O Gestor deve reavaliar as metodologias de levantamento dos dados e de estruturação dos cálculos dos indicadores, com vistas a promover aprimoramentos no planejamento, na definição e na coleta dos dados e informações, consubstanciando, também, com elementos externos organizacionais que possam nortear ou agregar valores para a Rede Federal, criando um módulo no SIMEC.	
Não apresentação de análise crítica sobre os indicadores de desempenho determinados pelo TCU.	Estruturantes Atendida	31/08/2010 20/01/2011	Providenciar a construção de indicadores institucionais e de recursos humanos para o exercício de 2010, além daqueles preconizados pelo Acórdão TCU 2.267/2005, com a demonstração da metodologia e do cálculo utilizados.	Criou de grupo de trabalho e pediu prorrogação à CGU para 31/12/2010. Os indicadores foram aplicados, seus resultados analisados e constam do relatório de gestão de 2010.
	Estruturantes Atendida	31/08/2010 20/01/2011	Fazer constar do próximo Relatório de Gestão análise crítica dos resultados dos indicadores, comparando-os com os alcançados nos anos de 2008 e 2009.	
Relatório de Gestão não contempla indicador de desempenho definido pelo TCU	Gerais Atendida	31/12/2010 31/12/2010	Adotar providências para incluir no relatório de gestão o indicador "Número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda per capita familiar".	A situação não foi sanada, tendo sido tratada no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2010.
Divergências nos valores de empenhos liquidados registrados no SIAFI e informados na Prestação de Contas do exercício de 2009.	Estruturantes Atendida	31/08/2010 31/08/2010	Proceder às correções e complementações no Processo de Prestação de Contas do exercício de 2009, no tocante aos empenhos liquidados.	Apresentou dados corretos no Relatório de Gestão de 2010.
	Estruturantes Atendida	31/08/2010 31/08/2010	Estabelecer rotinas de controle para garantia da fidedignidade dos registros de Empenhos Liquidados no SIAFI.	O gestor adotou controles para checagem e confirmação das informações recebidas dos <i>Campi</i> .

Achados de Auditoria	Classe Status	Prazo de Atendimento	Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2009
Não atingimento das metas previstas para a Ação 4572.	Gerais Atendida	31/12/2010 31/12/2010	Recomendamos ao IF que efetue o planejamento adequado nas contratações e cronogramas para realização de capacitação, de modo a permitir o cumprimento das metas estabelecidas.	Elaborou nova política de capacitação dos servidores; revisou o plano de contratação de programas de capacitação, bem como o uso de novas tecnologias (videoconferência), para atingir o maior número de servidores com economicidade e racionalidade; adquiriu recursos necessários para viabilizar a videoconferência para todos os <i>Campi</i> em operação em 2010, o que significa incremento de capacitação e/ou treinamento interno, desenvolvido pelas coordenações do IF.
Não atingimento das metas previstas para a Ação 6358.	Gerais Atendida	31/12/2010 31/12/2010	Recomendamos efetuar o planejamento adequado nas contratações e cronogramas para realização de capacitação, de modo a permitir o cumprimento das metas estabelecidas.	O IF elaborou nova política de capacitação dos servidores revendo seu planejamento para contratações de programas de capacitação, e passou a utilizar novas tecnologias, como videoconferência, para atingir o maior número de servidores com economicidade e racionalidade. Foram adquiridos os recursos necessários para viabilizar a videoconferência para todos os <i>Campi</i> em operação em 2010, o que significa incremento de capacitação e/ou treinamento interno desenvolvido pelas coordenações da Instituição.
Inconsistência nos componentes de cálculo dos indicadores de gestão.	Gerais Atendida	31/12/2010 31/12/2010	Que o IF adote providências no sentido de que os dados primários, oriundos de suas diversas áreas, expressem fidedignamente as situações/informações utilizadas para o cálculo dos Indicadores de Desempenho fixados no Acórdão nº 2267/2005 do TCU, evitando comprometer a validade dos indicadores em questão.	Substituiu o conteúdo do Relatório de Gestão 2009 que trata da apresentação dos componentes de cálculo dos indicadores. Portanto, considera-se a recomendação atendida.
	Gerais Atendida	31/12/2010 31/12/2010	Encaminhar à CGU-Regional, após as devidas alterações, a fim de ser apensado ao Processo de Prestação de Contas do Instituto - exercício 2009.	
Divergências entre a execução física dos programas da unidade no SIGPLAN e a informada no Relatório de Gestão 2009.	Gerais Atendida	31/12/2010 31/12/2010	Manter atualizadas as informações no sistema SIMEC, que, de acordo com a Portaria MEC nº 731, de 22/07/2009, alimenta o sistema SIGPLAN, para que as informações sistêmicas estejam em consonância às metas executadas pela unidade.	Com base em documentos apresentados pelo gestor, a CGU considera a recomendação atendida.

