

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

FERNANDO AUGUSTO DE JESUS BATISTA

**AUDITORIA OPERACIONAL: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO
DESEMPENHO DA GESTÃO DE ENSINO DO INSTITUTO FEDERAL DE
SERGIPE**

**NATAL/RN
2020**

FERNANDO AUGUSTO DE JESUS BATISTA

**AUDITORIA OPERACIONAL: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO
DESEMPENHO DA GESTÃO DE ENSINO DO INSTITUTO FEDERAL DE
SERGIPE**

Projeto de Intervenção apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Maria Arlete Duarte de Araújo, Dra.

NATAL/RN

2020

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Batista, Fernando Augusto de Jesus.

Auditoria operacional: uma proposta de avaliação do desempenho da Gestão de Ensino do Instituto Federal de Sergipe / Fernando Augusto de Jesus Batista. - 2020.

193f.: il.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Natal, RN, 2020.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Arlete Duarte de Araújo.

1. Auditoria Interna - Dissertação. 2. Auditoria Operacional - Dissertação. 3. Avaliação de Desempenho - Dissertação. 4. Gestão de Ensino - Dissertação. 5. Administração Pública - Dissertação. I. Araújo, Maria Arlete Duarte de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/Biblioteca CCSA

CDU 657.62:35

FERNANDO AUGUSTO DE JESUS BATISTA

**AUDITORIA OPERACIONAL: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO
DESEMPENHO DA GESTÃO DE ENSINO DO INSTITUTO FEDERAL DE
SERGIPE**

Projeto de Intervenção apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública

Orientadora: Maria Arlete Duarte de Araújo, Dra.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Maria Arlete Duarte de Araújo, Dra.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Presidente

Prof. Fábio Resende de Araújo, Dr.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Membro Interno

Prof. Francisco Raniere Moreira da Silva, Dr.

Universidade Federal do Cariri – UFCA

Membro Externo

“Tenho duas armas para lutar contra o desespero, a tristeza e até a morte: o riso a cavalo e o galope do sonho. É com isso que enfrento essa dura e fascinante tarefa de viver.”

(Ariano Suassuna)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço ao meu bom Deus que segurou a minha mão nos momentos em que fraquejei. A fé no Senhor é o que me move!

A minha esposa Kelly, que embarcou nesse sonho comigo, mudando de cidade, de casa, de vida e de profissão. Sua perseverança e sua força não me deixaram cair. Seu amor e seu carinho fortaleceram minha alma. Eu não teria conseguido sem você. Te amo!

Ao meu pai Nilton (*in memoriam*), que sempre me incentivou a ir em busca dos meus sonhos.

A minha mãe Jocilene, pela educação, dedicação e amor que nos une. Minha primeira e melhor professora.

Aos meus irmãos Nilton Júnior e Lara, por terem me dado três sobrinhas lindas, Júlia, Helena e Laura, que se fizeram presentes durante toda a jornada, matando um pouco da saudade.

Ao Instituto Federal de Sergipe, pela oportunidade de enfrentar uma das maiores experiências pessoais e profissionais da minha vida.

A minha orientadora, professora Dra. Maria Arlete Duarte de Araújo, pela paciência, atenção, preocupação e carinho, características fundamentais que me apoiaram durante todo o projeto. A forma como a senhora transmite o conhecimento é fascinante!

Aos professores Dr. Fábio Resende de Araújo, Dr. Thiago Ferreira Dias e Dr. Francisco Raniere Moreira da Silva, pelas valiosas e fundamentais contribuições nas fases de qualificação e defesa do projeto.

Aos demais professores do PPGP/UFRN, pelo aprendizado e experiências compartilhadas.

Aos meus colegas do mestrado, pelos debates enriquecedores, angústias compartilhadas e momentos de cafezinho e lazer, em especial aos amigos Marcos, Reinaldo e Bruno que embarcaram comigo nessa jornada, em busca dessa conquista.

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho, meu muito obrigado!

RESUMO

Este projeto de intervenção tem como objetivo apresentar uma proposta para implementação da auditoria operacional no Instituto Federal de Sergipe, para a atividade de ensino, haja vista o diagnóstico da ausência desse tipo de trabalho nas ações desenvolvidas pela Unidade de Auditoria Interna da entidade. Utilizando-se da estratégia da pesquisa-ação, o projeto foi desenvolvido em duas fases: o diagnóstico da situação atual, compreendendo a forma de atuação da Audint/IFS, especialmente no que concerne à avaliação do desempenho da gestão de ensino da entidade, e a construção de procedimentos a serem adotados para a proposta de melhoria, através de instrumentos que permitam a realização de auditoria operacional, em complementariedade à auditoria de conformidade. Foram realizadas pesquisa documental, bibliográfica, bem como, coleta de dados através de entrevista com gestores estratégicos da área de ensino. Para análise dos dados foram utilizadas as técnicas de análise documental e de análise de conteúdo. O projeto de intervenção conclui com a proposição de indicadores para aferição de desempenho, instrumentos para realização de auditoria operacional, definição de competências dos atores envolvidos com a produção de indicadores de desempenho, definição das etapas de trabalho da Audint e os mecanismos de avaliação da proposta de intervenção.

Palavras-chave: Auditoria Interna; Auditoria Operacional; Avaliação de Desempenho; Gestão de Ensino.

ABSTRACT

This intervention project aims to present a proposal for the implementation of operational auditing at the Federal Institute of Sergipe, for the teaching activity, in view of the diagnosis of the absence of this type of work in the actions developed by the Internal Audit Unit. Using the action research strategy, the project was developed in two phases: the diagnosis of the current situation, including the way in which Audint/IFS works, especially with regard to assessing the performance of the entity's teaching management, and the construction of procedures to be adopted for the improvement proposal, through instruments that allow the performance of an operational audit, in addition to the compliance audit. Documentary and bibliographic research were carried out, as well as data collection through interviews with strategic managers in the teaching area. For data analysis, the techniques of document analysis and content analysis were used. The intervention project concludes with the proposal of indicators to measure performance, instruments for conducting performance audits, definition of competencies of the actors involved with the production of performance indicators, definition of Audint work steps and the mechanisms for evaluating the intervention proposal.

Keywords: Internal Audit; Operational Audit; Performance evaluation; Teaching Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura organizacional do IFS	19
Figura 2 – Estrutura Organizacional da Audint/IFS	21
Figura 3 – Mapa Estratégico do IFS 2020-2024.....	24
Figura 4 – Produtos e serviços ofertados pelo IFS.....	28
Figura 5 – Sistema de Controle Interno – CF/1988	41
Figura 6 – Organograma da Controladoria-Geral da União – CGU.....	43
Figura 7 – Macroambiente da auditoria governamental	50
Figura 8 – Diagrama de insumo-produto.....	58
Figura 9 – Classificação de indicadores quanto ao fluxo de implementação	59
Figura 10 – Ciclo de Auditoria Operacional.....	64
Figura 11 – Atividades de planejamento na Anop.....	67
Figura 12 – Ciclo do processo de auditoria no IFS.....	72
Figura 13 – Etapas do planejamento no processo de auditoria.....	72
Figura 14 – Variáveis da matriz de planejamento	77
Figura 15 – Etapas da execução do processo de auditoria no IFS	80
Figura 16 – Site oficial da Auditoria Interna do IFS	84
Figura 17 – Processo de Auditoria Operacional	146
Figura 18 – Mapa de Riscos Estratégicos integrado ao PDI-IFS 2020-2024	149
Figura 19 – Processo de construção de indicadores de desempenho	152
Figura 20 – Fluxograma do mapa de produtos.....	153
Figura 21 – Processo analítico da auditoria operacional.....	160
Figura 22 – Modelo de matriz de achados	161

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Descrição das ações planejadas pela Audint entre 2014-2018.....	26
Quadro 2 – Área de atuação da Auditoria	44
Quadro 3 – Aspectos relacionados à definição de auditoria interna governamental .	46
Quadro 4 – Classificação dos Tipos de Auditoria/Avaliação	48
Quadro 5 – Definições de Auditoria Operacional	54
Quadro 6 – Definições para os 3 Es: economicidade, eficiência, <i>effectiveness</i> (eficácia e efetividade)	55
Quadro 7 – Propriedades e aspectos considerados nas análises dos indicadores...	60
Quadro 8 – Comparação entre as auditorias contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e a auditoria operacional.....	62
Quadro 9 – Técnicas mais utilizadas na etapa de planejamento	67
Quadro 10 – Modelo de matriz de planejamento.....	68
Quadro 11 – Fatores considerados na elaboração dos PAINT's no IFS	74
Quadro 12 – Técnicas de Auditoria	80
Quadro 13 – Auditorias realizadas na área de ensino do IFS	86
Quadro 14 – Indicadores de Gestão da Rede Federal (Acórdão nº 2.267/2005 – TCU – Plenário).....	93
Quadro 15 – Duração das entrevistas e quantidade de páginas transcritas	98
Quadro 16 – Plano de Indicadores, Metas e Iniciativas do Ensino (2020-2024)	103
Quadro 17 – Quadro resumo (OE07 / ID01).....	127
Quadro 18 – Quadro resumo (OE08 / ID01).....	136
Quadro 19 – Relação de cursos ofertados pelo IFS.....	141
Quadro 20 – Quadro resumo (OE09 / ID01).....	145
Quadro 21 – Elaboração do mapa de produtos.....	154
Quadro 22 – Questões da auditoria operacional do ensino	155
Quadro 23 – Matriz de planejamento da auditoria operacional do ensino.....	157
Quadro 24 – Resultado da pesquisa bibliográfica com o indexador “auditoria interna governamental”	180
Quadro 25 – Resultado da pesquisa bibliográfica com o indexador “auditoria operacional”	181

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de relatórios de auditoria por ano	85
Tabela 2 – Quantitativo de recomendações por relatório de auditoria	89

LISTA DE SIGLAS

ABR	Auditoria Baseada em Riscos
AEPG	Avaliação da Execução dos Programas Governamentais
Anop	Auditoria de Natureza Operacional
AOP	Auditoria Operacional
APF	Administração Pública Federal
AUDINT	Auditoria Interna
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CEFET-SE	Centro Federal de Educação Tecnológica de Sergipe
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
DEPS	Diretoria de Educação Profissional e Superior
DIAE	Diretoria de Assuntos Estudantis
EAFC	Escola Agrotécnica Federal de São Cristóvão
EFS	Entidades de Fiscalização Superior
EPT	Educação Profissional Tecnológica
GAO	<i>United States Government Accountability Office</i>
IFS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
IN	Instrução Normativa
Intosai	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades de Fiscalização Superior
MEC	Ministério da Educação
NAEC	Núcleo de Análises Econômicas
NAO	<i>National Audit Office</i>
OAG	<i>Office of the Auditor General of Canada</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PAE	Política de Assistência Estudantil
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PAT	Plano Anual de Trabalho
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional

PNP	Plataforma Nilo Peçanha
PPC	Projeto Pedagógico de Curso
PPP	Plano de Providências Permanente
PPPI	Projeto Político Pedagógico Institucional
PRAAE	Programa de Acompanhamento e Assistência ao Educando
PRODIN	Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional
PROEN	Pró-Reitoria de Ensino
Proeja	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja)
PROMOEX	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
PUMA	<i>Public Management Service</i>
RAINT	Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna
Revalide	Rede de Coleta, Validação e Disseminação das Estatísticas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
SCI	Sistema de Controle Interno
SCIPEF	Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIGRH	Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
TCs	Tribunais de Contas Estaduais e Municipais
TCU	Tribunal de Contas da União
UAIG	Unidade de Auditoria Interna Governamental

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO	13
1.2 CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO E DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	18
1.3 OBJETIVOS	30
1.3.1 Geral.....	30
1.3.2 Específicos	30
1.4 JUSTIFICATIVA	31
2 REVISÃO DA LITERATURA	35
2.1 A FUNÇÃO DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	35
2.1.1 Origem, Conceito e Classificação	35
2.1.2 O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal	39
2.1.3 Auditoria Interna Governamental.....	44
2.2 AUDITORIA OPERACIONAL	51
2.2.1 Histórico e Conceito	51
2.2.2 Dimensões de Desempenho	55
2.2.2.1 <i>Indicadores de Desempenho</i>	58
2.2.3 Características e Críticas à Auditoria Operacional	61
2.2.4 Ciclo da Auditoria Operacional	64
3 MODELO ATUAL DA AUDITORIA DO IFS	71
3.1 CICLO DO PROCESSO DE AUDITORIA NO IFS	71
3.2 AVALIAÇÃO DA AUDINT NA GESTÃO DE ENSINO (2014 A 2018).....	83
4 MODELO PROPOSTO	92
4.1 INDICADORES DE GESTÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA.....	92
4.2 PLANO DE INDICADORES, METAS E INICIATIVAS DO ENSINO (IFS)	98
4.2.1 Objetivo Estratégico (OE07) – implantar as políticas institucionais de ensino	105
4.2.2 Objetivo Estratégico (OE08) – promover a inserção profissional do aluno e do egresso ao mercado do trabalho.....	114
4.2.3 Objetivo Estratégico (OE09) – diversificar a oferta de cursos em diferentes níveis e modalidades de ensino	117

4.2.4 Proposição de novos indicadores de desempenho e definição das competências	122
4.3 PROCESSO DE AUDITORIA OPERACIONAL.....	144
4.3.1 Planejamento	146
4.3.2 Execução.....	160
4.3.3 Relatório	161
4.3.4 Monitoramento	163
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
REFERÊNCIAS.....	168
APÊNDICE A – LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO	180
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	184
APÊNDICE C – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	188
APÊNDICE D – AGENDA DE IMPLEMENTAÇÃO	190

1 INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

A atividade estatal está intimamente relacionada à existência de recursos financeiros, pois é a partir desses que o poder público atua de maneira a atender as demandas sociais, cada vez mais crescentes. Por outro lado, considerando a existência de limitação ao poder de tributar do Estado, conclui-se que não é factível imaginar uma situação na qual ocorra o contínuo aumento dos recursos arrecadados para o atendimento das demandas (ROCHA; QUINTIERI, 2010).

De acordo com o Governo Federal, o crescimento acelerado da despesa pública, atrelado à assunção de obrigações constitucionais, geraram um quadro de agudo desequilíbrio fiscal das contas públicas. Os dados do Governo apontaram que, no período 2008-2015, a despesa pública primária cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Esse processo tem acarretado em grandes variações de taxas de juros e de taxas de desemprego. À vista disso, o Governo Federal propôs a introdução de limites ao crescimento da despesa global, visando, dentre outras coisas, impulsionar a geração de empregos e renda e estimular a aplicação mais eficiente dos recursos públicos (BRASIL, 2016a).

Sob essa ótica, através da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, foi implementado um novo regime fiscal no Brasil, que estabeleceu um teto para os gastos do governo federal pelos próximos 20 (vinte) anos a ser corrigido anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. A nova regra implica no congelamento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, desconsiderando o crescimento econômico e populacional durante a sua vigência, o que pode levar ao sucateamento das políticas sociais, entre as quais as de saúde e de educação (MARIANO, 2017; ROSSI e DWECK, 2016; VIEIRA F. *et al.*, 2018).

Frise-se que, além dos gastos com as políticas públicas, a dívida pública é fortemente impactada pelo pagamento de juros e amortizações, as chamadas despesas financeiras, que correspondem a quase 50% da arrecadação do Tesouro Nacional ano a ano (MARIANO, 2017), e que ficaram de fora dos limites impostos pelo novo regime fiscal (ROSSI e DWECK, 2016; VIEIRA F. *et al.*, 2018).

Diante do descompasso entre o aumento das demandas sociais por serviços públicos de qualidade e a limitação dos recursos públicos, torna-se

indispensável a necessidade de controles cada vez mais eficientes e que garantam maior eficácia no uso dos recursos.

Ademais, de acordo com Rezende (2002, p. 112) “a necessidade contínua de lidar com problemas crônicos de eficiência, efetividade e eficácia na administração pública tem pressionado governos a formular e implementar políticas de reformas”. Segundo esse autor, as reformas dos anos 1930 com o Estado Novo, a reforma administrativa do Decreto-Lei n. 200/67 e a Reforma Gerencial de 1995, constituem-se nos três grandes marcos reformadores no contexto da administração pública federal brasileira (REZENDE, 2002).

Destaque-se que o projeto de reforma administrativa de 1995 tinha por base um diagnóstico de crise fiscal e de crise do modelo de administração burocrática, que tendo cumprido seu papel, tornara-se obsoleta por seu caráter formalista e rígido, hierarquizado e pouco comprometido com resultados (RIBEIRO, 1997). A assertiva encontra-se alinhada com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso, cujo objetivo era estabelecer as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, conforme disposto:

No Brasil, embora esteja presente desde os anos 70, a crise do Estado somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos. (BRASIL, 1995, p. 11)

Bresser-Pereira (1999) afirma que a Reforma Gerencial de 1995 teve como premissa substituir práticas clientelistas e patrimonialistas, que marcaram a administração pública burocrática no Brasil, por princípios da nova gestão pública (*new public management*), que visam a flexibilização dos processos e dos regulamentos burocráticos e conferem um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes.

De acordo com Cavalcante (2017), a literatura nacional possui uma baixa produção acerca da avaliação efetiva da experiência nacional de reformas ou das tendências do período pós-NPM. O autor aponta o PDRAE (1995) como único documento oficial no qual é possível identificar “propostas de diretrizes sobre a

estrutura e o funcionamento da gestão pública” (CAVALCANTE, 2017, p. 32). Ainda nesse contexto, Cardoso Júnior e Gomide (2011) asseveram que desde o início do século XXI, os governos nacionais, subsequentes a FHC, não apresentaram um projeto que vincule o tema da administração pública a uma concepção de Estado, limitando-se ao padrão de gestão “pendência *versus* providência”. Por outro lado, Osborne (2006, *apud* Fontes Filho, 2014) aponta para existência de um novo paradigma de ação estatal pós-NPM, o qual denomina de Nova Governança Pública (*New Public Governance – NPG*), e que se caracteriza pelos seguintes elementos: processo de fortalecimento dos relacionamentos institucionais com a sociedade; redes interorganizacionais interna e externamente ao governo para prover serviços públicos; apoiada por relações de confiança ou contratos relacionais; Estado entendido como organismo plural; baseada em teorias sociológicas e redes.

Ressalte-se que a administração pública brasileira buscou substituir a burocracia estatal, rígida e legalista, por uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, para uma boa governança. E como instrumento de governança, essa nova administração pública tem se utilizado da auditoria, na busca por resultados (CARTAXO, 2015). Nesse sentido, os órgãos de controle têm um papel muito importante a desempenhar, e os procedimentos voltados apenas para examinar a regularidade das contas não são suficientes para justificar suas atuações (SERPA, 2017).

A Constituição Federal – CF de 1988, em seu art. 70, reforçou a necessidade do controle como princípio constitucional, estabelecendo que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo Sistema de Controle Interno – SCI de cada poder (BRASIL, 1988).

Em seu Art. 74, a CF/1988 definiu, como finalidade do Sistema de Controle Interno, entre outras, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; 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 (BRASIL, 1988).

Assim, para dar cumprimento ao mandamento constitucional, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 e o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, disciplinaram a organização, as finalidades e a estrutura do SCI, no âmbito do Poder Executivo Federal. Ademais, com o advento do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, o Governo Federal normatizou a necessidade da existência de uma unidade de auditoria interna atuando junto às entidades da Administração Pública Federal indireta, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle (BRASIL, 2000).

Frise-se que as mudanças ocorridas com a Reforma Gerencial afetaram a atuação dos órgãos de controle que passaram por uma transformação no seu papel, até então marcado pela verificação do trabalho da burocracia quanto à probidade formal dos administradores públicos, passando para uma avaliação voltada aos resultados da ação governamental, através da inclusão de dimensões de desempenho como a eficiência no emprego dos recursos públicos, a eficácia no atingimento das metas, a efetividade dos órgãos públicos no atendimento às necessidades dos cidadãos e a justiça social e política na distribuição de custos e benefícios. Ou seja, enquanto no modelo burocrático a ênfase é o controle *a priori* dos procedimentos, no paradigma da administração gerencial, o foco baseia-se no controle *a posteriori* ou de resultados (CAMPOS, 1990; RIBEIRO, 1997).

Para Marx (2015), as propostas de modernização e reforma do Estado acarretaram uma transformação dos mecanismos de controle da gestão pública, que “envolve a substituição dos controles meramente formais, por indicadores de desempenho capazes de aferir melhor os resultados das políticas públicas” (MARX, 2015, p. 88). Por assim dizer, “(...) rejeita-se, por sua ineficiência, o controle formal e elegem-se os controles de resultados e social para a proteção do cidadão e da res pública” (ARAUJO, 2010, p. 8).

Como resposta a essas demandas que ultrapassam os limites da conformidade, para além das questões contábeis e financeiras, os órgãos de controle vem adotando a auditoria operacional que é uma ferramenta de controle moderno, focada na análise de desempenho das organizações públicas e a avaliação do nível de eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos e da efetividade no resultado das ações governamentais (ALMEIDA, 2012; POLLITT *et al.*, 2008).

A auditoria operacional ocupa-se, portanto, de fatores relacionados à qualidade da gestão, e busca aferir até que ponto os administradores públicos gerenciam os recursos sob sua responsabilidade com economia e eficiência e se as atividades e os programas implementados atingem os objetivos pretendidos e as metas esperadas (BASTOS, 2002, p. 28).

Desse modo, enquanto a auditoria tradicional tem como objeto a análise das transações, contas, relatórios, balanços, a verificação do cumprimento das disposições legais e normas regulamentadoras e dos sistemas internos de controle financeiro, dentre outros, a auditoria operacional vai além, pois pretende analisar o planejamento, a organização e os sistemas internos de controle administrativo, avaliar a eficiência e a economicidade com que são utilizados os recursos humanos, materiais e financeiros, bem como o resultado das operações realizadas em relação aos objetivos pretendidos (ROCHA; QUINTIERI, 2010).

Todas essas normas e princípios atingem a administração pública como um todo, exigindo a adequação de seus processos, normas e controles internos e modificando suas práticas de gestão. Para tanto, “é importante que o controle esteja sistemática e rotineiramente ligado a todos os atos da administração pública, como parte da responsabilidade inerente ao cargo público” (CARTAXO, 2015, p. 18).

Neste contexto, a política pública de expansão da Rede Federal de Ensino, responsável pelo crescimento dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, ao passo que proporcionou o aumento no volume de recursos destinados aos mesmos, “passou a exigir e garantir que os mecanismos de gestão do desempenho fossem mais adequados a essa nova realidade” (MATSUMOTO, 2019, p. 46).

Além disso, a política de expansão oportunizou a ampliação dos serviços prestados pelas Instituições de Ensino, por meio da contratação de novos servidores, dentro os quais auditores internos, haja vista “a necessidade de controlar os recursos e as atividades que eram crescentes, bem como para adequar as instituições a um modelo de gestão mais dinâmico e voltado aos resultados” (MATSUMOTO, 2019, p. 93-94).

Para atender a esses anseios, o Instituto Federal de Sergipe concebeu a Auditoria Interna – Audint, que, conforme o Regimento Interno da Audint, é “exercida por uma unidade centralizada e constituída por um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento indireto de

processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade” (IFS, 2015a).

Apesar do Regimento Interno da Audint prevê, dentre outras coisas, que o seu funcionamento terá como foco a avaliação de resultados, o que se constatou, até aqui, é a concentração dos esforços da Unidade voltados exclusivamente para ações de auditoria de conformidade cujo foco é a análise da legalidade dos atos administrativos, ou seja, a Audint não realiza auditoria operacional. Sendo, portanto, pertinente tratar desse assunto, o qual será melhor detalhado no tópico a seguir.

1.2 CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO E DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Com a promulgação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, inicia-se a história do Instituto Federal de Sergipe – IFS. A instituição multicampi foi composta pela integração de duas autarquias federais, o Centro Federal de Educação Tecnológica de Sergipe – CEFET-SE e a Escola Agrotécnica Federal de São Cristóvão – EAFSC.

O IFS está vinculado ao Ministério da Educação e possui natureza jurídica de autarquia, sendo detentor de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. O Instituto é, atualmente, constituído de 09 (nove) campi: Aracaju, São Cristóvão, Lagarto, Itabaiana, Estância, Glória, Propriá, Tobias Barreto e Nossa Senhora do Socorro, 01 (um) em fase de implantação, localizado em Poço Redondo, tendo como órgão executivo a Reitoria, instalada em Aracaju, capital sergipana.

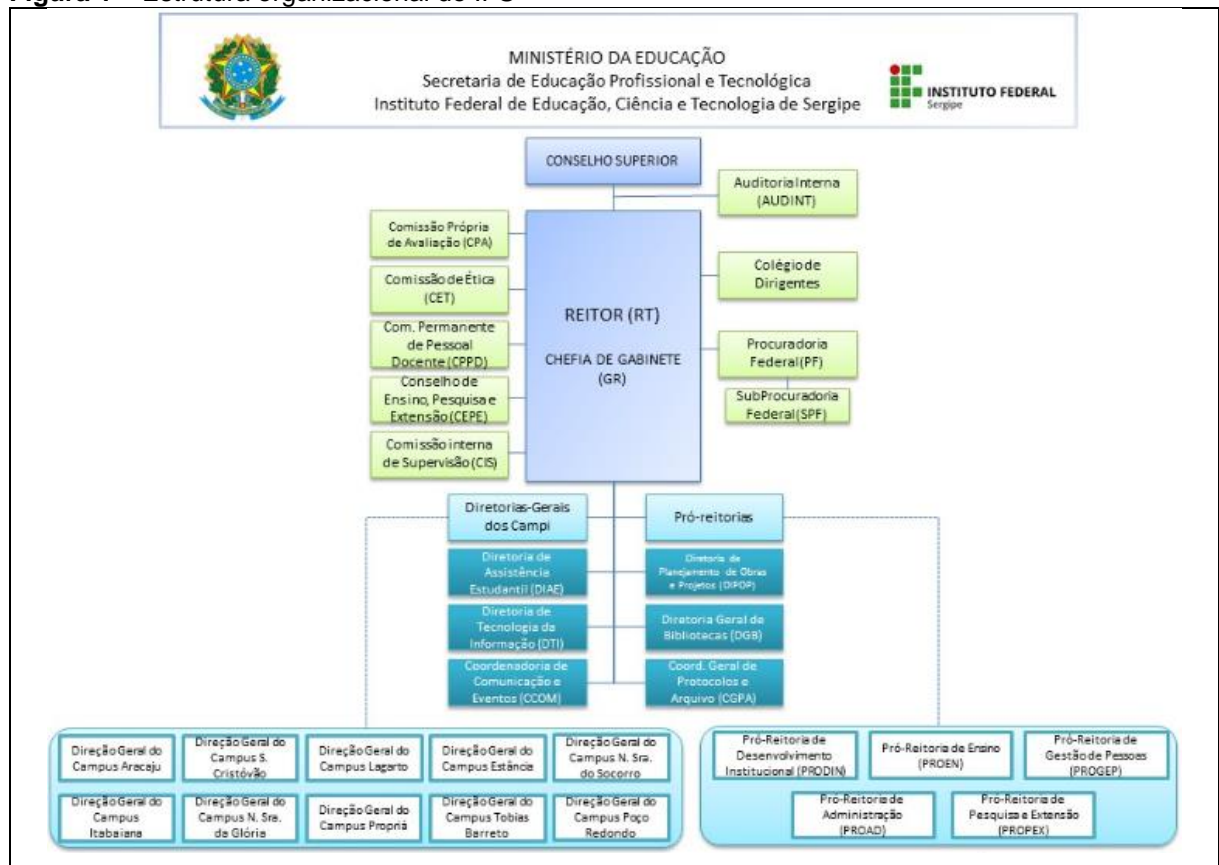
O IFS, a exemplo das demais instituições de ensino que integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, de acordo com a Lei nº 11.892/2008, tem por finalidades e características:

- I - 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;
- II - 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;
- III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infra-estrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;

- IV - 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;
- V - 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;
- VI - 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;
- VII - desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;
- VIII - realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;
- IX - promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente (BRASIL, 2008a).

A estrutura organizacional do IFS, demonstrada na Figura 1, buscou adequar-se aos dispositivos regulamentados pelo Ministério da Educação, bem como ao seu Estatuto, competências e atribuições do Regimento Geral e do seus Campi (IFS, 2017a).

Figura 1 – Estrutura organizacional do IFS



Fonte: (IFS, 2017a)

Consoante dados do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), publicados na Plataforma Nilo Peçanha 2019, até dezembro de 2018, o Instituto contava com 9.362 (nove mil trezentos e sessenta e dois) alunos regularmente matriculados. Ainda de acordo com a Plataforma Nilo Peçanha 2019, nesse mesmo período, o Instituto possuía um quantitativo de 1.195 servidores ativos, distribuídos entre 529 docentes e 666 técnicos administrativos.

Para consecução dos seus objetivos, foi aprovado para o IFS, em 2019, um orçamento de R\$ 275.273.617,00 (duzentos e setenta e cinco milhões, duzentos e setenta e três mil, seiscentos e dezessete reais), um incremento de mais de 12,5% em relação ao ano anterior. Dado o grande fluxo orçamentário, merece atenção especial quanto ao controle da gestão desses recursos públicos (BRASIL, 2019a).

Nesse contexto, o Estatuto do IFS (aprovado pela Resolução do Conselho Superior nº 12 de 19 de agosto de 2009), em conformidade com o Decreto nº 3.591/2000, previu a existência da Auditoria Interna – Audint como órgão técnico de assessoramento do Conselho Superior, responsável por fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle, bem como prestar apoio, dentro de suas especificidades no âmbito da Instituição, aos Órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Tribunal de Contas da União (IFS, 2009).

Ademais, em que pese a Audint/IFS ter sido criada em 2009, conforme dispõe o Estatuto do IFS, apenas em 2010 foi realizado o primeiro concurso público para o cargo de auditor, sendo que os primeiros aprovados no concurso entraram em exercício somente a partir de janeiro de 2011.

A estrutura organizacional da Audint/IFS é composta pela Chefia da Auditoria, três coordenadorias – Administração e Planejamento, Execução das Ações de Controle e Acompanhamento das Ações de Controle –, pela Equipe Técnica e pela Equipe de Apoio, conforme Figura 2 (IFS, 2015a). Atualmente, a equipe possui oito servidores ocupantes do cargo de auditor, e uma servidora, ocupante do cargo de Técnico em Secretariado. Ressalte-se que, dentre os servidores ocupantes do cargo de auditor, dois encontram-se afastados do desempenho das funções (IFS, 2019a).

Figura 2 – Estrutura Organizacional da Audint/IFS

Fonte: (IFS, 2015a)

No ano de 2014, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou auditoria operacional no Instituto Federal de Sergipe com o objetivo de avaliar o estágio de maturidade da unidade de auditoria interna. O referido trabalho, cujos resultados culminaram com a emissão do Acórdão nº 3455/2014 – TCU – Plenário, norteou-se pelos seguintes pontos: 1) análise da estrutura da unidade de auditoria interna quanto a sua independência, existência de política formalizada para o seu funcionamento, capacitação e recursos materiais e de pessoal; 2) análise da atuação da unidade de auditoria interna quanto ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – Paint e Gestão de Riscos, assessoramento prestado à alta administração e controles internos e segregação de funções (BRASIL, 2014).

O relatório identificou oportunidades de melhorias em alguns aspectos analisados, dentre os quais se destaca a ausência de Regimento Interno da Audin/IFS que implica na existência de regulamentação formalizada em relação à política e aos procedimentos que devem nortear a atuação da unidade de auditoria interna no nível operacional. A partir dessa constatação, o Tribunal de Contas da União – TCU determinou ao IFS que regulamentasse as atividades da Auditoria Interna, com estrita observância ao que dispõem o Decreto nº 3.591/2000, em especial os §§ 3º e 5º do art. 15; a Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle nº 1/2001; a Portaria da Controladoria Geral da União – CGU nº 915/2014; a Instrução Normativa-CGU nº

7/2006; a Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle nº 1/2007; a jurisprudência do Tribunal de Contas da União; e as normas do *Institute of Internal Auditors* – IIA (BRASIL, 2014).

Quanto aos aspectos relacionados à atuação da Audint destaca-se a recomendação para que incluísse, em seus planejamentos, ações destinadas à avaliação de controles internos, tanto em nível de entidade quanto em nível operacional e de processos, tendo em vista a constatação de que não foi realizado trabalho específico dessa natureza (BRASIL, 2014).

Ressalte-se que o referido trabalho foi considerado um “divisor de águas” para a Audint do IFS, tendo em vista que desde a sua constituição não havia passado por uma avaliação semelhante. Esse fato foi registrado no Relatório de Anual de Atividades da Auditoria Interna – RAINI, do exercício 2014, como uma ação de fortalecimento da unidade e que gerou a seguinte conclusão da equipe: “as recomendações advindas deste Acórdão, quando implementadas, fortalecerão a atuação da AUDINT” (IFS, 2014a, p. 29).

Ademais, em cumprimento às recomendações e determinações constantes do referido Acórdão, em fevereiro de 2015, por meio da Resolução nº 29 de 27 de fevereiro de 2015 do Conselho Superior do IFS, foi aprovado o Regimento Interno da Auditoria Interna, o qual, dentre outras coisas, regulamentou o funcionamento da auditoria, subordinando-a funcionalmente ao órgão máximo do Instituto (Conselho Superior) e vinculando-a administrativamente à Reitoria, contribuindo de forma positiva para o cumprimento de sua função pública (IFS, 2015a). No seu art. 4º, que trata das finalidades e objetivos da Audint, o Regimento Interno apresenta o rol de objetivos capazes de atingir a missão e finalidades da unidade, dentre os quais destaca-se:

Art. 4º A Auditoria Interna tem como finalidades básicas, fortalecer a gestão, racionalizar as ações de controle e prestar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem como desenvolver ações preventivas para a garantia da legalidade, da moralidade e da probidade dos atos da administração do Instituto, tendo como principais objetivos para atingir sua missão e finalidades:

I – Avaliar as estratégias adotadas pela gestão para administrar os riscos associados ao **cumprimento dos seus objetivos estratégicos, táticos e operacionais;**

II – Avaliar a capacidade e efetividade dos controles internos administrativos, verificando se proporcionam razoável segurança às atividades e operações, e **possibilitam o atingimento das metas institucionais, de forma econômica, eficiente e eficaz, nas diversas áreas da gestão;**

III – Avaliar a adequação do funcionamento, atribuições, atuação e interação das instâncias que compõem a estrutura de governança corporativa do IFS;
IV – Avaliar os atos de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, material, patrimonial, operacional e de pessoal, **observando o fiel cumprimento as leis, normas, regulamentos e princípios aplicáveis à Administração Pública;**

V – Acompanhar a implementação das recomendações e determinações de medida saneadoras apontadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU e pelos órgãos/unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (IFS, 2015a, p. 2-3). (grifo nosso)

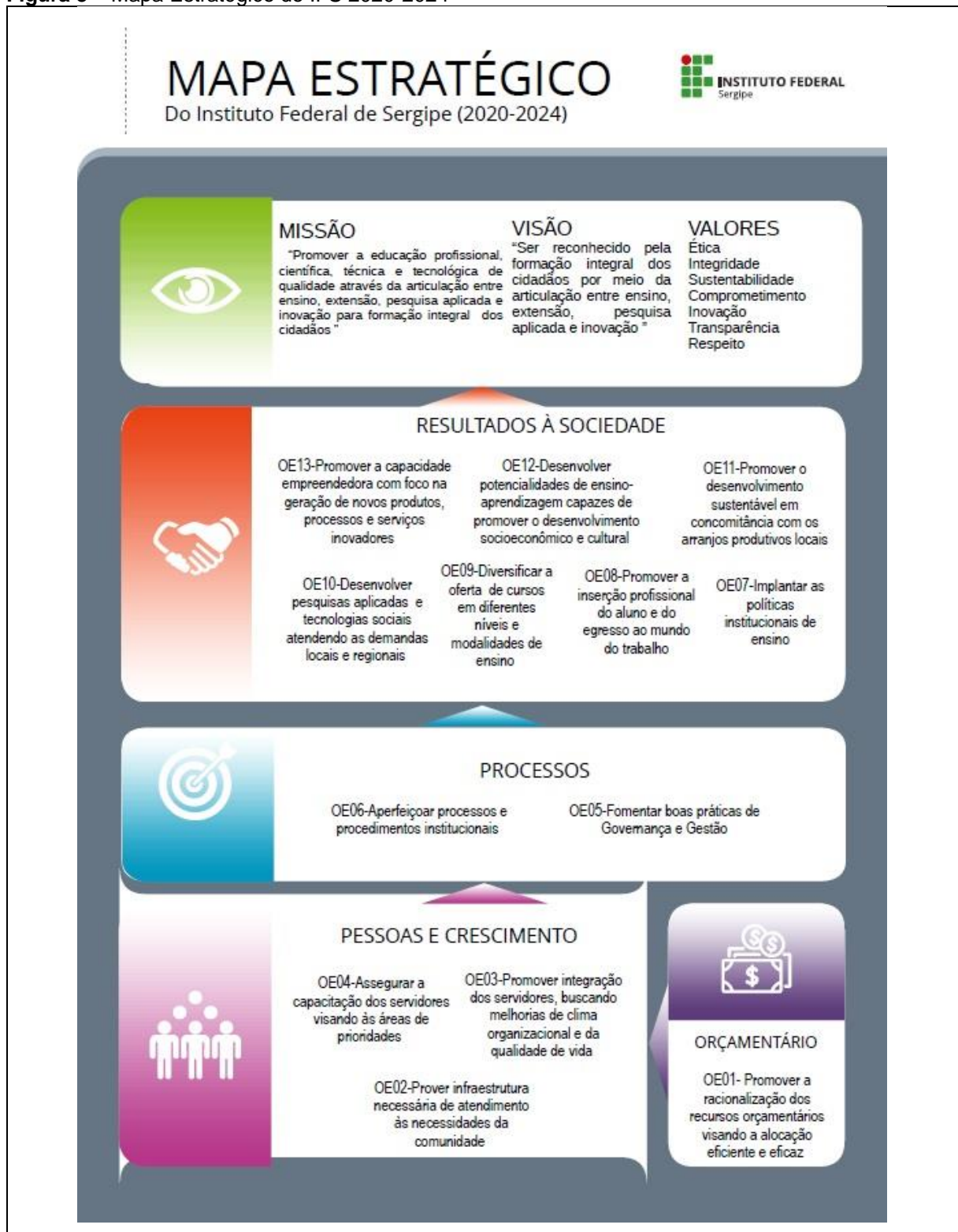
Isto é, dentre os objetivos traçados pela Audint para consecução da sua missão – que consiste em assessorar a alta administração, adotando uma abordagem independente, sistemática e disciplinada avaliando os processos de controle, gerenciamento de riscos e governança corporativa, buscando adicionar valor à gestão (IFS, 2015a) – destacam-se ações voltadas para a avaliação do desempenho dos objetivos estratégicos e metas institucionais do IFS, as quais constituem o escopo das auditorias operacionais.

Assim, em atendimento à sua missão institucional, compete à Audint a realização de ações que avaliem o alcance dos resultados institucionais, levando em consideração o planejamento estratégico da organização, que no caso do IFS, por força do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, é apresentado por meio da elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI.

De acordo com o IFS (2019b), o PDI é um instrumento de gestão, onde se definem a missão da instituição e as estratégias para atingir suas metas e objetivos, estabelece os indicadores que permitem a comparação entre a situação atual e a planejada, bem como orienta a elaboração dos Planos Anuais de Trabalho – PATs, atuando como uma ferramenta de planejamento estratégico de longo prazo e base para os planejamentos tático-operacionais de curto prazo.

Atualmente, encontra-se em vigor no IFS a versão 1.0 do PDI, referente ao quinquênio 2020-2024. Fazendo um resgate histórico, esse é o segundo documento – o primeiro PDI vigorou no período de 2014 a 2019 – que trata do planejamento estratégico na entidade, após o processo de criação dos Institutos Federais. Sua elaboração contou com a participação da comunidade de todos os campi, e levou em consideração as ideias, diretrizes e prospecções desses segmentos em suas peculiaridades regionais (IFS, 2019b). O planejamento estratégico do IFS está sintetizado no Mapa Estratégico, conforme visto na Figura 3.

Figura 3 – Mapa Estratégico do IFS 2020-2024



Fonte: IFS (2019b, p. 40).

No Relatório de Gestão do IFS, referente ao exercício 2017, foram apontados diversos pontos fracos, a partir de uma análise do ambiente realizada com os dirigentes do IFS, que poderiam impactar o alcance da sua missão institucional,

dentre os quais, destaca-se a ausência ou pouca aplicabilidade do planejamento estratégico/tático normatizado (IFS, 2018a).

De acordo com o levantamento¹ realizado nos últimos Planos Anuais de Auditoria Interna – PAINT (2014-2018) do IFS, verificou-se na sua totalidade ações de auditoria de conformidade cujos objetivos focalizaram na análise dos processos administrativos, com foco na formalidade e no controle de legalidade dos atos de gestão, bem como na avaliação dos controles internos administrativos, conforme demonstrado no Quadro 1 a seguir.

No Brasil, a metodologia para a realização de Auditorias de Natureza Operacional – Anop foi desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União, que, além de realizar trabalhos nessa vertente, dissemina métodos e técnicas a outros órgãos de controle (LIMA, 2018). Conforme o Manual de Auditoria Operacional do TCU, as auditorias operacionais possuem características próprias que as distinguem das auditorias tradicionais, dentre as quais destaca-se maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria (BRASIL, 2010, p. 13).

Ademais, em que pese a Audint ter incorporado aos PAINT's, a partir de 2015, em atendimento a recomendação do TCU no Acórdão nº 3455/2014 – Plenário, ações voltadas a avaliação dos controles internos administrativos, esta modalidade de auditoria encontra-se no rol de auditorias de conformidade, conforme registrado pelo TCU no seu Manual de Anop (BRASIL, 2010, p. 13).

Frise-se que a auditoria de conformidade, pelas suas características, carece de meios para avaliar o desempenho da gestão da entidade, que no caso do IFS se consolida através dos 13 objetivos estratégicos registrados no PDI. Conforme visto na Figura 3, esses objetivos encontram-se distribuídos em quatro perspectivas: resultados a sociedade; processos; pessoas e crescimento; e orçamentário.

Conforme Almeida (2012, p. 44), o enfoque tradicional de auditoria revela-se insuficiente para o controle, uma vez que a ênfase da atividade tem se voltado para o tema do desempenho na gestão das organizações governamentais. O autor destaca que “obter e entregar melhores produtos, ao menor custo, tornou-se uma demanda central de gestão, promovendo com isso uma mudança de foco no trabalho do Controle.”

¹ Foram desconsideradas as ações realizadas em função de obrigação normativa da Unidade de Auditoria Interna e/ou por determinação dos Órgãos de Controle.

Quadro 1 – Descrição das ações planejadas pela Audint entre 2014-2018

Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT			
Ano	Áreas da Gestão	Ações de Auditoria	Objetivos das Ações
2014	Orçamentária	- Orçamento da instituição.	- Verificar se a execução da despesa em outros serviços de terceiros – pessoa jurídica está de acordo com a finalidade do programa de trabalho e compatível com o objeto da despesa empenhada.
	Financeira	- Auxílio Financeiro a Estudante. - Contribuições.	- Certificar a legalidade e legitimidade dos pagamentos efetuados a título de auxílios financeiros. - Certificar a legalidade e legitimidade dos pagamentos efetuados a título de contribuições.
	Suprimentos de Bens e Serviços	- Processos licitatórios relativos às obras e projetos de engenharia. - Processos de Dispensa e Inexigibilidade. - Processo de contratação em tecnologia da informação.	- Comprovar a observância das exigências legais para composição dos processos licitatórios nos casos de obras e projetos de engenharia. - Avaliar os processos de aquisição de material de consumo, verificando a formalização dos processos de modo a assegurar o atendimento às exigências legais pertinentes. - Certificar se os procedimentos adotados pela instituição para aquisição de bens e serviços de TI (material de processamento de dados) atendem aos critérios de sustentabilidade ambiental.
2015	Controles de Gestão	- Avaliação dos controles internos administrativos adotados na área de suprimentos de bens e serviços. - Avaliação da Gestão de TI.	- Avaliar a estrutura dos controles adotados, com vistas a evitar a ocorrência de impropriedades e irregularidades na condução dos processos e operações do setor. - Avaliar a gestão quanto aos aspectos: Planejamento Estratégico, Procedimentos para Salvaguarda da Informação e Desenho e Produção de Sistemas.
	Financeira	- Inscrição de restos a pagar. - Avaliação do uso de cartões de pagamento.	- Avaliar a fundamentação da inscrição de restos a pagar dos saldos remanescentes. - Analisar a utilização dos numerários destinados a pagamentos de pequenas despesas e de pronto pagamento, quanto à legalidade, eficiência e eficácia na movimentação dos recursos e respectiva prestação de contas.
	Recursos Humanos	- Concessões de Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC).	- Averiguar a legalidade e tempestividade das Concessões de Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC) aos docentes do IFS.
	Operacional / Finalística	- Fidedignidade de dados na ferramenta Educacenso. - Auditoria Especial na Educação à Distância – EaD	- Analisar a confiabilidade de dados do EDUCACENSO (2014), relativos a alunos matriculados e regularmente frequentando. - Analisar a conformidade de atividades e processos internos, relacionados a recursos financeiros e humanos, na EaD, no exercício 2014.
2016	Financeira	- Avaliação dos registros contábeis e financeiros dos processos executados e acompanhamento dos controles internos administrativos.	- Verificar a integridade, a consistência e a completude dos processos de despesa realizados (PDR); - Apreçar a legalidade dos atos contábeis e financeiros, bem como a sua tempestividade; - Analisar a regularidade dos atos e registros da gestão financeira; - Aferir a efetividade da realização e registro da CONFREG – Conf. Registro de Gestão;

			- Avaliar os controles internos administrativos – ACIA.
	Operacional / Finalística	- Avaliação dos Registros Acadêmicos e dos controles internos administrativos	- Atualização e confiabilidade dos registros acadêmicos; - Avaliar os controles internos administrativos – ACIA.
2017	Recursos Humanos	- Concessões de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação, e Avaliação dos Controles Internos Administrativos (ACIA). - Atos de Admissão e Concessão de Aposentadoria e Pensão. - Avaliação da Contratação Temporária para professor substituto e Concessão de Insalubridade/Periculosidade.	- Averiguar a legalidade e a tempestividades das concessões de Incentivo à Qualificação aos TAE's e Retribuição por Titulação aos Docentes do IFS. Avaliar a estrutura dos controles adotados, com vistas a evitar a ocorrência de impropriedades e irregularidades na condução dos processos e operações sistêmicos, analisando a adoção de princípios, atividades, e instrumentos próprios e específicos. - Averiguar a legalidade e a tempestividades dos atos de admissão de pessoal e concessões aposentadoria e pensão no âmbito do IFS. - Verificar a legalidade e tempestividade dos atos de contratação temporária para Professor Substituto e Concessão de Insalubridade e Periculosidade no âmbito do IFS.
	Operacional / Finalística	- Avaliação dos Projetos de Pesquisa e Extensão e Avaliação dos Controles Internos Administrativos (ACIA).	- Averiguar a legalidade e a tempestividade da execução e a efetividade do acompanhamento dos editais de projetos e pesquisa no âmbito do IFS. - Avaliar a estrutura dos controles adotados, com vistas a evitar a ocorrência de impropriedades e irregularidades na condução dos processos e operações sistêmicos, analisando a adoção de princípios, atividades, e instrumentos próprios e específicos.
2018	Recursos Humanos	- Concessão de progressão por capacitação dos Técnicos Administrativos.	- Averiguar a legalidade e tempestividade das concessões de progressão de capacitação dos técnicos administrativos no âmbito do IFS.
	Financeira e Orçamentária	- Avaliação das Concessões de Diárias e Passagens	- Avaliar as autorizações de viagens aos servidores do IFS, sob a ótica do interesse da administração, considerando o objeto, período de afastamento e prazo de prestação de contas.
	Suprimentos de Bens e Serviços	- Avaliação da Execução Contratual de Obras e Serviços de Engenharia	- Avaliar se os procedimentos, medições e pagamentos estão de acordo com aquilo que foi pactuado no contrato e em consonância com os normativos vigentes, dando ênfase à fiscalização e seus achados.
	Operacional	- Avaliação da Política de Gestão de Riscos	- Verificar a metodologia utilizada no gerenciamento de riscos do IFS sob o aspecto da efetividade, eficácia, eficiência. - Melhorar o processo de gestão de riscos da organização.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), a partir de IFS, 2013; IFS, 2014b; IFS, 2015b; IFS, 2016a; IFS, 2017b.

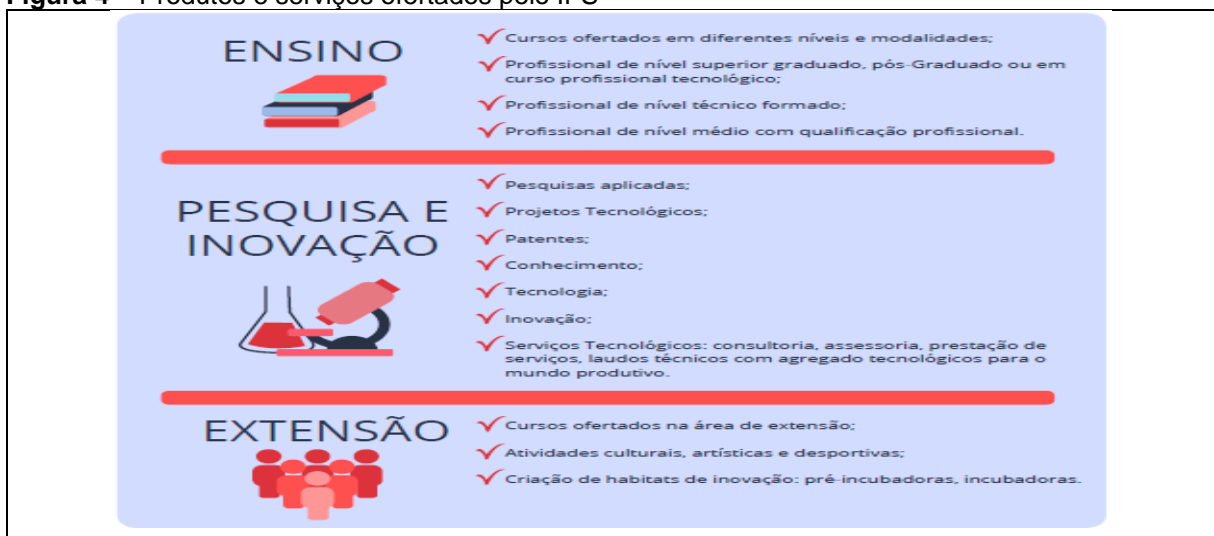
Destarte, apesar do reconhecimento da importância e da necessidade de trabalhos de auditoria de conformidade, é preciso que haja uma evolução das ações da Auditoria Interna do IFS, em busca das melhores práticas adotadas pelos órgãos de controle e demandadas pela sociedade, sobretudo aquelas voltadas à aferição do desempenho da gestão da organização, face aos objetivos pretendidos.

Nesse sentido, a auditoria operacional é um instrumento de avaliação de desempenho organizacional que permite o conhecimento detalhado dos programas de governo, enfatiza os resultados oferecidos ao cidadão, levando em consideração os critérios de eficiência, eficácia e efetividade (ALMEIDA, 2012).

Ressalte-se que, dado o tempo, não será possível tratar de todos os critérios avaliados pela auditoria operacional, quais sejam: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Então, esse projeto de intervenção deverá se limitar e se preocupar com a dimensão da eficácia, que de segundo o TCU é definida como “a 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” (BRASIL, 2010, p. 12). Nesse sentido, o projeto centrará os esforços na atividade de ensino, pela sua importância para a Instituição, conforme veremos a seguir.

No caso do IFS, o principal serviço oferecido à comunidade é o ensino técnico, profissional e tecnológico, atrelado à pesquisa, extensão e inovação, conforme pode ser visto na Figura 4 (IFS, 2019c).

Figura 4 – Produtos e serviços ofertados pelo IFS



Fonte: IFS (2019c, p. 16).

No último Relatório de Gestão do IFS, referente ao exercício 2018, no item que trata sobre o modelo de negócios os gestores afirmaram que “o processo ensino/aprendizagem está ligado aos demais processos, à medida que os cidadãos crescem através da pesquisa e inovação tecnológica, e no alcance do IFS à comunidade com os cursos e programas de extensão” (IFS, 2019c, p. 16).

Ressalte-se que de acordo com os dados coletados na Plataforma Nilo Peçanha, até dezembro de 2018, o IFS contava com 9.362 alunos regularmente matriculados, distribuídos entre 103 cursos, dentre os quais: Qualificação Profissional (FIC), que corresponde a 1,27% das matrículas; Técnicos, que corresponde a 73,53% das matrículas; Graduação, que corresponde a 24,46% das matrículas; e Pós-Graduação, que corresponde a 0,74% das matrículas.

