


## **A *ACCOUNTABILITY* NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS POR MEIO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n2-117>

**Data de submissão:** 11/01/2025

**Data de publicação:** 11/02/2025

**Thais da Silva**

Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional

Instituição: Universidade de Taubaté - UNITAU

Acadêmica do Curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Educação na Amazônia-

Instituição: UFPA

E-mail: [thaisilvaestrela@gmail.com](mailto:thaisilvaestrela@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-1414-529X>

**Dinair Leal da Hora**

Pós-Doutor em Educação

Instituição: Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: [tucupi@uol.com.br](mailto:tucupi@uol.com.br)

<https://orcid.org/0000-0002-3278-3914>

**Maria do Socorro Silva da Silvva**

Mestre em Educação

Instituição: Universidade Federal do Pará (UFPA)

E-mail: [socorroivan9@gmail.com](mailto:socorroivan9@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-0907-2401>

### **RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo analisar a *accountability* por meio da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no que se refere às Auditorias Operacionais realizadas nas Universidades Federais, o qual é resultado de uma pesquisa em andamento sobre controle externo nas instituições federais de ensino. A pesquisa considerou os conceitos e o histórico relacionados à prática da *accountability* presente nessa atuação e das sugestões direcionadas ao aprimoramento da gestão pública universitária. A metodologia utilizada abrangeu a pesquisa bibliográfica e documental, bem como coleta e análise de dados e informações disponíveis no portal on-line do TCU e consulta aos acórdãos relacionados às auditorias operacionais realizadas nas áreas do ensino superior. As auditorias operacionais nos últimos anos nessas instituições pontuaram diversas lacunas nas políticas e ações da educação superior como a de que, o monitoramento por meio de indicadores preconizados pelo TCU para as Universidades Federais, não apresentam uma abrangência de todos os aspectos do ensino superior, há ausência de regulamentação e controle na política de cotas, falta uma definição de metodologias para acompanhamento e avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil, dentre outros aspectos. A limitação das auditorias operacionais analisadas nesse trabalho está na ênfase dada aos indicadores de desempenho que podem não refletir toda a realidade, a ausência dos planos de ação do MEC para consulta social e consequente falta de integração entre o controle estatal e social.

**Palavras-chave:** Auditorias Operacionais. Controle. Ensino Superior. *Accountability*.

## 1 INTRODUÇÃO

Com as novas tendências no campo da gestão pública advindas da passagem da administração burocrática para a gerencial, passou-se a cobrar das instituições de controle a avaliação dos resultados da ação pública, deste modo as auditorias operacionais “que analisa se [...] operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade” (ISSAI 3000/17, p. 7) passaram a serem empregadas para a verificação dos programas e políticas do ensino superior.

Desde a Reforma do Ensino Superior em 1968 diversas leis e portarias foram elaboradas a fim de regulamentar, controlar e avaliar o Ensino Superior, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96), o Decreto 9.235/2017 que dispõe sobre regulação, supervisão e avaliação das Instituições Federais do Ensino Superior e o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), estabelecido pela Lei 10.861/2004 que aborda a análise das instituições, cursos e desempenho dos alunos. Em 2007 o governo federal instituiu ainda por meio do Decreto nº 6.096 de 2007 o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), com o objetivo de dotar as universidades de recursos financeiros necessários à ampliação do acesso, aumentar a qualidade dos seus cursos e melhorar o aproveitamento das estruturas físicas.

As Universidades Federais estão sujeitas a diferentes formas de controle, dentre eles o externo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Nas Instituições Federais de Ensino Superior o TCU atua, por exemplo, por meio de auditorias operacionais, estas têm como objetivo contribuir para a melhoria da gestão pública, busca a boa governança nas instituições e baliza suas ações fundamentadas nos pressupostos de accountability (Brasil, 2020).

O presente trabalho tem como objetivo analisar a accountability por meio da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no que se refere à realização das Auditorias Operacionais nas Universidades Federais. A pesquisa considerou os conceitos e o histórico de auditorias, destacando a prática da accountability<sup>1</sup> presente nessa atuação e as sugestões direcionadas ao aprimoramento da gestão da universidade pública.

Esse artigo se justifica pela contribuição às Universidades Federais no que tange às informações fornecidas para a gestão institucional provenientes dos resultados e relatórios das auditorias operacionais que representam um dos mecanismos importantes para o aprimoramento da gestão universitária.

---

<sup>1</sup> O termo *accountability* é polissêmico, pressupõe o conceito de prestação de contas, responsabilização, bem como o dever de responder a indagações ou solicitações.

## **2 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO ENSINO SUPERIOR E AS AUDITORIAS OPERACIONAIS**

A Constituição Federal de 1988 considera o TCU como órgão auxiliar do Congresso Nacional na fiscalização contábil financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e da administração direta e indireta (Brasil, 1988, art. 71). A Carta Magna instituiu um conjunto de onze competências ao TCU, ampliando sua competência fiscalizadora (Brasil, 1988, art. 71). A Emenda Constitucional nº 19/1988 (Brasil, 1998) ampliou ainda mais as atribuições do TCU introduzindo, na administração pública federal, disposições que orientam e possibilitam o controle de resultados, como a avaliação de desempenho dos servidores e órgãos públicos.