Achados de Auditoria	Classe Status	Prazo de Atendimento	Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2009
Ausência de regulamento específico para a concessão de bolsas de estudos e monitoria; atuação de bolsistas em áreas administrativas da Entidade; concessão de bolsas estudantis a alunos em estágios curriculares e pagamentos de bolsas estudantis para a capacitação de servidores em cursos de graduação e pós-graduação, sem total aderência à ação do orçamento utilizada para a despesa.	Gerais Atendida	30/10/2010 30/10/2010	Diante do exposto, recomendamos ao IF o que segue: a) Regularizar a concessão de bolsas de estudos e monitoria. b) Abster-se de conceder bolsa para alunos atuarem em atividades administrativas da Entidade, com o fim de suprir a necessidade de mão- de-obra. c) Abster-se do pagamento de bolsas estudantis a alunos que devam estar recebendo por estágio. d) Abster-se do pagamento de bolsa estudantil a servidores do Instituto em ação orçamentária destinada a beneficiar os alunos do Instituto.	Elaborou proposta de regulamento sobre a Política de Assistência Estudantil (concessão de bolsas de estudos e monitorias), com a participação das coordenações de assistência estudantil dos diversos <i>Campi</i> , a submeteu à apreciação do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Agora a proposta segue para apreciação do Colégio de Dirigentes, antes de ser submetida ao Conselho Superior. Portanto, considera-se a recomendação atendida.
Dados sobre execução física e financeira das Ações vinculadas aos Programas sem elementos que se permita identificar a que se referem em termos de projetos, atividades executadas, pessoas atingidas/beneficiadas e/ou objetos realizados em cumprimento à missão institucional da Entidade.	Estruturantes Atendida	30/07/2010 30/07/2010	Nos próximos relatórios de gestão, se for verificado algum desvio relevante no cumprimento das metas fixadas, para mais ou para menos, e não for possível a reprogramação, fazer constar os esclarecimentos necessários para elucidar as dúvidas porventura suscitadas na leitura dos dados lançados no relatório.	Comprometeu-se a cumprir a recomendação, o que será objeto de verificação na auditoria anual de contas do exercício seguinte.

Achados de Auditoria	Classe Status	Prazo de Atendimento	Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2009
Inconsistência dos dados de gastos utilizados para cálculo dos indicadores que refletem o custo-aluno e os percentuais de gastos com pessoal, outros custeios e investimentos/inversões financeiras.	Estruturantes Atendida	30/07/2010 25/07/2012	Proceder ao recálculo dos indicadores de desempenho que usaram os dados equivocados acima e enviar à CGU, antes do envio ao TCU, para controle do atendimento à recomendação e aferir a confiabilidade dos dados. Após a confirmação, enviar ao TCU, com pedido para anexação ao processo de contas, em substituição às folhas onde estão os indicadores com os valores dos resultados de erros.	O gestor não apresentou novas manifestações a respeito. Por ocasião da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2011, foram testados 4 indicadores. Desta análise constatou-se a confiabilidade dos 4 indicadores testados.
	Estruturantes Atendida	30/07/2010 30/07/2010	Quando da ocasião do cálculo dos indicadores relativos à gestão 2010, que comporá o respectivo relatório de gestão do processo de contas desse citado exercício, fazer as devidas revisões nos cálculos e indicar quais os elementos e subelementos de despesas foram utilizados nos cálculos, mantendo memória de cálculo arquivada para fins de controle dos órgãos competentes.	O gestor declarou adotar a medida, que será objeto de verificação na auditoria anual de contas de 2010.
Falta de representatividade do indicador que retrata a distribuição, por renda familiar, dos alunos matriculados em descumprimento a recomendação contida nos Relatórios de Auditoria nº 208548 (item 1.1.1.2) e nº 224768 (item 2.1.2.1), relativos às avaliações de gestão dos exercícios de 2007 e 2008, respectivamente.	Estruturantes Atendida	30/07/2010 31/12/2010	Reitera-se a recomendação anterior da CGU no sentido de que: "Quando da elaboração dos indicadores de gestão que representam a distribuição do número de alunos matriculados, classificados de acordo com a renda per capita familiar, utilizar a totalidade de alunos matriculados no IF, de forma a possibilitar a avaliação da inclusão social de estudantes de baixa renda, proporcionada pelos programas e ações de governo executados pela Entidade.	Implementou a aplicação de questionário de pesquisa socioeconômica no ato da matrícula.