Os cursos técnicos, que são maioria, ocupam os seguintes eixos tecnológicos: Ambiente e Saúde, Controle e Processos Industriais, Desenvolvimento Educacional e Social, Gestão e Negócios, Informação e Comunicação, Infraestrutura, Produção Alimentícia, Produção Industrial, Recursos Naturais, Segurança, Turismo, Hospitalidade e Lazer. De acordo com o tipo de oferta esses cursos acontecem nas modalidades concomitante, integrado, modalidade de educação de jovens e adultos (Proeja) e subsequente, podendo ser oferecidos nos três turnos (matutino, vespertino ou noturno) ou na modalidade à distância.

Além do mais, de acordo com a Plataforma Nilo Peçanha, em 2018 a relação entre o número de inscritos e o número de vagas disponíveis foi de 18.772 para 3.704 vagas, ou seja, uma proporção de 5,07. Registre-se ainda um gasto corrente por matrícula correspondente a R\$19.918,76 (dezenove mil, novecentos e dezoito reais e setenta e seis centavos), num total de 10.937 matrículas equivalentes.

No mapa estratégico do IFS, a área de ensino está inserida na perspectiva de resultados a sociedade, “que geram valor público de forma imediata” (IFS, 2019c, p. 36). Para cada objetivo estratégico do ensino, quais sejam: implantar as políticas Institucionais de ensino; promover a inserção profissional do aluno e do egresso ao mercado do trabalho; e diversificar a oferta de cursos em diferentes níveis e modalidades de ensino; foi previsto um indicador, metas e iniciativas, as quais encontram-se consignadas no Plano de Indicadores, Metas e Iniciativas 2020-2024, do PDI, divididos por temas estratégicos, sendo o Ensino Técnico, Profissional e Tecnológico um desses temas.

Diante dos dados apresentados é natural que haja uma preocupação especial da gestão do IFS com a área de ensino, pois se trata do seu principal serviço prestado à sociedade.

Nesse passo, avaliar o desempenho da entidade, notadamente da atividade de ensino, quanto ao cumprimento dos seus objetivos estratégicos, indicadores e metas, deve ser objeto de atenção por parte da Auditoria Interna do IFS, sobretudo pelo fato de até o momento não ter desenvolvido trabalho dessa magnitude, uma vez que suas ações se limitaram à realização de auditorias de conformidade.

Nesse sentido, torna-se pertinente realizar um projeto de intervenção para **implementar a auditoria operacional na área de ensino do IFS, em complementariedade à auditoria de conformidade**. Para tanto, este trabalho irá propor indicadores para aferição de desempenho, definir competências dos atores envolvidos com a produção de indicadores de desempenho, definir as etapas de trabalho da AUDINT, através dos instrumentos para realização de auditoria operacional e os mecanismos de avaliação da proposta de intervenção.

1.3 OBJETIVOS

A seguir são apresentados os objetivos que nortearão este trabalho.

1.3.1 Geral

- Propor um projeto para implementar a auditoria operacional no IFS, para a área de ensino.

1.3.2 Específicos

- Avaliar a pertinência dos indicadores de desempenho propostos no PDI para aferir os resultados da atividade de ensino;
- Propor novos indicadores em consonância com as metas propostas no PDI e que avaliem o desempenho da atividade de ensino, na dimensão da eficácia;
- Definir a forma de operacionalização dos indicadores e os responsáveis pela sua produção;
- Elaborar o processo de auditoria operacional para a atividade de ensino.

Antes de mais nada, se faz necessário caracterizar este projeto como sendo uma pesquisa-ação, pois conta com a participação ativa do pesquisador e das pessoas envolvidas com o problema (GIL, 2002) e que tem como objetivo:

desenvolver técnicas e conhecimentos necessários ao fortalecimento das atividades desenvolvidas. Utilizando dados/achados da própria organização e valorizando o saber e a prática diária dos profissionais envolvidos, aliados aos conhecimentos teóricos e experiências adquiridas pelos pesquisadores, essa metodologia constituirá um novo saber que aponta propostas de solução dos problemas diagnosticados. (NUNES; INFANTE, 1996, p. 97)

Ressalte-se que essa participação ativa decorre da atuação profissional do autor do projeto, no Instituto Federal de Sergipe, no desempenho do cargo de Auditor, podendo contribuir, desta feita, com melhorias no desempenho organizacional da Unidade, apresentando propostas de solução para os problemas diagnosticados.

De acordo com Thiollent (2009, p. 38 *apud* Lima, 2017, p. 56), os métodos de diagnóstico em uma pesquisa-ação “são procedimentos práticos e adaptados às condições específicas do exercício de uma atividade profissional”. O autor afirma ainda que “o diagnóstico baseia-se na identificação de problemas a partir de ‘sintomas’”.

Diante disso, o presente projeto de intervenção foi dividido em duas etapas. Enquanto a primeira consistiu em apresentar o modelo atual de auditoria, compreendendo a forma de atuação da Audint/IFS, especialmente no que concerne a avaliação do desempenho da gestão de ensino da entidade, a segunda versou sobre os procedimentos que foram adotados para a proposta de melhoria, ou seja, da intervenção em si, através da implementação de um modelo de auditoria operacional para a área de ensino. Ressalte-se que o percurso metodológico adotado, em cada uma das etapas, será melhor detalhado nos capítulos 3 e 4, desse projeto.

1.4 JUSTIFICATIVA

Espera-se que o projeto de intervenção a ser realizado contribua sobremaneira com a evolução das atividades atualmente desenvolvidas pela Auditoria Interna do Instituto Federal de Sergipe, notadamente do ponto de vista do alcance da sua missão institucional de agregar valor à gestão, através da realização de auditorias operacionais, buscando o aperfeiçoamento e melhoria dos processos de gestão.

Conseqüentemente, ganha a Instituição com a possibilidade de acesso a uma ferramenta que auxilie à tomada de decisão para consecução dos seus objetivos estratégicos, especialmente os atrelados à atividade de ensino. E, em última instância, a sociedade se beneficia, uma vez que a auditoria operacional tem como foco contribuir para a melhoria dos serviços públicos prestados pelo IFS.

Ademais, no campo teórico, a proposta justifica-se pela contribuição para a academia, uma vez que não existe uma literatura específica predominante na área de controle interno no setor público, apesar do aumento quantitativo de estudos sobre o tema. Essa foi a conclusão derivada do estudo realizado por Beuren & Zonatto (2014) ao analisar o perfil de artigos sobre o assunto, publicados em periódicos nacionais e internacionais indexados na base de dados Scopus, entre 1983 a 2011. Ainda de acordo com esses estudiosos foi possível elaborar um *framework* que destaca algumas oportunidades para a investigação empírica sobre o tema, subdivididas em 12 temáticas: auditoria, controladoria, controle interno, gestão de riscos, governança pública, finanças públicas, orçamento público, políticas públicas, desenvolvimento econômico, gestão de pessoas, serviços públicos e outros temas emergentes. (BEUREN; ZONATTO, 2014, p. 1158)

No que concerne ao tema auditoria operacional Pollitt *et al.* (2008) concluem que há uma escassez na literatura acerca do tema. Os autores fazem uma correlação do seu surgimento, com os movimentos reformistas da administração pública, ocorridas no final dos anos 1970, em países da Europa Ocidental, América do Norte e Australásia², os quais deram ênfase aos temas de descentralização e administração de resultado, com o objetivo de modernizar o aparato estatal e torná-lo mais eficiente. Nesse contexto, justificam a relativa ausência de produção acadêmica, com o fato de atividade de auditoria operacional desenvolver-se no bojo das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)³, que são consideradas instituições individuais e que desenvolvem um trabalho técnico e detalhado, empregando um número reduzido de funcionários, enquanto outros aspectos da reforma tiveram mais oportunidade na agenda política a administrativa, pelo fato de afetarem diversos setores públicos, como os ministérios, autarquias, entes privados que recebem fundos públicos,

² Australásia é região que inclui Austrália, Nova Guiné, Nova Zelândia e algumas ilhas da Indonésia. Disponível em: Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, <<https://dicionario.priberam.org/austral%C3%A1sia>> [consultado em 25-06-2020].

³ Entidades de fiscalização político-administrativa (como o nosso TCU).

autoridades locais, além de impactarem o trabalho de milhares de agentes públicos. Enfatizam, por fim, que nos últimos anos as EFS passaram a investir seus recursos no desenvolvimento da auditoria operacional, com foco na economicidade, eficiência e efetividade, na mesma intensidade em que esses pontos tem sido motivo de preocupação dos governos modernos (POLLITT *et al.*, 2008).

Ressalte-se que, objetivando ampliar as pesquisas citadas, foi realizado um levantamento bibliográfico, baseado no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, que reforçou a existência de uma lacuna na literatura nacional sobre o tema auditoria interna governamental e auditoria operacional no setor público.

Para o levantamento bibliográfico foram adotados os seguintes parâmetros: a) recorte temporal – os estudos foram restritos aos trabalhos publicados no período posterior à plataforma sucupira, que se deu em meados de 2013, até setembro de 2019; b) critério temático – utilização dos indexadores “auditoria interna governamental” e “auditoria operacional”; c) conteúdo dos trabalhos – realizou-se a análise dos títulos, resumos e palavras-chaves, e caso o estudo se aproximasse do tema proposto na presente pesquisa, lia-se a conclusão.

Para o indexador “auditoria interna governamental” foram identificados 4 (quatro) trabalhos, onde 3 (três) deles foram selecionados dentro dos parâmetros adotados na pesquisa. Já no caso do indexador “auditoria operacional”, a pesquisa retornou 67 (sessenta e sete) trabalhos, dentre os quais, apenas 27 (vinte e sete) foram publicados após a Plataforma Sucupira. Ressalte-se que dentre os 27 (vinte e sete), 17 (dezesete) trabalhos foram selecionados dentro dos parâmetros adotados na pesquisa bibliográfica, contudo 3 (três) deles não possuíam divulgação autorizada, conforme demonstrado no Apêndice A.

Os trabalhos relacionados com o indexador “auditoria interna governamental” constataram a possibilidade de a auditoria interna governamental realizar avaliações de impacto, operando como uma atividade promotora de *accountability* e transparência (GREY, 2018), apontaram-na como uma ferramenta de controle que auxilia no processo de gestão dos recursos públicos (SANTOS, 2018), além de serem vistas como indutoras dos agentes públicos, na adoção de boas práticas de governança (PESSOA, 2018).

Já em relação ao indexador “auditoria operacional”, os trabalhos selecionados destacam a evolução da prática de auditoria operacional, bem como reconhecem sua importância para a melhoria da gestão, contribuindo para o alcance

dos objetivos das instituições (CARTAXO, 2015; CUNHA, 2017; LIMA, 2018; SERPA, 2017; KUBO, 2019), além de aumentarem a confiança do público em geral, em relação aos responsáveis pela gestão dos recursos (FLEISCHMANN, 2017). Como limitações à realização da auditoria operacional, os estudos apontam para a necessidade de maior especialização dos profissionais da Audins, a carência de processos mapeados nas IFES e as falhas de comunicação do planejamento estratégico das instituições aos servidores (LIMA, 2018).

Por fim, o interesse em pesquisar o tema possui motivação pessoal, em face da nossa atuação profissional no Instituto Federal de Sergipe, no desempenho do cargo de Auditor, desde janeiro de 2011. Desta feita, poder contribuir, na condição de participante do processo, com melhorias no desempenho organizacional e na disseminação de conhecimentos aos profissionais, pesquisadores e demais interessados pela temática deste trabalho.

Para consecução dos objetivos, este projeto de intervenção encontra-se estruturado, além desse capítulo introdutório, da seguinte forma: o capítulo 2, no qual foram expostos os aspectos teóricos considerados relevantes para a compreensão do tema; o capítulo 3, que apresenta o modelo atual das atividades de auditoria desempenhadas pela AUDINT/IFS; o capítulo 4, que versa sobre o modelo proposto de auditoria operacional para atividade de ensino do IFS; e por fim, o capítulo 5, que traz as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Neste tópico são descritos os posicionamentos teóricos para o desenvolvimento do trabalho e versam sobre os seguintes temas: a função do controle na administração pública, apresentando sua origem, conceito e classificação; Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, apresentando sua trajetória até a criação da CGU; Auditoria Interna Governamental e sua origem, conceito, finalidade, classificação, principais características, atribuições e desafios no desempenho das atividades; e por último, o tema da Auditoria Operacional e aspectos relativos a sua origem, conceito, terminologia, dimensões de análise, características e críticas, assim como aborda as etapas do ciclo da auditoria operacional no âmbito do Tribunal de Contas da União.

2.1 A FUNÇÃO DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1.1 Origem, Conceito e Classificação

A origem do termo controle deriva do latim *contra rotulum*, em francês *contre-rolé* – *contrôle*, que designava a relação dos contribuintes, com base no qual se verificava a operação do cobrador de tributos. Com o passar do tempo e a incorporação do vocábulo em diversos idiomas passa a ter um sentido mais próximo do atual, aproximando-se da acepção de domínio, governo, direção, limitação, fiscalização, verificação, registro, vigilância (COSTA, 2006; CASTRO, 2010; GUERRA, 2007; PETER; MACHADO, 2009).

Dentre as funções básicas da administração, definidas por Fayol, o controle surge a lado do planejamento, organização, direção e coordenação, com o objetivo de alcançar a eficiência administrativa. Nesse contexto, o controle era exercido como uma simples verificação, *a posteriori*, de que tudo havia ocorrido conforme o planejado (PETER; MACHADO, 2014).

De acordo com Koontz e O'Donnell (1955, p. 36 *apud* Peter e Machado, 2014, p. 22), controlar é “avaliar e corrigir as atividades de subordinados para garantir que tudo ocorra conforme os planos. O controle indica onde estão os desvios negativos, e ao pôr em ação medidas para corrigir esses desvios, ajuda a assegurar a realização dos planos.”

Segundo Peter e Machado (2014, p. 22), o controle tem por função:

(...) verificar a ocorrência dos atos e fatos, com a finalidade de observar se os objetivos propostos foram alcançados, fiscalizar as ações realizadas por outros e comparar resultados, além de ser uma importante ferramenta para elaboração do planejamento. O controle, ainda, avalia e indica onde estão os erros e os desvios, ajudando, assim, a corrigi-los, o que assegura a realização do planejado.”

O termo controle possui tanto uma acepção negativa, como positiva (RIBEIRO, 1997; CASTRO, 2010). No primeiro caso, o controle é aplicado para a correção de pessoas, por exemplo em ações das corregedorias. Por outro lado, na acepção positiva, “o termo vai se referir à função administrativa do controle como instrumento de apoio à gestão na consecução dos objetivos da entidade. (...) a interpretação positiva considera a capacidade de fazer com que a ação ocorra segundo o que foi planejado” (CASTRO, 2010, p. 258).

Na Administração Pública brasileira a preocupação com o controle remonta ao período colonial. As ações, à época, restringiam-se aos aspectos orçamentários e financeiros, a exemplo de tombamento de bens públicos, arrecadação de dízimos, registro de receita e despesa; exigências de prestação de contas anuais por parte dos provedores das capitanias hereditárias e aplicação de penalidades em casos de falta. Com a Proclamação da Independência, no Brasil-Ímpério, foi instituído o Tesouro Nacional, com características de Tribunal, a quem cabia o controle da gestão pública por meio de orçamentos públicos e de balanços gerais (RIBEIRO, 1997; PETER; MACHADO, 2014).

No âmbito do Direito brasileiro o termo controle foi introduzido por Seabra Fagundes, em 1941, na sua obra *Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário* (CASTRO, 2010; GUERRA, 2007). Ademais, do ponto de vista das ciências jurídicas, o controle fundamenta-se nos princípios que regem a administração pública (legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade), em face do dever de eficiência, probidade e prestação de contas do administrador público (RIBEIRO, 1997).

Segundo Guerra (2007, p. 90), o controle na Administração Pública é:

a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática (GUERRA, 2007, p. 90).

Em que pese não existir um modelo definitivo e uníssono na doutrina brasileira, para fins didáticos, o controle pode ser sistematizado da seguinte maneira: a) quanto ao órgão ou autoridade que o exercita: legislativo, administrativo e judicial; b) quanto ao posicionamento do órgão controlador: interno, externo e social; c) quanto ao momento em que se efetiva: prévio, concomitante e posterior; d) quanto à extensão do controle: de legalidade e de mérito (COSTA, 2006; GUERRA, 2007; LIMA, 2007).

a) Quanto ao órgão ou autoridade que o exercita:

a.1) Legislativo ou parlamentar – é o controle efetuado pelo Poder Legislativo, sendo considerado de natureza política é exercido de maneira direta pelos seus órgãos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores). Quando exercido de maneira indireta, pelos Tribunais de Contas, é considerado como controle financeiro (COSTA, 2006; GUERRA, 2007).

a.2) Administrativo – é o controle exercido pela própria Administração Pública sobre seus atos. Esse controle decorre do princípio da autotutela (COSTA, 2006; GUERRA, 2007), conforme demonstrado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, a seguir transcrita:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL, 1969)

a.3) Judicial – é o controle “exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, alcançando especificamente a legalidade dos atos administrativos praticados no âmbito do Poder Executivo e na administração dos demais órgãos e entidades do Estado” (GUERRA, 2007, p. 92).

b) Quanto ao posicionamento do órgão controlador:

b.1) Interno – é o controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o objeto de controle. É inerente a cada um dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e Tribunal de Contas, que, mediante sistema integrado de controle interno, deverão exercer o controle sobre seus próprios atos e agentes (GUERRA, 2007; COSTA, 2006; LIMA, 2007).

b.2) Externo – é o controle exercido por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado, por exemplo o controle que o Poder Judiciário realiza sobre os atos da Administração Pública, como também o controle exercido pelo Congresso Nacional e, ainda, o efetuado pelo Tribunal de Contas (COSTA, 2006).

De acordo com o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária adotado em nossa Constituição, o controle externo está sob a responsabilidade do Poder Legislativo (art. 70, da CF), entretanto, com a sua execução sendo destinada a um órgão que possui plena autonomia e independência de atuação sobre os três Poderes do Estado, realizando a fiscalização com competências próprias, exclusivas e indelegáveis (art. 71). Esse organismo é o Tribunal de Contas. (COSTA, 2006, p. 53)

b.3) Social – é também chamado de controle popular, cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, individualmente. Possui previsão em diversos dispositivos da Constituição Federal 1988, a exemplo da defesa contra ilegalidade e abuso de poder (art. 5º, XXXIV, “a”); do direito a certidões (art. 5º, XXXIV, “b”); do mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX); *habeas data* (art. 5º, LXXII); plebiscito, referendo e a iniciativa popular (art. 14, I, II e III); dentre outros; e em instrumentos legais, a exemplo da Lei Complementar nº 101/2000, que no art. 48 prevê instrumentos de transparência, assegurados mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (LIMA, 2007; GUERRA, 2007).

c) Quanto ao momento em que se efetiva:

c.1) Prévio – também chamado de controle preventivo ou *a priori*, ocorre quando antecede a realização do ato administrativo, visando prevenir prática de ato ilegal ou irregular. Um exemplo desse tipo de controle é a exigência de prévio empenho para a realização da despesa (art. 60, Lei nº 4.320/64) (COSTA, 2006; GUERRA, 2007).

c.2) Concomitante – é exercido no momento em que se realiza o ato administrativo. O acompanhamento dos contratos celebrados pela Administração Pública é um exemplo de controle concomitante (COSTA, 2006).

c.3) Posterior – também chamado de controle *a posteriori* ou corretivo, ocorre após o ato administrativo praticado. Um exemplo é a análise e emissão de

parecer prévio, realizado pelos Tribunais de Contas, sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo (GUERRA, 2007).

d) Quanto à extensão do controle:

d.1) Legalidade – trata-se do controle básico, formal, cujo objetivo é a verificação do ato administrativo aos comandos da lei. Decorre do princípio constitucional da legalidade, “segundo o qual se permite ao Administrador Público fazer somente aquilo que a lei prescreve” (GUERRA, 2007, p. 97).

d.2) Mérito – é o controle determinado a investigar a atividade administrativa e o resultado alcançado pelo ato praticado, buscando garantir a boa gestão da coisa pública, sob os aspectos da economicidade, eficácia e eficiência (GUERRA, 2007).

O controle de mérito tem por escopo verificar a eficiência da Administração Pública, avaliando se foram alcançadas as metas programadas para o atendimento das necessidades públicas; se esta ação administrativa, além de eficiente, foi também eficaz, isto é, se a ação empreendida produziu resultado compatível, satisfatório e de resolução das necessidades coletivas; se estes atos da Administração, mais do que eficientes e eficazes, também foram realizados com economicidade, que é a busca da solução econômica mais adequada à circunstância. (COSTA, 2006, p. 58-59)

Ressalte-se que para efeito deste trabalho, tratamos do controle interno, particularmente no que diz respeito ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – SCIPF, o qual será melhor explorado na próxima seção.

2.1.2 O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

Peter e Machado (2014) apontam que a origem do controle interno do Poder Executivo Federal está relacionada com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), através do Decreto-lei nº 579, de 30 de julho 1938, o qual possuía, dentre outras competências, a de inspecionar os serviços públicos.

Entretanto, é a partir da década de 1960, com a ampliação das funções do Estado e crescimento da sua estrutura, através da administração indireta, que se criou a função de controle interno propriamente dita, com o objetivo de tornar o controle mais efetivo e racionalizar as ações do controle externo. Nesse sentido, a Lei Federal

nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, apresenta pela primeira vez as expressões controles interno e externo, com suas respectivas funções definidas (RIBEIRO, 1997):

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.

(...)

Do Controle Interno

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.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Ribeiro (1997, p. 12) afirma que “a verificação prévia ou a adoção do controle *a priori* significou, em termos práticos, uma transformação da tradicional sistemática do registro prévio, anteriormente executada pelo Tribunal de Contas.”

Ademais, no aspecto constitucional, o Controle Interno foi mencionado pela primeira vez na Constituição Federal de 1967, particularmente no artigo 71, que estabelecia que a fiscalização financeira e orçamentária da União seria exercida pelo Congresso Nacional, por meio do Controle Externo, e dos sistemas de Controle Interno do Poder Executivo (LIMA, 2007; SOUZA, 2014).

Com a reforma administrativa de 1967, através do Decreto-Lei nº 200/1967, foi prevista em cada Ministério a existência de um Órgão Central de planejamento, coordenação e controle financeiro (LIMA, 2007). De acordo com Piscitelli (1988, p. 16 *apud* Ribeiro, 1997, p. 13), “o Decreto-Lei nº 200/67 ao instituir o Sistema de Controle Interno não definiu explicitamente o sentido da função controle, tendo reduzido o seu alcance ao associar a palavra controle ao termo financeiro.”

Atualmente, na Constituição Federal de 1988, o Sistema de Controle Interno encontra-se previsto no art. 74, e deve funcionar de maneira integrada e obrigatória para os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com a finalidade de:

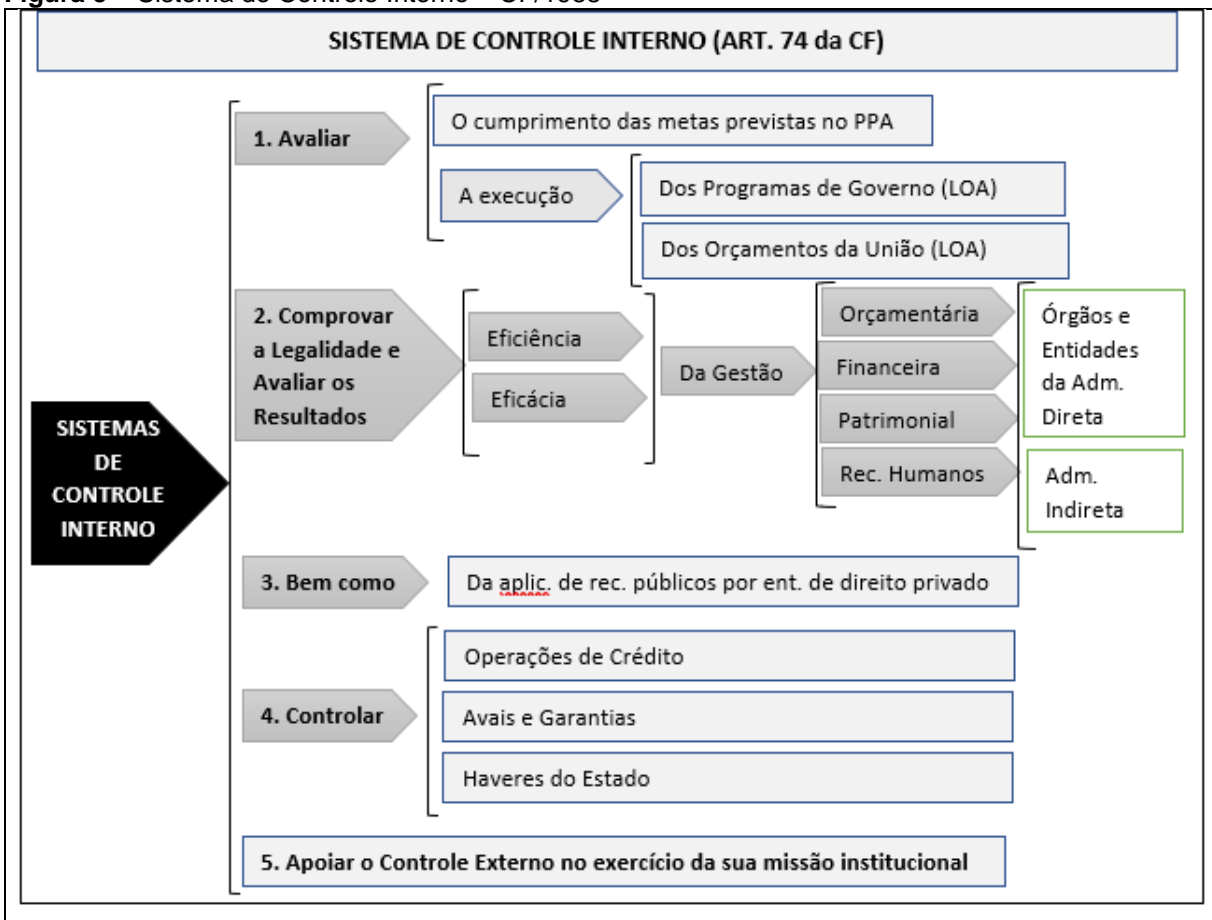
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

- 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 (BRASIL, 1988).

Os aspectos norteadores do controle interno, de acordo com as finalidades previstas na CF/1988, encontram-se relacionados com a avaliação da ação do governo. Para Peter e Machado (2014, p. 36), “a ideia central do controle interno é a prevenção e a correção de erros e desvios no âmbito de cada poder ou entidade da Administração Pública.”

A Figura 5, a seguir, representa, de maneira esquematizada, a atuação do Sistema de Controle Interno, previsto na Constituição de 1988:

Figura 5 – Sistema de Controle Interno – CF/1988



Fonte: Adaptado de CASTRO (2010, p. 319)

A criação da Secretaria Federal de Controle – SFC, através da Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994, foi outro marco importante para o SCIPEF, que passou a acumular as atividades de auditoria, fiscalização e avaliação da gestão, além de absorver as CISETs⁴ dos ministérios civis (exceto do Ministério de Relações Exteriores), como unidades seccionais do controle interno. Ademais, a MP 480 atribuiu ao Ministério da Fazenda a função de órgão central do sistema (CASTRO, 2010).

Ressalte-se que a conversão da MP 480 em lei aconteceu apenas em 2001, com a edição da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e que, dentre outras coisas, atribuiu à Secretaria Federal de Controle Interno a função de órgão central do SCIPEF.

Olivieri (2009) destaca que a criação da SFC e a reforma do sistema ao longo da década de 1990, proporcionaram ao controle interno a capacidade política e institucional para monitorar os resultados das políticas públicas. Segundo a autora, “essa reforma levou à substituição do controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e nos processos, por uma nova cultura organizacional e um novo arcabouço institucional de controle dos resultados das políticas públicas” (OLIVIERI, 2009, p. 7).

Outro marco normativo foi a edição do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que regulamenta o SCIPEF e estabelece como finalidades às previstas no art. 74, da CF/1988 e utiliza como técnicas de trabalho, para a consecução de suas finalidades, a auditoria e a fiscalização. O referido Decreto prevê como integrantes do sistema, os seguintes órgãos:

- I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema; (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002)
- II - 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;
- III - as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa;

Ademais, com o advento do Decreto nº 3.591/2000, o Governo Federal normatizou a necessidade da existência de uma unidade de auditoria interna atuando junto às entidades da Administração Pública Federal indireta, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle das entidades, ficando sujeitas

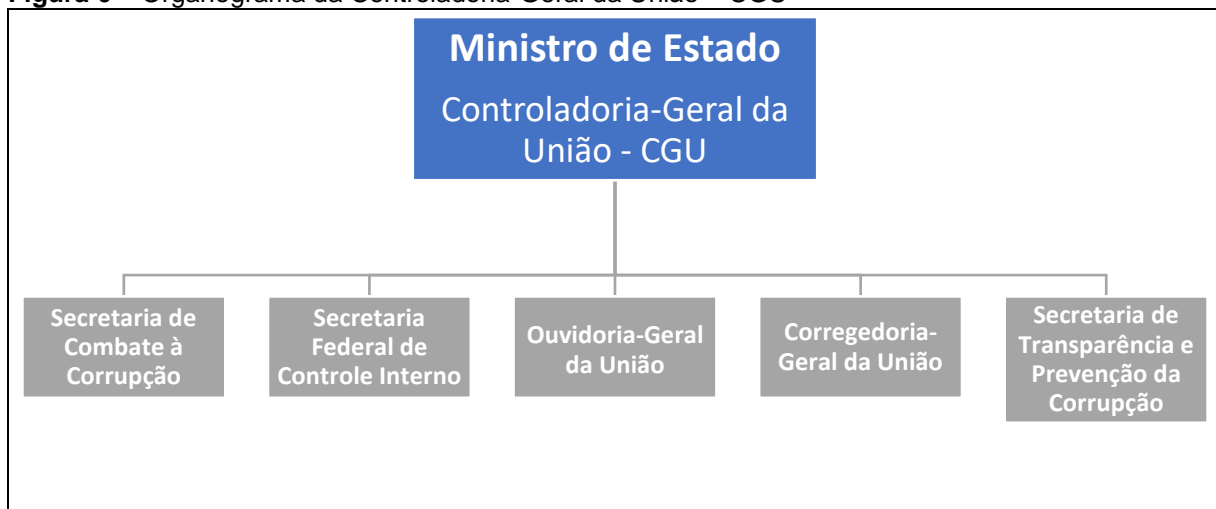
⁴ Secretarias de Controle Interno dos Ministérios civis, criadas pelo Decreto-Lei nº 200/1967.

à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Segundo Loureiro *et al.* (2012), a criação da Controladoria-Geral da União – CGU representou uma inovação institucional no processo de controle dos governantes na democracia brasileira, pelas seguintes razões: reorganizou o controle interno da Administração Pública Federal (APF), centralizando-o em um órgão com status ministerial; consolidou a ampliação das atividades de controle interno para a promoção da qualidade da gestão, indo além, portanto, do clássico controle da legalidade; se tornou a “agência anticorrupção do Brasil”, responsável também pela luta contra a improbidade administrativa, por promover a transparência da APF e fomentar a ética e a integridade; incentivou a difusão da prática do controle interno para os governos subnacionais. E, por fim, a CGU passou a atuar como órgão indutor e fortalecedor do controle social.

Atualmente, a CGU encontra-se estruturada em cinco unidades finalísticas, conforme Organograma, que atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG), Secretaria de Combate à Corrupção (SCC) e Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Figura 6 – Organograma da Controladoria-Geral da União – CGU



Fonte: Adaptado de CGU, 2019.

Frise-se que o foco deste trabalho é a atividade de auditoria interna governamental, a qual encontra-se sujeita à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do SCIEPF, que de acordo com a Lei n.º 10.180, de 6 de

fevereiro de 2001 e com o Decreto n.º 3.591, de 6 de setembro 2000, é exercida pela Secretaria Federal de Controle Interno, ligada à CGU.

Nesse sentido, buscando o alinhamento internacional para a prática das atividades de auditoria interna governamental, a SFC editou recentemente a Instrução Normativa nº 03/2017, que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, e tem como propósitos definir princípios, conceitos e diretrizes e fornecer uma estrutura básica para o aperfeiçoamento de sua atuação, com a finalidade de agregar valor à gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

2.1.3 Auditoria Interna Governamental

Etimologicamente, o termo auditoria tem origem na expressão latina *audire*, que significa “ouvir”. Além do mais, a literatura que trata do tema auditoria a remete como sendo uma técnica milenar, ligada inicialmente ao campo da contabilidade e que vem sendo aprimorada ao longo do tempo (ARAÚJO, 2004; CHAVES, 2009).

O conceito de auditoria é algo que também vem sendo construído ao longo dos anos, e por possuir raízes na contabilidade, é entendida a princípio como uma técnica contábil de “estudo e avaliação sistemática de transações, procedimentos, operações e das demonstrações financeiras resultantes. Sua finalidade é determinar o grau de observância dos critérios estabelecidos e emitir um parecer sobre o assunto” (Cook e Winkle, 1981, p. 4 *apud* Chaves, 2009, p. 14).

Contudo, para Chaves (2009, p. 14), a concepção de auditoria vai além das Ciências Contábeis e adentra em outras áreas do conhecimento, com a finalidade de “verificar se os atos e fatos pertinentes a tais áreas estão de acordo com critérios predeterminados em regras, normas ou padrões”. Assim, o autor apresenta algumas áreas específicas da auditoria e sua finalidade, conforme apresentado no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Área de atuação da Auditoria

ÁREA DE ATUAÇÃO	FINALIDADE
Auditoria Interna	Analisa os atos e fatos ocorridos dentro de uma instituição, por funcionários dessa mesma instituição denominados auditores internos.
Auditoria Externa ou Independente	Os atos e fatos são verificados por profissional liberal ou instituição independente daquela auditada, portanto, estranhos à instituição.

Auditoria Governamental	Analisa os atos e fatos levados a efeito no setor público.
Auditoria Operacional	Atua avaliando as metas institucionais relacionadas à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.
Auditoria Fiscal	Abrange o exame da legalidade dos fatos patrimoniais em face das obrigações tributárias, trabalhistas e sociais.
Auditoria de Sistemas	Analisa o ambiente computacional e a segurança de informações testando e avaliando com profundidade todos os controles num sistema informatizado, abrangendo suas aplicações e produtos.
Auditoria Médica	Realiza a análise da qualidade da assistência médica prestada aos usuários, comparando o atendimento prestado com padrões de atendimento e utilização de recursos previamente estabelecidos.

Fonte: CHAVES, 2009.

Considerando que o foco de análise do estudo é a auditoria interna governamental serão abordados, a seguir: conceito, finalidade, classificação, principais características e atribuições no desempenho das atividades, fazendo uma correlação com as mudanças advindas da reforma gerencial da administração pública.

No que concerne ao aspecto conceitual e finalístico, tem se percebido claramente sua evolução, ao verificar os aspectos trazidos pela literatura e pelas normas e manuais aplicados ao tema, nos últimos anos.

Para Peter e Machado (2009, p. 37), a auditoria governamental “contempla um campo de especialização da auditoria, voltada para a Administração Pública (Direta e Indireta), compreendendo a auditoria interna e externa, envolvendo diretamente o patrimônio e/ou o interesse público”. Os referidos autores conceituam como sendo:

(...) uma atividade de avaliação voltada para o exame, visando à comprovação da legalidade e legitimidade, adequação dos sistemas de Controles Internos e dos resultados obtidos quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos. Busca corrigir o desperdício, a improbidade, a negligência e a omissão, e ainda, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, garantir os resultados pretendidos, destacando os impactos e benefícios sociais advindos. (PETER; MACHADO, 2009, p. 37)

Esse conceito encontra-se alinhado com o previsto no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001 da Secretaria Federal de Controle Interno, que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do referido sistema (BRASIL, 2001).

Ressalte-se que, recentemente, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União revogou a IN 01/2001/SFC, através da Instrução

Normativa nº 3, de 09 de junho de 2017, que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Essa norma, “posiciona-se como um instrumento de convergência das práticas de auditoria interna governamental exercidas no âmbito do Poder Executivo Federal com normas, modelos e boas práticas internacionais”. Sendo assim, no âmbito do Poder Executivo Federal, entende-se a auditoria interna governamental como sendo:

(...) uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos (BRASIL, 2017a).

Para efeitos do Referencial Técnico, a atividade de auditoria interna governamental no Poder Executivo Federal é exercida pelo conjunto de Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) elencadas a seguir:

- a) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e as Controladorias Regionais da União nos estados, que fazem parte da estrutura do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);
- b) Secretarias de Controle Interno (Ciset) da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, e respectivas unidades setoriais;
- c) auditorias internas singulares (Audin) dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta; (BRASIL, 2017a).

Ademais, visando um melhor entendimento dessa definição, o Manual de orientações técnicas da atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU nº 08/2017, detalhou alguns aspectos conceituais que merecem destaque, conforme Quadro 3 a seguir:

Quadro 3 – Aspectos relacionados à definição de auditoria interna governamental

Independência e objetividade	Para que a função de auditoria interna seja independente, deve possuir autonomia técnica. Isso significa que o responsável pela UAIG deve se comunicar diretamente com as pessoas de maior nível hierárquico dentro da Unidade Auditada (alta administração ou conselho, se houver). Os auditores internos governamentais, por sua vez, devem atuar de forma imparcial e isenta, evitando situações de conflito de interesses ou quaisquer outras que afetem sua objetividade, de fato ou na aparência, ou comprometam o seu julgamento profissional.
Adição de valor	A proposta de adicionar valor está diretamente vinculada à questão de a auditoria interna considerar, no planejamento dos trabalhos da UAIG, as estratégias, os objetivos, as metas da organização, os riscos a que os

	processos da Unidade Auditada estão sujeitos, além das expectativas dos destinatários dos trabalhos de auditoria, quais sejam: a alta administração, os gestores das organizações e das entidades públicas federais e a sociedade, de modo geral.
Abordagem sistemática e disciplinada	À medida que os objetos auditados se tornam mais complexos, as exigências para a realização do trabalho de auditoria se tornam maiores. Como resposta para esse novo desafio, a abordagem exige maior envolvimento da equipe de auditoria e maior conhecimento das áreas de negócio da Unidade Auditada, além de maior domínio dos procedimentos e das técnicas de auditoria. O trabalho de auditoria, portanto, deve ser metodologicamente estruturado, baseado em normas e padrões técnicos e profissionais e estar sempre suficientemente evidenciado.
Atuação dos auditores internos na melhoria da eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos	Os objetivos dos trabalhos de auditoria devem ser estabelecidos de forma que esses trabalhos contribuam para o alcance dos objetivos organizacionais da Unidade Auditada e para o aprimoramento dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controle, os quais estão fortemente relacionados entre si.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Manual de orientações técnicas da atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2017b).

Sobre o assunto, Matsumoto (2019) acrescenta que as recentes Instruções Normativas da CGU consideram que a atuação das UAIGs superam a conformidade legal, e cita, como exemplo, a distinção estabelecida pelo Manual de Orientações Técnicas (IN 08/2017/SFC/CGU) entre as atividades de Auditoria Independente e de Auditoria Interna Governamental, com destaque para as seguintes especificidades desta última:

- a) a obtenção e a análise de evidências relativas à utilização dos recursos públicos, a qual contribui diretamente para a garantia da *accountability* nas suas três dimensões, quais sejam: transparência, responsabilização e prestação de contas;
- b) a contribuição para a melhoria dos serviços públicos, por meio da avaliação da execução dos programas de governo e da aferição do desempenho dos órgãos e das entidades no seu papel precípua de atender à sociedade;
- c) a atuação com vistas à proteção do patrimônio público (BRASIL, 2017b, p. 12).

Alinhado às mudanças introduzidas pela nova gestão pública, o Referencial Técnico (IN 03/2017/SFC/CGU) aponta, no capítulo que trata do gerenciamento da atividade, para a necessidade de se instituir e manter um Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) que contemple toda a atividade de auditoria interna governamental. De acordo com o Referencial Técnico, “a gestão da qualidade promove uma cultura que resulta em comportamentos, atitudes e processos que proporcionam a entrega de produtos de alto valor agregado, atendendo às expectativas das partes interessadas” (BRASIL, 2017a, p. 21).

Ademais, visando uma padronização da atuação dos auditores governamentais, tem se adotado, no Brasil, práticas instituídas mundialmente e que orientam os profissionais a seguirem requisitos técnicos uniformes, como é o caso das normas do Escritório de *Accountability Governmental* dos Estados Unidos – GAO, da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – Intosai e do *Institute of Internal Auditors* – IIA.

Destaque-se ainda que as mudanças oriundas da reforma gerencial, ocorridas nos últimos anos, vem gerando uma série de demandas e desafios para a atividade de auditoria interna governamental, a exemplo da exigência cada vez mais frequente de atuação nas áreas de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança. Nessa linha, saliente-se que o conceito trabalhado pela CGU, para a atividade das UAIGs, encontra-se alinhado com o previsto pelo *Institute of Internal Auditors* – IIA, apoiando a ideia de “convergência dos normativos brasileiros às práticas internacionais, em um processo, não só de globalização, mas também de práticas gerenciais para atender à estrutura de uma Administração Gerencial” (MATSUMOTO, 2019, p. 37).

Em tempo, para uma melhor compreensão dos tipos de auditoria realizados no serviço público, trouxemos a classificação adotada pela Intosai, da qual o TCU é parte integrante e, como tal, se propôs a traduzir e divulgar as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), notadamente a que abrange os princípios fundamentais de auditoria do setor público (ISSAI 100). Essa norma classifica a auditoria do setor público em três tipos, a saber: financeira, de conformidade e operacional. Além disso, por se tratar de um estudo com foco na Auditoria Interna Governamental, trouxemos também a classificação adotada pela CGU no Manual de Orientações Técnicas (IN 08/2017/CGU), para os tipos de avaliações executadas pelas UAIGs do Poder Executivo Federal, conforme Quadro 4:

Quadro 4 – Classificação dos Tipos de Auditoria/Avaliação

Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100 – Intosai)		Controladoria-Geral da União (IN nº 08/2017)	
Tipos de Auditoria	Como atua	Tipos de Avaliação	Como atua
Auditoria Financeira	Foca em determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e	Financeira ou de Demonstrações Contábeis	Busca a obtenção e a avaliação de evidências a respeito das demonstrações contábeis de um órgão ou de uma entidade para emitir opinião indicando se sua

	o marco regulatório aplicável.		apresentação está adequada e de acordo com os princípios contábeis.
Auditoria Operacional	Foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento.	Operacional ou de Desempenho	Obtém e avalia evidências a respeito da eficiência e da eficácia das atividades operacionais de um objeto de auditoria, podendo ser este, por exemplo, um órgão ou uma entidade, um departamento, uma política pública, um processo ou uma atividade. Possui a finalidade de verificar se os objetivos estabelecidos vêm sendo alcançados. Fornece análises objetivas para auxiliar a administração a melhorar seu desempenho e suas operações, reduzir custos, facilitar a tomada de decisões e de medidas corretivas pelas partes responsáveis.
Auditoria de Conformidade	A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada.	Conformidade ou <i>Compliance</i>	Visa à obtenção e à avaliação de evidências para verificar se certas atividades financeiras ou operacionais de um objeto de auditoria selecionado obedecem às condições, às regras e aos regulamentos a ele aplicáveis.

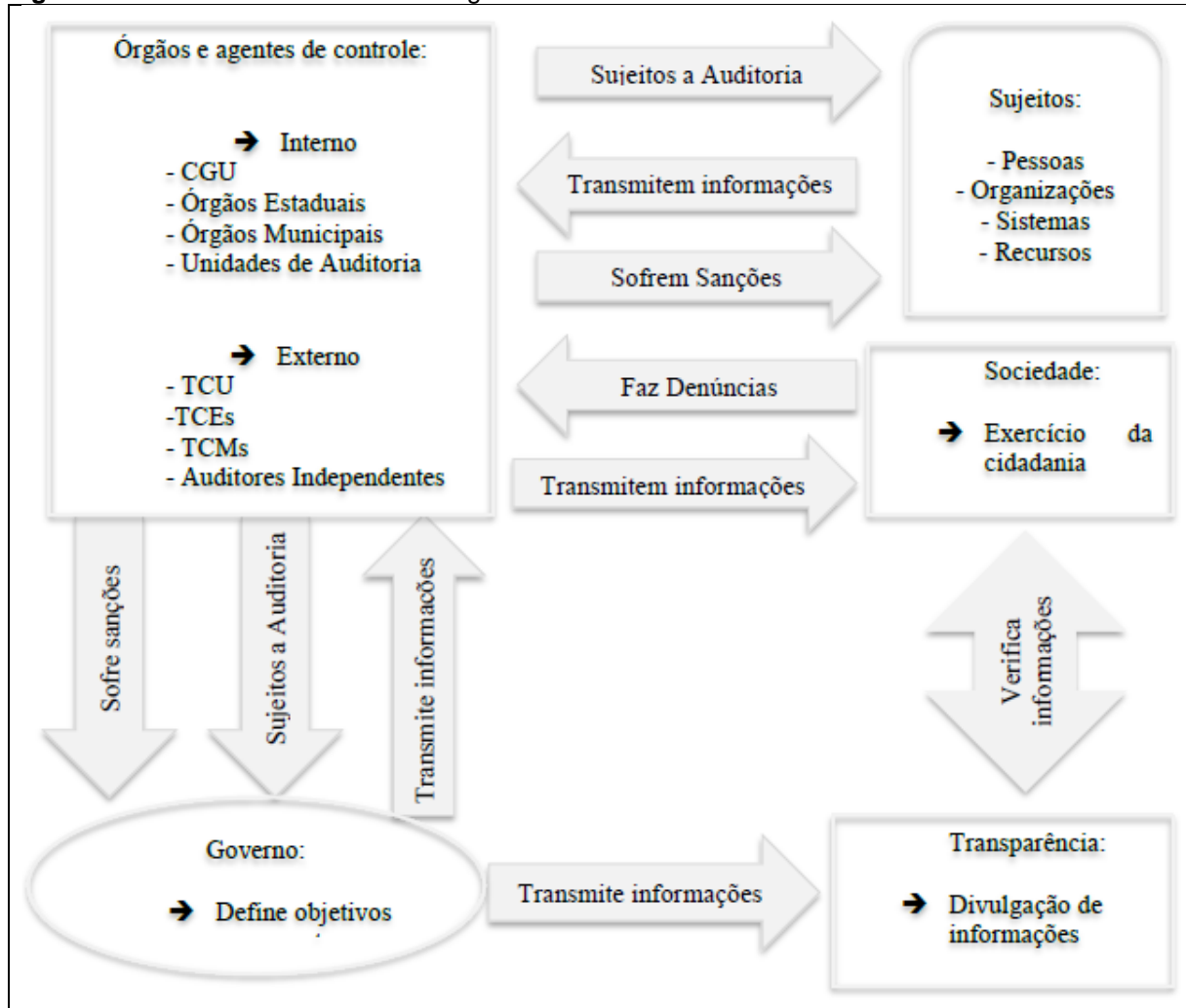
Fonte: elaborado pelo autor com base em INTOSAI (2015) e BRASIL (2017b).

Frise-se que os tipos de auditorias/avalições citados podem ser adotados de maneira individual ou de maneira combinada, incorporando aspectos financeiros, operacionais e/ou de conformidade (INTOSAI, 2015; BRASIL, 2017b).

Quanto as características da auditoria governamental, a Figura 7, a seguir, representa, de acordo com Peter e Machado (2014), o seu macroambiente, e define seu campo de atuação de acordo com os **a) sujeitos**, que por sua vez se dividem em a.1) pessoas: ordenadores de despesas, arrecadadores de recursos, dirigentes de entidades, responsáveis pela guarda de bens e valores; a.2) recursos: financeiros, humanos, materiais e tecnológicos; a.3) sistemas: financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial, material, legislação, pessoal; a.4) organizações: unidades da Administração Direta, entidades da Administração Indireta e organizações responsáveis por qualquer recurso público; **b) órgãos de controle:** Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas

dos Estados e Municípios, Unidades de Auditoria das Entidades da Administração Indireta, auditores independentes; e **c) clientes:** Governo e Sociedade.

Figura 7 – Macroambiente da auditoria governamental



Fonte: Adaptado de Peter e Machado (2014, p. 99).

Quanto as atribuições da auditoria governamental, essas decorrem da previsão constitucional – Artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, que tratam da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a ser exercida pelo Poder Legislativo com o apoio dos Tribunais de Contas e pelo Sistemas de Controle Interno, aplicando-se no que couber aos Estados e Municípios –, pelas normas infraconstitucionais, com destaque, no âmbito do Poder Executivo Federal, para a Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, que criou a Controladoria-Geral da União; Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que trata da finalidade, organização e competência do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – SCIPF; e do Decreto

nº 3.591, que, dentre outras coisas, previu a criação de unidades de auditoria interna governamental para as entidades da Administração Pública Federal indireta.

Além disso, destaque-se a normatização emitida pela CGU, na condição de Órgão Central do SCIPEF, através de Instruções Normativas, Portarias e manuais que dão maior flexibilidade para o desenvolvimento das atividades de auditoria governamental.

Outrossim, diante da classificação apresentada no Quadro 4, merece destaque a auditoria operacional, especialmente por guardar relação direta com a reforma gerencial da administração pública, a qual buscou, dentre outras coisas, uma mudança de paradigma dos órgãos de controle como a verificação da ação governamental com foco no resultado.

2.2 AUDITORIA OPERACIONAL

2.2.1 Histórico e Conceito

Pollitt *et al.* (2008) apontam a auditoria operacional como uma atividade extremamente recente, surgida no final dos anos setenta, que se apresenta como uma variante moderna da atividade de auditoria. Os autores fazem uma correlação do seu surgimento, com os movimentos reformistas da administração pública, ocorridas no final dos anos 1970, os quais deram ênfase aos temas de descentralização e administração de resultado, com o objetivo de modernizar o aparato estatal e torná-lo mais eficiente.

Segundo Pollitt *et al.* (2008), existe uma conexão entre os temas derivados da reforma, a exemplo da privatização, corporativização, agencialização, gestão de desempenho, orçamento com base em resultados almejados, reengenharia e diversas outras inovações de administração, com as questões objeto de preocupação da auditoria operacional, ou seja, economicidade, eficiência e boa gestão.

De acordo com Marx (2015, p. 12), esses autores⁵ realizaram um importante estudo a respeito da atuação dos órgãos de controle da Administração Pública em cinco países, são eles: França, Finlândia, Holanda, Suécia e Reino Unido.

⁵ Marx (2015) está se referindo ao estudo realizado por Christopher Pollitt, Xavier Guirre, Hikka Summa, Jeremy Lonsdale, Marit Warness, e Robert Mul, que resultaram na obra “Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países”.

Os estudos abarcaram o contexto das reformas da Administração Pública nos últimos 20 anos nesses países, onde buscou-se estabelecer uma primazia do controle do desempenho sobre o controle da legalidade na gestão pública. O instrumento utilizado foi uma nova forma de auditoria, a auditoria operacional que tinha como objetivo avaliar se as políticas, programas e instituições governamentais estavam sendo geridas de maneira econômica, eficiente e efetiva. (MARX, 2015, p. 12)

Ademais, objetivando reforçar a interação existente entre a auditoria operacional e a reforma da administração pública, Pollitt *et al.* (2008) se baseiam na perspectiva “input-output” (ou de “processo de produção”), a qual vislumbra a auditoria operacional como um processo em que certos “inputs” são deliberadamente combinados, usando-se um processo definido com o objetivo de produzir um produto específico ou “output”, e concluem que:

Grande parte da reforma da administração pública que tomou de assalto grande parte do mundo da OCDE tem a ver com o privilegiar aquilo que é essencialmente um modelo input-output de administração. A ‘administração de desempenho’ e o foco nos ‘três Es’ são, eles próprios, constituídos por um discurso input-output, em que os objetivos não de ser estabelecidos, a eficiência e a efetividade não de ser mensuradas, e as organizações públicas, supostamente, devem mudar de um sistema de controle baseado no input para um ‘conduzido aos resultados’. (POLLITT *et al.*, 2008, p. 36)

Nesse sentido, Barzelay (2002) destaca que as organizações governamentais fundamentais na área de auditoria de desempenho incluem aquelas responsáveis pela elaboração orçamentária, auditoria, avaliação e reforma administrativa, inclusive o *Public Management Service* — PUMA da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Conforme Cunha (1997), o primeiro instrumento legal que previu a realização de auditoria operacional na administração pública federal brasileira foi o Decreto nº 93.874 de 23 de dezembro de 1986, que dispunha sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e de Programação Financeira, organizando o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e que estabeleceu, dentre outras coisas, a competência da auditoria para examinar os atos de gestão e comprovar a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos.

