

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

PHILIPPE DE FARIA CORRÊA GREY

**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**

**SÃO BORJA
2018**

PHILIPPE DE FARIA CORRÊA GREY

**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**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Ronaldo Bernardino Colvero

**SÃO BORJA
2018**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

G842a	<p>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 / Philippe de Faria Corrêa Grey. 160 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2018. "Orientação: Ronaldo Bernardino Colvero".</p> <p>1. avaliação. 2. políticas públicas. 3. Auditoria interna. 4. Educação. 5. assistência estudantil. I. Título.</p>
-------	---

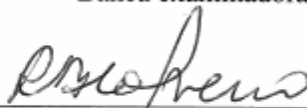
PHILIPPE DE FARIA CORRÊA GREY

**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**

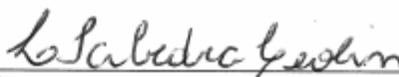
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 01/12/2018

Banca examinadora:



Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero
Orientador
(UNIPAMPA)



Prof. Dr. Lisiannne Pintões Sabedra Ceolin
(UNIPAMPA)



Prof. Dr. Domingos Sávio Campos de Azevedo
(UNIPAMPA)

À Thomas Grey (*in memoriam*) e Lauro Pinós
(*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Nessa caminhada de incertezas, muitas vezes espreitada pelo espírito da desistência, algumas pessoas contribuíram para o êxito desta dissertação. Gratidão à família pela longa espera enquanto se procurava e traduzia o material bibliográfico; ao Professor Doutor Ronaldo Bernardino Colvero, orientador, pela paciência e confiança. Da mesma forma, agradecemos a todos aqueles, em especial autores e colegas de serviço público, que responderam às nossas demandas por bibliografia ou de qualquer forma nos auxiliaram para a realização desse estudo.

“Vamos matar o justo que ali jaz
Para quem julga tanto faz
Já que o punhal não mata bem
A lei matemos também.”

José Afonso – Coro dos Tribunais (1974)

RESUMO

O presente trabalho é uma contribuição para o melhor entendimento do papel da auditoria interna dos Institutos Federais enquanto avaliadoras de políticas públicas, em especial, do seu impacto. Para tanto, tomou-se como ponto de partida a execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, no Campus São Borja do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha, no que diz respeito ao auxílio permanência para os alunos do ensino médio profissional técnico integrado, com a intenção de apresentar os primeiros dados avaliativos. Para uma melhor compreensão do programa de assistência sob estudo, foi discutido o direito à educação nos planos internacional e nacional, bem como sua relação com a assistência estudantil, também considerado o recorte regional e local. Ainda, foi estabelecida a relação entre auditoria interna governamental e avaliação de políticas e programas públicos, tratando em especial da possibilidade da aferição de impacto por meio da auditoria de desempenho. Ao fim, apresenta-se a pesquisa, ou sua tentativa de realização, com base nos dados administrativos encontrados sobre o auxílio permanência.

Palavras-Chave: auditoria interna; políticas públicas; avaliação; impacto; assistência estudantil.

ABSTRACT

The present study is a contribution to a better understanding of the role of internal audit of the Federal Institutes as evaluators of public policies, especially their impact. To do so, the implementation of the National Program of Student Assistance - PNAES, at the São Borja Campus of the Farroupilha Federal Institute of Education, Science and Technology, was taken as a starting point, concerning the financial aid for high school students, with the intention of presenting the first evaluation data. For a better understanding of the assistance program under study, the right to education at the international and national levels was discussed, as well as its relationship with student assistance, considered the regional and local cut. In addition, the relationship between internal governmental audit and evaluation of public policies and programs was established, focusing in particular on the possibility of measuring impact through performance auditing. Finally, the research, or its attempt to perform, is presented, based on the administrative data found on the financial aid.

Keywords: internal audit; public policy; evaluation; impact; student assistance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.....	61
Mapa 2 – Localização dos IFETs no Rio Grande do Sul.....	61
Mapa 3 - Tipologia sub-regional.....	62
Mapa 4 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual 2000-2010.....	63
Figura 1 – Organograma do Campus São Borja.....	69
Imagem 1 – Arquivo de aço na CAESB.....	121
Imagem 2 – Armário chaveado na CAESB.....	121

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Métodos qualitativos e quantitativos.....	22
Quadro 2 – Art. 26 da DUDH e suas traduções em português.....	29
Quadro 3 – Art. 26 da DUDH e educação elementar/fundamental.....	32
Quadro 4 – Termos utilizados nos documentos internacionais de direitos humanos a respeito da educação.....	33
Quadro 5 – Evolução histórica dos termos relativos ao direito à educação nos instrumentos internacionais.....	34
Quadro 6 - Direito à educação no âmbito regional interamericano.....	37
Quadro 7 - Educação como direito.....	46
Quadro 8 - Educação como dever.....	47
Quadro 9 – Conceito normativo de adolescente e jovem.....	48
Quadro 10 – Projetos de lei sobre o PNAES na Câmara dos Deputados apensados ao PL nº 1434/2011.....	57
Quadro 11 – Missão, visão e valores nos PDIs do IFFAR.....	66
Quadro 12 – Objetivos estratégicos e desdobramentos quanto à permanência.....	67
Quadro 13 – Normativa do IFFAR a respeito dos auxílios financeiros.....	70
Quadro 14 – Quadro sinóptico da Resolução CONSUP IFFAR nº 12/2012 – Política de Assistência Estudantil.....	72
Quadro 15 – Quadro sinóptico da Resolução CONSUP IFFAR nº 14/2012 – Programa de Apoio à Permanência.....	72
Quadro 16 – Quadro sinóptico da Resolução CONSUP IFFAR nº 178/2014 – Projeto do Programa Permanência e Êxito.....	73
Quadro 17 – Teorias explicativas da auditoria.....	84
Quadro 18 – Abordagem integradora.....	88
Quadro 19 – Conceitos de controle interno e externo.....	92
Quadro 20 – Tipos de avaliação conforme o agente que avalia e quem participa do processo.....	108
Quadro 21 – Tipos de avaliação conforme a natureza da avaliação.....	108
Quadro 22 – Tipos de avaliação conforme o momento da realização da avaliação.....	108

Quadro 23 – Tipos de avaliação conforme o tipo de problema ao qual a avaliação responde.....	112
Quadro 24 – Avaliação de resultado impacto e avaliação de impacto.....	112
Quadro 25 – Auditoria operacional e avaliação de políticas públicas.....	110
Quadro 26 – Diferenças entre avaliação de programa e auditoria de desempenho.....	111
Quadro 27 – Serviços de avaliação da auditoria interna governamental.....	117
Quadro 28 – Requisitos para avaliação de impacto do PNAES.....	116
Quadro 29 – Auxílio permanência do ano 2010 por <i>campus</i>	124

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

§ - parágrafo

a.C. – antes de Cristo.

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.

Apud - citado por, conforme, segundo.

Art. - Artigo de lei, decreto, portaria, resolução ou outro instrumento normativo.

CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos

CAE – Coordenação de Assistência Estudantil

CAEs – Coordenações de Assistência Estudantil

CAESB – Coordenação de Assistência Estudantil do Campus São Borja, IFFAR

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CDESC - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas

CDR AMF - Cadre de Référence de l’Autorité des Marchés Financiers

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CGU - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União¹

CoCo - Criteria of Control of Canadian Institute of Chartered Accountants

CONAE – Conferência Nacional de Educação

COSO - Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission

CRA – Coordenação de Registros Acadêmicos

CARSB – Coordenação de Registros Acadêmicos do *Campus* São Borja

DADDH – Declaração Americana dos Deveres e Direitos dos Homens

DENASUS – Departamento de Auditoria do Sistema Único de Saúde

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EPT – Educação Profissional e Tecnológica

et al. - e outros

FONAPRACE - Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis.

Ibid. (Ibidem) - na mesma obra

Id. (Idem) - mesmo autor

IFE – Instituição Federal de Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IFEs – Instituições Federais de Ensino

¹ Sigla conforme Lei nº 13.341/2016.

IFET – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFETs – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IFFAR – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha
IIA – The Institute of Internal Auditors
IN – Instrução normativa
INC – Instrução normativa conjunta
INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
MEC – Ministério da Educação
MI – Ministério da Integração Nacional
MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
n°s – Números
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PAE – Política de Assistência Estudantil
PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna
PCAOB – Public Company Accounting Oversight Board
PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional
PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL – Projeto de Lei
PLS – Projeto de Lei Substitutivo
PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE – Plano Nacional de Educação
PPC – Projeto Pedagógico do Curso
PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica
PRR4 - Procuradoria Regional da República da 4ª Região
PWC – Price Waterhouse Coopers
RFEPT – Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica
SAP – Setor de Apoio Pedagógico
SEPLAG-RS – Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul
SCI – Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal
SEC – Securities and Exchange Commission

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC

SFCI – Secretaria Federal de Controle Interno

SIG – Sistema Integrado de Gestão

SOX – Lei Sarbane-Oxley

TCU – Tribunal de Contas da União

UAIG – Unidade de Auditoria Interna Governamental

UAIGs – Unidades de Auditoria Interna Governamental

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	18
1.1 Justificativa do estudo.....	22
1.2 Definição do Problema.....	23
1.3 Objetivos da Pesquisa.....	23
1.4 Metodologia e Organização.....	24
1.4.1 Metodologia. Instrumentos e métodos.....	24
1.4.2 Organização.....	28
2 DIREITO À EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL.....	29
2.1 O Direito à Educação em âmbito internacional.....	31
2.2 O Direito à Educação no Brasil: perspectiva histórico-normativa.....	46
2.3 A Assistência Estudantil.....	53
2.4 A Assistência Estudantil no IFFAR.....	63
2.4.1 O Instituto Federal Farroupilha.....	63
2.4.2 O Campus São Borja do IFFAR.....	67
2.4.3 O PNAES no IFFAR e no <i>Campus</i> São Borja.....	68
2.4.3.1 O PNAES no IFFAR.....	68
2.4.3.2 O PNAES no <i>Campus</i> São Borja.....	80
3 AUDITORIA, AVALIAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	82
3.1 Auditoria	82
3.1.1 Origem e Teoria	82
3.1.2 Controle e Auditoria.....	92
3.1.3 Auditoria Interna Governamental.....	102
3.2 Avaliação de Políticas Públicas.....	105
3.2.1 Políticas, planos, programas e projetos públicos.....	108

3.2.2 Avaliação de programas públicos.....	109
3.2.3 Avaliação de impacto de programas públicos e auditoria interna governamental.....	113
4 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	119
5 CONCLUSÕES.....	127
REFERÊNCIAS.....	130
ANEXO I.....	158

1. INTRODUÇÃO

As Auditorias Internas das Instituições Federais de Ensino (IFEs), compreendidas estas tanto como as entidades vocacionadas estritamente ao ensino superior (universidades)² quanto as instituições de educação superior, básica e profissional (Institutos Federais e a estes equiparados)³, são órgãos pertencentes à Administração Pública Indireta⁴ e têm a função precípua de, como Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG), prestar serviços independentes e objetivos de avaliação e de consultoria, desenvolvidos para “adicionar valor e melhorar as operações da organização” (CGU;SFCI, 2017a).

A presença das Auditorias Internas nas IFEs se dá por força do previsto no art. 14º do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Entretanto, não se confundem com as unidades e órgãos integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI). Em razão disso, são consideradas como “auditorias internas singulares” e atuam como “órgãos auxiliares” ao SCI (CGU; SFCI 2017a). Trata-se de configuração normativa complexa, incoerente e por vezes contraditória. A abordagem de tais incorreções não é escopo do

² As instituições de ensino superior, nos termos do no Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, são classificadas e credenciadas, de acordo com a sua organização e suas prerrogativas acadêmicas, em faculdades, centros universitários e universidades. Segundo o MEC (201-), “As instituições são credenciadas originalmente como faculdades. O credenciamento como universidade ou centro universitário, com as consequentes prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade. As universidades se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. São instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano [...] São centros universitários as instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar. Os centros universitários credenciados têm autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior.”

³ Os Institutos Federais de Educação são equiparados às universidades federais no que diz respeito à regulação, avaliação e supervisão de seus cursos de educação superior (art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.892/2008). A seu turno, o Colégio Pedro II, IFE pluricurricular e multicampi, especializado na oferta de educação básica e licenciaturas, é equiparado aos Institutos Federais, nos termos do parágrafo único do art. 4º-A, da Lei nº 11.892/2008.

⁴ A divisão Administração Pública Direta e Indireta está prevista no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Nos termos dessa norma, Administração Direta é a “que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” (art. 4º, I), e Administração indireta aquela “que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações Públicas” (art. 4º, II). Esse conceito legal não é isento de críticas, principalmente porque deveria coincidir com os conceitos de centralização e descentralização administrativa. No entanto, Mello (2009, p. 152), leciona que embora o decreto-lei sob comento não tenha seguido tal orientação, o mesmo adotou critério por força do qual não há superposição das noções de descentralização e centralização.

presente estudo. Entretanto, ali e acolá, quando pertinente, e se necessário, serão feitas referências ao assunto.

As IFEs, por sua vez, são pessoas jurídicas de direito público interno revestidas na forma de autarquia ou fundação pública, com o objetivo de promover a concretização do direito social à educação, previsto constitucionalmente como direito fundamental. Especificamente, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFFAR), elemento contextual desta pesquisa, é uma autarquia.⁵

A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) exprime vários significados possíveis, entre os quais se destaca aquele que os colocam como instrumento de combate às desigualdades estruturais de toda ordem, no esforço de construir uma nação soberana e democrática (PEREIRA, 2008; 2011). Indo além, é possível dizer que o advento dos IFETs veio atender a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a saber, o de reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF/1988), por meio da educação, direito social de magnitude constitucional (art. 6º, *caput*, CF/1988).

Por sua vez, as instituições de ensino federais, componentes do Sistema Federal de Ensino, estão sujeitas ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), veiculado por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, cuja finalidade é a de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação na educação pública federal.

Nesse quadro, principalmente por serem os IFETs não apenas instituições de educação básica e profissional, mas também de educação superior, as ações de assistência estudantil a eles foram estendidas, nos moldes do art. 4º do Decreto nº 7.234/2010. De qualquer sorte, observamos que, embora a arquitetura normativa do PNAES esteja direcionada para a assistência dos “jovens na educação superior pública federal” compreendemos que o mencionado art. 4º é cláusula de abertura permissiva aos IFETs assistir ao alunado do ensino médio. A expressão “considerando suas especificidades” remete, no nosso entender, aos arts. 7, I, e 8º da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que impõem aos IFETs garantir, em

⁵ Tomando a lição de Carvalho Filho (2013, p. 474), em razão do objeto atribuído aos Institutos Federais - educação - seriam estes “autarquias culturais”. No entanto, pontua Di Pietro (2014, p. 502), que tal critério de classificação é antigo e hoje tem mais valor histórico. Contudo, consta no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFFAR, que “o modelo de Instituto Federal surgiu como uma autarquia de regime especial de base educacional humanístico-técnico-científica, detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar” (IFFAR, 2014, p. 41).

cada exercício, no desenvolvimento da sua ação acadêmica, o mínimo de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para a educação profissional técnica de nível médio.

Isso porque não basta apenas propiciar o acesso à educação, mas também garantir condições de permanência que permitam o percorrer da trajetória educacional individual, principalmente daqueles que, em razão da insuficiência de condições financeiras, estão mais propensos a incorrer nas situações de retenção e evasão, ocasionadas, entre outros fatores, pela infrequência e pelo desempenho escolar insuficiente.

Por conseguinte, sendo a assistência estudantil uma política pública,⁶ sua avaliação é inerente, considerando tanto o ciclo de políticas públicas (DYE, 2013, p.16; SECCHI, 2015, p. 43)⁷ quanto, em específico, o próprio comando normativo do art. 5º, parágrafo único, inciso II do Decreto nº 7.234/2010, que impõe às instituições federais executoras do programa a fixação de mecanismos de avaliação.

Sinala-se que a abordagem jurídica faz parte, mas não predomina,⁸ no presente trabalho. Seguindo Coutinho (2013, p. 182), adotamos uma abordagem funcional e não estrutural⁹ do direito nas políticas públicas. Isso porque por muito tempo vigorou na Ciência Política certa preferência quanto a análise ou avaliação dos processos de formação da agenda, formulação, etc., em que não há ou há pouca prevalência da incidência de leis,¹⁰ em desfavor da avaliação da política pública já desenhada, formatada, em fase de implementação ou já

⁶ Importa chamar a atenção para a seguinte constatação: apesar de o Decreto nº 7.234/2010 oficialmente intitular que as disposições nele contidas se referem ao Programa Nacional de Assistência Estudantil, a referência comum a ele feito é a de Plano Nacional de Assistência Estudantil. O próprio MEC dá à sigla PNAES a expressão “Plano Nacional de Assistência Estudantil” em referência ao Decreto nº 7.234/2010, no seu portal virtual (<http://portal.mec.gov.br/pnaes>). Não obstante, na literatura ora se encontra a referência a “plano”, ora a “programa”. Optamos, quando em referência ao decreto, utilizar a nomenclatura “programa”.

⁷ Para Souza (2006, p. 29), o “ciclo da política pública” é uma tipologia de análise, entre várias, que “vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado.” Compõem os estágios do ciclo da política pública a definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Sem prejuízo de voltar ao assunto, salientamos que Dye (2013, p. 15), ao se referir a essa modelagem de análise, enfatiza o seu caráter processual. Esse mesmo autor também alerta que não há competição entre os modelos de análise de políticas públicas, ou seja, não há um melhor do que o outro, já que a maioria das políticas é uma combinação de planejamento racional, incrementalismo, atividade de grupos de interesse, preferências de elite, jogos, escolha pública, processos políticos e influências institucionais (DYE, 2013, p. 16).

⁸ Pelo menos essa é a intenção, principalmente diante da interdisciplinaridade inerente às políticas públicas.

⁹ Busca-se, pois, questionar e estudar as funções desempenhadas pelo direito nas políticas públicas, considerando-o como elemento delas constitutivo, ao invés de focar precipuamente em questões relativas a competência, legalidade ou ilegalidade de atos administrativos, revisão judicial, etc. (COUTINHO, 2013, p. 182-183).

¹⁰ Lei em sentido amplo, ou seja, qualquer norma veiculada por meio de lei em sentido estrito, decretos, portarias, resoluções, etc.

implementada e produzindo efeitos, etapas nas quais, ao menos nos países com um mínimo de organização institucional, são elas veiculadas por meio de programas sociais revestidos de forma legal.¹¹

Por isso tudo até aqui exposto, a concepção e o desenvolvimento do presente estudo não foram de fácil realização, principalmente em razão de ter surgido a necessidade de tentar compreender e decodificar a desagregação conceitual sobre o tema, para, antes de colocar em prática a avaliação, de impacto, no caso, produzir e oferecer reflexões não usuais e menos mecânicas, mais interdisciplinares a respeito do tema. Deste corte multidisciplinar que surge a hipótese de relacionar a auditoria interna com a avaliação de impacto de políticas públicas, em um recorte pouco usual ligado à educação e seus meios de promoção. E mais, aproximar a atividade avaliativa com a de auditoria interna, em especial o instrumental da auditoria operacional ou de desempenho. Em especial porque no Brasil:

A atividade de auditoria interna governamental deve ser desempenhada com o propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e a atuação das organizações que as gerenciam. Os destinatários dos serviços de avaliação e de consultoria prestados pelas UAIG são a alta administração, os gestores das organizações e entidades públicas federais e a sociedade. (CGU; SFCI 2017a, p. 5).

Tal intento é particularmente espinhoso, pois, além da já mencionada metodologia movediça sobre avaliação, há certa má compreensão ou preconceito no tratamento da relação auditoria e avaliação, em especial nos meios acadêmicos e profissionais alheios à atividade de auditoria. A título de exemplo, citamos Jannuzzi (2016, p. 11), que não entende a avaliação como atividade de auditoria, pois esta seria “expediente de punição ou premiação de organizações, equipes ou gerentes de programas.” Esta seria uma visão clássica da auditoria, modernamente ultrapassada, e um tanto discriminatória.¹²

Enfim, o intento original é o de tratar da avaliação de impacto de políticas públicas e a sua interação com a atividade de auditoria interna governamental, em um contexto predominantemente pragmático, na tentativa de consolidar esta como possível avaliadora de

¹¹ Cabe ao direito público e aos juristas o papel de coordenar e articular a modelagem institucional necessária à implementação de políticas públicas, vocalizando demandas e conferindo ferramentas para sua consecução (COUTINHO, 2013, p. 182 e 184).

¹² De fato, Humphrey e Owen (2003, p. 3), ao apresentarem uma crítica construtiva a respeito do trabalho de Michael Power, destacado autor inglês da área de auditoria, salientam que há uma imagem pré-estabelecida do trabalho de auditoria por meio da figura dos auditores, que seriam pessoas tediosas e insensíveis, necessariamente irritantes e com pouco respeito por outros valores além dos aspectos financeiros que eles estão preocupados em verificar.

resultado e impacto de políticas públicas, apresentando, em decorrência disso, iniciais elementos para um debate acerca da metodologia. Por viés prático, tem-se a análise de impacto do auxílio permanência concedido aos estudantes de nível médio dos cursos integrados no *Campus* São Borja do IFFAR, desde o ano 2010 até 2014. Esse período de cinco anos foi eleito em razão de a avaliação de impacto ser pontual e limitada no tempo (FERRAZ, 2017, p. 31). Ademais, para obter-se uma medida real, ou menos incompleta do que a intervenção do programa causou, faz-se necessário avaliar desde o seu início. Por questões relativas à obtenção de dados e a sua quantidade, considerando que as atividades de Assistência Estudantil quanto aos auxílios financeiros tiveram início em 2010, levando em conta também que o ciclo de dez anos se completa em 2019, a avaliação em busca de resultados nos cinco primeiros anos é relevante e se harmonizará com posteriores avaliações.

1.1 Justificativa do Estudo

Justifica-se o presente estudo diante da crescente importância que a avaliação, em geral, vem apresentando tanto para as políticas públicas quanto para a auditoria interna governamental. A avaliação de políticas públicas é um campo em construção (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; SEIBEL; GELINSKI, 2012, p. 121) ou, em melhor hipótese, pode-se dizer, atravessando fase de amadurecimento. Nesse sentido, a justificativa reside na contribuição para o debate quanto à possibilidade de condução de uma avaliação de impacto pela auditoria interna governamental.

Embora no âmbito internacional o papel da auditoria como avaliadora de políticas públicas já venha sendo debatida desde o final dos anos 1980 (MAYNE, 2006, p. 12), com intensificação na década de 1990 (POWER, 2009), somente nos últimos anos o tema passou a ser proposto em território brasileiro, ainda que de forma tímida. Assim, num panorama de mudança de paradigma – fortalecimento das posturas colaborativa e construtiva por parte dos auditores internos (CGU; SFCI, 2017b, p. 111) – perquire-se qual o papel da auditoria interna governamental nesse processo, considerando que a permanência daqueles que conseguiram acessar os bancos acadêmicos é um divisor de águas na efetivação do direito à educação na forma plena (CAVALHEIRO, 2013, p. 52).

Ademais, não há no âmbito do IFFAR qualquer estudo de avaliação quanto à eficiência, eficácia ou efetividade dos auxílios estudantis oriundos do PNAES.¹³ Este trabalho, portanto, pode vir a ser o catalisador da realização de posteriores e necessárias avaliações pela instituição. De imediato, ainda que parcialmente, vem a preencher essa lacuna, uma vez que "um dos fatores que desfavorece os programas de cunho social é a falta de informações mais precisas sobre seus resultados e impactos" (AMORAS; RODRIGUES, 2009, p. 136).

Da mesma forma, se ressalta que há miríades de estudos e trabalhos, em especial dissertações, sobre o PNAES e sua avaliação no âmbito do ensino superior, sendo, contudo, escassos ou inexistentes,¹⁴ aqueles com abordagem referente ao público da educação profissional técnica de nível médio na forma de cursos integrados, cuja ação acadêmica dos IFETs deve se dirigir no mínimo em 50% (cinquenta por cento).

1.2 Definição do problema

O desenvolvimento do presente estudo, aderido a seus objetivos e metodologia, propõe-se a responder as seguintes questões principais: a auditoria interna governamental está habilitada a realizar avaliações de impacto? O PNAES, no Campus São Borja do IFFAR, por meio da concessão de auxílio permanência, resultou em impacto? Em especial, a ampliação das condições de permanência resultou algum impacto na frequência, evasão, retenção ou desempenho escolar dos beneficiados?

1.3 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral da pesquisa é o de situar a função de auditoria interna governamental, em especial da UAIGs, como avaliadora de políticas públicas dentro da atual configuração de gestão pública do Estado brasileiro, tendo como diretriz informativa a democracia. Da mesma forma, mas como corte da investigação com viés prático, será utilizado o ferramental avaliativo para verificar a eficiência, eficácia e efetividade da política pública de assistência

¹³ Essa informação, no sentido de que não há avaliação nos termos do art. 5º, II, do Decreto nº 7.234/2010, foi obtida por meio telefônico junto a Diretoria de Assistência Estudantil do IFFAR, vinculada à Pró-Reitoria de Ensino, ao final do ano de 2017, entre novembro e dezembro. Igualmente, requisitados outros setores da instituição e realizada pesquisa em seus documentos oficiais, não foram encontrados sinais da realização de nenhuma avaliação específica.

¹⁴ Pelo menos no âmbito desta pesquisa não se tomou contato com nenhum trabalho relativo ao público em questão.

estudantil, por meio da concessão de auxílio financeiro (permanência) previsto no PNAES, no âmbito do Campus São Borja do IFFAR, para os alunos do ensino médio profissional técnico.

Por sua vez, os objetivos específicos são: a) contribuir para o debate sobre a avaliação de impacto e sua relação com a auditoria interna governamental; b) avaliar o impacto do auxílio permanência no contexto do PNAES para os alunos do ensino médio profissional técnico integrado; c) apresentar primeiros dados avaliativos de impacto sobre o PNAES no IFFAR, a partir do Campus São Borja.

1.4 Metodologia e organização

1.4.1 Metodologia. Instrumentos e métodos

Para a construção do presente trabalho foram utilizados diversos tipos, métodos e instrumentos de pesquisa, conferindo a nota de interdisciplinaridade, própria dos estudos em políticas públicas. A utilização de perspectivas variadas, como ocorre neste estudo, deve ser um componente crítico nas escolhas metodológicas e analíticas, especialmente quando o resultado desejado é uma compreensão mais profunda do impacto, tanto positivo quanto negativo, de um programa ou política de educação (ANDERSON; GUERREIRO; SMITH, 2016, p. 44). Nesse sentido, Jannuzzi (2016, p. 101) adverte que não há “um método ou estratégia padrão-ouro para a produção de uma avaliação”, não existindo “*a priori*, um método universal, mais legítimo ou com maior ‘*status científico*’ para toda e qualquer pesquisa de avaliação”. Esta é a compreensão que compartilhamos.