Achados de Auditoria	Classe Status	Prazo de Atendimento	Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2009
Estabelecimento de indicadores carecendo de análises estruturadas que contemplem as principais atitudes do gestor desencadeadas durante o exercício, como também os fatores externos positivos que contribuíram para o atingimento dos resultados alcançados e negativos que representaram óbices para o alcance ou aprimoramento das metas fixadas.	Estruturantes Prorrogada	31/05/2010 1/4/2013	Recomendamos reavaliar as metodologias de levantamento dos dados e de estruturação dos cálculos dos indicadores, com vistas a promover aprimoramentos no planejamento, na definição e na coleta dos dados e informações, consubstanciando, também, com elementos externos organizacionais que possam nortear ou agregar valores para a instituição. Recomendamos que tais levantamentos sejam realizados periodicamente durante o próprio exercício, pelo menos trimestralmente por todos os <i>Campi</i> , de modo a colher subsídios e elementos técnicos que possam ser divulgados por meio de relatórios gerenciais semestrais.	Por ocasião da reunião de revisão do PPP, ficou acordado que o gestor buscará aprimorar os indicadores, em que peses seguir metodologia do MEC.
Execução de despesas fora dos limites orçamentários previstos e remanejamento de recursos entre dotações, sem a prévia autorização legislativa.	Estruturantes Cancelada	31/12/2010 31/12/2010	Abstenha-se de realizar despesas fora dos limites orçamentários previstos, evitando, assim, a transposição, remanejamento ou a transferência de recursos entre as suas dotações orçamentárias ou entre órgãos, sem a prévia autorização legislativa.	O Gestor esclareceu que após a publicação da lei de criação dos institutos houve a unificação das Unidades Gestoras (UG) já existentes. Porém, essa unificação se deu no SIAFI somente em 2010, após o encerramento do exercício de 2009. Assim, cancela-se a recomendação.
Ausência de critérios objetivos para enquadramento de aluno em situação de vulnerabilidade socioeconômica.	Estruturantes Atendida	01/09/2010 31/12/2010	Adotar critérios objetivos para a seleção dos alunos a serem beneficiados com as Políticas de Assistência Estudantil.	Adotou critérios objetivos para a seleção dos alunos a serem beneficiados com as Políticas de Assistência Estudantil.

Fonte: Adaptado do Plano de Providências Permanente das Instituições de Ensino. Data de Referência: 19/4/2013

* Toda declaração, informação ou apresentação de documentos pelos gestores foi realizada formalmente.

Anexo J: Situação atual das providências tomadas pelos gestores para cumprimento das recomendações – Exercício 2010

Achados de Auditoria	Classe Status	Prazo de Atend.	Texto da Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2010
Indicadores insuficientes para a tomada de decisões gerenciais.	Estruturantes Em análise	30/12/2011 31/03/2012	Recomendamos que as fórmulas de cálculo dos índices institucionais sejam revistas, inserindo-se nelas os dados referentes à execução real dos programas.	Apresentou quadro com sete indicadores institucionais no Relatório de Gestão 2011 que serão objeto de análise em ação de controle.
Índice insatisfatório de execução das ações orçamentárias pela UJ.	Gerais Enviada	30/06/2011 30/06/2011	Inserir nos próximos relatórios de gestão análise crítica sobre a execução das ações de governo sob a responsabilidade da UJ, a qual aborde os motivos que ensejaram o não atingimento das metas físicas/financeiras pela instituição.	Aguarda manifestação do gestor.
Falta de elaboração e apresentação de indicadores de gestão, conforme previsto no Acórdão TCU nº 2267/2005.	Estruturantes Enviada	31/12/2011 31/12/2011	Implantar setor próprio para a elaboração e acompanhamento dos indicadores de gestão necessários gestão da Unidade, fazendo constar no próximo relatório de gestão as informações necessárias de indicadores, especialmente atendendo ao quanto previsto na legislação.	Não houve manifestação do gestor.
Ausência, no relatório de gestão, de indicador definido pelo TCU.	Gerais Atendida	31/12/2011 31/07/2012	Adotar providências para incluir no relatório de gestão o indicador "Número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda per capita familiar" conforme o item 9.1.1.11 do Acórdão nº 2.267/2005 - Plenário.	Apresentou o indicador no Relatório de Gestão de 2011.
Divergência entre as informações prestadas no Relatório de Gestão com os dados do SIAFI em relação à execução financeira dos Programas e Ações de Governo sob a responsabilidade do IF .	Estruturantes Atendida	31/12/2011 31/12/2011	Apresente nas próximas contas os resultados orçamentários, físicos e financeiros alcançados pela gestão, com base em informações de programação e execução orçamentária, física e financeira, considerando todos os programas de governo executados pela UJ, utilizando como critério de seleção, no SIAFI, o "Órgão da UG Executora".	O Gestor declara que as informações dos Programas Governamentais e as despesas liquidadas foram extraídas do SIAFI GERENCIAL, conforme orientação da Setorial Contábil/MEC.