No âmbito do controle externo, o Tribunal de Contas da União tornou-se o pioneiro na realização de auditorias operacionais, onde, desde a década de 1980, vem buscando alinhar-se à tendência internacional de avaliação dos resultados alcançados

por programas, projetos, atividades, órgãos e entidades da administração pública (FLEISCHMANN, 2018).

A difusão desta prática para os Tribunais de Contas (TCs) estaduais e municipais se deu através do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com o objetivo de fortalecer institucionalmente e modernizar os TCs pelo incremento da eficácia, eficiência e efetividade das ações de controle e dos mecanismos de articulação social (FLEISCHMANN, 2018).

No âmbito do controle interno, especialmente no Poder Executivo Federal, a realização de auditorias operacionais fica a cargo da Controladoria-Geral da União, com a denominação de Avaliação da Execução dos Programas Governamentais – AEPG, com o objetivo de atender a função constitucional do SCI, prevista no art. 74 da CF/88 de avaliar a execução dos programas de governo e de avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da Administração Federal. De acordo com Marx (2015, p. 40), a AEPG “consiste em realizar uma avaliação formal e sistematizada em critérios explícitos e coleta de evidências, buscando verificar se o programa está sendo executado conforme desenhado e se há problemas no processo de implementação.”

Nessa senda, para a CGU, a Avaliação da Execução dos Programas Governamentais é uma atividade realizada por diversas instituições em todo o mundo, com diferentes nomes, e que, embora guardem peculiaridades, “caracteriza-se por ter como diretriz principal a obtenção de diagnósticos acerca da eficácia, eficiência e economicidade, assim como, quando possível, da efetividade das políticas públicas, diferenciando-se fortemente, portanto, das auditorias de conformidade (*compliance*)” (BRASIL, 2015a, n.p).

No aspecto conceitual, Araújo (2004, p. 34) define a auditoria operacional como sendo “o exame objetivo e sistemático da gestão operativa de uma organização, programa, atividade ou função e está voltada para a identificação das oportunidades para se alcançar maior economia, eficiência e eficácia.”

Reider (1993 *apud* Araújo, 2004, p. 33) afirma que a auditoria operacional “é o exame das operações realizadas de um ponto de vista gerencial para avaliar a economia, a eficiência e a eficácia de uma ou de todas as operações, limitado somente pela vontade da administração.”

Frise-se que a terminologia adotada para essa atividade varia conforme o país, entidade ou pesquisador que estuda o tema, podendo ser encontrada com as seguintes denominações: auditoria gerencial, auditoria de programas, auditoria de resultados, auditoria integrada, auditoria abrangente, auditoria de avaliação e revisão, auditoria de custo-benefício, auditoria de *performance*, auditoria de gestão, auditoria dos três “E” (economia, eficiência e eficácia), *value for money audit*, dentre várias outras, conforme listado em Araújo (2004); Silva (2012); Rocha e Quintieri (2010). Estes últimos afirmam que, de um modo geral, “a designação predominante nos países anglo-saxões é a de Auditoria de Desempenho (*Performance Auditing*) enquanto que nos países de línguas neolatinos predomina a de Auditoria de Gestão (*Auditoría de Gestión*)” (ROCHA; QUINTIERI, 2010, p. 37).

Nesse trabalho, convencionou-se utilizar a expressão Auditoria Operacional adotada pela Constituição Federal de 1988 ao designar as competências do Tribunal de Contas da União, notadamente quando da realização de auditorias, conforme previsto no art. 71, IV, a seguir:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IV - **realizar**, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e **auditorias de natureza** contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (BRASIL, 1988); (grifo nosso)

Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas da União define Auditoria Operacional como "exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública" (BRASIL, 2010, p. 11).

No Quadro 5, a seguir, sintetizamos algumas definições da auditoria operacional, adotadas por algumas Entidades Superiores de Fiscalização (ESF):

Quadro 5 – Definições de Auditoria Operacional

ENTIDADE	DEFINIÇÃO
<i>Office of The Auditor General of Canada</i> (OAG). Canadá	Exame e avaliação das operações com a finalidade de informar à administração se as várias operações estão ou não sendo executadas em conformidade com as normas estabelecidas. Inclui uma avaliação da eficiência e dos procedimentos operacionais. Sinônimo de Auditoria de Gestão. (OAG, 1995, p. 12)
<i>National Audit Office</i> (NAO) Inglaterra	Nossas investigações sobre otimização de recursos avaliam a economia, a eficiência e a eficácia atingidas nas áreas mais

	importantes das receitas e das despesas e no gerenciamento dos recursos. Além de realçar a importância da prestação de contas – <i>accountability</i> – ao Parlamento, ao publicar nossos relatórios temos como objetivo incentivar os órgãos auditados a melhorarem seu desempenho no que diz respeito à otimização de recursos. (NAO, 1995, p. 9)
<i>Government Accountability Office (GAO)</i> Estados Unidos	As auditorias operacionais implicam exame objetivo e sistemático da evidência para apresentar uma avaliação independente do desempenho e da gestão de um programa com base em critérios objetivos, assim como avaliações que proporcionem um enfoque prospectivo ou que sintetizem informações sobre as melhores práticas ou análises de temas transversais. As auditorias operacionais proporcionam informações para melhorar o desempenho dos programas e facilitar o processo de tomada de decisões por parte dos encarregados de dirigir ou iniciar as ações corretivas e melhorar a <i>accountability</i> perante o público. (GAO, 2005, p. 45-46)
Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI	“(…) o exame independente, objetivo e confiável que analisa se os empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento”.

Fonte: adaptado de ALVES (2016).

Frise-se que todos os conceitos apresentados, em menor ou maior grau, enfocam os três “E” (economicidade, eficiência e eficácia), que são considerados como seus “elementos constitutivos que levam a otimização de recursos.” (ARAUJO, 2004, p. 34)

2.2.2 Dimensões de Desempenho

Para uma melhor compreensão das dimensões de desempenho, objeto de análise da auditoria operacional, compilamos no Quadro 6 o levantamento realizado por Alves (2016), em adaptação ao trabalho de Albuquerque (2006), o qual fez uma comparação entre definições da INTOSAI e de outras cinco diferentes Entidades Superiores de Fiscalização (ESF) – dentre elas o TCU – para cada um dos critérios de desempenho introduzidos.

Quadro 6 – Definições para os 3 Es: economicidade, eficiência, *effectiveness* (eficácia e efetividade)

Órgão/ Entidade	Economicidade	Eficiência	<i>Effectiveness</i> (Eficácia e Efetividade)
Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai)	Reduzir ao mínimo o custo dos recursos utilizados para desempenhar uma atividade a um nível de qualidade apropriado (INTOSAI, 2001, p. 72).	Relação entre o produto – expresso em bens, serviços ou outros resultados – e os recursos utilizados para produzi-los (INTOSAI, 2001, p. 73).	Medida em que se cumprem os objetivos e relação entre os resultados pretendidos e os resultados reais de uma atividade (INTOSAI, 2001, p. 72).

<p>AGN (Argentina)</p>	<p>Consideração dos custos dos insumos utilizados. Também recebe o nome de indicador de esforço ou inputs da produção (LAS HERAS, 2003, p. 107).</p>	<p>Indica as condições de operação segundo as quais se maximiza o produto por unidade de recurso utilizado ou se minimizam os recursos para uma dada quantidade ou qualidade de produtos (LAS HERAS, 2003, p. 106).</p>	<p>Cumprimento de metas e objetivos dos programas, projetos e operações, orientando-se a partir dos resultados e não dos custos. Sistemicamente se pode também medir de forma relativa, definida como o grau em que os outputs atuais do sistema se correspondem com os outputs desejados (LAS HERAS, 2003, p. 107).</p>
<p><i>Angemene Rekenkamer</i> (AR) (Holanda)</p>	<p>Compreende um juízo sobre os recursos humanos, financeiros e materiais utilizados. A pergunta central é: dado um contexto político e social, tem-se trabalhado com sobriedade na aquisição e emprego dos recursos? (ARAÚJO, 2001, p. 38).</p>	<p>Relaciona-se com a economia. A pergunta central é: com os recursos empregados tem-se obtido um rendimento máximo, ou com menos recursos alcança-se o mesmo resultado (considerando a qualidade e o tempo decorrido)? (ARAÚJO, 2001, p. 38).</p>	<p>A pergunta a ser feita é: a política empregada tem conduzido aos efeitos previstos? Essa questão se divide em duas partes, a saber: foram conseguidos os objetivos da política? Os objetivos alcançados são resultados da política seguida? (ARAÚJO, 2001, p. 38).</p>
<p><i>National Audit Office</i> (NAO) (Inglaterra)</p>	<p>Minimização de custo dos recursos adquiridos ou usados, considerando-se a qualidade apropriada (NAO, 1995c, p. 7).</p>	<p>Relação entre os bens, serviços ou outros resultados produzidos e os recursos utilizados para obtê-los. Até que ponto um resultado máximo é obtido de um dado insumo, ou um insumo mínimo é usado para um determinado resultado? (NAO, 1995c, p. 7).</p>	<p>Relação entre os resultados pretendidos e os resultados reais alcançados de projetos, programas e outras atividades. Até que ponto os bens, serviços ou outros resultados produzidos alcançam os objetivos das políticas norteadoras, finalidades operacionais e outros efeitos pretendidos, com sucesso (NAO, 1995c, p. 7).</p>
<p><i>Office of The Auditor General of Canada</i> (OAG).</p>	<p>Designa os termos e condições de aquisição de recursos financeiros, humanos e materiais. Uma operação econômica deverá adquirir esses recursos em qualidade e quantidade adequadas, ao mais baixo custo (OAG, 1995a, p. 28).</p>	<p>Relação entre os bens ou serviços produzidos e os recursos utilizados para produzi-los. Uma operação eficiente produz o máximo de resultados para qualquer conjunto de recursos disponíveis, ou dispõe de um mínimo de recursos para qualquer quantidade e qualidade de serviços executados (OAG, 1995a, p. 28).</p>	<p>Medida em que os resultados reais de uma atividade correspondem aos objetivos das mesmas. Nos casos em que houver efeitos negativos involuntários da atividade, deverá ser julgada com base no saldo líquido dos resultados positivos e negativos (OAG, 1995a, p. 28).</p>
<p>Tribunal de Contas da União – TCU</p>	<p>Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos</p>	<p>A eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os</p>	<p>A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados</p>

	padrões de qualidade (TCU, 2010, p. 10).	custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. (TCU, 2010, p. 11).	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 (TCU, 2010, p. 11).
--	--	---	--

Fonte: adaptado de ALVES (2016, p. 10)

Nesse sentido, merece destaque algumas ponderações feitas por Alves (2016, p. 8-9), relativamente as seguintes dimensões: economicidade, eficiência e efetividade.

Sobre o critério da **economicidade** há pouca ou nenhuma divergência, restando apenas variação quanto à abrangência: restrita à aquisição ou estendida à utilização de recursos.

(...)

O critério da **eficiência** guarda algum vínculo com a economicidade, mas tende mais à noção de produtividade, transparecendo um alinhamento em torno de diferentes formas de se descrever a relação entre o consumo de insumos e a produção de bens e serviços.

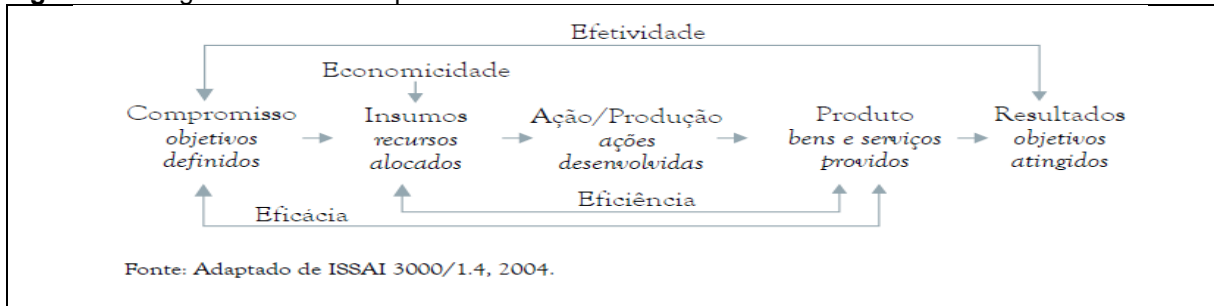
(...)

Pode-se perceber que as definições de **efetividade** constantes do Quadro (...) têm em comum o traço qualitativo de aferição de resultado no sentido da obtenção ou não dos objetivos esperados. (grifo nosso)

Importa deixar claro que a dimensão de efetividade contida no conceito de auditoria operacional da Intosai é uma tradução da palavra *effectiveness*, a qual abarca as dimensões de eficácia e efetividade nos conceitos brasileiros (CUNHA, 2017).

Nesse sentido, o TCU define eficácia como sendo a “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” (BRASIL, 2010, p. 12).

Para o TCU, as auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de análise (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade), conforme pode ser visto no diagrama de insumo-produto (Figura 8), que ilustra essas dimensões e suas inter-relações:

Figura 8 – Diagrama de insumo-produto

Fonte: BRASIL, 2010, p. 11.

Além das quatro dimensões de desempenho examinadas, o TCU afirma que “outras, a elas relacionadas, poderão ser explicitadas em razão de sua relevância para a delimitação do escopo das auditorias operacionais” (BRASIL, 2010, p. 12). Nesse sentido, o tribunal destaca o exame da equidade, como sendo derivado da dimensão de efetividade da política pública, e que “baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado” (BRASIL, 2010, p. 13).

2.2.2.1 Indicadores de Desempenho

Como visto até aqui, o TCU adota como critérios de análise nas Anop's as dimensões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, que de acordo com Costa e Castanhar (2003, p. 973) são “medidas para a aferição do resultado obtido” no desempenho de programas públicos. Contudo, os autores alertam que esses não são os únicos critérios de avaliação existentes, e destaca, além desses, os seguintes: sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário e equidade (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Por outro lado, a aplicação desses critérios requer formas específicas de operacionalização, que devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos. Essa categoria de medidas denomina-se de indicadores (COSTA; CASTANHAR, 2003).

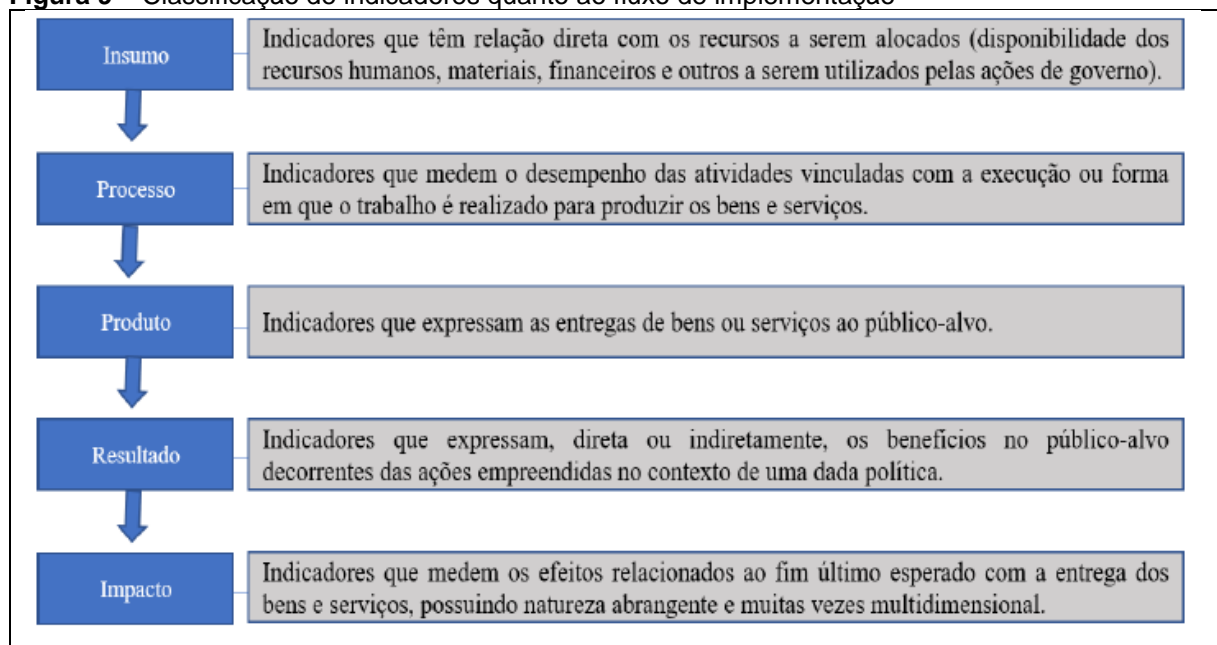
De acordo o Guia Metodológico para Indicadores do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, “indicadores são instrumentos que contribuem para identificar, medir e descrever aspectos relacionados a um determinado fenômeno ou objeto da realidade a respeito qual o Estado decide por uma ação ou a omissão”. O documento destaca ainda que a principal finalidade de

um indicador é “traduzir de forma mensurável (quantitativamente) ou descritível (qualitativamente), um ou mais aspectos da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional o seu acompanhamento” (BRASIL, 2018a, p. 12).

Quanto a classificação dos indicadores, Schwartzman (1994 *apud* COSTA; CASTANHAR, 2003) aponta três tipos, quais sejam: a) simples – definidos como aqueles que são expressos em termos absolutos; b) desempenho – que requerem um padrão ou um objetivo para comparação e são relativos; e c) gerais – aqueles que são gerados fora da instituição (ou programa), com base em estatísticas gerais ou em opiniões de especialistas.

Além disso, o Guia Metodológico para Indicadores (BRASIL, 2018a) sugere duas outras classificações de indicadores: quanto ao fluxo de implementação (emprego de recursos e seus resultados) e quanto ao desempenho (eficiência, eficácia e efetividade). A primeira permite separar os indicadores de acordo com a sua aplicação nas diferentes fases do ciclo de implementação de uma política pública, conforme demonstrado na Figura 9.

Figura 9 – Classificação de indicadores quanto ao fluxo de implementação



Fonte: Matsumoto (2019, p. 31), com base em Brasil (2018a).

Já a classificação quanto ao desempenho possui foco maior na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados. Sob essa ótica, o Guia

Metodológico para Indicadores classifica os indicadores como sendo de: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, conforme explicitados a seguir:

Economicidade: medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados. Visa a minimizar custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e requer um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação;

Eficiência: essa medida possui estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou quando os mesmos produtos e/ou serviços forem obtidos com menor quantidade de recursos;

Eficácia: aponta o grau com que um programa governamental atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, avalia-se se estas foram atingidas ou superadas;

Efetividade: mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. É o que realmente importa para efeitos de transformação social (BRASIL, 2018a, p.17). (grifo nosso)

De acordo com o TCU, “um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas” (BRASIL, 2011, p. 8).

No que concerne as propriedades e os aspectos relacionados à análise de indicadores, o Guia Metodológico do MP (BRASIL, 2018a) compilou diversas abordagens de estudiosos do tema, a exemplo de (ROCHET, BOUT-COLONNA, & KERAMIDAS, 2005), (RUA, 2004), (JANNUZZI, 2002) e (FERREIRA, CASSIOLATO, & GONZALEZ, 2007), as quais encontram-se sintetizadas no Quadro 7, a seguir:

Quadro 7 – Propriedades e aspectos considerados nas análises dos indicadores

PROPRIEDADES DOS INDICADORES	DEFINIÇÃO
Utilidade	capacidade de suportar decisões seja no nível operacional, tático ou estratégico. Os indicadores devem, portanto, basear-se nas necessidades dos decisores.
Validade	capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar. Um indicador deve ser significativo ao que está sendo medido e manter essa significância ao longo do tempo.
Confiabilidade	indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação.
Disponibilidade	os dados básicos para seu cômputo devem ser de fácil obtenção.
Simplicidade	indicadores devem ser de fácil comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo. Ou seja, devem ser de fácil compreensão tanto por seus executores como por aqueles que receberão seus resultados.

Clareza	o indicador deve ser capaz de expressar sua mensagem de modo assertivo, transmitindo a informação de modo inteligível para seus usuários.
Sensibilidade	o indicador deve repercutir as variações do fenômeno, mesmo que essas sejam mínimas.
Desagregabilidade	capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas.
Economicidade	capacidade do indicador de ser obtido a custos módicos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios advindos deve ser favorável.
Estabilidade	capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis, que permitam monitoramentos e comparações das variáveis de interesse.
Auditabilidade ou Rastreabilidade	qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores (obtenção, tratamento, formatação, difusão e interpretação).
ASPECTOS DOS INDICADORES	DEFINIÇÃO
Publicidade	os indicadores devem ser públicos, isto é, conhecidos e acessíveis a todos os níveis da instituição, bem como à sociedade e aos demais entes da administração pública.
Temporalidade	a identificação dos indicadores deve considerar algumas questões temporais. Em primeiro lugar, o momento em que deve começar a medição; em segundo lugar, a disponibilidade de obtenção quando os diferentes resultados começarem a acontecer; e, em terceiro lugar, a possibilidade de que, por meio dessas medidas, seja possível realizar um acompanhamento periódico do desempenho do Programa.
Factibilidade	os dados necessários para as medições são constituídos de informações que fazem parte dos processos de gestão da instituição e, portanto, são obtidos através de instrumentos de coleta, seja por amostra ou censo, estatísticas, aplicação de questionários, observação, etc., dependendo do aspecto a ser medido. Uma proposta de elaboração de indicadores deverá garantir que a medição seja factível, em momentos adequados e com periodicidade que equilibre as necessidades de informação com os recursos técnicos e financeiros disponíveis.

Fonte: elaborado pelo autor, com base no Guia Metodológico para Indicadores do Ministério do Planejamento – MP (BRASIL, 2018a, p. 13-15)

O TCU destaca que as informações sobre o desempenho de uma organização são essencialmente comparativas, necessitando, sempre, de interpretação no contexto em que estão inseridas. Nesse sentido, é necessário que haja um cotejamento dos resultados alcançados “com metas ou padrões preestabelecidos, outras organizações do mesmo ramo de atividade, ou realizada uma comparação com os resultados alcançados em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise” (BRASIL, 2011, p. 8).

2.2.3 Características e Críticas à Auditoria Operacional

Registre-se, ainda, as principais características da auditoria operacional, no âmbito no TCU, que a distingue da auditoria tradicional: 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; requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica; necessitam de conhecimentos especializados e abordagem diferenciada; nas conclusões das auditorias operacionais, o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados; são mais abertas a julgamentos e interpretações e seus relatórios, conseqüentemente, são mais analíticos e argumentativos; a participação do gestor e de sua equipe é fundamental em várias etapas do ciclo de Anop, pois favorece a apropriação dos resultados da auditoria e a efetiva implementação das recomendações propostas (BRASIL, 2010, p. 13-14).

Diante das características apresentadas para a auditoria operacional, se faz importante apresentar outras distinções entre esta e as auditorias de conformidade, levantadas por Vasconcelos (2011) e resumidas no Quadro 8, a seguir:

Quadro 8 – Comparação entre as auditorias contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e a auditoria operacional

	Auditorias contábil, financeira, orçamentária e patrimonial	Auditoria operacional
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, eficácia e efetividade
Parâmetro considerado	Normas jurídicas	Definidos pela equipe de auditoria
Deliberação 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: Vasconcelos (2011, p. 220)

Nesse sentido, enquanto a auditoria de conformidade possui natureza predominantemente objetiva, gerando determinações que, se não cumpridas, implicam em sanção aos gestores públicos, a auditoria de natureza operacional possui caráter subjetivo e suas conclusões dão origem a recomendações à luz dos

parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (VASCONCELOS, 2011).

Assim, a auditoria operacional “deve ser compreendida tanto pelos auditores como pelos auditados, como ferramenta que auxilia o aprimoramento da gestão pública, apontando as falhas e oportunidades de melhorias” (CUNHA, 2017, p. 62).

Outra importante característica da Anop, aliada a questão do desempenho, é a produção de transparência, tendo em vista se tratar de um instrumento que permite conhecer a fundo a relação existente entre as atividades realizadas pelas organizações da Administração Pública e os resultados efetivamente obtidos, garantindo, assim, a desejada *accountability* (ALMEIDA, 2012).

Apesar de se apresentar como uma ferramenta moderna de controle, a Anop não está livre de críticas. Almeida (2012) descreve algumas delas, conforme destacado a seguir:

- a) Existência de questões anteriores essenciais ainda não solucionadas. Ela propõe tratar do desempenho de organizações e programas estatais, mas ainda não há nada definitivo acerca de qual deva ser o papel do Estado na economia;
- b) Insuficiência de informações sobre o contexto em que se desenvolvem os programas de gestão pública. (...) Sustentam os críticos que o contexto sócio-político que envolve as organizações não é conhecido pelos auditores e que os produtos de um processo de ANOp podem ser, por isso, invalidados;
- c) Indefinição dos padrões e da elevada carga de subjetividade que se percebe nos relatórios. Em geral, são usados os padrões das próprias organizações auditadas, o que abre as portas para que estas dominem o processo de auditoria e apresente somente as informações que lhes parecerem convenientes.
- d) Críticas surgem também acerca da real contribuição da ANOp para o desempenho organizacional e para a *accountability* da despesa pública. (...) O elevado grau de indefinição que envolve a ANOp pode impedir que se saiba o que esperar de um programa antes de avaliá-lo e pode levar à produção de relatórios que em pouco ou nada contribuem para o aperfeiçoamento da gestão, fazendo da ANOp um esforço de pouco valor para os órgãos de Controle.
- e) Finalmente, existem as críticas acerca dos limites que são impostos pelas recomendações resultantes de processos de ANOp. Não haveria incentivo para que o gerente da organização auditada buscasse soluções inovadoras para os problemas identificados pela possibilidade de ser penalizado em caso de que suas inovações não sejam consideradas adequadas em uma avaliação posterior. Mais que propor avanços nas organizações, as ANOp serviriam para impor-lhes limites (ALMEIDA, 2012, p. 51-52).

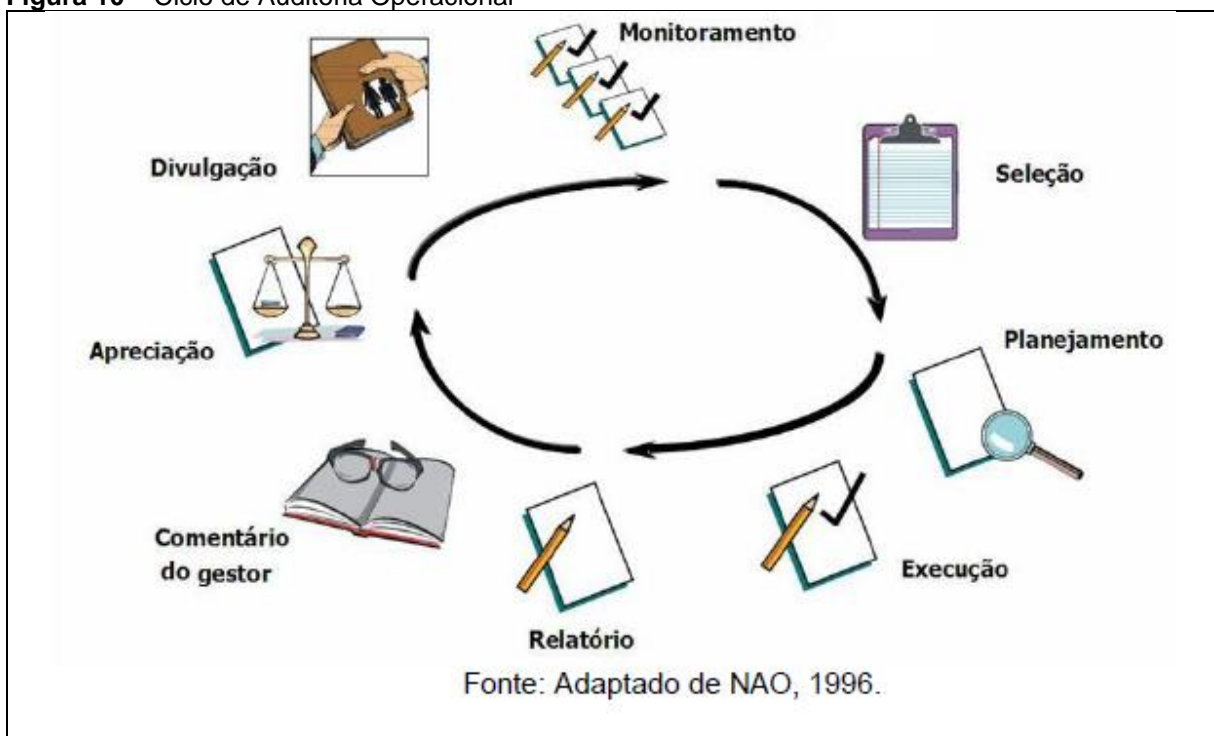
Não obstante as críticas apresentadas entendemos que o esforço empreendido tem sido válido, tendo em vista os benefícios que essa modalidade de auditoria pode proporcionar para o aprimoramento da gestão pública. Ademais, outras

características desse tipo de auditoria serão percebidas, a partir das fases do seu ciclo.

2.2.4 Ciclo da Auditoria Operacional

O ciclo da Auditoria Operacional compreende as seguintes etapas: seleção, planejamento, execução, relatório, comentário do gestor, apreciação, divulgação e monitoramento, conforme demonstrado na figura abaixo.

Figura 10 – Ciclo de Auditoria Operacional



Fonte: BRASIL, 2010, p. 21.

Silva (2016) destaca a semelhança existente entre o ciclo da Anop com o ciclo de políticas públicas, que, além da denominação, possui características análogas nas suas fases.

A seguir, apresentaremos de maneira sucinta as principais características das etapas da Auditoria Operacional.

a) Seleção

A primeira etapa do ciclo consiste no processo de seleção do objeto de auditoria. De acordo com o TCU, a definição desse objeto deve oferecer uma

oportunidade de contribuição para o aperfeiçoamento da administração pública e fornecer à sociedade uma opinião independente sobre o desempenho da atividade pública (BRASIL, 2010, p. 14).

Frise-se que a fase de seleção deve estar atrelada ao planejamento estratégico e ao sistema de planejamento anual do órgão de controle (BRASIL, 2010). Nessa linha, o TCU aduz que:

a razão para a integração da seleção com o planejamento estratégico reside no fato de que o processo de seleção é orientado por escolhas fundamentais, que definem a alocação de recursos e diretrizes de atuação. A definição de prioridades compatíveis com a manutenção de qualidade das atividades de controle, inclui a tomada de decisões estratégicas a luz das informações disponíveis (BRASIL, 2010, p. 15).

O segundo momento do processo de seleção é a escolha dos critérios que serão usados para na auditoria. Conforme Silva (2016), esses critérios são: agregação de valor, materialidade, relevância e vulnerabilidade, podendo cada um ter maior ou menor peso, de acordo com a conjuntura avaliada (LIMA, 2018; BRASIL, 2010).

Desta feita, para o TCU, o principal critério de seleção da auditoria operacional é a sua capacidade de agregar valor, por meio de sua contribuição para a avaliação e a melhoria da gestão pública (BRASIL, 2010). Quanto a agregação de valor o TCU afirma que:

Agregar valor refere-se a produzir novos conhecimentos e perspectivas sobre o objeto de auditoria (ISSAI 3000/3.2, 2004). As seguintes situações podem indicar a possibilidade de a auditoria agregar valor significativo:

- a) discussão sobre nova política pública ou mudança significativa na implementação de programa ou organização de ente governamental;
- b) surgimento de novas ou urgentes atividades ou mudanças de condição;
- c) escassez de auditorias anteriores ou trabalhos de outros órgãos de pesquisa ou de controle sobre o objeto de auditoria;
- d) pouco conhecimento sobre a relação causa e efeito entre a ação de governo e a solução de problemas. (BRASIL, 2010, p. 16)

O critério da materialidade diz respeito ao valor financeiro fiscalizado, ou seja, quanto maior os valores envolvidos maior a materialidade (SILVA, 2016). Em que pese a auditoria operacional nem sempre conseguir gerar benefícios financeiros, a escolha de objetos com alta materialidade possibilita gerar economia ou eliminar desperdícios (BRASIL, 2010).

A relevância possui relação com questões de interesse social, ou seja, “pode-se utilizar das prioridades expressas nos orçamentos públicos, da presença do

assunto na mídia, da atuação ou interferência judicial na política ou programa, entre outras” (SILVA, 2016, p. 49).

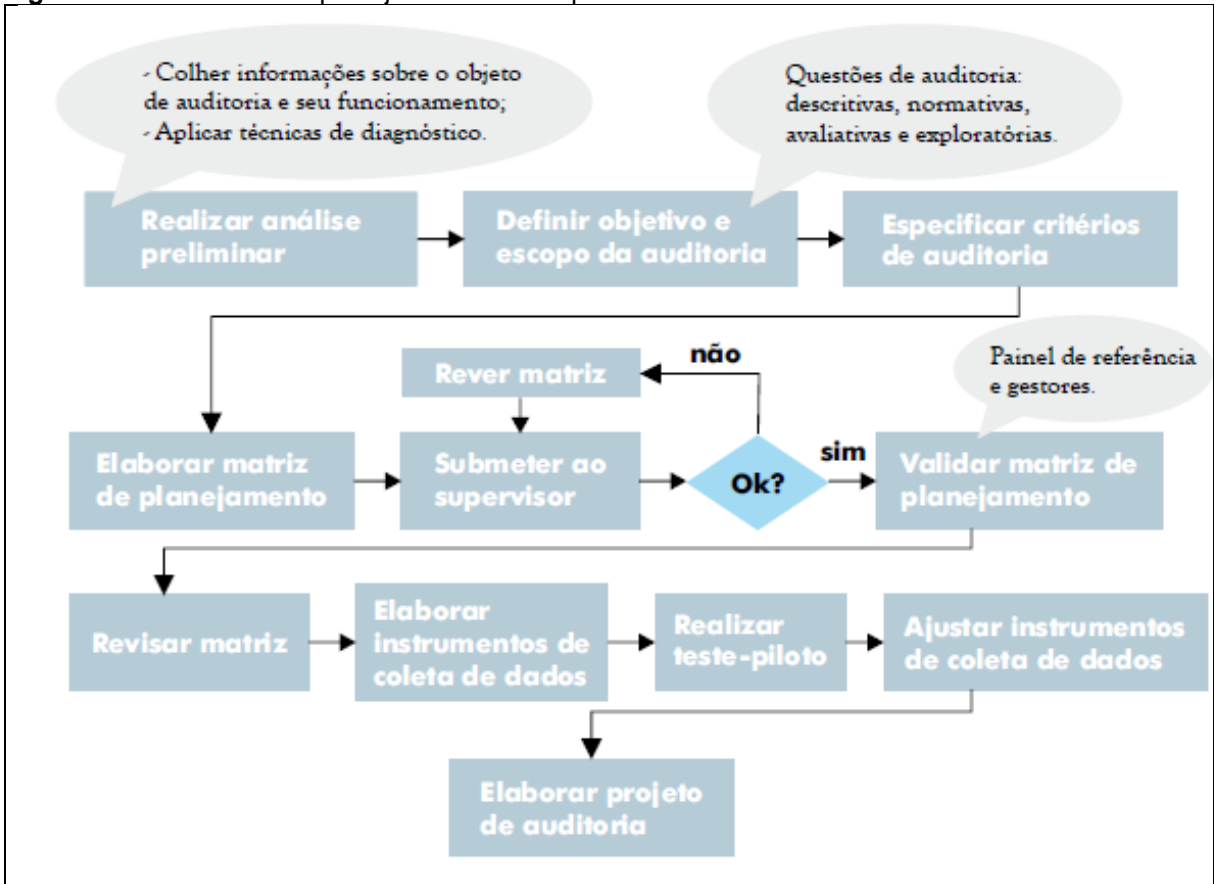
Por fim, quanto ao critério de vulnerabilidade, o TCU afirma que são situações associadas à ocorrência de eventos adversos. E cita como exemplos as seguintes situações: falta de informações confiáveis ou atualizadas sobre o desempenho do objeto de auditoria, como alcance de metas, custos dos produtos, público atendido; problemas de estrutura, de planejamento, de controle; falta de clareza sobre objetivos, metas, responsabilidades, processos de tomada de decisão, dentre outras (BRASIL, 2010).

b) Planejamento

Após a seleção do objeto de auditoria, a próxima etapa do ciclo é a de planejamento. Essa fase visa delimitar o objetivo e o escopo da auditoria, definir a estratégia metodológica a ser adotada e estimar os recursos, os custos e o prazo necessários à sua realização (BRASIL, 2010, p. 21).

Segundo o Manual de Anop do TCU (BRASIL, 2010, p. 21), o planejamento consiste das seguintes atividades, demonstradas na Figura 11 a seguir: análise preliminar do objeto de auditoria; definição do objetivo e escopo da auditoria; especificação dos critérios de auditoria; elaboração da matriz de planejamento; validação da matriz de planejamento; elaboração de instrumentos de coleta de dados; teste-piloto; e elaboração do projeto de auditoria.

Figura 11 – Atividades de planejamento na Anop



Fonte: BRASIL, 2010, p. 21.

Pois bem, a análise preliminar do objeto de auditoria “consiste no levantamento de informações relevantes sobre o objeto auditado para adquirir-se o conhecimento necessário à formulação das questões que serão examinadas pela auditoria.” Assim, a equipe de auditoria deve realizar investigação dos controles internos e dos sistemas de informação, bem como dos aspectos legais considerados significativos no contexto da auditoria (BRASIL, 2010, p. 23).

O Manual de Anop do TCU (BRASIL, 2010) sugere a adoção de algumas técnicas de diagnóstico, ainda na fase de análise preliminar, com o objetivo de interpretar as informações coletadas e identificar os principais problemas relativos ao desempenho do objeto selecionado. O Quadro 9, a seguir, apresenta as técnicas mais empregadas e seus objetivos.

Quadro 9 – Técnicas mais utilizadas na etapa de planejamento

Técnica de diagnóstico	Objetivo
SWOT e Diagrama de Verificação de Risco	<ul style="list-style-type: none"> Identificar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto da auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo.

	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar possíveis áreas a investigar. • Identificar fatores de risco e conhecer a capacidade organizacional para o seu gerenciamento.
Análise <i>stakeholder</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar principais grupos de interesse (atores interessados). • Identificar opiniões e conflitos de interesses e informações relevantes.
Mapa de produtos e Indicadores de desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecer os principais objetivos de uma entidade ou programa. • Representar as relações de dependência entre os produtos. • Identificar os responsáveis pelos produtos críticos. • Desenvolver indicadores de desempenho.
Mapa de processos	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecer o funcionamento de processos de trabalho. • Identificar boas práticas. • Identificar oportunidades para racionalização e aperfeiçoamento de processos de trabalho.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2010, p. 25).

Após essa fase preliminar, determinam-se os objetivos da auditoria através da especificação do problema e das questões da auditoria que serão investigadas, esclarecendo, também, as razões que levaram a equipe a sugerir determinado tema e enfoque, caso estes não tenham sido definidos previamente (BRASIL, 2010).

Em seguida, são definidos os critérios de auditoria, que são padrões de desempenho empregados para medir a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade do objeto de auditoria, e representam o padrão desejável do objeto examinado. Da comparação entre o critério e a situação existente originam-se os achados de auditoria, que são constatações que poderão apontar oportunidades de melhorias em produtos ou processos (SILVA, 2016; BRASIL, 2010).

Nas auditorias operacionais, a escolha do critério de auditoria é mais flexível e frequentemente contém elementos de discricionariedade e de julgamento profissional. Dependendo do caso examinado, a fonte mais adequada para o critério de auditoria será ou a norma oficial, expressa em leis e regulamentos, ou a fundamentação científica, tendo como referência literatura especializada, normas profissionais e boas práticas. (BRASIL, 2010, p. 30)

A fase subsequente consiste na elaboração da matriz de planejamento, que corresponde a um resumo que contém o problema da auditoria, questões de auditoria, informações requeridas para responder a questão de auditoria, fontes de informação, procedimento de coleta de dados, procedimentos de análise de dados, limitações aos trabalhos de auditoria e o que a análise vai permitir dizer, conforme demonstrado no quadro abaixo (SILVA, 2015).

Quadro 10 – Modelo de matriz de planejamento

Questão / subquestão de auditoria	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir
-----------------------------------	------------------------	----------------------	----------------------------------	-----------------------------------	------------	------------------------------

						dizer
Especificar os termos-chave e o escopo da questão: - critério - período de abrangência - atores envolvidos - abrangência geográfica	Identificar as informações necessárias para responder à questão de auditoria	Identificar as fontes de cada item de informação	Identificar as técnicas de coleta de dados que serão usadas e descrever os respectivos procedimentos	Identificar as técnicas a serem empregadas na análise de dados e descrever os respectivos procedimentos	Especificar as limitações quanto: - à estratégia metodológica adotada - ao acesso a pessoas e informações - à qualidade das informações - às condições operacionais de realização do trabalho	Esclarecer precisamente que conclusões ou resultados podem ser alcançados

Fonte: Adaptado de BRASIL (2010, p. 32).

Ao final da etapa de planejamento, a equipe deve preparar o projeto de auditoria que resume a natureza do trabalho a realizar e os resultados que se pretende alcançar. O projeto deve explicitar a motivação para se investigar determinado problema de auditoria, segundo enfoque específico e com a utilização de certa metodologia (BRASIL, 2010). Finalizada a etapa do planejamento passa-se para a terceira fase: execução.

c) Execução

Segundo Silva (2016), a fase de execução é aquela na qual se examina se os padrões de desempenho da entidade governamental são atendidos no dia a dia. É nesse ciclo que se constata como a organização funciona e se atinge seus objetivos; se existe descompasso entre a situação encontrada no ente público quanto à sua atuação; e se está diante de um achado de auditoria em relação aos padrões desejados.

Já o TCU (BRASIL, 2010, p. 35) define que a etapa de execução “consiste na obtenção de evidências apropriadas e suficientes para respaldar os achados e conclusões da auditoria”. São quatro as principais atividades realizadas durante a execução: desenvolvimento dos trabalhos de campo; análise dos dados coletados; elaboração da matriz de achados; e validação da matriz de achados (BRASIL, 2010, p.35).

d) Relatório

O relatório é a fase final do processo de auditoria. Trata-se de uma narração sistemática e detalhada das constatações obtidas na fase de execução. Os achados, as recomendações e as conclusões da auditoria são comunicados por meio do relatório de auditoria (LIMA, 2018; SILVA, 2016).

Destaque-se que a etapa do relatório 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, 2010, p. 43).

Ademais, dentre os elementos que compõem o relatório de auditoria, está a etapa de análise dos comentários do gestor, que ocorre após a elaboração do relatório preliminar, e antes do encaminhamento para a Corte. Nesse momento, os gestores tem a oportunidade de apresentar comentários às conclusões de auditoria. Ressalte-se que o encaminhamento aos gestores só deixa de ser feito quando puder colocar em risco os objetivos da auditoria (VASCONCELOS, 2011).

e) Monitoramento

O monitoramento é a última fase do ciclo de auditoria operacional, e consiste na verificação do cumprimento das deliberações emanadas dos órgãos fiscalizadores em decorrência da realização de uma auditoria. Seu objetivo é verificar as providências adotadas pela administração pública e aferir seus efeitos. (LIMA, 2018; SILVA, 2016).

Nos capítulos seguintes serão apresentados os caminhos que foram percorridos para consecução dos objetivos propostos nesse projeto de intervenção.

3 MODELO ATUAL DA AUDITORIA DO IFS

Conforme demonstrado no capítulo introdutório, especialmente na seção 1.2, que tratou da caracterização da Instituição e diagnóstico da situação problema, a Auditoria Interna do Instituto Federal de Sergipe tem conduzido suas ações, ao longo dos últimos anos (2014 a 2018), em trabalhos que ficaram restritos à auditoria da conformidade dos atos da gestão.

Essa modalidade de auditoria, conforme abordado na revisão da literatura, demonstra-se insuficiente para avaliação do desempenho institucional, uma vez que seu campo de atuação se limita à verificação dos atos administrativos, quanto às normas e regulamentos aplicáveis.

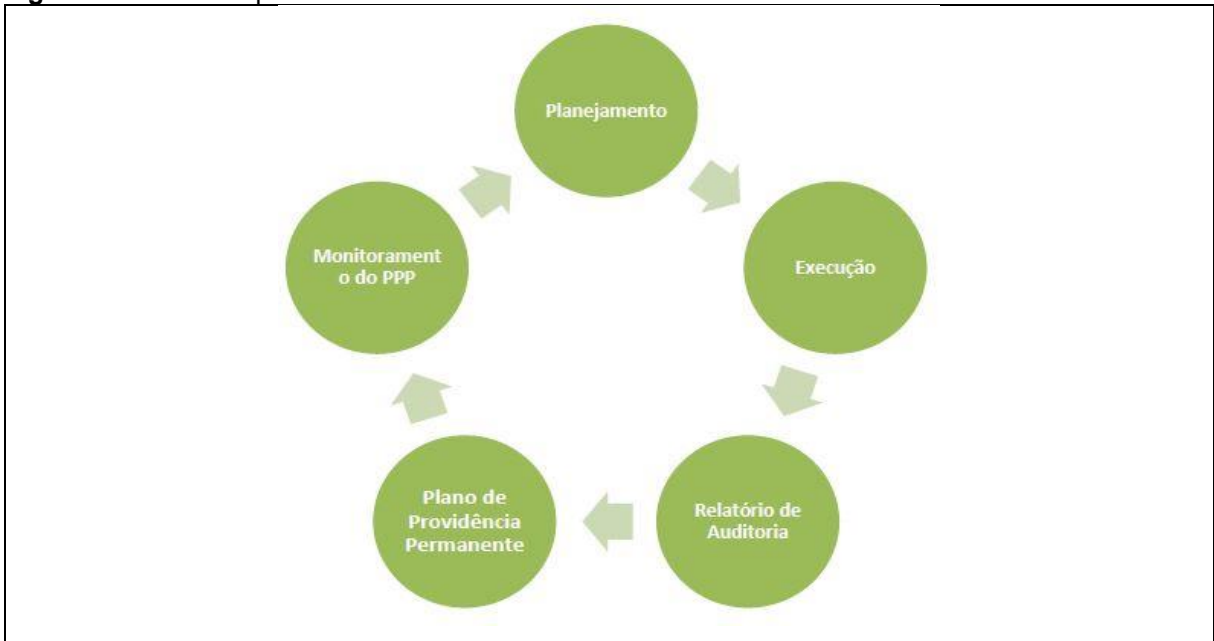
Nesse sentido, o objetivo desse tópico é apresentar a forma que a Audint/IFS vem desempenhando suas atividades, a partir das seguintes dimensões: ciclo do processo de auditoria e trabalhos realizados entre 2014 e 2018, com destaque para aqueles voltados à área de ensino.

3.1 CICLO DO PROCESSO DE AUDITORIA NO IFS

De acordo com o Manual da Auditoria Interna do IFS, aprovado pela Resolução do Conselho Superior nº 06 de 27 de janeiro de 2017, o processo de auditoria é realizado em uma sequência de etapas que visam avaliar os atos de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, material, patrimonial, operacional e de pessoal, observando o fiel cumprimento às leis, normas, regulamentos e princípios aplicáveis à Administração Pública (IFS, 2017c, p. 7).

Ressalta-se, desde já, a relação de proximidade existente entre os objetivos do processo de auditoria do IFS com o campo de atuação da auditoria de conformidade.

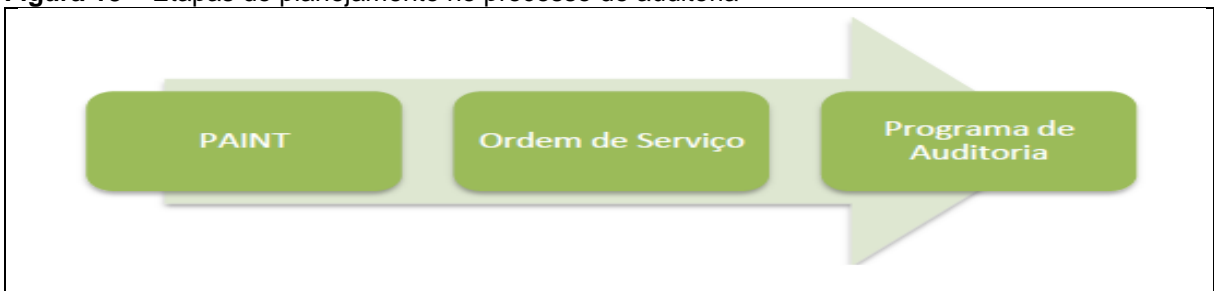
O ciclo do processo de auditoria está dividido em cinco etapas: planejamento, execução, relatório de auditoria, plano de providências permanente e monitoramento, conforme representado na Figura 12. Em cada uma destas etapas, o auditor assume responsabilidades específicas (RODRIGUES, 2017).

Figura 12 – Ciclo do processo de auditoria no IFS

Fonte: IFS, 2017c, p. 7.

Registre-se que a disposição das fases do ciclo de auditoria do IFS se assemelha com as previstas no ciclo da auditoria operacional, apresentada no subtópico 2.2.4, contudo no detalhamento de cada uma das etapas se percebe as distinções entre os processos de auditoria.

Segundo o Manual da Audint/IFS, o planejamento é o conjunto de ações que antecedem a execução. Seu início se dá com a elaboração do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT – documento que contém o planejamento das atividades de auditoria a serem executadas durante o exercício –, passando pela emissão da Ordem de Serviço – documento que autoriza a equipe de auditoria a iniciar os trabalhos –, e conclui com a elaboração do Programa de Auditoria – que é o plano de ação detalhado de orientação o trabalho do auditor interno (IFS, 2017c).

Figura 13 – Etapas do planejamento no processo de auditoria

Fonte: IFS, 2017c, p. 8.

O PAINT é o principal instrumento do planejamento das Unidades de Auditoria Interna Governamental – UAIG. Sua elaboração deverá considerar o planejamento estratégico, a estrutura de governança, o programa de integridade e o gerenciamento de riscos corporativos, os controles existentes, os planos, as metas, os objetivos específicos, os programas e as políticas do Instituto Federal de Sergipe (IFS, 2017c).

De acordo com a Instrução Normativa nº 9, de 09 de outubro de 2018, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, que dispõe sobre a elaboração do PAINT das Unidades de Auditoria Interna Governamentais – UAIG, disciplina no seu art. 5º que o plano deverá conter, minimamente, os seguintes itens:

- I - relação dos trabalhos a serem realizados pela UAIG em função de obrigação normativa, por solicitação da alta administração ou por outros motivos que não a avaliação de riscos, devendo-se, nos dois últimos casos, ser apresentada justificativa razoável para a sua seleção;
- II - relação dos trabalhos selecionados com base na avaliação de riscos;
- III - previsão de, no mínimo, 40 horas de capacitação para cada auditor interno governamental, incluindo o responsável pela UAIG;
- IV - previsão da atividade de monitoramento das recomendações emitidas em trabalhos anteriores e ainda não implementadas pela Unidade Auditada;
- V - relação das atividades a serem realizadas para fins de gestão e melhoria da qualidade da atividade de auditoria interna governamental;
- VI - indicação de como serão tratadas as demandas extraordinárias recebidas pela UAIG durante a realização do PAINT;
- VII - exposição, sempre que possível, das premissas, restrições e riscos associados à execução do Plano de Auditoria Interna; e,
- VIII – apêndice contendo a descrição da metodologia utilizada para seleção dos trabalhos de auditoria com base na avaliação de riscos. (BRASIL, 2018b)

Tendo em vista que as exigências previstas na Instrução Normativa nº 9/2018 da CGU (BRASIL, 2018b) se aplicam a partir dos PAINT's do ano de 2019 e seguintes, as mesmas não foram consideradas dentro do escopo desse trabalho, que se limitou a avaliar os planos dos exercícios 2014 a 2018, os quais tiveram como instrumentos norteadores as seguintes legislações: Instrução Normativa CGU nº 07, de 29 de dezembro de 2006, Instrução Normativa CGU nº 01 de 03 de janeiro de 2007, Instrução Normativa CGU nº 24, de 17 de novembro de 2015 e Decreto nº 3.591/2000.

Nesse sentido, o Manual da Audint/IFS dispõe que:

O PAINT estabelece a relação dos macroprocessos ou temas passíveis de serem trabalhados, classificados por meio de matriz de risco, com a descrição dos critérios utilizados para a sua elaboração e as ações a serem desenvolvidas. Além disso, define os objetivos, o escopo dos trabalhos a serem realizados, a alocação de recursos humanos, distribuição de horas/atividades por período de realização dos trabalhos e a estimativa de

horas destinadas às ações de capacitação e participação em eventos que promovam o fortalecimento das atividades de auditoria interna (IFS, 2017c, p. 9).