Do ponto de vista da utilização de métodos da pesquisa social¹⁵ para a avaliação de programas, a escolha da abordagem metodológica mais adequada depende da complexidade do objeto de investigação, do estágio em que se encontra o programa, das perguntas que se quer responder e da disponibilidade tanto de recursos quanto de tempo (JANNUZZI, 2016, p. 74). Surge, então, o questionamento acerca de qual a perspectiva ou abordagem de pesquisa social a ser adotada. Os manuais e a literatura em geral sobre o tema apresentam os métodos

¹⁵ Sobre a relação da avaliação com a pesquisa social, Trochim e Donnelly (2006, p. 30) chamam a atenção que aquela é uma área metodológica intimamente relacionada, mas distinta da pesquisa social mais tradicional. A avaliação utiliza muitas das mesmas metodologias usadas na pesquisa social tradicional; mas como a avaliação ocorre dentro de um contexto político e organizacional, ela requer habilidades de grupo, capacidade de gerenciamento, destreza política, sensibilidade para múltiplos *stakeholders* e outras habilidades que a pesquisa social em geral não depende tanto.

quantitativos e qualitativos. Trata-se da clássica dicotomia "qualitativa/quantitativa" em pesquisa social, que remonta a tempos distantes, a qual gerações de cientistas sociais se enfrentaram. (CORBETTA, c. 1999, p. 43).¹⁶

Diante desse dilema, tomamos a lição de Babbie (2010, p. 25), que pergunta e a si mesmo responde: “Qual abordagem devemos escolher? Qual é melhor? Qual é a mais apropriada para a pesquisa social? A boa notícia é que não precisamos escolher. Na verdade, não devemos.” Ensina Fandiño Marino (2012, p. 22) que a divisão das abordagens de pesquisa entre qualitativas e quantitativas constitui, de fato, uma divisão das práticas de pesquisa, não completamente resolvida nem na sua natureza, nem nas suas interfaces.

Assim, tanto os métodos qualitativos como os quantitativos são úteis e legítimos na pesquisa social e os pesquisadores podem utilizar ambos (BABBIE, 2010, p. 25). Aliás, Byrne (2002, p. ix), clama que a base para a ação social se dá por meio do entendimento do mundo através da combinação dos modos quantitativos e qualitativos de investigação. Portanto, embora uma ou outra abordagem pareça mais alinhada a um respectivo método ou técnica, essas relações não são absolutas, na medida em que existe uma considerável área cinzenta (*gray area*) entre ambas. O reconhecimento da distinção entre pesquisa qualitativa e quantitativa não significa o dever de identificação e exclusão, de uma em relação à outra, nas atividades de uma dada pesquisa, na medida em que a compreensão completa de um tópico geralmente requer as duas técnicas (BABBIE, 2010, p. 25). Ademais, a integração de métodos quantitativos e qualitativos se dá na busca de suplantar as dificuldades, limitações e restrições resultantes de ser ou uma pesquisa qualitativa ou uma pesquisa quantitativa (AMARAL; VIANNA, 2014, p. 25).

Para a consecução deste trabalho são utilizadas as abordagens qualitativa e quantitativa, sob a perspectiva multidisciplinar de investigação e da triangulação.¹⁷ Sobre as

¹⁶ “Talvez nenhuma oposição tenha sido tão persistente ou tão vociferante quanto o debate qualitativo versus quantitativo.” (GERRING, 2012, p. 362).

¹⁷ Segundo Jannuzzi (2016, p. 102, nota 8) “Triangular significa abordar o objeto de pesquisa com técnicas diferentes de investigação (ou sujeitos entrevistados), como linhas não paralelas de um triângulo que cercam o objeto de pesquisa ao centro.” A triangulação metodológica é uma proposta de superação do debate qualitativo-quantitativo (ARCHENTI; PIOVANI, 2007, p. 44) e os seus principais objetivos nas ciências sociais são a convergência e a completude: como meio de validação convergente ou como modo de alcançar uma compreensão mais acabada de um mesmo fenômeno, a partir de distintos ângulos (KNAFL; BREITMAYER, 1989 *apud* ARCHENTI; PIOVANI, 2007, p. 45).

características, vantagens e limitações inerentes a cada abordagem metodológica, podem ser sintetizadas as seguintes diferenças:

Quadro 1 – Métodos qualitativos e quantitativos

Métodos qualitativos	Métodos quantitativos
Baseados no princípio da produção do conhecimento pela lógica indutiva, do particular para o geral, como a observação, as entrevistas e os grupos de discussão.	Organizados sob a égide do modelo hipotético-dedutivo, como os levantamentos amostrais, experimentos e quase-experimentos.
Compreendem técnicas pouco ou semiestruturadas para investigar exploratoriamente problemas complexos.	Compreendem técnicas bastante estruturadas, destinadas à investigação de problemas específicos, voltadas ao dimensionamento de quantidades ou da intensidade de relações entre variáveis.
Pressupõem proximidade do pesquisador ao objeto avaliado.	Supõem distanciamento do pesquisador em relação ao objeto investigado.
Investigam-se problemáticas ainda muito complexas e estudam-se menos casos, mas com mais profundidade.	As dimensões de interesses estão já mais claras e definidas, são mais tangíveis, mais casos são escrutinados, mas com menor profundidade.

Fonte: autor, baseado em Jannuzzi (2016, p. 75).

Não obstante, além da opção acima definida, importa resgatar que a proposta de estudo é o de uma avaliação de um programa público,¹⁸ que vem a ser uma forma específica de pesquisa social (TROCHIM; DONELLY, 2006, p. 30), que pode servir como instrumento de conhecimento, democratização, controle e transparência da ação pública por meio da disseminação dos dados coletados e da metodologia aplicada (AMARAL; VIANNA, 2014, p. 36). A avaliação, em si, comporta várias tipologias e técnicas, das quais as eleitas para análise serão explicitadas em capítulo próprio. No entanto, adianta-se que a pesquisa aqui desenvolvida tomou por base a avaliação *ex post*, somativa, de impacto, instrumentalizada pelos desenhos e métodos expostos, calcada na análise de dados ou registros administrativos sobre o auxílio permanência armazenados no Campus São Borja do IFFAR.

A adoção de tal abordagem vai além daquela adotada pela CGU quanto à avaliação de programas de governo, ou seja, uma avaliação “formal, normalmente focada em processo, formativa e executada por equipe mista” (CGU, 2015, p. 27-28). A tentativa, portanto, é a de ir mais adiante, como preconizado pela própria CGU, avançando “para o âmbito da avaliação de desenho, de impacto e de eficiência” (CGU, 2015, p. 40).

Sem prejuízo de se retornar ao tratamento da metodologia no capítulo próprio à apresentação e análise da pesquisa realizada, salientamos que o desenho da pesquisa para

¹⁸ Trata-se da avaliação de um tipo especial de fenômeno: programas sociais projetados para melhorar a vida das pessoas (WEISS, 1974, p. 19).

testagem da intervenção social na vida real (BABBIE, 2010, p. 229) é quase-experimental, uma vez que a escolha dos beneficiários para o recebimento do auxílio permanência não foi realizada de forma aleatória. Igualmente, salientamos que, para fins de avaliação do impacto do PNAES no Campus São Borja do IFFAR, utiliza-se o desenho da regressão descontínua.¹⁹ Esta será a análise pela qual a abordagem quantitativo-causal ganha relevo.

Quanto à escolha da metodologia em relação à concepção de Estado, utilizamos o magistério de Seibel e Gelinski (2012, p. 126), para os quais as avaliações podem ser classificadas como gerencialistas (com foco na questão fiscal) e não-gerencialistas (com maior ênfase acadêmica).

Para a avaliação gerencialista, vinculada à diretriz de maior eficiência do emprego de recursos públicos, haveria três metodologias básicas, a saber: a avaliação de metas (realização de produção ou produtos), a avaliação de impacto (alcance do propósito ou missão) e avaliação de processos (SULBRANDT, 1993 *apud* SEIBEL; GELINSKI, 2012, p. 127).

Por seu turno, a avaliação não-gerencialista seria aquela de viés *bottom-up* e menos enfática quanto aos aspectos fiscais, com consideração à maior participação dos atores e das redes que permitiram a implantação da política pública (SEIBEL; GELINSKI, 2012, p. 129).

Observando a classificação oferecida por Seibel e Gelinski (2012), a presente pesquisa se revela predominantemente gerencialista, uma vez que se está a avaliar impacto. Contudo, não se prescinde da perspectiva *bottom-up*. De qualquer maneira, considera-se que a avaliação gerencialista não se restringe à verificação do alcance das metas de uma política pública, uma vez que a avaliação de impacto procura estabelecer se e em que medida a intervenção pública no problema é causa para sua mudança (BLASCO; CASADO, 2009, p. 5).

Ainda, trata-se de pesquisa exploratória, na medida em que foi realizado extenso levantamento bibliográfico sobre os temas abordados, inclusive com relevante literatura estrangeira, o que demandou esforço de tradução.

¹⁹ Embora utilizado com pouca frequência em pesquisa social, trata-se de um desenho quase-experimental bastante útil para se determinar se um programa ou tratamento é efetivo (TROCHIM; DONELLY, 2006, p. 221).

1.4.2 Organização

Este primeiro capítulo, que contempla a introdução, apresenta também a justificativa do estudo, a definição do problema, objetivos da pesquisa e metodologia. A seguir, o segundo capítulo trata das relações entre o direito à educação e a assistência estudantil. Neste esforço, apresenta panoramas sobre o direito à educação em âmbito nacional e internacional e aborda a questão da política estudantil, de forma geral e de forma específica, no que diz respeito ao Campus São Borja do IFFAR.

O terceiro capítulo trata da relação auditoria, avaliação e políticas públicas, suas aproximações e distanciamentos. O capítulo quatro, por sua vez, apresenta a pesquisa para, no quinto capítulo, serem apresentadas as conclusões.

2. DIREITO À EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

A intenção deste capítulo não é a de apresentar um conceito de educação, pois, como adverte Elizondo Breedy (1999, p. 165), até mesmo os grandes filósofos naufragaram na tentativa de fazê-lo. No entanto, a educação seria um composto de ciência e arte, com maior proximidade a esta do que qualquer outra coisa (ELIZONDO BREEDY, 1999, p. 165).

O propósito, então, é o de apresentar breves considerações acerca do direito à educação, na perspectiva mundial, com atenção especial na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (PIDESC), considerando o panorama regional interamericano sobre direitos humanos. Da mesma forma, na perspectiva brasileira, o propósito é o de traçar linhas sobre o direito à educação na e a partir da CF/1988, não sem antes resgatar, brevemente, a história normativo-constitucional do mesmo. Realizado esse esboço, será abordado de maneira específica o PNAES que, em relação ao direito sob estudo, veio para assegurar o elemento permanência na educação superior pública federal e, por extensão, nos Institutos Federais.

Na arquitetura constitucional brasileira o art. 206, I, CF/1988, de fato, dispõe que o ensino deve ser ministrado observando o princípio da “igualdade de condições de acesso e permanência na escola”. Observa-se, pois, que o se busca é igualdade de condições materiais (econômicas, financeiras, sociais) para permitir a permanência. Seria, entendemos, a concretização, ou o atendimento material, ao enunciado de direito fundamental formal encontrado na cabeça do art. 5º, da CF/1988, que proclama a igualdade de todos perante a lei.

A natureza do direito à educação, reconhecido como direito humano, alerta Beiter (2006, p. 3), nem sempre é de fácil compreensão, principalmente porque implica deveres positivos por parte do Estado. Para Recaséns Siches (1970, p. 601), os direitos sociais, incluído entre eles o direito à educação, têm por objeto atividades positivas do Estado, do próximo e da sociedade, para fornecer ao homem certos bens e condições. Assumimos, portanto, para o efeito deste estudo, consoante o ditame do art. 206, I, CF/1988, que o direito à educação, em seu aspecto inclusivo, na vertente brasileira e em ambiente permissivo a processos de democratização, tem por dimensões o acesso e a permanência, pelo menos no que diz respeito com a perspectiva de atuação estatal. Não obstante, entendemos que do

elemento “permanência” é possível extrair ou associar a variável “êxito”, que, por sua vez, pode ser enxergada objetiva ou subjetivamente.

Garantir apenas a permanência não se demonstra suficiente à satisfação do direito à educação, pois aquela não é um fim em si mesmo, por óbvio. É possível imaginar um ciclo, um caminho, cujas etapas são o início (acesso), o meio (permanência) e o fim (êxito). Há referência a esta última etapa como “sucesso” (MEC, 2010). Interessante notar que *exitus* em latim denota o caminho por onde se sai ou a ação de sair (TORRINHA, 1943, p. 350). Veja-se que em inglês “exit”, vocábulo de origem latina, significa “saída”, “caminho de saída”.

A questão do êxito é complexa e não pode ser enfrentada sem levar em conta seu viés subjetivo. Como acima mencionado, enxergamos que o “êxito” pode ser visto de maneira objetiva ou subjetiva. Assim, objetivamente, e de uma maneira geral, está associado à “integralização do curso de acordo com o previsto no PPC [Projeto Pedagógico do Curso]” (IFFAR; CONSUP, 2014b, p. 4). Subjetivamente, à própria questão do querer educar-se e de como fazê-lo e, também, pensamos, do não querer educar-se. Exemplo da dificuldade de uma reflexão nesse sentido é a ter de considerar que, para se chegar ao estágio do exercício do não querer educar-se, deve ter a pessoa se educado, o que se aproxima ao paradoxo de Mênon.²⁰ Entretanto, no que concerne à educação:

Plato’s paradox from the Meno that you cannot understand what you do not know and therefore cannot set about discovering it is usually felt to be soluble, but in practice education remains bedevilled by the fact that people missing it do not know what they are missing. (EDUCATION, PHILOSOPHY OF ..., 2005, p. 109)²¹

O “êxito” está ligado a um aspecto do direito à educação que concerne em perguntar: para que serve a educação? E quem decide? A educação voltada exclusivamente para a admissão ao próximo estágio, por exemplo, “passar de ano”, prepara de forma deficiente para a vida (CLAPHAM, 2007, p. 126-127).

²⁰ Diálogo socrático escrito por Platão.

²¹ Em Platão, o paradoxo de Mênon, no qual você não consegue entender o que não sabe e, portanto, não consegue descobrir o que não sabe, costumeiramente solúvel, na prática, quando se trata da educação, permanece atormentado pelo fato de as pessoas não educadas não saberem o que estão perdendo. Tradução nossa. Em Platão, a solução para esse paradoxo estaria na *anamnesis* (reminiscência). A Teoria da Reminiscência, apoiada na crença pitagórica da imortalidade da alma, em linhas gerais, tem como fundamento a possibilidade de se adquirir conhecimento lembrando-se daquele obtido em um prévio estado de existência (BURNET, 2001, p. 11-12; ANAMNESIS... 2005, p. 14).

Para McCowan (2010, p. 13; 2011, p. 17), a educação seria um direito de duas vias (*a two-pronged right*). Apoiado na identificação de três esferas coincidentes do benefício da educação,²² propõe dois direitos independentes relacionados à educação, ou dois aspectos do direito à educação:

- 1) O direito de se engajar em processos educacionais que sejam intrínseca e instrumentalmente valiosos e que englobem o respeito pelos direitos humanos;
- 2) O direito de acesso às instituições e experiências educacionais que conferem vantagem posicional (MCCOWAN, 2010, p. 15; 2011, p. 18).

De toda forma, temos que a educação é um processo interativo e envolve aprendizagem (*learning*). Simplesmente frequentar instituições de ensino, sem nada aprender, não equivale à educação. Nesse sentido, o direito à educação deve ser entendido como um direito a ser educado (BEITER, 2006, p. 20).

Feita a digressão, não nos aprofundaremos nessa questão do “êxito”, pois, além de altamente complexa, não é escopo deste trabalho e ensejaria uma abordagem filosófica maturada. Para efeitos desta pesquisa, e quando necessário, o trataremos apenas objetivamente, ou seja, do ponto de vista da conclusão do curso como previsto no PPC.

2.1 O Direito à Educação em âmbito internacional

O Estado tardou no reconhecimento das vantagens em educar o povo, desconhecendo que somente se pode aumentar o seu próprio valor aumentando-se o valor dos indivíduos (PONTES DE MIRANDA, 1960, p. 147). E prossegue este mesmo autor:

Não confundamos o *direito à educação* com as bolsas em Roma sob os Antoninos, ou sob Carlos Magno, ou nos séculos do poder católico. Não se trata de ato voluntário, deixado ao arbítrio do Estado ou da Igreja, mas de direito perante o Estado, *direito público subjetivo*, ou, no Estado puramente socialista e igualitário, situação necessariamente criada no plano objetivo, pela estrutura mesma do Estado. (...) Também não confundamos a *existência* de escolas públicas com o *direito à educação*. (PONTES DE MIRANDA, 1960, p. 147). Grifos no original.

²² Identificadas por Unterhalter e Brighouse (apud MCCOWAN, 2010, p. 14; 2011, p. 17), essas esferas seriam: a intrínseca, que aumenta a qualidade de vida de por meio do desenvolvimento educacional em si, sendo a base do direito à educação, pois esse direito só existe se possuir algum valor intrínseco; a instrumental, que possibilita o acesso ao trabalho e outras oportunidades, agindo a educação como condutora dos demais direitos; e a posicional, que constitui as oportunidades de uma pessoa em relação a outras na sociedade.

Antes do Iluminismo dos séculos XVIII e XIX, a educação era tida como de responsabilidade dos pais e da igreja. Foi somente com as Revoluções Francesa e Americana que a educação se estabeleceu como função pública (BEITER, 2006, p. 21). Entretanto, os instrumentos clássicos de direitos humanos desta época, como a Declaração de Direitos inglesa de 1689 (*Bill of Rights of 1689*), a Declaração de Independência Americana (1786) e a francesa Declaração dos Direitos do Homem (1789), não protegeram o direito à educação. A ideia de um direito à educação e a concomitante obrigação do Estado em fornecê-lo não se amoldava ao espírito do *laissez-faire*²³ (BEITER, 2006, p. 21).

Já o conceito liberal de direitos humanos do século XIX previa que aos pais cabia o dever primário de fornecer educação adequada aos filhos, cabendo ao Estado garantir o cumprimento dessa obrigação por parte daqueles (BEITER, 2006, p. 21). Somente a partir da segunda metade do século XIX que o direito à educação, por meio das legislações internas, passou a ser assegurado. O maior exemplo, e que exerceu grande influência no posterior desenvolvimento desse direito no constitucionalismo europeu, foi o da Constituição do Império Alemão, de 1849: a educação foi reconhecida como função do Estado, independentemente da Igreja, tendo sido proclamada a sua gratuidade aos pobres (BEITER, 2006, p. 23). De qualquer sorte, foi o conceito socialista de direitos humanos que atribuiu ao Estado a responsabilidade primária de fornecimento da educação, alterando a ordem de responsabilidades do liberalismo, na qual os atores privados eram vistos como os principais provedores (BEITER, 2006, p. 23).

O art. 121 da Constituição Soviética de 1936 teria sido, segundo Beiter (2006, p. 23), a primeira previsão constitucional expressa reconhecendo o direito à educação com a correspondente obrigação estatal em provê-la. Em interessante obra, Quigley (2007, p. 15) entende que a lei soviética desafiou o Ocidente (*the West*) ao garantir bem estar econômico além das relações de trabalho e, entre outros, dá como exemplo da sua influência internacional a adoção, pelo presidente norte-americano Roosevelt, do conceito de direitos econômicos de bem-estar social na sua mensagem ao Congresso de 1944.²⁴ Nela, Roosevelt

²³ *Laissez-faire, laisser-passer* (“deixar fazer, deixar passar”), palavra de ordem do liberalismo econômico, exalta a “mais absoluta liberdade de produção e comercialização de mercadorias” (LAISSEZ-FAIRE, LAISSER-PASSER... 1994, p. 187). No pensamento econômico e social é a doutrina de não intervenção do Estado no mercado. Essa doutrina é equivocadamente atribuída a Adam Smith, que na verdade defendia a intervenção qualificada para a ação social em áreas de falha de mercado, por exemplo, a fim de garantir educação aos pobres (LAISSEZ-FAIRE... 2005, p. 202).

²⁴ Texto integral disponível em: <<https://fdrlibrary.org/address-text>>.

descreveu três itens do bem estar (*welfare*) como direitos: o direito de cada família ter um lar decente, o direito ao atendimento médico adequado e a oportunidade de alcançar e desfrutar de boa saúde e o direito à boa educação (QUIGLEY, 2007, p. 91).

No entanto, o direito à educação, na esfera internacional, foi positivado pela primeira vez na Declaração Universal de Direitos Humanos, por meio do seu art. 26. E justamente trata desse direito por seu aspecto social, em especial no seu primeiro parágrafo (BEITER, 2006, p. 91). No que tange ao presente estudo traz-se a transcrição do texto original em inglês e duas traduções para o português:

Quadro 2 – Art. 26 da DUDH e suas traduções em português

Texto em inglês	Tradução portuguesa	Tradução brasileira
(1) Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.	1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional dever ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.	1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
(2) Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.	2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.	2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
(3) Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children. (UNITED NATIONS, 2017).	3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos. (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, 2017)	3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2014, p. 14)

Fonte: autor.

A primeira tradução em português acima – segunda coluna – foi realizada pelo Centro de Informações das Nações Unidas em Portugal. É tida por oficial e foi obtida junto ao sítio do Alto Comissariado das Nações Unidas (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE

OF THE HIGH COMMISSIONER, 2017) por direcionamento via *link* na página de internet da Organização das Nações Unidas. A outra tradução, também disponível *online*, foi efetivada pelo Centro de Informações das Nações Unidas Rio de Janeiro (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2014). Nesta versão, a palavra “educação” é substituída por “instrução”. No entanto, ambas as traduções, a nosso ver, apresentam questões semânticas que merecem elucidação.

Uma primeira dificuldade surge levando-se em consideração que as Nações Unidas possuem seis línguas oficiais²⁵ – árabe, mandarim, inglês, francês, russo, espanhol – e o vocábulo “educação”, nas respectivas versões, é escrito “education” (inglês), “éducation” (francês) e “educación” (espanhol). Em russo образование (*obrazovaniye*). “Instrução” é segunda acepção para “educação”.

Por outro lado, Beiter (2006, p. 18-19), ensina que o termo “educação” (*education*), pode ser definido em sentido amplo e em sentido estrito. Em sentido amplo, corresponde à transmissão a uma geração subsequente das habilidades necessárias para realizar efetivamente as tarefas da vida diária, além da indicação dos valores sociais, culturais, espirituais e filosóficos de uma comunidade em particular. Com esta acepção, Beiter (2006, p. 19) indica a utilização do termo “educação” (*education*) no artigo 1(a) da Recomendação da UNESCO²⁶ sobre Educação para a Compreensão, Cooperação e Paz Internacionais e a Educação Relativa aos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, de 1974:

1. Para os fins da presente recomendação:

a) A palavra “educação” designa todo o processo da vida social por intermédio do qual os indivíduos e grupos sociais aprendem a desenvolver conscientemente, no seio e em benefício das comunidades nacional e internacional, o conjunto das suas capacidades, atitudes, aptidões e conhecimentos pessoais. Este processo não se limita a quaisquer atividades em concreto. (UNESCO, 1974).

²⁵ Informação disponível em: <<<http://www.un.org/en/sections/about-un/official-languages>>>. Acesso em Nov. 2017.

²⁶ Sigla para “The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.” A UNESCO é uma agência da ONU, criada em 16 de novembro de 1945, e tem por objetivo garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros na busca de soluções para os problemas que desafiam as sociedades. Atualmente conta com 193 Estados-Membros. Tem atuação nas seguintes áreas de mandato: Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação. No Brasil, teve Representação estabelecida em 1964 e o seu Escritório, em Brasília, iniciou as atividades em 1972. Na área da educação, tem como principal diretriz auxiliar os países membros a atingir as metas de Educação para Todos, promovendo o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades, incluindo a educação de jovens e adultos. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>>. Acesso em: nov. 2017.

O sentido estrito de “educação”, a seu turno, significa a instrução (*instruction*) transmitida dentro de um sistema de ensino nacional, provincial ou local, seja público ou privado (M’BOW *apud* BEITER, 2006, p. 19). Nesse sentido, a educação refere-se à instrução ou ao ensino institucional formal, sendo que é geralmente essa a acepção utilizada pelos instrumentos internacionais (BEITER, 2006, p. 19). A título de exemplo tem-se a definição de “educação” (*education*) dada no art. 1(2) da Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino, de 1960:

Artigo I (...)

2. Para os fins da presente Convenção, a palavra “ensino” refere-se aos diversos tipos e graus de ensino e compreende o acesso ao ensino, seu nível e qualidade e as condições em que é subministrado. (UNESCO, 1960).

Assim, embora na DUDH utilize-se o sentido estrito para o termo “educação”, ou seja, educação como instrução em meios formalmente institucionalizados, simplesmente traduzir “education” por “instrução” não atende a projeção normativa, podendo causar confusão. Da mesma forma, sinalizamos que no art. 1(2) da Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino, de 1960, acima transcrito, “education” foi traduzido como “ensino”.