Achados de Auditoria	Classe Status	Prazo de Atend.	Texto da Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2010
Divergência nas informações prestadas no Relatório de Gestão em relação à execução das metas físicas e financeiras de Ações de governo da Unidade.	Estruturantes Em análise	30/09/2011 30/09/2011	Instituir, formalmente, a descentralização do processo de planejamento e controle das metas físicas e financeiras da unidade, definindo as responsabilidades de cada agente no processo.	Designou comissão responsável por definir e propor sistemática de acompanhamento e avaliação da execução das metas físicas previstas para cada Ação dos Programas do Governo Federal, visando subsidiar a elaboração da proposta orçamentária anual e do Relatório de Gestão deste Instituto Federal. A comissão propôs uma sistemática de acompanhamento, observando o detalhamento do quantitativo, a descrição das fontes e a análise crítica dos dados. Portanto, a recomendação atendida parcialmente, haja vista que não se verifica a definição das responsabilidades de cada agente envolvido no processo.
	Gerais Em análise		Dar ciência imediata aos agentes inseridos no processo de planejamento e controle das metas da unidade do teor da DN 108/2010-TCU, do modo a possibilitar o acompanhamento efetivo e tempestivo dos resultados da entidade, colaborando assim para a fidedignidade das informações constantes do próximo Relatório de Gestão.	Apresentou proposta ao Colégio de Dirigentes. A Assessoria de Informações e Dados Institucionais concentrará as informações para consolidação do Relatório de Gestão. Nota-se a iniciativa no sentido de envolver o Colégio de Dirigentes, mas ainda não se tem claramente quais são os agentes efetivamente inseridos no processo e suas respectivas responsabilidades. Portanto, a recomendação está atendida parcialmente.
	Gerais Em análise		Implantar, formalmente, rotina de acompanhamento periódico dos resultados obtidos pela instituição, por cada programa e ação de governo executada, obedecendo ao prescrito no art. 1º da Portaria nº 198/2005-MPOG.	Ficou estabelecida a necessidade de apresentação pelos Campi, com periodicidade quadrimestral, da execução física e financeira das ações planejadas para consolidação pelas respectivas Unidades Administrativas responsáveis pelos programas. Depreende-se a iniciativa da instituição na tentativa de reformular a sistemática de acompanhamento. Ocorre que não ficou claro a conexão entre os programas e ações de governo e o detalhamento das dimensões sistêmicas criadas pela Instituição, o que pode ocasionar distorções na coleta e tratamento dos dados que comporão os resultados. Portanto, considerando subsistir a necessidade de estabelecimento de uma relação clara entre as ações de governo e as dimensões sistêmicas, a recomendação está atendida apenas parcialmente.
Detalhamento insuficiente das fórmulas e do processo de cálculo dos indicadores de gestão apresentados no Relatório de Gestão 2010.	Gerais Em análise	30/09/2011 30/09/2011	Detalhar em documento próprio cada componente das fórmulas dos indicadores do Relatório de Gestão, definindo de forma clara e objetiva o que se inclui ou se exclui para o seu cômputo;	Atualizou os procedimentos relativos ao ensino para o Relatório de Gestão 2011. Em função do banco de dados relativos à coleta de dados de 2010 vinculados ao ensino não ser estático, os valores apresentados no Relatório de Gestão 2010 são considerados todos válidos e legítimos pela Pró-Reitoria de Ensino, uma vez que representam um retrato do momento em que foram coletados. Os resultados relativos a 2011 serão analisados quando da elaboração