Para a administração pública, o TCU estabelece práticas de governança e mecanismos de controle por meio da accountability – termo em inglês traduzido como prestação de contas com responsabilização.

A governança constitui-se em um conjunto de mecanismos de controle que, na prática, consiste em avaliar, direcionar e monitorar a gestão, dispostos à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. De forma detalhada, a governança caracterizada pelo TCU, envolve as três funções básicas abaixo (Brasil, 2014, p.30):

- “a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos;
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.”

Quanto ao controle pode-se destacar a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) que conforme art. 71 da Constituição Federal exerce o controle externo com atribuição fiscalizadora, porém, outras imputações foram estendidas para os aspectos gerenciais a ser exercida sobre os órgãos objetivos estratégicos estão contribuir para a responsabilidade na gestão pública e para efetividade das políticas públicas (Brasil, 2023b).

Os estudos sobre governança podem ampliar o conhecimento acerca da execução das atividades fins das instituições federais de ensino superior, direcionada à gestão sustentável da educação superior, além de apontar adequações a serem feitas nos programas e/ou políticas internas.

Pinho (2009) destaca que a accountability consiste em um processo que envolve a transparência, a prestação de contas e a responsabilização dos governantes pelos seus atos e dos seus programas governamentais colocados em prática. A atuação da accountability na esfera educacional do ensino superior também está pautada na elaboração dos Relatórios de Gestão utilizados pelo TCU para avaliação do desempenho.

As auditorias operacionais realizadas nessas instituições de ensino, cujo objetivo envolve a análise de aspectos como qualidade dos serviços, grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades do público-alvo (geração de valor público) e equidade na distribuição de bens e serviços. Esses enfoques podem ser abordados em auditorias operacionais com o objetivo de subsidiar a accountability de desempenho da ação institucional (Brasil, 2020). Abaixo apresenta-se um quadro-resumo em que Vasconcelos (2011) propõe, para diferenciar as auditorias de fiscalização orçamentária das auditorias operacionais que, dado ao seu caráter subjetivo, não estão sujeitas às punições, mas para recomendações feitas pelo Tribunal.

QUADRO 1 – Comparativo entre as auditorias contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e auditoria operacional

	Auditoria contábil, financeira, orçamentária e patrimonial	Auditoria patrimonial
Tipo de auditoria	Auditoria de conformidade	Auditoria de desempenho
Objeto da fiscalização	Atos administrativos	Atividades, projetos e programas de governo
Dimensão analisada	Legalidade	Economicidade, eficiência, efetividade, e eficácia
Parâmetro considerado	Normas jurídicas	Definidos pela equipe de auditoria
Deliberações do TCU	Determinação	Recomendação
Sanções à administração	Suspender ato, solicitar sustação de contrato ao Congresso etc.	Não há
Sanções ao gestor público	Multa, inabilitação para cargo em comissão, afastamento temporário, indisponibilidade de bens etc.	Não há

Fonte: Adaptado de Jung (2008), Fernandes (2004) e Lima (2008) elaborado por Vasconcelos (2011)

Vale ressaltar o que o Manual de Auditoria Operacional destaca as diferentes auditorias realizadas conforme descrito a seguir:

“As auditorias operacionais possuem características próprias que as distinguem dos outros tipos de auditoria. Ao contrário das auditorias de conformidades e financeiras, que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais. Além disso, esse tipo de auditoria requer flexibilidade, imaginação e capacidade analítica. (...)”

Os relatórios de auditoria operacional podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e propondo mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão. Pela sua natureza, as auditorias operacionais são mais abertas a julgamentos e interpretações e seus relatórios, consequentemente, são mais analíticos e argumentativos” (Brasil, 2020, p.20).

Segundo Vasconcelos (2011) o desempenho é avaliado em variadas dimensões: economicidade, eficiência, efetividade e eficácia. Porém destaca que avaliar a eficiência de determinado órgão ou certa política pública é uma tarefa árdua devido as suas diversas variáveis. Apesar do TCU não exigir o cumprimento das recomendações feitas nas auditorias operacionais esse autor ainda relata que é possível concluir que elas contribuem para a efetividade das políticas públicas.

O ciclo das auditorias operacionais abrange diversos fatores e inicia-se com a seleção dos temas, em seguida define o plano da auditoria a fim de detalhar as questões a serem investigadas e os resultados esperados. Na execução coleta-se os dados e sua análise. A seguir, desenvolve-se o relatório preliminar, o qual é enviado ao gestor para apreciação logo após efetuam-se as alterações necessárias (se for o caso), obtendo-se o relatório final.