Embora Beiter (2006) não faça menção, entendemos que essa distinção entre educação em sentido amplo e em sentido estrito (instrução), remonta às ideias sobre educação do Marquês de Condorcet,²⁷ concebidas no período pós Revolução Francesa. A partir do exame da questão da segregação dos alunos de fé protestante em relação aos católicos, Condorcet percebeu que:

[...] a clear distinction had to be drawn between education in general, which included general physical, affective, intellectual and moral training, and actual instruction, which means only a part of that education. Where education in the broad sense was concerned, each person was entitled to respect for his or her metaphysical beliefs. [...]. As for instruction, the school should taken in all citizens without exception and instruct them in everything that makes responsibility possible. That is,

²⁷ O Marquês de Condorcet (1743-1794), matemático e teorista social francês, foi autor de obras quintessenciais do Iluminismo (CONDORCET, MARQUIS OF... 2005, p. 72). Embora seja tido como a corporificação do frio e opressivo Iluminismo, da fria e descritiva razão cartesiana (ROTHSCHILD, 2002, p. 195), não se demonstra inteiramente frio nem inteiramente opressivo em seus escritos políticos (Id. p. 197). Tendo suas opiniões políticas e filosóficas mudado substancialmente durante o curso da sua vida pública, para Condorcet, um mundo em que todos têm as mesmas opiniões seria um verdadeiro horror (Id., p. 198). Em seu último grande trabalho publicado, sobre os princípios da educação, Condorcet identificou mais uma vez a diversidade de opiniões como um bem preeminente. Para ele, a instrução pública não deve se estender à educação política e moral, o que seria contrário à “independência de opiniões”, devendo as questões políticas e morais ficarem a cargo da família (Id. p. 199).

citizens should be instructed in everything that forms and consolidates the human being as a political citizen: reading, writing, arithmetic and the functioning of institutions – without which a person had to hand over to others his or her freedom of judgement and choice, which are the fundamental moral principles recognized by all systems of ethics. (JOLIBERT, 1993, p. 3-4).²⁸

Daí, talvez, a origem da dicotomia de sentidos do vocábulo educação e suas traduções para o português como “instrução” e “ensino”. Ainda quanto a questões terminológicas, retornamos somente a mais uma discrepância, relativa à tradução das versões portuguesa e brasileira do art. 26, da DUDH, especialmente no que concerne ao que vem a ser educação elementar/fundamental. A frase “[e]ducation shall be free, at least in the elementary and fundamental stages” recebeu as seguintes traduções:

Quadro 3 – Art. 26 da DUDH e educação elementar/fundamental

Tradução portuguesa	Tradução brasileira
A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental.	A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais.

Fonte: autor.

Não parece importante, mas convém dizer que essa questão terminológica está intrinsecamente ligada à implementação do direito à educação, pois a interpretação e a compreensão desses termos têm reflexo nos textos legais nacionais e internacionais (UNESCO, 2007, p. 3). Aliás, esse debate teve início concomitantemente à constituição da UNESCO. O fato é que a resolução desse ponto passa pelo entendimento da ocorrência de uma evolução semântica quanto às noções de educação elementar/fundamental. Hoje se entende que essa educação elementar/fundamental deve ser entendida como educação básica:

The terms ‘elementary’ and ‘fundamental education’ have come to be replaced by the notion of ‘basic education’ designed to meet basic learning needs. Instead of suggesting the notion of ‘minimum’ education, it is considered as the ‘basis’ for lifelong learning (for children, youth or adults), In 1990’s, with the Declaration of the World Conference on Education for All, ‘basic education’ came to represent a more expanded notion; it becomes ‘the foundation of lifelong learning’.

It can be understood that elementary education and basic education have the same scope. Therefore, we can accept that the term ‘basic education’ today is the equivalent to the term ‘elementary education’ which was actually used in the

²⁸ [E]ra preciso estabelecer uma clara distinção entre a educação em geral, que incluía treinamento geral físico, afetivo, intelectual e moral, e a instrução efetiva, que era apenas parte dessa educação. No que diz respeito à educação no sentido amplo, cada pessoa tinha o direito ter respeitadas suas crenças metafísicas. [...] Quanto à instrução, a escola deve acolher todos os cidadãos sem exceção e instruí-los em tudo o que torna possível a responsabilidade. Ou seja, os cidadãos devem ser instruídos em tudo o que forma e consolida o ser humano como cidadão político: leitura, escrita, aritmética e funcionamento das instituições – sem o qual a pessoa teria de entregar aos outros sua liberdade de julgamento e escolha, que são os princípios morais fundamentais reconhecidos por todos os sistemas de ética. Tradução nossa.

Universal Declaration of Human Rights. At the same time there is a shift of emphasis from **education to learning**. (UNESCO, 2007, p. 12)²⁹ Grifo no original.

Apresentamos uma síntese dessa evolução semântica:

Quadro 4 – Termos utilizados nos documentos internacionais de direitos humanos a respeito da educação

Documento	Termo utilizado
Constituição da UNESCO (1945)	- Educação popular
Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)	- Elementar - Fundamental
Declaração Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien (1990) referente à DUDH	- “Necessidades básicas de aprendizagem”; “renovado comprometimento com a educação básica”. - Educação primária (como educação básica para crianças) - Qualquer nível ou tipo de educação considerado como “básico”.
Revisão da Classificação Internacional Normalizada da Educação (1997)	Educação básica dividida em dois níveis: - Nível 1: Educação primária ou primeiro estágio da educação básica. - Nível 2: Ensino secundário inferior ou segundo estágio da educação básica.
World Education Report (2000)	- A análise de várias declarações e documentos internacionais aponta para a inconsistência dos termos usados em cada um. - Evolução dos termos educação fundamental, elementar e básica.
Educação: um tesouro a descobrir. Relatório da UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI (1996)	- Adota as concepções de Jomtien (1990). - Educação primária como educação básica para crianças.
Fórum Mundial da Educação, Dakar (2000)	- Educação primária; considerada como “básica”. ³⁰ Ver anotação “32” sobre o Marco de Ação de Dakar.
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000)	- Educação primária (<i>primary education</i>). Nota-se que nos documentos brasileiros dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a tradução é “educação básica.”
Relatório de Monitoramento Global da Educação para Todos (2008)	- Educação básica. - Educação primária considerada como parte da educação básica.

Fonte: UNESCO, 2007, p. 17, com adaptações e tradução nossa.

²⁹ Os termos “elementar” e “educação fundamental” passaram a ser substituídos pela noção de “educação básica”, concebida para atender às necessidades básicas de aprendizagem. Em vez de sugerir a noção de educação “mínima”, ela é considerada a “base para a aprendizagem ao longo da vida (para crianças, jovens ou adultos). Na década de 1990, com a Declaração da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, a educação básica veio representar uma noção mais expandida, tornando-se o “alicerce da aprendizagem ao longo da vida”. Pode-se entender que o ensino fundamental e a educação básica têm o mesmo escopo. Portanto, podemos aceitar que o termo “educação básica” hoje é o equivalente ao termo “educação elementar”, que foi realmente usado na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ao mesmo tempo, há uma mudança de ênfase da educação para a aprendizagem. Tradução nossa.

³⁰

Quadro 5 – Evolução histórica dos termos relativos ao direito à educação nos instrumentos internacionais

Intervalo	Termo(s)	Explicação
Final dos anos 1940 até o início dos anos 1960	Educação fundamental	- A erradicação da iliteracia (analfabetismo) era o foco principal.
Metade dos anos 1960 até o final da década de 1970	Alfabetização funcional. Educação elementar.	- Foi alargada a noção de analfabetismo para incluir o “analfabetismo funcional”. - Expansão do significado de “educação elementar”.
Início dos anos 1980 até os dias atuais	Necessidades de aprendizagem. Educação básica. Necessidades básicas de aprendizagem.	- Literacia (alfabetismo) considerada como um aspecto do termo “necessidades de aprendizagem”. - “Educação elementar” é considerada parte da “educação básica” destinada a satisfazer as “necessidades básicas de aprendizagem”.

Fonte: UNESCO (2007, p. 18), com adaptações e tradução nossa.

Nesse passo, notamos que a CF/1988 acompanhou essa mutação semântica, uma vez que por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009, alterou a expressão “ensino fundamental”, dado pela redação original e mantido pela Emenda Constitucional nº 14/1996, por “educação básica”. Não obstante, sinala-se que desde 1996 a Lei nº 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), em seu art. 21, prevê que a educação escolar é composta por dois níveis: 1) educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; 2) educação superior.

Feita essa incursão terminológica, voltamos atenção especial à DUDH. Esta, proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), no dia 10 de dezembro de 1948, formalmente, como o seu próprio título indica, é uma declaração. Na Comissão de Direitos Humanos, durante os debates que antecederam a sua proclamação, houve a defesa de que a declaração deveria estar consubstanciada em um tratado internacional, que vinculasse juridicamente os estados que o ratificassem. No entanto, na Assembleia Geral, a maioria dos governos representados optou pela adoção de uma declaração apenas, deixando claro tratar-se de um documento não vinculante do ponto de vista jurídico. Tendo se revestido da forma de uma resolução da Assembleia Geral da ONU, se consolidou como recomendação, diretriz política de ação dos estados (ARAGÃO, 2009, p. 5). Embora a declaração como tal não seja vinculativa juridicamente, a maioria dos direitos por ela proclamados recebeu, ainda em 1948, significativo reconhecimento em muitas constituições, sendo que, desde então, grande parte dos seus direitos foi incorporada aos

sistemas jurídicos domésticos da maioria dos países (GLENDON, 2004, p. 5). Entretanto, a despeito dessa falta de vinculação jurídica, as circunstâncias em que foi emitida a declaração, o valor reconhecido no momento da invocação dos princípios proclamados e a sua reiterada aplicação, conferiram força de obrigatoriedade à DUDH (NIKKEN, 1994, p. 20).

Quanto à expressão “direitos humanos”, importa revelar o conceito aqui utilizado. Na esteira de Elizondo Breedy (1999, p. 165-167), são “direitos” porque há grau de exigibilidade, distinguindo-se da moral, guiada pela autonomia da vontade; são “humanos”, significando universalidade, numa visão antropocêntrica³¹ – a todos os humanos. Independem de vinculação com determinada ordem constitucional e revelam caráter supranacional (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 303). São direitos inerentes à pessoa humana e oponíveis ao poder público:

La sociedad contemporanea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como derechos humanos. (NIKKEN, 1994, p. 15)³²

Nesse passo, também importa, desde já, estabelecer o uso dos termos “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. Estes se referem aos direitos, em geral atribuídos à pessoa humana, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que aqueles guardam relação com os documentos de direito internacional (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 303). Em suma, o direito

³¹ Embora o Direito seja uma disciplina essencialmente antropocêntrica (MONTERO, 2008, p. 260) e tratar-se de questão mais afeta ao Direito Ambiental, importa trazer a distinção entre as visões antropocêntrica, biocêntrica e ecocêntrica do direito e traçar um paralelo no que concerne ao direito à educação. Sob o viés antropocêntrico, a pessoa humana é o destinatário da norma, ao passo que, sob o ângulo biocêntrico, a norma dirige-se à vida, em todas as suas formas. Por sua vez, o ecocentrismo, embora se aproxime ao biocentrismo, deste se difere na medida em que atribui à natureza valor intrínseco. Pensamos que, reflexamente, sustenta-se o entendimento da educação como direito humano aproximado às visões biocêntrica e ecocêntrica. Isso porque é a educação, em sua vertente ambiental, a única capaz de habilitar e conscientizar a pessoa humana para a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, elemento essencial à sadia qualidade de vida. Exemplo disso é a previsão do art. 225, VI, CF/1988, que postula incumbir ao Poder Público a promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

³² A sociedade contemporânea reconhece que todo ser humano, pelo fato de sê-lo, tem direitos frente ao Estado, direitos que este, ou bem tem o dever de respeitar e garantir ou bem está chamado a organizar suas ações a fim de satisfazer a sua plena realização. Estes direitos, atributos de toda pessoa e inerentes a sua dignidade, que o Estado tem o dever de respeitar, garantir ou satisfazer, são os que hoje conhecemos como direitos humanos. Tradução nossa.

humano à educação, quando internalizado na ordem jurídico-constitucional, reveste-se como direito fundamental à educação.

Habitualmente o direito à educação é tido como pertencente à “segunda geração” de direitos humanos, com base em uma classificação que os reconhece surgidos em três gerações: a primeira, correspondente aos direitos civis e políticos, de caráter individual e negativo, uma vez que demandam abstenção do Estado; a segunda geração, na qual os direitos sociais, econômicos e culturais ganham relevo e atraem a atuação do Estado, exigindo atuação positiva; a terceira geração, de direitos com caráter transindividual e difuso, como o direito ao meio ambiente (MENDES; BRANCO, 2011, p. 155-156) e/ou de fraternidade ou solidariedade (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2012, p. 263; BEITER, 2006, p. 38). A identificação dos direitos humanos em “gerações”, no entanto, não é isenta de críticas. Há autores que preferem a utilização de “dimensões”, uma vez que o termo “gerações” possibilita “a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra”, quando, em verdade, o reconhecimento de novos direitos tem caráter cumulativo e complementar (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 258).³³ Ademais, há a importante percepção de Nowak (2001, p. 252), após minucioso estudo dos instrumentos universais e regionais de direitos humanos levando em conta seu desenvolvimento histórico, no sentido de que provavelmente o único direito que revele aspectos das três gerações é o direito à educação.

Assim, a educação, reconhecida como um direito humano em nível internacional - ou seja, um direito à educação – fica ao resguardo de acordos internacionais arregimentados por organizações como as Nações Unidas (ONU) ou a UNESCO e também, por organizações regionais. Esses acordos, do mesmo modo, geralmente protegem outros direitos humanos, como os direitos econômicos, sociais e culturais, a categoria de direitos humanos a que o direito à educação geralmente é considerado como pertencente (BEITER, 2006, p. 1). Não obstante possam ser imperfeitos esses acordos internacionais, continuam sendo eles as

³³ Importa trazer a crítica de Antônio Augusto Cançado Trindade sobre o tema, que foi amigo de Karel Vasak (1929-2015), criador da tese das gerações de direitos humanos, pela primeira vez apresentada em conferência ministrada no Instituto Internacional de Direitos Humanos, em Estrasburgo, no ano de 1979. Para ele, “essa tese das gerações de direitos não tem nenhum fundamento jurídico, nem na realidade. Essa teoria é fragmentadora, atomista e toma os direitos de maneira absolutamente dividida, o que não corresponde à realidade. Eu conversei com Karel Vasak e perguntei: ‘Por que você formulou essa tese em 1979?’. Ele respondeu: ‘Ah, eu não tinha tempo de preparar uma exposição, então me ocorreu fazer alguma reflexão, e eu me lembrei da bandeira francesa’ – ele nasceu na velha Tchecoslováquia. Ele mesmo não levou essa tese muito a sério, mas, como tudo que é palavra ‘chavão’, pegou. Aí Norberto Bobbio começou a construir gerações de direitos etc.” (TRINDADE, 2000).

melhores declarações disponíveis de metas internacionais e a base mais apropriada para análises e comparações do progresso do direito à educação (RAY; TARROW, 1987, p. 3).

Há três sistemas de proteção dos direitos humanos: o global, o regional e o doméstico. O funcionamento desses sistemas se dá apoiado na lógica de que, se não há proteção em âmbito doméstico, entra em ação o sistema internacional, podendo ser a proteção oferecida pelo sistema global ou regional (HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006, p. 161).

A normativa internacional de direito humanos possui diferentes níveis: há um sistema global de direitos humanos, no qual a ONU é o principal ator e há sistemas regionais, que, atualmente, cobrem três partes do mundo, a saber, os sistemas africano, interamericano e europeu (HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006, p. 161). Não há um sistema de proteção asiático, por tratar-se de uma região de vastos contrastes culturais, políticos, econômicos e sociais, em muitos aspectos inconciliáveis e pouco suscetíveis de integração (MUNTANBHORN, 1997).

No sistema regional interamericano, no qual está inserido o Brasil, a Organização dos Estados Americanos (OEA) é o principal ator. Sobre o direito à educação, tem-se o artigo 12 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH), promulgada durante a IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá no ano de 1948. O interessante é destacar que essa declaração foi adotada alguns meses antes da DUDH. No entanto, seu valor jurídico é disputado, uma vez que não é considerada como um tratado internacional e também não integra a Carta da OEA. Não obstante, sublinhou o compromisso da região com a proteção internacional dos direitos humanos e pavimentou o caminho para a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) – “Pacto de San José” -, que foi adotada em 1969 e entrou em vigor em 1978 (OEA, 2017).³⁴ Ainda, a Carta da OEA, também de 1948,³⁵ faz menção ao direito à educação, a partir de alteração que se deu durante a Terceira Conferência Interamericana Extraordinária, ocorrida em Buenos Aires, no ano de 1967. A seguir, apresenta-se quadro indicando o direito à educação no âmbito de proteção regional interamericano.

³⁴ A Convenção Americana de Direitos Humanos somente entrou em vigor para o Brasil em 25 de setembro de 1992, promulgada pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992.

³⁵ O Brasil é signatário desde 1948.

Quadro 6 - Direito à educação no âmbito regional interamericano

DADDH	Carta da OEA	CADH
<p>Artigo 12. Toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana.</p> <p>Tem, outrossim, direito a que, por meio dessa educação, lhe seja proporcionado o preparo para subsistir de uma maneira digna, para melhorar o seu nível de vida e para poder ser útil à sociedade.</p> <p>O direito à educação compreende o de igualdade de oportunidade em todos os casos, de acordo com os dons naturais, os méritos e o desejo de aproveitar os recursos que possam proporcionar a coletividade e o Estado.</p> <p>Toda pessoa tem o direito de que lhe seja ministrada gratuitamente, pelo menos, a instrução primária.</p>	<p>Artigo 34. Os Estados membros convêm em que a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda, bem como a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento, são, entre outros, objetivos básicos do desenvolvimento integral. Para alcançá-los convêm, da mesma forma, em dedicar seus maiores esforços à consecução das seguintes metas básicas: (...)</p> <p>h) Rápida erradicação do analfabetismo e ampliação, para todos, das oportunidades no campo da educação; (...)</p> <p>Artigo 49. Os Estados membros empreenderão os maiores esforços para assegurar, de acordo com suas normas constitucionais, o exercício efetivo do direito à educação, observados os seguintes princípios:</p> <p>a) O ensino primário, obrigatório para a população em idade escolar, será estendido também a todas as outras pessoas a quem possa aproveitar. Quando ministrado pelo Estado, será gratuito;</p> <p>b) O ensino médio deverá ser estendido progressivamente, com critério de promoção social, à maior parte possível da população. Será diversificado de maneira que, sem prejuízo da formação geral dos educandos, atenda às necessidades do desenvolvimento de cada país; e</p> <p>c) A educação de grau superior será acessível a todos, desde que, a fim de manter seu alto nível, se cumpram as normas regulamentares ou acadêmicas respectivas.</p>	<p>Artigo 26. Desenvolvimento progressivo</p> <p>Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.</p>

Fonte: autor.

Nota-se que, do cotejo da normativa acima transcrita, sobre o direito à educação no espaço interamericano, sobressaem como princípios expressos a liberdade, a moralidade e a solidariedade humana. Identificam-se, igualmente, os princípios da igualdade de

oportunidades e da eliminação da pobreza crítica, conferindo à educação a característica de instrumento de mobilidade social.

Além da DUDH e dos instrumentos regionais, o direito à educação também é previsto no artigo 13 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966.³⁶ E esse dispositivo normativo, em relação ao direito à educação, pode ser considerado como o mais importante em acordos internacionais (BEITER, 2006, p. 1). Apesar de extenso, o texto do artigo mencionado merece transcrição:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

- a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos;
- b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e torna-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- c) A educação de nível superior deverá igualmente torna-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- d) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária;
- e) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.

1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

2. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado. (BRASIL, 1992)

O artigo 13 do PIDESC, em síntese, contempla o artigo 26 da DUDH. Todavia, o estende e propõe medidas para assegurar o pleno exercício do direito à educação. No que

³⁶ O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais somente entrou em vigor para o Brasil em 24 de abril de 1992, promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Faz parte do sistema global de proteção de direitos humanos.

concerne especificamente a este trabalho, destacamos a previsão do art. 13(2)(e), que trata da implementação de “um sistema adequado de bolsas de estudo.” O Comentário Geral nº 13 do PIDESC, de 1999, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC)³⁷ esclarece que a exigência de um “sistema adequado de bolsas” deve ser lida em conjunto com as demais disposições do Pacto relativas à igualdade e à não discriminação, devendo esse sistema fomentar a igualdade de acesso à educação das pessoas provenientes de grupos desfavorecidos (CDESC, 1999, p. 141).

O PNAES fala em auxílio financeiro à permanência. Essa diferença é importante. Retornamos uma vez mais à questão terminológica, para demonstrar a adequação da norma brasileira nesse aspecto. Já enfrentamos a questão da existência de diferença entre “bolsa” e “auxílio”, em situação prática, durante o exercício de nossa atividade como servidor público, por meio de questionamento quanto ao uso desses termos na normativa do IFFAR. Seriam sinônimos? Quando da indagação não foi possível apresentar resposta. Atrevemo-nos, agora, a oferecer uma. A palavra “bolsa” tem sua origem no latim medieval “byrsa” ou “bursa”, que por sua vez foi tomada do grego e na sua mais remota acepção designava “couro de animal” e depois “bolsa de couro”. Foi a partir do século XIII que também foi atribuída a acepção “pensão, estipêndio, bolsa de estudo” – “pension, stipend, scholarship” (BYRSA..., 1976, p. 99). As “bolsas de estudo” destinam-se, em regra, como prêmio e estão direcionadas ao aperfeiçoamento dos estudos (BOLSA... 1982, p. 330).

A essa altura cabe dizer que o texto original do art. 13(2)(e), PIDESC, fala em “fellowship”, que é uma espécie de “scholarship”, ambos os termos podendo ser traduzidos por “bolsa de estudos”. Entretanto, nos países do hemisfério norte, em especial nos de matriz anglo-saxã, diferenciam-se alguns tipos de bolsa de estudos: “scholarship”, “assistantship”, “fellowship” e “grant”. Em verdade, todas se enquadram como ajuda financeira (“financial aid”). Entretanto, pode-se dizer que “scholarship” é gênero, do qual as demais “bolsas de estudos” são espécies, sendo que a principal característica reside no fato de que a bolsa exige algum tipo uma contraprestação por parte do beneficiado. Já “auxílio” significa “ajuda”, “assistência”, “socorro” e guarda essa acepção tanto na sua origem no latim clássico

³⁷ Trata-se do órgão das Nações Unidas criado em 1985, com a finalidade de avaliar o cumprimento do PIDESC. Constitui-se por 18 expertos em matéria de direitos humanos e tem por função principal analisar os relatórios remetidos pelos Estados e emitir orientações, observações finais e observação gerais. Estas, ainda que não tenham efeito vinculante, cumprem o papel de “jurisprudência” do órgão (PRR4, 20--).

(“auxilium”) quanto na terminologia jurídica (AUXÍLIO..., 1982, p. 257). Não exige nenhum tipo de contraprestação.

Traçando um paralelo com o Direito Civil, pensamos que tanto a bolsa quanto o auxílio possuem natureza contratual: seriam espécies de contrato de doação, temperados os seus elementos constitutivos pelo atendimento do interesse público que, entendemos, no caso do PNAES, estar situado nos arts. 3º, III e 206, I, da CF/1988 e art. 2º, do Decreto nº 7.234/2010. Assim, tanto a bolsa quanto o auxílio seriam espécies de doação submetidas a elemento accidental: a bolsa está acompanhada de encargo, normalmente revestida a contraprestação em auxílio à pesquisa ou estágio, ou, ainda, baseada no mérito; já o auxílio, do qual não se exige contraprestação, seria uma doação com condição resolutiva, ou seja, enquanto não implementada a condição, vigem os efeitos da doação. Dessa forma, no caso do auxílio permanência, por exemplo, o beneficiário do PNAES o é somente enquanto atender aos requisitos do art. 5º, Decreto nº 7.234/2010. Caso contrário, resolve-se o contrato de doação, perdendo-se o direito ao auxílio permanência.

Estabelecido, pois, que o direito à educação é um direito humano, os ordenamentos jurídicos mundo afora, principalmente após o advento da DUDH, passaram a consagrá-lo. Não obstante, na década de 1990, por meio da Declaração Mundial sobre Educação para Todos,³⁸ a educação, pelo menos em nível básico, passou a ser considerada uma “necessidade humana” (BEITER, 2006, p. 2). Entretanto, não haveria vantagem em demover a educação do *status* “direito” para “necessidade”. Alerta Beiter (2006, p. 2) que esta alteração transforma a educação em mercadoria (*commodity*). Assim, aqueles que não pudessem pagar o preço seriam excluídos ou, na melhor das hipóteses, teriam acesso à educação de baixa qualidade.

No caso brasileiro, como a seguir se verá, a CF/1988 pautou-se consoante previsto internacionalmente quanto à educação. No aspecto histórico, merece destaque, desde já, a menção de que a CF/1946, pela primeira vez, previu a obrigatoriedade da criação, por cada sistema de ensino, de serviços de assistência educacional com a finalidade de assegurar aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

³⁸ Declaração aprovada, sob o patrocínio da UNESCO, pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990.

2.2 O Direito à Educação no Brasil: perspectiva histórico-normativa³⁹

Os pretéritos textos constitucionais brasileiros, à exceção da Constituição de 1891, sempre fizeram menção à educação. Importa, pois, apresentar uma abordagem analítica dos dispositivos normativos.

A Constituição de 1824 previu, no art. 179, XXXII, que a instrução primária seria gratuita a todos os cidadãos. No entanto, se bem observado o *caput* do artigo, não se trata de um direito autônomo à educação, mas sim uma forma de garantir a inviolabilidade dos direitos civis e políticos a uma elite de cidadãos brasileiros, num contexto de proteção à liberdade, à segurança individual e à propriedade, hoje tidos como direitos fundamentais de primeira geração ou dimensão, como anteriormente visto.

A seguir, ainda que não tenha trazido expressamente em seu texto menção à educação, a CF/1891 reforçou tradição trazida do Período Imperial e implantou um sistema dual de educação: a instrução primária foi transferida aos Estados e ao Governo Central restou reservada, de forma não privativa, a atribuição de criar instituições de ensino secundário e superior nos Estados, além de prover a instrução no Distrito Federal. Em resumo, a educação brasileira se repartiu

efetivamente em estruturas independentes e com reduzidos pontos de contato e de relacionamento efetivo: a federal, preocupada basicamente com a formação das elites e constituída por estabelecimentos de ensino superior (o que ocorre até hoje) e secundários; e as estaduais (diversas, e separadas por sua vez uma das outras), com possibilidades legais de instituir escolas de todos graus e tipos, mas, na realidade, por força dos limitados recursos econômicos estaduais, especializando-se na manutenção da educação das camadas populares. (ANTUNHA *apud* FAUSTO et al., 2007, p. 477)

A partir da década de 1920 tentativas de reforma do ensino passaram a ser realizadas (FAUSTO, 1995, p. 336). Entretanto, foi com o advento dos anos 1930 que surgiu o “processo de democratização do ensino” como principal elemento das modificações ocorridas na educação escolar. Essa democratização teve expressão por meio da “progressiva extensão

³⁹ “Nenhuma realidade é mais essencial para a nossa autocertificação do que a história. Mostra-nos o mais largo horizonte da humanidade, oferece-nos os conteúdos tradicionais que fundamentam a nossa vida, indica-nos os critérios para avaliação do presente, liberta-nos da inconsciente ligação à nossa época e ensina-nos a ver o homem nas suas mais elevadas possibilidades e nas suas realizações imperceptíveis. [...] A experiência do presente compreende-se melhor reflectida no espelho da história. O que a história nos transmite vivifica-se à luz da nossa época. A nossa vida processa-se no esclarecimento recíproco do passado e do presente.” (JASPERS, 1985, p. 91).

de oportunidades de acesso à escola, em todos os níveis de ensino, para setores cada vez mais amplos da coletividade” (FAUSTO et al., 2007, p. 468). Dessa forma:

[O] antigo ensino criado e organizado para atender às necessidades de minorias privilegiadas vem sendo substituído por um novo sistema de ensino, relativamente aberto no plano formal e, pelo menos tendencialmente, acessível à maioria da população. (FAUSTO et al., 2007, p. 468).