Achados de Auditoria	Classe Status	Prazo de Atend.	Texto da Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2010
				<p>de Relatório de Gestão 2011, podendo-se adiantar que, dada a estaticidade do banco de dados e a automatização de extração dos dados que estão sendo providenciadas por meio de módulo específico da instituição de ensino, não haverá mais divergências entre os dados coletados e os dados auditados. A inexistência de um banco de dados estático relativo ao momento da coleta dos dados dificultava consideravelmente a validação dos dados, uma vez que os procedimentos sofriam alterações em função de operações de cancelamento, evasão, jubramento ou conclusão realizadas pelas Diretorias Acadêmicas, relativas ao fechamento do ano letivo. Portanto, reitera-se a recomendação pela não implementação plena da recomendação, haja vista que o novo módulo do sistema necessita ser validado e não há informação sobre a definição detalhada dos componentes das fórmulas dos indicadores.</p>
			<p>Registrar em documento próprio o processo de cálculo dos indicadores, com a respectiva memória do cálculo de cada componente que possa permitir a auditabilidade dos mesmos;</p>	<p>O gestor informou que cálculo de indicadores do Relatório de Gestão 2010 relativos ao ensino foi realizado com base nos dados extraídos do sistema acadêmico próprio, o que, dada a dificuldade na permanência temporal dos valores informados, contribuiu para a fragilidade do cálculo. Segundo ele, os resultados para 2011 seguirão uma sistemática mais rígida, pois será desenvolvido o módulo "Relatório de Gestão" que automatizará todo o processo de extração de dados e de geração de indicadores relativos ao ensino. Como o módulo do sistema ainda está em desenvolvimento, entende-se que a recomendação ainda não foi atendida.</p>
			<p>Explicitar em documento próprio a fonte originária de onde é coletada cada parcela dos componentes que contribuem para a construção do resultado do indicador, podendo-se, se for o caso, até salvar as telas de sistema em meio físico ou magnético.</p>	<p>O gestor informa que o modulo "Relatório de Gestão" será a fonte originária de todos os dados relativos ao ensino. Em que pese a iniciativa de criação de módulo específico e aperfeiçoamento do sistema de sistema próprio da instituição, extrai-se das informações apresentadas pelo Gestor que o referido sistema ainda está em desenvolvimento. Ademais, nem todos os indicadores são originários de dados do sistema próprio abrangem todos os indicadores da Rede Federal. Portanto, a recomendação ainda não está atendida.</p>
			<p>Desenvolver uma forma de se arquivar um espelho da base de dados no momento do cálculo dos indicadores, para possibilitar a auditabilidade de cada valor em momento futuro</p>	<p>O gestor está desenvolvendo novo módulo em sistema acadêmico próprio, denominado "Relatório de Gestão" que extrairá, automaticamente, sem interferência humana, todos os dados do sistema acadêmico, fazendo um espelho da base de dados no momento do cálculo dos indicadores. Os relatórios que estão sendo implementados permitirão auditorias futuras numa base de dados estática, o que sanará o problema de alterações de dados (novas</p>

Achados de Auditoria	Classe Status	Prazo de Atend.	Texto da Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2010
				matrículas, cancelamentos ou desligamentos de estudantes) posteriores ao período da coleta de dados. Os resultados serão analisados quando da elaboração de Relatório de Gestão 2011. O fato de o sistema acadêmico utilizado ser do próprio instituto, há dificuldades em se apropriar alguns dados, o que demanda tempo para análise das tabelas e programação do sistema que está sendo desenvolvido. A utilização do módulo de Relatório de Gestão facilitará consideravelmente a extração de dados e acabará com a inconsistência de valores na auditoria dos indicadores e demais informações prestadas. Como o módulo do sistema ainda está em desenvolvimento, entende-se que a recomendação ainda não foi atendida.
			Em cada um dos indicadores constantes do próximo Relatório de Gestão, mencionar para qual Programa/Ação de governo o mesmo é aplicável.	O gestor informou que o Planejamento 2011 já foi elaborado de forma atender a este requisito, de modo que para o Relatório de Gestão referente ao exercício 2011, estas informações estarão automaticamente vinculadas. Os resultados serão analisados quando da elaboração de Relatório de Gestão 2011. A unidade informa que a vinculação já foi providenciada, mas não traz comprovação da implementação. Portanto, reitera-se a recomendação pela não implementação plena.
Indicadores de Desempenho sem resultados individualizados por Campus e sem série histórica que permita avaliar a evolução na gestão de cada Campus.	Estruturantes Em análise	31/12/2011 31/12/2011	Por ocasião da elaboração dos próximos Relatórios de Gestão de exercícios vindouros, para cada um dos indicadores citados, criar uma coluna para demonstrar o resultado individualizado por Campus, sem prejuízo da revelação do resultado geral do IF como um todo.	O gestor apresentou as informações requeridas relatório de gestão 2011, contudo aguardamos o atendimento a outras recomendações do PPP para concluirmos a análise.
Inconsistência dos dados de gastos utilizados para cálculo dos indicadores que refletem o custo-aluno e os percentuais de gastos com pessoal, outros custeios e investimentos/inversões financeiras.	Estruturantes Em análise	31/12/2011 31/12/2011	Por ocasião da elaboração dos próximos Relatórios de Gestão de exercícios vindouros, para cada um dos indicadores citados, utilizar os dados corretos relativos aos gastos correntes, de capital e total a fim de não comprometer a confiabilidade dos indicadores de eficiência da gestão.	O gestor apresentou as informações requeridas relatório de gestão 2011, contudo aguardamos o atendimento a outras recomendações do PPP para concluirmos a análise.
Dados sobre a execução física sem elementos que permitam identificar a	Estruturantes Em análise**	31/12/2011 31/12/2011	Por ocasião da elaboração dos próximos Relatórios de Gestão de exercícios vindouros, no campo	O gestor apresentou as informações requeridas relatório de gestão 2011, contudo aguardamos o atendimento a outras recomendações do PPP para concluirmos a análise.**