O Quadro 11 a seguir apresenta os fatores considerados na elaboração dos PAINT's do IFS, no período da pesquisa (2014 a 2018):

Quadro 11 – Fatores considerados na elaboração dos PAINT's no IFS

PAINT	Fatores considerados	Legislação aplicada
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Reprogramação de áreas objeto de auditoria e inserção de subáreas não auditadas anteriormente; - Materialidade, baseada no volume de recursos recebidos e executados; - Riscos inerentes ao objeto a ser auditado; - Relevância de um determinado item em relação ao universo de referência; - Atendimento a solicitações internas; - Observações efetuadas no transcorrer do exercício anterior; - Monitoramento das orientações/recomendações da CGU e da AUDINT e determinações do TCU; - O efetivo de pessoal lotado na Auditoria Interna; - Fragilidade nos controles primários administrativos; - Relatórios de auditoria/CGU/SFC Nº 2011148449 e 201114897. 	Instrução Normativa CGU nº 07, de 29/12/2006; Instrução Normativa CGU nº 01 de 03/01/2007; Decreto nº 3.591, de 06/09/2000.
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Reprogramação de áreas objeto de auditoria e inserção de subáreas não auditadas anteriormente; - Observações efetuadas no transcorrer do exercício anterior, inclusive com base em ações já realizadas; - Materialidade, baseada no volume de recursos recebidos e executados; - Riscos inerentes ao objeto a ser auditado; - Relevância de um determinado item em relação ao universo de referência; - Atendimento a solicitações internas; - Monitoramento das orientações/recomendações da CGU e da AUDINT e determinações do TCU; - O efetivo de pessoal lotado na Auditoria Interna. 	Instrução Normativa CGU nº 07, de 29/12/2006; Instrução Normativa CGU nº 01 de 03/01/2007; Decreto nº 3.591, de 06/09/2000.
2016	<ul style="list-style-type: none"> - Matriz de Risco obtida pela aplicação da metodologia de Auditoria Baseada em Riscos (ABR); - Apontamentos feitos em auditorias realizadas nos anos anteriores pela Audint; - Efetivo de pessoal lotado na auditoria; - Atendimento a sugestões/propostas dos gestores de nível estratégico do IFS e da CGU; - Materialidade, baseada no volume de recursos recebidos e executados; - Riscos inerentes ao objeto a ser auditado; - Relevância de um determinado item em relação ao universo de referência; - Atendimento a recomendação do TCU à Auditoria Interna (Acórdão TCU – Plenário nº 3455/2014); - Monitoramento das orientações/recomendações da CGU e da AUDINT e determinações do TCU; - Cumprimentos dos objetivos e metas institucionais através dos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade dos controles internos. 	Instrução Normativa CGU nº 07, de 29/12/2006; Instrução Normativa CGU nº 01 de 03/01/2007; Decreto nº 3.591, de 06/09/2000.

2017	<ul style="list-style-type: none"> - Matriz de Risco obtida pela aplicação da metodologia de Auditoria Baseada em Riscos (ABR); - Apontamentos feitos em auditorias realizadas nos anos anteriores pela Audint; - Efetivo de pessoal lotado na auditoria; - Atendimento a sugestões/propostas dos gestores de nível estratégico do IFS e da CGU; - Materialidade, baseada no volume de recursos recebidos e executados; - Riscos inerentes ao objeto a ser auditado; - Relevância de um determinado item em relação ao universo de referência; - Atendimento a recomendação do TCU à Auditoria Interna (Acórdão TCU – Plenário nº 3455/2014 e Acórdão TCU – Plenário nº 1006/2016); - Monitoramento das orientações/recomendações da CGU e da AUDINT e determinações do TCU; - Cumprimentos dos objetivos e metas institucionais através dos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade dos controles internos. 	Instrução Normativa CGU nº 24, de 17/11/2015; Decreto nº 3.591, de 06/09/2000.
2018	<ul style="list-style-type: none"> - Planos, metas e objetivos traçados no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI/IFS); - O resultado do Projeto de Auditoria Baseada nos Riscos – ABR 2017; - Efetivo de pessoal lotado na auditoria; - Atendimento a sugestões/propostas dos gestores de nível estratégico, tático e operacional do IFS e da CGU; - Materialidade, baseada no volume de recursos recebidos e executados; - Riscos inerentes ao objeto a ser auditado; - Relevância de um determinado item em relação ao universo de referência; - Atendimento a recomendação do TCU à Auditoria Interna (Acórdão TCU – Plenário nº 3455/2014); - Monitoramento das orientações/recomendações da CGU e da AUDINT e determinações do TCU; - Cumprimentos dos objetivos e metas institucionais através dos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade dos controles internos. 	Instrução Normativa CGU nº 24, de 17/11/2015; Decreto nº 3.591, de 06/09/2000.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), a partir de IFS, 2013; IFS, 2014b; IFS, 2015b; IFS, 2016a; IFS, 2017b.

Note-se que, a partir do PAINT/2016, a Audint incluiu dentre os critérios considerados para a sua elaboração, a aplicação da metodologia de Auditoria Baseada em Riscos (ABR), que consiste na avaliação do grau de maturidade da gestão de riscos das unidades administrativas do IFS. O objetivo é direcionar os esforços e recursos da auditoria, apontando no plano ações para o fortalecimento dos controles internos envolvidos nos processos chaves e críticos (IFS, 2015b).

Conforme Pommerening e Bencke (2011 *apud* Schmitz, 2017, p. 94), a auditoria baseada em riscos pode ser considerada como uma evolução da auditoria convencional. Enquanto a última tem como foco a avaliação do sistema de controle interno da organização, a primeira concentra seus esforços na avaliação da postura

da administração das empresas perante os riscos. A mudança é profunda, uma vez que a auditoria deixa de ser “reativa” para assumir uma postura “preventiva”.

Ressalte-se que a aplicação da metodologia baseada em riscos surgiu como obrigação para as UAIGs do Poder Executivo Federal, a partir da Instrução Normativa CGU nº 24/2015, revogada pela IN CGU nº 9/2018, na qual a CGU passou a exigir que a relação dos macroprocessos ou temas a serem trabalhados fossem classificados por meio de uma matriz de risco (BRASIL, 2015b).

A orientação de que planejamento seja realizado com base na avaliação de riscos guarda similitude com o que preconiza o *Institute of Internal Auditors* – IIA (MATSUMOTO, 2019). Denotando, desta feita, um alinhamento das atividades das auditorias internas governamentais com as práticas internacionais.

Nessa linha, Rodrigues (2017) assevera que a implementação da ABR fortalece o Sistema de Controle Interno na Administração Pública, melhora a alocação e maximiza os recursos das Auditorias Internas, bem como se constitui como uma importante ferramenta de avaliação dos riscos das entidades.

No caso do IFS, a materialização da avaliação dos riscos no PAINT, dar-se da seguinte forma (IFS, 2015b; IFS, 2016a; IFS, 2017b):

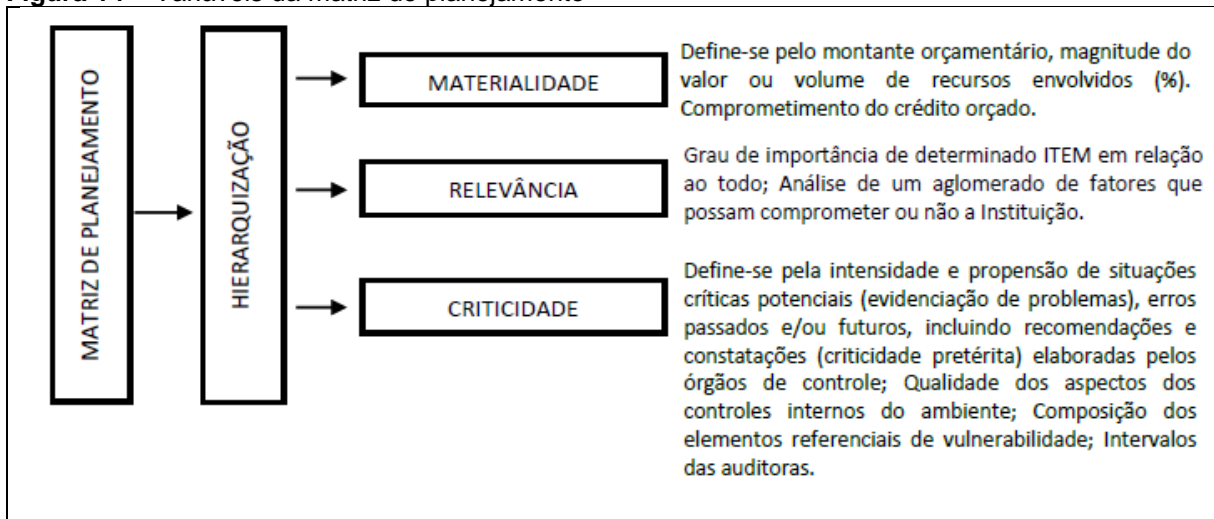
- Identificação das unidades administrativas do IFS passíveis de auditoria;
- Avaliação do risco correspondente a cada área, segundo as visões do gestor e do auditor;
- Estabelecimento de classificação em função do grau de risco;
- Identificação de processos chaves e críticos geridos pelas unidades administrativas;
- Elaboração do plano anual de auditoria baseado na avaliação de riscos.

Para se conhecer a amplitude do grau de risco, sob a ótica da gestão, a Audint aplica um questionário, onde são avaliados os seguintes fatores de risco: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

A seleção dos participantes do processo de avaliação das áreas ocorre com base em critérios estabelecidos pela própria equipe da Audint, levando em consideração a posição dos gestores no organograma da IFS, nos níveis estratégico, tático e operacional (IFS, 2017b).

O segundo componente do processo de avaliação das áreas é a percepção dos auditores, que se materializa através da aplicação de questões baseadas nas variáveis de materialidade, relevância e criticidade, representadas na Figura 14 (IFS, 2017b).

Figura 14 – Variáveis da matriz de planejamento



Fonte: IFS, 2017c, p. 16.

Para Rodrigues (2017), a incorporação desses três critérios permite a priorização de processos de auditoria em detrimento de outros. Segundo esse autor, “após este mapeamento deve-se realizar uma pontuação para cada um destes itens e construir uma matriz de riscos, na qual as ações que alcançarem maiores pontuações deverão ser priorizadas na realização das auditorias” (RODRIGUES, 2017, p. 57).

No caso do IFS, a matriz de risco contém a pontuação correspondente ao grau de risco das unidades administrativas avaliadas, de acordo com a consolidação das avaliações realizadas pelos gestores das áreas e pela Auditoria Interna. Desta forma, o seu resultado norteará a ação da auditoria interna, constituindo-se em uma das fontes de informação que deverão ser utilizadas na elaboração do planejamento, ou seja, “deverão ser priorizadas as áreas que apresentarem o maior grau de risco, de modo a proporcionar um melhor embasamento à definição de ações constantes no PAINT” (IFS, 2017b, p. 12).

Após elaborada, a proposta do PAINT e suas eventuais alterações, devem ser encaminhadas à CGU, até o último dia útil do mês de outubro do exercício anterior ao de sua execução, de forma a possibilitar a harmonização do planejamento,

racionalizar a utilização de recursos e evitar a sobreposição de trabalhos (BRASIL, 2018b).

O PAINT da UAIG deve ser aprovado pelo conselho de administração ou órgão equivalente ou, na ausência deste, pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade, e encaminhado à CGU até o último dia útil do mês de fevereiro do ano da execução para exercício da supervisão técnica (BRASIL, 2018b).

Frise-se que, de acordo com o Decreto nº 3.591 de 6 de setembro de 2000, compete à Controladoria-Geral da União, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, exercer a orientação normativa e a supervisão técnica dos órgãos que compõem o sistema (BRASIL, 2000). Nesse sentido, a CGU define supervisão técnica como sendo:

atividade exercida pelo órgão central, pelos órgãos setoriais e pelas unidades setoriais do SCI, em suas respectivas áreas de jurisdição, com a finalidade de harmonizar a atuação das UAIG, de promover a aderência a padrões técnicos de referência nacional e internacional e de buscar a garantia da qualidade dos trabalhos realizados.

Após a aprovação do PAINT, a equipe da Audint deverá iniciar a execução das ações planejadas, através da emissão de uma Ordem de Serviço pelo Chefe da Auditoria, a qual deverá conter o objeto e o objetivo da auditoria, o período de realização dos trabalhos e os nomes dos integrantes da equipe de auditores (IFS, 2017c).

Para finalizar a etapa de planejamento, a equipe de auditores selecionada para execução da ação, elaborará o Programa de Auditoria, que corresponde ao planejamento operacional dos trabalhos a serem realizados.

Esse planejamento operacional visa delimitar o objetivo e o escopo da auditoria, definir a estratégia metodológica a ser adotada e fazer o levantamento de informações relevantes sobre o objeto auditado, a fim de que seja adquirido o conhecimento necessário à formulação das questões que serão examinadas pela auditoria (IFS, 2017c).

Assim, o planejamento operacional é a decomposição do planejamento tático (anual) em partes menores, o qual pressupõe adequado nível de conhecimento do auditor sobre as áreas, as atividades, produtos e processos, os fatores econômicos, a legislação aplicável, competências, estrutura administrativa e práticas operacionais da unidade a ser auditada (CHAVES, 2009; IFS, 2017c).

No âmbito do IFS, a equipe de auditoria responsável pela ação deverá considerar os seguintes fatores para elaboração do programa de auditoria (IFS, 2017c):

- O conhecimento detalhado da política e dos instrumentos de gestão de risco do IFS;
- O conhecimento detalhado das atividades operacionais e do sistema de controle interno e seu grau de confiabilidade;
- A natureza, a oportunidade e a extensão dos procedimentos de auditoria interna a serem aplicados, alinhados com a política de gestão de riscos da entidade;
- O uso do trabalho de especialistas;
- Os riscos de auditoria, quer pelo volume, quer pela complexidade das transações e operações;
- O conhecimento do resultado e das providências tomadas em relação a trabalhos anteriores, semelhantes ou relacionados;
- As orientações e as expectativas externadas pela administração aos auditores internos.

Após elaborado, o programa de auditoria deve definir os objetivos específicos do trabalho e estabelecer a forma de alcançá-los. Para tanto, deve evidenciar (IFS, 2017c):

- O objeto e o escopo da auditoria;
- O universo e a amostra a serem examinadas;
- Os procedimentos e as técnicas a serem utilizados e as etapas a serem cumpridas com os respectivos cronogramas;
- A Matriz de Planejamento, contendo as questões de auditoria, as informações requeridas, as fontes de informação, os procedimentos de auditoria detalhados, as limitações de auditoria e os possíveis achados;
- Lista de verificação, quando for o caso;
- A quantificação e os recursos necessários à execução do trabalho.

A fase posterior ao planejamento do processo de auditoria é a execução, que consiste na aplicação do programa de auditoria com o objetivo de obter informações sobre o objeto auditado e identificar evidências que embasem a opinião

da Auditoria. As suas etapas encontram-se representadas na Figura 15, a seguir (IFS, 2017c).

Figura 15 – Etapas da execução do processo de auditoria no IFS



Fonte: IFS, 2017c, p. 12.

De acordo com o Manual da Audint/IFS, a fase de execução é o momento em que são aplicados os procedimentos e técnicas de auditoria e identificados os achados e os responsáveis. Tais informações irão subsidiar a elaboração do Relatório de Auditoria (IFS, 2017c).

Ainda sobre a fase execução da auditoria, convém destacar sobre os procedimentos e técnicas adotados pela Audint para sua consecução. Quanto aos procedimentos a Audint adota, nessa etapa, testes de observância (aderência ou conformidade), que visam à obtenção de razoável segurança de que os procedimentos de controle interno estabelecidos pela Administração estão em efetivo funcionamento e cumprimento, e testes substantivos, que visam à obtenção de evidências quanto à suficiência, exatidão e validação dos dados produzidos pelos sistemas contábil e administrativos da entidade. Quanto às técnicas de auditoria, a Audint esclarece se tratar de um conjunto de processos e ferramentas operacionais para a obtenção de evidências, as quais devem ser suficientes, adequadas, relevantes e úteis para conclusão dos trabalhos, e cita como exemplo de técnicas as previstas no Quadro 12, a seguir (IFS, 2017c).

Quadro 12 – Técnicas de Auditoria

Técnica de Auditoria	Objetivo
Indagação escrita ou oral	uso de entrevistas junto ao pessoal da unidade auditada, para obtenção de informações;
Análise documental	exame de processos, atos formalizados e documentos avulsos;

Conferência de cálculos	revisão das memórias de cálculos ou a confirmação de valores através do cotejamento de elementos numéricos correlacionados, de modo a constatar a adequação dos cálculos realizados;
Confirmação externa	confirmar junto a fontes externas à unidade/instituição, da fidedignidade das informações obtidas internamente. Uma das técnicas consiste na circularização das informações com finalidade de obter confirmações, em fonte diversa da original dos dados;
Correlação das informações obtidas	cotejamento de informações obtidas de fontes independentes, autônomas e distintas. Essa técnica procura a consistência mútua entre diferentes amostras de evidência;
Inspeção física	exame usado para testar a efetividade dos controles, particularmente, daqueles relativos à segurança de quantidades físicas ou qualidade de bens tangíveis e especificações técnicas. A evidência é coletada sobre itens tangíveis;
Observação das atividades e condições	verificação das atividades que exigem a aplicação de testes flagrantes, com a finalidade de revelar erros, problemas ou deficiências que de outra forma seriam de difícil constatação. Os elementos da observação são: (a) identificação da atividade específica a ser observada; (b) observação da sua execução; (c) comparação do comportamento observado com os padrões; e (d) avaliação e conclusão;
Corte das Operações ou "Cut-Off"	corte interruptivo das operações ou transações para apurar, de forma seccionada, a dinâmica de um procedimento. Representa a "fotografia" do momento-chave de um processo.
Rastreamento	investigação minuciosa, com exame de documentos, setores, unidades, órgãos e procedimentos interligados, visando dar segurança à opinião do responsável pela execução do trabalho sobre o fato observado.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em IFS (2017c).

Ressalte-se que a aplicação desses procedimentos e técnicas estão alinhados ao escopo das auditorias de conformidade, uma vez que pelas suas características não permitem ao auditor inferir conclusões acerca do desempenho da área, programa ou atividade da entidade auditada.

Outra evidência que caracteriza o processo de auditoria como sendo de conformidade é a definição que a Audint atribui para as constatações de auditoria, as quais, segundo o Manual “correspondem a situações indesejáveis identificadas pela equipe de campo”. E vai além, “em geral apontam a existência de dificuldades, equívocos, situações adversas autônomas e/ou exteriores à unidade objeto do exame e situações que careçam de ajustes quando de seu confronto com critérios técnicos, administrativos e legais” (IFS, 2017c, p. 15).

É ainda na fase de execução que se inicia a terceira etapa do processo de auditoria, que corresponde a elaboração do relatório de auditoria. Segundo o Manual da Audint, o relatório é um documento de caráter formal, emitido pelo Auditor, que refletirá os resultados dos exames efetuados, de acordo com a forma e o tipo de auditoria (IFS, 2017c).

Quanto ao conteúdo, os relatórios de auditoria deverão abordar, no mínimo, os objetivos da auditoria, o escopo do trabalho, os critérios de análises utilizados, as causas, as consequências constatadas e as recomendações que visam aprimorar os controles avaliados, para o saneamento de impropriedades ou irregularidades porventura identificadas em cada achado de auditoria, e, ainda, a conclusão dos trabalhos (IFS, 2017c, p. 19).

Convém destacar as distinções apresentadas pelo Tribunal de Contas da União sobre o conteúdo do relatório de auditoria apresentado na Auditoria de Conformidade e na Auditoria Operacional.

Nas auditorias de regularidade, as conclusões assumem a forma de opinião concisa e de formato padronizado sobre demonstrativos financeiros e sobre a conformidade das transações com leis e regulamentos, ou sobre temas como a inadequação dos controles internos, atos ilegais ou fraude. Nas auditorias operacionais, o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados. Tais relatórios podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão (ISSAI 400/2-3, 2001) (BRASIL, 2010, p. 13).

Ainda nessa linha, o TCU argumenta que as auditorias operacionais são mais abertas a julgamentos e interpretações e seus relatórios, conseqüentemente, são mais analíticos e argumentativos (BRASIL, 2010).

A quarta fase do processo de auditoria é o Plano de Providências Permanente – PPP, que é um instrumento da área auditada para acompanhamento das providências adotadas, em decorrência das recomendações recebidas pela auditoria. De acordo com a Audint/IFS, o plano “tem por finalidade acompanhar a execução das medidas corretivas que colaborem para mitigar ou eliminar tanto as impropriedades quanto as irregularidades verificadas nos trabalhos de auditoria anteriormente efetuados” (IFS, 2017c, p. 22).

Por fim, a quinta fase do processo de auditoria é o monitoramento e consiste na verificação do cumprimento das ações previamente estabelecidas pela unidade auditada no Plano de Providência Permanente (IFS, 2017c).

Segundo o Manual da Audint, o monitoramento permite a aferição da efetividade da própria auditoria, a partir da verificação do grau de adoção das providências recomendadas e dos efeitos produzidos; subsidia o processo de seleção de novos objetos de auditoria; oferece aos gestores as informações necessárias para

verificar se as ações adotadas têm contribuído para o alcance dos resultados desejados; auxilia a Audint a identificar as barreiras e dificuldades enfrentadas pelo gestor para solucionar os problemas apontados; além de permitir que a Audint avalie a qualidade das auditorias e identifique oportunidades de aperfeiçoamento, de aprendizado e de quantificação de benefícios (IFS, 2017c).

Finalizado o ciclo do processo de auditoria, a equipe da Audint consolidará os trabalhos realizados, ao longo do exercício, através do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT), que deverá ser apreciado pelo Conselho Superior do IFS e encaminhado à Controladoria-Geral da União, para exercício da supervisão técnica. Além disso, o RAIN'T será publicado na página oficial do IFS para conhecimento de órgãos e cidadãos interessados, assegurada a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal (IFS, 2017C)

Uma constatação que merece destaque é a posição do auditado (gestor) nas etapas do processo de auditoria. Enquanto na auditoria operacional o gestor é parte ativa do processo, desde a etapa de seleção do tema e definição do escopo da auditoria até a caracterização dos achados e possíveis recomendações (BRASIL, 2010), no processo de auditoria do IFS a participação do gestor é reativa, ou seja, recebendo demandas, processando informações e atendendo às recomendações propostas. Essa característica é própria das auditorias de conformidade, conforme visto na revisão da literatura.

Na próxima seção serão apresentados e detalhados os trabalhos realizados pela Audint/IFS, no período⁶ entre 2014 e 2018, no que tange à gestão de ensino do Instituto Federal de Sergipe, objeto de estudo desse projeto.

3.2 AVALIAÇÃO DA AUDINT NA GESTÃO DE ENSINO (2014 A 2018)

Para consecução desse item foi realizado o levantamento e avaliação dos relatórios de auditoria – produto das ações de auditoria planejadas e realizadas –, e dos Relatórios Anuais de Auditoria Interna – RAIN'T's (2014-2018), notadamente daqueles que tiveram como objetivo algum processo ou atividade relacionada à gestão de ensino do IFS.

⁶ O período selecionado para análise dos documentos corresponde, em grande parte, com o ciclo do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI da entidade (2014-2019), vigente à época dos trabalhos de auditoria realizados.

Antes de mais nada, vale ressaltar a facilidade de se obter as informações da atuação da Audint do IFS, uma vez que encontram-se dispostas na página oficial do Instituto, conforme demonstrado na Figura, abaixo.

Figura 16 – Site oficial da Auditoria Interna do IFS



Fonte: <http://www.ifs.edu.br/auditoria-interna>

Desta feita, foi possível acessar os Plano Anuais de Auditoria Interna - PAINT, os Relatórios Anuais de Atividades da Auditoria Interna – RAIN, os Relatórios e Notas de Auditoria – emitidos em razão das ações de auditoria realizadas –, o Regimento Interno da Audint, o Manual da Auditoria Interna, além de informações acerca da equipe, organograma e “Auditoria Compartilha” – que é um boletim mensal com informações de julgados, normativos, capacitação e informativos que possuam pertinência temática com as atividades desenvolvidas no IFS.

A publicização de documentos como o PAINT e RAIN, permite a interferência da comunidade acadêmica no atingimento das metas institucionais, tendo em vista as informações relevantes elencadas nesses documentos, bem como se apresenta como uma ferramenta de avaliação do desempenho institucional e instrumento de *accountability* dos gestores (MATSUMOTO, 2019).

Entre os anos 2014 a 2018, período de análise do projeto, a equipe da Audint emitiu 27 relatórios de auditoria, que avaliaram aspectos relativos as mais diversas áreas da gestão do IFS, conforme demonstrado na Tabela a seguir.

Tabela 1 – Quantitativo de relatórios de auditoria por ano

ANO	QUANTIDADE DE RELATÓRIOS
2014	5
2015	6
2016	4
2017	7
2018	5

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados da pesquisa (2020).

A partir desses trabalhos foi possível selecionar aqueles que tiveram alguma relação com a atividade de ensino, conforme destacado no Quadro 13. De acordo com o levantamento, a Audint/IFS se propôs a avaliar a concessão e controle dos pagamentos de auxílios financeiros aos estudantes (Relatório nº 01/2014) e os controles internos administrativos aplicados ao processo de concessão desses auxílios financeiros (Relatório nº 04/2014); analisar a conformidade das atividade e processos da Educação à Distância – EaD (Relatório nº 01/2015) e a confiabilidade dos dados do Educacenso (Relatório nº 02/2015); bem como a confiabilidade e os controles internos dos registros acadêmicos da entidade, conforme Relatórios nº 06/2016 e 07/2016, respectivamente.

Os referidos trabalhos foram selecionados para exame da auditoria por possuírem alguma correlação com as competências regimentais da Pró-Reitoria de Ensino ou de alguma Diretoria/Departamento que compõem a sua estrutura.

Quadro 13 – Auditorias realizadas na área de ensino do IFS

Relatório de Auditoria nº	Objeto Examinado	Objetivos dos Exames	Principais Achados
01/2014	Auxílios Financeiros aos Estudantes.	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar a existência de regulamentação interna (procedimentos, instrução normativa, resolução etc) que estabeleça os critérios para concessão dos benefícios e sua conformidade com a legislação aplicável; - Avaliar a observância de critérios relevantes previstos para concessão dos auxílios em relação à legislação aplicável; - Certificar a legalidade e legitimidade dos pagamentos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de formulário socioeconômico ao cadastramento ou recadastramento no PRAAE; - Ausência de documentação necessária ao cadastramento ou recadastramento no PRAAE; - Ausência do Termo de Compromisso assinado no PRAAE; - Ausência de acompanhamento dos estudantes assistidos no PRAAE; - Cumulação de auxílios sem parecer do(a) Assistente Social do Câmpus.
04/2014	PRAAE	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliar os controles internos administrativos em nível operacional aplicados ao processo de concessão de auxílios financeiros a estudantes, ação executada no contexto do Programa de Assistência e Acompanhamento ao Educando (PRAAE) desenvolvido pela Diretoria de Assistência Estudantil – DIAE/IFS. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de documento formal que defina competências, atribuições e responsabilidades das instâncias que compõem a estrutura organizacional da DIAE; - Insuficiências na estrutura física, de recursos humanos, materiais e tecnológicos em Coordenadorias vinculadas à DIAE; - Inexistência de Política de Assistência Estudantil devidamente formalizada; - Informações relevantes não identificadas e documentadas de forma a garantir comunicação e divulgação apropriadas, tempestivas, atuais, precisas e acessíveis.

01/2015	Educação à Distância - Ead	<ul style="list-style-type: none"> - Analisar a atuação do Instituto Federal de Sergipe, através da Diretoria de Ensino à Distância, quanto a adequação e regularidade de atividades relacionadas à contratação e atuação de colaboradores, bem como de 20% dos processos de pagamento de pessoal vinculado à EaD; - Analisar o cumprimento da carga horária dos colaboradores internos e externos envolvidos no programa; - Analisar a conformidade da seleção dos colaboradores no âmbito da DEAD/IFS em relação à legislação aplicável; - Avaliar a regularidade dos pagamentos das bolsas em relação aos critérios para concessão e documentação necessária à instrução dos processos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de Registro da Frequência; - Colaboradores atuando em função, curso ou polo divergente do resultado do processo seletivo; - Falta de documentos exigidos nos editais dos processos seletivos; - Não cumprimento da carga horária exigida; - Ausência de Termo de Compromisso do Bolsista; - Deficiências na formalização da contratação e no controle de frequência dos bolsistas.
02/2015	Educacenso	Analisar a confiabilidade de dados do Educacenso (2014), relativos a alunos matriculados e regularmente frequentando.	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de Informação no Educacenso quanto à Situação do Aluno; - Divergências entre as informações do Q-Acadêmico/Educacenso com as registradas no SISTEC; - Informação de dados em discordância ao Dia Nacional do Censo Escolar; - Incompatibilidade entre os alunos que foram contabilizados no Educacenso e os que foram registrados nos diários de classe (Q-Acadêmico).
06/2016	Avaliação dos Registros Acadêmicos	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar se a matriz curricular, os critérios de aproveitamento e frequência para aprovação/reprovação no curso, assim como o horário do semestre letivo 2016.1 foram cadastrados no Sistema Q-Acadêmico conforme o estabelecido no Plano Pedagógico do Curso; - Verificar se os dados cadastrais discentes foram corretamente lançados no QAcadêmico; - Verificar a confiabilidade e tempestividade do lançamento de notas, frequência e conteúdo no Sistema Q-Acadêmico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de tempestividade no registro dos dados acadêmicos dos alunos no Sistema Q-Acadêmico; - Divergências no cadastro das informações do aluno no Sistema Q-Acadêmico; - Divergência entre a nomenclatura das disciplinas estabelecidas no Plano Pedagógico do Curso (PPC) e o cadastrado no sistema acadêmico; - Ausência de tempestividade no registro dos dados acadêmicos dos alunos no Sistema Q-Acadêmico; - Ausência de assinatura do discente e/ou responsáveis na ficha de matrícula; - Ausência de tempestividade no lançamento das notas no sistema acadêmico.
07/2016	Controles Internos adotados nas atividades de	- Avaliar a estrutura de controles internos instituídas pelo IFS relativa às atividades de registros acadêmicos.	- Insuficiência de procedimentos de controle na execução e supervisão das atividades de cadastro dos discentes;

	registros acadêmicos		<ul style="list-style-type: none">- Insuficiência de procedimentos de supervisão das atividades de lançamento das notas dos alunos, da frequência, do conteúdo e do registro das aulas realizadas pelos docentes;- Insuficiência de procedimentos de controle na execução das atividades de cadastramento de matrizes e disciplinas no sistema acadêmico.- Ausência de procedimentos de controle de acompanhamento e supervisão das atividades desenvolvidas nas CRE's dos <i>campi</i>.- Insuficiência de procedimentos de controle para avaliação e atualização dos Projetos Pedagógicos de Cursos - PPC.
--	----------------------	--	--

Fonte: elaborado pelo o autor, com base nos dados da pesquisa (2020).

Segundo o Regimento Interno, a Audint funciona de forma centralizada, com os servidores atuando na Reitoria do Instituto (IFS, 2015a), contudo é importante ressaltar que os trabalhos desenvolvidos abrangem todas as Unidades Gestoras do IFS, ilustradas na Figura 1. Desta feita, as ações de auditoria listadas no quadro acima foram realizadas em níveis de Pró-reitoria, Diretorias Sistêmicas e Direções-Gerais dos *Campi*, e avaliaram processos e/ou atividades ligadas ao ensino.

Como visto na seção anterior, as constatações apontadas nos relatórios de auditoria geram recomendações aos gestores, que tem como objetivo sanar as impropriedades ou irregularidades apontadas. Nesse sentido, sintetizamos na tabela, a seguir, a quantidade de recomendações geradas por relatório de auditoria, destinadas aos gestores auditados.

Tabela 2 – Quantitativo de recomendações por relatório de auditoria

Relatório nº	Quantidade de Recomendações
01/2014	46
04/2014	14
01/2015	37
02/2015	32
06/2016	51
07/2016	19

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados da pesquisa (2020).

Ressalte-se que o teor das recomendações por vezes se repete, haja vista que a estrutura do relatório de auditoria é dividida por Unidade Gestora (Reitoria e *Campi*) e a aplicação dos testes de auditoria constata a mesma falha em mais de uma Unidade, resultando no aumento do quantitativo de recomendações oriundas da mesma causa.

Frise-se, ainda, que as referidas recomendações vêm sendo monitoradas ao longo dos anos, através do Plano de Providências Permanente, e esse número pode ter sido reduzido, seja pelo cumprimento da gestão, pelo decurso do prazo ou até mesmo pelo cancelamento por parte da Auditoria.

Ademais, é importante compreender a visão que a Audint atribui à gestão de ensino, a partir dos relatórios produzidos, os quais identificaram diversas oportunidades de melhorias, do ponto de vista procedimental e regulatório dos seus processos, pois sinalizaram falhas que se inobservadas comprometem a salvaguarda do interesse público, geram prejuízo ao erário e apontam para riscos de sanções aos gestores.

Apesar disso, os referidos achados não sinalizaram para uma avaliação dos resultados do ensino, especialmente do ponto de vista dos objetivos estratégicos previstos no PDI.

Ao observar, por exemplo, os objetivos traçados para a avaliação da concessão dos auxílios financeiros aos estudantes (Relatório nº 01/2014), nota-se que o foco da análise é a existência de critérios normativos para concessão, a submissão dos procedimentos às normas existentes, bem como a certificação da legalidade dos pagamentos realizados. Por outro lado, numa auditoria operacional, o foco da análise seria o resultado alcançado com a concessão dos auxílios, como garantir a permanência e êxito dos alunos assistidos, diminuir a evasão, analisar as metas e indicadores da ação e, se for o caso, propor melhorias, dentre outras.

Não obstante o esforço em realizar ações voltadas para área-fim da instituição, o que pode ser considerado um avanço, pois a maior parte dos trabalhos ainda se concentram na atividade-meio da entidade, as mesmas tiveram seus objetivos limitados à verificação da conformidade dos processos e/ou procedimentos realizados pela gestão de ensino.

Nessa linha, Reiser (2015, p. 89 *apud* MATSUMOTO, 2019, p. 48) afirma que “no modelo de Boa Governança, o foco da auditoria não é a conformidade com finanças, leis e regulamentos, mas o fornecimento de recomendações valiosas à gestão para melhoria do desempenho dos programas”.

Ressalte-se que a própria Audint reconhece essa lacuna ao afirmar no RAIN/2014 que a avaliação de indicadores de desempenho não foi planejada:

A avaliação dos indicadores de desempenho utilizados pela entidade, quanto à sua qualidade, confiabilidade, representatividade, homogeneidade, praticidade, validade, independência, simplicidade, cobertura, economicidade, acessibilidade e estabilidade não foi realizada pela AUDINT, uma vez que não integrou as ações planejadas constantes do PAINT/2014, tampouco surgiu como ação crítica, não planejada, especial ou extraordinária durante o exercício (IFS, 2014a).

Além disso, em análise aos RAINs dos anos subsequentes não se observou nenhuma ação que tenha sido realizada com objetivo de avaliar o desempenho da gestão, quanto aos objetivos, indicadores e metas traçados no PDI.

Vale ressaltar que, nesse projeto, não foi avaliado o ponto de vista dos auditores internos do IFS sobre as possíveis limitações que impeçam à realização de auditorias operacionais. Entretanto, estudos como o de Matsumoto (2019) que, se

propôs a analisar a atuação das Audins da Rede Federal da Região Nordeste enquanto instrumentos de avaliação de desempenho organizacional, apontaram para uma predominância das auditorias de conformidade, na atuação das Audins. A autora aponta como uma possível causa dessa superioridade, as marcas persistentes de uma administração burocrática, “em que o atendimento às normas era mais relevante que a entrega de resultados pela instituição” (MATSUMOTO, 2019, p. 89).

Corroborando com o raciocínio, o estudo realizado por LIMA (2018), que propôs um modelo específico de uso do *Balanced Scorecard* como framework para a realização de auditoria operacional em Instituições Federais de Ensino Superior, apontou para o foco dos trabalhos das Audins pesquisadas “a verificação de conformidade às normas relativas ao setor público” (LIMA, 2018, p. 65). Como fatores limitantes à realização de auditorias operacionais, a pesquisa apontou: “a necessidade de maior conhecimento e especialização dos profissionais em face do quadro reduzido das auditorias; a deficitária comunicação do planejamento estratégico das instituições a todos os servidores; a carência de processos mapeados; e o receio dos servidores em descrever detalhadamente suas tarefas aos auditores” (LIMA, 2018, p. 66).

Impende destacar que a Audint, desde 2014, vem realizando trabalhos que permitem a Avaliação de Controles Internos da gestão. E, apesar desse tipo de trabalho se encaixar no rol de auditorias de conformidade, segundo o TCU, nas auditorias operacionais “a avaliação dos controles internos deve ser considerada na estimativa do risco de auditoria, que consiste na possibilidade de o auditor chegar a conclusões equivocadas ou incompletas” (BRASIL, 2010, p. 24).

Nesse sentido, é preciso que o trabalho da Audint avance em busca da sua missão institucional de adicionar valor à gestão, através de ações que efetivamente considerem as estratégias, objetivos e metas da entidade, contribuindo para o alcance dos resultados planejados.

4 MODELO PROPOSTO

Esse capítulo tem como foco apresentar oportunidades de melhorias para a problemática apresentada nesse projeto de intervenção, através de um modelo que permita a implementação da auditoria operacional para a área de ensino do Instituto Federal de Sergipe.

Para tanto, o capítulo foi segmentado em três seções, que visam: a) apresentação dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; b) identificação, discussão e proposição do plano de indicadores, metas e iniciativas, previsto no Plano de Desenvolvimento Institucional do IFS; c) a proposição do processo de auditoria operacional para a atividade de ensino, no IFS.

Para sua construção foi realizada a coleta e análise de dados, a partir da pesquisa documental e bibliográfica, bem como através das entrevistas realizadas com gestores estratégicos da área de ensino do IFS.

4.1 INDICADORES DE GESTÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

O Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Acórdão nº 2.267/2005 – Plenário, determinou às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que incluíssem no relatório de gestão das contas anuais, a partir de 2005, um conjunto de indicadores de gestão, acompanhados dos dados primários relativos aos componentes necessários ao seu cálculo e a análise sobre os dados.

Nesse mesmo acórdão, o TCU recomendou que as Instituições da Rede Federal EPCT apresentassem, nos seus relatórios de gestão, as análises sobre os dados (indicadores e componentes) informando os aspectos relevantes da evolução constatada. No total, o acórdão deliberou o acompanhamento de 11 indicadores⁷ de gestão, os quais encontram-se consolidados no quadro 14, a seguir.

À Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, vinculada ao Ministério da Educação/MEC, o TCU recomendou que incluísse, em seu relatório

⁷ A SETEC e os IFs têm apresentado os resultados de 12 indicadores nos seus relatórios de gestão. Nesse sentido, além dos 11 indicadores constantes no Acórdão nº 2.267/2005/TCU-Plenário, foi acrescido o indicador que mede o índice de titulação do corpo docente.

de gestão das contas anuais, apreciação crítica sobre a evolução dos dados (indicadores e componentes), baseada em análise consolidada das informações apresentadas pelas Instituições da Rede Federal, destacando aspectos positivos e oportunidades de melhoria.

Quadro 14 – Indicadores de Gestão da Rede Federal (Acórdão nº 2.267/2005 – TCU – Plenário)

Indicador	Referência	Fórmula para cálculo
Relação de Candidatos por Vaga (RCV) – mede a consonância entre a oferta de vagas em relação à procura do público.	Inscritos – Para todos os ciclos de matrícula com data de início compreendido no Período de Análise, buscar o total de inscritos para o(s) processo(s) seletivo(s). Vagas para ingresso – Para todos os ciclos de matrícula com início do ciclo compreendido no período de análise, buscar as vagas ofertadas.	$RVC = \text{Inscritos/Vagas para ingresso}$
Relação de Ingressos por Matrícula Atendida (RIM) – mede a capacidade de renovação do quadro discente.	Ingressantes – Todas as novas matrículas efetuadas nos meses de referência do intervalo de análise. Matrículas Atendidas – Todas as matrículas que estiveram <i>Em Curso</i> por pelo menos um dia no período analisado.	$RIM = (\text{Ingressantes/Matrículas Atendidas}) \times 100$
Relação de Concluintes por Matrícula Atendida (RCM) – mede a capacidade de alcançar êxito escolar.	Concluintes – Todas matrículas que tiveram alteração de status para <i>Concluído</i> nos meses de referência do intervalo de análise. Matrículas Atendidas – Todas as matrículas que estiveram <i>Em Curso</i> por pelo menos um dia no período analisado.	$RCM = (\text{Concluintes/Matrículas Atendidas}) \times 100$
Eficiência Acadêmica de Concluintes (EAC) – mede a capacidade de alcançar êxito entre os alunos que finalizam.	Concluintes – Todas matrículas que tiveram alteração de status para nos meses de referência do intervalo de análise. Finalizados – Todas matrículas que tiveram alteração de status para <i>Concluído</i> , <i>Evadido</i> , <i>Desligado</i> ou <i>Transferido Externo</i> nos meses de referência do intervalo de análise.	$EAC = (\text{Concluintes/Finalizados}) \times 100$
Índice de Retenção do Fluxo Escolar (RFE) – mede a relação de alunos que não concluem seus cursos no período previsto.	Retidos – Todas as matrículas que permanecem <i>Em Curso</i> após a Previsão de Fim do Ciclo de Matrícula. Matrículas Atendidas – Todas as matrículas que estiveram <i>Em Curso</i> por pelo menos um dia no período analisado.	$RFE = (\text{Retidos/Matrículas Atendidas}) \times 100$
Relação de Alunos por Docentes em Tempo Integral (RAD) – mede a capacidade de atendimento pela força de trabalho docente	Matrículas Atendidas – Todas as matrículas que estiveram <i>Em Curso</i> por pelo menos um dia no período analisado. Docentes – Para todos os professores efetivos ou temporários, considerar como 1,0 (um) se for contratado em regime de 40 horas ou de Dedicção Exclusiva; e como 0,5 (meio) se for contratado em regime de 20 horas.	$RAD = \text{Matrículas Atendidas/Docentes}$
Titulação do Corpo Docente (TCD) – mede	Numerador – Somatório de todos os docentes efetivos ou temporários da Instituição, ponderado pela sua titulação:	$TCD = (G \times 1) + (A \times 2) + (E \times 3) + (M \times 4) + (D \times 5) / G+A+E+M+D$

o índice de atualização do corpo docente.	Graduação (G): Peso 1 Aperfeiçoamento (A): Peso 2 Especialização (E): Peso 3 Mestrado (M): Peso 4 Doutorado (D): Peso 5 Denominador – Somatório de todos os docentes da Instituição, independentemente da sua titulação e regime de trabalho	
Gasto Corrente por Aluno (GCA) – mede o custo médio de cada aluno da Instituição.	GASTOT – Gasto Total da Instituição, deduzindo pessoal inativo e pensionistas, precatórios, gastos com investimentos e ação 20RW Apoio à Formação Profissional e Tecnológica. Matrículas Atendidas – Todas as matrículas que estiveram <i>Em Curso</i> por pelo menos um dia no período analisado.	$GCA = (GASTOT / \text{Matrículas Atendidas}) \times 100$
Gastos com Pessoal (GCP) – mede os gastos com pessoal em relação aos gastos totais da Instituição.	GASPES – Gastos com Pessoal. TOTGAS – Total de gastos da Instituição.	$GCP = (GASPES / \text{TOTGAS}) \times 100$
Gastos com Outros Custeios (Excluído Benefícios e Pasep) (GOC) – mede os gastos com outros custeios em relação aos gastos totais da Instituição.	GASOUC – Total de Gasto com Outros Custeios da Instituição, deduzindo benefícios e Pasep. TOTGAS – Total de Gastos da Instituição.	$GOC = (GASOUC / \text{TOTGAS}) \times 100$
Gastos com Investimentos (CGI) – mede os gastos com investimentos em relação aos gastos totais da Instituição.	GASINV – Gastos com Investimentos. TOTGAS – Total de Gastos da Instituição.	$GCI = (GASINV / \text{TOTGAS}) \times 100$
Matriculados Classificados de acordo com a Renda Familiar per Capita (MRF) – mede a capacidade de inclusão social da instituição.	FAIXASM – Contagem dos alunos matriculados em cursos regulares, aos quais tenham sido aplicados questionários socioeconômicos, para identificar em qual faixa de renda familiar per capita (em Salários Mínimos) cada aluno se enquadra Matrículas Atendidas – Todas as matrículas que estiveram <i>Em Curso</i> por pelo menos um dia no período analisado.	$MRF = (FAIXASM / \text{Matrículas Atendidas}) \times 100$

Fonte: BRASIL, 2016b.

Ressalte-se que, de acordo com o Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019, compete à SETEC a responsabilidade pela supervisão das unidades da Rede Federal, propondo e aprimorando os indicadores para o monitoramento e avaliação da gestão das instituições (BRASIL, 2019c).

De acordo com o Manual para cálculo dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de EPCT, além dos indicadores determinados pelo TCU

no quadro 14, a SETEC monitora os indicadores oriundos da Lei nº 11.892/2008, do Termo de Acordo de Metas e Compromissos – TAM, da Lei nº 13.005/2014, de Permanência e Êxito e indicadores do Decreto nº 5.840 – PROEJA, totalizando 32 indicadores de gestão. Ainda segundo esse Manual, a geração dos indicadores é realizada a partir de fontes de dados padronizados do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – SISTEC, do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI (BRASIL, 2016b).

Ocorre que, em análise realizada pela Controladoria-Geral da União, publicada em maio de 2018, através do Relatório de Auditoria nº 201702018, que avaliou os indicadores de gestão da Rede Federal, foram identificadas algumas impropriedades que, de acordo com a CGU, “constituem obstáculos para o bom monitoramento do desempenho da Rede Federal” (BRASIL, 2018c, p. 40). Dentre os apontamentos, a CGU destacou que: a SETEC não monitora todos os indicadores de gestão presentes no seu Manual, limitando-se aos constantes no Acórdão do TCU nº 2.267/2005 – Plenário; os indicadores, na sua maioria, não possuem metas definidas; a metodologia de apuração dos resultados dos indicadores de gestão da Rede Federal apresenta fragilidades que comprometem a fidedignidade dos resultados apurados; e, por fim, a divulgação dos resultados dos indicadores de gestão não é feita de forma tempestiva e eficaz, prejudicando a gestão transparente da informação (BRASIL, 2018c).

Como ponto positivo, a CGU identificou, naquele momento, a implantação de nova metodologia, que contempla um novo conjunto de indicadores e um novo sistema de informações, a partir da Portaria nº 1, de 3 de janeiro de 2018, que instituiu a Plataforma Nilo Peçanha – PNP e a Rede de Coleta, Validação e Disseminação das Estatísticas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - Revalide. De acordo com a CGU, a ideia é que haja a substituição dos 32 indicadores, contidos no Manual da SETEC, por 15 novos indicadores propostos pelo Grupo de Trabalho sobre Indicadores, criado por meio da Portaria nº 9/2017/SETEC/MEC (BRASIL, 2018c).

Sobre o assunto, a SETEC, no Relatório anual de análise dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal, referente ao exercício 2018, dividiu o processo de construção, divulgação e monitoramento dos indicadores em dois momentos, o primeiro, marcado pelo caráter exploratório, que se estende até o ano

de 2016, e o segundo, que se inicia em 2017 e representa a etapa de consolidação dos conceitos e metodologias de coleta e análise de dados (BRASIL, 2019b).

Neste novo momento, no processo de construção e validação dos indicadores de gestão da Rede Federal, foi elaborado um entendimento mais amplo do processo de construção dos indicadores de gestão da Rede Federal, permitindo identificar fragilidades metodológicas que incluem desde a indefinição das categorias analíticas até a recorrência de indicadores semelhantes instituídos por distintos instrumentos, e definindo um conjunto de grandezas absolutas e de indicadores que passaram a ser apresentados pela Rede Federal de EPCT, apontando para a construção de um novo processo de coleta, tratamento e divulgação das informações estatísticas. Esse processo deu início a um conjunto de ações desenvolvidas na SETEC/MEC que se materializaram na construção da *Plataforma Nilo Peçanha* (PNP), instituída pela Portaria SETEC nº 01 de 03 janeiro de 2018, e que é um ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas oficiais da Rede Federal e Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que reúne dados relativos ao corpo docente, discente, técnico-administrativo e de gastos financeiros de suas unidades, para fins de cálculo dos indicadores de gestão monitorados pela SETEC e que congrega um amplo conjunto de informações.

(...)

Entretanto, é importante salientar que, ainda que a PNP tenha inaugurado uma nova fase no processo de coleta, validação e disseminação das estatísticas da Rede Federal, os indicadores de gestão nela exibidos não se apresentam em perfeita simetria com aqueles determinados pelo Acórdão TCU nº 2.267/2005, uma vez que sua constituição foi pautada pela revisão técnica dos indicadores atualmente regulamentados. Por este motivo, ressaltamos os esforços envidados por esta Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – Setec/MEC, junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, com o objetivo de atualizar os indicadores de desempenho previstos no Acórdão nº 2.267/2005 – TCU/Plenário, por meio do processo nº 23000.039494/2017-74, uma vez que o referido Acórdão fora inicialmente concebido com a finalidade de avaliar o cumprimento dos objetivos do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e que ele ainda não passou por necessários ajustes depois da entrada em vigor da Lei nº 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

(...)

Espera-se que, a partir do Exercício 2020, os dados constantes na PNP estejam em perfeita conformidade com as determinações expressas em um novo Marco Regulatório das estatísticas da Educação Profissional e Tecnológica, uma vez que este conjunto de normas é condição fundamental para a consolidação das políticas e dos processos técnicos levados a efeito pela Setec/MEC, garantindo a simetria das informações prestadas pelas instituições e pelo MEC e proporcionando à sociedade o eficaz acompanhamento do desenvolvimento das instituições da Rede Federal (BRASIL, 2019b, p. 5-6).

Frise-se que o Instituto Federal de Sergipe, na condição de integrante da Rede Federal EPCT, publica anualmente, no seu relatório de gestão, os resultados alcançados pela Instituição, acerca dos indicadores previstos no quadro 14, por força do Acórdão TCU nº 2.267/2005 – Plenário, os quais, também, compõem o relatório anual da SETEC/MEC.

Importante registrar que, em 2016, a Controladoria Regional da União no Estado de Sergipe (CGU-Regional/SE) realizou auditoria sobre a prestação de contas anual do Instituto Federal de Sergipe, relativa ao exercício 2015. Na ocasião, foram avaliados, dentre outras coisas, os indicadores de gestão da Instituição, e, sobre eles, a CGU constatou que a entidade não possuía indicadores de desempenho próprios, criados a partir das suas peculiaridades, limitando-se aos indicadores recomendados pelo TCU no Acórdão nº 2.267/2015 – Plenário e no Termo de Acordo de Metas e Compromisso – TAM, firmado entre o Ministério da Educação e os Institutos Federais (BRASIL, 2016c). Ainda nesse relatório a CGU apontou que:

a manipulação dos indicadores é feita com dificuldades, inclusive conceituais. As informações equivocadas, as correções e complementações apontam para uma situação que demonstra uma dificuldade no manejo dessa ferramenta. Além disso, sem um aprimoramento da equipe envolvida, corre-se o risco de que a criação e apuração dos indicadores se torne apenas uma rotina inútil, fornecendo informações que não apontam para nenhuma direção ou até para a direção errada (BRASIL, 2016c, p. 26).

Naquela oportunidade, a CGU recomendou que o IFS promovesse um aprimoramento conceitual e metodológico entre os servidores, a respeito da finalidade e da importância de se conhecer, criar e monitorar indicadores relevantes e abrangentes que pudessem ser úteis para o melhoramento da gestão (BRASIL, 2016c).

Segundo Matsumoto (2019), os indicadores do Acórdão TCU nº 2.267/2015 – Plenário possuem um caráter fiscalizador. A autora acrescenta que “há um vácuo na adoção de medidas de desempenho que poderiam ser aplicadas pelas Audins das Ifes, com viés mais qualitativo e direcionadas à gestão dessas e à sociedade” (MATSUMOTO, 2019, p. 52).