Assim, a educação, como direito de todos, brasileiros e estrangeiros domiciliados no País, aparece pela primeira vez na CF/1934, em capítulo conjunto à cultura, no art. 148. À continuidade, o parágrafo único do art. 150 previu a instituição de um “plano nacional de educação”, na forma de lei federal, que deveria obedecer, entre outras normas, aos comandos constitucionais no sentido da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário integral e tendência à gratuidade do “ensino educativo ulterior ao primário”. Ainda, houve a imposição da criação de “fundos de educação” por parte da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 157, *caput*, CF/1934), sendo que parte deles deveria ser aplicado “em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas” (art. 157, § 2º, CF/1934).

A Constituição a seguir, de 1937, retirou do ordenamento jurídico brasileiro, em manifesto retrocesso, a referência da educação como direito. Ainda, deixou explícito que o dever de educar cabia à família, tocando ao Estado atuar, de forma principal ou subsidiária, apenas para suprir deficiências e lacunas da educação particular. Além disso, apesar de prever a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, instituiu, no art. 130, uma “contribuição módica e mensal para a caixa escolar” para quem não alegasse ou notoriamente não pudesse alegar escassez de recursos. Tal contribuição teve por base o entendimento de que a gratuidade não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados.

A Constituição de 1946, de intenção democrática, retoma, no art. 166, a ideia da CF/1934 no sentido de que a educação é um direito de todos e deve ser “dada no lar e na escola”. Previu o ensino primário obrigatório e estabeleceu que “o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos comprovarem falta ou insuficiência de recursos” (art. 168, II, CF/1946). Ainda, no art. 172, trouxe inédita previsão quanto à assistência educacional, dizendo que “[c]ada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência

educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.” Sobre o que seriam “alunos necessitados”, Pontes de Miranda leciona:

Nada mais perigoso do que deixar-se ao legislador ordinário conceito elástico e flácido, como esse. A única definição que se pode admitir, sem grave inconveniência, é a da situação financeira tal que, no orçamento daquele que tem de prestar os alimentos, a contribuição para o ensino seja pesada, tomando-se por base o que as leis sobre impôsto de renda reputam indispensável à manutença da própria pessoa e das pessoas que ela sustenta.

Se o Estado adota dois critérios, cai em contradição. Se êle diz que *x* é indispensável à vida de A, de sua mulher e de seus filhos, e A só tem o que é indispensável à sua vida de à de sua mulher e não tem o que é indispensável à vida de seus filhos, não se compreende que o Estado dêle exija contribuição de solidariedade humana.⁴⁰ Em verdade, A é que precisa das manifestações dessa solidariedade (PONTES DE MIRANDA, 1960, p. 166) Grifos no original.

Por sua vez, a Constituição de 1967, outorgada em ambiente ditatorial, previu a educação como direito de todos e trouxe a concepção, pela primeira vez (DUTRA; SANTOS, 2017, p. 152) de que a igualdade de oportunidades na educação deve ser assegurada, devendo ela “inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana” (art. 168, *caput*, CF/1967). Ainda, manteve, no art. 169, § 2º, a previsão da obrigatoriedade da criação de serviços de assistência educacional com a finalidade de assegurar a eficiência escolar, por parte de cada sistema de ensino.

Já a Constituição de 1969⁴¹ retirou esse mandamento e estabeleceu que o regime de gratuidade no ensino médio e no superior seria gradativamente substituído pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, conforme o art. 176, § 3º, IV. Visivelmente o direito à educação foi fragilizado. Assim, todo e qualquer brasileiro, independentemente da sua condição socioeconômica, deveria arcar com os custos da sua educação. A esse respeito, merece transcrição a mordaz e infelizmente atual observação:

⁴⁰ Entendemos que tal crítica refere-se ao art. 130 da CF/1937, que, apesar de prever a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário, instituiu uma “contribuição módica e mensal para a caixa escolar” para quem não alegasse ou notoriamente não pudesse alegar escassez de recursos. Tal contribuição teve por base compreensão no sentido de que a gratuidade não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados.

⁴¹ Há controvérsia a respeito de ter sido a EC nº 1/1969 à CF/1967 uma nova constituição. Isso porque “[t]eórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: *Constituição da República Federativa do Brasil*, enquanto a de 1967 se chamava apenas *Constituição do Brasil*.” (SILVA, 2005, p. 87). Para Celso de Mello, a EC nº 01/1969 “nada mais é do que uma Carta imposta autoritariamente por um triunvirato militar, na ausência do presidente da República, que havia falecido – o presidente Costa e Silva” e “é uma Carta Constitucional envergonhada de si própria, imposta de maneira não democrática e representando a expressão da vontade autoritária dos curadores do regime” (AS CONSTITUIÇÕES, 2008).

Os observadores superficiais, os que vivem a verdade sem nada ver, não suspeitam das resistências tenazes, com que o subconsciente e o consciente egoísta de uma classe, ou de um grupo social, se opõem às mais justas medidas. O mal tem raízes duras. A propósito da gratuidade geral do ensino tiveram e têm os desatentos dos fatos sociais a prova cabal de que a humanidade se divide em dois campos: o dos que pensam nos outros e o dos que só pensam em si (MIRANDA, 1973, p. 351-352)

A Constituição democrática de 1988 veio romper essa orientação, ou pelo menos se esforça nisso, e promoveu o realinhamento com a normativa internacional de direitos humanos. Nela, o direito à educação foi consagrado como direito fundamental no catálogo dos direitos sociais estabelecido pelo art. 6º, da CF/1988, e novamente elevado a direito universal (“de todos”) no art. 205 do mesmo texto normativo. Segundo Werner (2017, p. 5), o preenchimento do sentido e o alcance do direito à educação no Brasil deve se guiar pelos parâmetros estabelecidos nos artigos 205 a 214, CF/1988. Em patamar infraconstitucional, além da LDB, o mandamento quanto à educação como direito ganhou reforço por meio do previsto no *caput* do art. 53, da Lei nº 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no *caput* do art. 7º da Lei nº 12.852/2013, Estatuto da Juventude.

Para Werner (2017, p. 5), a educação, como direito fundamental, está conformada com os princípios da dignidade humana e da igualdade, submete-se ao regime constitucional da supremacia dos direitos humanos (art. 1º, III, CF/1988), está categorizado como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, CF/1988) e enquadrado no processo de aplicação e hierarquia dos tratados internacionais (art. 5º, § 1º, CF/1988).

Ainda na magnitude constitucional, insta ressaltar o especial tratamento dado à educação por meio da constatação de que é competência comum a todos os entes federativos proporcionar os meios de seu acesso (art. 23, V, da CF/1988). No que tange às competências legislativas, os entes federativos estão autorizados a legislar concorrentemente sobre educação (art. 24, IX, CF/1988). Entretanto, quando o escopo legislativo a respeito da educação tiver caráter nacional quanto às suas diretrizes e bases, a competência prevista é privativa da União (art. 22, XXIV, CF/1988).

No aspecto tributário, resta limitado expressamente o poder de tributar da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atendidos os demais requisitos legais, quanto ao patrimônio, renda ou serviços das instituições de educação sem fins lucrativos (art. 150, VI, “c”, CF/1988). Quanto ao financiamento, há imposição no sentido de que a União deve

aplicar, anualmente, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, valor igual ou maior a dezoito por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências (art. 212, CF/1988). Da mesma forma, impõe-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a aplicação de no mínimo vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências.

Ressaltada a importância e o amparo constitucional dado à educação vê-se, que como direito, é multifacetada e complexa, pois atende a aspirações individuais e coletivas. Por ser direito, ou seja, por existir relação jurídica entre o Estado e o cidadão, se torna exigível. Daí ser tida como um direito público subjetivo. E, por ser exigível, implica em dever da sua prestação por parte Estado e da família. Não obstante, requer do destinatário a submissão a certas regras, dentre as quais a obrigatoriedade de formalmente educar-se. Interessando a este estudo, a educação como direito pode ser encontrada nos diplomas normativos abaixo apresentados.

Quadro 7 - Educação como direito

CF/1988	ECA	LDB	Estatuto de Juventude
Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)	Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: (...)	Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)	Art. 7º O jovem tem direito à educação de qualidade, com a garantia de educação básica, obrigatória e gratuita, inclusive para os que a ela não tiveram acesso na idade adequada. (...)
Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.			

<p>Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...)</p> <p>§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. (...)</p>			
---	--	--	--

Fonte: autor.

Não obstante seja um direito, a educação também é obrigatória (RIDEOUT, 1987, p. 17), ou seja, compulsória nas situações previstas normativamente, revelando certa tensão entre o que é “direito” e o que é “compulsório” ou obediência à lei (GUILHERME, 2016, p. 8).⁴²

Além de ser um direito e obrigação, a educação é um dever. No plano constitucional, ela é um dever atribuído ao Estado e à família, e deverá ser promovida e incentivada com a colaboração sociedade (art. 205, CF/1988). E a própria constituição, no art. 208, estabeleceu que o Estado cumprirá esse dever mediante a garantia de certas prestações. Abaixo, são apresentados os artigos sob comento e outros encontrados na legislação infraconstitucional mencionando a educação como dever:

Quadro 8 - Educação como dever

CF/1988	ECA	LDB
<p>Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.</p>	<p>Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade</p>	<p>Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.</p>

⁴² Para GUILHERME (2016, p. 8), a resolução da tensão entre o que é "direito" e o que é "compulsório" estaria na adoção do pensamento de Johann Gottlieb Fichte (filósofo idealista alemão, 1762-1814), para o qual a educação é um dever que todo ser humano tem para consigo e para a sua comunidade.

<p>Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)</p>	<p>e à convivência familiar e comunitária.</p>	
--	--	--

Fonte: autor. Grifo nosso.

Cotejada a normativa acima transcrita, percebe-se que a CF/1988 previu um conteúdo mínimo no que diz respeito ao dever. Nesse sentido, o art. 4º, do ECA, estabeleceu garantia de prioridade e ampliou à comunidade, à sociedade em geral e ao poder público, o dever que primariamente caberia ao Estado e à família, no que diz respeito à educação de crianças e adolescentes.

Percebe-se um especial cuidado do legislador quanto à educação das crianças, adolescentes e jovens. Para fins do presente trabalho, importa desde já trazer os critérios legais cronológicos que classificam uma pessoa como criança, adolescente e jovem, mormente quando o grupo de avaliação encontra-se na faixa etária dos 14 ou 15 anos até 17 ou 18 anos. Esses critérios são basicamente encontrados no ECA (art. 2º, *caput*) e no Estatuto da Juventude (art. 1º, § 1º):

Quadro 9 – Conceito normativo de adolescente e jovem

ECA	Estatuto da Juventude
<p>Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.</p>	<p>Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.</p> <p>§ 1º Para os efeitos desta Lei, são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade. (...)</p>

Fonte: autor.

Nos termos do art. 32, da LDB, o ensino fundamental, integrante da educação básica, tem a duração de 9 anos e deve ter início aos 6 anos de idade do aluno (art. 32, *caput*). Assim, considera-se, idealmente, que o ingresso no ensino médio ocorre entre os 14 ou 15 anos de

idade. Por sua vez, tem-se que essa etapa se encerra entre os 17 ou 18 anos de idade, levando em conta que o ensino médio deve ter a duração mínima de 3 anos (art. 35, LDB). Observa-se, pois, que no IFFAR *Campus* São Borja o público alvo do auxílio permanência no ensino médio integrado é o adolescente e o jovem, na faixa entre os 14 e 18 anos de idade.

No entanto, como anteriormente referido, são poucos os trabalhos que abordam a questão da assistência estudantil para os estudantes dessa faixa etária no ensino médio. Assim, o foco do presente trabalho está no exame da dimensão permanência do direito à educação. Em especial, daqueles alunos matriculados no *Campus* São Borja do IFFAR na educação profissional técnica articulada com o ensino médio e de forma integrada (Art. 36-B, I e art. 36-C, I, ambos da LDB). Na dicção legal, o ensino médio profissional técnico na forma integrada é oferecido “(...) somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, efetuando-se matrícula única para cada aluno;” (art. 36-C, I, LDB). Doravante, referir-se-á à “educação profissional técnica articulada com o ensino médio e de forma integrada”, no âmbito do IFFAR *Campus* São Borja apenas como “ensino médio integrado”.

2.3 A Assistência Estudantil

As políticas públicas de ampliação e democratização do acesso à educação e sua permanência surgem em ambientes democráticos ou, como referem Dutra e Santos (2017, p. 148), quando há ênfase ao discurso da democratização.

Não por acaso, como anteriormente se viu, as Constituições de 1937, 1967 e 1969, outorgadas em ambiente não democrático, representaram retrocesso no que diz respeito à educação como direito e suas condições de acesso e permanência. Nesse passo, interessante é observar a reatividade dos textos constitucionais promulgados em 1946 e em 1988. A educação voltou a ser, na CF/1946, um direito de todos e houve a instituição obrigatória de assistência educacional para assegurar aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. Por sua vez, a CF/1988 alçou a direito social fundamental o direito à educação, prevendo para o ensino o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

E uma das políticas públicas que veio atender a consecução do direito à educação foi a da assistência estudantil, normatizada primeiro, em largas linhas, pela Portaria Normativa MEC nº 39, de 12 de dezembro de 2007, somente para as IFES. Posteriormente, por meio do Decreto nº 7.234/2010, a abrangência do programa foi ampliada para formalmente incluir expressamente os IFETs, como já referido na introdução. De qualquer sorte, em relação ao Decreto do PNAES e sua aplicação nos IFETS, entende-se:

Em que pese a negligência do legislador em apontar os Institutos Federais – IF em seu artigo 1º, na prática, eles também estão regidos pelo PNAES, e os recursos são disponibilizados independentemente se se trata do ensino médio/profissionalizante ou superior. (BLEICHER; OLIVEIRA, 2016, p. 545),

Observa-se, ainda, que antes do PNAES instituído pela Portaria MEC nº 39/2007, as IFEs recebiam recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (CISLAGHI; SILVA *apud* BLEICHER; OLIVEIRA, 2016, p. 545) e possuíam mecanismos de assistência estudantil (FELIPPE, 2015, p. 146). Não havia, entretanto, diretrizes para uma política de assistência estudantil, permanecendo eventuais programas e ações ao arbítrio da autonomia universitária (BLEICHER; OLIVEIRA, 2016, P. 545).

Ainda que não seja o intento deste trabalho tratar do processo de formulação - *the policymaking process* (SCHLAGER, 2007, p. 293), do ponto de vista da Ciência Política, no campo das políticas públicas, utilizamos os principais modelos analíticos tratados pela doutrina para classificar o PNAES no que diz respeito à sua formulação. Com apoio em Sefton (2008, p. 610), entendemos tratar-se de uma intervenção redistributiva, não apenas quanto ao aspecto financeiro, mas também de oportunidades. Por sua vez, considerada a proposta de Lowi quanto aos tipos de políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 28),⁴³ o PNAES, enquanto programa, seria a vazão uma política distributiva. Segundo Frey (2000, p. 223), esse modelo de *policy analysis* introduzido por Theodore Lowi é denominado *policy arena* e parte "do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação." Uma política distributiva estaria caracterizada:

⁴³ Segundo Frey (2000, p. 223), esse modelo de *policy analysis* introduzido por Theodore Lowi é denominado *policy arena* e parte "do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação." Uma política distributiva está caracterizada "por um baixo grau de conflito de processos políticos, visto que [...] só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos - pelo menos diretamente percebíveis - para outros grupos. [...] Em geral [...] beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios" (FREY, 2000, p. 223-224).

[...] por um baixo grau de conflito de processos políticos, visto que [...] só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos - pelo menos diretamente percebíveis - para outros grupos. [...] Em geral [...] beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios" (FREY, 2000, p. 223-224).

Nesse passo, entendemos que o advento da uma política de assistência estudantil, além de se coadunar à cidadania e ao princípio da dignidade humana, dois dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CF/1988), no fundo, está a atender também os objetivos fundamentais desta mesma República, em especial os que dizem respeito à construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF/1988) e à redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF/1988). Satisfaz, em uma vez, a princípios relativos ao regime político e à prestação positiva do Estado (SILVA, 1997, p. 96).

Com base em Canotilho *apud* Silva (1997, p. 95) compreendemos que os artigos constitucionais, a partir do art. 5º, da CF/1988, são desdobramentos dos artigos 1º a 4º do Título I. Partindo da ideia de que há princípios político-constitucionais (conformadores) e princípios jurídico-constitucionais (informadores), os princípios político-constitucionais:

[...] Constituem-se daquelas decisões políticas fundamentais concretizadas em normas conformadoras do sistema constitucional positivo (...). Manifestam-se como *princípios constitucionais fundamentais*, positivados em normas-princípio que “traduzem as opções políticas fundamentais conformadoras da Constituição” (...). São esses princípios fundamentais que constituem a matéria dos arts. 1º a 4º do Título I da Constituição, cujo conteúdo geral veremos mais abaixo (CANOTILHO *apud* SILVA, 1997, p. 95). Grifos no original

[...] Revelam [os princípios constitucionais fundamentais] a sua importância capital no contexto da constituição e observam que os artigos que os consagram “constituem por assim dizer a síntese ou matriz de todas as restantes normas constitucionais, que àquelas podem ser directa ou indirectamente reconduzidas.” (CANOTILHO *apud* SILVA, 1997, p. 96).

É de se ver que Silva (1997, p. 95) chama de fundamentais os princípios político-constitucionais, no sentido de que são fundantes, conformadores da ordem constitucional. Por sua vez, os princípios jurídico-constitucionais seriam os informadores da ordem jurídica nacional e decorreriam de certas normas constitucionais, constituindo, não raramente, desdobramentos dos princípios fundamentais. Finalmente, as demais normas jurídicas particulares seriam mero desdobramento analítico dos princípios constitucionais fundamentais (SILVA *apud* SILVA, 1997, p. 96).

Considera-se, portanto, que a assistência estudantil é meio de promoção da cidadania, afirmação da dignidade humana e estratégia central de combate às desigualdades sociais e regionais por meio da democratização do acesso à educação e sua permanência com objetivo de êxito. Promove, também, mobilidade social. Não obstante, nem sempre foi assim. A percepção da educação como instrumento de emancipação e cidadania é estranha ao período anterior à República. E mesmo no período republicano, surge tardiamente, apenas recebendo assento constitucional na CF/1946.

Desde o descobrimento até o fim do Império, a educação no Brasil padeceu com a crença no sentido da desigualdade natural e da autoridade. No Barroco, principalmente, essa mentalidade se legitimou por adequar-se aos pressupostos do absolutismo, em crescente afirmação (FERREIRA, 2011, p. 65). Assim, tida como inevitável, “a desigualdade social contribuía fortemente para acabar com uma certa promiscuidade interclassista e para a legitimação de diversos escalões sociais” (FERREIRA, 2011, p. 65). Não obstante, com o passar do tempo, passou-se a aceitar, “o poder enobrecer-se também pela via das letras e das riquezas [...], que o mesmo é dizer por via do mérito ou, como então se preferia, da virtude” (FERREIRA, 2011, p. 66).

Posteriormente, e não obstante, no Período Pombalino, cuja nota foi a modernização da administração portuguesa, inspirado no racionalismo iluminista, a educação permaneceu como garante estamental. Para Ribeiro Sanches, do qual provieram ideias aproveitadas pelo Marques de Pombal, o ensino deveria “conformar a ordem política adequando cada um ao lugar social que lhe fora reservado por sua origem de classe” (BOTO, 2011, p. 162). Embora reconhecesse o potencial transformador da educação, Ribeiro Sanches tinha que não haveria de se confundir educação pública com democratização de oportunidades sociais. A restrição do ensino a alguns estratos sociais se justificaria em prol da manutenção do equilíbrio econômico necessário à organização da sociedade, pelo que, por exemplo, as escolas de aldeias deveriam ser extintas, de modo a propiciar a reprodução das gerações vindouras no ofício de seus pais (BOTO, 2011, p. 163).⁴⁴ Por conseguinte, em termos de educação, o

⁴⁴ “A educação, na República, não herdou do Império um sistema de articulação de ensino, ou seja, não era necessária a conclusão do primário para ingressar no secundário e assim por diante. O Império privilegiava a educação da elite (nível superior) e o secundário por sua vez, era considerado como formador do candidato para a etapa seguinte, (sic) com o advento da República o ensino secundário passou a ser o formador do cidadão. Isto

espírito que vigorou até o início do século XX predominantemente visou atender as elites brasileiras, detentoras dos meios financeiros para arcar com os custos dela decorrentes.

De fato, sob a égide da CF/1891, durante o período da Primeira República (1889-1930), coexistiram dois sistemas de educação, a chamada “dualidade de sistemas” por Fernando de Azevedo: um organizado para o atendimento das elites e constituído por estabelecimentos de ensino superior, encargo federal; outro a cargo dos estados, com possibilidade da instituição do ensino em todos os graus e tipos, mas que, diante da limitação de recursos, acabou se especializando na manutenção da educação das camadas populares (FAUSTO et al., 2007, p. 477).

Havia, não obstante, uma “tradição do apoio estudantil”, consubstanciada em ações referentes à oferta de moradia e alimentação, principalmente nas instituições de ensino superior (ANDRÉS, 2011, p. 3). Esse “apoio”, contudo, não se mostrava suficiente para a superação das desigualdades econômico-financeiras em matéria de educação, no sentido de proporcionar a permanência do educando. Apresenta Florestan Fernandes, no que diz respeito à desigualdade no âmbito extra escolar, a seguinte explicação:

A desigualdade econômica, cultural e social tende a fomentar condições impróprias ao aproveitamento das oportunidades educacionais, fazendo com que as dificuldades financeiras sejam consideravelmente reforçadas pela indiferença diante da instrução ou pelo poder coercitivo variável do dever de instruir-se. O jogo desses fatores extra-educacionais beneficia, naturalmente, as minorias bem instaladas na estrutura do poder da sociedade” (FERNANDES *apud* FAUSTO et al., p. 496)

Da mesma forma, no período da Primeira República, “[o]s fatores restritivos à procura de escola, mesmo quando elas são acessíveis, e os fatores restritivos ao bom rendimento escolar e à permanência nos cursos estariam estreitamente associados à situação de classe das populações desfavorecidas” (FAUSTO et al., 2007, p. 499).

Como anteriormente se viu, foi a Constituição de 1946 a primeira a mencionar a assistência educacional com a finalidade de assegurar aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (art. 172). Entretanto, ainda que tenha promovido a quebra do paradigma até então em voga, tratava-se de previsão normativa eivada de programaticidade:

não implica na afirmação de que o ensino superior destinado às elites passa a ser desprezado, muito pelo contrário, pois este passa a ser competência do sistema federal.” (SOUZA, c. 2007).

O art. 172 é meramente programático. Insinua, atribui; mas sem sanção, sem criação de qualquer direito subjetivo público ao que promete. A despeito do advérbio “obrigatoriamente”. Nos nossos dias e, menos claro, a partir do século passado, somente pode ser fim social a *solução do problema econômico e cultural de todos*. Para que uma crença ou um pensamento seja social, “é preciso que apresente aos homens obra a executar, para a qual eles se constituam em ser coletivo, e na qual cada indivíduo, cada geração, tenha a sua parte de trabalho, a sua parte de esperança e de satisfações” (BUCHEZ, *Traité de Politique*, I, 57). Hoje, já há desconfiança geral de todas as *promessas legais*, o temor de que tudo se reduza a *construções jurídicas* sem apoio e sem atuação na vida. (...) Inserir nas Cartas políticas *novos direitos* e continuar na política econômica manchesteriana⁴⁵ levaria a um dos dois caminhos: o passo atrás, rompendo-se a confiança, o acôrdosobre o conteúdo político-social; ou o passo à frente, das derrocadas violentas. (...). (PONTES DE MIRANDA, 1960, p. 166). Grifos no original.

Somente com a CF/1988 a educação voltou a ter alta conta. Nela, como já visto, a educação foi alçada a direito social e uma série de parâmetros voltados à sua concreção foram previstos no próprio texto constitucional, entre os arts. 205 a 214. No que toca ao presente estudo, em especial, o legislador constituinte adotou os princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, I) e da garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII). Nesse contexto, a democratização é a ideia chave a dar suporte ao ciclo acesso, permanência e êxito, embora este último elemento não seja expresso constitucionalmente.

O documento referência da Conferência Nacional de Educação (CONAE), do ano 2010, teve com um dos eixos temáticos a “Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar”. Sobre o assunto e sua interconexão com a democratização, consignou:

117 É importante destacar que a democratização da educação não se limita ao acesso à instituição educativa. O acesso é, certamente, a porta inicial para a democratização mas torna-se necessário, também, garantir que todos os que ingressam na escola tenham condições de nela permanecer, com sucesso. Assim, a democratização da educação faz-se com acesso e permanência de todos no processo educativo, dentro do qual o sucesso escolar é reflexo da qualidade. Mas somente essas três características ainda não completam o sentido amplo da democratização da educação.

118 Se, de um lado, acesso, permanência e sucesso caracterizam-se como aspectos fundamentais da democratização e do direito à educação, de outro, o modo pelo qual essa prática social é internamente desenvolvida pelos sistemas de ensino e escolas torna-se a chave mestra para o seu entendimento. Esta última faceta da democratização da educação indica a necessidade de que o processo educativo seja um espaço para o exercício democrático. E, para que isso aconteça, surge nova forma de conceber a gestão da educação: a gestão democrática.