Achados de Auditoria	Classe Status	Prazo de Atend.	Texto da Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2010
que se referem em termos de projetos, atividades executadas, pessoas beneficiadas e/ou objetos realizados em cumprimento à missão institucional da Entidade.			apropriado, ao invés de indicar simplesmente "UNIDADE", descrever o objeto a que se referem as metas fixadas e realizadas de cada Programa/Ação, tais como: "obras realizadas", "alunos formados", "curso prestado", "cliente atendido" etc.**	
Não atingimento das metas estabelecidas na execução de programas, sem as respectivas justificativas e informações a respeito das providências adotadas.	Gerais Reiterada	31/12/2011 31/12/2011	Que o IF, envide esforços no sentido de atingir as metas fixadas para execução dos programas de governo.	Aguarda manifestação do gestor.

Fonte: Adaptado do Plano de Providências Permanente das Instituições de Ensino. Data de Referência: 19/4/2013

* Toda declaração, informação ou apresentação de documentos pelos gestores foi realizada formalmente.

** Há quatro achados de auditoria da mesma unidade e quatro recomendações, que se referem às Ações 2992, 1H10, 2E13 e 8650 -

Anexo L: Situação atual das providências tomadas pelos gestores para cumprimento das recomendações – Exercício 2011

Achados de Auditoria	Classe/Status	Prazo de Atend.	Texto da Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2011
Ausência de indicadores próprios para avaliar o desempenho da SETEC.	Estruturantes Prorrogada	31/10/2012 31/12/2013	A SETEC deve criar indicadores próprios para avaliação de seu desempenho, atentando que tais indicadores devem possuir os seguintes quesitos: de utilidade (completude e validade) e de mensurabilidade (comparabilidade, economicidade, auditabilidade, acessibilidade e compreensão) e dessa forma, serem úteis para a tomada de decisões.	1. Contratou consultores para mapear processos e propor indicadores de avaliação das atividades-meio, no que couber, com previsão de um ano de atividades. 2. Monitorou e avaliou a execução do "Alinhamento Estratégico" da Secretaria. 3. Concluiu a elaboração e aplicação de indicadores da Rede Federal. Portanto, o prazo de atendimento da recomendação foi prorrogado para viabilizar seu pleno atendimento.
Indicadores do Programa 1062 são insuficientes para proporcionar informações sobre o seu desempenho.	Estruturantes Prorrogada	31/10/2012 31/12/2013	A SETEC deve propor o aperfeiçoamento dos indicadores do Programa 2031 com foco na estruturação de métodos, técnicas e instrumentos que possibilitem a correta aferição dos processos e dos resultados esperados.	Realizou estudos dos indicadores utilizados pela Secretaria no monitoramento das ações relacionadas, objetivando a identificação dos indicadores a serem propostos para o Programa 2031 e ações suas respectivas ações: 20RG, 6380, 6358, 20RW, 8252, 8652, 20RL, 2994, 6330. Portanto, o prazo de atendimento da recomendação foi prorrogado para viabilizar seu pleno atendimento.
Os indicadores de desempenho da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foram implementados sem fundamentação em estudos prévios e não estão sendo utilizados para tomada de decisões e para a melhoria da gestão.	Estruturantes Prorrogada	31/10/2012 31/12/2013	Criar Grupo de Trabalho com servidores do MEC e da Rede Federal para realização dos estudos necessários à proposição da nova matriz de indicadores.	1. Criou Grupo de Trabalho composta por servidores da Secretaria e da Rede Federal, a fim de realizar estudo para a proposição de nova matriz de indicadores, seguindo as fundamentações teóricas e metodológicas constantes do guia de elaboração de indicadores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (providência concluída). 2. Realizou, no exercício de 2013, projeto piloto de aplicação de indicadores resultantes do trabalho do GT em algumas IFs. Portanto, o prazo de atendimento da recomendação foi prorrogado para viabilizar seu pleno atendimento.
		31/10/2012 31/12/2013	Aperfeiçoar o SISTEC de forma a validar as informações registradas pelas Instituições de ensino.	1. Criou estrutura centralizada de gestão do sistema na Secretaria. 2. Elaborou relatório circunstanciado e qualificado de falhas do sistema, que possibilite a construção de uma agenda com a equipe de desenvolvimento da Diretoria de Tecnologia da Informação/MEC para a sua correção. 3. Construiu metodologia para a análise de risco, que contemple amostragem na população de dados para acompanhamento e avaliação das IFs. Portanto, o prazo de atendimento da recomendação foi prorrogado para viabilizar seu pleno atendimento.