Nesse sentido, paralelamente aos indicadores determinados pelo TCU no Acórdão nº 2.267/2005 – Plenário e os previstos no Manual da SETEC/MEC, as Instituições que compõem a Rede Federal elaboram os seus planejamentos estratégicos, que são consolidados no Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. Para tanto, o foco desse projeto é trabalhar com o plano de indicadores, metas e iniciativas estratégicas, propostas no PDI do IFS (2020-2024), sobre o tema Ensino Técnico, Profissional e Tecnológico, as quais serão melhor explorados na próxima seção.

4.2 PLANO DE INDICADORES, METAS E INICIATIVAS DO ENSINO (IFS)

A elaboração dessa seção se deu em atenção aos seguintes objetivos específicos, previstos nesse projeto de intervenção:

- Avaliar a pertinência dos indicadores de desempenho propostos no PDI para aferir os resultados da atividade de ensino;
- Propor novos indicadores em consonância com as metas propostas no PDI e que avaliem o desempenho da atividade de ensino, na dimensão da eficácia;
- Definir a forma de operacionalização dos indicadores e os responsáveis pela sua produção.

Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, mediante gravação de voz, conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, presente no Apêndice B, com os seguintes atores: Pró-Reitoria de Ensino, Diretoria de Educação Profissional e Superior e Diretoria de Assuntos Estudantis, os quais compõem o núcleo estratégico⁸ da área de ensino do IFS. Além desses, foi entrevistado um dos servidores que integra o Núcleo de Análises Econômicas (NAEC)⁹, subordinado à Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional (PRODIN).

Ressalte-se que a escolha desses atores se deu em virtude da sua importância para o tema estratégico ensino técnico, profissional e tecnológico, em especial pelas atuações, como responsáveis ou corresponsáveis, no cumprimento das iniciativas propostas no PDI. A duração de cada entrevista, bem como a quantidade de páginas transcritas estão sintetizados no Quadro 15.

Quadro 15 – Duração das entrevistas e quantidade de páginas transcritas

Entrevistado	Duração da entrevista	Páginas transcritas
1	1 hora e 54 minutos	19 páginas
2	52 minutos e 14 segundos	9 páginas
3	1 hora 20 minutos e 48 segundos	14 páginas
4	1 hora 35 minutos e 50 segundos	16 páginas

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

⁸ Para definição do núcleo estratégico do ensino foi realizado um levantamento nas Portarias que alteraram a estrutura hierárquica da Pró-Reitoria de Ensino até o período da entrevista, levando em consideração as responsabilidades dos setores para consecução dos objetivos estratégicos do ensino, no PDI 2020-2024.

⁹ As perguntas relativas ao Objetivo Estratégico (OE07) – Implantar as Políticas Institucionais de Ensino –, não foram aplicadas ao entrevistado do NAEC, tendo em vista que o Núcleo não figura como responsável ou corresponsável pelas iniciativas previstas para esse objetivo no PDI.

Para análise dos dados foram utilizadas as técnicas de análise documental e de análise de conteúdo que de acordo com Severino (2010), essa última, consiste em:

Uma metodologia de tratamento e análise de informações constantes de um documento, sob forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens: escritos, orais, gestos... Trata-se de compreender criticamente o sentido manifesto ou oculto das comunicações. Ela descreve, analisa e interpreta as mensagens/enunciados de todas as formas de discurso, procurando ver o que está por detrás das palavras (SEVERINO, 2010, p. 121-122 *apud* CUNHA, 2018, p. 69)

Nesse sentido, os entrevistados responderam perguntas relacionadas a cinco categorias de análise: 1) etapa de identificação; 2) contribuição para elaboração do PDI e suficiência dos objetivos estratégicos para o ensino; 3) Objetivo Estratégico (OE07) – implantar as políticas institucionais de ensino; 4) Objetivo Estratégico (OE08) – promover a inserção profissional do aluno e do egresso ao mercado do trabalho; e 5) Objetivo Estratégico (OE09) – diversificar a oferta de cursos em diferentes níveis e modalidades de ensino, conforme roteiro de entrevista, presente no Apêndice C, as quais permitiram identificar as percepções dos sujeitos da pesquisa e subsidiaram a elaboração do modelo de intervenção proposto (CUNHA, 2018).

A partir da etapa identificação foi possível constatar a experiência dos entrevistados na atividade de ensino, haja vista possuírem, em média, mais de 10 (dez) anos na Instituição, atuarem nas respectivas funções há mais de 1 (um) ano, além de, em alguns casos, já terem desempenhado outras funções na Instituição.

Num segundo momento da entrevista foi possível explorar como se deu a contribuição de cada entrevistado para elaboração do PDI (2020-2024). Sobre esse assunto, apresentamos os principais aspectos abordados:

ENTREVISTADO 1

A PRODIN estabeleceu uma comissão central, e cada Campus teve sua comissão local e nós fizemos visitas em todos os campi, fazendo uma etapa de sensibilização com à construção do PDI, que é o momento onde os servidores, de maneira geral, precisam contribuir com essa elaboração...os objetivos propostos, os cursos que vão ser ofertados, o próprio projeto político pedagógico institucional (PPPI), nenhum desses documentos é construído sozinho. Não é uma coisa isolada.

ENTREVISTADO 2

A atuação se deu na parte de caracterização socioeconômica das regiões onde o IFS tem campus.

ENTREVISTADO 3

Recebemos uma comunicação/solicitação da PRODIN na qual a gente deveria colocar as atividades, relatório das atividades e proposta da Diretoria – fizemos uma reunião, vimos as principais demandas, a gente tentou organizar/sistematizar para que entrasse como proposta para o PDI.

ENTREVISTADO 4

Estive responsável por estar vinculada as comissões que cuidavam exatamente do PPPI – Projeto Político Pedagógico Institucional, que é um documento que consta no PDI. Então, essa foi a maior responsabilidade.

Denota-se que, num menor ou maior grau, todos os entrevistados tiveram sua parcela de contribuição para elaboração do PDI.

Ainda nesse critério, foi questionado sobre a suficiência dos objetivos estratégicos do PDI, para medir os resultados do ensino técnico, profissional e tecnológico. A seguir transcrevemos a opinião externada por alguns entrevistados, acerca do assunto:

ENTREVISTADO 1

O planejamento estratégico, dentro do PDI anterior, elencou uma quantidade de objetivos estratégicos grande, e a experiência, o amadurecimento da instituição, dos servidores de maneira geral, mostrou que a gente não pode ter essa gama de objetivos estratégicos. Mas, por outro lado, se a gente for observar as atividades finalísticas da instituição, e qual é o impacto dessas atividades para a sociedade, eu acho que **a gente precisa de fato de uma melhoria nessa mensuração, a gente não consegue sentir**. Por mais que a gente entenda a importância da instituição, a gente entenda a relevância dos trabalhos que estão sendo realizados, a gente entenda quais são as melhorias que a gente consegue propor, eu acho que **isso não fica claro para quem tá externo ao IFS. E às vezes até para quem tá interno**. (...) com base nesses objetivos que foram elencados como finalísticos, eu acho que **está alinhado ao que a gente precisa desenvolver na gestão de ensino**, e a gente tem tido uma preocupação em saber comunicar isso a sociedade de alguma maneira. Então assim, em termos de gestão, eu acredito que são suficientes, são relevantes, estão de acordo com que a gente está planejando, com o que a gente vem pensando, com o que a gente tem de necessidade de desenvolver e tudo mais. **Só que a gente precisa saber medir e saber comunicar isso a comunidade externa, eu acho que é o principal fator**. (grifo nosso)

ENTREVISTADO 3

Creio que sim, porque cada objetivo estratégico desse acaba se ramificando em várias ações e iniciativas. Muitas dessas iniciativas são de difícil implantação por vários fatores: internos, externos e até mesmo de adaptação, diferença entre Campus, cada Campus tem sua especificidade. (...) digamos assim, 3 (três) é um número pequeno, mas eles têm uma derivação grande. E essa derivação para ser efetivada precisa realmente de tempo. (grifo nosso)

ENTREVISTADO 4

Esses três objetivos para nós também são muito caros. Inclusive esse primeiro que implantar as políticas institucionais de ensino, por incrível que pareça, nós ainda não temos. (...) Se eu pensar aqui, promover a inserção profissional do egresso mercado trabalho, observe que um objetivo estratégico aparentemente óbvio. Qualquer instituição de educação

profissional quer inserir o egresso no mercado. Só que, quando a gente vai ver o PPPI, que esclarece um pouco melhor isso aqui, a gente vai ver que a gente não quer apenas que o egresso entre no mercado, (...) mas que ele continue sendo um cidadão politizado, que cresça na função que ele está na empresa, no mercado de trabalho. (...) E, aqui, diversificar a oferta de cursos em diferentes modalidades é o que a gente já faz. (...) Então, **espero que esses objetivos, podem não ser suficientes, mas no momento em que a gente elaborou, precisava ter algo assim plausível, para poder avaliar se a gente está conseguindo mesmo formar esses alunos, e formar bem.** (grifo nosso)

De um modo geral, os entrevistados entendem que os objetivos propostos no PDI são suficientes para o ensino, dentro do período plano, contudo a fala do Entrevistado 1 aponta para uma necessidade de melhoria quanto a mensuração e comunicação dos resultados alcançados à sociedade. Nesse sentido, há uma sinalização clara para a necessidade de estabelecer bons indicadores de desempenho.

Conforme o TCU, a utilização de indicadores de desempenho (ID) para aferir os resultados alcançados pelos administradores é uma técnica relacionada com o conceito de *accountability* (responsabilização) de desempenho (BRASIL, 2011).

Sendo assim, **do ponto de vista da sociedade**, os ID contribuem para a transparência sobre como estão sendo usados os recursos públicos e sobre quais resultados estão sendo alcançados. **Do ponto de vista da organização pública**, os indicadores fazem parte do sistema de *feedback* sobre desempenho e alimentam o processo de aprendizagem organizacional. **Para os órgãos de controle**, a existência de bons sistemas de monitoramento e avaliação, dos quais os indicadores fazem parte, tornam o ambiente mais auditável. Trata-se, portanto, de **ferramenta tanto de planejamento quanto de controle** (BRASIL, 2011, p. 10). (grifo nosso)

No IFS, a elaboração do planejamento estratégico é regulamentada pela Portaria nº 2187, de 18 de julho de 2019, que aprovou a versão 3.0 da Instrução Normativa 01/2015/PRODIN, e de acordo com essa norma, o planejamento estratégico deverá conter a missão e visão da Instituição, além dos objetivos estratégicos, indicadores de desempenho e metas, iniciativas estratégicas (programas, projetos estratégicos, ações) e riscos estratégicos. Sobre esses componentes, o §5º do Art. 2º acrescenta que:

Art. 2º O planejamento estratégico do Instituto Federal de Sergipe deverá fazer parte do Plano de Desenvolvimento Institucional do IFS com abrangência de 5 (cinco) anos e a sua aprovação deverá ser deliberada pelo Conselho Superior.

(...)

§ 5º O planejamento estratégico de que trata o caput contera:

- I - pelo menos um indicador de desempenho para cada objetivo estratégico;
- II - metas de curto, médio e longo prazos, associadas aos indicadores de desempenho;
- III - projetos estratégicos e ações necessários para o atingimento das metas fixadas;
- IV - pelo menos um risco identificado por objetivo estratégico (IFS, 2019d).

Ainda de acordo com essa norma, compete a Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional – Prodin, a sistematização do planejamento estratégico do IFS, através das seguintes iniciativas: consolidação das informações enviadas pelos gestores da Reitoria e dos Campi; coordenação da elaboração e da revisão do Planejamento Estratégico; coordenação da revisão contínua e permanente dos objetivos estratégicos, indicadores, metas e riscos; o monitoramento do cumprimento dos indicadores, metas, ações e/ou iniciativas previstas, e riscos; dentre outras (IFS, 2019d).

No que concerne ao monitoramento dos indicadores e metas, esse se dará através do GEPLANES que é software de gestão do planejamento estratégico baseado na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), e que fornece relatórios atualizados sobre o desempenho de alcance das metas (IFS, 2020a). Encontra-se em implantação uma nova ferramenta de monitoramento do PDI, o ForPDI (IFS, 2019b).

Ademais, quadrimestralmente poderão ser realizadas Reuniões de Análises Estratégicas (RAE's) com o Reitor do IFS e os gestores das unidades envolvidas no planejamento estratégico para a verificação do andamento dos indicadores de desempenho que orientam a tomada de decisões (IFS, 2020a).

O Quadro 16, a seguir, sintetiza o plano de indicadores, metas e iniciativas estratégicas, propostas no PDI do IFS (2020-2024), para o tema Ensino Técnico, Profissional e Tecnológico.

Quadro 16 – Plano de Indicadores, Metas e Iniciativas do Ensino (2020-2024)

OBJETIVO ESTRATÉGICO	DESCRIÇÃO	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADOR	METAS					INICIATIVAS	RESPONSÁVEL
				2020	2021	2022	2023	2024		
(OE07). Implantar as Políticas Institucionais de Ensino	Implantar políticas institucionais de ensino e desenvolver planos e projetos que potencializem a qualidade do ensino técnico, profissional e tecnológico	Políticas institucionais de Ensino implantadas através de planos e projetos	7. Percentual de implantação das Políticas Institucionais de Ensino.	20%	20%	40%	60%	100%	IE07.1 Implantar o Sistema de Avaliação da educação profissional técnica de nível médio (SINAEP/MEC)	PROEN e CPA
									IE07.2 Promover Inovação de Métodos e Técnicas Pedagógicas	PROEN
									IE07.3 Desenvolver o Projeto de Sala de Aula Invertida (Design Thinking)	PROEN
									IE07.4. Implantar a Política de Ensino com as diretrizes para: estágio, responsabilidade social, acessibilidade, internacionalização, avaliação interna e externa.	PROEN
									IE07.5 Elaborar o Programa de Acompanhamento do Rendimento dos Estudantes	DIAE/PROEN
									IE07.6 Implantar a Política de Assistência Estudantil	DIAE/PROEN
									IE07.7 Desenvolver programas para permanência e êxito dos alunos	DIAE/PROEN
									IE07.8 Elaborar o Projeto de Manutenção da Saúde do Discente	DIAE/PROEN
OBJETIVO ESTRATÉGICO	DESCRIÇÃO	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADOR	METAS					INICIATIVAS	RESPONSÁVEL
				2020	2021	2022	2023	2024		
(OE08). Promover a inserção profissional do aluno e do egresso ao mercado do trabalho	Desenvolver programas / projetos que promovam a inserção profissional do aluno e do egresso ao mundo do trabalho	- Ações realizadas de integração do IFS ao mundo do trabalho; - Programa de Acompanhamento do Egresso – PAE implantado	8. Número de programas / projetos que promovam a inserção do aluno e do egresso ao mercado / mundo de trabalho	1	2	3	5	8	IE08.1 Desenvolver projetos de integração do IFS ao mundo do trabalho	PROPEX
									IE08.2 Implementar o Programa de Acompanhamento do Egresso – PAE	PROPEX

OBJETIVO ESTRATÉGICO	DESCRIÇÃO	RESULTADOS ESPERADOS	INDICADOR	METAS					INICIATIVAS	RESPONSÁVEL
				2020	2021	2022	2023	2024		
(OE09). Diversificar a oferta de cursos em diferentes níveis e modalidades de ensino	Ofertar cursos nos diferentes níveis e modalidades com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia e ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional	Cursos ofertados com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional	9. Número de cursos ofertados nos diferentes níveis e modalidades	103	103	103	103	103	IE09.1 – Realizar estudos de viabilidade da oferta de novos cursos	NAEC/PRODIN
									IE09.2 – Realizar estudos de mercado para subsidiar na abertura de novos cursos	NAEC/PRODIN

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IFS (2019b).

A partir desse quadro foram elaborados os questionamentos referentes a cada objetivo estratégico do PDI 2020-2024, conforme detalhado a seguir.

4.2.1 Objetivo Estratégico (OE07) – implantar as políticas institucionais de ensino

De acordo com o Projeto Político Pedagógico Institucional – PPPI, que é um documento integrante do PDI (2020-2024), as políticas de ensino devem contemplar a diversidade de ofertas e atendimentos nos diversos níveis de educação profissional e ampliar as possibilidades de inclusão do aluno no mundo do trabalho, bem como “potencializar ações que promovam a interação ensino, pesquisa e extensão em articulação com as exigências oriundas do mundo real” (IFS, 2019b, p.67).

Nesse contexto, as políticas de ensino abrangem a formação continuada dos professores, as atividades de prática profissional e estágio, o processo de avaliação da aprendizagem e as práticas pedagógicas inovadoras e perspectivas em relação à prática docente (IFS, 2019b).

Sobre a formação continuada dos professores, o PPPI aponta para uma dificuldade histórica que é a carência de profissionais com formação inicial em Educação Profissional Tecnológica – EPT. Para tanto, aponta como alternativa duas estratégias: o estabelecimento da disciplina Educação Profissional nos cursos de licenciatura, oferecidos pelo IFS, e a formação continuada do docente em serviço, através de Encontros ou Jornadas Pedagógicas. Além dessas ações, o PPPI destaca como estratégia de formação continuada a realização do Mestrado Profissional em Educação Profissional (ProfEPT), que “busca aperfeiçoar as práticas educativas e a gestão escolar vinculadas à EPT, em articulação com a demanda por qualificação de profissionais da rede” (IFS, 2019b, p. 69).

No que concerne as atividades de prática profissional, o PPI aponta para as definições trazidas no Projeto Pedagógico do Curso (PPC) que visa a construção de saberes do aluno, podendo ser: estudos de casos, vivências no sistema produtivo, pesquisas, projetos técnico-científicos e comunitários. Quanto ao estágio, o PPI assevera que a prática “propicia ao aluno a complementação do processo ensino-aprendizagem”, além de fomentar a sua inserção no mundo do trabalho e servir como “instrumento efetivo de avaliação e retroalimentação dos currículos” (IFS, 2019b, p. 70-71).

No IFS, o processo de avaliação da aprendizagem tem como foco a construção coletiva da aprendizagem do sujeito, “por meio do acompanhamento contínuo do aluno, utilizando estratégias, instrumentos e técnicas que possam aferir seu desempenho nas atividades teórico-práticas” (IFS, 2019b, p. 71).

Ainda segundo o PPPI, as práticas pedagógicas adotadas no IFS devem ser inovadoras e desafiadoras, tendo como prioridade a formação integral do sujeito. De tal modo que “contribuirão para o desenvolvimento de atitudes críticas, investigativas, criativas e autônomas dos alunos” (IFS, 2019b, p. 72).

Diante dessas perspectivas, elencadas no PPPI, diversos questionamentos foram realizados aos entrevistados, acerca da qualidade no ensino, os quais serão expostos e discutidos, a seguir.

Antes disso, se faz necessário esclarecer que, em virtude da dinâmica das entrevistas, algumas perguntas foram realizadas de maneira sequencial aos entrevistados, com o objetivo de melhor explorar o conteúdo das questões abertas, previstas no roteiro de entrevista (Apêndice C). Nesse sentido, os destaques em negrito, a seguir, se referem a essas perguntas, com o intuito de diferenciar a fala do pesquisador da fala dos entrevistados.

ENTREVISTADO 1

Do ponto de vista de qualidade, primeiro, a gente tem que pensar que o objetivo da instituição é promover uma transformação social na vida das pessoas que chegam aqui. (...) Então, se a gente for avaliar as atividades de ensino, como todos os nossos cursos, as diversas modalidades, a gente tem que ter essa preocupação. Eu não posso pensar em uma formação técnica, exclusivamente técnica, eu tenho que pensar numa formação técnica, mas que eu tenha um ser pensante. (...) A gente tem uma estrutura de funcionamento onde os profissionais têm extrema capacidade. Todo mundo aqui, praticamente, é Mestre ou Doutor. Mais de 90% dos professores. (...) Agora, temos umas ou outras questões que precisam ser melhorados (...) em termos dos nossos professores qual é o grande problema? Muitos não têm a formação pedagógica, muito são técnicos mesmo, são engenheiros, são bacharéis e tudo mais. (...) Então, para a qualidade do ensino isso é um fator importante.

A respeito da aferição da qualidade?

É possível a gente estabelecer uma forma de fazer essa medição, logicamente a gente tem que fazer um levantamento do que é que tem na literatura a respeito disso e propor uma metodologia que se adeque a nossa realidade.

De que forma as políticas institucionais podem contribuir para o alcance da qualidade no ensino?

O que a gente tem de política é o que está escrito no PDI. Nós não temos um detalhamento maior, mas eu acho que a gente tem tentado trabalhar numa proposta mais próxima de uma política possível. (...) quando a gente tem essas políticas, elas são importantíssimas para que tenha qualidade no ensino, porque a gente é uma instituição multicampi, né, então eu não posso fazer uma gestão para desenvolver um campus e não desenvolver outro. As

diretrizes e as políticas vêm nesse sentido, para que a instituição tenha um caminho único, tenha um equilíbrio. (...) o exemplo que eu trago, não é de uma política, mas das diretrizes para fortalecimento do Integrado, e eu acho que a gente vem caminhando, talvez, na contramão do que seria o comum em outras instituições, que é partir das políticas para as diretrizes, para os regulamentos e tudo mais. A gente tá fazendo o contrário, ou seja, está mexendo nos regulamentos, para depois a gente construir a política.

ENTREVISTADO 3

Na minha concepção a qualidade de ensino é vista não só com a inserção do meu aluno no mercado de trabalho, é o potencial que esse aluno tem de modificar a sua realidade e o contexto que ele vive.

É possível aferir essa qualidade?

Não, eu acho que a educação ela não passa só por números. Eu posso lhe dizer quantos alunos o IFS colocou no mercado de trabalho, isso sim, mas como eu já falei, educação é muito mais que esse número. (...) A educação tem esse poder de modificar a realidade, então o impacto desse aluno que passou por um processo educativo, que participou 10 anos na instituição de ensino, o impacto que ele gera na sociedade vai além do resultado econômico.

ENTREVISTADO 4

Quando se pensa em qualidade eu penso logo: formação do professor, se ele tem qualificação. (...) Então, quando eu digo formação ou capacitação ou qualificação, desse professor, eu me refiro a uma formação acadêmica, titulação – ter um mestrado, ter um doutorado –, mas eu me refiro, também, a uma formação continuada, coisas mais específicas, que remetem a prática pedagógica. (...) Por outro lado, eu não posso pensar em qualidade, em uma instituição de ensino, que ela não disponha de infraestrutura, que não disponha de condição. (...). E a outra coisa que acho importante dizer é que qualidade pressupõe recursos humanos. (...) nós não estamos sozinhos na escola. Nós temos assistentes sociais, psicólogos, médicos, dentistas, técnicos em assuntos educacionais, técnicos assistentes de alunos, enfermeira. Porque educar não é uma tarefa de uma pessoa, sabe? Isso é qualidade.

Como é que vai aferir?

Hoje o governo tem os seus métodos de aferir, pelas provas que faz, como o ENEM, ou uma prova internacional, como o PISA. Nós temos nossas avaliações, não deixa de ser uma forma de aferir, embora essas avaliações elas não tenham um destino claro para a instituição, porque o destino para a instituição é: reprovou ou aprovou. Mas, são formas que a gente tem, a meu ver, ainda insuficientes. (...) Uma forma de avaliar seria saber se esse garoto está no mercado trabalho ou não. E o que ele está fazendo no mercado de trabalho. Agora, como fazer isso, não me pergunte, porque eu ainda não sei, mas seria uma forma de aferir. (...) Uma coisa que a gente tem usado muito são os índices de evasão, de pensar em permanência e êxito. Quantos estão ficando? Quantos estão permanecendo? E os que permanecem, porque permaneceram? A gente está no início. A gente está começando a fazer isso, mas é uma forma de fazer uma verificação dessa qualidade.

Pela fala dos entrevistados, percebe-se que a noção de qualidade no ensino, por ser um conceito amplo e abstrato, varia de acordo com a percepção de cada um, contudo, é consenso que a construção de uma política de ensino direcionará os esforços para um caminho único, que, de acordo com o PPPI, passam pela formação continuada dos professores, atividades de prática profissional e estágio,

pelo processo de avaliação da aprendizagem e as práticas pedagógicas inovadoras e perspectivas em relação à prática docente (IFS, 2019b).

Por outro lado, a aferição dessas iniciativas carece de uma melhor construção, compreensão e alinhamento por parte dos gestores do ensino, acerca dos indicadores de desempenho. Isso fica claro na fala do Entrevistado 1, quando sugere a proposição de uma metodologia que se adeque a realidade da Instituição. Ou ainda, quando o Entrevistado 3 afirma não ser possível aferir a qualidade no ensino. Por fim, o Entrevistado 4 afirma que a verificação dos índices se encontra num estágio inicial.

Adentrando, especificamente, nas iniciativas desse objetivo estratégico foi questionado sobre o Sistema de Avaliação de educação profissional técnica de nível médio (SINAEP/MEC). Em que consiste? Etapas de implantação? Quais os atores responsáveis? Quais indicadores serão utilizados? Sobre o assunto foi dito que:

ENTREVISTADO 1

No final de 2017 saiu um decreto nº 9.235, e esse decreto estabeleceu novos instrumentos de avaliação para educação superior, e dentro do decreto já existe uma previsão de fazer o mesmo tipo de avaliação para os cursos técnicos. (...) a avaliação da instituição, como um todo, para credenciamento, recredenciamento, hoje, leva em consideração, apenas, os cursos de graduação. Então, o que a gente discutiu e vem conversando com pessoal, inclusive da Comissão Própria de Avaliação – CPA, para ajudar a gente nesse trabalho. Ela é uma comissão independente para apontar, justamente, os gargalos. E o foco, hoje, é o ensino superior. Mas como decreto já trouxe a possibilidade de fazer avaliação dos cursos técnicos, e a gente tem conhecimento de outros Institutos que já fazem alguma avaliação desses cursos técnicos, então, o que a gente pensa é que, dentro desse prazo do PDI, a gente converse e estruture alguma metodologia para avaliação desses cursos.

Quanto as etapas de implantação, elas já estão previstas? E quais atores responsáveis?

Então, ainda não. Existe o desejo e está expresso no PDI. (...) a ideia inicial é: um diálogo com CPA, considerando que ela é uma comissão independente, quais seriam os fatores que a gente poderia considerar para uma avaliação inicial. É aproveitar da expertise que se tem para educação superior, vê aquilo que se aplicaria para o ensino técnico.

Quais os indicadores que serão utilizados para fazer a avaliação?

Nesse momento não tem como a gente prescrever. (...) um exemplo de indicador, que eu imagino que venha ser futuramente: a gente tem estabelecido para a graduação o número de exemplares na biblioteca, para atender os alunos. E, do mesmo modo, eu acho que não pode ser diferente para ensino técnico.

A respeito dessa iniciativa, apesar de se tratar de uma ação inovadora, que visa conhecer mais detidamente as características dos cursos técnicos, apresenta-se num caráter bastante incipiente, que carece de meios para sua implantação e avaliação.

As iniciativas estratégicas 7.2, que trata da inovação de métodos e técnicas pedagógicas, e 7.3, que corresponde ao projeto “sala de aula invertida” (*Design Thinking*), se complementam, portanto, as respostas dos entrevistados e as análises acerca das mesmas, foram feitas de maneira consolidada, conforme a seguir.

ENTREVISTADO 1

Como se dará a promoção da inovação de métodos e técnicas pedagógicas e quais serão os indicadores utilizados?

Com o início do ano letivo 2020, a PROEN apresentou o lançamento de um programa de ensino, que a gente pretende que seja lançado no segundo semestre. A gente é uma instituição de tecnologia que usa pouquíssima tecnologia para a atividade finalística. (...) O programa está sendo elaborado com essa perspectiva de promover inovação de métodos e técnicas pedagógicas, e aí vou antecipar também o outro “desenvolver projeto de sala de aula invertida”. Sala de aula invertida é uma metodologia de ensino, dentre tantas outras que existem, consideradas metodologias ativas. Então o programa ele vem abarcar tudo isso. Em termos de indicadores, a gente está estruturando, eu não tenho como antecipar quais serão os indicadores. O programa está sendo chamado de 5A, que envolve cinco tipos de aprendizagem, é um programa de inteligência acadêmica e de tecnologias educacionais. Ele vai fomentar tanto o uso de tecnologias, dando a capacitação docente, como também vai tentar integrar todas as bases de dados que tem na instituição, e que gere alguma informação relevante para as atividades de ensino. (...) Hoje, eu não cruzo as informações do ingresso, com as informações do registro, com as informações da assistência estudantil, para gerar informações que são relevantes. (...) Então assim, como tá numa fase de estruturação, a gente precisa conversar com todos os atores envolvidos. E, à medida que esse pessoal for se reunindo, para desenvolver as atividades do programa, né, vai ter uma série de projetos. Aí sim, a gente vai estruturar esses indicadores.

Já foram definidas as etapas de implantação do projeto de sala de aula invertida?

Então, o projeto sala de aula invertida está dentro do programa de ensino 5A, e esse programa de ensino, como eu falei, está na fase de elaboração. O que a gente já tem mapeado é que são cinco pilares o programa, e tem sete trilhas de trabalho, e aí, nessas trilhas de trabalhos, os projetos vão se encaixando. A sala invertida é um deles.

Já tem uma noção de como vai ser avaliado o projeto sala de aula invertida?

Antes da gente pensar como é que vai avaliar, como é que vai ver os resultados, como é que vai medir as coisas, a gente tá pensando que estratégias vai utilizar para que as pessoas comprem a ideia. (...) em termos de indicadores, dos que a gente já tem hoje, que eu acho que vai mudar bastante é o de retenção, de evasão. Esses indicadores a gente vai melhorar muito porque, hoje, a gente tem evasão alta, e eu imagino que o grande motivo seja: é uma geração que quer uma coisa diferente e vem para uma Instituição que está ainda no ensino do século 19. E, à medida que seja uma coisa mais dinâmica, que esteja mais próxima do perfil deles, isso seja um fator para permanência e êxito.

Da mesma maneira que a anterior, as iniciativas 7.2 e 7.3 encontram-se numa etapa de elaboração, com algumas ideias já constituídas, porém a serem

praticadas. Nesse aspecto, os indicadores de desempenho para avaliar tais práticas não foram pensados ou materializados pela gestão de ensino.

No que se refere a iniciativa 7.4, que pretende implantar a Política de Ensino, foi dito pelo Entrevistado 1 que houve uma comissão inicial para tratar dessa política, contudo outras demandas mais urgentes acabaram por suspender as atividades. Acrescentou que são ações ainda incipientes, mas que pretendem desenvolver dentro do período do PDI.

Em relação a iniciativa 7.5, que prevê a elaboração de um programa de acompanhamento do rendimento dos estudantes, foram apresentadas as seguintes informações:

ENTREVISTADO 1

Como funcionará o programa? E quais atores responsáveis pela elaboração?

O acompanhamento de rendimento de estudante tem a ver com a questão do *feedback* que o aluno precisa ter, e que precisa ser mais ágil, com essas informações, com esses dados. Isso vai envolver a DIAE, mas também vai estar dentro do programa, a partir do momento que tem cruzamento de dados, e a parte de inteligência acadêmica. (...) A gente precisa juntar todo mundo e dizer, o que é importante saber do aluno? De que forma a gente vai acompanhar esse rendimento? E daí estabelecer.

Então, de certa forma, esse programa vai estar atrelado a Inovação de métodos e técnicas pedagógicas?

Também.

Já tem um prazo para elaboração do programa?

O programa já está sendo elaborado, o nosso objetivo é que em junho ou julho a gente faça o lançamento oficial do programa. Mas até lá a gente já vai ter tido algumas ações, que a gente possa mostrar que o programa já existe.

Já tem uma ideia de como vai ser avaliado o programa?

Não. Não tenho ideia, porque a gente precisa desse momento, ainda, de construção, de diálogo.

Que critérios serão utilizados para avaliar o rendimento do aluno, a partir do programa?

As informações principais, logicamente, são as avaliações de frequência, nota, se recebe ou não recebe auxílio da assistência estudantil, e se participa ou não de projeto de pesquisa.

Hoje, o que o IFS considera como um bom rendimento?

A definição de bom rendimento, enfim, são os parâmetros que a gente tem no Regulamento da Organização Didática (ROD), ou seja, o aluno tem que ter 75% de frequência, tem que ter média maior do que 6.0. Esses são os parâmetros colocados para dizer que o aluno teve um bom desempenho, e que está aprovado. Mas, logicamente, esse tipo de avaliação é quantitativa. E as avaliações qualitativas, como é que ficam? Ficam a critério de cada docente, atribuir uma nota pelo aquilo que ele avalia qualitativamente

ENTREVISTADO 3

Como funcionará o programa?

É um programa bem complexo, acompanhar o rendimento de alunos. Eu posso ter alguns índices, como nota, frequência. Esse programa ainda está em elaboração, em debate junto a PROEN. (...) Nós temos meios de ter o rendimento do aluno quando ele está vinculado ao PRAAE – Programa de Assistência e Acompanhamento ao Educando. Ele recebe uma bolsa,

principalmente os vulneráveis, e para receber a bolsa tem que ter frequência acima de 75% e nota dentro da média, então a gente tem como levantar esses números, em termos de rendimento, e até associar esses números com a bolsa.

E quais atores responsáveis pela elaboração?

Esse programa vai envolver todo o setor de ensino de cada campus, para que juntos estejam trabalhando no fornecimento desses dados.

O que o IFS considera como bom rendimento?

O bom rendimento é o aluno que é aprovado e esteja regularmente matriculado na série posterior. E quando saia no 3º ano já esteja ingressando no mercado de trabalho, ou em outra instituição do ensino superior, ou nos nossos cursos superiores, preferencialmente.

ENTREVISTADO 4

Como funcionará o Programa de Acompanhamento do Rendimento dos Estudantes?

Hoje já existe um certo acompanhamento pela DIAE, mas que ainda é para atender, especificamente, o público da assistência estudantil. A ideia que a gente tem é de ampliar esse programa. (...) vai demandar de uma ferramenta tecnológica, de um recurso tecnológico que possa fazer o cruzamento de dados. (...) A gente tem que encontrar uma forma de perceber esse rendimento, já a partir da entrada do aluno. Como foi que ele entrou? Qual foi a nota que ele teve? E a partir daí, poder mensurar.

O que se percebe, através da fala dos entrevistados, é que o programa de acompanhamento do rendimento dos estudantes é mais um desdobramento da iniciativa 7.2, que pretende promover a inovação de métodos e técnicas pedagógicas, pois é a partir de uma ferramenta tecnológica de cruzamento de dados que o programa se materializará. Do mesmo modo que as demais iniciativas, o programa ainda não possui critérios definidos para medição do seu desempenho.

No que tange a implantação da política estudantil, prevista na iniciativa 7.6, foi informado pelos entrevistados que, na verdade, ela já existe desde 2013, ou seja, não há que se falar em implantação. O que há é uma reformulação, a cada dois anos, com o objetivo de atender novas demandas colocadas pelos alunos, pelos profissionais que laboram com a assistência estudantil e, também, pela alta administração da Instituição.

ENTREVISTADO 1

Em que consiste a política?

Promover a permanência e êxito dos alunos, melhorando um pouco a sua condição socioeconômica, fazendo com que esses fatores sejam minimizados do ponto de vista de comprometer o aprendizado do aluno.

ENTREVISTADO 3

Em que consiste a política?

A política é um conjunto de ações, diretrizes e princípios que vão contribuir com o êxito, a permanência, o sucesso do aluno na nossa instituição. (...) Em resumo, a política do IFS é baseada em dois tipos de ações: específicas e universais. As ações universais são aquelas de acesso a todos os alunos, um

exemplo, auxílio evento. O auxílio evento cobre todos os alunos, independentemente da sua situação socioeconômica. As ações específicas são voltadas só para os alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que seriam os auxílios financeiros, que é garantido pelo programa – auxílio permanência, dentro do auxílio permanência temos o auxílio residência, tem o transporte, alimentação.

Existe algum indicador para medir de que forma estão sendo atingidos esses objetivos da política, atualmente?

A partir do ano de 2018/2019 a DIAE está monitorando como esses recursos/valores são gastos, como cada campus investe os recursos. Então, dentro dos vulneráveis ainda existe uma divisão - permanência A, B e C. Quantos alunos foram beneficiados pelo A, B e C? Quanto o campus gastou em visita técnica? Enfim, a gente está tendo uma noção mais ampla de como é distribuído, quais são as ações que são beneficiadas pelos recursos que vem destinados à assistência estudantil.

Atualmente, a Política de Assistência Estudantil – PAE do IFS é regulamentada pela Resolução do Conselho Superior nº 37, de 16 de agosto de 2017, e tem como finalidade “prover os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para que o estudante supere os entraves do seu desempenho acadêmico, propiciando, assim, a permanência e êxito do estudante, possibilitando uma formação voltada para o exercício da cidadania” (IFS, 2017d, p. 8).

Conforme a Resolução nº 37/2017/CS/IFS a Diretoria de Assistência Estudantil, subordinada à PROEN, é responsável pela supervisão da política, enquanto a operacionalização ficará a cargo dos campi, através das equipes interdisciplinares, compostas por: assistentes sociais, educadores físicos, enfermeiros, médicos, nutricionistas, fisioterapeutas, odontólogos, pedagogos, psicólogos, assistentes de aluno, técnicos em assuntos educacionais, revisores *braille*, transcritores *braille*, intérpretes de libras, assistentes/auxiliares em administração e outras áreas correlatas (IFS, 2017d).

As ações da política são executadas, a partir de recursos do orçamento da assistência estudantil, de acordo com o plano de ação de cada campus e proporcional à quantidade de estudantes matriculados. “Cabe ressaltar que, nas situações de restrições orçamentárias, serão priorizadas as ações que contemplem os estudantes com perfil de vulnerabilidade socioeconômica” (IFS, 2017d, p. 14).

Ademais, a execução da política se dará através do Programa de Acompanhamento e Assistência ao Educando – PRAAE, que é composto por projetos, linhas de ações e serviços, desenvolvidos e executados pela Coordenação de Assistência Estudantil de cada campus e acompanhados pela DIAE. Atualmente, as ações são divididas em universais – que independem da situação de vulnerabilidade

socioeconômica –, e específicas – que dependem da situação de vulnerabilidade socioeconômica (IFS, 2017d).

Enfim, quanto a avaliação da política, a Resolução nº 37/2017/CS/IFS informa que “os programas, ações, bolsas e auxílios que compõem a PAE/IFS deverão ser acompanhados e avaliados pela DIAE e pelas Coordenações de Assistência Estudantil nos campi e suas equipes”, através das Jornadas de Assistência Estudantil – JAEs (IFS, 2017d, p. 26).

Ressalte-se que, uma vez que o objetivo da PAE é garantir a permanência e êxito do estudante, evitando casos de evasão e retenção, é necessário que haja indicadores voltados para mensurar os efeitos da política. E, conforme explicitado, o que existe, apenas, é um acompanhamento de como os recursos estão sendo gastos pelos *campi*.

No tocante a iniciativa 7.7, que corresponde ao desenvolvimento de programas para permanência e êxito dos alunos, foi questionado aos entrevistados, sobre quais programas serão desenvolvidos, quais os atores responsáveis e quais indicadores serão utilizados. A seguir expomos a manifestação deles, acerca do assunto.

ENTREVISTADO 1

O programa de ensino, de maneira geral, vai ter um impacto na questão da permanência e êxito. (...) É um programa da Pró-reitoria, que a DIAE vai está incluída. Existe uma coordenação, dentro da DIAE, que é uma Coordenação de Projetos, ainda não tem os projetos que estão sendo elaborados, o que é que vai ser proposto, enfim. Então, também, não vou ter como dizer indicadores, como a gente mede.

Existem programas sendo desenvolvidos na DIAE, especificamente para permanência e êxito do aluno?

Existiu, até 2016, por força de uma solicitação da SETEC. Na ocasião, todas as instituições acabaram construindo um programa de permanência e êxito. Fazia um acompanhamento apenas por relatório, os indicadores eram ver a taxa de evasão, de retenção, eram esses, não era nada diferente, mas era um programa que não era muito efetivo.

ENTREVISTADO 3

Existe na DIAE uma coordenação de projetos, essa coordenação é voltada para planejar, para propor ações que contribuam com a permanência e êxito. (...) Nós estamos edificando dois editais. O primeiro edital vai valorizar a cultura, arte esporte e lazer (...) então é fomentar mais essas atividades, que acabam refletindo também no ensino. (...) O segundo edital é de resgate histórico. (...) Então, são iniciativas que estamos acabando de formular, para que elas sejam implementadas. A previsão é para 2020. (...) O que a gente precisa justamente é afinar junto aos recursos humanos necessários para implantação.

Quais indicadores poderiam ser utilizados para avaliar o êxito desses programas?

Por ser um número menor de alunos que vão participar (...) no final esse aluno vai ter que me dar um produto, esse produto seria um livro, apresentação de uma peça ou uma canção (...) vai ser aberto nesse aspecto. (...) Como é um número menor de alunos, que vai depender de recursos financeiros, a gente tem a possibilidade de ter um acompanhamento desses alunos, de analisar melhor as notas, a frequência, o envolvimento e até mesmo o comportamento, porque eles vão estar junto mais junto da que equipe de assistência estudantil do Campus. (...) É um indicador do próprio programa e também de um estudo da influência de outras atividades, além das existentes na sala de aula, como motivador da permanência e êxito do aluno na instituição.

ENTREVISTADO 4

É justamente sobre quais serão esses indicadores que é a nossa parte mais frágil, porque nós estamos acostumados, por uma questão cultural, por uma questão de formação, a criar os projetos, desenvolver os projetos, concluir os projetos, mas nós não estamos acostumados a avaliar. (...) Sobre o programa de permanência e êxito aí vai depender muito da confecção mesmo. (...) O que que a gente tem feito? Ora, o que nós estávamos fazendo era algo muito pontual. Contratar intérpretes, é uma forma de colaborar porque os alunos surdos que entram sem intérprete, eles logo saíam. Isso a gente avançou. Ofertar oficina de libras, para os docentes. Isso a gente começou a fazer. Mas isso tudo, ainda, de forma muito solta, de forma muito pontual. Vamos desenvolver projetos que mexam mais com artes (...) Isso é uma forma, também, de garantir a permanência e êxito, mas tudo isso de forma muito pontual, não é um programa da Instituição. (...) os atores que estão a frente desse projeto de permanência e êxito são as equipes multidisciplinares: psicólogo, assistente social, pedagogo, técnicos em assuntos educacionais. (...) Então, de forma global, as ações que já existem de modo pontual, serão agrupadas, melhor concentradas. (...) Então, a ideia, agora, é tornar esse programa institucional, para todos, e viabilizar a partir dessas equipes multidisciplinares.

A última iniciativa desse objetivo estratégico é a elaboração do projeto de manutenção da saúde do discente. Segundo as informações prestadas nas entrevistas, a iniciativa encontra-se, apenas, “no campo das ideias”, pois depende da criação de uma Coordenação de Saúde que atue junto a DIAE, situação que ainda será maturada pela gestão.

A inclusão dessa iniciativa parte do anseio de acompanhar, de maneira sistemática, a manutenção da saúde dos estudantes, haja vista que essa ação, atualmente, acontece de maneira isolada, pelo profissional de saúde lotado nos campi. Da mesma forma que outras iniciativas, não foram pensados indicadores que possam aferir essas ações.

4.2.2 Objetivo Estratégico (OE08) – promover a inserção profissional do aluno e do egresso ao mercado do trabalho

Segundo o PPPI, os Institutos Federais, de um modo geral, têm que gerir ações que contribuam para o desenvolvimento profissional dos alunos nos diversos setores da economia, durante o curso e após a conclusão. Para tanto, destaca a importância de que a Instituição conheça a avaliação dos alunos sobre o processo de inserção e adaptação ao mercado de trabalho.

No IFS, as iniciativas de acompanhamento do egresso têm ocorrido através do Núcleo de Análises Econômicas – NAEC/PRODIN¹⁰, por meio de pesquisas que visam “analisar as expectativas e as avaliações dos egressos em relação a diversos aspectos da vida acadêmica no Instituto e sua inserção no mercado de trabalho após a conclusão dos estudos” (IFS, 2019b, p. 83). Desta feita, as pesquisas tem permitido a criação de uma base de dados para o IFS, que contribuem para tomadas de decisões baseadas em dados e análises técnicas (IFS, 2019b).

Paralelamente às pesquisas, outras ações estão previstas no Programa de Acompanhamento do Egresso (PAE) , como é o caso do Portal do Egresso – “que objetiva estreitar o relacionamento com o egresso ao centralizar as informações dos eventos de interesse deste público” –, e da promoção de eventos direcionados aos profissionais formados pelo IFS (IFS, 2019b, p. 84).

Com essas ações, pretendemos estreitar o relacionamento com os egressos e consolidar uma cultura no Instituto onde a tomada de decisões seja baseada em evidências e orientada a atender aos anseios do aluno em relação aos aspectos educativos e profissionais. Nesse sentido, entendemos que ouvir o aluno e reorganizar nossas políticas em função deste feedback é um grande passo para instituição.

Além das perspectivas extraídas do PPPI, acrescentamos a discussão realizada com os entrevistados, acerca desse objetivo estratégico. Num primeiro momento, foi questionado como se daria a inserção profissional do aluno e do egresso ao mundo do trabalho e como seria essa avaliação.

ENTREVISTADO 1

A DIAE tem uma coordenação de estágios, onde o primeiro contato que os alunos têm com o mundo do trabalho, é através do estágio. Como a gente tem essa coordenação, (...) a instituição precisa se aproximar das instituições que absorvem nossos alunos, para que a gente tenha conhecimento das

¹⁰ No PDI (2020-2024), consta apenas à Pró-Reitoria de Pesquisa e Extensão – PROPEX como responsável pelas iniciativas do Objetivo Estratégico (OE08). Ocorre que, com a revisão do Regimento Interno da Reitoria, que se encontra em andamento, essa atribuição será compartilhada entre a PROEN, o NAEC/PRODIN e a PROPEX, pois são responsáveis pela formação integral do aluno e do egresso. (Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão – DPG/PRODIN).

demandas, e que tenha um olhar mais crítico, um feedback sobre como a gente tá formando os alunos, se está de acordo, não está de acordo. (...) É olhar o trabalho como princípio educativo, não como uma mão de obra barata para ser oferecida e explorada, de qualquer maneira. Não é fomentar subemprego, não é nada nesse sentido. (...) O que a gente pretende é trazer as empresas para que converse com elas, vejam qual é a formação profissional que mercado tem necessitado, justamente para facilitar com que esse menino, ao sair, ele seja empregado. (...) E uma outra iniciativa, é na forma como a gente concebe os projetos pedagógicos de curso (PPC), e reformula esses projetos. Agora, a gente colocou três reuniões como obrigatórias: uma é com a equipe da Pró-Reitoria de Ensino, outra é com a Diretoria de Inovação e Empreendedorismo (Dinove). A Dinove tem esse papel de trazer inovação para os currículos e como se trabalhar empreendedorismo, em todas as áreas. E a última, é a reunião com os pares. (...) Então, são iniciativas assim para melhorar a dinâmica de trabalho e melhorar a modernização dos nossos cursos, para poder facilitar essa inserção dos alunos ao mundo do trabalho.

ENTREVISTADO 2

A gente já tem algumas iniciativas que fomentam bem a inserção do aluno. Analisando o resultado das pesquisas identificou que alguns cursos tinham altas taxas de não ocupação, de desemprego na área de trabalho; e outros a gente conseguiu identificar uma diferença bem significativa entre eles. (...) A gente identificou que, muitas vezes, a vaga estava lá, na área técnica, mas os alunos desconheciam. Aí, a gente pensou em uma forma de levar informação das vagas que ofertamos junto a esses alunos, através de um perfil no Instagram, onde divulga vagas. (...) E além do Instagram, a gente divulga por e-mail também, temos a lista dos egressos no SIGAA. (...) Está sendo uma iniciativa bem benéfica, porque avisa ao pessoal que tem a vaga, e caso ele tenha interesse, participam. A gente não se envolve em nada do processo seletivo, a gente deixa isso claro no e-mail, nosso trabalho é só de divulgação.

Vocês têm alguma forma de avaliação do impacto – do cumprimento desse objetivo?

Então, tem as próprias pesquisas, eu acredito que uma comprovação, sendo bem otimista, que essa iniciativa vá refletir em algum momento na pesquisa. Porque, a gente fez um T0 nessas duas pesquisas, com superior e com técnico, e no momento que a gente começa a implementar isso aqui, fazer uma divulgação nas vagas, a tendência é que esses alunos também se insiram mais no mercado de trabalho. E aí, a pesquisa no T1 vai mostrar alguma evolução. Mas não dá para atribuir inteiramente a iniciativa, é um conjunto – a conjuntura do mercado de trabalho, tudo isso que interfere. É bem difícil mostrar, porque a gente não tem uma forma, o cara vai lá e consegue o emprego com a empresa, e a gente não tem esse feedback, nem do aluno e nem tampouco da empresa.

ENTREVISTADO 3

Através dos estágios, uma das estratégias nossas de aproximar o mundo do trabalho à Instituição. De preparar melhor os nossos estudantes para esse mercado de trabalho. Então, a realização de eventos, palestras que tragam a empresa mais para dentro do IFS, que a gente conheça essas empresas, e que essas empresas, também, nos auxiliem. O reflexo, pode chegar, e creio que deve chegar realmente, até os PPCs dos cursos. (...) Queremos implantar, em nível de campus, algumas ações: ocorrência de palestras sobre comportamento no trabalho, sobre proatividade, de como fazer um currículo, como até se apresentar na entrevista.

ENTREVISTADO 4

Quem já pensa nisso, na inserção do aluno no mercado trabalho, é o próprio PPC. A tal ponto que, a gente agora vai como colocar como regra, na hora

que for elaborar um PPC, um egresso tem que fazer parte. (...) nas reformulações dos PPCs, as comissões vão ser convocadas a pensar, como a gente vai levar esse aluno para o mercado de trabalho.

Existe alguma outra iniciativa?

Sim, através dos projetos de pesquisa e extensão. Embora eles estejam vinculados oficialmente a PROPEX, mas como são nossos professores e alunos que executam, e executam muitas vezes em sala de aula ou para além da sala de aula, isso acaba impulsionando o aluno a entrar, e entrar bem no mercado de trabalho. (...) E, uma outra medida, para este ano, é lançarmos editais de projetos de ensino. Isso também tem a ver com garantir a permanência e êxito e tem a ver com inserir o garoto ou a garota, bem, no mercado de trabalho. Porque, os projetos de ensino são voltados, exclusivamente, para a aprendizagem, para a execução da aprendizagem.

Pela fala dos entrevistados se percebe diversas iniciativas de inserção do aluno/egresso no mercado de trabalho, contudo, ao que parece, carecem de uma melhor institucionalização e formalização por parte da gestão de ensino, pois se tratam de ações pontuais e isoladas, realizadas ou a serem realizadas, por atores distintos, sem, necessariamente, terem uma relação direta com a inserção do aluno/egresso no mercado de trabalho. Sinal disso, é a fala do Entrevistado 2 ao afirmar que o programa de iniciativa do egresso está sendo implementado na prática, porém precisa ser referendado pelo Conselho Superior, para definir os objetivos.

Ressalte-se que essas ações estão relacionadas a iniciativa estratégica 8.1, que trata do desenvolvimento de projetos de integração do IFS ao mundo do trabalho, e 8.2, que corresponde a implementação do Programa de Acompanhamento do Egresso – PAE, conforme demonstrado no Quadro 16.

4.2.3 Objetivo Estratégico (OE09) – diversificar a oferta de cursos em diferentes níveis e modalidades de ensino

De acordo com o Art. 6º, inciso I, da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia tem por finalidade, dentre outras:

I - 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 (BRASIL, 2008a).

Some-se a isso as exigências legais, colocadas pelo Art. 8º da Lei nº 11.892/2008, nas quais os Institutos Federais deverão garantir no mínimo 50% de suas vagas para os cursos Integrados de Nível Médio e no mínimo 20% para cursos de Licenciatura.

Tendo como ponto de partida o aspecto legal desse objetivo estratégico, a primeira pergunta buscou entender a definição da diversificação de ofertas de cursos, para os entrevistados, já que se trata de uma finalidade dos Institutos Federais.