FIGURA 1 – Ciclo da auditoria operacional



Fonte: (NAO, 1997 apud Brasil, 2020)

O relatório de auditoria é divulgado no site do Tribunal, dessa forma, é possível chegar às mais diversas partes interessadas e possibilitar a implementação das deliberações do TCU na forma de recomendações e determinações. A fase do monitoramento destina-se a acompanhar as providências adotadas pela instituição auditada em resposta às deliberações proferidas, a fim de que os efeitos pretendidos possam ser alcançados, assim como a aferir os benefícios provenientes de sua implementação.

Essas auditorias podem ser vistas como um meio de melhorar a qualidade de uma política pública, programa ou serviços entregues à sociedade. A análise do impacto das atividades ou programadas de determinada instituição gera um diagnóstico de sua implementação, perscruta sua efetividade e denuncia falhas ou necessidade de melhorias. E para as instituições de ensino superior possibilita muitos benefícios no sentido de aperfeiçoamento das atividades, programas e políticas acadêmicas.

Na elaboração deste artigo, foi adotada a realização de estudos em bibliografias, documentos e normas referentes aos temas tais como os conceitos de auditoria operacional, suas características e seus benefícios, e a avaliação de políticas públicas. Além disso, foi efetuada a análise documental dos acórdãos do TCU relacionados às auditorias operacionais realizadas nas áreas do ensino superior. Pretende-se, com este trabalho, demonstrar o caminho e os vereditos das auditorias operacionais no ensino superior e, principalmente, as determinações e as recomendações dadas por esta Corte para a melhoria do desempenho dos programas e políticas institucionais.

### **3 AS AUDITORIAS OPERACIONAIS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

#### **3.1 PRINCIPAIS ACHADOS E RECOMENDAÇÕES DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS**

Quanto à atuação do TCU no ensino superior concernente às auditorias operacionais podemos destacar a realizada entre maio e outubro de 2017, descrito no processo nº 010.471/2017-0, cuja fiscalização aconteceu na Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES/MEC) do qual o objeto da auditoria foi delimitado à regulação e avaliação de cursos superiores de graduação no Brasil. A Corte verificou que o Conceito Preliminar do Curso (CPC) e o Conceito de Curso (CC), dois dos principais indicadores utilizados para fins de regulação de cursos, não contemplam a qualidade/excelência dos cursos superiores de graduação. A metodologia utilizada para esses conceitos, segundo o TCU, é composta de componentes que distanciam o conceito atribuído dos resultados das avaliações, estabelecendo apenas um ranking entre os cursos avaliados (Brasil, 2018).

As principais causas para essa dispersão foram a forma de cálculo dos seus componentes bem como atribuição de pesos excessivos a determinados elementos do conceito e ainda inconsistência na metodologia para a construção do CC e CPC. O CC mede, de forma conceituada, parte daquilo que é medido pelo CPC, por meio de uma metodologia própria que busca aprofundar as condições de oferta por meio da avaliação in loco, desconsiderando o desempenho dos estudantes para atribuição do conceito. Traduzindo, os indicadores medem diferentes aspectos da avaliação, apesar de serem utilizados para medir o mesmo produto final que é a qualidade dos cursos (Brasil, 2018).



Também foi verificado que os controles atuais relativos à regularidade dos controles existentes sobre o registro de diplomas de graduação são insuficientes, dando lugar a possíveis fraudes no registro de diplomas irregulares por organizações estruturadas para esse fim, com presença de denúncias graves apurada por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Inclusive o TCU recomendou ao MEC que este adotasse medidas de controle social para prevenção desses tipos de irregularidades (Brasil, 2018).

Diante desses resultados o TCU resolveu expedir recomendações para a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) com instruções, tais como, desenvolver uma metodologia de avaliação do ensino superior onde sejam informados os fundamentos teórico-metodológicos para a elaboração dos indicadores do ensino superior, os critérios de conversão das notas contínuas em conceitos, as justificativas técnicas para cada ponderação a ser utilizada nas notas que originam os conceitos, bem como os demais enfoques da metodologia, e ainda dar-lhes publicidade. Ainda foi recomendada ao MEC a supervisão dos procedimentos de registro de diplomas (Brasil, 2018).

Nesse contexto, o INEP no mesmo ano de 2017 contratou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico OCDE para avaliar o sistema de avaliação da educação superior do Brasil a qual apresentou críticas ao sistema, inclusive ao CPC no que se refere às suas limitações e ponderações conforme descrito no Relatório do TCU. Posteriormente o INEP emitiu um documento contestando o relatório da OCDE caracterizando-o como sem fundamentação técnica. (INEP, 2018; OCDE, 2018). Por conseguinte, tanto o relatório da OCDE como o do TCU questionaram o sistema de avaliação da educação superior.