119 É importante observar, também, que a concepção de sucesso escolar de uma proposta democrática de educação não se limita ao desempenho do aluno. Antes,

⁴⁵ A política econômica manchesteriana tem sua origem na Escola de Manchester, “(...) Parte da escola clássica de pensamento econômico que se desenvolveu na cidade industrial inglesa de Manchester entre 1820 e 1850. Opunha-se à política protecionista e a qualquer intervenção do Estado, mesmo na área social, argumentando que a iniciativa privada e os mecanismos da concorrência seriam os melhores meios de obter-se prosperidade e crescimento.” (ESCOLA DE MANCHESTER..., 1994, p. 123).

significa a garantia do direito à educação, que implica, dentre outras coisas, uma trajetória escolar sem interrupções, o respeito ao desenvolvimento humano, à diversidade e ao conhecimento. Além disso, implica a consolidação de condições dignas de trabalho, formação e valorização dos profissionais da educação e a construção de PPP e PDI articulados com a comunidade e demandas dos movimentos sociais. Significa, também, reconhecer o peso das desigualdades sociais nos processos de acesso e permanência à educação e a necessidade da construção de políticas e práticas de superação desse quadro. (MEC, 2010, p. 45-46).

Foi nesse contexto de ampliação e democratização do acesso à educação que surgiu a política pública de assistência estudantil. No entanto, a iniciativa para o desenho de um programa público de assistência estudantil não partiu dos poderes públicos, mas sim pela colocação na agenda de políticas públicas pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), por meio do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE).⁴⁶ Este órgão, durante os anos 1990 e início dos 2000, traçou o perfil dos estudantes das IFES com o objetivo de identificar as demandas por políticas de inclusão social. O resultado desses estudos, diante da constatação do significativo aumento de estudantes das classes C, D e E nas IFES, apontaram para a necessidade da construção de uma política de assistência estudantil, de forma a assegurar aos estudantes mais carentes a garantia de continuidade nos cursos (TAUFICK, 2014, p. 183).

Na primeira iniciativa da formalização e construção de um programa de assistência estudantil, apenas o ensino superior foi contemplado, por meio da Portaria Normativa MEC nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Contudo, foi a edição do Decreto nº 7.234 de 19 de julho de 2010, ato da Presidência da República que alçou o programa a política de estado e incluiu os IFETs. Não trouxe conceito de assistência estudantil, mas apresenta a sua finalidade (art. 1º), os objetivos (art. 2) e prevê as áreas nas quais as ações deverão ser desenvolvidas (art. 3º, § 1º).

⁴⁶ “Criado em outubro de 1987, congrega os pró-reitores, sub-reitores, decanos ou responsáveis pelos assuntos comunitários e estudantis das instituições de ensino superior (IES) públicas do Brasil. Tem por objetivos: formular políticas e diretrizes básicas que permitam a articulação e o fornecimento das ações comuns na área de assuntos comunitários e estudantis, em nível regional e nacional; assessorar permanentemente a Andifes; participar ativamente na defesa da educação pública, gratuita, com qualidade acadêmica e científica, e comprometida com a sociedade que a mantém; promover e apoiar estudos e pesquisas na área de sua competência, realizar congressos, conferências, seminários e eventos assemelhados.” Disponível em: <<http://www.fonaprace.andifes.org.br/index.php/sobre/>>. Acesso em nov. 2017.

Embora Taufick (2014, p. 184), refira que o PNAES é política de governo, compreendemos tratar-se de política de estado,⁴⁷ por cuidar de direito fundamental social à educação, que uma vez aventada no ordenamento jurídico,⁴⁸ não pode ser suprimida, em razão do efeito *cliquet*, próprio dos direitos fundamentais (proibição do retrocesso).⁴⁹ Na mesma linha, o FONAPRACE entendeu que o advento do Decreto nº 7.234/2010 promoveu a saída do PNAES da dimensão de política de governo para a da política de Estado (DUTRA; SANTOS, 2017, p. 156).

A veiculação do PNAES no ordenamento jurídico, contudo, é frágil, uma vez que é um decreto autônomo ou independente. Esse instrumento regulamentar é de competência privativa do Presidente da República e restrito a dispor sobre duas matérias: 1) a organização e funcionamento da administração federal, desde que não implique aumento de despesa nem a criação ou a extinção de órgãos públicos; 2) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (art. 84, VI, letras “a” e “b”, CF/1988).

A fragilidade reside no fato de que o decreto autônomo é ato administrativo e, portanto, está sujeito à revogação a qualquer momento pelo Chefe do Poder Executivo Federal, no âmbito discricionário de apreciação próprio às competências dos agentes políticos. No entanto, entendemos que há limitação material impeditiva da revogação do decreto do PNAES por mera avaliação de oportunidade e conveniência no exercício da discricionariedade administrativa, uma vez que normatiza o elemento permanência do direito

⁴⁷ Reforça esse entendimento a constatação de que no Plano Nacional de Educação (PNE), para o período 2014-2024, a Meta 11 – “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” – contempla a Estratégias 11.12: “elevar gradualmente o investimento em programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica, visando a garantir as condições necessárias à permanência dos (as) estudantes e à conclusão dos cursos técnicos de nível médio.”

⁴⁸ O decreto autônomo é ato administrativo destinado a suprir lacuna da lei (CARVALHO FILHO, 2013, p. 136). Trata-se de ato normativo originário, uma vez que cria direito novo (DI PIETRO, 2014, p. 245). Não substitui definitivamente a lei, pois supre, apenas, a sua ausência naquilo que pode ser provido por ato do Executivo (MEIRELLES, 2003, p. 175).

⁴⁹ “Cliquet” é expressão de origem francesa “empregada pelos alpinistas para significar que, a partir de um determinado ponto da escalada, não é possível retroceder, devendo prosseguir sempre para cima, designando um movimento em que só é permitida a subida no percurso” (CUNHA JÚNIOR, 2014?). Embora não tenha aceitação universal na doutrina (MENDES; BRANCO, 2011, p. 167) o princípio do não retrocesso social comunica que quando os direitos sociais e econômicos como, por exemplo, o direito à educação, obtêm determinado grau de realização, passam a constituir, de forma simultânea, uma garantia institucional e um direito subjetivo. Assim, “o núcleo essencial dos direitos sociais, já realizado e efetivado por meio de medidas legislativas, deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas [...] que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial” (CANOTILHO, 2003, p. 338-340). No caso, a retirada por revogação do elemento permanência do direito à educação, normatizado pelo PNAES na forma de decreto, violaria a ordem constitucional brasileira vigente.

à educação. Somente uma lei poderia fazê-lo, e apenas formalmente, pois a nova norma deveria contemplar o mesmo conteúdo material do PNAES ou o ampliá-lo.⁵⁰

Ainda neste subitem, identificamos a tramitação de projetos de lei tratando do PNAES no Congresso Nacional. No Senado Federal, há o PL nº 440/2012, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, propondo alteração na LDB para dispor sobre a assistência estudantil na educação superior, assegurando aos estudantes de baixa renda assistência sob a forma de auxílio-moradia, auxílio-acadêmico, auxílio-transporte, auxílio-alimentação, entre outros.⁵¹ Na Câmara dos Deputados, há o pioneiro PL nº 1434/2011,⁵² que propõe instituir o Fundo Nacional de Assistência ao Estudante de Nível Superior (FUNAES), ao qual se apensaram oito outros projetos de lei, que por sua vez receberam outros apensamentos. Sinteticamente, a situação das propostas legislativas sobre o PNAES, na Câmara dos Deputados, em outubro de 2018, tendo como ponto de partida o PL nº 1434/2011, pode ser assim demonstrada:

Quadro 10 – Projetos de lei sobre o PNAES na Câmara dos Deputados apensados ao PL nº 1434/2011

Número do PL e ano	Ementa
2860/2011	Acrescenta o art. 77-A à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre políticas de assistência aos estudantes da educação superior.
1270/2015 ⁵³	Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.
3474/2015 ⁵⁴	Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil - PNAE, regulamentando o decreto 7.234 de 19 de julho de 2010 e dá outras providências. ⁵⁵
6086/2015 ⁵⁶	Institui a política nacional de assistência estudantil, voltada para os estudantes de cursos de graduação presencial na rede federal de educação superior.
6164/2016	Dispõe sobre a política nacional de assistência estudantil, implementada pela União, voltada para os estudantes de cursos de graduação presencial da rede pública federal de educação superior.

⁵⁰ Desde que não destruído totalmente, sem alternativas, e observado o princípio da proporcionalidade, a doutrina que dá guarida à tese da proibição do retrocesso admite uma nova regulação do direito fundamental antes positivado (MENDES, BRANCO, 2011. p. 167).

⁵¹ Aguarda inclusão na Ordem do Dia desde 06/07/2017, conforme informação obtida no sítio do Senado Federal na internet em outubro de 2018.

⁵² Foi devolvido pela Comissão de Educação à Relatora, Deputada Alice Portugal, em razão da apensação do PL nº 10612/2018 ao PL 1270/2015, segundo informação obtida no sítio da Câmara dos Deputados na internet em outubro de 2018.

⁵³ Possui outros seis projetos de lei apensados.

⁵⁴ Apenso ao PL 1270/2015.

⁵⁵ Menciona equivocadamente tratar-se de regulamento ao decreto do PNAES. Por isso consta como explicação da ementa: “Revoga o Decreto nº 7.234, de 2010”.

⁵⁶ Apenso ao PL 3474/2015.

8739/2017	Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, vinculada ao Plano Nacional de Educação, estabelece normas para seu funcionamento, e dá outras providências.
9612/2018	Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).
10612/2018	Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a concessão de auxílio financeiro para assegurar a permanência dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas.

Fonte: autor.

Basicamente todas essas proposições repetem o Decreto nº 7.234/2010 e foram consolidadas por meio do Projeto de Lei Substitutivo (PLS), apresentado em 07 de agosto de 2018 perante a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. No entanto, destacamos algumas constatações:

- 1) Apenas o PL nº 1270/2015 e o PL nº 8739/2017 mantém a abrangência aos IFETs da execução das ações do PNAES, ao passo que os demais tratam apenas da assistência no âmbito do ensino superior. O PLS seguiu esta orientação. Assim, não foi repetida a fórmula do art. 4º do Decreto nº 7.234/2010, que permitia a execução do programa pelos IFETs, atendidas as suas peculiaridades;
- 2) O PLS inclui o elemento “conclusão” à permanência: o Decreto nº 7.234/2010 menciona como finalidade do PNAES “ampliar as condições de permanência”, ao passo que a redação consolidada da proposta fala em “garantir as condições de permanência e conclusão”. Observa-se que não utiliza a expressão “êxito”, que comporta a ideia de conclusão da etapa de ensino no tempo previsto no PPC.
- 3) O PNAES fica restrito aos estudantes matriculados na modalidade presencial.

Por derradeiro, salienta-se que a inquietação acima exposta, quanto à veiculação do PNAES por meio de decreto autônomo, também é compartilhada pela Relatora do PL 1434/2011, Deputada Alice Portugal, que, na apreciação do PLS, referiu: “[n]o mérito, o Pnaes é inegavelmente um avanço para a sociedade brasileira que precisa ser consolidado, para que não se corra o risco de sua eventual sumária eliminação por ato discricionário do Poder Executivo” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018c). A ascensão de um governo simpático a um viés mercantil da educação poderia, em tese, fulminar com esse importante programa. De outra banda, não devem as proposições legislativas sobre esse tema excluir os IFETs e focalizar o atendimento ao alunado vulnerável do ensino superior.

2.4 A Assistência Estudantil no IFFAR

No presente ponto apresentaremos como se conforma o PNAES no âmbito do IFFAR, para ao fim tratar da sua execução no *Campus* São Borja, mas não sem antes trazer registros acerca do surgimento da instituição e seu desenvolvimento. Desta forma, melhor se compreenderá como se sucede o cumprimento, por meio da educação, do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de reduzir as desigualdades sociais e regionais na região sob estudo.

2.4.1 O Instituto Federal Farroupilha

Como já referido na introdução, uma das interpretações possíveis quanto à criação dos IFETs diz respeito à sua função instrumental no combate às desigualdades estruturais de toda ordem, no esforço de construção de uma nação soberana e democrática (PEREIRA, entre 2008; 2011). Sob o aspecto político, segundo Pereira (entre 2008; 2011), um dos sentidos associados à criação dos IFETs é o do desenvolvimento socioeconômico ligado à expansão, rumo ao interior, da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPT). No dizer do citado autor, a Fase II da expansão, que teve como critério base a identificação de cidades polo, foi capaz de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país. A interiorização, nesse processo, teve destacada importância, na medida em que promoveu uma “mais justa ordenação da oferta de Ensino Profissional e Tecnológico (EPT), ao incluir locais historicamente postos à margem das políticas públicas voltadas para esta modalidade” (PEREIRA, entre 2008; 2011).

Importa destacar que a ampliação da RFEPT ocorreu em duas fases ou etapas, dando início a um ciclo de crescimento que gerou amplos reflexos para a educação brasileira (MEC, 2010, p. 14-15). Sobre a primeira fase, iniciada em 2006, merece ser destacado que seu objetivo foi o de

[...] implantar escolas federais de formação profissional e tecnológica em estados ainda desprovidos dessas instituições, além de outras preferencialmente em periferias de metrópoles e em municípios interioranos distantes de centros urbanos, em que os cursos estivessem articulados com as potencialidades locais de geração de trabalho. (MEC, 2010, p. 14-15).

A segunda fase da expansão iniciou em 2007 e teve por objetivo alcançar o número de 500 mil matrículas em 150 novas unidades de ensino até 2010, ano previsto para conclusão da ampliação (MEC, 2010, p. 14-15).

A instituição da RFEPT se deu por meio da Lei nº 11.892/2008, no segundo governo Lula (2007-2010), e apresentou como novidade a figura dos IFETs. Ainda que a articulação do ensino com o desenvolvimento socioeconômico não seja uma novidade (BENTIN, 2013), foi por meio dessa lei que a opção foi reforçada e se tornou explícita com a criação, como já referido, justamente dos IFETs, que receberam natureza jurídica de autarquia, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, conforme Lei nº 11.892/2008.

No Estado do Rio Grande do Sul foram criados três IFETs: Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS); Instituto Federal Farroupilha (IFFAR); Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSUL), em razão de previsão na Lei nº 11.892/2008.

A Fase II da expansão (2007-2010) foi marcada pela efetivação do movimento rumo ao interior da RFEPT. No ano 2002 havia 140 instituições; por sua vez, entre os anos 2005-2010 foram criadas 240 novas unidades, predominantemente no interior do Brasil:

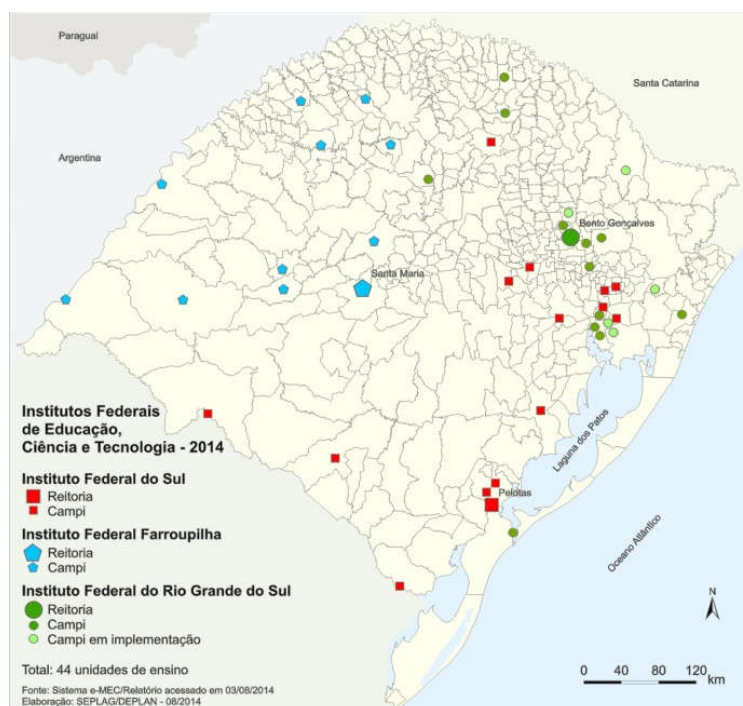
Mapa 1 – Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica



Fonte: MEC (2009, p. 6)

Esse movimento de expansão rumo ao interior, em um recorte espacial específico, resultou no estabelecimento, em 2014, de 44 unidades (*Campi* e Reitorias) dos três IFETs em funcionamento no Rio Grande do Sul:

Mapa 2 – Localização dos IFETs no Rio Grande do Sul

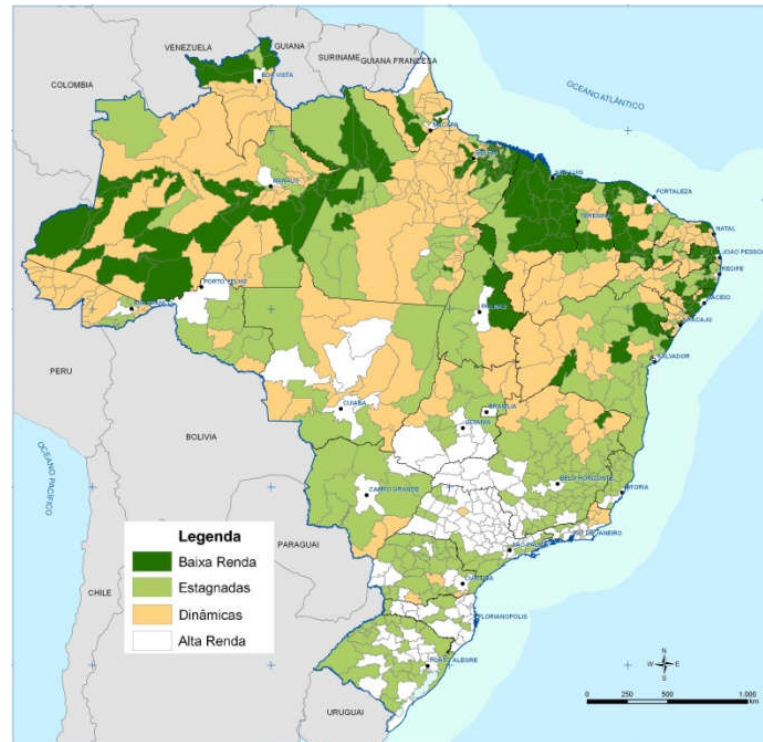


Fonte: SEPLAG-RS (2014)

Criado pelo artigo 5º, inciso XXX, da Lei nº 11.892/2008, o IFFAR resulta da integração do Centro Federal de Educação Tecnológica de São Vicente do Sul e da Escola Agrotécnica Federal de Alegrete, bem como das suas Unidades Descentralizadas em Júlio de Castilhos e Santo Augusto, respectivamente (IFFAR, 2014, p. 13). No mapa acima, percebe-se que o IFFAR é a instituição que mais penetrou no território do Rio Grande do Sul. Constitui-se, atualmente, por uma Reitoria, localizada em Santa Maria, dez *Campi*, nas cidades de Alegrete, Frederico Westphalen, Jaguari, Júlio de Castilhos, Panambi, Santa Rosa, Santo Augusto, Santo Ângelo, São Borja, São Vicente do Sul, um Campus Avançado, em Uruguaiana, oito Centros de Referência (Candelária, Carazinho, Não-Me-Toque, Rosário do Sul, São Gabriel, Três Passos, Santiago, Quaraí) e trinta e quatro Polos de Educação a Distância.

Percebe-se, nos dois mapas abaixo, em comparação ao imediatamente anterior, que em sua maioria, os IFETs no Rio Grande do Sul foram fixados em regiões tidas como estagnadas⁵⁷ e com alto grau de perda de população, correspondendo à ideia de promoção do desenvolvimento socioeconômico das regiões, associado à estratégia de estancamento do êxodo, principalmente de jovens, para os grandes centros urbanos:

Mapa 3 - Tipologia sub-regional

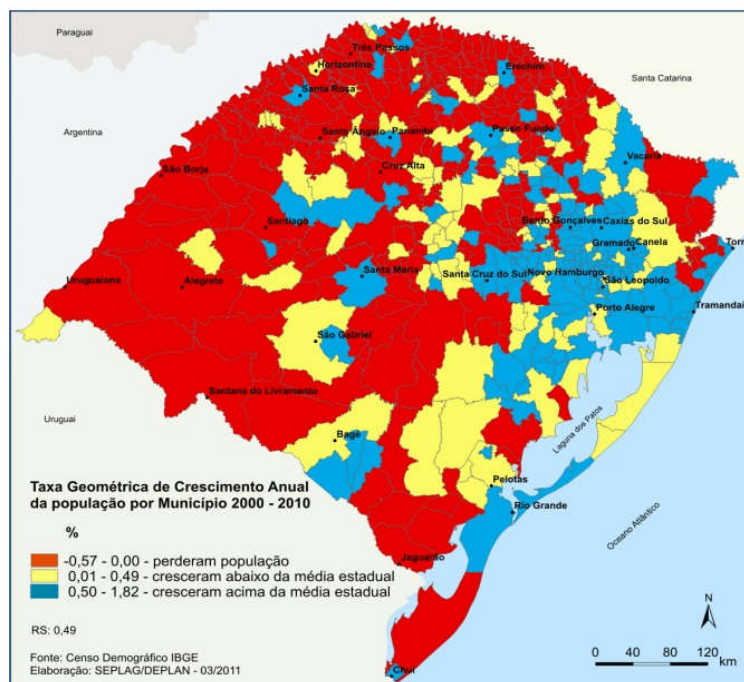


Fonte: (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010, p. 111).

O mapa a seguir demonstra a relação entre o crescimento populacional por município e a média estadual no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Destaca-se que a região de São Borja está entre aquelas em se detectou perda populacional. Ainda, em comparação ao Mapa 2, acima, percebe-se que a localização dos *campi* do IFFAR contemplou, em sua quase totalidade, regiões afetadas pela perda de população.

⁵⁷ Sub-região estagnada é aquela “onde a uma situação desfavorável de renda se soma a incapacidade de se articular a um processo qualquer que lhe traga dinamismo às características estruturais do sistema produtivo local (MRGs ou municípios), refletidas diretamente sobre a população residente e associadas ao rendimento monetário domiciliar médio mensal per capita (em sua relação com a média nacional).” (MI, 2010, p. 114)

Mapa 4 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual 2000-2010.



Fonte: SEPLAG-RS (2012).

Resta evidente que a instalação do IFFAR veio a ser um fator-chave para a promoção de desenvolvimento socioeconômico, por meio da educação, em áreas do Estado do Rio Grande do Sul com renda estagnada e grande perda populacional para os centros urbanos maiores. Em especial, veio atender a uma demanda que diz respeito ao ensino médio, uma vez que os IFETs, nos termos da lei, têm por público alvo preferencial alunos concluintes do ensino fundamental e o público da educação de jovens e adultos, para os quais deve ser ministrada educação técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados. E para o cumprimento do desiderato maior da diminuição das desigualdades sociais e regionais, os auxílios financeiros aos estudantes, como o auxílio permanência, têm papel fundamental.

2.4.2. O *Campus* São Borja do IFFAR

A fixação de um *campus* do IFFAR em São Borja é o resultado de um projeto coerente que visa a implementação de uma política pública a ser executada em longo prazo e de modo a se enraizar na comunidade e como parte de um plano de desenvolvimento territorial regional e local. De fato:

A ideia de uma “Escola Técnica” em São Borja surgiu de uma demanda local e regional apresentada pela Prefeitura em resposta à chamada pública MEC/SETEC nº 01/2007. Tal Escola seria uma UNED (Unidade de Ensino Descentralizada) da então

Eafa (Escola Agrotécnica Federal de Alegrete). As tratativas foram conduzidas pela direção da Eafa e autoridades políticas de São Borja, em consultas populares na região da fronteira oeste e das missões. Dessas consultas, surgiu a opção pelo município de São Borja, que ficou sob a responsabilidade de atender às demandas regionais, proporcionando estímulo ao crescimento da região (IFFAR, 2016).

Assim, o *Campus* São Borja foi vinculado ao IFFar por meio da Portaria MEC nº 4, de 06 de janeiro de 2009, conforme o artigo 5º, parágrafo 5º, da Lei nº 11.892/2008.⁵⁸ As atividades acadêmicas tiveram início em 15 de março de 2010, nas dependências do Colégio Sagrado Coração de Jesus, no centro da cidade, espaço locado para o imediato atendimento à população.

A efetiva autorização para funcionamento do *campus* na cidade somente veio em 21 de setembro de 2010, por meio da Portaria nº 1.170 do Ministério da Educação. Não obstante, a mudança para a sede definitiva, no Bairro Bettin, somente ocorreu no início de 2011, inaugurando uma nova fase de desenvolvimento urbano para essa área de São Borja, na medida em que, efetivamente, o conjunto de edificações, o traço arquitetônico e as melhorias levadas a efeito no entorno do *campus*, alteraram toda a percepção no que diz respeito à convivência no espaço e os arranjos sociais do bairro.

2.4.3 O PNAES no IFFAR e no *Campus* São Borja

2.4.3.1 O PNAES no IFFAR.

Sobre o PNAES propriamente dito, no campo de ações do IFFAR, vale ressaltar que, além do Decreto nº 7.234/2010, também é documento matriz o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Trata-se de “instrumento que norteia as ações do Instituto Federal Farroupilha” (IFFAR, 2013, p. 66) e peça obrigatória para o credenciamento de uma instituição perante o Sistema Federal de Ensino.⁵⁹ Consiste em um “documento em que se definem a missão da instituição de ensino superior e as estratégias para atingir suas metas e objetivos” (MEC, 20--).

⁵⁸ Art. 5º Ficam criados os seguintes Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: [...] § 5º A relação dos *campi* que integrarão cada um dos Institutos Federais criados nos termos desta Lei será estabelecida em ato do Ministro de Estado da Educação.

⁵⁹ Art. 21, Decreto nº 9.235/2017. Este decreto revogou o Decreto nº 5.773/2006, que trazia igual previsão em seu art. 16. Ademais, o art. 14 da Lei nº 11.892/2008 determina que a instituição transformada ou integrada em Instituto Federal terá o prazo máximo de 180 dias para promover a elaboração e encaminhamento ao MEC da proposta de estatuto e de PDI do Instituto Federal.

O IFFAR teve dois Planos de Desenvolvimento Institucional, sendo que o primeiro viveu entre 2009 e 2013 e o segundo, ainda em vigor, contempla o interstício que se iniciou em 2014 e termina em 2018. Atualmente, está em processo de debate e construção o PDI para o período 2019 a 2026. No que tange à missão, visão e valores elencados nos dois planos mencionados, compara-se:

Quadro 11 – Missão, visão e valores nos PDIs do IFFAR.