Achados de Auditoria	Classe/Status	Prazo de Atend.	Texto da Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2011
		31/10/2012 31/12/2013	Desenvolver uma metodologia de gestão de risco que permita a auditoragem dos dados do SISTEC.	1. Criou estrutura centralizada de gestão do sistema na Secretaria. 2. Elaborou relatório circunstanciado e qualificado de falhas do sistema, que possibilite a construção de uma agenda com a equipe de desenvolvimento da Diretoria de Tecnologia da Informação/MEC para a sua correção. 3. Construiu metodologia para a análise de risco, que contemple amostragem na população de dados para acompanhamento e avaliação das instituições da Rede Federal. Portanto, o prazo de atendimento da recomendação foi prorrogado para viabilizar seu pleno atendimento.
Permanência do cumprimento parcial dos Acórdãos nºs 2.267/2005 – Plenário, 360/2006 – Plenário, 220/2008 – 1ª Câmara, 2.375/2008 – 1ª Câmara, 2.572/2010 – 2ª Câmara, 104/2011 – Plenário.	Atuação junto a outros órgãos Prorrogada	30/10/2012 31/10/2013	Revisar e propor nova matriz de indicadores de desempenho da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com base em fundamentações teóricas e metodológicas, que possibilitem uniformizar conceitos, classificações e nomenclaturas e que permitam a construção e a seleção de indicadores que melhor se adaptem ao conceito de desempenho da Rede Federal.	1. Criou Grupo de Trabalho composto por servidores da Secretaria e da Rede Federal, a fim de realizar estudo para a proposição de nova matriz de indicadores, seguindo as fundamentações teóricas e metodológicas constantes do guia de elaboração de indicadores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (providência concluída). 2. Realizou, no exercício de 2013, de projeto piloto de aplicação de indicadores resultantes do trabalho do GT em algumas instituições da rede. Portanto, o prazo de atendimento da recomendação foi prorrogado para viabilizar seu pleno atendimento.
Informações desatualizadas no Relatório de Gestão e dados equivocados nas informações sobre a execução física das ações realizadas pela UJ.	Estruturantes Atendida	31/12/2012 31/12/2012	A SETEC deve utilizar os dados mais recentes à disposição para serem informados no seu Relatório de Gestão, revisando todas as informações colocadas em seu conteúdo.	1. Constituiu comissão responsável pelo planejamento e organização dos trabalhos de elaboração do Relatório, a partir de DEZ/2012. 2. Participou de cursos preparatórios a serem oferecidos pelo TCU ou CGU; 3. Constituiu grupos de estudos para discussão do novo regramento definido pelo TCU. Portanto, o prazo de atendimento da recomendação foi prorrogado para viabilizar seu pleno atendimento.
Indicador de Desempenho cujos resultados são inconsistentes com os dados primários.	Geral Atendida	30/06/2012 30/06/2012	Que a Instituição proceda levantamento cadastral da titulação de todos os docentes e respectiva atualização perante o Sistema Siape.	O Gestor apresenta lista dos profissionais, extraída do SIAPE, com a atualização do nível de escolaridade. Com o objetivo de confirmar as informações encaminhadas, procedemos consulta ao SIAPE, em 15/04/2013, transação GRCOSERESC, de modo a obter o quantitativo de servidores com mestrado e doutorado, bem como efetuamos consultas no nível de escolaridade da lista encaminhada pelo Gestor. Com base nesses testes somos da opinião de que a recomendação foi atendida pela Unidade.