Verifica-se que uma auditoria operacional é capaz de apontar as mudanças para o aperfeiçoamento da gestão. As recomendações propostas são voltadas a resolver as causas das deficiências de desempenho identificadas e de metodologias de monitoramento no sentido de direcionar falhas existentes. Todavia, analisando o caso dessa auditoria, quanto à regulação e avaliação de cursos superiores de graduação no Brasil apresentado, percebe-se um desalinhamento de fundamentação entre os órgãos, logo, reafirma-se a falta de ações articuladas em torno de uma política educacional.

É necessário ressaltar, porém, que o cálculo do CPC inclui o desempenho dos alunos no Enade e representa 55% da nota contínua que serve de referência à atribuição do conceito. Nessa esteira é preciso compreender que a proposta original do SINAES buscou uma grande mudança na avaliação da educação superior brasileira a partir de diferentes metodologias. Posteriormente, manifestou-se uma grande ênfase ao exame de larga escala (Enade) em detrimento das outras metodologias de

avaliação. Nesse sentido cabe esclarecer que a avaliação e regulação possuem objetivos distintos, mas também complementares, compreende-se que o processo avaliação do ensino superior tem sido definida, em grande medida, em função da regulação.

Dias Sobrinho (2008, p. 821) indica que, nesse contexto, “[...] a avaliação institucional, que era central no SINAES, se torna periférica [...] O Enade e o estudante passam a ser as principais fontes de informação para a formulação dos índices de qualidade”, apontando a centralidade ao uso da regulação.

A adoção de indicadores para a avaliação da qualidade da educação superior a partir de conceitos em escala numérica (como CPC), é debatida na literatura por possuir cunhos neoliberais e técnicos. Nessa perspectiva, faz-se necessário depreender o caráter simplista que pode revestir esses índices, vistos como verdades absolutas, reproduzindo referências de qualidade. Esses resultados fortalece uma ideia mercantilista da educação conforme justificado por diversos autores conforme afirmam Barreyro e Rothen, (2011, p.27): “[...] comparações e resultados simplificados não são um mal em si, mas, dentro de uma lógica mercadológica, funcionam apenas como um fator de concorrência mercantil, em oposição à possível colaboração e troca de experiências visando a melhoria de qualidade”.

Outro processo divulgado para auditoria operacional foi o de nº 026.147.2020-3 que ocorreu entre outubro e novembro de 2020 com o objetivo de reavaliar os indicadores constantes na Decisão 408/2002 do TCU – que fixa indicadores de desempenho que deverão ser incluídos nos Relatórios de Gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a partir de 2002 - e propor novo modelo de indicadores gerais de gestão e desempenho das Universidades Públicas Federais, de forma a melhor representar aspectos importantes da realidade dessas instituições e das políticas educacionais, proporcionando utilidade para as partes interessadas tais como gestores, órgãos de controle e sociedade. No relatório da auditoria foi descrito que os indicadores de gestão e desempenho das universidades federais não contemplam todas as áreas finalísticas/prioritárias de atuação o que segundo o TCU afeta a transparência e a divulgação de ações relacionadas a áreas prioritárias junto à sociedade, também não são suficientes para acompanhamento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE e consequentemente é proposto a redefinição dos indicadores de gestão e desempenho das universidades federais. Nesse contexto foi relatado que ainda não há indicadores de gestão e desempenho para acompanhamento das ações de pesquisa e extensão, para as ações de assistência estudantil bem como para fins de acompanhamento do atendimento aos objetivos principais da Programa Nacional de Assistência Estudantil. Ao concluir o relatório o Tribunal propôs a inclusão de indicadores que atendam a cada uma dessas demandas (Brasil, 2022a).



Os indicadores constantes da Decisão 408/2002 do TCU foram submetidos à análise crítica tanto pelo Sesu/MEC como pelas universidades federais, onde chegou-se à conclusão de que alguns podem ser suprimidos e outros alterados, em virtude das mudanças na legislação que rege a educação superior, após deliberação do Tribunal. Por conseguinte, foi proposto pelo TCU que o MEC apresente um plano de ação para a efetiva implementação de indicadores de gestão e desempenho nas áreas prioritárias da educação superior com justificativas para os indicadores que não forem implementados, tudo por meio de uma articulação com as universidades federais (Brasil, 2022a).

Schwartzman (2020) salienta a necessidade de se desenvolver indicadores de boa qualidade para avaliação das universidades já que os dados de análise, segundo o autor, apresentam metodologias diferentes e falta de clareza.

Percebe-se que o monitoramento por meio de indicadores não apresenta uma generalização de todos os aspectos do ensino superior, é míope concluir que essa análise quantitativa vai trazer um diagnóstico geral da qualidade do ensino; existem outros enfoques passíveis de atenção que precisam ser analisados. Nesse contexto Santos e Vilarinho (2021) apontam que a qualidade da educação é mensurada pela aplicação de testes padronizados e sistemáticos, não obstante as práticas de accountability (que envolvem a avaliação) vai sendo transmitido sob o discurso de que é a solução para todos os males da educação.