ENTREVISTADO 1

Com relação à oferta de cursos, a gente primeiro tem uma preocupação em cumprir os percentuais da lei de criação dos Institutos Federais, para cada modalidade de ensino. Existe a necessidade de se priorizar os cursos Integrados, atingir o percentual de oferta de curso de Licenciatura e de cursos de Proeja, os 10% dedicados ao Proeja. Inicialmente, a gente solicita que os campi proponham junto com sua comunidade, discuta o que é que pode ser ofertado, considerando a infraestrutura que cada Campus tem, os professores que cada Campus já possui e o que eles enxergam de possibilidade, inclusive a PRODIN, através do NAEC, faz aqueles estudos de mercado para poder dar um norte para cada Campus, de qual deveria ser a vertente de trabalho. (...) Então, quando a gente recebeu a primeira resposta, e viu os cursos que estavam sendo propostos...o pessoal pensando só nos cursos bacharelados e os cursos de tecnologia, que não é foco da Instituição. (...) Se a gente não cumpre a lei, a gente fica numa condição de fragilidade, frente ao governo federal. (...) Se a gente olhar o PDI que foi publicado, alguns cursos a gente sabe que não tenha condição ainda de oferta, e não terá dentro do prazo dos cinco anos, mas a gente deixou claro no PDI, também, que é um documento com uma certa flexibilidade, é um planejamento. Então a cada ano esse documento vai sendo revisado, e as necessidades que a gente encontra durante o ano, faz os ajustes no ano seguinte.

ENTREVISTADO 4

Dentro dessa diversificação, a gente também tem aquela questão que é a verticalização, do aluno do ensino médio poder avançar para a graduação, poder avançar, até quem sabe, para o mestrado. Mas, quando a gente pensou na diversificação, é curioso, porque isso vai depender dos gestores Campi, das necessidades que cada campus possui. (...) Então, a instituição está pensando que cada campus vai entender a sua localidade, a sua região que está inserido, o desenvolvimento econômico dessa região que está inserida, e vai pensar em contribuir para essa região. (...) Para isso, é feito até um estudo de mercado, mas mesmo assim são previsões, né, são estimativas, digamos assim. (...) Você sabe, também, que a lei diz que 50% deve ser do Integrado de Nível Médio e 20% dos cursos das Licenciaturas,... E aí, isso é uma dificuldade. (...) Mas assim, quando a gente pensou aqui em diversificar a oferta de cursos é em crescer, mesmo, a quantidade de cursos, aquele Campus que já havia o Integrado e o Subsequente, quem sabe um Superior.

Em que pese estar na lei é necessário fazer constar no PDI?

Sim. O governo deixou bem claro, que o incentivo é para as licenciaturas. (...) e que a nossa identidade é 50% ensino médio integrado.

Denota-se, a partir das falas, uma dificuldade da Instituição em se cumprir os percentuais legais impostos na lei de criação do Institutos. Em face disso, houve a

necessidade de se reforçar, no planejamento estratégico, o cumprimento desses limites.

Além disso, os entrevistados foram questionados acerca das iniciativas propostas para esse objetivo estratégico, quais sejam: realizar estudos de viabilidade da oferta de novos cursos e realizar estudos de mercado para subsidiar na abertura de novos cursos. Nesse sentido, foram questionados acerca da quantidade de estudos realizados por ano, sobre a forma de realização desses estudos, bem como a quantidade de cursos que serão ofertados. A seguir, traremos os principais esclarecimentos apresentados.

ENTREVISTADO 2

Eu acho que, aqui, entra os próprios estudos de mercado mesmo. Essas iniciativas aqui estão meio que “suplantadas”. Realizar estudos de viabilidade da oferta de novos cursos e realizar estudo de mercado para subsidiar a abertura de oferta de novos cursos. Porque a viabilidade das ofertas, talvez seja uma coisa que utilize o estudo de mercado, mas que seja mais amplo. Uma coisa que às vezes é demandado de fazer, só que não é no nosso escopo, por exemplo, estrutura do corpo docente, isso aí requer uma participação do Campus. Eu vejo uma sobreposição aqui, porque o estudo de mercado, em si, reflete de alguma forma a viabilidade da demanda.

Então, na sua opinião, é um único estudo e as iniciativas estariam dobradas, como sendo coisas diferentes?

É, a não ser que eles buscam aqui diferenciar.

Atualmente não existe essa separação?

Não, porque eu vejo assim, o que é uma viabilidade de oferta do curso? Por um lado, se tem demanda, e se o Campus tem condições de ofertar, com base no corpo docente, estrutura física, objetivo estratégico ali para a localidade. De repente um curso é demandado, mas não cabe ali (...) Mas o estudo de mercado ele reflete mais a demanda e as condições, em termos de mercado de trabalho, que está ali. Então, na minha opinião, reflete a condição de viabilidade de oferta, dizer se o aluno vai ser formado e vai está com uma empregabilidade boa ou não.

ENTREVISTADO 1

Cada campus já é dimensionado para uma determinada quantidade de alunos. Já tem o número previsto, máximo, de docentes e de técnicos. Então, não é o estudo que determina esses parâmetros. A quantidade de cursos, depende assim: é um campus para 1.200 alunos, funcionando nos 3 turnos, considerando o número de alunos, o número de salas. Essas questões é que vão determinar. O que o estudo faz é colocar um ranking de cursos que seriam mais viáveis, menos viáveis, que teria maior procura, menor procura, é mais ou menos nesse sentido. Mas ele não limita o quantitativo de cursos não.

A princípio, se percebe uma sobreposição entre as iniciativas propostas, para cumprimento desse objetivo, pois ambas foram atribuídas ao NAEC. Ocorre que, de acordo com o Regimento Interno da Reitoria, compete ao NAEC a realização de “estudos de mercado que visem à abertura de novos cursos” (IFS, 2016b, p. 25),

porém não tem nada previsto quanto à realização de estudos de viabilidade. Essa constatação se confirma com a fala do Entrevistado 2. Até porque, como foi dito pelo Entrevistado 1, a viabilidade para ofertar novos cursos depende da capacidade que o próprio Campus possui, pois ele que detém a informação da quantidade de docentes, estrutura física e tecnológica, ou seja, os requisitos necessários para essa abertura.

Ademais, em relação a quantidade de estudos, foi informado que o NAEC precisa ser demandado, pelos Campus interessados, atendendo uma ordem de solicitação. Não sendo possível determinar uma quantidade de estudos.

Já em relação a forma de operacionalização dos estudos, foi descrito, de maneira sucinta, que: inicialmente, há um trabalho com os dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e, posteriormente, é realizada a coleta de dados, através de questionários, junto aos estudantes dos Municípios selecionados, numa região de influência do Campus demandante. Após esses dados serem tratados estaticamente, é elaborado um relatório e enviado, os resultados, para os Campus.

Assim, diante das informações coletadas e das análises realizadas, o próximo item irá trabalhar na definição de novos indicadores, para os objetivos estratégicos do ensino, e definir a competência dos atores envolvidos com a produção desses indicadores.

Mas antes de adentrar na proposição dos novos indicadores faz-se necessário apresentar alguns esclarecimentos gerais que foram adicionados pela Diretoria de Planejamento e Gestão, subordinada à Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional, acerca dos indicadores e metas previstos no PDI, pois não puderam ser, totalmente, esclarecidos nas entrevistas.

De um modo geral como os percentuais (indicadores) serão observados?

Os indicadores levarão em consideração os percentuais ou quantitativos sempre do ano anterior (que no primeiro ano será o nosso ano base), porém como estamos iniciando um novo ciclo 2020-2024 de 5 anos só vamos poder avaliar os indicadores de resultado quando do término do exercício do primeiro ano. Vale esclarecer que temos dois tipos de indicadores: indicadores de resultado (medido durante o ano de exercício) e indicadores de desempenho (medido ao longo dos cinco anos, acumulado ano a ano).

Quem será responsável por receber as informações das iniciativas propostas?

“A PRODIN, por meio da DPG, é a responsável por receber e consolidar as informações gerando relatórios de acompanhamento anuais dos planos anuais de trabalho (PAT) conforme previsto na IN nº 01/2015/PRODIN”.

Possui uma base inicial que permita comparar ano a ano a evolução das metas?

“Como estamos iniciando um novo ciclo 2020-2024 de 5 anos só vamos poder avaliar os indicadores de resultado quando do término do exercício do primeiro ano e a partir daí fazer a comparação ano a ano”.

Que ações serão implementadas para assegurar uma boa base de dados para avaliar as políticas?

“A ação principal seria a implantação no novo sistema de acompanhamento e monitoramento do PDI (políticas estão inclusas no PDI), o ForPDI, que estamos na dependência da DTI”.

O objetivo estratégico (OE09) traz como indicador o "número de cursos ofertados nos diferentes níveis e modalidades". Nesse sentido, gostaríamos de entender porque as metas para esse objetivo permanecem estagnadas até o término do PDI?

“Com relação as metas para o objetivo estratégico (OE09) estas deverão ser atualizadas quando da revisão do PDI 2020-2024, pois estaremos com os quantitativos previsto de cursos ofertados conforme demanda enviada pelos campi”.

Ressalte-se que essas dúvidas foram submetidas à DPG/PRODIN, pela sua competência regimental em coordenar, assessorar, orientar e monitorar o planejamento e a gestão do IFS (IFS, 2016b).

Ademais, conforme visto na seção 4.1, desse projeto, a CGU recomendou ao IFS, em 2016, a criação de indicadores de desempenho próprios e que pudessem ser úteis para o melhoramento da gestão. Naquela oportunidade, o Órgão de Controle afirmou que “bons indicadores devem ser capazes de medir de alguma forma os efeitos das ações tomadas pelo gestor em relação aos processos. Isso é o que permite reforçar o que está dando resultados positivos e descartar o que não contribui para os resultados desejados” (BRASIL, 2016c, p. 26).

Desta feita, a partir da análise preliminar dos objetivos propostos no PDI foi possível constatar que um deles não possui metas claras definidas (OE09), bem como, através das informações coletadas nas entrevistas com os gestores

estratégicos do ensino, percebeu-se a dificuldade deles em elaborar indicadores e usá-los como fonte de dados para tomada de decisões.

Segundo o TCU, a equipe de auditoria aplica seus conhecimentos para, dentre outras coisas, “recomendar a utilização de indicadores de desempenho necessários ao bom gerenciamento das ações, quando insuficientes ou inexistentes” (BRASIL, 2011, p. 9). Nesse aspecto, a construção de indicadores de desempenho apresenta-se como uma oportunidade para a auditoria operacional.

4.2.4 Proposição de novos indicadores de desempenho e definição das competências

A seguir, serão apresentados os novos indicadores de desempenho propostos, para cada objetivo estratégico do PDI.

(OE07) Indicador (ID01): Número de docentes com curso de formação pedagógica realizado.

Durante as entrevistas, foi sinalizada como uma preocupação da gestão do ensino, o fato de existirem na Instituição diversos docentes que não possuem uma formação pedagógica adequada, o que, de acordo com eles, reflete no processo de ensino-aprendizagem.

De acordo com Machado (2015, p. 11), “a falta de concepções teóricas consistentes e de políticas públicas amplas e contínuas tem caracterizado, historicamente, as iniciativas de formação de docentes especificamente para a educação profissional, no Brasil”. A autora reforça que “a carência de pessoal docente qualificado tem se constituído num dos pontos nevrálgicos mais importantes que estrangulam a expansão da educação profissional no país” (MACHADO, 2015, p. 14).

Essa situação se atribui, dentre outros motivos, ao fato de que para o ingresso na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico se exige diploma de curso superior em nível de graduação (BRASIL, 2012). Tal fato, muitas das vezes, permite a entrada de profissionais que possuem, apenas, a formação técnica ou bacharelada. Essa é uma dificuldade apontada no Projeto Político Pedagógico, na seção que trata da formação continuada dos professores, ao afirmar que “as disciplinas das áreas técnicas são ministradas por profissionais que, muitas vezes, não possuem formação inicial em licenciatura”. E, acrescenta, “mesmos os

professores licenciados, não tiveram a oportunidade de discutir, em sua formação inicial, os aspectos e concepções que regem a Educação Profissional” (IFS, 2019b, p. 68).

Vieira J. *et al* (2018, p. 101-102) corrobora com esse pensamento ao afirmarem que:

boa parte dos professores da EPT não teve como formação inicial a licenciatura, ao ingressar na atividade docente se depara com a necessidade do domínio de saberes de natureza diversa daquela elaborada nos cursos de bacharelado, o que ressalta a importância da formação continuada nas instituições que oferecem cursos de educação profissional.

Como estratégia para resolver o problema da formação continuada dos docentes, o PPPI aponta a realização dos Encontros ou Jornadas Pedagógicas, que são ações organizadas pelos Campi, com o propósito de “reunir professores e demais profissionais da educação em um espaço de reflexão e discussão sobre os desafios, as especificidades e possibilidades encontrados nos processos de ensino e aprendizagem” (IFS, 2019b, p. 68-69).

Além dessas iniciativas, o PPPI informa que outras ações, a exemplo de palestras, encontros e oficinas, são desenvolvidas ao longo do ano no intuito de “capacitar professores, alunos e servidores administrativos para o favorecimento à diversidade no ambiente escolar” (IFS, 2019b, p. 69).

Por fim, o projeto pedagógico reconhece a importância das ações que estão sendo realizadas e sinaliza para construção de uma Política de Formação Continuada Docente, como próximo passo a ser definido pela instituição (IFS, 2019b).

Para Vieira J. *et al*. (2018, p. 106), o crescimento da educação profissional, nos últimos anos, tem exigido dos docentes, que atuam na área, uma formação continuada “que os credencie a desenvolver aulas com estudantes mais participativos, pesquisadores, críticos, cidadãos mais autônomos, atuantes e preparados para o mundo do trabalho”.

Para avançar neste sentido, o professor tem de refletir e ampliar as percepções e conceitos sobre a docência, possibilitando melhorias ao processo ensino-aprendizagem que desenvolve, fazendo alterações em suas práticas no sentido de contribuir de forma mais adequada e atualizada para o desenvolvimento dos estudantes. Os professores da educação profissional precisam estar aptos para preparar os estudantes em relação ao desenvolvimento de seus saberes em um contexto profissional cada vez mais complexo e exigente, bem como para a vida em sociedade (...) Essa situação requer do professor uma atitude de busca de aperfeiçoamento ao longo de

todo o exercício profissional, quer para domínio e atualização na área específica, quer em relação à formação para a construção dos saberes docentes (Vieira J. *et al.* 2018, p. 106).

Além do mais, conforme o disposto no Art. 2º da Lei nº 11.892/2008, os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional (BRASIL, 2008a). E, uma vez que os docentes atuam na educação básica, passam a ter como obrigação para habilitação no magistério, um curso de formação pedagógica, conforme previsto no Art. 21 da Resolução nº 2, de 20 de dezembro de 2019, do Conselho Nacional de Educação, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação).

Art. 21. No caso de **graduados não licenciados, a habilitação para o magistério se dará no curso destinado à Formação Pedagógica**, que deve ser realizado com carga horária básica de 760 (setecentas e sessenta) horas com a forma e a seguinte distribuição:

I - Grupo I: 360 (trezentas e sessenta) horas para o desenvolvimento das competências profissionais integradas às três dimensões constantes da BNC-Formação, instituída por esta Resolução.

II - Grupo II: 400 (quatrocentas) horas para a prática pedagógica na área ou no componente curricular (BRASIL, 2019d). (grifo nosso)

Foi nesse sentido, a preocupação externada pelo Entrevistado 1, ao afirmar que “a legislação já dá essa condição para que haja uma melhor formação, exige do profissional que atua na educação profissional e tecnológica, que ele faça um curso de formação pedagógica, se ele for graduado e não tiver licenciatura”. Ademais, ressaltou que a gestão de ensino tem alertado aos professores dessa necessidade.

Para tanto, o PPPI definiu como meta, implantar, até dezembro de 2020, em parceria com a Pró-reitoria de Pesquisa, Extensão e Inovação, o curso *latu senso* de formação continuada em Educação Profissional, modalidade EaD, prioritariamente, para docentes não licenciados (IFS, 2019b).

Ressalte-se que a Resolução CNE/CP nº 2/2019 revogou a Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, do Conselho Nacional de Educação, que também já possuía essa preocupação com a formação pedagógica dos docentes que lecionam na Educação Básica, conforme demonstrado nos Artigos 2º e 3º:

Art. 2º As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a

Educação Básica **aplicam-se à formação de professores para o exercício da docência** na educação infantil, no ensino fundamental, no ensino médio e **nas respectivas modalidades de educação (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional e Tecnológica, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação a Distância e Educação Escolar Quilombola)**, nas diferentes áreas do conhecimento e com integração entre elas, podendo abranger um campo específico e/ou interdisciplinar.

(...)

Art. 3º A formação inicial e a **formação continuada destinam-se**, respectivamente, à preparação e **ao desenvolvimento de profissionais para funções de magistério na educação básica em suas etapas** – educação infantil, ensino fundamental, ensino médio – e modalidades – **educação de jovens e adultos**, educação especial, **educação profissional e técnica de nível médio**, educação escolar indígena, **educação do campo**, educação escolar quilombola e **educação a distância** – a partir de compreensão ampla e contextualizada de educação e educação escolar, visando assegurar a produção e difusão de conhecimentos de determinada área e a participação na elaboração e implementação do projeto político-pedagógico da instituição, **na perspectiva de garantir, com qualidade, os direitos e objetivos de aprendizagem e o seu desenvolvimento, a gestão democrática e a avaliação institucional.**

(...)

§ 4º **Os profissionais do magistério da educação básica compreendem aqueles que exercem atividades de docência** e demais atividades pedagógicas, incluindo a gestão educacional dos sistemas de ensino e das unidades escolares de educação básica, nas diversas etapas e modalidades de educação (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, **educação de jovens e adultos**, educação especial, **educação profissional e técnica de nível médio**, educação escolar indígena, **educação do campo**, educação escolar quilombola e **educação a distância**), e possuem a formação mínima exigida pela legislação federal das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 2015c). (grifo nosso)

Diante das informações coletadas nas entrevistas, em conjunto com o que disciplina a legislação, torna-se necessária uma ação do IFS para promover a qualificação desses docentes, visando o atendimento das competências específicas, previstas na Resolução CNE/CP nº 2/2019, as quais se resumem em três dimensões: conhecimento profissional, prática profissional e engajamento profissional, detalhadas nos §§1º, 2º e 3º do Art. 4º:

§ 1º As competências específicas da dimensão do conhecimento profissional são as seguintes:

- I - dominar os objetos de conhecimento e saber como ensiná-los;
- II - demonstrar conhecimento sobre os estudantes e como eles aprendem;
- III - reconhecer os contextos de vida dos estudantes; e
- IV - conhecer a estrutura e a governança dos sistemas educacionais.

§ 2º As competências específicas da dimensão da prática profissional compõem-se pelas seguintes ações:

- I - planejar as ações de ensino que resultem em efetivas aprendizagens;
- II - criar e saber gerir os ambientes de aprendizagem;
- III - avaliar o desenvolvimento do educando, a aprendizagem e o ensino; e
- IV - conduzir as práticas pedagógicas dos objetos do conhecimento, as competências e as habilidades.

§ 3º As competências específicas da dimensão do engajamento profissional podem ser assim discriminadas:

- I - comprometer-se com o próprio desenvolvimento profissional;
- II - comprometer-se com a aprendizagem dos estudantes e colocar em prática o princípio de que todos são capazes de aprender;
- III - participar do Projeto Pedagógico da escola e da construção de valores democráticos; e
- IV - engajar-se, profissionalmente, com as famílias e com a comunidade, visando melhorar o ambiente escolar (BRASIL, 2019d).

Para operacionalização do indicador proposto, sugere-se que sejam adotadas as seguintes ações:

1º passo: A Pró-Reitoria de Ensino deverá levantar, através das Diretorias e/ou Gerências de Ensino de cada Campus, o número de docentes que não possuem o curso de formação pedagógica, necessário para lecionar no Ensino Básico, oferecido pela Instituição.

Competências estabelecidas no Regimento Interno da Reitoria – Resolução nº 39/2016/CS/IFS (IFS, 2016b):

Art. 79. A Pró-Reitoria de Ensino (PROEN), dirigida por um Pró-Reitor nomeado pelo Reitor, é o órgão executivo que **planeja, coordena, fomenta, acompanha e avalia as atividades e políticas de ensino**, articuladas à pesquisa e à extensão.

Art. 80. À Pró-Reitoria de Ensino compete:

(...)

IV- Promover identidade e unidade curricular e desenvolvimento de política e ação pedagógica própria, no âmbito do Instituto;

V- Promover e incentivar a avaliação e melhoria contínua do Projeto Político-Pedagógico Institucional (PPPI) e dos Projetos Pedagógicos de Cursos - PPC;

(...)

XII- Incentivar e acompanhar as atividades que visem à capacitação do corpo docente e da equipe técnico-pedagógica, conforme diretrizes da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas;

XIII- Articular funcionalmente as diretorias e gerências de ensino ou equivalente dos Campi; (grifo nosso)

2º passo: A PROEN deverá lançar edital, através do seu Departamento de Assuntos Acadêmicos – DAA, em articulação com a Pró-Reitoria de Pesquisa e Extensão, para a seleção de profissionais internos e/ou externos habilitados, para ofertar o curso de Formação Pedagógica, nos termos da Resolução CNE/CP nº 2/2019.

Competências estabelecidas no Regimento Interno da Reitoria – Resolução nº 39/2016/CS/IFS (IFS, 2016b):

Art. 86. Ao Departamento de Assuntos Acadêmicos compete:

(...)

III- **Elaborar os editais de ingresso dos cursos de formação inicial e continuada**, do PROEJA, dos cursos técnicos, dos tecnólogos, graduação, além dos editais e de transferência interna, externa e portador de diploma;

(...)

Art. 115. A Pró-Reitoria de Pesquisa e Extensão, dirigida por um Pró-Reitor nomeado pelo Reitor, é o órgão executivo que planeja, coordena, fomenta, acompanha e avalia as atividades e políticas de pesquisa, pós-graduação, extensão, inovação tecnológica, relações com a sociedade e interação com o processo produtivo, articuladas ao ensino.

Art. 116. À Pró-Reitoria de Pesquisa e Extensão compete:

(...)

XIV- **Propor e desenvolver política de formação inicial e continuada de trabalhadores;**

3º passo: De posse dos dados quantitativos, que representam o número de docentes sem o curso de formação inicial e continuada, a PROEN, em parceria com a PROPEX, deverá promover a realização dessa ação, em etapas sucessivas, estipulando metas anuais para o seu cumprimento, durante o período do PDI.

As metas estabelecidas deverão ser: a) específicas – expressar claramente o que deve ser alcançado; b) mensuráveis – expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado; c) apropriadas – estar alinhada com os objetivos estratégicos (BRASIL, 2011).

A seguir, apresentamos o quadro resumo do indicador de desempenho proposto indicando a forma de operacionalização e os responsáveis pelas iniciativas.

Quadro 17 – Quadro resumo (OE07 / ID01)

Competência	Responsável(eis)
Levantamento do número de docentes sem curso de formação pedagógica	- Diretorias e/ou Gerências de Ensino dos <i>Campi</i>
Edital de seleção	- Departamento de Assuntos Acadêmicos – DAA - Pró-Reitoria de Pesquisa e Extensão
Lançamento de curso de formação inicial e continuada	- Pró-Reitoria de Ensino - Pró-Reitoria de Pesquisa e Extensão
Estabelecimento de metas anuais, durante o período do PDI	- Pró-Reitoria de Ensino

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

(OE08) Indicador (ID01): Percentual de discentes encaminhados, acompanhados e com boa avaliação no estágio.

A partir das entrevistas, percebeu-se uma preocupação da gestão de como promover a inserção do aluno e do egresso no mercado do trabalho. Essa preocupação, também, se faz presente no Projeto Político Pedagógico (IFS, 2019b)

ao abordar aspectos relacionados às atividades de prática profissional e estágio, à política de assistência estudantil e à política de acompanhamento de egressos.

Nesse aspecto, diversas iniciativas vêm sendo realizadas ou planejadas com o objetivo de complementar o processo ensino-aprendizagem e articular as ações teóricas e práticas, dentre as quais destaca-se aquelas voltadas à realização de estágio, que de acordo com a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, consiste em:

(...) ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos (BRASIL, 2008b). (grifo nosso)

No IFS, o Apoio ao Estágio encontra-se previsto na Política de Assistência Estudantil, como uma ação universal – independente da situação de vulnerabilidade socioeconômica do discente – que visa facilitar o acesso dos alunos às organizações governamentais e não governamentais interessadas em disponibilizar oportunidades de estágio (IFS, 2017d).

Essa iniciativa encontra-se regulamentada através da Resolução do Conselho Superior nº 24, de 18 de maio de 2018, que aprovou a reformulação do Regulamento Interno de Estágio dos Estudantes do IFS. De acordo com essa norma, o estágio “visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional, sem perder de vista a contextualização curricular, consolidando o aprendizado em situações concretas que permitam a articulação entre a teoria e a prática” (IFS, 2018b, p. 4).

Nesse sentido, o estágio, além de ser um meio de formação proposto pelas instituições de ensino, é reconhecido, pelos estudantes e organizações, como uma forma legítima de acesso ao mundo do trabalho. Para tanto, as instituições de ensino atuam no estabelecimento de regras que tutelam a relação do estudante com o mercado (ROCHA-DE-OLIVEIRA; PICCININI, 2012).

Entretanto, apesar dessa relação com o mercado de trabalho, o estágio não constitui uma relação de trabalho propriamente dita, uma vez que não tem por fim um resultado produtivo para as atividades desempenhadas pelo estudante. A relação predominante é a de ensino, atividade que não tem fins produtivos para a empresa e que atende à finalidade pedagógica das instituições de ensino (ROCHA-DE-OLIVEIRA; PICCININI, 2012, p. 50).

Ressalte-se que as falas dos entrevistados apontam para uma necessidade de aprimoramento das práticas de estágio, através de uma aproximação do IFS com as empresas e instituições que recebem os alunos, visando obter um *feedback* dessas organizações, acerca da formação profissional que mercado tem necessitado, implicando, a partir daí, na atualização dos Projetos Pedagógicos dos Cursos. Essa é, também, uma preocupação externada no PPPI, quando sinaliza para uma necessidade da ampliação da oferta de estágio, através de “ações e estratégias de interlocução e interação com o sistema produtivo e instituições públicas (...) no sentido de estreitar as relações entre o IFS, as empresas e a comunidade” (IFS, 2019b, p. 70).

Ainda segundo o PPPI, “essa concepção de estágio fomenta a inserção dos alunos no mundo do trabalho, além de ser um instrumento efetivo de avaliação e retroalimentação dos currículos, que estabelecem os itinerários e os processos formativos dos alunos” (IFS, 2019b, p. 71).

De acordo com o Art. 22 do Regulamento de Estágio do IFS, os objetivos do estágio são:

- I - favorecer o inter-relacionamento Instituto-Empresa, a fim de possibilitar a formação de elos mais fortes do IFS com o setor produtivo;
- II - aprimorar a formação e a qualificação dos estudantes a serem diplomados pelo IFS;
- III - auxiliar o estudante na transição do ambiente escolar para o ambiente de trabalho, promovendo sua adaptação psicológica e social às condições em que desempenhará suas futuras atividades profissionais;
- IV - complementar a formação curricular do estudante e treiná-lo para o desempenho de algumas atividades específicas que venham a facilitar sua futura absorção pelo setor produtivo;
- V - possibilitar, pelo constante contato com a realidade dos campos de estágio, a reflexão, a avaliação e a possível reformulação do Projeto Pedagógico do Curso (PPC), quando necessário;
- VI - promover a integração do IFS com a sociedade (IFS, 2018b, p. 10).

Sobre as modalidades de estágio, o Art. 23 do Regulamento do IFS, classifica-o como: obrigatório e não-obrigatório. O primeiro é definido no projeto do curso e sua carga horária é requisito para aprovação e obtenção de diploma. Já o não-obrigatório é aquele desenvolvido como atividade opcional, acrescida à carga horária regular e obrigatória (IFS, 2018b). Além disso, conforme Art. 24 do Regulamento:

O caráter facultativo do Estágio Não Obrigatório não o descaracteriza de sua natureza de ato educativo supervisionado e não o desvincula dos conteúdos curriculares, devendo as atividades decorrentes do mesmo, serem

pertinentes à área de formação do estudante e atenderem a todas as exigências impostas pela legislação em vigor (IFS, 2018b, p. 11).

No último Relatório de Gestão do IFS, referente ao exercício 2018, consta a informação de que foram celebrados, naquele ano, 50 (cinquenta) convênios entre o IFS e empresas, para que os estudantes realizassem estágio nas modalidades obrigatória ou não obrigatória (IFS, 2019c). Contudo, não consta qualquer informação acerca do quantitativo de discentes encaminhados para estágio, a partir dos convênios.

Acrescente-se que, em novembro de 2018, o IFS, através do Núcleo de Análise Econômicas, realizou a I Pesquisa Geral com Egressos dos Cursos de Nível Superior, com o objetivo de analisar as expectativas e as avaliações dos egressos em relação a aspectos da vida acadêmica e sua inserção no mercado de trabalho (IFS, 2020b). A seguir, compilamos os comentários dos entrevistados na pesquisa, acerca das oportunidades de estágio na Instituição:

“O núcleo de estágio do IFS é muito ineficiente. Eles deveriam procurar fazer parcerias com empresas, para arranjar estágio para os alunos” (grifo nosso)

(...)

“A minha maior dificuldade, e da maioria dos meus colegas de curso foi conseguir um estágio em nossa área para conseguir a carga horária exigida para formação no curso, além de também o estágio ajudar financeiramente. **A sugestão é que o IFS firme parcerias com as empresas da área de Turismo (no meu caso) para que os formandos possam ter experiências nas áreas que poderão atuar posteriormente à formação.** Meu estágio foi dentro do próprio IFS, pois eu participava de um projeto, **quando procurei emprego nas Agências de Turismo e Hotelaria (área na qual atuo), minha experiência na área era 0% e isso dificultou bastante.**” (grifo nosso)

(...)

“(...) preciso informar que infelizmente o IFS vem deixando a desejar, nas questões de interface com relação aos estágios e com relação à divulgação das suas formações para o mercado de trabalho; se faz necessário essa Interface para que se conheça quais são os produtos do IFS, as outras faculdades não todas, mais algumas tem esse trabalho, o IFS precisa desenvolver e melhorar muito esse aspecto.” (grifo nosso)

(...)

“(...) Melhorar nas parcerias para estágios, o meu único estágio conseguir por conta própria, nunca participei de nenhuma seleção intermediada pelo ifs, apesar de ter o cadastro atualizado.” (grifo nosso)

(...)

“(...) Um grande PONTO NEGATIVO, ao qual busquei diversas vezes tanto pelo IFS, como por mim mesmo, foi a ausência de ESTÁGIO NA ÁREA, um estágio em LOGÍSTICA é imprescindível para a vida acadêmica e profissional do discente, pois essa ausência de estágio, me deixou fora de muitos processos seletivos de trabalho na área, tanto aqui em Sergipe como fora do estado também onde procurei trabalhar e não obtive sucesso com a experiência no estágio.” (grifo nosso)

As falas acima, além de reiterarem a importância do estágio para o ingresso dos estudantes no mercado de trabalho, corroboram para o aprimoramento da prática no IFS, em especial pela necessidade de ampliação da oferta, através de parcerias com organizações públicas e privadas.

Nesse sentido, é papel da Diretoria de Assistência Estudantil, através da Coordenadoria Geral de Estágios (CGE) e dos Núcleos de Apoio ao Estágio (NAE's), trabalhar para “criar e ampliar, junto a empresas ou órgãos públicos, oportunidades de estágios para seus estudantes” (IFS, 2018b, p. 4).

Uma outra fragilidade, apontada nas entrevistas com os gestores de ensino, é quanto a efetividade do acompanhamento dos alunos, durante o estágio. A fala do Entrevistado 2, abaixo, sinaliza para uma melhor interlocução com as empresas, com o objetivo de estabelecer metas claras para o estágio.

(...) geralmente o que acontece: a gente manda para o estágio e o menino cumpre sua carga horária, necessária para o estágio e a gente não tem assim um acompanhamento. Existe, lógico, um acompanhamento por parte da Coordenação, mas nem sempre chega esses dados à gestão. Para a gestão o que é, também, muito interessante é ter os dados da empresa. Nós temos uma meta de mandar para o estágio, e a empresa tem a meta para o estagiário, o que ela esperava desse estagiário, será que ele cumpriu em termos de empresa? Então, nós queremos estabelecer essa relação com as empresas, que venha um relatório com as metas deles, que seja claro, também, quais são as metas, para que a empresa quer um estagiário, e se ele desenvolveu aquelas metas, também, independentemente das metas nossas. Porque nós somos uma instituição de ensino, nós temos nossas metas, o menino que vai para o estágio é para ele obter maior conhecimento sobre uma área específica da sua formação, e agora empresa o que é que ela quer desse estagiário? Isso eu acho que vai contribuir muito para, digamos assim, a adequação do estagiário à atividade-fim, dentro da empresa.

Rocha-de-Oliveira e Piccinini (2012), apontam para a existência de um distanciamento entre o estágio e os seus objetivos pedagógicos originais, acarretados pela multiplicidade de práticas que nem sempre priorizam a formação profissional do estudante. Os autores apontam que tais práticas caracterizam o estágio como uma fonte de renda para os estudantes e um meio de mão de obra de baixo custo para as empresas, “uma vez que grande parte das atividades desempenhadas é de baixo nível de exigência e desempenho (AMORIM, 1995), muitas vezes tendo pouca relação com os conteúdos trabalhados no curso (TREVISAN; WITTMANN, 2002), além de

constituírem uma forma de intensa concorrência entre estudantes (LAURIS; SILVA, 2005)” (ROCHA-DE-OLIVEIRA; PICCININI, 2012, p. 52-53).

Frise-se que a Lei nº 11.788/2008 atribuiu a competência do acompanhamento efetivo do estágio ao professor orientador da instituição de ensino e ao supervisor indicado pela parte concedente, cuja comprovação se dará por meio do plano de atividades de estágio e relatórios emitidos pelas partes (BRASIL, 2008b; IFS, 2018b).

Apesar das prescrições normativas, é essencial que a DIAE, enquanto órgão estratégico da gestão de ensino, aprimore o acompanhamento das atividades desenvolvidas no estágio dos discentes, com a finalidade de elidir o desvirtuamento do seu caráter pedagógico e perceber a receptividade do mercado aos profissionais em formação pelo IFS, através de uma avaliação efetiva da qualidade do estágio.

Sendo assim, o indicador proposto, para esse objetivo, permitirá ao IFS medir o quantitativo de estagiários que estão sendo colocados no mercado de trabalho, bem como aprimorar o acompanhamento e medir os resultados do estágio no desenvolvimento da formação do discente.

Para operacionalização do indicador, sugere-se que sejam adotadas as seguintes ações:

1º passo: A Diretoria de Assistência Estudantil deverá levantar, através da Coordenadoria Geral de Estágios (CGE) e dos Núcleos de Apoio ao Estágio (NAE's), de cada campus, o quantitativo de discentes, nas diversas modalidades e níveis de ensino, que estejam aptos a realizar estágios obrigatórios e não-obrigatórios.

Competências estabelecidas no Regimento Interno da Reitoria – Resolução nº 39/2016/CS/IFS (IFS, 2016b) e no Regulamento Interno de Estágios – Resolução nº 24/2018/CS/IFS (IFS, 2018b):

Art. 147. À Diretoria de Assuntos Estudantis compete:

(...)

IX- Propor ações e projetos relativos aos estágios obrigatórios e não obrigatórios;

X- Atuar junto à Reitoria do IFS no intuito de **assegurar as condições satisfatórias para a prestação dos serviços da Assistência Estudantil e Estágios** no Instituto;

XI- **Intermediar**, junto à Reitoria do IFS, **a celebração de convênios para a realização de Estágios Obrigatórios e Não Obrigatórios** pelos estudantes de todo Instituto;

(...)

Art. 156. A Coordenadoria Geral de Estágios (CGE), diretamente subordinada à Diretoria de Assuntos Estudantis, é responsável por **garantir a aplicabilidade das diretrizes das políticas ligadas a estágios**

obrigatórios e não obrigatórios, por meio de suas Coordenadorias, através de programas, projetos e ações, cumprindo as legislações específicas (IFS, 2016b). (grifo nosso)

(...)

Art. 3º **A CGE supervisiona e orienta as ações voltadas à operacionalização dos estágios juntamente com os Núcleos de Apoio ao Estágio (NAE's) nos campi.**

Art. 4º Os Núcleos de Apoio ao Estágio (NAE's) são setores operacionais responsáveis pela execução do estágio em cada campus do IFS, no que diz respeito aos procedimentos práticos relativos à implementação dessa atividade, atuando sempre de forma integrada à CGE (IFS, 2018b). (grifo nosso)

2º passo: A partir do quantitativo levantado, a CGE e os NAE's deverão promover ações junto as organizações públicas e privadas, objetivando manter, criar e ampliar as oportunidades de estágio para os discentes do IFS, dando atenção especial às áreas com menor oportunidades de oferta.

Competências estabelecidas no Regimento Interno da Reitoria – Resolução nº 39/2016/CS/IFS (IFS, 2016b) e no Regulamento Interno de Estágios – Resolução nº 24/2018/CS/IFS (IFS, 2018b):

Art. 157. À Coordenadoria Geral de Estágios compete:

(...)

IV- **Gerir programas e projetos relacionados à contratação de estudantes para realização de estágio** não obrigatório no IFS;

(...)

IX- Planejar e propor eventos de caráter sistêmico que tenham como objetivo **divulgar e esclarecer a importância da atividade de estágio** entre os estudantes do IFS;

X- Propor convênios de estágios com instituições/empresas (IFS, 2016b); (grifo nosso)

(...)

Art. 8º São partícipes fundamentais do processo de estágio:

I – Instituição de Ensino;

II- Parte Concedente;

III- Estudante.

§1º Para efeitos deste Regulamento, Instituição de Ensino é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe que, **através de setores específicos, definidos no capítulo anterior, trabalhará para criar e ampliar, junto a empresas ou órgãos públicos, oportunidades de estágios para seus estudantes** (IFS, 2018b). (grifo nosso)

3º passo: A CGE e os NAE's deverão se articular com as Coordenadorias de Curso, a fim de realizar o acompanhamento sistemático e concomitante dos estagiários, através da interação com os atores estratégicos para o cumprimento da missão do estágio, a exemplo do próprio estagiário, do Professor Orientador e do Supervisor de Estágio, conforme definido a seguir. Ressalte-se que esse

acompanhamento poderá ocorrer através de entrevistas, visitas *in loco*, relatórios emitidos pelas partes, dentre outros.

Competências estabelecidas no Regimento Interno da Reitoria – Resolução nº 39/2016/CS/IFS (IFS, 2016b) e no Regulamento Interno de Estágios – Resolução nº 24/2018/CS/IFS (IFS, 2018b):

Art. 157. À Coordenadoria Geral de Estágios compete:

(...)

VII- Planejar ações referentes à promoção, **acompanhamento e aferição da qualidade da prática de estágios obrigatórios e não-obrigatórios;**

(...)

XI- **Estabelecer diálogo** com a PROEN e as Coordenadorias de Curso **sobre os procedimentos necessários para avaliação e validação dos relatórios** e, posterior inclusão da carga horária no histórico escolar do estudante (IFS, 2016b). (grifo nosso)

(...)

Art. 9º No implemento das atividades de estágio dos estudantes do IFS, além dos setores citados nos artigos 2º, 3º e 4º deste Regulamento, são segmentos também atuantes:

I – Coordenadoria de Curso;

II – Professor Orientador (na Instituição de Ensino);

III- Supervisor do Estágio (na parte concedente);

IV- Estagiário.

Art. 10. A **Coordenadoria de Curso é o setor que tem a responsabilidade de orientar e acompanhar o estudante** desde o ingresso até a sua formatura, buscando garantir o cumprimento do disposto no Projeto Pedagógico do Curso, **inclusive no que concerne à realização do estágio.**

Art. 11. **Professor Orientador é o docente do IFS designado para acompanhar, orientar e avaliar o estudante-estagiário no desenvolvimento das suas atividades de estágio**, conforme determinado no Art. 7º, inciso III da Lei 11.788/2008, orientando-o também quanto à elaboração dos relatórios periódicos e do Relatório Final de Estágio.

Art. 12. **Supervisor de Estágio é o profissional designado pela concedente para acompanhar o estudante em suas atividades de estágio**, direta e ostensivamente, devendo ter formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do estagiário, conforme Art. 9º, inciso III da Lei 11.788/2008.

Art. 13. Estagiário é o estudante regularmente matriculado no IFS, com frequência regular em quaisquer cursos pertinentes aos níveis e modalidades relacionados no inciso I do Art. 26 deste Regulamento que esteja em atividade de estágio devidamente formalizada por Termo de Compromisso de Estágio.

(...)

Art. 26. Para realização do Estágio Obrigatório ou Não Obrigatório deverão ser atendidos os seguintes requisitos.

(...)

V - **acompanhamento efetivo de Professor Orientador do IFS assim como de supervisor nomeado pela parte concedente**, comprovado por vistos no Plano de Atividades de Estágio e nos Relatórios referidos nos artigos 42 e 43 deste Regulamento, conforme Art. 3º, § 1º da Lei 11.788/2008 e Art. 2º, § 1º da Resolução CNE/CEB nº 1/2004.

VI - **elaboração de Plano de Atividades de Estágio (PAE)** considerando as informações prestadas pela instituição/empresa concedente, em campo próprio da Carta Resposta a ser devolvida ao IFS, aos cuidados do NAE de cada campus, **referentes às atividades que serão realizadas pelo estagiário no ambiente empresarial/institucional tendo como base para**

sua aprovação, o perfil profissional de conclusão do curso; (IFS, 2018b).
(grifo nosso)

4º passo: Ao término do estágio a parte concedente deverá emitir o Termo de realização de estágio, o qual constará um resumo das atividades desenvolvidas, a informação do período de estágio e avaliação de desempenho do estagiário. Frise-se que essa avaliação deverá ter como base as metas pactuadas no Plano de Atividades de Estágio, que é o documento que possui a finalidade de verificar a compatibilidade do estágio com a área de formação do estagiário.

Competências estabelecidas no Regulamento Interno de Estágios – Resolução nº 24/2018/CS/IFS (IFS, 2018b):

Art. 8º São partícipes fundamentais do processo de estágio:

I – Instituição de Ensino;

II- Parte Concedente;

III- Estudante.

(...)

§2º Parte concedente são as **pessoas jurídicas de direito privado** e os **órgãos da administração pública** direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como **profissionais liberais de nível superior** devidamente registrados em seus respectivos conselhos, conforme Art. 9º da Lei 11.788/2008. (IFS, 2018b). (grifo nosso)

(...)

Art. 43. **Por ocasião do término do estágio**, a concedente deverá emitir **Termo de Realização de Estágio** em que conste um **resumo das atividades desenvolvidas, a informação do período de estágio e avaliação de desempenho do estagiário** (IFS, 2018b). (grifo nosso)

(...)

Art. 55. Para efeitos deste Regulamento, os documentos utilizados na operacionalização do estágio, têm as seguintes definições:

(...)

III - **Plano de Atividades de Estágio-PAE** (Anexo III) - documento emitido antes do início do estágio, submetido à apreciação do Professor Orientador **com a finalidade de verificar a compatibilidade do estágio com a área de formação do estagiário.**

§1º No Plano de Atividades de Estágio **serão descritas as atividades que o estudante irá desenvolver no estágio.**

§2º As informações necessárias para o NAE emitir o Plano de Atividades serão retiradas da Carta Resposta que a empresa devolverá devidamente preenchida (IFS, 2018b). (grifo nosso)

5º passo: A DIAE deverá promover e acompanhar a realização dessas ações, em etapas sucessivas, durante o período do PDI, estipulando metas anuais que garantam a ampliação da oferta de vagas de estágio aos discentes do IFS, promovam o acompanhamento efetivo das vagas já preenchidas e avaliem a qualidade do estágio para a formação do discente.

As metas estabelecidas deverão ser: a) específicas – expressar claramente o que deve ser alcançado; b) mensuráveis – expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado; c) apropriadas – estar alinhada com os objetivos estratégicos (BRASIL, 2011).

A seguir, apresentamos o quadro resumo do indicador de desempenho proposto indicando a forma de operacionalização e os responsáveis pelas iniciativas.

Quadro 18 – Quadro resumo (OE08 / ID01)

Competência	Responsável(eis)
Levantamento do número de discentes aptos a realizar estágios obrigatórios e não-obrigatórios.	- Coordenadoria Geral de Estágios (CGE) - Núcleos de Apoio ao Estágio (NAE) dos <i>Campi</i>
Ações de promoção do estágio, junto as organizações públicas e privadas.	- Coordenadoria Geral de Estágios (CGE) - Núcleos de Apoio ao Estágio (NAE) dos <i>Campi</i>
Promover o acompanhamento sistemático e concomitante dos estagiários	- Coordenadoria Geral de Estágios (CGE) - Núcleos de Apoio ao Estágio (NAE) dos <i>Campi</i> - Coordenadores de Cursos - Professor Orientador - Supervisor de Estágio
Realizar a avaliação de desempenho do estagiário	- Núcleos de Apoio ao Estágio (NAE) dos <i>Campi</i> - Professor Orientador - Supervisor de Estágio
Estabelecimento de metas anuais, durante o período do PDI	- Pró-Reitoria de Ensino - Diretoria de Assuntos Estudantis

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

(OE09) Indicador (ID01): Percentual de cursos ofertados com base na verticalização de ensino.

Conforme visto no Quadro 16 e no item 4.2.3, desse projeto, o objetivo estratégico (OE09) tem a pretensão de diversificar a oferta de cursos, em diferentes níveis e modalidades de ensino, através da abertura de novos cursos no IFS. Entretanto, as iniciativas que foram propostas – realizar estudos de viabilidade e realizar estudos de mercado –, por si só, não são suficientes para a ampliação dos cursos, haja vista que dependem de outros fatores, a exemplo da viabilidade operacional dos campi, bem como da observância dos percentuais legais estabelecidos da lei de criação dos Institutos (Lei nº 11.892/2008).

De acordo com o NAEC/PRODIN:

Os estudos de mercado têm o intuito de tornar mais técnicas as decisões de oferta de novos cursos no IFS, fornecendo aos gestores informações sobre as expectativas de potenciais futuros alunos do Instituto aliada a análise do mercado de trabalho da região de influência do campus objeto de estudo. Dessa forma, **os estudos podem ser vistos como subsídios aos gestores,**

uma vez que fornecem informações técnico-científicas com o intuito de auxiliar na tomada de decisão relativa à implantação, suspensão ou cancelamento de cursos, definição de modalidade e/ou tempo de duração de cursos, dentre outros fatores (IFS, 2017e, p. 6). (grifo nosso)

Frise-se que, a necessidade de cumprimento dos percentuais – mínimo de 50% das vagas para os cursos Integrados de Nível Médio, mínimo de 20% para cursos de Licenciatura e mínimo de 10% para atender a Educação de Jovens e Adultos (Proeja) –, também foi ressaltada pelos entrevistados, como algo que precisa ser perseguido pelo Instituto, haja vista que em termos de curso Proeja e cursos de Licenciatura a Instituição está bem longe das metas estabelecidas pela lei (Entrevistado 4).

No mais, de acordo com o Art. 6º, inciso III, da Lei nº 11.892/2008, os Institutos Federais tem por finalidade, dentre outras, “promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão” (BRASIL, 2008a).

Nesse sentido, o Entrevistado 4 trouxe como fator a ser observado na diversificação dos cursos, à necessidade da verticalização do ensino, ou seja, oportunizar que o aluno do ensino médio possa avançar para a graduação, até quem sabe, para a pós-graduação. Sobre o assunto, o Projeto Pedagógico do IFS traz a seguinte informação:

A diversidade de ofertas pressupõe que a mesma instituição esteja dotada de uma pluralidade de currículos. **No IFS, a pluricurricularidade está pautada nos princípios da verticalização e da integração dos diferentes cursos. A verticalização possibilita que nossos alunos possam cumprir todas as etapas da aprendizagem em nossa instituição.** Assim, um jovem que se matricula no IFS para estudar no Curso Técnico Integrado ao Ensino Médio em Hospedagem no PROEJA, ao concluir, pode continuar os estudos, através da submissão ao processo seletivo do Curso de Tecnologia em Gestão de Turismo e, mais adiante, ser aluno do Mestrado Profissional em Turismo (IFS, 2019b, p. 100). (grifo nosso)

Segundo Pacheco (2010), a verticalização vai além da oferta simultânea de cursos em diferentes níveis, contribuindo para a singularidade do desenho curricular nas ofertas educativas das instituições. Para o autor, a verticalização “implica o reconhecimento de fluxos que permitam a construção de itinerários de formação entre os diferentes cursos da educação profissional e tecnológica: qualificação profissional, técnico, graduação e pós-graduação tecnológica” (PACHECO, 2010, p. 21).

Para o IFS (2019b), a verticalização e a integração dos cursos, além de permitirem que o aluno cumpra as diversas etapas da aprendizagem na mesma instituição, possibilitam que ele ingresse na iniciação científica, através das atividades de pesquisa, e aprofunde sua pesquisa na graduação e na pós-graduação.

Por outro lado, os desafios lançados pela verticalização do ensino apontam para a necessidade de “assegurar que se construam itinerários formativos flexíveis e que permitam o diálogo e a integração entre a Educação Básica e Superior” (IFS, 2019b, p. 100).

Outro desafio que se apresenta com a verticalização do ensino é quanto à atuação do corpo docente, o qual deverá estar apto a realizar atividades de ensino, pesquisa e extensão, em diferentes níveis e modalidades, simultaneamente (CAVALCANTE DE OLIVEIRA, 2016). Sobre o assunto a autora faz a seguinte constatação:

Se, portanto, a natureza dos Institutos Federais é a da verticalização do ensino, os professores dessa instituição se veem diante da incumbência de verticalizar o seu trabalho, seus conhecimentos e a maneira como irão desenvolver sua atividade docente. Fica evidenciado um trabalho que está perante uma nova institucionalidade e de uma nova forma de organização curricular e de um novo espaço educativo, com múltiplas possibilidades e que se propõe a receber um público tão diverso quanto a sua oferta (CAVALCANTE DE OLIVEIRA, 2016, p. 13).

Atualmente, a abertura de novos cursos no IFS é regulamentada pela Instrução Normativa PROEN/REITORIA nº 01/2020, aprovada pela Portaria nº 1215, de 24 de abril de 2020. Consoante essa norma, o Campus, juntamente com a equipe pedagógica, o bibliotecário e os professores envolvidos, deverão elaborar estudo preliminar observando aspectos como: infraestrutura, recursos humanos e análise de mercado (IFS, 2020c).

Art. 2º Os campi deverão observar os seguintes aspectos legais:

I. A Lei 11.892/2008, a qual determina em seu art. 8º que no desenvolvimento de sua ação acadêmica, o Instituto Federal, em cada exercício, deverá garantir o **mínimo de 50% de suas vagas para os cursos técnicos**, prioritariamente na modalidade integrada ao ensino médio, **20% para atender as licenciaturas e cursos de formação de professores** e ainda **10% para atender a Educação de Jovens e Adultos**;

II. O art. 6º da lei 11.892/2008, inciso II, que atribui aos Institutos a finalidade e a característica de **promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior**, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão; estendendo-se aos serviços de assistência estudantil (pedagogos,

psicólogos e assistentes sociais) e de suporte ao ensino (bibliotecas, gráfica, etc.).

III. O Decreto 9.235/2017, mais especificamente seu art. 40, parágrafo 3º que diz que as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica somente poderão ofertar bacharelados e cursos superiores de tecnologia nas áreas em que ofereçam cursos técnicos de nível médio, **assegurada a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior** (IFS, 2020c). (grifo nosso)

Ademais, a IN nº 01/2020/PROEN estabelece no seu Capítulo II o fluxo a ser seguido para abertura de novos cursos no IFS, conforme registrado a seguir:

Art. 4º Para a criação de novos cursos técnicos, de graduação e pós-graduação *latu sensu* em qualquer uma das suas formas, na modalidade presencial ou a distância, os campi deverão seguir o seguinte fluxo:

§ 1º O diretor do Campus deverá instituir comissão para elaboração de estudo preliminar nos termos do anexo I dessa Instrução Normativa.

I. A comissão de elaboração do estudo preliminar deverá ser composta por professores, equipe pedagógica e bibliotecário, sem limitação da quantidade de membros;

II. O estudo preliminar deverá ser apresentado na forma de processo e contemplar integralmente os itens estabelecidos no modelo proposto nessa Instrução Normativa, sob pena de impossibilitar sua tramitação;

III. **Na justificativa da proposta deverão ser apresentados argumentos baseados no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e/ou Estudo de Mercado realizado pelo Núcleo de Análises Econômicas da PRODIN, caso exista, ou ainda outra pesquisa oficial que apresente a viabilidade socioeconômica da abertura do curso** (pesquisa/consulta à comunidade local/regional, através de formulários, realizada pelo campus).

(...)