Achados de Auditoria	Classe/Status	Prazo de Atend.	Texto da Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2011
Mensurabilidade do Indicador de Relação entre número de técnicos administrativos e docentes prejudicada ante a imprecisão dos números utilizados.	Estruturantes Reiterada	31/07/2012 31/12/2012	Recomenda-se ao IF que registre para fins de cálculo do Indicador de "Relação entre número de técnicos administrativos e docentes" o número de técnicos administrativos efetivos e de docentes efetivos.	O gestor não informou as providências para implementação desta recomendação. Portanto, reitera-se a recomendação.
Impossibilidade de avaliar as providências adotadas pelo Gestor destinadas a impedir o não atingimento das metas físicas previamente programadas.	Estruturantes Prorrogada	31/07/2012 28/02/2013	Que o Reitor adote medidas tempestivas de modo a garantir que as metas previamente programadas sejam atingidas.	O gestor identificou esta e outras deficiências gerenciais e Institucionais, muitas delas como consequência da falta de um modelo de gestão regulamentado e normatizado. As deficiências são: duplicidade de informações acadêmicas, falta de lançamento de dados pelos campi e descentralização de ações sem instrumentos de controle e avaliação na reitoria. Assim, o gestor (1) propôs a criação de um novo modelo de Gestão Sistemática Matricial, com uma lógica sistêmica e com ligações matriciais em todos os Campi, possibilitando assim uma linha de controle e de avaliação (que deve ser aprovado pelo Conselho Superior da Instituição); (2) está elaborando documento com a descrição de todas as atribuições e responsabilidades para os ocupantes de cargos de comissão e cargos empregos; (3) por determinação do atual reitor, iniciou a implantação de um Sistema de Gestão Integrado, a partir de um software comprado e customizado para atender as necessidades funcionais, de gestão, de controle e avaliação; e (4) propôs a reformulação do organograma buscando a concentração de informações e poder de decisão nas Pró-reitorias relacionadas com as ações. Muito mais do que cadastrar informações o gestor afirma estar preocupado em gerar informações para a tomada de decisões e acompanhamento da execução. Portanto, o prazo de atendimento da recomendação foi prorrogado para viabilizar seu pleno atendimento e entendemos que as ações corretivas devem ser implementadas em um prazo mais célere, haja vista a importância do atingimento das metas físicas e a adoção de medidas tempestivas e eficazes para eliminar obstáculos que estejam impedindo o alcance das metas programadas.
Não utilização, pelo Gestor, dos indicadores "Percentual de Gastos com Outros Custeios" e "Percentual de Gastos com Investimentos",	Estruturantes Prorrogada	31/07/2012 28/02/2013	Que o Gestor adote as providências necessárias à correta utilização dos indicadores estabelecidos no Acórdão/TCU No. 2.267/2005 – Plenário.	Prazo de atendimento prorrogado, pois o gestor declara que avaliará o desempenho da instituição com base nos indicadores previstos no Manual de Indicadores da Rede no próximo exercício.

Achados de Auditoria	Classe/Status	Prazo de Atend.	Texto da Recomendação	Providências adotadas pelo gestor*/Análise da CGU Exercício 2011
contrariando Acórdão nº 2.267/2005				
Não utilização do Sistema de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) como fonte de dados para obtenção dos indicadores, por parte do IF.	Estruturantes Reiterada	31/07/2012 28/02/2013	Que o IF passe a utilizar o SISTEC como fonte de dados para a geração dos indicadores, em obediência ao Acórdão TCU No. 2.267/2005.	Estão desenvolvendo um novo Sistema de Gestão Integrado para assegurar a confiabilidade dos dados do SISTEC bem como a regularização do sistema acadêmico, atualmente com incompatibilidades frente ao SISTEC. Em relação ao uso dos indicadores para a tomada de decisões, o gestor declarou que o instituto carece de um modelo de Gestão Sistêmico e de normas definidoras de prazos, atribuições e responsabilidades aos cadastradores institucionais e aos setores de registros acadêmicos nos campi. Também declara que há fragilidades no controle acadêmico e na prática da gestão escolar onde não estão claros alguns conceitos, fazendo com que muitos <i>Campi</i> cadastrem informações equivocadas ou sem previsão legal. Neste sentido, destacou o item "Evasão de Alunos", que em muitos casos não é sequer observada a legislação vigente em relação ao prazo máximo de matrícula do aluno por curso, persistindo alunos como matriculados após o jubramento da sua matrícula. Em sua manifestação o gestor não apresenta um posicionamento claro quanto ao atendimento da recomendação e menciona a implantação de um novo Sistema de Gestão Integrada. Portanto, reitera-se a recomendação.

Fonte: Adaptado do Plano de Providências Permanente das Instituições de Ensino. Data de Referência: 19/4/2013

* Toda declaração, informação ou apresentação de documentos pelos gestores foi realizada formalmente.