Entre março e julho de 2022 por meio do processo nº 004.907/2022-1 o TCU fiscalizou a política de cotas com o objetivo de avaliar a política de reserva de vagas para ingresso em cursos de graduação nas instituições federais de ensino superior. Entre os pontos de atenção levantados, o Tribunal destacou a ausência de regulamentação das comissões de autodeclaração; concorrência maior entre os estudantes mais pobres afetando os desafios de inclusão desse público; ausência de simetria dos programas de assistência estudantil com a política de cotas com o propósito de avaliar o impacto dessas políticas para o êxito de estudantes cotistas; inexistência de monitoramento e avaliação da política de cotas por parte MEC, refletindo na análise dos resultados da política (Brasil, 2022b).

Dentre as principais propostas do TCU ao MEC foi recomendado que este informe ao Tribunal os acordos junto à Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e à Fundação Nacional do Índio, para definição de metodologias para acompanhamento e avaliação do programa de cotas. Que seja regulamentado o procedimento de verificação de autodeclaração de candidatos pretos, pardos e indígenas para fins de preenchimento de vagas reservadas pela Lei de Cotas para o Ensino Superior 12.711/2012 (Brasil, 2022b).

Dentre outras medidas a serem adotadas pelo MEC foi orientado que se realize estudos sobre o impacto do Programa Nacional de Assistência Estudantil e o Programa de Bolsa Permanência no

alcance dos objetivos da Lei de Cotas e dessa forma poder avaliar a necessidade e o resultado da assistência estudantil na taxa de retenção e evasão/desistência dos estudantes cotistas e não cotistas, elencou também que seja elaborado estudos de revisão do critério de renda (Brasil, 2022b).

No contexto da revisão da política de cotas determinada pela Lei 12.711/2012, foi recomendado que estudos fossem feitos para identificar as causas do não preenchimento de vagas, de eventual evasão de alunos cotistas e de outros elementos que contribua para a baixa representatividade desses cotistas nas Instituições de Federais de Ensino Superior (Brasil, 2022b).

Entende-se que a ausência de regulamentação e de controle no tocante à autodeclaração compromete o pleno desenvolvimento da política de cotas e a transparência perante a sociedade. A maior concorrência entre os estudantes mais pobres demonstra a necessidade de uma readequação da política a fim de dirimir essa deficiência e promover a igualdade entre raças e vale ressaltar que a ausência de avaliação da política de cotas oculta outros problemas e compromete a eficácia da política pública. O Decreto 7.234/2010 que dispõe sobre o PNAES não dispõe de qualquer medida para a redução das desigualdades étnico-raciais na permanência e diplomação de estudantes na educação superior pública federal, embora a contribuição da assistência estudantil para esse objetivo seja um empenho definido em lei como no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e no Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010).

Como pode-se perceber a auditoria evidenciou uma série de falhas que precisam ser sanadas e cabe à Universidade fazer as deliberações por envolver os participantes efetivos da gestão da política pública (professores, gestores e cotistas). Para Zuin e Bastos (2019, p. 113) “elaborar e concretizar políticas públicas para o acesso dos estudantes de baixa renda ao ensino superior é promover justiça social com equidade”, ressaltando o papel fundamental da Universidade Pública para a promoção das ações afirmativas. Para a efetividade da política de cotas é preciso compreender que não basta o ingresso do aluno, mas a permanência e conclusão do curso, é necessária uma sincronia entre essa política e a assistência estudantil para a sua sustentabilidade.

Outro processo de fiscalização do TCU foi de nº (017.513/2023-5), cujo objetivo foi de avaliar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), no sentido de contribuir com o cumprimento de suas finalidades que é democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, reduzir os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e na conclusão da educação superior, reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (Brasil, 2023a).

Segundo o Tribunal a auditoria justifica-se por contribuir para a democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, bem como minimizar os efeitos das

desigualdades sociais e regionais na permanência e na conclusão da educação superior e ainda diminuir as taxas de retenção e evasão e também colaborar para promoção da inclusão social pela educação (Brasil, 2023a).

Essa auditoria operacional que buscou examinar o PNAES foi direcionada para as Universidades Federais e buscou contribuir para o seu aprimoramento do acesso, permanência e sucesso dos estudantes. Foi enviado um questionário para as IFES em que se buscou saber sobre a regulamentação do PNAES dentro da Instituição, considerando os objetivos e as diferentes modalidades do dispositivo. Dentre outras justificativas quanto a esse acompanhamento está a mudança do perfil dos estudantes (cotas, SISU e etc) e consequentemente a necessidade da consolidação da assistência estudantil, pode-se destacar a expansão das universidades federais, a necessidade de estabelecer as políticas coerentes com os objetivos do PNAES e ainda há uma oportunidade de aperfeiçoamento do sistema (Brasil, 2023a).