PDI	2009-2013	2014-2018
Missão	Promover a educação profissional, científica e tecnológica, por meio do ensino, pesquisa e extensão, com foco na formação de cidadãos críticos, autônomos e empreendedores, comprometidos com o desenvolvimento sustentável.	Promover a educação profissional, científica e tecnológica, pública, por meio do ensino, pesquisa e extensão, com foco na formação integral do cidadão e no desenvolvimento sustentável.
Visão	Ser referência em educação profissional, científica e tecnológica, como instituição promotora do desenvolvimento regional e sustentável.	Ser excelência na formação de técnicos de nível médio e professores para a educação básica e em inovação e extensão tecnológica.
Valores	<ul style="list-style-type: none"> • Ética • Solidariedade: humanização, inclusão, igualdade na diversidade, cooperação. • Sustentabilidade: responsabilidade social e ambiental. • Desenvolvimento humano: criticidade, autonomia e empreendedorismo. • Democracia: igualdade na diversidade, liberdade, justiça. • Qualidade: baseada no conhecimento técnico/tecnológico e sustentável. • Inovação: criatividade baseada em conhecimentos tradicionais e na capacidade de romper com seus limites. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ética • Solidariedade • Responsabilidade Social e Ambiental • Comprometimento • Transparência • Respeito • Gestão Democrática

Fonte: IFFAR, 2009, p. 5; IFFAR, 2014, p. 22.

O PDI 2009-2013 firmou compromisso com as políticas de assistência estudantil. No entanto, o fez no sentido da "manutenção da qualidade da oferta de moradia estudantil, bem como dos restaurantes existentes até o momento" (IFFAR, 2009, p. 139). Ainda, predisse que a assistência estudantil seria "praticada por meio da disponibilização de assistência médica, odontológica e psicológica" (IFFAR, 2009, p. 140). Não houve menção expressa à existência de programas voltados à permanência por meio de auxílio financeiro. Entretanto, foi

prognosticada a elaboração e implementação, a partir do PDI, de ação voltada ao estabelecimento de uma política "para redução da evasão, visando à permanência e conclusão dos cursos" (IFFAR, 2009, p. 256), a cargo do Campus Panambi, dentro do "Objetivo 5"⁶⁰ e para a meta "Formas de ingresso e atendimento aos estudantes."

Por sua vez, o PDI 2014-2018, em razão do desenho geral do PNAES estabelecido pelo Decreto nº 7.234/2010, ditou as bases para a execução das ações de assistência estudantil incluindo o elemento permanência. Sinala-se, contudo, que, antes mesmo do decreto, datado de 19 de julho de 2010, já haviam sido aprovadas duas normas institucionais tratando da questão da promoção da permanência: a Resolução CONSUP IFFAR nº 05/2010, de 22 de fevereiro de 2010 (Regulamento do Programa de Bolsa Auxílio Permanência ao Educando PROEJA) e a Resolução CONSUP IFFAR nº 07/2010, de 07 de abril de 2010 (Regulamentos do Programa de Auxílio Permanência e das Atividades Extracurriculares Remuneradas).

No PDI 2014-2018 foi contemplado planejamento estratégico que estabeleceu objetivos com a intenção de viabilizar o cumprimento de objetivos e metas estabelecidos por meio do art. 7º da Lei nº 11.892/2008. Assim, foi fixado o “Objetivo Estratégico 1”, intitulado “[c]onsolidar, ampliar e promover as Políticas de Acesso e Permanência do IF Farroupilha” (IFFAR, 2014, p. 27). Em suma, quanto à permanência, apresenta-se o seguinte extrato oriundo do quadro de objetivos estratégicos ordenados no PDI 2014-2018:

Quadro 12 – Objetivos estratégicos e desdobramentos quanto à permanência.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	METAS	ESTRATÉGIAS	PRAZO DE EXECUÇÃO
	1.4. Agilizar o acesso dos estudantes aos benefícios e programas de assistência estudantil.	1.4.1. Estimular a integração e o fluxo de informações entre os setores da Instituição; 1.4.2. Possibilitar a ampliação do acompanhamento aos estudantes para efetividade dos programas; 1.4.3. Implantar sistema de avaliação socioeconômico integrada que possa ser utilizado pelos diferentes	2015 a 2019

⁶⁰ Objetivo denominado “Desenvolver o campo educacional e acadêmico no Instituto, respondendo a necessidades da região e propiciando condições para o seu desenvolvimento responsável” (IFFAR, 2009, p. 256).

1. Consolidar, ampliar e promover as Políticas de Acesso e Permanência do IF Farroupilha.		programas institucionais de acesso e permanência; 1.4.4. Manter e ampliar a equipe multiprofissional que atua no setor de Assistência Estudantil;	
	1.9. Implantar e qualificar os serviços de Apoio Didático Pedagógico das Unidades de Ensino do IF Farroupilha	1.9.1. Criar Núcleos Inclusivos em todos os Câmpus (sic) do IF Farroupilha; 1.9.2 Criar, em conjunto com o setor pedagógico, Núcleos de pesquisa acerca das dificuldades encontradas pelos alunos da Instituição; 1.9.3. Reservar em todos os editais (ensino, pesquisa e extensão) 10% de suas vagas a projetos cujo foco esteja nas políticas inclusivas, de gênero e/ou sustentabilidade social; 1.9.4. Desenvolver programas que proporcionem a permanência com êxito reduzindo os índices de evasão e retenção do IF Farroupilha.	2014 a 2019

Fonte: IFFAR, 2014, p. 27-29, com adaptações.

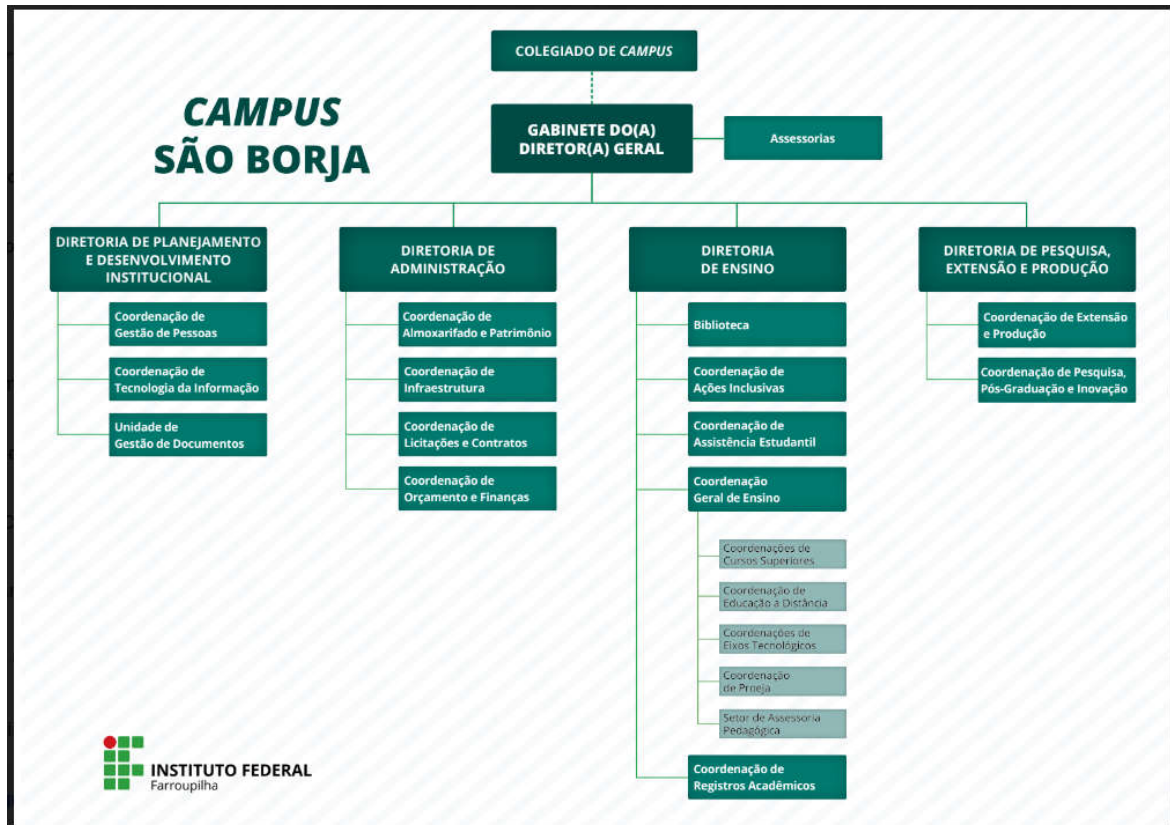
Da mesma forma, ainda foi previsto no PDI 2014-2018 que a organização administrativa, didática e pedagógica tanto dos cursos técnicos profissionalizantes de nível médio quanto dos cursos superiores deve obedecer às Diretrizes Institucionais Gerais "norteadoras do processo de organização e regulamentações específicas", entre elas o acesso, permanência e êxito (IFFAR, 2014, p. 65).

No que diz respeito à “Política de Atendimento aos Discentes”, ficou estabelecido que a Assistência Estudantil “tem como objetivo viabilizar a igualdade de oportunidades entre os estudantes e contribuir para a permanência desses, a partir de medidas que minimizem situações de retenção e evasão” (IFFAR, 2014, p. 152).

A Assistência Estudantil no IFFAR, ao nível de Reitoria e em termos estruturais, é designada por uma “Diretoria de Assistência Estudantil”, subordinada à Pró-Reitoria de Ensino, que por sua vez, responde hierarquicamente diretamente ao Gabinete do(a) Reitor(a).

Nos *campi*, a Assistência Estudantil é organizada em uma Coordenação de Assistência Estudantil (CAE) que “juntamente com uma equipe multidisciplinar articulada com os demais setores da instituição, trata dos assuntos relacionados ao acesso, permanência, êxito e participação dos estudantes no espaço escolar” (IFFAR, 2004, p. 152). No *Campus São Borja*, assim como nos demais, vincula-se à Diretoria de Ensino:

Figura 1 – Organograma do *Campus São Borja*



Fonte: IIFAR, 2017.

A Assistência Estudantil desenvolve suas atividades a partir das diretrizes do PNAES, nas áreas de moradia estudantil, segurança alimentar e nutricional, auxílio financeiro aos estudantes, atenção à saúde, promoção do esporte, cultura e lazer, apoio didático-pedagógico, acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (IFFAR, 2014, p. 152). No que diz respeito à permanência, são os auxílios financeiros aos estudantes que cumprem o papel de "propiciar condições favoráveis à permanência dos alunos do IF Farroupilha" (IFFAR, 2014, p. 154).

Assim, devido ao “expressivo números de casos em que a população atendida pelas unidades de ensino do Instituto precisa de atenção e de acolhimento diferenciado, devido às suas características econômicas, sociais e culturais” (IFFAR, 2014, p. 166-167), que se criou um quadro de estímulo à permanência, de forma a enfrentar o permanente desafio da evasão, reprovação e retenção (IFFAR, 2014, p. 167).

Como antes mencionado, antes mesmo do decreto do PNAES, o IFFAR já havia promovido, por meio de resoluções, duas ações relativas à promoção da permanência discente. Desde então, foram editadas e aprovadas outras dez resoluções, totalizando doze no que diz respeito aos auxílios financeiros aos estudantes. O seguinte quadro, da resolução mais recente a mais antiga, sintetiza o histórico normativo a respeito dos auxílios financeiros no contexto do IFFAR:

Quadro 13 – Normativa do IFFAR a respeito dos auxílios financeiros

Número da resolução e ano	Ementa	Tipos de auxílios tratados	Efeitos revogatórios
6/2017	Aprova o Regulamento de Concessão de Auxílios da Assistência Estudantil do IFFAR.	- Auxílio Permanência (alunos presenciais e EAD); - Auxílio Permanência PROEJA; - Auxílio Transporte; - Auxílio Eventual; - Auxílio Participação em Eventos; - Auxílio ao Estudante Atleta.	Revoga a Resolução nº 137/2015.
137/2015	Altera a redação, organiza os artigos e inclui o auxílio à participação em eventos e o auxílio ao estudante atleta na Resolução CONSUP nº 087/2014, que dispõe sobre o Regulamento da Concessão de Auxílios da Assistência Estudantil do IFFAE e dá outras providências.	- Auxílio Permanência (alunos presenciais e EAD); - Auxílio Permanência PROEJA; - Auxílio Transporte; - Auxílio Eventual; - Auxílio Participação em Eventos; - Auxílio ao Estudante Atleta.	Não produziu.
178/2014	Aprova o Projeto do Programa Permanência e Êxito dos Estudantes do IFFAR.	Não trata. Estabelece que o “foco institucional da assistência estudantil PE o estímulo à permanência.”	Não produziu.
87/2014	Aprova o Regulamento de Concessão de Auxílios da Assistência Estudantil do IFFAR.	- Auxílio Permanência (alunos presenciais e EAD); - Auxílio Permanência	Revoga as Resoluções nºs 6/2013, 11/2013 e 12/2013.

		PROEJA; - Auxílio Transporte; - Auxílio Eventual.	
12/2013	Aprova o Regulamento dos Auxílios da Política de Assistência Estudantil do IFFAR.	- Auxílio permanência; - Auxílio Transporte; - Auxílio Complementar; - Auxílio Permanente PROEJA.	Revoga as Resoluções nºs 5/2010, 07/2010, 12/2011 e 14/2012.
11/2013	Aprova o Regulamento das Atividades Extracurriculares Remuneradas do IFFAR.	- Auxílio Atividades Extracurriculares.	Revoga a Resolução nº 7/2010.
6/2013	Aprova o Regulamento de Auxílio Permanência aos Estudantes do IFFAR.	- Auxílio Permanência EAD.	Não produziu.
14/2012	Aprova o Programa de Apoio à Permanência do Estudante do IFFAR.	- Não trata. Estabelece diretrizes gerais de atuação, destacando que “os fatores socioeconômicos influenciam diretamente na permanência na escola”.	Não produziu.
12/2012	Aprova a Política de Assistência Estudantil do IFFAR.	- Não trata. Estabelece diretrizes gerais de atuação.	Não produziu.
12/2011	Aprova o Regulamento dos Programas de Auxílio Transporte, Assistência Pré-Escolar e Licenciatura do IFFAR.	- Auxílio Transporte; - Auxílio Assistência Pré-Escolar; - Auxílio Licenciatura.	Não produziu.
7/2010	Aprova os Regulamentos do Programa de Auxílio Permanência e das Atividades Extracurriculares Remuneradas do IFFAR.	- Auxílio Permanência; - Auxílio Atividades Extracurriculares.	Não produziu.
5/2010	Regulamento do Programa de Bolsa Auxílio Permanência ao Educando PROEJA.	- Auxílio Permanência PROEJA.	Não produziu.

Fonte: autor.

Cumprido destacar, em uma primeira vista, a grande produção normativa no que concerne aos auxílios financeiros. Tal constatação poderia denotar insegurança jurídica aos beneficiados. No entanto, diante da circunstância de tratar-se de uma instituição nova e iniciando seu ciclo de atendimento, essa variedade de regulamentos se justifica.

Para os fins deste estudo, analisaremos apenas os aspectos que concernem ao auxílio permanência destinado aos alunos dos cursos do ensino médio integrado. Não obstante o recorte temporal 2010-2014 eleito para a avaliação, todas as resoluções sobre o tema serão

analisadas, compreendendo o período 2010 a 2017. Dessa forma, dividimos as resoluções do quadro acima em dois tipos: resoluções relacionadas ao estabelecimento de política ou programa e resoluções que tratam os auxílios em espécie.

Na primeira categoria, resoluções relacionadas ao estabelecimento de política ou programa, encontram-se as Resoluções CONSUP/IFFAR de nºs 12/2012, 14/2012 e 178/2014, todas vigentes; as demais estão na segunda categoria, a dos auxílios em espécie, vigente apenas a Resolução CONSUP/IFFAR nº 6/2017.

A Resolução CONSUP/IFFAR nº 12/2012 trata da Política de Assistência Estudantil (PAE) da Instituição, ao passo que as de nºs 14/2012 e 178/2014, respectivamente, do Programa de Apoio à Permanência e do Programa Permanência e Êxito. Apresentamos, a seguir, quadros sintéticos das resoluções do ano 2012 em relação ao elemento permanência do direito à educação, para ao fim tratar da Resolução CONSUP/IFFAR nº 178/2014:

Quadro 14 – Quadro sinóptico da Resolução CONSUP/IFFAR nº 12/2012 – Política de Assistência Estudantil

Princípios	- A PAE abrangerá todos os <i>campi</i> (art. 1º). - Igualdade de condições para acesso e permanência no IFFAR (art. 2º, II).
Objetivos	- A PAE, em consonância com os princípios estabelecidos e de forma articulada com os demais setores da Instituição, tem por objetivos, entre outros, o de promover o acesso e a permanência na perspectiva da inclusão social e democratização do ensino (art. 3º, I).
Programas, projetos e ações	- A PAE será realizada conforme eixos, sendo um deles o de “Apoio à permanência dos estudantes do IF Farroupilha” que, por sua vez, tem por linhas de ação: moradia estudantil, alimentação, transporte, apoio aos estudantes pais, apoio à permanência (art. 6º, II, alíneas “a” a “e”).
Público alvo	- É constituído por estudantes regularmente matriculados (art. 7º, II), devendo ser prioritariamente atendidos aqueles cujo grupo familiar encontra-se em situação de vulnerabilidade (art. 8º).
Recursos humanos	- Previsão da existência de um setor de assistência estudantil e uma equipe responsável pelo planejamento e execução da PAE na Reitoria e em cada campus do IFFAR (art. 9º).
Financiamento	- A previsão orçamentária dos programas, projetos e ações relativos à PAE deverá ser proposta pelo órgão responsável pela Assistência Estudantil do <i>campus</i> e encaminhada ao Diretor-Geral anualmente, de modo a integrar a previsão orçamentária do <i>campus</i> (art. 11º). - A dotação orçamentária não poderá ser inferior a 5% do orçamento anual do <i>campus</i> (art. 12). - Além dos recursos dos <i>campi</i> , também farão parte do orçamento da Assistência Estudantil, conforme disponibilidade, outros recursos federais repassados com este fim (art. 13).

Fonte: autor.

Quadro 15 – Quadro sinóptico da Resolução CONSUP/IFFAR nº 14/2012 – Programa de Apoio à Permanência

	- Objetivo geral: contribuir com o processo de democratização e universalização da educação profissional, científica e tecnológica, através da garantia da permanência dos estudantes do IFFAR.
	- Objetivos específicos: I) identificar e acompanhar os estudantes em situação de

Objetivos	vulnerabilidade, especialmente quando há risco de retenção e/ou evasão; II) proporcionar condições de igualdade e equidade para que os estudantes que se encontram em situação de vulnerabilidade possam permanecer frequentando as aulas; III) contribuir para a diminuição das taxas de retenção e evasão entre os estudantes; IV) possibilitar aos estudantes a continuidade do acesso à educação de qualidade junto IFFAR.
Linhas de ação	- São linhas de ação para o Programa: moradia estudantil, alimentação, transporte, apoio aos estudantes pais, apoio à permanência.
Público alvo	- É constituído por estudantes regularmente matriculados, em especial aqueles em situação de vulnerabilidade e/ou apresentam alguma dificuldade para permanecer frequentando as aulas.
Metas	- Implantar, em todos os <i>campi</i> , até o final de 2012, ações em, no mínimo, quatro das cinco linhas de ação previstas; oferecer, até o final de 2012, alimentação gratuita e de qualidade a todos os estudantes do IFFAR, conforme a necessidade; contribuir para que até o final do ano letivo de 2012, a taxa de evasão dos cursos seja de, no máximo, 21%; definir, junto aos <i>campi</i> , metas relativas à quantidade de estudantes a serem atendidos pelas ações deste programa.
Financiamento	- Os recursos devem constar no planejamento orçamentário anual dos <i>campi</i> , podendo ainda ser utilizados, conforme disponibilidade, outros recursos federais repassados para este fim.
Disposições gerais	- Cabe a cada <i>campus</i> levar em consideração as especificidades da realidade local quando da implementação de projetos e programas.

Fonte: autor.

Quadro 16 – Quadro sinóptico da Resolução CONSUP/IFFAR nº 178/2014 – Projeto do Programa Permanência e Êxito

Objetivos	- Objetivo geral: consolidar a excelência da oferta de EBPTT de qualidade e promover ações para a permanência e o êxito dos estudantes do IF Farroupilha. - Objetivos específicos: socializar as causas da evasão e retenção no âmbito da Rede Federal; propor e assessorar o desenvolvimento de ações específicas que minimizem a influência dos fatores responsáveis pelo processo de evasão e retenção, categorizados como: individuais, internos e externos à instituição; instigar o sentimento de pertencimento ao IF Farroupilha e consolidar a identidade institucional; e atuar de forma preventiva nas causas de evasão e retenção.
Justificativa	- Além de prevenir a evasão (abandono e retenção) o programa se justifica pela necessidade de retorno do investimento social na instituição e pelas próprias finalidades da RFEPT. - Cumprir determinação no sentido da elaboração e desenvolvimento de um Plano Institucional de Monitoramento e Intervenção para Superação da Evasão e Retenção; - Termo de Acordo de Metas e Compromissos entre MEC e Institutos Federais; - Acórdão TCU nº 506/2013.

Fonte: autor.

Quanto à Resolução CONSUP/IFFAR nº 178/2014, além da síntese acima apresentada, destaca-se que o documento apresenta um diagnóstico das causas de evasão e retenção, a categorização das causas de evasão, metodologia para enfrentamento da questão, cronograma e plano de ações para o ano de 2015.

No que se refere à normativa que contempla os auxílios em espécie, estreitamos a análise para contemplar apenas as normas relativas à concessão do auxílio permanência ao público do ensino médio integrado, objeto de estudo. Por essa razão, foram examinadas as Resoluções CONSUP nºs 07/2010, 12/2013, 87/2015, 137/2015 e 6/2017. Desse exame, passamos a apresentar as seguintes considerações, chamando a atenção que muitas das vezes

uma norma reproduziu a anterior, em um processo eminentemente incremental. Eventuais diferenças serão assinaladas.

Não há um conceito de “auxílio permanência”, tão somente a menção de que está destinado aos estudantes matriculados e com efetiva frequência e com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio.

A concessão do auxílio permanência se dá por meio de editais próprios publicados em cada *campi*, cuja feitura fica a cargo das respectivas CAEs. Já o prazo de vigência do auxílio está atrelado ao prazo de duração do curso, conforme PPC, excluídos os períodos de férias e trancamentos. Entretanto, a revogada Resolução CONSUP/IFFAR nº 7/2010 previa que o prazo de vigência seria fixado em edital, com possibilidade de renovação, desde que o postulante se inscrevesse em novo processo seletivo.

Quanto aos direitos e deveres dos beneficiados, também as primeiras resoluções não discrepam das posteriores. Dá-se relevo, entretanto, no que diz respeito aos direitos, à constatação de que na Resolução CONSUP nº 7/2010 foi previsto que a determinação do valor do auxílio ficava a cargo da Direção-Geral de cada *campus*. Esta fórmula não se repetiu nas demais resoluções, que passaram a estipular dois direitos aos beneficiados: receber acompanhamento sistemático da equipe de Assistência Estudantil e do Setor de Assistência Pedagógica e; receber, em conta bancária própria, o valor fixado em edital.

Sobre os deveres, novamente a Resolução CONSUP/IFFAR nº 7/2010 diverge das demais, prevendo dois deveres aos alunos beneficiados: atingir nível de rendimento escolar satisfatório, sem reprovação, e não possuir registro de faltas disciplinares graves ou gravíssimas na CAE. As resoluções que lhe seguiram, à exceção da nº 12/2013, que não menciona apenas a observância de demais regras fixadas em edital, estipularam sete deveres: 1) apresentar comprovante de matrícula, no caso de renovação do benefício; 2) firmar Termo de Compromisso com o *campus*; 3) ser assíduo às atividades do curso, apresentando frequência mensal de, no mínimo, 75%; 4) zelar pelo seu desempenho escolar, não incorrendo em reprovação; 5) cumprir com o Regulamento de Convivência dos Estudantes e demais normas do IFFAR; 6) comunicar à CAE do *campus*, por escrito e com antecedência mínima de 15 dias, a pretensão de desligar-se definitivamente do auxílio; 7) cumprir as demais normas previstas em edital.

O acompanhamento dos estudantes beneficiários é realizado pela CAE de cada *campus* e tem como ações previstas: acompanhamento sistemático da frequência dos estudantes beneficiários; articulação e encaminhamento à rede local, caso seja identificada demanda para outras políticas sociais; outras ações de caráter coletivo e individual que visem à permanência e ao êxito. Chama-se a atenção para o fato de que na Resolução CONSUP nº 7/2010 o acompanhamento ficava a cargo tão somente da CAE. Já na Resolução CONSUP nº 12/2013 foi previsto que o acompanhamento da frequência deveria ser realizado “em parceria” com o Setor de Apoio Pedagógico (SAP). As posteriores resoluções ampliaram a responsabilidade pelo acompanhamento da frequência dos beneficiários, prevendo “parceria” da CAE com a Coordenação de Registros Acadêmicos (CRA) e Coordenação de Curso e/ou Eixo Tecnológico.

A suspensão e o cancelamento dos benefícios também foram previstas, à exceção da Resolução IFFAR nº 7/2010, que não tratou do tema. A suspensão consiste no não pagamento do auxílio por um período de tempo. Na Resolução CONSUP nº 12/2013 ficou estabelecido que esse prazo deve ser determinado e durar no máximo dois meses. Não estabeleceu período mínimo. Por sua vez, as seguintes resoluções previram que esse período de suspensão é de 30 dias. As hipóteses de suspensão do benefício ocorrem quando o estudante: apresentar infrequência maior do que 25% no mês; possuir duas infrações médias, conforme o regulamento de convivência dos estudantes vigente; não apresentação do comprovante de matrícula, na hipótese de renovação. A hipótese de suspensão relativa à infrequência maior do que 25% no mês não foi prevista pelas Resoluções nºs 12/2013 e 87/2014. No mais,

O cancelamento, a seu turno, acarreta na perda, em caráter definitivo, do direito ao recebimento do auxílio, ocasionando a chamada do próximo classificado na lista de suplentes, caso haja. Pelas regras vigentes, repetidas integralmente nas Resoluções CONSUP nºs 87/2014, 137/2015 e 6/2017, o benefício será cancelado quando o estudante: 1) for reincidente em infrequência maior do que 25% ao mês; 2) reprovar; 3) possuir três infrações médias ou uma grave, conforme o regulamento de convivência dos estudantes vigente;⁶¹ e/ou 4) caso não apresente o comprovante de matrícula no período de 30 dias. A Resolução CONSUP nº 7/2010 previu, para os alunos do ensino médio, as seguintes hipóteses de perda do benefício:

⁶¹ A Resolução CONSUP nº 13/2013 previa a anotação de três ou mais infrações leves ou médias, duas ou mais graves ou uma ou mais gravíssimas, conforme o regulamento disciplinar discente vigente.