§ 11º Após avaliação do processo pelo CONSUP, o processo seguirá conforme os itens abaixo:

I. Havendo necessidade de alteração pelo Consup, encaminha o processo à PROEN, que devolverá à Comissão para possíveis ajustes;

II. Não havendo necessidade, o CONSUP encaminha deliberação para a Reitoria emitir resolução, que encaminha para a PROEN, que fará o encaminhamento do processo para a Direção do Campus;

§ 12º No caso dos cursos superiores, após aprovação do PPC pelo Conselho Superior, o Diretor Geral do Campus cadastrará as portarias de nomeação do coordenador do curso, e encaminhará a PROEN e-mail com os dados do Coordenador (Portaria, CPF, RG, Telefone para contato e e-mail), nomes dos componentes do Núcleo Docente Estruturante e dos membros do Colegiado, solicitando o cadastramento do curso no Ministério da Educação (e-MEC, SISTEC, etc.) e publicação de demais portarias de composição dos órgãos colegiados;

Importante ressaltar que a ampliação da oferta cursos, além de observar os critérios aqui descritos, deverá ter como parâmetro uma matriz de verticalização a ser construída pela PROEN, a partir dos cursos ofertados na instituição. Nesse sentido, o Quadro 17 a seguir apresenta a relação de cursos que, atualmente, são ofertados pelo IFS nas diversas modalidades e níveis, quais sejam: Formação Inicial e Continuada – FIC ou Qualificação Profissional, Técnicos Integrados ao Ensino

Médio, Técnicos Concomitantes ao Ensino Médio, Técnicos Subsequentes ao Ensino Médio, Superiores de Tecnologia, Graduação em Licenciatura, Graduação em Bacharelado, Pós-Graduação, Educação de Jovens e Adultos e Educação do Campo, distribuídos pelos *campi* que compõem a sua estrutura.

Quadro 19 – Relação de cursos ofertados pelo IFS

CAMPUS	CURSOS OFERTADOS									
	FIC	Técnico Integrado	Técnico Concomitante	Técnico Subsequente	Superior de Tecnologia	Licenciatura	Bacharelado	Pós-graduação	Proeja	Educação do Campo
Aracaju	-	Edificações	-	Rede de Computadores	Gestão de Turismo	Matemática	Engenharia Civil	Mestrado Profissional em Turismo	Curso Técnico de Nível Médio Integrado em Desenho de Construção Civil	-
		Eletrônica		Eletrônica						
		Eletrotécnica		Eletrotécnica						
		Informática		Hospedagem						
		Química		Seg. no Trabalho						
		Alimentos		Guia de Turismo	Saneamento Ambiental	Química		Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica	Curso Técnico de Nível Médio Integrado em Hospedagem	-
				Edificações	Análise e Desenv. de Sistemas					
				Química						
				Informática						
				Alimentos						
				Petróleo e Gás						
São Cristóvão	-	Agroindústria	Agroindústria	Agroindústria	Alimentos	-	-	-	Curso Técnico de Nível Médio Integrado em Manut. e Sup. de Informática	Integrada em Agropecuária
		Agropecuária		Agrimensura						Integrada em Agroindústria
		Aquicultura	Manut. e Sup. em Informática	Agropecuária	Integrada em Manut. e Sup. em informática					
		Manut. e Sup. em Informática		Manut. e Sup. em Informática	Concom. em Agropecuária					
										Concom. em Manut. e Sup. em informática
										Concom. em Agroindústria
										Subseq. em Agropecuária
				Subseq. em Manut. e Sup. em informática						

										Subseq. em Agroindústria
										Sup. Tec. em Alimentos
										Sup. Tec. em Agroecologia
Lagarto	-	Edificações	-	Edificações	Automação Industrial	Física	Sistemas de Informação	-	-	-
		Eletromecânica					Engenharia Elétrica			
		Rede de Computadores		Eletromecânica			Arquitetura e Urbanismo			
Estância	-	Edificações	-	Eletrotécnica	-	-	Engenharia Civil	-	-	Integrada em Aquicultura
		Eletrotécnica		Edificações						Subsq. em Recursos Pesqueiros
				Recursos Pesqueiros						
Itabaiana	-	Agronegócio	-	Agronegócio	Logística	-	Ciência da Computação	-	-	-
		Manut. e Sup. em informática		Manut. e Sup. em Informática						
Glória	-	Agropecuária	-	Agroecologia	Laticínios	-	-	-	-	Integrada em Agropecuária
										Subseq. em Agroecologia
				Alimentos						Subseq. em Alimentos
										Sup. Tec. em Laticínios
Tobias Barreto	Vendedor	-	Comércio	Comércio	-	-	-	-	-	-
	Operador de Computador		Desenv. de Sistemas	Informática						
Propriá	Agente de Inclusão Digital	-	-	Rede de Computadores	Gestão de Tecnologia da Informação	-	-	-	-	-
	Programador Web			Manut. e Sup. em Informática						
Socorro	-	-	-	Manut. e Sup. em Informática	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Plano de Desenvolvimento Institucional (IFS, 2019b).

De acordo com Moraes (2016), a estratégia da verticalização da oferta “é o expediente mais acertado para o fortalecimento da REDE” (MORAES, 2016, p. 327). Nesse linha, o autor sugere que as ofertas de novos cursos tenham como orientação o início das atividades em um eixo tecnológico com a abertura de cursos FIC, progredindo para a oferta dos cursos técnicos, com preferência para a oferta subsequente, para só depois atingir o nível da graduação, dando preferência aos Cursos Superiores de Tecnologia – CSTs (MORAES, 2016).

Para operacionalização do indicador proposto sugere-se que sejam adotadas as seguintes ações:

1º passo: Faz-se necessário que a Pró-Reitoria de Ensino, em conjunto com os *campi*, construam uma matriz de verticalização da oferta de cursos, a ser submetida à aprovação do Conselho Superior do IFS, que leve em consideração os percentuais legais exigidos na lei de criação dos Institutos, bem como atendem o desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional.

Competências estabelecidas no Estatuto do IFS – Resolução nº 12/2009/CS/IFS (IFS, 2009):

Art. 9º Compete ao Conselho Superior:

(...)

I. Aprovar as diretrizes para atuação do Instituto Federal de Sergipe e zelar pela execução de sua política educacional;

(...)

IV. Aprovar o projeto político-pedagógico, a organização didática, regulamentos internos e normas disciplinares;

(...)

IX. **Autorizar a criação, alteração curricular e extinção de cursos no âmbito do Instituto Federal de Sergipe**, bem como o registro de diplomas;

2º passo: A Pró-Reitoria de Ensino deverá iniciar um processo de sensibilização dos *campi*, visando a abertura de novos cursos, com foco na verticalização do ensino. Este processo de convencimento será realizado por meio de visitas e reuniões da equipe da PROEN com a equipe das Diretorias/Gerências de Ensino dos *campi*, e deverá estar baseado em evidências necessárias que fundamentem o processo de abertura de novos cursos.

Competências estabelecidas no Regimento Interno da Reitoria – Resolução nº 39/2016/CS/IFS (IFS, 2016b):

Art. 80. À Pró-Reitoria de Ensino compete:

(...)

- II- Auxiliar no planejamento estratégico e operacional do Instituto, com vistas à definição das prioridades educacionais dos *Campi*;
(...)
- IV- Promover identidade e unidade curricular e desenvolvimento de política e ação pedagógica própria, no âmbito do Instituto;
(...)
- VI- Propor e acompanhar políticas e diretrizes voltadas ao desenvolvimento das ofertas de educação técnica de nível médio e superior de graduação no âmbito do Instituto, bem como avaliar sua implementação;
(...)
- XIII- Articular funcionalmente as diretorias e gerências de ensino ou equivalente dos *Campi* (IFS, 2016b);

3º passo: Num segundo momento, a PROEN deverá levantar, junto à Direção Geral de cada campus, o quantitativo de novos cursos a serem criados no período do PDI (2020-2024), a fim de estabelecer metas exequíveis, que possam ser observadas anualmente.

Conforme demonstrado no Quadro 16 e apontado no início desse item, as metas previstas para o objetivo estratégico (OE09) permanecem estagnadas durante a vigência do PDI. O que, de acordo com a DPG/PRODIN, deverá ser resolvido quando da revisão do planejamento estratégico.

Ressalte-se que tal situação inviabiliza o monitoramento das ações voltadas a implementação do objetivo estratégico.

Competências estabelecidas no Regimento Interno da Reitoria – Resolução nº 39/2016/CS/IFS (IFS, 2016b):

- Art. 80. À Pró-Reitoria de Ensino compete:
(...)
- III- Supervisionar a definição das vagas, para ingresso de estudantes, em articulação com a Direção Geral de cada Campus e publicar os editais para ingresso dos estudantes da Instituição de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (IFS, 2016b);

4º passo: A PROEN deverá impulsionar e acompanhar, dentre do período do PDI, o processo de abertura de novos cursos no IFS, com foco na verticalização do ensino, através do estabelecimento de metas anuais.

As metas estabelecidas deverão ser: a) específicas – expressar claramente o que deve ser alcançado; b) mensuráveis – expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado; c) apropriadas – estar alinhada com os objetivos estratégicos (BRASIL, 2011).

A seguir, apresentamos o quadro resumo do indicador de desempenho proposto indicando a forma de operacionalização e os responsáveis pelas iniciativas.

Quadro 20 – Quadro resumo (OE09 / ID01)

Competência	Responsável(eis)
Elaboração da matriz de verticalização da oferta de cursos	- Pró-Reitoria de Ensino - Diretorias e/ou Gerências de Ensino dos <i>Campi</i> - Conselho Superior do IFS
Processo de sensibilização nos <i>campi</i> , visando a abertura de novos cursos, com foco na verticalização do ensino	- Pró-Reitoria de Ensino - Diretorias e/ou Gerências de Ensino dos <i>Campi</i>
Levantamento do quantitativo de novos cursos a serem criados no período do PDI	- Pró-Reitoria de Ensino - Direção Geral dos <i>Campi</i>
Estabelecimento de metas anuais, durante o período do PDI	- Pró-Reitoria de Ensino - Direção Geral dos <i>Campi</i>

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

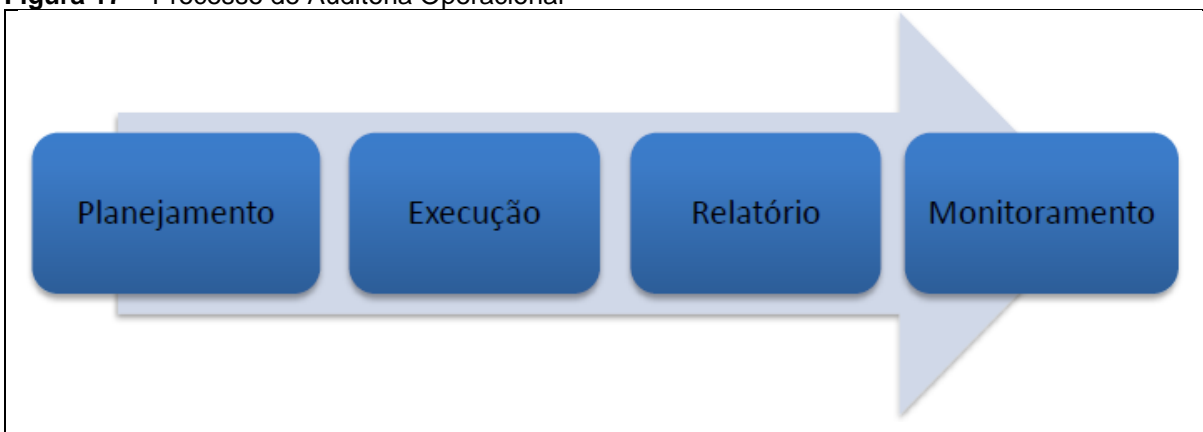
4.3 PROCESSO DE AUDITORIA OPERACIONAL

A elaboração dessa seção se deu em atenção ao seguinte objetivo específico:

- Elaborar o processo de auditoria operacional para a atividade de ensino.

Para consecução desse objetivo foram adotados, dentro do que coube, as características do ciclo de auditoria operacional adotado pelo Tribunal de Contas da União, abordado no item 2.2.4 desse projeto, bem como as orientações constantes nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidos pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) e traduzidas pelo TCU, notadamente as que se relacionam com o processo de Auditoria Operacional.

Nesse sentido, de acordo com as ISSAI's 300 e 3200, o processo de auditoria operacional, demonstrado na Figura 17, divide-se em quatro fases: 1) Planejamento da auditoria – consiste na seleção de temas, pré-estudo e desenho da auditoria; 2) Execução – consiste na coleta e análise de dados e informações; 3) Relatório – consiste na apresentação dos resultados da auditoria: respostas às questões de auditoria, achados, conclusões e recomendações aos usuários; 4) Monitoramento – consiste em determinar se as ações adotadas em resposta aos achados e recomendações resolveram os problemas e/ou deficiências subjacentes (INTOSAI, 2017a; INTOSAI, 2019).

Figura 17 – Processo de Auditoria Operacional

Fonte: INTOSAI, 2019, p. 2

Ressalte-se que, em virtude do cronograma disposto, foi possível desenvolver as ações correspondentes à etapa de planejamento, que culminaram com a elaboração da matriz de planejamento do projeto de auditoria operacional para a atividade de ensino do IFS.

4.3.1 Planejamento

A etapa de planejamento possui duas partes principais. A primeira consiste na **seleção do tema**, que deve estar integrado simultaneamente ao planejamento estratégico da organização de controle e ao sistema de planejamento anual (BRASIL, 2010). No caso desse projeto, a seleção do tema está atrelada ao Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI do IFS (2020-2024) e deverá constar no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT da Instituição. “A segunda parte da seção de planejamento é relacionada ao **planejamento individual** de cada auditoria, concentrando-se em o que auditar, que critérios aplicar e que métodos de coleta e análise de dados usar” (INTOSAI, 2019, p. 3).

Ressalte-se que, o objetivo da auditoria operacional é fornecer informações relevantes para a sociedade sobre o desempenho da atividade governamental e oferecer oportunidade de aperfeiçoamento, para tanto o objeto escolhido precisa ser relevante (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, a seleção do tema deve ser baseada em critérios e métodos que auxiliem os auditores para o desempenho da auditoria operacional. O TCU destaca quatro critérios de seleção que podem ter maior ou menor peso no processo

de escolha, são eles: agregação de valor, materialidade, relevância e vulnerabilidade, já definidos no capítulo 2.

Para o projeto de intervenção foram avaliados os objetivos estratégicos constantes no PDI do IFS e selecionados aqueles que possuíam relação direta com o tema estratégico Ensino Técnico, Profissional e Tecnológico, conforme visto no Quadro 16 e listados a seguir:

- (OE07) Implantar as Políticas Institucionais de Ensino;
- (OE08) Promover a inserção profissional do aluno e do egresso ao mercado do trabalho;
- (OE09) Diversificar a oferta de cursos em diferentes níveis e modalidades de ensino.

A escolha pela área de ensino se justifica pelo fato deste ser o principal serviço do IFS oferecido à sociedade, bem como pela sua relação direta com os demais objetivos estratégicos da entidade (IFS, 2019b), além de poder agregar valor à gestão, diante da inexistência de ações de auditoria dessa natureza, conforme demonstrado no diagnóstico do modelo atual (Capítulo 3).

Nesse sentido, o principal critério adotado na seleção do tema foi a possibilidade de agregação de valor, que, segundo a Intosai, “consiste em fornecer novos conhecimentos e perspectivas”. A organização afirma ainda que “um maior valor agregado pode frequentemente ser alcançado ao se auditar políticas públicas ou objetos que não tenham sido previamente cobertos por auditorias ou outras avaliações” (INTOSAI, 2019, p. 4).

A despeito da materialidade, destacamos o volume de recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual, para o Programa “2080 – Educação de qualidade para todos”, o qual foi superior a 40 milhões de reais, que corresponde a aproximadamente 15% do orçamento anual do IFS, para o exercício de 2019 (IFS, 2019b). Frise-se que, “o volume de recursos disponíveis no orçamento é indicador de materialidade” (BRASIL, 2010, p. 16). Ademais, o TCU destaca que: “nem sempre benefícios das auditorias operacionais são financeiros, mas o aperfeiçoamento de processos em objetos de auditoria com alta materialidade tem grande possibilidade de gerar economia ou eliminar desperdícios” (BRASIL, 2010, p. 16).

No que concerne a relevância, é necessário reiterar que o ensino, atrelado à pesquisa e à extensão, é o principal serviço oferecido pelo IFS, o que, por si só, gera interesse social sobre o tema.

Por fim, quanto ao critério de vulnerabilidade a escolha de tema se justifica, dentre outras coisas, pela falta de clareza sobre objetivos, metas e processos de tomada de decisão, bem como por falhas e ausência de sistemas informatizados, que garantam a confiabilidade das informações, conforme atestado nas entrevistas pelos gestores estratégicos do ensino.

Ademais, em complementariedade aos critérios de seleção expostos, o TCU recomenda em seu Manual de Auditoria Operacional à realização de um tipo de fiscalização, denominada de Levantamento com foco em risco. Esse instrumento possui como objetivo apoiar o trabalho do auditor na fase de seleção.

Em que pese esse projeto não ter adotado o levantamento de riscos, ressaltamos que a Audint/IFS vem aplicando, na elaboração do PAINT, a metodologia de Auditoria Baseada em Riscos (ABR), conforme detalhado no Capítulo 3, que possui objetivo análogo ao proposto pelo TCU.

Além disso, o próprio PDI, ao definir os objetivos estratégicos, leva em consideração a gestão de riscos, através do mapa de riscos estratégicos, aprovada pelo Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles do IFS, conforme destacado no Figura 18, a seguir.

Figura 18 – Mapa de Riscos Estratégicos integrado ao PDI-IFS 2020-2024

PERSPECTIVA	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS (OE)	RISCOS ESTRATÉGICOS (RE)	AVALIAÇÃO* RE			PROCESSO CRÍTICOS (PC)	MEDIDAS ESTRATÉGICAS DE CONTROLE (MEC)
			(P)	(I)	P X I		
RESULTADOS À SOCIEDADE	OE07 – Implantar as políticas institucionais de ensino	RE07.1 – Inadequada concepção, implementação e monitoramento das iniciativas estratégicas do ensino	4	4	16	PC07 – Estruturação de planos, programas e projetos institucionais, com base nas políticas institucionais implantadas nos macroprocessos finalísticos do IFS	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção, implementação e monitoramento das políticas institucionais do ensino e demais políticas correlatas (pesquisa, extensão e inovação) do IFS
		RE07.2 – Diretrizes pedagógicas inadequadas à orientação das ações e das atividades acadêmicas e científicas que o IFS desenvolve ou se propõe a desenvolver	4	4	16		
	OE08 – Promover a inserção profissional do aluno e do egresso ao mundo do trabalho	RE08 – Oferta de educação profissional e tecnológica desarticulada das demandas do setor produtivo	4	4	16	PC08 – Estruturação da gestão da evasão e da gestão de egressos no órgão	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção, implementação e monitoramento de programa e ações preventivas à evasão • Parcerias para fomento à inserção de profissionais no mercado de trabalho
	OE09 – Diversificar a oferta de cursos em diferentes níveis e modalidades de ensino	RE09 – Oferta de idênticos cursos por campus com atuação na mesma base territorial	4	4	16	PC09 – Estruturação de novos cursos fundamentados nas evidências de sua viabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas públicas para oferta de novos cursos • Estudo das tendências e potencialidades do mercado de trabalho • Estudo para avaliação dos recursos humanos, materiais e de infraestrutura necessários ou reavaliação dos disponíveis • Estudos específicos para a implantação horizontal de novos cursos como base para o processo de verticalização
	OE10 – Desenvolver pesquisas aplicadas e tecnologias sociais atendendo as demandas locais e regionais	RE010.1 – Produção, desenvolvimento e difusão de pesquisas aplicadas incompatíveis com as necessidades e demandas sociais	4	4	16	PC10 – Articulação entre as ações de ensino e às de pesquisas aplicadas	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de pesquisas aplicadas integradas às ações do ensino, com base nas demandas sociais • Mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do IFS
		RE010.2 – Evasão escolar	4	4	16		
		RE010.3 – Baixa produção de atividades de pesquisa, extensão e inovação a partir dos arranjos produtivos locais	4	4	16		
	OE11 – Promover o desenvolvimento sustentável em concomitância com os arranjos produtivos locais	RE011 – Formação profissional e tecnológica ofertada pelo instituto com inexpressiva contribuição à consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos locais	4	4	16	PC11 – Mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração e implementação de estudos para consolidação e fortalecimento dos arranjos produtos locais a partir do potencial socioeconômico e cultural mapeado
	OE12 – Desenvolver potencialidades de ensino-aprendizagem capazes de promover o desenvolvimento socioeconômico e cultural	RE012 – Baixa visibilidade e/ou baixo aproveitamento do potencial do IFS para desenvolver diferentes modalidades de ensino (EaD, EJA, Subsequente, Integrado etc)	4	4	16	PC12 Desenvolvimento e aproveitamento do potencial institucional em diferentes modalidades do ensino	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos técnicos das necessidades de educação continuada de setores específicos • Capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino
	OE13 – Promover a capacidade empreendedora com foco na geração de novos produtos, processos e serviços inovadores	RE013 – Realização de atividades de pesquisa e extensão que não viabilizam iniciativas empreendedoras	4	4	16	PC13 – Implantação de instrumentos de gestão de demandas inovadoras	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos voltados à identificação e avaliação das demandas do mercado por produtos e serviços • Estudos para revisão da estrutura curricular voltados à inserção de disciplinas com foco em empreendedorismo e inovação • Implementação de projetos de pesquisa e extensão com foco na geração de produtos e serviços inovadores

*Probabilidade (P); Impacto (I); (P) X (I) => (15-20 => Muito Alto) => indica um nível de risco além do apetite a risco da organização. Deverá ser analisado ao nível estratégico organizacional.

Fonte: Adaptado de IFS (2019b, p. 51-52).

De acordo com o Mapa de Riscos Estratégicos do IFS, os objetivos estratégicos 07, 08 e 09, selecionados para esse projeto intervenção, possuem avaliação de risco estratégico (probabilidade x impacto) muito alta, que “indica um nível de risco além do apetite a risco da organização” (IFS, 2019b, p. 52). Reforçando, desta feita, a escolha do tema ensino, como objeto de auditoria operacional.

Ressalte-se, por fim, que pela vastidão de programas, projetos e atividades desenvolvidos na área de ensino, o projeto focou nos indicadores de desempenho constantes no PDI do IFS, pois, conforme visto na seção 4.1, os demais indicadores de gestão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica já são objeto de análise da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC/MEC e do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.267/2005 – Plenário.

Destarte, ao fazer constar no PAINT a ação de auditoria operacional no ensino, a Audint deverá justificar a escolha, mediante os critérios de seleção aqui destacados.

Após fundamentada a seleção do objeto de auditoria, a próxima etapa do processo de planejamento corresponde ao desenho da auditoria.

Segundo o Manual Anop do TCU, o planejamento da auditoria operacional, no âmbito do Tribunal, consiste das seguintes atividades¹¹: a) análise preliminar do objeto de auditoria; b) definição do objetivo e escopo da auditoria; c) especificação dos critérios de auditoria; d) elaboração da matriz de planejamento; e) validação da matriz de planejamento; f) elaboração de instrumentos de coleta de dados; g) teste-piloto; h) elaboração do projeto de auditoria. Nesse projeto, foram realizadas as etapas constantes nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d”.

A **análise preliminar ou pré-estudo** consiste no levantamento de informações relevantes sobre o objeto auditado (BRASIL, 2010; INTOSAI, 2019). Segundo a Intosai, “o objetivo, no início da fase de planejamento, é desenvolver um sólido entendimento do objeto (“o que será auditado”) e dos riscos e desafios da área” (INTOSAI, 2019, p. 6). A compreensão do objeto é indispensável à definição do objetivo e do escopo da auditoria (BRASIL, 2010).

Para o levantamento das informações relevantes, o TCU recomenda que se conheça o contexto e o funcionamento do objeto auditado (BRASIL, 2010). Em se

¹¹ Ver Figura 11, constante no item 2.2.4, que traz as atividades da fase de planejamento da auditoria operacional no âmbito do TCU.

tratando do objeto selecionado ter sido o Ensino Técnico, Profissional e Tecnológico, a escolha dos atores estratégicos da área, para entrevista, foi fundamental para compreender os objetivos previstos no PDI, as estratégias de atuação (ações desenvolvidas, metas fixadas, procedimentos e recursos empregados, bens e serviços ofertados e benefícios proporcionados), a estrutura organizacional, bem como os processos gerenciais e as bases de dados existentes. Além das entrevistas realizadas, essas informações foram obtidas através de documentação legal e institucional que dão suporte ao objeto de auditoria, a exemplo do Estatuto, Regimentos Internos e demais normativos ligados ao ensino, no IFS.

Ressalte-se que, ao analisar a capacidade dos indicadores de desempenho propostos no PDI de aferir os resultados da atividade de ensino, conforme visto no tópico anterior, constatou-se a sua insuficiência ou inexistência. Razão pela qual, tornou-se necessária a construção de novos indicadores. Segundo o TCU, quando inexistem indicadores de desempenho adequados às necessidades da auditoria, a construção de indicadores tem por finalidade, dentre outras, a formação de opinião sobre o desempenho do objeto de auditoria (BRASIL, 2011). Nesse sentido, o documento de Técnica de indicadores de desempenho para auditorias, dispõe:

(...) a construção de indicadores é uma etapa da coleta e análise de dados preliminares. Na fase de planejamento da auditoria, é necessário obter dados preliminares sobre desempenho e analisá-los visando reunir informações que permitam definir qual será o foco da auditoria (BRASIL, 2010b). Esses dados podem servir para apurar ID que orientarão a decisão sobre quais dimensões de desempenho serão examinadas, quais áreas das atividades do objeto de auditoria serão investigadas ou quais unidades de análise serão selecionadas para exames mais detalhados. Ainda na fase de planejamento, quando não há critérios de desempenho claramente definidos nas normas aplicáveis, a construção de indicadores também pode auxiliar a definir os critérios de auditoria com base em dados realistas (BRASIL, 2011, p. 9).

Ademais, conforme visto no Quadro 9 (Capítulo 2), ainda na fase de análise preliminar, o TCU recomenda a utilização de técnicas de diagnóstico “com a finalidade de traçar diagnóstico a partir da interpretação sistemática das informações coletadas e da identificação dos principais problemas relativos ao desempenho do objeto selecionado” (BRASIL, 2010, p. 25).

O que se espera numa auditoria, é que o auditor, dependendo da sua necessidade, escolha a ferramenta de diagnóstico adequada para fazer uso na auditoria.

Dentre as técnicas sugeridas pelo Tribunal, foi adotada, nesse projeto, os fundamentos da ferramenta de mapeamento de produtos. Essa técnica está vinculada a avaliação dos indicadores de desempenho.

Em razão dos objetivos de se usar indicadores de desempenho em auditoria, sua construção e análise se iniciam na fase de planejamento da auditoria. É nessa fase que são analisados dados preliminares sobre desempenho e a qualidade dos indicadores, bem como são definidos o escopo e o objetivo da auditoria e os locais de realização de estudos de caso.

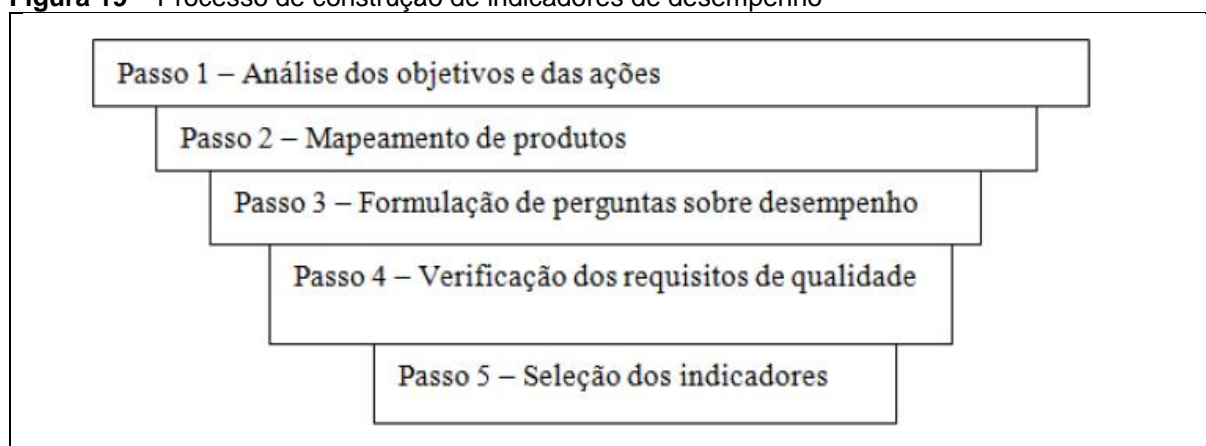
A análise das informações resultantes da apuração dos indicadores construídos pela equipe em geral é realizada na fase de execução, mas isso também pode ocorrer quando da análise de dados preliminares de desempenho, na fase de planejamento (BRASIL, 2011, p. 8).

Nesse sentido, “o mapa de produtos é um diagrama, como um fluxograma, que representa uma linha de produção ou de montagem, onde o importante é o produto gerado em cada fase, em vez do processo (ou atividade) que o gerou” (BRASIL, 2011, p. 26).

Por sua vez, “produto é um bem ou um serviço resultante de atividade(s) de uma organização ou de um indivíduo (BRASIL, 2011, p. 26).

O mapeamento de produtos é uma das etapas para construção de indicadores de desempenho, conforme demonstrado na Figura 19, abaixo.

Figura 19 – Processo de construção de indicadores de desempenho



Fonte: BRASIL, 2011, p. 15.

De acordo com Henriques (2017, n.p), o foco em produtos oferece as seguintes possibilidades para a administração:

- Favorece mudança de enfoque dos insumos (pessoal, instalações, recursos financeiros) e processos (atividades) para produtos (o que está sendo realmente gerado);

- Ajuda a enfatizar o que o departamento deve produzir;
- Produtos são menos sujeitos a mudanças que processos;
- A ênfase nos produtos facilita a comparação de processos alternativos para obter os mesmos produtos;
- Orienta a administração para resultados e metas.

Frise-se que os resultados e metas são medidos através de indicadores, logo torna-se evidente o enfoque em produtos.

O mapa de produtos possui três componentes básicos: insumos, produtos intermediários, produtos finais (HENRIQUES, 2017), representados na Figura 20, a seguir:

Figura 20 – Fluxograma do mapa de produtos



Fonte: Adaptado de HENRIQUES (2017).

De acordo com o TCU, “insumos são bens e serviços adquiridos para serem usados no processo de produção. Os produtos intermediários são obtidos a partir dos insumos e que, juntos, darão origem aos produtos finais” (BRASIL, 2011, p. 26).

Frise-se que, a depender da definição do objeto e do escopo da auditoria, não haverá a necessidade de produtos intermediários, ou seja, é possível que na construção do mapa de produtos a equipe de auditoria suprima essa etapa, passando do insumo diretamente para o produto final (HENRIQUES, 2017).

Acerca do produto final, o Tribunal de Contas da União esclarece que:

O produto final (*output*) das atividades não deve ser confundido com o impacto (*outcome*) originado dessas atividades. Enquanto o produto final depende apenas do desempenho das atividades, o impacto que ele causa é afetado por condições externas, que fogem ao controle do órgão ou do indivíduo (BRASIL, 2011, p. 26).

Ressalte-se que, um dos objetivos desse projeto de intervenção, conforme demonstrado na seção 4.2, é a proposição de indicadores de desempenho para o ensino, na **dimensão da eficácia**, ou seja, que “mede quantidade de produto, alcance metas de entrega de bens e serviços” (BRASIL, 2011, p. 28).

No quadro a seguir, estão sintetizados os passos adotados para construção do mapa de produtos, sugerido por Henriques (2017) e pelo TCU (2011):

Quadro 21 – Elaboração do mapa de produtos

1º passo	Realizar uma oficina com o pessoal objeto de auditoria, adotando a técnica de <i>brainstorming</i> para identificação dos produtos. Se houver mapa de processo, usá-lo para identificar os produtos.
2º passo	Selecionar os produtos essenciais para a atividade analisada.
3º passo	Identificar a hierarquia de produtos finais, intermediários e insumos.
4º passo	Dispor os produtos de modo a mostrar a relação de causa e efeito entre eles.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de HENRIQUES (2017); BRASIL (2011).

Em que pese não ter sido realizada uma oficina com a finalidade de elaborar o mapa de produtos do ensino do IFS, a partir dos fundamentos dessa técnica, em conjunto com análise das entrevistas dos gestores, foi possível levantar os principais produtos, extraídos dos objetivos estratégicos do PDI, e propor novos indicadores de desempenho para os mesmos.

Isso foi possível pois, conforme demonstrado no tópico 4.2, os entrevistados apontaram ações concretas, ou seja, que já se encontram em produção e que, nas suas visões, carecem de maior atenção por parte da gestão, bem como sinalizaram iniciativas que se encontram numa fase bem incipiente, ou seja, que ainda estão no plano das ideias e que podem ser replanejadas no período do PDI (2020-2024). Frise-se que essa sinalização permitiu a seleção dos produtos essenciais para cada objetivo estratégico do ensino.

Ademais, em razão do tempo previsto, optamos por construir um indicador de desempenho para cada objetivo estratégico. Nessa linha, o TCU assevera que “um número excessivo de indicadores pode provocar trabalho excessivo, com relação aos benefícios que proporciona, e aumentar a possibilidade de que os gestores não os usem para a tomada de decisão” (BRASIL, 2011, p. 21). Também em razão do cronograma não possível validar os indicadores de desempenho e fixar metas para os mesmos, com os gestores do ensino, situação a ser sanada na agenda de implementação proposta (**Apêndice D**).

Ressalte-se que, além de produzir e fundamentar os indicadores, com base nas entrevistas, doutrina e legislação aplicável, avançamos para definição das competências e forma de operacionalização dos mesmos, atendendo os objetivos propostos nesse projeto de intervenção.

Após realizada a análise preliminar, o foco do planejamento passa a ser a **definição do objetivo e do escopo da auditoria**. O objetivo da auditoria pode ser

pensado como a questão geral acerca do objeto, para a qual o auditor busca uma resposta (INTOSAI, 2019).

De acordo com o TCU, “a questão de auditoria é o elemento central na determinação do direcionamento dos trabalhos de auditoria, das metodologias e técnicas a adotar e dos resultados que se pretende atingir” (BRASIL, 2010, p. 27). Nesse sentido, as questões estabelecem, ao mesmo tempo, o foco, a dimensão e os limites (escopo) que deverão ser observados na execução dos trabalhos (BRASIL, 2010).

O Manual de Anop do TCU classifica as questões de auditoria em quatro tipos: a) descritivas – são questões que buscam aprofundar aspectos tratados de forma preliminar durante a etapa de planejamento; b) normativas – são aquelas que tratam de comparações entre a situação existente e aquela estabelecida em norma, padrão ou meta, tanto de caráter qualitativo quanto quantitativo; c) avaliativas – referem-se à efetividade do objeto de auditoria; d) exploratórias – destinadas a explicar eventos específicos, esclarecer os desvios em relação ao desempenho padrão ou as razões de ocorrência de um determinado resultado (BRASIL, 2010).

Destarte, a elaboração das questões de auditoria, tiveram como norte os problemas descritos na seção 4.2.4, que permitiram a proposição de novos indicadores de desempenho para os mesmos. No quadro a seguir apresentamos as questões de auditoria, a serem respondidas na fase de execução, as quais se caracterizam, essencialmente, como normativas.

Quadro 22 – Questões da auditoria operacional do ensino

Objetivo Estratégico/ Indicador de Desempenho	Questão de Auditoria
(OE07 / ID01) Implantar as Políticas Institucionais de Ensino / Número de docentes com curso de formação pedagógica realizado.	O programa de formação pedagógica de docentes do Instituto Federal de Sergipe tem alcançado as metas estabelecidas anualmente?
(OE08 / ID01) Promover a inserção profissional do aluno e do egresso ao mercado do trabalho / Percentual de discentes encaminhados, acompanhados e com boa avaliação no estágio.	As ações de inserção profissional do aluno no mercado de trabalho, através da ampliação, acompanhamento e avaliação do estágio, têm atingido as metas anuais?
(OE09 / ID01) Diversificar a oferta de cursos em diferentes níveis e modalidades de ensino / Percentual de cursos ofertados com base na verticalização de ensino.	As ações de ampliação da oferta de cursos, com foco na verticalização do ensino, têm alcançado as metas anuais?

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Após a definição das questões de auditoria, passamos para **especificação dos critérios de auditoria e elaboração da matriz de planejamento**.

Critérios de auditoria são padrões de desempenho ou referências usadas para avaliar o objeto de auditoria. No contexto da auditoria operacional, são utilizados para medir economicidade, eficiência, eficácia e efetividade desse objeto (BRASIL, 2010; INTOSAI, 2017a).

Representam o **estado ideal ou desejável** daquilo que se examina e oferecem o contexto para se **avaliar as evidências e compreender os achados, conclusões e recomendações da auditoria**. Da comparação entre o critério e a situação existente (condição) são gerados os achados de auditoria. Portanto, **critério representa a expectativa razoável e fundamentada do que “deveria ser”**, as melhores práticas e *benchmarks* contra os quais o desempenho é comparado ou avaliado (BRASIL, 2010, p. 30). (grifo nosso)

Os critérios podem ser qualitativos ou quantitativos, podem ser gerais ou específicos, com foco no “dever ser” de acordo com as leis, regulamentos ou objetivos; no que é “esperado” de acordo com princípios sólidos, conhecimento científico e melhores práticas; ou naquilo que “poderia ser” (dadas melhores condições) (INTOSAI, 2017a).

Ademais, segundo a Intosai (2017a), a despeito da necessidade de discussão dos critérios com a entidade auditada, a seleção de critérios adequados é responsabilidade do auditor.

Entre as fontes que podem ser empregadas para a definição de critérios de auditoria, estão a) **leis e regulamentos que regem o funcionamento da entidade auditada**; b) decisões tomadas pelo Poder Legislativo ou Executivo; c) **referências a comparações históricas e comparações com a melhor prática**; d) normas e valores profissionais; e) **indicadores-chave de desempenho estabelecidos pela entidade auditada ou pela Administração**; f) opinião de especialista independente; g) critérios utilizados em auditorias similares ou empregados por outras Entidades de Fiscalização Superior (EFS); h) organizações que realizem atividades semelhantes ou tenham programas similares; i) bibliografia especializada (BRASIL, 2010). O destaque em negrito se refere aos principais critérios adotados nesse projeto.

Isto posto, o próximo passo é a elaboração da **matriz de planejamento**, que corresponde ao quadro resumo das informações relevantes do planejamento da auditoria. A matriz, a seguir, foi baseada no modelo adotado pelo TCU (BRASIL, 2010).

Quadro 23 – Matriz de planejamento da auditoria operacional do ensino

Questão de auditoria	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
O programa de formação pedagógica de docentes do Instituto Federal de Sergipe tem alcançado as metas estabelecidas anualmente?	<ul style="list-style-type: none"> - Relação de docentes que não possuem o curso de formação pedagógica, por <i>campi</i>; - Editais de seleção de profissionais internos e/ou externos habilitados, para ofertar o curso de Formação Pedagógica; - Cursos ofertados por ano; - Quantidade de docentes capacitados, de acordo com as metas estabelecidas no planejamento estratégico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentação legal e institucional produzida pela PROEN; - Planejamento Estratégico (PDI) e Planos Anuais de Trabalho (PATs); - Docentes capacitados/qualificados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa documental; - Aplicação de questionários com docentes capacitados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental; - Análise de conteúdo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informações prestadas de maneira incompleta e/ou incorreta; - Indefinição de metas claras, mensuráveis e apropriadas; - Dificuldades de acesso à população pesquisada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se o programa de formação pedagógica de docentes tem atingido as metas estabelecidas anualmente; - Se as metas definidas pela Gestão Estratégica do ensino são claras, mensuráveis e apropriadas.
As ações de inserção profissional do aluno no mercado de trabalho, através da ampliação, acompanhamento e avaliação do estágio, têm	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos das ações de promoção, junto as organizações públicas e privadas, que visam a manutenção, criação e ampliação das oportunidades de estágio; 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentação legal e institucional produzida pela DIAE, CGE, NAEs, Coordenação dos cursos, Parte Concedente e Estagiários; 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa documental; - Aplicação de questionários com Estagiários, Professor Orientador e Supervisor do Estágio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental; - Análise de conteúdo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informações prestadas de maneira incompleta e/ou incorreta; - Indefinição de metas claras, mensuráveis e apropriadas; 	<ul style="list-style-type: none"> - Se as ações de apoio ao estágio, previstas na Política de Assistência Estudantil, tem atingido as metas estabelecidas anualmente;

atingido as metas anuais?	<ul style="list-style-type: none"> - Termos de convênio firmados entre o IFS e as partes concedentes; - Relação de discentes encaminhados para estágio; - Plano de Atividades do Estágio; -Relatórios de acompanhamento dos estagiários; - Termo de realização de estágio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento Estratégico (PDI) e Planos Anuais de Trabalho (PATs); - Estagiários, Professor Orientador e Supervisor do Estágio. 			<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldades de acesso à população pesquisada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se as metas definidas pela Gestão Estratégica do ensino são claras, mensuráveis e apropriadas.
As ações de ampliação da oferta de cursos, com foco na verticalização do ensino, têm alcançado as metas anuais?	<ul style="list-style-type: none"> - Matriz de verticalização aprovada pelo Conselho Superior; - Atas das reuniões entre a PROEN e os <i>campi</i>; - Planejamento para abertura de novos cursos; - Projeto Pedagógico dos cursos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Resoluções do Conselho Superior; - Documentação legal e institucional produzida pela PROEN e pelos <i>campi</i>; - Planejamento Estratégico (PDI) e Planos Anuais de Trabalho (PATs); 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa documental; 	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental; 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência da matriz de verticalização; - Informações prestadas de maneira incompleta e/ou incorreta; - Indefinição de metas claras, mensuráveis e apropriadas; 	<ul style="list-style-type: none"> - Se as ações de ampliação da oferta de cursos, com foco na verticalização do ensino, têm atingido as metas estabelecidas anualmente; - Se as metas definidas pela Gestão Estratégica do ensino são claras, mensuráveis e apropriadas

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Como visto, a matriz de planejamento contém os elementos que se pretende realizar durante a auditoria. O propósito é auxiliar a elaboração conceitual do trabalho e a orientação da equipe na fase de execução, além de ser o principal instrumento de apoio à elaboração do projeto de auditoria (BRASIL, 2010). Nessa linha, a Intosai afirma que:

O objetivo de uma matriz de planejamento é tornar clara a viabilidade de se chegar a uma conclusão sobre o objetivo de auditoria e assegurar uma cadeia lógica de raciocínio e análise desde o objetivo de auditoria até os critérios e métodos utilizados. A matriz ajuda o auditor a impor um padrão lógico e disciplinado ao planejamento do trabalho e a garantir que todos os aspectos do objetivo de auditoria sejam considerados. Mais importante, a matriz de planejamento exige que o auditor esclareça, na fase de planejamento, contra quais fontes de evidência os critérios de auditoria podem ser testados (INTOSAI, 2019).

Ressalte-se que a matriz de planejamento é um instrumento flexível e o seu conteúdo pode ser atualizado ou modificado pela equipe à medida que o trabalho de auditoria progride (BRASIL, 2010).

Resta salientar que, uma vez aprovada no Plano Anual de Auditoria Interna do IFS, a ação de auditoria operacional no ensino deve ser realizada em momentos distintos, de acordo com cada Objetivo Estratégico do PDI, pois conforme visto na matriz de planejamento possuem objetivos, critérios, escopo e métodos distintos. Esta recomendação prevê uma maior apropriação da equipe com o objeto de auditoria.

Por fim, antes de iniciar a execução das auditorias, a equipe da Audint deverá: a) validar a matriz de planejamento – com o objetivo de colher críticas e sugestões para seu aprimoramento; b) elaborar os instrumentos de coleta de dados que serão utilizados durante a execução da auditoria; c) realizar o teste-piloto dos instrumentos de coleta de dados; d) elaborar o projeto de auditoria.

De acordo com o TCU, o projeto de auditoria é o resumo do trabalho a se realizar. “Portanto, o projeto conterá descrição sucinta do objeto de auditoria, objetivos do trabalho, questões a serem investigadas, procedimentos a serem desenvolvidos e resultados esperados com a realização da auditoria” (BRASIL, 2010, p. 34).

No que concerne as demais fases do processo de auditoria operacional (execução, relatório e monitoramento), apresentamos, a seguir, os procedimentos a serem adotados pela Auditoria Interna, através de uma agenda de implementação proposta (**Apêndice D**).

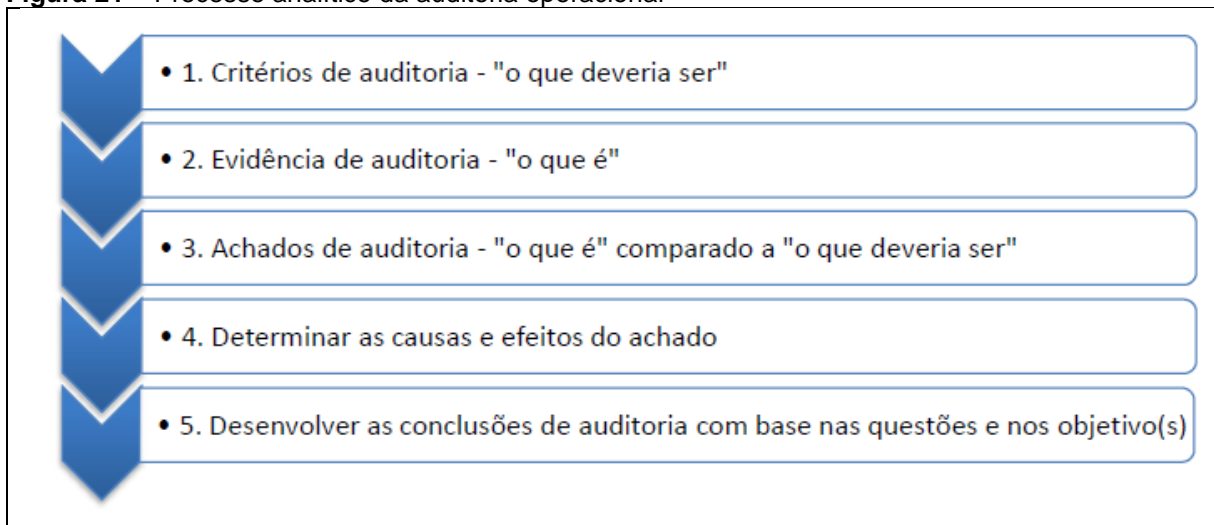
4.3.2 Execução

A etapa de execução do processo de auditoria consiste em obter evidência suficiente e apropriada para fundamentar os achados, chegar a conclusões em resposta aos objetivos e questões de auditoria e emitir recomendações (INTOSAI, 2017a).

Desse conceito, é relevante destacar a importância dos achados e das evidências, para o contexto da auditoria operacional. “Achado é a discrepância entre a situação existente e o critério. (...) Quando o critério é comparado com a situação existente, surge o achado de auditoria” (BRASIL, 2010, p. 35). As evidências, por sua vez, “são informações obtidas durante a auditoria e usadas para fundamentar os achados. (...) A equipe deve esforçar-se para obter evidências de diferentes fontes e de diversas naturezas, porque isso fortalecerá as conclusões” (BRASIL, 2010, p. 37).

A figura, a seguir, representa as etapas para se chegar as conclusões de auditoria:

Figura 21 – Processo analítico da auditoria operacional



Fonte: INTOSAI, 2019, p. 20.

Ademais, as principais atividades realizadas durante a execução são: a) desenvolvimento dos trabalhos de campo; b) análise dos dados coletados; c) elaboração da matriz de achados; d) validação da matriz de achados (BRASIL, 2010).

O trabalho de campo consiste na coleta de dados e informações definidos no planejamento de auditoria. Via de regra, os dados são coletados, interpretados e analisados simultaneamente (BRASIL, 2010).

Uma vez concluindo os trabalhos de coleta e análise de dados, as constatações e informações, bem como as propostas de conclusões e recomendações são registradas na matriz de achados, que é o instrumento que subsidiará a elaboração do relatório de auditoria (BRASIL, 2010).

Figura 22 – Modelo de matriz de achados

Questão de auditoria (repetir a questão da matriz de planejamento).

Situação encontrada	Critério	Achado			Boas práticas	Recomendações e determinações	Benefícios esperados
		Evidências e análises	Causas	Efeitos			
Constatações de maior relevância, identificadas na fase de execução.	Padrão usado para determinar se o objeto auditado atinge, excede ou está aquém do desempenho esperado.	Resultado da aplicação dos métodos de análise de dados e seu emprego na produção de evidências. De forma sucinta, devem ser indicadas as técnicas usadas para tratar as informações coleta das durante a execução e os resultados obtidos.	Podem ser relacionadas à operacionalização ou à concepção do objeto da auditoria, ou estar fora do controle ou da influência do gestor. A identificação de causas requer evidências e análises robustas. As deliberações conterão as medidas consideradas necessárias para sanear as causas do desempenho insuficiente.	Consequências relacionadas às causas e aos correspondentes achados. Pode ser uma medida da relevância do achado.	Ações identificadas que comprovadamente levam a bom desempenho. Essas ações poderão subsidiar a proposta de recomendações e determinações.	Devem ser elaboradas de forma a tratar a origem dos problemas diagnosticados. Sugere-se parcimônia na quantidade de deliberações e priorização para solução dos principais problemas.	Melhorias que se esperam alcançar com a implementação das recomendações e determinações. Os benefícios podem ser quantitativos e qualitativos. Sempre que possível, quantificá-los.

Fonte: BRASIL, 2010, p. 41.

Da mesma forma que a matriz de planejamento, a matriz de achados deve ser validada pela equipe supervisora e pelos gestores do órgão auditado. No primeiro caso, o objetivo da validação é a verificar a coerência da matriz, acerca das conclusões da auditoria, da suficiência das evidências coletadas, da adequação das análises e da pertinência das propostas de encaminhamento. No segundo caso, a finalidade é apresentar o resultado da etapa realizada, visando obter o comprometimento do gestor (BRASIL, 2010).

4.3.3 Relatório

“O relatório é o principal produto da auditoria. É o instrumento formal e técnico por intermédio do qual a equipe comunica o objetivo e as questões de auditoria, a metodologia usada, os achados, as conclusões e a proposta de encaminhamento” (BRASIL, 2010, p. 43).

Conforme a Intosai (2019), o relatório de auditoria possui os objetivos de: a) comunicar os resultados da auditoria aos usuários previstos; b) tornar os resultados

menos suscetíveis a mal-entendidos; c) dar transparência dos resultados à sociedade; d) facilitar o monitoramento.

Ainda de acordo com a Intosai (2019), é papel do auditor fornecer relatórios completos, convincentes, tempestivos, de fácil leitura e equilibrados.

Para que o relatório seja completo, o auditor deverá descrever os objetivos, o escopo e a metodologia utilizada para responder as questões de auditoria, bem como apresentar evidência suficiente e apropriada para sustentar os achados e as conclusões (INTOSAI, 2019). Minimamente, o relatório de auditoria operacional deve conter: o objeto, o(s) objetivo(s) e/ou as questões de auditoria, os critérios de auditoria e as suas fontes, os métodos específicos de auditoria para coleta e análise de dados aplicados, o período de tempo abrangido, as fontes de dados, as limitações dos dados utilizados, os achados de auditoria, as conclusões e, caso haja alguma, as recomendações (INTOSAI, 2017b).

Para que o relatório seja convincente, o auditor deve seguir um fluxo lógico com achados, conclusões e recomendações relacionadas às questões, objetivos e critérios da auditoria, apresentando-os de forma persuasiva e objetiva (INTOSAI, 2019). “A precisão assegura aos leitores que o que é relatado é crível e confiável” (INTOSAI, 2017b).

O relatório deve ser tempestivo para que as entidades auditadas possam adotar as melhorias necessárias a tempo de responder às necessidades dos usuários (INTOSAI, 2019).

Além do mais, o relatório de auditoria operacional deve ser claro, conciso lógico e focado no tema, para transmitir melhor a mensagem e agregar valor efetivo aos seus destinatários (INTOSAI, 2017b; INTOSAI, 2019).

Por fim, o relatório deve ser equilibrado, ou seja, deve ser imparcial em termos de conteúdo e de tom (INTOSAI, 2017b). Para tanto, “o auditor precisa explicar os efeitos/impactos dos problemas no relatório de auditoria, pois isso permitirá que o leitor entenda melhor a importância do problema. Isso, por sua vez, incentivará ações corretivas e levará a melhorias por parte da entidade auditada” (INTOSAI, 2019, p. 28).