O TCU elencou os seguintes resultados da auditoria: os recursos orçamentários não têm sido distribuídos de forma equitativa entre as universidades, considerando que há universidades com mais estudantes com vulnerabilidades socioeconômicas que deveriam receber mais recursos; há deficiência quanto à identificação dos ingressantes vulneráveis socioeconômicos que afeta o dimensionamento da demanda não atendida, dificulta o dimensionamento da distribuição de recursos bem como a avaliação do impacto do programa; falta a avaliação acerca dos resultados locais e nacionais do PNAES que mensurem o desempenho e as taxas (de evasão e retenção) dos acadêmicos assistidos; foram constatadas deficiência nos sistemas de seleção, o que acaba dificultando o acesso dos interessados; verificou-se também que as ações da assistência estudantil não contemplam todas as vulnerabilidades o que compromete o promoção de inclusão e equidade; pôde-se encontrar também insuficiência de divulgação de informações sobre a execução e resultados das ações do PNAES (Brasil, 2023a).

Posteriormente, a Corte elencou as seguintes recomendações: que o Ministério da Educação reavalie e elabore nova Matriz do PNAES observando a defasagem de valores e fatores de desigualdades; que as universidades federais realizem o levantamento socioeconômico de todos os alunos no ato do ingresso a fim de dimensionar o público-alvo potencial; que as universidades aperfeiçoem os critérios de seleção e promovam mais transparência quanto aos auxílios oferecidos e os beneficiários (Brasil, 2023a).

O PNAES é configurado como uma Política Pública voltada à ampliação das condições de permanência dos discentes no ensino superior, medidas podem ser adotadas para o seu aprimoramento, transparência na seleção dos beneficiários e quanto à avaliação este é um aspecto de desafio devido a ausência de instrumentos avaliativos, isso baseado neste relatório de auditoria do TCU (Brasil, 2023a).

A avaliação de implementação do PNAES ainda é incipiente nas instituições do Ensino superior, alguns são construídos conforme realidades específicas de algumas instituições como no caso da Universidade Federal de Alfenas (Barbosa; Ferreira; Rezende, 2021) que elaborou indicadores de avaliação do programa a fim de testar a efetividade do PNAES.

Cabe salientar que a Lei que institui a Política Nacional da Assistência Estudantil (Lei 14.914/2024) determina que seja elaborado mecanismo de avaliação, porém não há informações sobre o que de fato avaliar. A propósito, Silva, Nunes e Pacheco (2023) em sua pesquisa constataram que dentre os mecanismos de avaliação, as mais realizadas pelas universidades federais são: acompanhamento dos beneficiários, comparação entre assistidos e não assistidos, questionários, evasão, retenção e desempenho acadêmico. Ainda há universidades federais que não possuem nenhum instrumento de avaliação do PNAES Brasil (2023a).

As informações fornecidas e as recomendações do TCU oriundos das suas auditorias operacionais constituem uma ferramenta para a gestão da Universidade, elas subsidiam uma autoavaliação e consequente tomadas de decisões para a gestão institucional e representam um dos mecanismos importantes para o aprimoramento da gestão universitária conforme a perspectiva da governança pública. Porém, em alguns contextos as auditorias operacionais podem apresentar um diagnóstico das políticas e programas educacionais desvinculado de outras demandas da realidade acadêmica setorial, grande parte das recomendações dirigidas pelo TCU, apesar de representarem impacto significativo com relação à operação da política/programa educacional, nem sempre envolvem aspectos estruturais, limita-se às recomendações genéricas, apenas o que fazer e nada de como pode ser feito.

A etapa do relatório de auditoria é essencial para o cumprimento da accountability, uma vez que “a comunicação dos resultados da auditoria deve reportar à sociedade sobre o desempenho da administração pública, contribuindo para a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados da ação de governo, mediante controle parlamentar e controle social” (Brasil, 2020, p. 143), deste modo a accountability está relacionada ao dever de prestar contas á comunidade, não se pode excluir o envolvimento concreto da sociedade, que deverá acompanhar os atos das instituições públicas Vale ressaltar que as práticas de accountability centram-se no produto e não no processo, os mecanismos de avaliação em larga escala pelo Estado avaliador adotam instrumentos de avaliação de desempenho com a “finalidade de reorientar políticas públicas” conforme relata (Freitas et. al., 2014 p.47). Em contrapartida está inerente nesse entendimento acerca de accountability uma busca pela prestação de contas onde Afonso (2009) toma as três dimensões estruturantes apontadas por Schedler (1999 apud Afonso, 2009) – uma de informação, outra de justificação e uma outra de imposição ou sanção. E o

TCU em sua estrutura de controle nas Universidades busca o alcance dessas três dimensões ao solicitar informações acerca do andamento das políticas, solicitar justificativas caso seja apurado alguma lacuna e impõe medidas a serem cumpridas pelas instituições.