1) não frequentar as aulas, sem justificativa, cinco dias letivos consecutivos ou dez intercalados; 2) possuir registros de faltas graves e/ou gravíssimas na sua ficha individual; 3) realizar trancamento de matrícula ou concluir o curso; 4) possuir reprovação durante o período de vigência.

Ainda quanto ao cancelamento, as Resoluções CONSUP nºs 87/2014, 137/2015 e 6/2017 estabelecem um mecanismo de revisão da perda do benefício, mediante parecer da CAE e/ou do SAP. Previsão semelhante já havia na Resolução CONSUP nº 12/2013, embora somente para o caso de cancelamento em decorrência de reprovação. Se houvesse parecer favorável à continuidade do recebimento do benefício, mediante parecer da CAE e do SAP, o cancelamento ficaria revertido.

A acumulação do auxílio permanência com outros auxílios é possível, bem como com bolsas e/ou programas de ensino, pesquisa e extensão, previsão contida nas CONSUP nºs 87/2014, 137/2015 e 6/2017. A Resolução CONSUP nº 12/2013 previa que o recebimento do auxílio permanência poderia ser cumulado apenas com o auxílio transporte e deveria ser reavaliado no caso de obtenção de estágio pelo beneficiário. Por sua vez, a Resolução CONSUP nº 7/2010 nada dispôs a respeito da cumulação ou não de auxílios.

O financiamento do auxílio permanência não teve tratamento na Resolução CONSUP nº 7/2010, ao passo que na de nº 12/2013, foi prognosticado que os recursos para execução do programa teriam origem no PNAES e no orçamento de cada *campus*, na proporção de no mínimo 5% para ações de assistência estudantil. As demais resoluções repetiram essa fórmula, indicando como fonte de financiamento os recursos do PNAES e o orçamento do *campus*, bem como outras disponibilidades orçamentárias.

Finalmente, quanto ao valor do auxílio permanência, a primitiva Resolução CONSUP nº 7/2010 estabeleceu que à Direção-Geral de cada *campus* cabia o seu estabelecimento. Posteriormente, a Resolução CONSUP nº 12/2013 fixou o valor em R\$ 100,00 (cem reais). As demais, a partir da Resolução CONSUP nº 87/2014, estabeleceram o valor em R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais).

Levado a cabo esse panorama do auxílio permanência no contexto geral do IFFAR, ou seja, da instrumentalização do PNAES na instituição, passamos a tratar da operacionalização no *Campus* São Borja.

2.4.3.2 O PNAES no *Campus* São Borja

No *Campus* São Borja o PNAES é instrumentalizado por meio de editais, chamados de “editais da assistência estudantil”, e executado por meio de ações da CAE. Como visto acima, a CAE vincula-se à Diretoria de Ensino e atualmente está composta por dez servidores, sendo quatro assistentes de alunos, uma nutricionista, uma assistente social, um médico, um dentista, uma enfermeira e uma técnica em enfermagem. Há uma divisão interna de fato, agrupando em “Setor da Saúde” os servidores de formação ligada a esta área.

Os editais de auxílio permanência são elaborados pela CAE e seguem modelo estabelecido institucionalmente, mas passível de adaptações e modificações. De qualquer forma, contemplam os requisitos mínimos da resolução de regência vigente à época da sua formulação.

Na busca de maiores dados sobre a execução do programa no *campus* sob estudo, foram examinados os Relatórios de Gestão do IFFar. O Relatório de Gestão é dos componentes da prestação de contas anual perante o Tribunal de Contas da União (TCU) e contém informações relevantes sobre a execução e gestão de políticas e programas a cargo de uma instituição. Sinala-se que a partir de 2018 entrará em vigor um novo modelo de Relatório de Gestão, mais conciso e focado na demonstração de alcance de resultados, com menos ênfase em questões orçamentárias e financeiras e voltado para a geração de valor público para a sociedade.

Examinados os Relatórios de Gestão dos exercícios 2010 a 2014, foram encontradas menos informações do que o esperado. De relevo, menciona-se que o Relatório de Gestão para o exercício 2010 não anota nenhum gasto com “auxílio permanência” no *Campus* São Borja, no período de março a dezembro. Por sua vez, o Relatório de Gestão do exercício 2011 atesta que na execução do PNAES “entre todas as cidades que possuem um Campus do IF Farroupilha, São Borja é a cidade com maior desigualdade social e que, por isso, carece de muitos investimentos nessa área” (IFFAR, 2012, p. 148). Nesse sentido, para enfrentar tal

realidade, mesmo não havendo suficiência de recursos, houve, por parte de Direção-Geral, investimento acima do percentual previsto (IFFAR, 2012, p. 148).

Questões específicas relacionadas ao quantitativo e monitoramento do auxílio permanência, por exemplo, são tratados muitas vezes de maneira genérica, ou de forma consolidada no âmbito institucional. Assim, maior detalhamento sobre a execução do PNAES no *Campus* São Borja surgirão no quarto capítulo deste trabalho.

3. AUDITORIA, AVALIAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Auditoria

3.1.1 Origem e Teoria

Advertimos inicialmente que neste subcapítulo trataremos da auditoria como gênero, ou seja, ainda sem tratar da classificação, ou tipologia, “auditoria externa” e “auditoria interna”. Da mesma forma, não diferenciamos auditoria para fins privados e auditoria pública ou governamental, até porque, ontologicamente, não há diferença entre essas categorias. Assim, muitas vezes, haverá a utilização de termos que comumente fazem referência à organização e à governança de atividades empresariais ou mercantis.

A origem moderna da auditoria interna se atribui à crise econômica de 1929, ocorrida nos Estados Unidos, resultando em endurecimento das normas sobre fiabilidade e transparência da informação contábil, assim como a atribuição de maior responsabilidade aos gestores (KPMG; IAI DE ESPAÑA, 2015, p. 16). Entretanto, a “migração”, podemos assim dizer, da auditoria, em especial da auditoria interna, para o âmbito público veio a ocorrer de fato e em grande escala a partir dos anos 1980, na moldura da chamada Nova Administração Pública (*New Public Management*). Essa nova postura da Administração procura avaliar a gestão em um novo enquadramento, pautando-se pela introdução de modelos de gestão em voga no setor privado (MARQUES; ALMEIDA, 2004, p. 85).

No entanto, falar sobre auditoria é tratar sobre uma atividade que tem sua origem ligada à ideia ou à necessidade de registrar fatos para fins contábeis.⁶² E essa é uma peculiaridade importante, na medida em que a auditoria, nascida na contabilidade,⁶³ veio a se disseminar por praticamente todas as áreas do conhecimento. Seria um mero ramo da contabilidade (YOSHIMI, 2002, p. 21) ou especialidade (ACCOUNTING..., 2004, p. 5). Pelo

⁶² Tem-se que “[a] prática da auditoria começou no dia em que um indivíduo assumiu a administração sobre a propriedade de outra pessoa. Ao relatar sua administração, a precisão dessas informações teria sido submetida a algum tipo de revisão crítica, ou seja, uma auditoria” (ANDERSON, 1977, p. 6 apud PORTER; SIMON; HATHERLY, 2003, p. 3).

⁶³ Contabilidade é o “[s]etor das ciências da administração que cuida da classificação, registro e análise de todas as transações realizadas por uma empresa ou órgão público, permitindo [...] uma constante avaliação da situação econômico-financeira” (CONTABILIDADE..., 1994, p. 72). No Brasil, segundo a Classificação das Áreas do Conhecimento da CAPES, as especialidades “Contabilidade e Finanças Públicas” e “Ciências Contábeis” fazem parte da Grande Área das “Ciências Sociais Aplicadas”, Área do Conhecimento “Administração, Ciências Contábeis e Turismo”, Subárea “Administração” (CAPES, 2017).

menos é o pensamento prevalecente no meio da auditoria, em especial da auditoria financeira. Nesse sentido, usualmente a literatura sobre o assunto indica que a auditoria, como técnica contábil, vem sendo aplicada há milênios (CHAVES, 2011, p. 15). Há evidências de práticas de auditoria que datam do tempo dos Impérios de Roma e da China, civilizações que criaram elaborados serviços civis para monitorar e relatar as finanças do governo (AUDIT..., 2004, p. 28). Alguns autores vão mais longe e afirmam que as atividades de auditoria datam do início da civilização letrada, dando como exemplo os registros feitos por escribas na Mesopotâmia, no ano 3.600 a.C., que seriam resumos de transações financeiras (SAWYER; VINTEN, 1996, p. 23 apud AUDIT..., 2004, p. 28).

Na mão contrária, também há a ideia de que a auditoria é uma técnica geral de verificação e que a auditoria contábil ou financeira não é mais do que uma atividade de verificação (YOSHIMI, 2002, p. 21). Seria, portanto, incorreto considerar a auditoria como subdivisão da contabilidade (MAUTZ; SHARAF, 1961 apud YOSHIMI, 2002, p. 21).

Não apresentaremos pormenores acerca da história da auditoria. Faremos apenas um apanhado, até porque as fontes que apresentam algum detalhamento, em sua maioria, tratam da sua origem e desenvolvimento na Inglaterra,⁶⁴ mesmo em razão de ter sido nesse país, durante a Revolução Industrial, que a moderna auditoria teve origem (MEUWISSEN, 2014, p. 13), em contexto empresarial. Como marcos ou antecedentes históricos, entretanto, destacamos a criação do cargo de auditor do Tesouro da Inglaterra, em 1314 e, no Brasil, após a instalação do Erário Régio, em 1808, o surgimento das funções de auditoria para o acompanhamento da execução da despesa (CHAVES, 2011, p. 15). Em França, Mandzila (2007, p. 17), aponta como ancestral da auditoria a criação do comissariado de contas (*commissariat aux comptes*) em 1867. De qualquer forma, salientamos que uma história da auditoria no Brasil merece maior investigação.

Por outro lado, há a opinião no sentido de que a história da auditoria tem recebido pouca atenção. Para Matthews (2006, p. 1), em especial no contexto britânico, é notável a falta de interesse por parte dos historiadores da contabilidade, resultando em poucas publicações sobre o tema. Um dos motivos para essa falta de interesse seria a existência de pouca informação sobre como os auditores realmente conduzem seu trabalho (HIGSON,

⁶⁴ Como, por exemplo: DEWAR, David; FUNNELL, Warwick. A history of British National Audit: The pursuit of accountability. Oxford: Oxford University Press, 2017.

1997, p. 199 apud MATTHEWS, 2006, p. 2-3), resultando em escassos estudos de campo sobre o que os auditores realmente fazem, em oposição a estudos sobre o que os auditores afirmam que fazem ou fariam (POWER, 1992, p. 39 apud MATTHEWS, 2006, p. 3). Considerando que a auditoria é uma atividade relativamente privada, uma razão para tal ausência de informações reside no fato de que as firmas de auditoria não mantinham seus antigos papéis de trabalho e manuais e, além disso, nos anos 1980, muitas delas consideravam seus métodos de auditoria estritamente confidenciais (MATTHEWS, 2006, p. 3).

Há um consenso, entretanto, de que o objetivo de uma auditoria sempre foi dinâmico, e não estático (LEE; AZHAM, 2008, p. 1), o que teria dado a oportunidade, no decorrer da história, à mudança de objetivo e técnicas para atender às necessidades e expectativas de mudança da sociedade (BROWN, 1962 apud LEE; AZHAM, 2008, p. 1).

Prosseguimos mencionando que o vocábulo "auditoria" tem sua origem no verbo latino "audire", que significa "ouvir", "escutar" (PORTER; SIMON; HATHERLY, 2003, p. 3; MANDZILA, 2007, p. 17; LEE; AZHAM, 2008, p. 1; MEUWISSEN, 2014, p. 13; OWOLABI; JAYEOBA; AJIBADE, 2016, p. 33). O emprego primordial do termo teria ocorrido na Inglaterra medieval, em razão de as partes interessadas nas auditorias senhoriais⁶⁵ serem analfabetas, conduzindo à apresentação oral do resultado dos trabalhos (AUDIT..., 2004, p. 28).⁶⁶ Atualmente o uso do termo auditoria é amplo e contempla diversas áreas não financeiras: auditoria externa, auditoria interna, auditoria ambiental, auditoria operacional, auditoria clínica, auditoria de gestão, e auditoria social (AUDIT..., 2004, p. 28).

⁶⁵ "Manorial audits" no original. Apesar de a tradução comum de "manorial" ser "senhorio" ou "senhor feudal", pensamos que há uma diferença entre "senhoriagem" ("manorialism") e "feudalismo" ("feudalism"). Este seria a "[o]rganização social e econômica típica da Idade Média européia, caracterizada pelo sistema de grandes propriedades territoriais isoladas (feudos) pertencentes à nobreza e ao clero e trabalhadas pelos servos da gleba, numa economia de subsistência" (FEUDALISMO..., 1994, p. 136). Já a "senhoriagem" consistia "no conjunto de obrigações e deveres que o vassalo medieval devia a seu suserano ou senhor" (SENHORIAGEM..., 1994, p. 320). Ambos os sistemas conviveram. Assim, o feudalismo está afeito à relação política e militar entre nobres e o clero, ou entre o rei e nobres, ao passo que a senhoriagem está ligada mais a aspectos sociais e econômicos, tendo sobrevivido mais tempo.

⁶⁶ Há entendimento de que o termo "auditoria" em português provém de "auditor", que por sua vez tem sua origem no inglês "to audit" (examinar, verificar), embora a origem latina para o português bem represente "ouvir" (ATTIE, 1998, p. 27 apud LIMA, 2012, p. 12). É possível, em especial para determinação do significado em acepção técnica. O mesmo ocorre com a palavra "campus", que é de origem inglesa, mas com raiz latina comum ao português "campo". Bem se observa que no Direito Brasileiro, historicamente e em primeira acepção, "auditor" é um título pelo qual "se designam juízes ou magistrados encarregados da aplicação da justiça em certo ramo ou espécie de jurisdição, em regra, de ordem criminal" (AUDITOR..., 1982, p. 244). Na Justiça Militar da União ainda se utiliza o termo Juiz-Auditor para designar o componente civil do Conselho de Sentença e o termo Auditoria para nomear varas com atribuição para processo e julgamento de crimes militares.

Essa abertura da auditoria para domínios outros além da contabilidade mereceu a atenção de Power (1996), que denominou esse movimento de extroversão como “explosão da auditoria” (*audit explosion*). Sinteticamente, esta teoria, concebida diante do incumbente e confiante conservadorismo neoliberal (POWER, 2003, p. 185), se refere ao crescimento das práticas de auditoria, e das relacionadas ao monitoramento, associadas aos processos de reforma da gestão pública, notavelmente no Reino Unido, nos anos 1980 e início da década de 1990 (POWER, 2009). Esse mesmo autor ainda desenvolveu a concepção de “implosão da auditoria” (*audit implosion*), em um quadro de aumento da atividade de auditoria interna, cujas funções passaram a ser suplantadas pelo movimento de gerenciamento de riscos (POWER, 2000, p. 117). Para Power, a auditoria é mais do que uma técnica e seu poder reside na “ideia de auditoria” (HUMPHREY; OWEN, 2003, p. 19).

Também é de Power (2000), a cunhagem da expressão “sociedade da auditoria” (*audit society*), ideia desenvolvida a partir da teoria da explosão da auditoria, para denotar as influências supostamente generalizadas e negativas das práticas de auditoria na vida moderna (AUDIT SOCIETY..., 2004, p. 36). Esta concepção é notável por desafiar as justificativas normalmente apresentadas sobre a utilidade das práticas de auditoria. Trata-se de um conceito complexo e multifacetado, cuja abordagem demandaria trabalho próprio. Não obstante, destacamos que o próprio autor (POWER, 2000, p. 117), postula que a discussão em torno da concepção de uma sociedade da auditoria é mais um pedido para que se busque maior compreensão sobre as consequências da verificação (*checking*) e monitoramento (*monitoring*) para as indústrias, as organizações e indivíduos. Ainda que estas percepções de Power (1996; 2002; 2009) não sejam isentas de críticas (HUMPHREY; OWEN, 2000; MALTBY, 2007), tem-se que foram, e ainda são, promotoras de importantes debates sobre o papel da auditoria.

Para Power (1997 apud ALMEIDA, 2013, p. 4), a demanda por auditoria é ditada pelas transformações nas concepções de administração e organização, que, ao impor mudanças na estrutura regulatória e melhorias na qualidade da gestão, estimulam a demanda por uma nova forma de monitoramento dos negócios e atividades. Assim, as variadas nuances da governança das sociedades estão associadas ao desenvolvimento sem precedentes do papel dos sistemas de controle interno nas organizações e à expansão da auditoria na relação custo-benefício. Desse modo, a auditoria se enquadra na questão mais geral da governança nas sociedades, e a demanda por ela é ditada por esse contexto (POWER, 1997 apud ALMEIDA, 2013, p. 4).

Com efeito, Mandzila (2007, p. 18) pontua que o termo auditoria foi gradualmente ampliado horizontal e verticalmente, em razão da imagem de rigor que transmite, aos riscos que consegue identificar, às políticas e aos planos que deve acompanhar, da economia que ela permite realizar, da instabilidade ambiental, da complexidade dos parâmetros de gestão e de controle que ela deve controlar. Todas essas “virtudes” associadas à palavra auditoria contribuíram, pois, para o seu desenvolvimento e generalização. Em decorrência disso, afirma-se que há verdadeiramente um mercado da auditoria e as teorias relativas a esse mercado tentam explicar a demanda e a oferta dos serviços de auditoria (MANDZILA, 2006 apud MANDZILA, 2007, p. 18). Assim, a atividade de auditoria tem sido objeto de diversas variações. De fato, verticalmente, o escopo ou áreas de intervenção da auditoria foram ampliados, tendo ela penetrado em todas as áreas, todas as funções, todas as atividades ou todas as operações da empresa, todas as fases de tomada de decisão. Horizontalmente, a prática de auditoria estendeu-se a organizações públicas, associações e pequenas e médias empresas, sendo possível falar em auditoria nas empresas públicas, nas associações, etc. (MANDZILA, 2007, p. 18).

Apesar dessa trajetória, não há uma filosofia ou um quadro conceitual estabelecido para a auditoria, nem uma teoria unificadora (PRATT; VAN PEURSEM, 1993, p. 11). Há algumas teorias explicativas, mas, de uma maneira geral, a questão não é abordada em artigos de periódicos internacionais de auditoria ou contabilidade, nem em estudos empíricos em relação a teorias apresentadas em diversos países, o que pode ser considerado uma lacuna importante nos meios acadêmicos e científicos (ALMEIDA, 2013, p. 1). Destacamos aqui a existência das duas pioneiras tentativas de estabelecer uma teoria ou filosofia da auditoria: o livro de Robert Kuhn Mautz e Hussein Amer Sharaf, intitulado “The philosophy of auditing”, de 1961, seguido de “Philosophy and principles of auditing”, de David Flint, em 1988. Infelizmente não tivemos sucesso em tomar contato direto com essas obras. De qualquer forma, a necessidade de uma filosofia ou quadro conceitual da auditoria é explicada por Mautz e Sharaf (1961, p. 4, apud PRATT; VAN PEURSEM, 1993, p. 12) nos seguintes termos: 1) a filosofia remonta aos primeiros princípios, à lógica por trás das ações e pensamentos que tendem a ser tomados como certos; 2) a filosofia preocupa-se com a organização sistemática do conhecimento de tal maneira que o torna ao mesmo tempo mais útil e menos suscetível de auto contradição; 3) a filosofia fornece uma base por meio da qual os relacionamentos sociais podem ser formados e compreendidos.

A auditoria é um importante mecanismo de controle em qualquer sistema econômico e por isso encontrar uma teoria adequada para explicar sua existência, em um contexto de mudança e dentro de um debate contraditório subjacente às várias abordagens – até agora apresentada por autores de língua inglesa – trata-se, para Almeida (2013 p. 1), de uma exigência acadêmica, um desafio intelectual e uma contribuição importante para a construção de um quadro conceitual mais apropriado e de aceitação universal. Da mesma forma, a busca por uma teoria que justifique a auditoria deve estar enquadrada no contexto social em que esse ramo do conhecimento exerce um papel fundamental e confiável na disseminação de informação financeira (ALMEIDA, 2013, p. 1). O autor sob comento, nesse esforço, apresenta uma preciosa síntese e crítica das teorias explicativas da auditoria, propondo uma teoria integrativa. Reproduzimos abaixo, com adaptações e tradução nossa, a contribuição de Almeida (2013), até porque a bibliografia por ele utilizada é de difícil acesso no Brasil:

Quadro 17 – Teorias explicativas da auditoria.

Autor	Destaques
Mautz e Sharaf (1961)	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentam o primeiro delineamento de formulação teórica da auditoria. - Criticam a visão reducionista de auditoria que a comparava a um mero conjunto de práticas, procedimentos, métodos e técnicas não sustentadas por uma base teórica. - Não apresentam uma teoria explicativa da auditoria, propriamente dita, mas justificam a sua existência por meio da teoria da informação,⁶⁷ em razão da abordagem analítica e estruturada que constitui o processo de auditoria.
Flint (1988)	<ul style="list-style-type: none"> - Justifica a auditoria com base na teoria da agência, mas apresentando um conceito social e abrangente de auditoria. A auditoria é parte do processo de controle social cuja característica básica é a alocação de responsabilidades. Assim, o fundamento da auditoria está na <i>accountability</i> (responsabilidade pública),⁶⁸ devendo sua atuação estar baseada em pontos de referência (<i>benchmark</i>) estabelecidos a priori.
	<ul style="list-style-type: none"> - Explicam a auditoria com base na teoria da agência, na clara divisão entre proprietário e administração,

⁶⁷ “A teoria da informação, aplicada à contabilidade, inclui três aspectos fundamentais: a produção de informações financeiras confiáveis, a relevância disso para o processo de tomada de decisão do investidor e a credibilidade das informações financeiras produzidas e divulgadas. Baseia-se no princípio de que todas as empresas são obrigadas a apresentar informações financeiras com as características acima mencionadas, com base no fato de que o processo decisório é influenciado - em todos os níveis e de forma direta - pela qualidade das informações utilizadas no processo decisório” (WHITTINGTON; PANY; 2010; KNECHEL, 2007 apud ALMEIDA, 2013, p. 5), tradução nossa.

⁶⁸ *Accountability* é a “[o]brigaçã dos agentes e das organizações que gerenciam recursos públicos de assumir integralmente as responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, inclusive sobre as consequências de seus atos e omissões” (CGU; SFCI, 2017a, p. 26).

Dunn (1996); Knechel (2001); Gray e Mason (2008); Cossierat (2009); Arens et al. (2010); Whittington e Pany (2010); Rittenberg et al. (2010)	diretores e agentes de uma organização, tendo em conta que essas relações se desdobram em um contexto de assimetria informacional, seleção adversa e risco moral, cujos fatores identificáveis existem, mas não são necessariamente observáveis. A auditoria, assim, se envolve com o risco da informação.
Lee (1996)	- Segue na direção dos autores citados na linha acima, mas chama a atenção que a natureza da auditoria e todo o processo de verificação se determinada por um grupo de circunstâncias específicas, nas quais a dúvida e a incerteza justificam a verificação.
Wallace (1980)	- Explica a auditoria com base na “hipótese do seguro” (<i>insurance hypothesis</i>). ⁶⁹
Taylor e Glezen (1994)	- Apresentam uma teoria motivacional, ou psicológica, da auditoria. - O conhecimento prévio de que as demonstrações contábeis serão auditadas motivaria os responsáveis a tomar cuidado especial na sua preparação e divulgação.
Konrath (2007), Defliese et al. (1988); Boyton e Kell (1996)	- Baseados na teoria da informação, sugerem que a auditoria agrega valor às demonstrações contábeis divulgadas, sob o fundamento de que as informações nelas contidas exigem uma opinião independente, aumentando, portanto, a credibilidade dos cálculos da posição financeira, resultados operacionais e fluxos de caixa da empresa. Assim, haveria uma exigência do mercado para que as empresas apresentem suas demonstrações financeiras auditadas por um profissional independente. - A auditoria, de maneira ampla, seria um tipo de confirmação que reflete a opinião de um especialista em relação às asserções do conselho de administração. Seria, por vezes, um caso especial de confirmação, quando o que está em jogo é a emissão de uma opinião sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras de uma instituição.

Fonte: ALMEIDA, 2013, p. 2-5.

A teoria utilizada com mais frequência para explicar e justificar o processo de auditoria na sociedade moderna é a teoria da agência (PORTER et al., 2008 apud ALMEIDA, 2013; TCU, 2011, p. 16; MIHRET; GRANT, 2017, p. 699). Trata-se de teoria que teve origem na literatura a respeito da economia financeira e postula que a firma consiste em um nexo de contratos entre os proprietários dos recursos econômicos (principal ou diretor) e os agentes (gerentes ou administradores), que são encarregados de usar e controlar esses recursos (ADAMS, 1994, p. 8). Há uma divisão entre propriedade e controle (ALMEIDA, 2013, p. 6).

⁶⁹ “A garantia [*assurance*] decorre do objetivo principal da auditoria: reduzir a assimetria de informações entre as partes interessadas e o gerenciamento da empresa. Uma auditoria de alta qualidade (ou seja, confiável) aumenta a confiabilidade das demonstrações financeiras e reduz o risco dos investidores (a ‘hipótese de garantia’). O seguro [*insurance*], por outro lado, deriva da capacidade do investidor de processar auditores para recuperar perdas relacionadas a demonstrações contábeis distorcidas (a ‘hipótese do seguro’)” (BROWN et al., 2013, p. 1). Contudo, “[a] garantia e os efeitos do seguro, embora conceitualmente distintos, são difíceis de separar empiricamente” (Id., 2013, p. 4).

Em sua versão mais simples, concerne ao relacionamento no qual uma pessoa, o “principal” ou “diretor”, se beneficia quando outra pessoa, o “agente”, realiza alguma tarefa com cuidado ou esforço (POSNER, 2000, p. 1). Essa teoria identifica e categoriza três relacionamentos ou comportamentos entre diretores e agentes que podem afetar o atingimento dos objetivos da organização: assimetria de informações; risco moral e seleção adversa.