Ademais, o TCU orienta que a elaboração do relatório de auditoria deve ser considerado como um processo contínuo, no qual o auditor formula, testa e revisa as ideias sobre o objeto de auditoria, ou seja, “ao longo de todas as fases da auditoria, a ênfase deve estar na produção do relatório final” (BRASIL, 2010, p. 44). E destaca a

matriz de achados como principal instrumento de apoio à elaboração do relatório. “A matriz é a representação sintética dos resultados da auditoria, que serão desenvolvidos no relatório” (BRASIL, 2010, p. 48).

Relativamente às recomendações, o auditor deve trabalhar para que estas sejam capazes de contribuir significativamente para sanar as deficiências ou problemas identificados pela auditoria (INTOSAI, 2019). Além disso, para que sejam construtivas, as recomendações devem:

(...)

- b) ser práticas e agregar valor;
- c) ser bem fundamentadas e decorrer logicamente dos achados e conclusões;
- d) ser formuladas de tal modo a evitar obviedades ou a simples inversão das conclusões de auditoria;
- e) não ser muito genéricas nem detalhadas demais. Recomendações genéricas normalmente correm o risco de não agregar valor, enquanto recomendações muito detalhadas podem restringir a liberdade da entidade auditada;
- f) ser possíveis de implementar sem recursos adicionais;
- g) indicar claramente as ações recomendadas e quem é responsável por executar as ações;
- h) ser dirigidas às entidades com responsabilidade e competência para implementá-las (INTOSAI, 2019, p. 29).

Antes de tornar público, um relatório preliminar é disponibilizado ao auditado, a fim de que o mesmo seja examinado e o gestor apresente seus comentários acerca dos achados, conclusões e propostas de encaminhamento (BRASIL, 2010). A Intosai destaca que a oportunidade de ouvir o gestor “ajuda a garantir que a base factual das descrições do relatório é precisa e imparcial, e que as análises são exaustivas e tratam a causa dos problemas identificados” (INTOSAI, 2019, p. 30).

Nesse sentido, ao relatório final será acrescida a análise dos comentários dos gestores, no qual “a equipe de auditoria avaliará a necessidade de rever pontos do relatório ou apresentará argumentos para manter posições discordantes dos gestores” (BRASIL, 2010, p. 50).

Após os ajustes necessários, o relatório deverá estar acessível ao público e as partes interessadas, resguardadas as informações que possuem natureza sensível ou confidencial (INTOSAI, 2019).

4.3.4 Monitoramento

O processo de auditoria não se encerra com a publicação do relatório. Após a etapa de divulgação, se inicia a etapa de monitoramento do impacto da auditoria (INTOSAI, 2019). Nessa linha, a Intosai define o monitoramento como sendo “a análise feita pelo auditor das ações corretivas adotadas pela entidade auditada ou outra parte responsável, com base nos resultados da auditoria operacional” (INTOSAI, 2017a, p. 16).

Nesse sentido, o principal objetivo do monitoramento é “aumentar a probabilidade de resolução dos problemas identificados durante a auditoria, seja pela implementação das deliberações ou pela adoção de outras medidas de iniciativa do gestor” (BRASIL, 2010, p. 53). Ademais, o monitoramento permite: a) identificar as dificuldades enfrentadas pelo gestor para solucionar os problemas apontados; b) avaliar a qualidade das auditorias; c) identificar oportunidades de aperfeiçoamento, de aprendizado e de quantificação de benefícios; d) subsidiar o processo de seleção de novos objetos de auditoria (BRASIL, 2010).

A operacionalização do monitoramento se dará através do plano de ação elaborado pelo gestor, o qual deverá conter um cronograma em que são definidos responsáveis, atividades e prazos para a implementação das deliberações (BRASIL, 2010).

Recomenda-se que o plano de ação **inclua campo para registro dos benefícios previstos após a implementação das deliberações**. São estes que, em última análise, **justificam a realização das auditorias operacionais**. Os benefícios devem ser estimados junto aos gestores, ainda durante a auditoria. Podem implicar **redução de despesas, aumento de receitas, eliminação de desperdícios, melhoria de desempenho**. Também é possível obter benefícios não financeiros, tais como: **melhorias organizacionais, aperfeiçoamento de controles internos, benefícios sociais e econômicos, redução do sentimento de impunidade, aumento do sentimento de cidadania** (BRASIL, 2010, p. 53). (grifo nosso)

O resultado dessa etapa do processo de auditoria é consolidado através de relatório de monitoramento, que tem como objetivo apresentar a situação de implementação das deliberações, demonstrar o benefício efetivo decorrente da implementação e mensurar o custo/benefício da auditoria (BRASIL, 2010).

A fase de monitoramento é o desfecho do ciclo da auditoria operacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado teve como objetivo propor um projeto que implemente a auditoria operacional no Instituto Federal de Sergipe, para a atividade de ensino, haja vista o diagnóstico da ausência desse tipo de trabalho nas ações desenvolvidas pela Unidade de Auditoria Interna da entidade.

Esse diagnóstico inicial foi reforçado no capítulo 3, quando apresentamos a forma de atuação da Audint/IFS nos últimos anos (2014-2018), a partir da análise do ciclo do processo de auditoria, desenhado no Manual da Auditoria Interna do IFS, e da avaliação dos trabalhos realizados nesse período, com destaque para os voltados à área de ensino. Apesar de se verificar uma evolução, com ações de avaliação dos controles internos da gestão, os trabalhos se restringiram as auditorias da conformidade.

Ressalte-se que, enquanto a auditoria de conformidade possui como foco a análise da legalidade dos atos administrativos, a auditoria operacional se preocupa com o desempenho da gestão, promovendo seu aperfeiçoamento, através da análise dos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, em nível de entidade, política, programa, processo ou atividade.

Com a finalidade de alcançar o objetivo geral, foram propostos quatro objetivos específicos: a) avaliar a pertinência dos indicadores de desempenho propostos no PDI para aferir os resultados da atividade de ensino; b) propor novos indicadores em consonância com as metas propostas no PDI e que avaliem o desempenho da atividade de ensino, na dimensão da eficácia; c) definir a forma de operacionalização dos indicadores e os responsáveis pela sua produção; e d) elaborar o processo de auditoria operacional para a atividade de ensino.

Para atender aos objetivos específicos foram realizadas entrevistas com os gestores do núcleo estratégico da área de ensino e do Núcleo de Análises Econômicas – NAEC/PRODIN, os quais responderam questões voltadas ao desempenho da gestão de ensino, em face dos objetivos estratégicos previstos no PDI, permitindo, desta feita, a identificação da percepção dos mesmos acerca do objeto de auditoria. Além disso, foram coletadas informações através da documentação legal e institucional, a exemplo do Estatuto, Regimentos Internos e demais normativos ligados ao ensino, no IFS.

A análise dos dados coletados permitiu compreender os objetivos previstos no PDI, as estratégias de atuação (ações desenvolvidas, metas fixadas, procedimentos, bens e serviços ofertados e benefícios proporcionados), a estrutura organizacional, bem como os processos gerenciais e as bases de dados existentes no ensino.

Quanto a pertinência dos indicadores foi possível constatar a dificuldade dos gestores em medir os resultados das ações planejadas, através da elaboração de indicadores próprios que contribuíssem para a tomada de decisão.

Nesse sentido, para proposição de novos indicadores foram adotados os fundamentos da ferramenta de mapeamento de produtos, que é uma técnica vinculada a criação e avaliação dos indicadores de desempenho. A partir da identificação dos principais produtos do ensino, em face da análise das entrevistas dos gestores, foram propostos novos indicadores de desempenho para os objetivos estratégicos do PDI, com foco na dimensão da eficácia.

Concomitantemente a construção dos indicadores, foi possível definir as competências dos atores envolvidos com a produção de indicadores de desempenho, através de consulta à literatura especializada e a base legal da área de ensino, a exemplo de leis, decretos, resoluções, bem como os instrumentos internos do IFS, a exemplo do Estatuto, Regimentos Internos e Instruções Normativas.

Ademais, avançamos no sentido de compor o processo de auditoria operacional para a atividade de ensino, por meio de um ciclo que compreende as etapas de planejamento, execução, relatório e monitoramento. A elaboração do processo teve como norte o Manual de Auditoria Operacional do TCU e as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), desenvolvidos pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

No que concerne as etapas do processo de auditoria operacional no ensino, o projeto avançou pela fase de planejamento até a proposição da matriz de planejamento que é o instrumento que orienta a equipe de auditoria durante a fase execução.

Para as demais etapas do processo (execução, relatório e monitoramento) foram apresentados os fundamentos e princípios que devem ser observados pela Audint, a partir da agenda de implementação proposta (Apêndice D).

Ao concluir essas análises, considerou-se atingidos os objetivos específicos e, conseqüentemente o objetivo geral.

Ademais, destacamos como limitações do projeto os seguintes pontos: ausência de interlocução direta, através de entrevista, com os membros da Auditoria Interna, para compreender as limitações que impõem a realização da auditoria operacional na Instituição; proposição dos indicadores de desempenho limitados a dimensão da eficácia, bem como a ausência de discussão dos indicadores com os atores do ensino, em face do cronograma do projeto; por fim, também em face do tempo, não foi possível avançar para as demais fases do processo de auditoria operacional, em especial os trabalhos de campo da etapa de execução.

Logo, sugere-se a realização de novos estudos/trabalhos no sentido de aplicar as limitações dispostas.

Por fim, espera-se que a implementação do modelo de auditoria operacional para a área de ensino, contribua para a evolução das atividades desenvolvidas pela Auditoria Interna do IFS, bem como para o aperfeiçoamento da gestão de ensino da entidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Auditoria operacional: conceito, proposta e crítica. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 1, p. 42-59, jan/abr 2012.

ALVES, Helder. **Auditoria operacional no setor público brasileiro: particularidades e desafios**. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. MPGPP: Trabalhos Individuais, 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17703/PaperIndividual_MPGPP_AuditoriaOperacional_HelderAlves_VF_protocolado_ajustado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 16 de abr. 2019.

ARAUJO, I. D. P. S. **Introdução à auditoria operacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ARAUJO, Maria Arlete Duarte de. Responsabilização na administração pública: limites e possibilidades do gestor público. In: Paulo Cesar Medeiros e Evelyn Levy. (Org.). **Construindo uma Nova Gestão Pública**. Natal: Escola de Governo – SEARH/RN, 2010, v., p. 135-162.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 2, p. 5-35, abr./jun. 2002.

BASTOS, Glória M. Merola da Costa. A experiência do Tribunal de Contas da União em Auditoria Operacional e Avaliação de Programas Governamentais. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 33, n. 92, p. 28-37, abr/jun 2002.

BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1135-1163, out. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016**. Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016 MF MPDG. Brasília, Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>. Acesso em: 05 mar. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1969]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

_____. Instrução Normativa n.º 01, de 6 de abril de 2001. **Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de**

Controle Interno do Poder Executivo Federal. Ministério da Fazenda - Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI). Brasília, 2001.

_____. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão nº 3455/2014.** Relator: Min. Bruno Dantas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A3455%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=5fcbf1b0-bf0e-11ea-bc89-477aee9bbe05>. Acesso em: 23 abr. 2019.

_____. Controladoria-Geral da União. **Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo.** Brasília, 2015a.

_____. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 24, de 17 de novembro de 2015.** Dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), os trabalhos de auditoria realizados pelas unidades de auditoria interna e o Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT) e dá outras providências. Brasília, CGU, 2015b.

_____. Ministério da Educação. **Manual para cálculo dos indicadores de gestão das Instituições da Rede Federal de EPCT:** Indicadores, definições, fórmulas de cálculo e critérios de agregação. Brasília: MEC, 2016b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Relatório anual de análise dos indicadores de gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: Exercício 2018.** Brasília: MEC, 2019b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=117321-caderno-de-indicadores-2019-tcu&category_slug=julho-2019-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 29 fev. 2020.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.** Brasília: MEC, 2015c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação).** Brasília: MEC, 2019d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=135951-rcp002-19&category_slug=dezembro-2019-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 16 mar. 2020.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017. Aprova o Referencial Técnico da Atividade**

de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília: CGU, 2017a.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Instrução Normativa nº 8, de 6 de dezembro de 2017. **Aprova o Manual de orientações técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.** Brasília: CGU, 2017b.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Instrução Normativa nº 9, de 9 de outubro de 2018. **Dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT e sobre o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna - RAINT das Unidades de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.** Brasília: CGU, 2018b.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Avaliação dos indicadores de gestão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.** Relatório nº 201702018. Brasília: CGU, 2018c. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11549.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

_____. Controladoria Geral da União. Controladoria Regional da União no Estado de Sergipe. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601456.** Aracaju (SE): CGU-Regional/SE, 2016c. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/8851.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

_____. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).** Brasília, nov. 1995.

_____. 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.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 set. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm>. Acesso em: 05 fev. 2019.

_____. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. **Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2008a. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm>. Acesso em: 05 fev. 2019.

_____. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. **Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória no 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 set. 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm>. Acesso em: 22 mar. 2020.

_____. Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. **Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12772compilado.htm>. Acesso em: 2 mar. 2020.

_____. Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.** Brasília, DF, 30 dez. 2019c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10195.htm>. Acesso em 05 de fev. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional.** 3. ed. Brasília: TCU, 2010. 71 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias.** Brasília: TCU, 2011. 29 p.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública /** Coordenação de documentação e Informação – Brasília: MP, 2018a. 3ª Edição, 36p.:il. Color.

_____. Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jan. 2019a, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13808.htm>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, Número 4, out/dez 1999.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GOMIDE, A. Elementos para a reforma do Estado e da administração pública no Brasil do século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 1. Brasília: Ipea, 2011, p. 33-39.

CARTAXO, A. N. S. **Auditoria por resultados: uma proposta metodológica**. 2015. 129 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto para discussão 2319. IPEA, Brasília, agosto de 2017.

CAVALCANTE DE OLIVEIRA, Blenda. **O trabalho docente na verticalização do Instituto Federal de Brasília**. 2016. 170 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, 2016.

CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e Controladoria no setor público: Fortalecimentos dos Controles internos – com jurisprudência do TCU** – Curitiba: Juruá, 2009.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.5, p.969-92. set./out. 2003.

CUNHA, Gláucia da. **Auditoria operacional no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: proposta de estrutura básica, conceitos e aplicações em um manual**. 2017. 266 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis.

CUNHA, M. C. M. S. Auditoria operacional no setor público federal. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**. v. 2 n. 2. 1997.

CUNHA, Silvan Freire da. **Licitações Sustentáveis: construção de um modelo de gestão para as compras públicas no âmbito do IFPB – Campus Campina Grande**. 2018. 147 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

FLEISCHMANN, Roberto Silveira. **Auditoria Operacional no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: práticas atuais e perspectivas de avanços**. 2017. 248 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

FLEISCHMANN, Roberto Silveira. Auditoria operacional: uma nova classificação para os resultados de seus monitoramentos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 23-44, dez. 2018.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Da Nova Gestão Pública à Nova Governança Pública: as novas exigências de profissionalização da função pública. In: **Anales del XIX Congreso Internacional del Clad**, 2014. Caracas: Clad, 2014. v. 1. p. 1-16.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GREY, Philippe de Faria Corrêa. **A avaliação de impacto de políticas públicas e a contribuição das auditorias internas dos Institutos Federais para a sua consecução: um estudo a partir da execução do PNAES no Campus São Borja do Instituto Federal Farroupilha**. 2018. 160 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pampa, São Borja.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. rev. e ampl., 2. Tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HENRIQUES, André Guilhon. Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa. **Auditoria Operacional – Unidades Técnicas de Auditoria. Unidade 2 – Técnicas de auditoria – mapa de produtos**. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/tv-tcu/mapa-de-produtos.htm>>. Acesso em: 22 de abr. 2020.

IFS. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 12, de 19 de agosto de 2009. **Aprova, Ad Referendum, o Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 ago. 2009. Seção 1. p. 9.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 59, de 13 de dezembro de 2013. **Aprova o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2014 – do IFS**. Aracaju: Reitoria IFS, 2013. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/audint/images/Documentos/PAINT_2014.pdf>. Acesso em: 08 de abr. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. **Relatório Anual das Atividades desenvolvidas pela Auditoria Interna do IFS**, concernentes ao exercício de 2014. Aracaju: Reitoria IFS, 2014a. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/audint/images/Documentos/RAINT_2014.pdf>. Acesso em: 12 de mar. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 95, de 26 de dezembro de 2014. **Aprova Ad referendum o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2015 do IFS**. Aracaju: Reitoria IFS, 2014b. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/audint/images/Documentos/PAINT_2015.pdf>. Acesso em: 08 de abr. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 29, de 27 de fevereiro de 2015. **Aprova ad referendum o Regimento Interno da Auditoria Interna do IFS.** Aracaju: Reitoria IFS, 2015a. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/arquivos/Audint/Regimento_Interno_da_Audint.pdf>. Acesso em: 08 de abr. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 67, de 21 de dezembro de 2015. **Aprova Ad referendum o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2016 do IFS.** Aracaju: Reitoria IFS, 2015b. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/audint/images/Documentos/PAINT_2016.pdf>. Acesso em: 08 de abr. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 70, de 21 de dezembro de 2016. **Aprova Ad referendum o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2017 do IFS.** Aracaju: Reitoria IFS, 2016a. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/audint/images/Documentos/PAINT_2017.pdf>. Acesso em: 08 de abr. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 39, de 11 de abril de 2016. **Aprova Ad referendum o Regimento Interno da Reitoria do IFS.** Aracaju: Reitoria IFS, 2016b. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/reitoria/2013/conselho_superior/estatuto/CS_53_-_Referenda_a_Resolu%C3%A7%C3%A3o_39.2016_que_aprovou_Ad_Referendum_o_Regimento_Interno_da_Reitoria.pdf>. Acesso em: 08 de abr. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. **Estrutura Organizacional do IFS.** Aracaju: Reitoria IFS, 2017a. Disponível em: <<http://www.ifs.edu.br/institucional/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 10 de jun. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 49, de 14 de dezembro de 2017. **Aprova Ad referendum o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2018 do IFS.** Aracaju: Reitoria IFS, 2017b. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/audint/images/Documentos/PAINT_IFS_2018_-_Aprovado_pela__Res._49-2017-CS.pdf>. Acesso em: 08 de abr. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 06, de 27 de janeiro de 2017. **Aprova o Manual de Auditoria Interna do IFS.** Aracaju: Reitoria IFS, 2017c. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/audint/images/Documentos/Manual_de_Auditora_Interna_do_IFS.pdf>. Acesso em: 08 de abr. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 37, de 16 de agosto de 2017. **Aprova a Política de Assistência Estudantil do IFS.** Aracaju: Reitoria IFS, 2017d. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/arquivos/Diae/CS_37_-_Aprova_a_Pol%C3%ADtica_de_Assistencia_Estudantil_do_IFS__com_Normas_Anexas.pdf>. Acesso em: 01 de mar. 2020.

_____. Núcleo de Análises Econômica – NAEC. **Metodologia – Estudo de mercado para abertura de cursos no IFS**. Aracaju: Reitoria IFS, 2017e. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/prodin/2018/NAEC/Estudos_de_Mercado/Metodologia_Estudo_de_Mercado_para_abertura_de_cursos_no_IFS.pdf>. Acesso em: 22 de mar. 2020.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Aracaju: Reitoria IFS, 2018a. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/prodin/2018/RELATORIO_DE_GESTAO_-EXERCICIO_2017.pdf>. Acesso em: 27 de abr. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução do Conselho Superior nº 24, de 18 de maio de 2018. **Aprova a reformulação do Regulamento Interno de Estágio dos Estudantes do IFS**. Aracaju: Reitoria IFS, 2018b. Disponível em: <https://sigrh.ifs.edu.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf>. Acesso em: 25 de mar. 2020.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 08, de 19 de fevereiro de 2019. **Aprova Ad referendum o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2019 do IFS**. Aracaju: Reitoria IFS, 2019a. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/arquivos/Audint/CS_08_-_Aprova_Ad_Referendum_PAINT_2019_IFS.pdf>. Acesso em: 08 de abr. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Resolução nº 31, de 25 de novembro de 2019. **Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS) para o quinquênio 2020-2024**. Aracaju: Reitoria IFS, 2019b. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/prodin/2019/CS_31_-_Aprova_o_Plano_de_Developolvimento_Institucional_-_PDI_2020-2024.pdf>. Acesso em: 30 de dez. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. **Relatório de Gestão do Exercício de 2018**. Aracaju: Reitoria IFS, 2019c. Disponível em: <<http://www.ifs.edu.br/images/gestao2018.pdf>>. Acesso em: 10 de jun. 2019.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Portaria nº 2187, de 18 de julho de 2019. **Aprova a versão 3.0 da Instrução Normativa 01/2015/PRODIN, que dispõe sobre a elaboração do Planejamento Estratégico e do Plano Anual de Trabalho (PAT) do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe – IFS**. Aracaju: Reitoria IFS, 2019d. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/prodin/2019/Portaria___aprova%C3%A7%C3%A3o_d_a_3_vers%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 06 de mar. 2020.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. **Plano Anual de Trabalho (PAT/2020)**. Aracaju: Reitoria IFS, 2020a. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/prodin/2020/PLANO_ANUAL_DE_TRABALHO_2020.pdf>. Acesso em: 06 de mar. 2020.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. **I Pesquisa Geral com Egressos dos Cursos de Nível Superior**. Aracaju: Reitoria IFS, 2020b. Disponível em: <<http://www.ifs.edu.br/relatorios-cpa/egressos/8619-egressos-2018>>. Acesso em: 22 de mar. 2020.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe. Portaria nº 1215, de 24 de abril de 2020. **Aprovar a Instrução Normativa 02/2020/PROEN, que define normas sobre a elaboração e a reformulação de Projetos Pedagógicos de Cursos (PPCs), e sobre a suspensão ou extinção de oferta de curso no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe - IFS**. Aracaju: Reitoria IFS, 2020c. Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/images/arquivos/Proen/Documentos_Internos/informativo_1215_2020.pdf>. Acesso em: 21 de mai. 2020.

KUBO, Itamar Kiyoshi da Silva. **Elaboração de planos de ação para a realização de auditorias operacionais: uma proposta de aplicação da ferramenta 5W2H**. 2019. 67 f. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, jurisprudência e questões de concursos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LIMA, André Vinícius Gregório. **Projeto de intervenção na gestão e fiscalização dos contratos administrativos de terceirização de mão de obra da UFRN**. 2017. 117 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal.

LIMA, Giovana Daniela de. **Balanced Scorecard como framework para as atividades de auditoria operacional em Instituições Federais de Ensino Superior**. 2018. 117 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras, Lavras.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 17, n. 60, jan. 2012.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Diferenciais inovadores na formação de professores para a educação profissional. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 8-22, jul. 2015. ISSN 2447-1801. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/2862>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional nº 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v.4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MATSUMOTO, Marília Cristyne Souto Galvão Barros. **Unidades de auditoria interna como instrumento de avaliação do desempenho organizacional da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica da Região Nordeste**. 2019. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Alagoas, Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Maceió.

MARX, C. A. **A CGU e a Dualidade do Papel do Controle Interno no Brasil**. 2015. 95 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

MORAES, Gustavo Henrique. **Identidade de Escola Técnica vs. Vontade de Universidade – A formação da Identidade dos Institutos Federais**. 2016. 356 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

NUNES, Joaquim Moreira; INFANTE, Maria (Orgs.). Pesquisa-ação: uma metodologia de consultoria. Escola Politécnica de Saúde de Joaquim Venâncio **Formação de pessoal de nível médio para a saúde: desafios e perspectivas** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1996. 224 p. ISBN 85-85676-27-2. ISBN 85-85676-27-2. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

OLIVIERI, Cecília. O Sistema de Controle Interno do Executivo Federal Brasileiro: A Construção Institucional do Controle Político da Burocracia. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 27**. Anais. 2009. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_27/o_sistema_de_controle_interno_do_executivo_federal_brasileiro.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (Intosai). **Issai 100: princípios fundamentais de auditoria do setor público**. Tradução de Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

_____. **Issai 300: princípios fundamentais de auditoria operacional**. Tradução de Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2017a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

_____. **Issai 3000: norma para auditoria operacional**. Tradução de Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2017b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

_____. **Issai 3200: orientações para o processo de auditoria operacional**. Tradução de Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

PACHECO, Eliezer Moreira. **Os institutos federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Natal/RN: IFRN, 2010.

PESSOA, Valdson de Araújo. **Governança Pública na UFRN: uma proposta de melhoria a partir do fortalecimento da função de auditoria interna**. 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. 1ª Ed. – 4ª reimpressão. São Paulo: Atlas, 2009.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

POLLITT, Christopher *et al.* **Desempenho ou legalidade? auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 362 p.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 19, p. 111-121, nov. 2002.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial**, Texto para Discussão no 17, Brasília: MARE/ENAP, 1997.

ROCHA, A. C.; QUINTIERE, M. M. R. **Auditoria Governamental: uma abordagem metodológica da Auditoria de Gestão**. 1. ed. (2008), Curitiba: Juruá, 2ª reimpr., 2010, 170p.

ROCHA-DE-OLIVEIRA, Sidinei; PICCININI, Valmiria Carolina. Uma análise sobre a inserção profissional de estudantes de administração no Brasil. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 44-75, abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712012000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 mar. 2020.

RODRIGUES, Rubens Carlos. **A atuação da Auditoria Interna nas Universidades Federais Brasileiras**. 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n.12, 2016.

SANTOS, Marcos Roberto dos. **Institucionalização da função auditoria interna singular em Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras**. 2018. 119 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

SCHMITZ, João Clovis. **Os Desafios Gerenciais das Unidades de Auditoria Interna das Instituições Federais de Ensino Superior**. 2017. 160 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SERPA, Thais Schmitz. **Proposta de modelo de auditoria operacional participativa para o TCE/SC**. 2017. 111 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

SILVA, Francisco Junior Ferreira da. **Inovação no processo de auditoria operacional como instrumento de modernização de políticas públicas regionais: um estudo de caso em uma Corte de Contas da Amazônia**. 2016. 95 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho.

SILVA, Helayne Rodrigues da. **Avaliação de Políticas Públicas: um estudo sobre Auditoria de Desempenho no Tribunal de Contas da União Brasileiro**. 2015. 123 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.

SILVA, Moacir Marques da. **Curso de auditoria governamental: de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria Pública aprovadas pela INTOSAI**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SOUZA, Débora Cristiane Barreto de. **Fortalecimento do Controle Interno Governamental: Diagnóstico e Propostas para a Controladoria Geral do Estado do RN**. 2014. 98 f. Proposta de Intervenção (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

VASCONCELOS, Caio Castelliano de. Auditoria Operacional do TCU e Efetividade das Políticas Públicas: Natureza do Controle e Repercussões para a Administração. In: CARDOSO JR., José Celso; PIRES, Roberto (Org.). **Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011, p. 215-228.

VIEIRA, Fabiola Sulpino *et al.* **Políticas sociais e austeridade fiscal: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: CEBES, 2018. 64 p.

VIEIRA, Josimar *et al.* Formação continuada de professores da Educação Profissional: particularidades e ações necessárias. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, [s.l.], v. 4, n. 10, p.100-117, 27 fev. 2018. Disponível em: <<http://periodicos.uern.br/index.php/RECEI/article/view/2518>>. Acesso em: 16 mar. 2020.

APÊNDICE A – LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Logo abaixo trazemos o demonstrativo da pesquisa bibliográfica realizada no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes na qual foram adotados os seguintes parâmetros: a) recorte temporal – os estudos foram restritos aos trabalhos publicados no período posterior à plataforma sucupira, que se deu em meados de 2013, até setembro de 2019; b) critério temático – utilização dos indexadores “auditoria interna governamental” e “auditoria operacional”; c) conteúdo dos trabalhos – realizou-se a análise dos títulos, resumos e palavras-chaves, caso o estudo se aproximasse do tema proposto na presente pesquisa, lia-se a conclusão.

Quadro 24 – Resultado da pesquisa bibliográfica com o indexador “auditoria interna governamental”

INDEXADOR - "AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL" - TOTAL DE 4 RESULTADOS, APÓS A PLATAFORMA SUCUPIRA (A PARTIR DE 2013)					
Nº	AUTOR(ES)	TÍTULO	ANO	TIPO DE TRABALHO	OBSERVAÇÃO
1	GREY, PHILIPPE DE FARIA CORREA	A Avaliação de Impacto de Políticas Públicas e a contribuição das Auditorias Internas dos Institutos Federais para a sua consecução: um estudo a partir da execução do PNAES no Campus São Borja do Instituto Federal Farroupilha	2018	Dissertação	OK
2	SANTOS, MARCOS ROBERTO DOS	Institucionalização da função auditoria interna singular em Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras	2018	Dissertação	OK
3	PESSOA, VALDSON DE ARAUJO	Governança Pública na UFRN: uma proposta de melhoria a partir do fortalecimento da função de auditoria interna	2018	Dissertação	OK
4	SILVA, JOAO MARCELO DA	Auditoria Baseada em Riscos no processo de Transporte Nacional de cargas postais: um estudo de caso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	2018	Dissertação	O trabalho não guarda relação direta com o indexador

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

No Quadro 21, acima, foram identificados 4 (quatro) trabalhos que fizeram uso do indexador “auditoria interna governamental”, onde três deles foram selecionados dentro dos parâmetros adotados na pesquisa bibliográfica.

Quadro 25 – Resultado da pesquisa bibliográfica com o indexador “auditoria operacional”

INDEXADOR - "AUDITORIA OPERACIONAL" - TOTAL DE 27 RESULTADOS, APÓS A PLATAFORMA SUCUPIRA (A PARTIR DE 2013)					
Nº	AUTOR(ES)	TÍTULO	ANO	TIPO DE TRABALHO	OBSERVAÇÃO
1	JACINTHO, JOSE CARVALHO DE AVILA	Auditoria Operacional como ferramenta para aumento da competitividade e da lucratividade de operadores logísticos	2013	Dissertação	O trabalho não guarda relação direta com o indexador
2	LIMA, GIOVANA DANIELA DE	Balanced Scorecard como framework para as atividades de auditoria operacional em Instituições Federais de Ensino Superior	2018	Dissertação	OK
3	COUTO, DANIEL UCHOA COSTA	<i>Accountability</i> por resultados na Administração Pública: estudo de caso de auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	2014	Dissertação	O trabalho não possui divulgação autorizada
4	LISBOA, SIDNEI DE MOURA	Auditoria Operacional com uso da Gestão Baseada em Atividades – ABM: estudo em uma organização militar do Exército Brasileiro	2017	Dissertação	O trabalho não possui divulgação autorizada
5	FLEISCHMANN, ROBERTO SILVEIRA	Auditoria Operacional no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: práticas atuais e perspectivas de avanços	2017	Dissertação	OK
6	SERPA, THAIS SCHMITZ	Proposta de modelo de Auditoria Operacional participativa para o TCE/SC	2017	Dissertação	OK
7	CUNHA, GLAUCIA DA	Auditoria Operacional no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: proposta de estrutura básica, conceitos e aplicações em um manual	2017	Dissertação	OK
8	SILVA, FRANCISCO JUNIOR FERREIRA DA	Inovação no processo de Auditoria Operacional como instrumento de modernização de políticas públicas regionais: um estudo de caso em uma Corte de Contas da Amazônia	2016	Dissertação	OK

9	MELO, HENRIQUE DE CAMPOS	Auditoria Operacional com matéria ambiental: um estudo de caso nas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina	2016	Dissertação	OK
10	FREITAS, MARISTELLA BARROS FERREIRA DE	Tribunais de Contas: parceiros ou obstantes no processo brasileiro de desenvolvimento científico tecnológico e de inovação?	2013	Tese	O trabalho não possui divulgação autorizada
11	MELO, GERLANNE LUIZA SANTOS DE	Auditoria Operacional do Ensino Médio - Sistema de Controle: falhas permanentes que afetam a performance	2018	Tese	OK
12	KUBO, ITAMAR KIYOSHI DA SILVA	Elaboração de planos de ação para a realização de auditorias operacionais: uma proposta de aplicação da ferramenta 5W2H	2019	Dissertação	OK
13	CARNEIRO, TATIANA BETTIOL	A efetividade da garantia de eficiência: estudo de caso sobre o controle de atos administrativos no cartório da 2ª Vara Cível de São José-SC	2018	Dissertação	OK
14	GOMES, TATYANNE CAVALCANTE PIMENTA	A Auditoria Operacional no Tribunal de Contas do Estado do Ceará	2018	Dissertação	OK
15	SILVA, HELAYNE RODRIGUES DA	Avaliação de Políticas Públicas: um estudo sobre a auditoria de desempenho no Tribunal de Contas da União Brasileiro	2015	Dissertação	OK
16	MARX, CESAR AUGUSTO	A CGU e a dualidade do papel do controle interno no Brasil	2015	Dissertação	OK
17	TORRES, CAROLINE DE FATIMA DA SILVA	A autonomia das Agências Reguladoras Brasileiras e o risco de capturas econômicas.	2013	Dissertação	O trabalho não guarda relação direta com o indexador
18	VICENTE, JOAO RICARDO	Sustentabilidade como política pública em contratos e compras públicas	2018	Dissertação	O trabalho não guarda relação direta com o indexador
19	CARTAXO, ADRIANA NASCIMENTO SANTOS	Auditoria por Resultados: uma proposta metodológica	2015	Dissertação	OK
20	SANTOS, LILIAN LUCY DOS	Eficiência técnica dos regimes próprios de previdência dos municípios do Estado do Paraná	2016	Dissertação	O trabalho não guarda relação direta com o indexador
21	PINHO, JOSE GUMERCINDO DOS SANTOS	Controladoria Governamental nos municípios da região metropolitana de Fortaleza	2017	Dissertação	O trabalho não guarda relação direta com o indexador
22	SOUZA, LEONARDO STUDZINSKI DE	A eficiência da renúncia fiscal: um método de controle para o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	2014	Dissertação	O trabalho não guarda relação direta com o indexador

23	MOREIRA, JOSE EDUARDO BORGES	Desenvolvimento de atividades de pesquisa nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de Minas Gerais	2017	Tese	O trabalho não guarda relação direta com o indexador
24	SQUIO, CLOVIS RENATO	O controle é republicano; a participação, democrática! projeto auditoria cidadã: coprodução do controle social no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina	2018	Dissertação	O trabalho não guarda relação direta com o indexador
25	BARBOSA, ANTONIO BLECAUTE COSTA	A legitimidade do gasto governamental no Brasil: as condições de possibilidade do Controle Externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988	2018	Tese	O trabalho não guarda relação direta com o indexador
26	NOVAES, MARCOS ADRIANO BARBOSA DE	Financiamento público para o ensino superior privado no Brasil: uma análise crítica do FIES e PROUNI	2017	Dissertação	O trabalho não guarda relação direta com o indexador
27	CHAVES, SUELENE BORGES DE LIMA	Auditoria Operacional aplicada à qualificação da rede de oncologia: um estudo a partir da experiência da Secretaria de Saúde de Pernambuco no período de 2010 a 2012	2013	Dissertação	OK

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

A pesquisa utilizando indexador “auditoria operacional” retornou 67 (sessenta e sete) trabalhos entre teses e dissertações publicados no catálogo da Capes, contudo no Quadro 22 foram identificados 27 (vinte e sete) trabalhos publicados após a Plataforma Sucupira. Ressalte-se que dentre os 27 (vinte e sete), 17 (dezessete) trabalhos foram selecionados dentro dos parâmetros adotados na pesquisa bibliográfica, contudo 3 (três) deles não possuíam divulgação autorizada.

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Esclarecimentos

Este é um convite para você participar da pesquisa: “Auditoria Operacional: uma proposta de avaliação do desempenho da gestão de ensino do Instituto Federal de Sergipe”, que tem como pesquisador responsável Fernando Augusto de Jesus Batista e orientado pela Prof.^a Dr.^a. Maria Arlete Duarte de Araújo.

Esta pesquisa está sendo desenvolvida no Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN e pretende propor instrumentos que permitam a realização de auditoria operacional na área de ensino, em complementariedade à auditoria de conformidade, no Instituto Federal de Sergipe.

O motivo que nos leva a fazer este estudo é o fato de a Unidade de Auditoria Interna do IFS, até o momento, não ter realizado ações voltadas a avaliação do desempenho dos objetivos estratégicos e metas institucionais do IFS, especialmente da atividade de ensino, as quais constituem o escopo das auditorias operacionais. Ressalte-se que de acordo com o levantamento realizado nos últimos Planos Anuais de Auditoria Interna – PAINT (2014-2018) do IFS, verificou-se na sua totalidade ações de auditoria de conformidade cujos objetivos focalizaram na análise dos processos administrativos, com foco na formalidade e no controle de legalidade dos atos de gestão, bem como na avaliação dos controles internos administrativos. Destarte, apesar do reconhecimento da importância e da necessidade de trabalhos de auditoria de conformidade, é preciso que haja uma evolução das ações da Auditoria Interna do IFS, em busca das melhores práticas adotadas pelos órgãos de controle e demandadas pela sociedade, sobretudo aquelas voltadas à aferição do desempenho da gestão da organização, face aos objetivos pretendidos.

Caso decida participar, o (a) Senhor (a) deverá conceder uma entrevista, que precisará ser gravada (voz), com sua autorização, para posterior transcrição e análise de conteúdo com fins de obtenção dos resultados da pesquisa, ressaltando, entretanto, que sua identidade será protegida pelo anonimato. A participação deverá ser realizada em ambiente adequado e reservado para garantir sua privacidade.

Durante a realização da entrevista a previsão de riscos é mínima, ou seja, o risco que você corre é semelhante àquele sentido num exame físico ou psicológico de rotina. Pode acontecer um desconforto, como o desconhecimento parcial de algum assunto abordado na entrevista, que será minimizado pelos esclarecimentos oferecidos pelo pesquisador, ou ainda, um desconforto físico ou cansaço no caso de a entrevista ultrapassar o tempo previsto, situação em que a mesma será interrompida.

Ressalto que sua seleção para participar dessa pesquisa ocorreu pelo fato de ser considerado um ator importante no estudo relacionado ao desempenho da gestão de ensino no Instituto Federal de Sergipe, entretanto, sua participação não é obrigatória e, garante-se também a liberdade de recusar a responder qualquer questão que lhe cause constrangimento.

Outrossim, a opção pela retirada do consentimento ou a recusa em participar da pesquisa não lhe causará nenhum prejuízo e/ou penalidade.

A sua participação não é remunerada nem implicará em gastos. Informo também sobre o direito de pleitear indenização (em virtude de reparação a danos imediatos ou futuros), garantida em lei, decorrentes da participação na pesquisa.

Durante todo o período da pesquisa você terá direito à assistência gratuita e poderá tirar suas dúvidas ligando para Fernando Augusto de Jesus Batista, morador na Rua (xxxxxxxxxxxxxxxx), e-mail (xxxxxxxxxxxxxxxx) e telefone (xx) xxxx-xxxx.

Você tem o direito de se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem nenhum prejuízo para você.

Os dados que você irá nos fornecer serão confidenciais e serão divulgados apenas em congressos ou publicações científicas, sempre de forma anônima, não havendo divulgação de nenhum dado que possa lhe identificar. Esses dados serão guardados pelo pesquisador responsável por essa pesquisa em local seguro e por um período de 5 anos.

Qualquer dúvida sobre a ética dessa pesquisa você deverá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário Onofre Lopes, telefone: 3342-5003, endereço: Av. Nilo Peçanha, 620 – Petrópolis – Espaço João Machado – 1º Andar – Prédio Administrativo - CEP 59.012- 300 - Nata/Rn, e-mail: cep_huol@yahoo.com.br .

Este documento foi impresso em duas vias. Uma ficará com você e a outra com o pesquisador responsável Fernando Augusto de Jesus Batista.

Consentimento Livre e Esclarecido

Após ter sido esclarecido sobre os objetivos, importância e o modo como os dados serão coletados nessa pesquisa, além de conhecer os riscos, desconfortos e benefícios que ela trará para mim e ter ficado ciente de todos os meus direitos, concordo em participar da pesquisa " Auditoria Operacional: uma proposta de avaliação do desempenho da gestão de ensino do Instituto Federal de Sergipe", e autorizo a divulgação das informações por mim fornecidas em congressos e/ou publicações científicas desde que nenhum dado possa me identificar.

Aracaju (SE), ___/___/_____.

Assinatura do participante da pesquisa



Impressão
datiloscópica
do participante

Declaração do pesquisador responsável

Como pesquisador responsável pelo estudo “Auditoria Operacional: uma proposta de avaliação do desempenho da gestão de ensino do Instituto Federal de Sergipe”, declaro que assumo a inteira responsabilidade de cumprir fielmente os procedimentos metodologicamente e direitos que foram esclarecidos e assegurados ao participante desse estudo, assim como manter sigilo e confidencialidade sobre a identidade do mesmo.

Declaro ainda estar ciente que na inobservância do compromisso ora assumido estarei infringindo as normas e diretrizes propostas pela Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde – CNS, que regulamenta as pesquisas envolvendo o ser humano.

Aracaju (SE), ____/____/____.

FERNANDO AUGUSTO DE JESUS BATISTA

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO DE VOZ

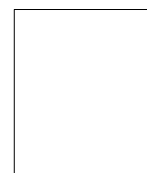
Eu, _____, depois de entender os riscos e benefícios que a pesquisa intitulada “Auditoria Operacional: uma proposta de avaliação do desempenho da gestão de ensino do Instituto Federal de Sergipe” poderá trazer e, entender especialmente os métodos que serão usados para a coleta de dados, assim como, estar ciente da necessidade da gravação de minha entrevista, AUTORIZO, por meio deste termo, o pesquisador Fernando Augusto de Jesus Batista a realizar a gravação de minha entrevista sem custos financeiros a nenhuma parte.

Esta AUTORIZAÇÃO foi concedida mediante o compromisso do pesquisador acima citado em garantir-me os seguintes direitos:

1. poderei ler a transcrição de minha gravação;
2. os dados coletados serão usados exclusivamente para gerar informações para a pesquisa aqui relatada e outras publicações dela decorrentes, quais sejam: revistas científicas, congressos e jornais;
3. minha identificação não será revelada em nenhuma das vias de publicação das informações geradas;
4. qualquer outra forma de utilização dessas informações somente poderá ser feita mediante minha autorização;
5. os dados coletados serão guardados por 5 anos, sob a responsabilidade do(a) pesquisador(a) coordenador(a) da pesquisa Fernando Augusto de Jesus Batista, e após esse período, serão destruídos e,
6. serei livre para interromper minha participação na pesquisa a qualquer momento e/ou solicitar a posse da gravação e transcrição de minha entrevista.

Aracaju (SE), ___/___/_____.

Assinatura do participante da pesquisa



Impressão
datiloscópica
do participante

FERNANDO AUGUSTO DE JESUS BATISTA

ESTE DOCUMENTO DEVERÁ SER ELABORADO EM DUAS VIAS; UMA FICARÁ COM O PARTICIPANTE E OUTRA COM O PESQUISADOR RESPONSÁVEL.

APÊNDICE C – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

(Gestores Estratégicos da Pró-Reitoria de Ensino)

Etapa de identificação

1. Qual o seu cargo na Instituição?
2. Há quanto tempo é servidor da Instituição?
3. Há quanto tempo ocupa a atual função?
4. Já ocupou outra função na Instituição? Qual?

Do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI

O PDI é uma ferramenta de planejamento estratégico de longo prazo, onde se definem a missão da instituição e as estratégias para atingir suas metas e objetivos. Através dos indicadores de desempenho é possível comparar a situação atual e a planejada, indicando as correções que devem ser efetuadas para a consecução dos objetivos e metas traçados. Nesse sentido,

5. Em que medida o(a) senhor(a) contribuiu para elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (2020-2024)? Explique como se deu a sua participação.
6. Na sua opinião os objetivos estratégicos propostos no PDI são suficientes para medir os resultados do ensino técnico, profissional e tecnológico?

Objetivo Estratégico (OE07) – Implantar as Políticas Institucionais de Ensino

De acordo com o PDI (2020-2024), as políticas de ensino devem contemplar com qualidade a diversidade de ofertas e atendimentos nos diversos níveis de educação profissional e ampliar as possibilidades de inclusão do aluno no mundo do trabalho, propiciando-lhe alternativas de educação continuada e potencializar ações que promovam a interação ensino, pesquisa e extensão em articulação com as exigências oriundas do mundo real. Nesse contexto, as políticas institucionais de ensino abrangem a formação continuada dos professores, as atividades de prática profissional e estágio, o processo de avaliação da aprendizagem e as práticas pedagógicas inovadoras e perspectivas em relação à prática Docente.

7. O que o(a) senhor(a) entende por qualidade no ensino? Como pode ser aferida a qualidade?
8. Na sua visão, de que forma as políticas institucionais podem contribuir para o alcance da qualidade no ensino? Exemplifique.
9. Em que consiste o sistema de avaliação da educação profissional? Como será feito? Quais etapas para a implantação? Quais atores serão responsáveis pela implantação do sistema? Quais os indicadores que serão utilizados para fazer a avaliação da educação profissional?
10. Como se dará a promoção da inovação de métodos e técnicas pedagógicas? Quais indicadores serão utilizados? Quando serão utilizados? Quem são os atores responsáveis? Já existe no IFS alguma sistemática de avaliação?
11. Em que consiste o projeto de Sala de Aula Invertida (Design Thinking)? Como se dará a implantação? Como será avaliado o projeto?
12. Quais práticas serão adotadas na implantação da Política de Ensino com as diretrizes para: estágio, responsabilidade social, acessibilidade, internacionalização, avaliação interna e externa? Quais os indicadores para avaliar cada prática?
13. Como funcionará o Programa de Acompanhamento do Rendimento dos Estudantes? Quais os atores serão responsáveis pela elaboração do programa? Em quanto tempo dará a elaboração do programa? Como o programa será avaliado? Que critérios serão usados para avaliar rendimento do aluno? O que o IFS considera como bom rendimento?
14. Em que consiste a política de assistência estudantil? Como será implantada a política? Quais as etapas para implantação? E quais indicadores serão definidos na avaliação dessa política? A política será avaliada pelo número de alunos atendidos?
15. Quais programas serão desenvolvidos para permanência e êxito dos alunos? Quais atores serão responsáveis pelo desenvolvimento dos programas? Quais indicadores serão utilizados?
16. Em que consiste o projeto de Manutenção da Saúde do Discente? Como funcionará o projeto? Quais os indicadores?
17. De um modo geral como os percentuais (indicadores) serão observados? Quem será responsável por receber as informações das iniciativas propostas? Possui uma base inicial que permita comparar ano a ano a evolução das metas? Que ações serão implementadas para assegurar uma boa base de dados para avaliar as políticas?

Objetivo Estratégico (OE08) – Promover a inserção profissional do aluno e do egresso ao mercado do trabalho

De acordo com o PDI (2020-2024), é importante que a Instituição conheça a avaliação dos alunos sobre o processo de inserção e adaptação ao mercado de trabalho. Nesse sentido, torna-se importante a existência de um programa de acompanhamento de alunos egressos que fomente a continuidade da comunicação e da interação entre o aluno e a Instituição, mesmo após o término do vínculo formal entre eles por ocasião da conclusão do curso.

18. Com base na sua experiência, como o(a) senhor(a) pensa em realizar a inserção profissional do aluno e do egresso ao mundo do trabalho? Como será a avaliação?

19. Em que consiste os projetos de integração do IFS ao mundo do trabalho? Quais as etapas para implantação? Quais atores responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos? Quais indicadores para avaliar?

20. Como funcionará o programa de Acompanhamento do Egresso – PAE? Em quanto tempo o programa será implementado? Quais atores responsáveis pela implementação do programa? Quais os indicadores?

Objetivo Estratégico (OE09) – Diversificar a oferta de cursos em diferentes níveis e modalidades de ensino

De acordo com o Art. 6º, inciso I, da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia tem por finalidade, dentre outras, “I - 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;”

21. Qual a definição da diversificação de ofertas de cursos, já que se trata de uma finalidade dos Institutos Federais?

22. Quantos estudos de viabilidade da oferta de novos cursos serão feitos por ano? E de que forma serão realizados os estudos?

23. Quantos estudos de mercado para subsidiar na abertura de novos cursos serão feitos por ano? E de que forma serão realizados os estudos?

24. Quantos cursos serão ofertados nos diferentes níveis e modalidades de ensino?

25. Considerando que o indicador pretende medir o número de cursos ofertados, porque as metas permanecem estagnadas até o término do plano?

APÊNDICE D – AGENDA DE IMPLEMENTAÇÃO

INICIATIVA	O QUE SERÁ FEITO?	QUEM FARÁ?	QUANDO?	ONDE?	POR QUE?	COMO?	QUANTO CUSTA?
Incluir no PAINT a ação de auditoria operacional no ensino	Discussão acerca da necessidade da avaliação do desempenho da gestão do ensino	Chefe da Audint, Coordenadores e Equipe Técnica	Até 30/10/2020	Audint	Para implementar a auditoria operacional para área de ensino	Reunião entre o Chefe, Coordenadores e Equipe Técnica da Audint	Sem custo adicional
Aprovar a ação de auditoria operacional no ensino	Discussão e aprovação do PAINT	Conselho Superior	Até 26/02/2021	Sala de reuniões da Reitoria	Definir os trabalhos prioritários a serem realizados no exercício de 2021	Reunião entre os Conselheiros	Sem custo adicional
Validar os indicadores de desempenho propostos	Discussão e aprovação dos indicadores de desempenho propostos para a auditoria no ensino	Equipe de auditores designada pelo Chefe da Audint e gestores da Pró-Reitoria de Ensino	A ser determinado no PAINT	PROEN	Buscar o comprometimento dos gestores e observar se os indicadores são úteis para a gestão de ensino	Oficina de apresentação, discussão e aprovação dos indicadores de desempenho	Sem custo adicional
Estabelecer metas	Fixação de metas para os indicadores de desempenho selecionados	Gestores da Pró-Reitoria de Ensino	A ser determinado no PAINT	PROEN	Incentivar que os gestores de ensino busquem a otimização dos resultados, a partir dos recursos disponíveis.	Oficina para fixação de metas claras, mensuráveis, apropriadas e realistas	Sem custo adicional
Validar a matriz de planejamento	Revisão pelo auditor supervisor	Chefe da Audint e/ou Coordenador de Planejamento	A ser determinado no PAINT	Audint	Obter críticas e sugestões para seu aprimoramento	Avaliação dos resultados apresentados nesse projeto de intervenção	Sem custo adicional

Apresentar a matriz de planejamento aos gestores (auditados)	Apresentação do resultado da etapa de planejamento	Equipe de auditores designada pelo Chefe da Audint	A ser determinado no PAINT	PROEN	Obter o comprometimento dos gestores com o objetivo e a condução da auditoria.	Oficina de apresentação do planejamento aos gestores estratégicos do ensino (auditados)	Sem custo adicional
Elaborar os instrumentos de coleta de dados	Elaboração questionário a ser utilizado na fase de execução da auditoria	Equipe de auditores designada pelo Chefe da Audint	A ser determinado no PAINT	Audint	Garantir a obtenção de informações relevantes e suficientes para responder às questões de auditoria	Oficina com a equipe de auditores designados	Sem custo adicional
Teste-piloto	Realização de teste-piloto do questionário	Equipe de auditores designada pelo Chefe da Audint	A ser determinado no PAINT	A definir	- Garantir a consistência do questionário; - Conferir as premissas iniciais acerca do funcionamento do objeto auditado e a qualidade e confiabilidade dos dados	Através de amostra selecionada	Sem custo adicional
Elaborar o projeto de auditoria	Descrição da natureza do trabalho a realizar e dos resultados que se pretende alcançar	Equipe de auditores designada pelo Chefe da Audint	A ser determinado no PAINT	Audint	Explicitar a motivação para se investigar determinado problema de auditoria, segundo enfoque específico e com a utilização de certa metodologia.	Através de processo administrativo interno	Sem custo adicional
Execução	- Realização dos trabalhos de campo;	Equipe de auditores designada pelo Chefe da Audint	A ser determinado no cronograma do projeto de auditoria	PROEN, DIAE, Campi, Audint	Obter evidências apropriadas e suficientes para respaldar os	Através de processo administrativo interno	A serem estimados no projeto de auditoria

	- Análise dos dados coletados; - Elaboração e validação da matriz de achados				achados e conclusões da auditoria		
Relatório	Elaboração do produto da auditoria	Equipe de auditores designada pelo Chefe da Audint	A ser determinado no cronograma do projeto de auditoria	Audint	Comunicar objetivo e as questões de auditoria, a metodologia usada, os achados, as conclusões e a proposta de encaminhamento	Através de processo administrativo interno	Sem custo adicional
Monitoramento	Verificação das providências adotadas e aferição dos efeitos.	Equipe de auditores designada pelo Chefe da Audint	A ser determinado no PAINT do exercício seguinte ao da emissão do relatório	PROEN, DIAE, Campi, Audint	Aumentar a probabilidade de resolução dos problemas identificados durante a auditoria	Através de processo administrativo interno	A serem estimados

Fonte: elaborado pelo autor (2020).