Considerando esse cenário de avaliação das ações das instituições públicas e das políticas educacionais que a accountability apregoa, Buarque (2003, p. 48) defende a avaliação da avaliação a fim de verificar seus métodos e indicadores e afirma: “(..) e não ficar passivamente olhando os resultados. Deve fazer parte da avaliação sua análise e suas consequências em políticas que se proponham a corrigir o que está errado. Um relatório de avaliação está incompleto se ele não vem acompanhado de propostas (...)”, portanto, cabe trazer à tona que é insuficiente apenas relatar os problemas e fazer recomendações sem propor meios para alcançá-los.

Compreendemos que a accountability e sua ação nas políticas educacionais reforça uma análise mediante o contexto atual movidas por cunhos neoliberais, é necessário que não se esgote em padrões previamente definidos, mas que esteja ancorada em medidas participativas e formativas a fim de contribuir para o aprimoramento da gestão do ensino superior.

Em suma, pode-se dizer que essas auditorias trazem reflexões, como a necessidade da ampliação do controle social e não apenas a fiscalização do TCU, a garantia de recursos públicos na implementação das políticas públicas e retoma as discussões sobre a formação da agenda pública no sentido de dar atenção às escolhas dos gestores e da comunidade universitária.

Há diversos fatores que interferem no bom desenvolvimento das auditorias operacionais realizadas pelos órgãos de controle externo os quais são descritos por Brasil (2020) como: conclusões incompletas ou incorretas, relatório focado somente nas falhas e não propõe boas práticas, dificuldades de trabalhar com temas sensíveis, dentre outros. Nesse viés destaca-se a ênfase dada a elaboração desses de indicadores de desempenho que podem não fornecer informações mais fidedignas da gestão analisada. Quanto ao controle social, ainda há falta de disponibilização ao público dos planos de ação do MEC referente às recomendações do TCU, o que compromete a participação da sociedade civil nas análises concernentes ao controle externo.

#### **4 CONCLUSÃO**

Esse artigo teve como objetivo analisar a accountability por meio da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no que se refere à realização das Auditorias Operacionais nas Universidades Federais. As informações e os direcionamentos fornecidos pelos relatórios dessas auditorias realizadas nos últimos anos trazem um cenário com medidas a serem implementadas pela gestão institucional, o que representa a possibilidade de aprimoramento da gestão universitária. As respostas dadas para os

resultados das auditorias precisam de continuidade a partir das proposições de ações pelo Tribunal para a melhoria das Instituições do Ensino Superior.

As auditorias operacionais dos últimos anos nessas instituições pontuaram diversas lacunas nas políticas de educação superior como a de que o monitoramento por meio de indicadores de gestão preconizados pelo TCU para as Universidades Federais não apresenta todos os aspectos do ensino superior; inexistente um monitoramento e avaliação da política de cotas por parte MEC; falta uma definição de metodologias para acompanhamento e avaliação do programa de cotas; há uma necessidade de aprimorar a institucionalização do PNAES, de promover a transparência na seleção dos beneficiários das políticas do ensino superior e identificar eventual insuficiência de recursos orçamentários, bem como influir na melhoria do controle sobre o uso dos recursos e no acompanhamento e avaliação das IFES. As formas de controle postuladas pelo TCU são embasadas por medidas de accountability onde as instituições são direcionadas para a prestação de contas e responsabilização a partir das auditorias operacionais.

As universidades federais prestam informações acerca das suas ações e políticas, posteriormente o Tribunal aciona o MEC para elaborar o plano de ação com as deliberações em conjunto com as universidades, todavia os planos de ação não são divulgados para o público o que prejudica o controle social das deliberações vindas da instituição. O TCU deve dispor de mecanismos à sociedade concernente ao exercício do controle da atuação e políticas dos órgãos públicos o que se pode concluir, nesse viés, a falta de integração entre controle estatal e social. Vale frisar a importância dos órgãos de controle como uma espécie de parceria para a busca de melhores práticas no ensino superior por exemplo, a partir das recomendações prolatadas pelo TCU nas auditorias operacionais

Por fim pode-se depreender que o TCU tem papel relevante como colaborador no aperfeiçoamento do processo de gestão dos programas e políticas educacionais, entretanto, é fundamental que as informações prestadas nos relatórios, pareceres da Corte, planos de ação e respostas das organizações auditadas sejam dispostos para o controle social.



## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e accountability em educação: subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*, n. 9, p. 57-70, maio/ago. 2009.

BARBOSA, Alex Trindade; FERREIRA, Eric Batista; REZENDE, Marcelo Lacerda. Indicadores para avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). *Economia e Desenvolvimento*, Santa Maria, v. 32, e. 8, p. 1-19, jan. 2021. DOI: <https://doi.org/10.5902/1414650939740>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/39740>. Acesso em: 2 jan. 2024.

BARREYRO, Gladyz Beatriz; ROTHEN, José Carlos. *Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas*. São Paulo: Xamã, 2013.

BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Constituição 1988. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 jun. 1998.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Brasília, 2004.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, 2010.

BRASIL. Decreto Federal nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília: Palácio do Planalto, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm). Acesso em: 5 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 ago. 2012. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 20 mai. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: Secretaria de Planejamento TCU, 2014b.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. TC: 010.471/2017-0. Auditoria operacional na regulação e avaliação do ensino superior. Brasília: TCU Secex Educação, 2018.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. TC 026.147/2020-3 Relatório de Auditoria. Relatório de auditoria objetivando o levantamento e a proposição de novo modelo de Indicadores de Gestão e Desempenho das Universidades Federais. Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (Secex Educ). Brasília. 2022a. p. 1-47. Disponível em: <file:///C:/Users/Thais%20da%20Silva/Downloads/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%20461%20de%2022%20Plen%C3%A1rio-1.pdf>. Acesso em: 31 de janeiro 2024.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. TC 004.907/2022-1 Relatório de Auditoria. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre (10.918.674/0001-23); Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria-Executiva do Ministério da Educação (00.394.445/0023-09). Brasília. Distrito Federal. 2022b, p. 1-39. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/ausencia-de-dados-prejudica-a-revisao-da-politica-de-cotas-para-ingresso-nas-universidades-federais.htm>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. TC 017.513/2023-5 Auditoria no Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) - Fiscalis 105/2023. AudEducação. Brasília. 2023a. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1751320235%2520ANO%253A2023%2520DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1751320235%2520ANO%253A2023%2520DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0). Acesso em: 31 de janeiro de 2024.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Plano Estratégico do TCU 2023-2028. 2023b. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/68/06/45/7D/09E27810ED256058E18818A8/00\\_Plano\\_estrategico\\_TCU\\_2023\\_2028.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/68/06/45/7D/09E27810ED256058E18818A8/00_Plano_estrategico_TCU_2023_2028.pdf). Acesso em: 29 de dez 2023.

BUARQUE, Cristovam. A avaliação da avaliação. Revista da ABENO, v. 3, n. 2, p. 48-49, 2003. DOI: <https://doi.org/10.30979/rev.abeno.v3i2.1304>.

DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. Revista da avaliação da Educação Superior, v. 13, n. 3, p. 817-825, 2008. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/284>. Acesso em: 7 nov. 2024.

FREITAS, Helena Costa Lopes; MALAVASI, Maria Márcia Sigríst; SORDI, Mara Regina Lemes de; FREITAS, Luis Carlos de. Avaliação Educacional: Caminhando pela Contramão. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Análise do documento “Repensar da garantia da qualidade da Educação Superior no Brasil”. 2018. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/ocde/Consideracoes\\_OCDE\\_122018.pdf](https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/ocde/Consideracoes_OCDE_122018.pdf). Acesso em: 31 de out. 2024.

OCDE, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Repensando a garantia de qualidade para a educação do ensino superior no Brasil. Publicado em dezembro de 2018. Disponível em: [https://www.oecd.org/en/publications/rethinking-quality-assurance-for-higher-education-in-brazil\\_9789264309050-en/full-report/component-9.html#chapter-d1e9226](https://www.oecd.org/en/publications/rethinking-quality-assurance-for-higher-education-in-brazil_9789264309050-en/full-report/component-9.html#chapter-d1e9226). Acesso em: 31 de out. 2024.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação da Educação Superior no segundo governo Lula: Provão II ou a reedição de velhas práticas? Educação Sociedade, v. 32, n. 114, p. 21-38, 2011.

SANTOS, Ana Lúcia Felix; VILARINHO, Emília. Regulação e accountability na (re)configuração das políticas para educação. Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação, v. 37, n. 3, p. 1161-1180, set./dez. 2021.

SILVA, L. S.; NUNES, R. S.; PACHECO, A. S. Mecanismos de avaliação das políticas de assistência estudantil utilizados pelas Universidades Federais a partir do PNAES. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, v. 18, n. 00, e023116, 2023. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riace.v18i00.16708>. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16708>. Acesso em: 7 nov. 2024.

SCHWARTZMAN, Jacques. Um sistema de indicadores para as universidades brasileiras. São Paulo: NUPES, 2020.

THE, Times Higher Education. World University Rankings 2022. Disponível em: [https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2022/world-ranking#!/page/0/length/25/sort\\_by/rank/sort\\_order/asc/cols/stats](https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2022/world-ranking#!/page/0/length/25/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats). Acesso em: 1 fev. 2024.

VASCONCELLOS, Caio Castelliano de. Auditoria operacional do TCU e efetividade das políticas públicas: natureza do controle e repercussões para a administração. In: JÚNIOR, José Celso Cardoso; PIRES, Roberto Rocha C. Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011.

ZUIN, Aparecido Luiz Alzira; BASTOS, Eliane. A justiça social por meio das cotas na Universidade Federal de Rondônia. Revista Educação e Formação, Fortaleza, v. 4, n. 12, p. 104-123, 2019. DOI: 10.25053/redufor.v4i12.945. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/945>. Acesso em: 6 nov. 2024.