A assimetria de informações consiste na assunção de que os agentes têm mais informações do que os diretores, afetando negativamente a capacidade destes de monitorar efetivamente se os seus interesses estão sendo adequadamente atendidos pelos agentes (ADAMS, 1994, p. 8). Já o risco moral concerne à expectativa do diretor em se beneficiar com a execução de tarefas pelo agente: o diretor ou principal se beneficia mais quando o agente cuida ou usa esforço ao executar a tarefa do que quando não há cuidado ou esforço. O agente, no entanto, prefere não se esforçar, a menos que seja compensado. Se o diretor puder observar o nível de esforço do agente, poderá a ele pagar o nível adequado de esforço e, se o pagamento for grande o suficiente, o agente se envolverá no nível adequado de esforço. Entretanto, se o diretor não puder observar diretamente o nível de esforço do agente, este pode se engajar em baixo esforço, ou o que é freqüentemente chamado de “risco moral” (POSNER, 2000, p. 4). Por sua vez, ocorre seleção adversa quando o principal ou diretor não tem acesso a todas as informações disponíveis no momento em que uma decisão é tomada por um agente e, portanto, é incapaz de determinar se as ações destes são adotadas no melhor interesse da empresa (ADAMS, 1994, p. 8).

Sem embargo, Almeida (2013, p. 5-9) apresenta uma teoria integradora da auditoria. Parte da consideração de que a teoria da agência é a mais completa para explicar a auditoria, mas incorpora aspectos da teoria da informação, da teoria da governança corporativa e da hipótese do seguro. Tratamos sobre a teoria da informação e a hipótese do seguro em parágrafos e notas antecedentes. Sobre a teoria da governança corporativa e sua relação com a auditoria, ocuparemos agora para, após, concluir com a abordagem integradora.

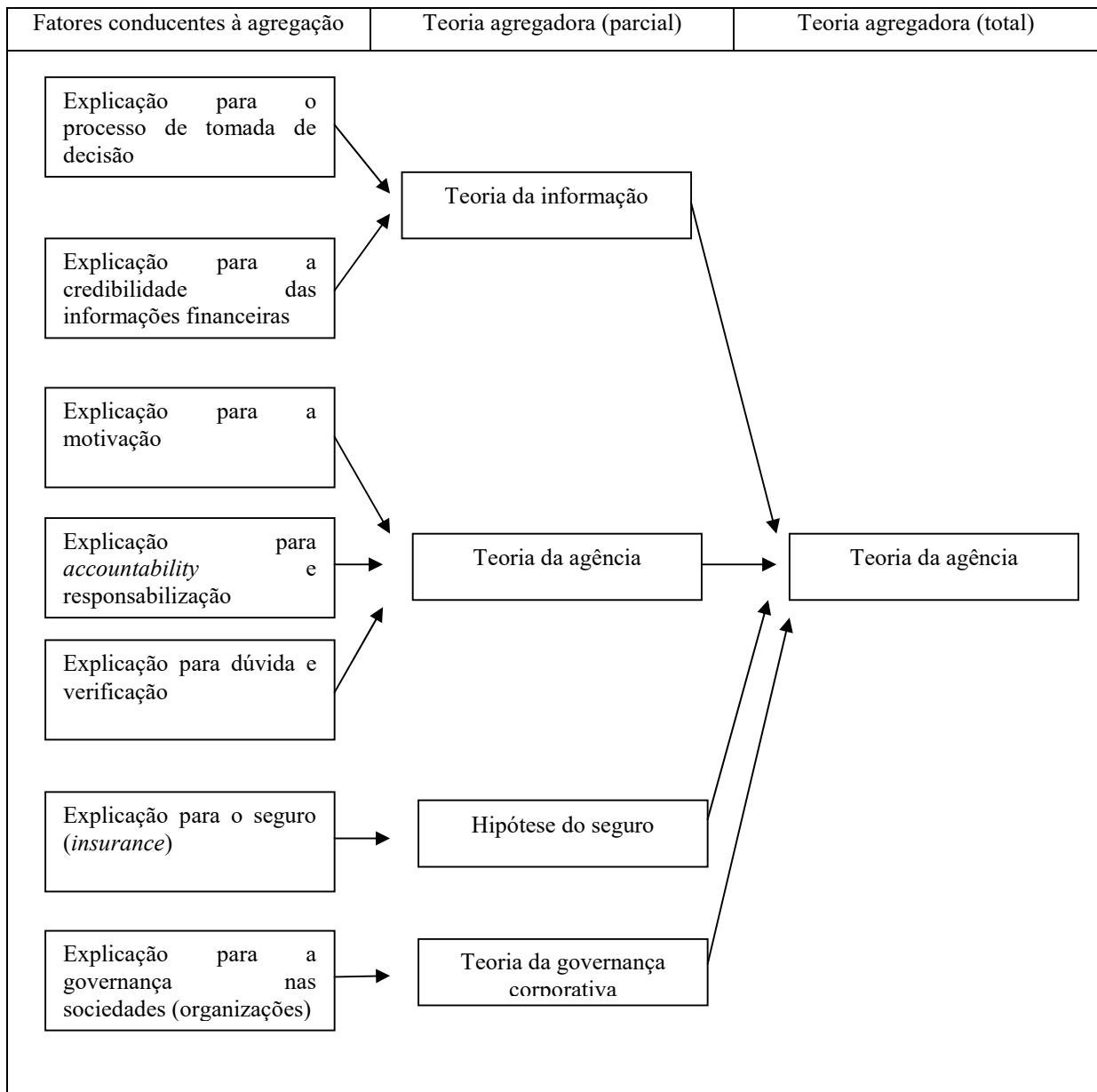
A governança corporativa é uma área relativamente nova e seu desenvolvimento vem sendo afetado por teorias de diversas disciplinas, incluindo finanças, economia, contabilidade, direito, administração e comportamento organizacional (MALLIN, 2013, p. 23). Entretanto, a teoria da agência é a que mais influenciou no seu desenvolvimento e formatação (MALLIN,

2013, p. 23; SPIRA, 2002, p. 12),⁷⁰ de forma semelhante à auditoria. Cuida dos meios pelos quais uma organização é controlada e regulada, e a maneira por meio da qual conduz as suas atividades (CORPORATE GOVERNANCE..., 2004, p. 78). As questões básicas da governança corporativa versam sobre identificar onde está o poder dentro de uma organização e qual grau de responsabilidade existe para o seu exercício (CADBURY, 2002, p. 3 apud CORPORATE GOVERNANCE, 2004, p. 78). Suas estruturas são moldadas por influência de vários fatores e atores, como a legislação, costume, ética, pressão de grupos de interesse, opinião pública e literatura profissional e acadêmica. Trata-se de teoria com aplicação nos setores públicos e privados, inclusive nas organizações sem fim lucrativo. Ainda, a governança tende a se diferenciar da administração: a governança está preocupada com questões estratégica e de supervisão geral da organização, ao passo que a administração se preocupa com a implementação cotidiana das estratégias de governança.

Retornando à proposta integradora de Almeida (2013, p. 7 et seq.), o amálgama pode ser sintetizado por meio da ordenação dos critérios ou fatores agregadores em teorias agregadoras, representado da seguinte forma:

⁷⁰ Apesar da prevalência da teoria da agência, a teoria do *stakeholder* vem ganhando espaço (MALLIN, 2013, p. 23). Basicamente é uma justaposição da teoria da agência e postula que a organização não deve apenas se pautar pelo interesse do principal/proprietário, mas também pelo interesse de indivíduos e grupos nela interessados, como empregados, consumidores, comunidade local, etc. (Id. 2013, p. 20).

Quadro 18 – Abordagem integradora



Fonte: Almeida (2013, p. 9), com nossa tradução e adaptação.

Assim, temos que a teoria explicativa da auditoria, ou até mesmo uma filosofia da auditoria, compatível com a atualidade, deve estar baseada na teoria da agência, como proposta por Almeida (2013) e permeada com a concepção social da auditoria (FLINT apud ALMEIDA, 2005, p. 85), que consiste na realização de um exame, por determinada pessoa independente das partes envolvidas, que compara o produto final (o resultado, acrescentamos), com os objetivos e comunica o que foi constatado, em especial no âmbito público. Isso porque, além de o conceito social de auditoria permitir o exame de atividades não financeiras, inclusive sem processamento contabilístico, tem por objeto promover a

economia, eficiência e eficácia nas organizações públicas e privadas, conferindo à auditoria um importante papel de controle da sociedade (ALMEIDA, 2005, p. 91).

No contexto atual de governança, surge a auditoria como um instrumento para reduzir o conflito de agência, sendo que as relações de *accountability* deixam claro que o cliente da auditoria é o principal – proprietário ou delegante dos recursos (TCU, 2011, p. 23). No setor público, pensamos, em especial, no caso da auditoria interna governamental, seja ela pertencente ao SFC ou não, que o principal ou delegante de poderes, ou seja, quem detem o poder eminente, é o povo, a sociedade, que demanda dos agentes, administradores públicos em sentido amplo, *accountability* e transparência na gestão da coisa pública. É por meio da atividade de auditoria que a assimetria informacional, a seleção adversa e o risco moral são, pelo menos, mitigados na administração pública, buscando-se o atendimento ótimo do interesse comum e possibilitando o controle social da atividade pública.

3.1.2 Controle e Auditoria

Iniciamos expondo que há vários tipos de controle: administrativo, legislativo, judicial e social. Devido ao escopo deste trabalho, trataremos primordialmente do controle administrativo.

Ainda inicialmente, faz-se preciso destacar a existência da distinção entre controle, seja ele externo ou interno, e auditoria, externa ou interna, uma vez haver a crença, no imaginário coletivo da gestão, de que seriam a mesma coisa. Em especial, controle interno e auditoria não devem ser confundidos, mesmo que algumas das noções que os sustentam tendam a se sobrepor (CHORAFAS, 2001, p. 5). Da mesma forma, imprescindível referir que a temática do controle na Administração Pública é ampla e mereceria estudo próprio. Não obstante, consoante a finalidade deste estudo, traçaremos algumas linhas gerais sobre o assunto, estreitando a análise, após, nos binômios externo/interno do controle e da auditoria.

O controle da Administração Pública pode ser definido como:

“o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico” (DI PIETRO, 2014, p. 809)

Por sua vez, Carvalho Filho (2013, p. 941), denomina controle da Administração Pública “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.

O controle do Estado, da Administração Pública, em sentido lato, pode ser exercido de duas formas: controle político e controle administrativo (CARVALHO FILHO, 2013, p. 939). O controle político remete à ideia de equilíbrio entre os Poderes do Estado. Assim, o ambiente de controle brasileiro é ditado pela Constituição Federal, que no seu art. 2º estipula a harmonia e a independência entre os Poderes da União - , ou seja, adota a fórmula de Montesquieu quanto à separação dos poderes.⁷¹ E tal postulado foi erigido à cláusula pétrea, tamanha sua magnitude, como se vê no art. 60, § 4º, III, da CF/1988, que estabelece a impossibilidade de deliberação da proposta de emenda constitucional que intencione abolir a separação dos Poderes. Outrossim, adere a CF/1988 ao sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), no qual a autoridade de um dos Poderes contrabalançaria a dos outros, como forma de prevenir o arbítrio (ARAÚJO, 2005, p. 1114). Seria a divisão de poderes em Legislativo, Judiciário e Executivo o primeiro mecanismo de controle existente no Estado (CASTRO, 2008, p. 39 apud LINCZUK, 2012, p. 66).

No Brasil, Carvalho Filho (2013, p. 942) refere que o controle teria natureza jurídica de princípio fundamental da Administração Pública, em razão da previsão contida no art. 6º do Decreto-lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal.

Considerando que o controle tem por finalidade assegurar que a Administração atue, de modo geral, consoante os princípios impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO,

⁷¹ Clément (1969, p. 37-38), critica a utilização da expressão “separação dos poderes”, chamando a atenção que “la doctrine de Montesquieu n’impose pas l’attribution de chacun des pouvoirs à une puissance distincte, comme on l’a trop souvent cru” – “a doutrina de Montesquieu não impõe a atribuição de cada um dos poderes a um poder distinto, como muito frequentemente se acredita” – tradução nossa. Prossegue Clément (Ibid.) chamando a atenção para o fato de que Montesquieu nunca falou em poderes separados, mas, ao contrário, em poderes “fundidos”, “ligados”. De fato, o assunto é tratado no capítulo 6 do livro XI da obra “O espírito das leis”, mas a compreensão da totalidade do ideal político de Montesquieu sobre o tema deve passar pela leitura, neste mesmo livro XI, dos capítulos 12 à 19, bem como os livros XXVIII, XXX e XXXI. Assim, a doutrina da separação dos poderes, termo equívoco que deveria ser substituído por “distribuição de poderes” (*distribution des pouvoirs*), em Montesquieu, reduz-se, sobretudo, a uma não acumulação das três funções em uma única e mesma mão, podendo ser definido como uma independência jurídica, isto é, uma igualdade, entre poderes que não são independentes de fato, uma vez que não possuem liberdade para realizar sua vontade, mas apenas para propor e para dar ou recusar sua adesão às proposições dos outros (Id. Ibid.). Tratando da questão com propriedade, indicamos a leitura de Silva (2005, p. 108-112).

2014, p. 808), cada um dos poderes possui funções típicas e atípicas, sendo que, no caso do Poder Executivo “a função de administração pública é, ao mesmo tempo, um fim e um meio” (SEABRA FAGUNDES, 1979, apud MAFFINI, 2006, p. 21). Por sua vez, “nos Poderes Legislativo e Judiciário, a administração pública não é o fim, mas é meio (o instrumento) para o desenvolvimento de suas respectivas funções típicas” (SEABRA FAGUNDES, 1979, apud MAFFINI, 2006, p. 21).

Por sua vez, o controle administrativo está relacionado principalmente com as instituições administrativas, isto é, à função, órgãos e agentes administrativos (CARVALHO FILHO, 2013, p. 939). A consumação desse controle pode ocorrer de vários modos, como, por exemplo, por meio da fiscalização financeira das pessoas da Administração direta e indireta, da verificação de legalidade dos atos administrativos, por meio da verificação da conveniência e da oportunidade de condutas administrativas, etc. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 939). Tem por fundamentos o princípio da legalidade e o princípio das políticas administrativas.

O princípio da legalidade indica que toda a atividade administrativa, seja ela vinculada ou discricionária, deve sempre pautar-se no que a lei determina (CARVALHO FILHO, 2013, p. 941). Em um Estado de Direito – no caso brasileiro um Estado Democrático de Direito – todas as atuais estruturas organizativas, quer do Estado e de todos os seus órgãos, quer dos particulares, devem observar as normas jurídicas existentes (MARQUES; ALMEIDA, 2004, p. 85). Sendo uma das peças-chave para o tema do controle, para a compreensão integral da importância do princípio da legalidade, importa identificar quais atividades são limitadas, quais as regras que as limitam e qual o grau dessa limitação. Identificam-se assim, os seguintes elementos que conformam o princípio da legalidade:

1. O elemento limitado: o alcance do princípio. O princípio da legalidade administrativa rege todas as ações administrativas dos órgãos administrativos e, secundariamente, a ação administrativa de pessoas não públicas.
2. O elemento limitante: as fontes de legalidade. No uso atual, o termo legalidade recebeu um significado mais amplo e tornou-se sinônimo de regularidade jurídica, juridicidade, passando a incluir todas as regras de direito que limitam a ação administrativa. As limitações podem ser externas, como tratados internacionais, leis em sentido estrito, princípios gerais do direito, ou internas, como as normas regulamentares emanadas pela própria administração.

3. Nexa de legalidade:⁷² poder discricionário e competência vinculada. A relação entre a regra de direito e a ação administrativa é mais ou menos próxima, oscilando entre uma noção mínima - um nexa de compatibilidade - e uma noção máxima - um nexa de conformidade. Na medida em que o estado de direito deixa margem de liberdade à administração, fala-se de poder discricionário; na medida em que determina o que deve ser feito, **estamos** fala-se de competência vinculada. (WEIL; POUYAUD, 1997, p. 79-90)

Por sua vez, o princípio das políticas administrativas permite à Administração o estabelecimento de suas diretrizes, metas, prioridades e planejamento para permitir o desempenho da atividade administrativa da forma mais eficiente e rápida possível (CARVALHO FILHO, 2013, p. 941).

A Administração Pública, portanto, enquanto Poder Executivo, no exercício das suas funções, além de controlar seus próprios atos, está sujeita ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário (DI PIETRO, 2014, p. 808). Desta forma, o dito corrente na doutrina, ecoado em variadas versões, indica que a “Administração Pública, direta, indireta ou fundacional, assujeita-se a controles internos e externos” (MELLO, 2009, p. 927). Os conceitos de controle são equívocos, majoritariamente compostos doutrinariamente ou por meio de regulamentos profissionais ou associativos, não havendo no ordenamento jurídico brasileiro definição de seus elementos e alcance. Quanto ao controle interno, especificamente, defende Carvalho Filho (2013, p. 943), que o mesmo prescinde de lei expressa, em razão do disposto no art. 74, CF/1988.

De forma a apresentar sistematicamente os multifacetados conceitos de controle interno e externo, apresentamos o seguinte quadro sinóptico:

Quadro 19 – Conceitos de controle interno e externo

Autor	Controle interno	Controle externo
MEIRELLES (2003, p. 638)	É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração.	É o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado.
ARAÚJO (2005, p. 1115-1116)	É o controle da própria administração sobre os seus atos, agentes, órgãos ou entidades, também denominado “controle administrativo” ou “executivo”.	É aquele exercido por outros Poderes.
OLIVIERI (2009, p. 6)	É exercido internamente, ou seja, cada Poder monitora sua própria	É aquele realizado entre os Poderes, dentro da sistemática de

⁷² “Rapport de légalité”, no original, que traduzimos como “nexa de legalidade”. Outra possível tradução seria “relação de legalidade”.

	gestão.	pesos e contrapesos, pela qual o Judiciário controla a legalidade dos atos do Executivo e do Legislativo, e o Congresso controla o Executivo através das comissões parlamentares e de instituições de auditoria, como o TCU.
MELLO (2009, p. 927)	É o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo.	É o efetuado por órgãos alheios à Administração.
CARVALHO FILHO (2013, p. 943)	É aquele exercido por órgãos de um Poder sobre condutas administrativas produzidas dentro de sua esfera.	Ocorre quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou
DI PIETRO (2014, p. 810)	É o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes.	É o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro; como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta.

Fonte: autor.

Vê-se que os conceitos de controle externo dos autores acima citados podem ser tidos como conceitos de controle externo em sentido lato, ou seja, aquele que “ocorre quando o órgão controlador não integra a estrutura do órgão controlado [...] também o controle de um Poder sobre o outro, ou da administração direta sobre a indireta” (TCU, 2011, p. 32). Essa dicotomia controle interno e externo se dá em razão da “localização do órgão que os realiza” Meirelles (2003, p. 636), visão compartilhada por Araújo (2005, p. 1117), Mello (2009, p. 927), Olivieri (2009, p. 5) e Di Pietro (2014, p. 810). Dissentindo, Carvalho Filho (2013, 943-944) entende que essa divisão ocorre sob o aspecto da extensão do controle.

De qualquer forma, importa também não confundir o controle interno administrativo com o sistema de controle interno de cada Poder. O controle interno administrativo “integra os próprios processos organizacionais do órgão/entidade” sendo a forma que “a administração possui de verificar os próprios atos”, ao passo que o sistema de controle interno é aquele previsto no art. 70, CF/1988.

Segundo Rodrigues (2017, p. 17), a CF/1988, prevê três formas de controle para a Administração Pública Brasileira, no âmbito federal: 1) o controle interno, estabelecido no art. 74, CF/1988, exercido por meio de órgãos de fiscalização e controle, com a finalidade de comprovar a legalidade dos atos praticados e avaliar os resultados dos órgãos e entidades da Administração Federal quanto à eficácia e à eficiência da gestão governamental, financeira e patrimonial; 2) o controle externo, previsto no art. 70, CF/1988, cujo exercício está a cargo do

Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, com a incumbência de realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas;⁷³ 3) controle social. Entendemos que o controle social é corolário do princípio da publicidade da administração pública, previsto no art. 37, *caput*, da CF/1988, atrelado ao seu matiz transparência dos atos do poder público, para o qual a atividade de auditoria governamental tem fundamental importância, na medida em que, como já debatido acima, trata-se de função que objetiva dar tratamento ao conflito de agência e eliminar, ou mitigar, a assimetria de informações entre Administração Pública e sociedade, identificar situações de seleção adversa e risco moral dos agentes públicos.

No caso da Administração indireta e fundacional, Mello (2009, p. 927), chama a atenção para a existência do que denomina “controle interno exterior”. Em relação a estas entidades, sem prejuízo dos controles externos, haveria um duplo controle interno: “aquele que é efetuado por órgãos seus, que lhe compõem a intimidade e aos quais assiste esta função, e aquele outro procedido pela Administração direta” (MELLO, 2009, p. 927). Como exemplo, temos o caso do IFFAR, aliás, de qualquer IFET ou universidade, que possui uma UAIG singular e está também submetida à auditoria interna da CGU.

Até agora tratamos da questão do controle por meio da visão de Direito Público, ou seja, atinente à Administração Pública e com tratamento predominante do Direito Administrativo. Não obstante, há molduras conceituais a respeito do controle, em especial do controle interno, concebidas para o setor privado. Apesar disso, tais paradigmas, principalmente em razão da adoção pela maioria dos países ocidentais do modelo gerencial da Nova Administração Pública e da proliferação de empresas multinacionais, passaram a ser utilizados no controle da Administração Pública. Existem vários referenciais, como por exemplo, COSO, CoCo, Turnbull, CDR AMF,⁷⁴ que surgiram em reação a numerosos

⁷³ É o controle externo que dá “a medida da harmonia que deve reinar entre os Poderes” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 944).

⁷⁴ A SEC e o PCAOB reconhecem, no âmbito de implementação da SOX que, qualquer outra estrutura de controle interno pode ser usada se tiver sido estabelecida por um corpo de especialistas, tiver sido debatida publicamente e incorporar elementos que englobem todos os temas do COSO. Parecem atender à essa exigência as recomendações sobre controle interno publicadas pelo “Canadian Institute of Chartered Accountants”, conhecida como CoCo (Criteria of Control), o “Internal Control Guidance for Directors on the Combined Code” desenvolvida pelo “Institute of Chartered Accountants in England and Wales”, mais conhecido como Relatório Turnbull (“Turnbull Report”) e o “Cadre de Référence de l’Autorité des Marchés Financiers (CDR AMF)” francês. (VAURS; FRADIN, 2007, p. 54).

escândalos corporativos nos Estados Unidos nos anos 1990 e início dos anos 2000, culminando com a promulgação da Lei Sarbanes-Oxley (SOX) em 2002 (VAURS; FRADIN, 2007, p. 55-56), com a intenção de proteger *stakeholders* e investidores contra a escrituração contábil fraudulenta e as fraudes corporativas. Aqui abordaremos apenas o COSO, por ser o mais difundido dos referenciais.

No que tange ao controle interno, a SOX, no seu art. 404, exige a apresentação anual de um relatório de controle interno (*internal control report*) contemplando: 1) uma declaração de responsabilidade da administração quanto ao estabelecimento e manutenção de uma estrutura adequada de controle interno e procedimentos para emissão de relatórios financeiros; e 2) uma avaliação da eficácia da estrutura de controles internos e procedimentos para emissão dos relatórios financeiros, a ser realizada por auditor independente, ou seja, por uma auditoria externa à organização (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2002, p.40).

No Brasil, sem sombra de dúvidas, o mais abordado dos referenciais de controle interno é o COSO, sigla para “Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission”, organização privada que criou um referencial denominado “Internal Control – Integrated Framework”⁷⁵ em 1992. Há um sem número de palestras, seminários e entendidos no assunto. O principal fator impulsionador da disseminação do COSO foi a sua indicação, no âmbito da implementação do art. 404 da Lei Sarbanes-Oxley, como referencial de controle interno pela “Securities and Exchange Commission” (SEC)⁷⁶ e pela “Public Company Accounting Oversight Board” (PCAOB),⁷⁷ dos Estados Unidos (VAURS; FRADIN, 2007, p. 53.), sobretudo por ter o “The Institute of Internal Auditors” (IIA)⁷⁸ participado da construção e defesa da sua proposição como paradigma.

em 1995 pelo Instituto Canadense de Contadores Autorizados e conhecidas como COCO, e a Diretriz de Controle Interno para Diretores sobre o Código Combinado, desenvolvida em 1992 pelo Institute of Chartered Accountants do Canadá. A Inglaterra e o País de Gales, comumente chamados de Turnbull Guidance ou Turnbull, parecem atender aos requisitos do PCAOB e da SEC.

⁷⁵ “Controle Interno – Estrutura Integrada” é a tradução encontrada em documentos do próprio COSO (2007, p. 8). Outro título possível, assim entendemos, seria, bem ao gosto do idioma português, “Referencial do controle interno integrado à gestão”, ou até outras. O que se está a referir é que o controle interno, como estrutura, deve estar integrado à gestão corporativa.

⁷⁶ “Comissão de Bolsa e Valores”, tradução nossa.

⁷⁷ Algo como “Conselho de Supervisão da Contabilidade das Empresas Públicas”. Tradução nossa.

⁷⁸ Instituto dos Auditores Internos. O ramo brasileiro utiliza a mesma sigla em inglês como designativo – IIA -, mas adota o nome Instituto dos Auditores Internos do Brasil.

O referencial COSO de 1992 foi revisado e reeditado em 2013, sendo substituído definitivamente por este a partir de 15 de dezembro de 2014 (COSO, 2018), que define controle interno como:

“um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade.” (COSO; IIA; PWC, 2013, p. 6)

Ainda, foram editados pelo COSO outros referenciais, contemplando as áreas de gerenciamento de riscos corporativos e dissuasão de fraudes, assuntos que, junto com o controle interno, estão relacionados. No que diz respeito ao gerenciamento de riscos corporativos, foi publicado em 2004 o referencial “Enterprise Risk Management – Integrated Framework”,⁷⁹ atualizado em 2017 com a divulgação de “Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance”⁸⁰ (COSO, 2018). Não nos deteremos em analisar o COSO e sua aplicação, até porque as fontes de pesquisa são restritas – em sua maioria sumários executivos produzidos por grandes empresas de auditoria independente -, o acesso ao texto integral das orientações deve ser adquirido⁸¹ e, na prática, embora muito se trate da sua utilização, há pouca aderência, ou pouca efetividade à sua aderência, no cenário brasileiro. Pelo menos essa é a nossa percepção. Da mesma forma, estaríamos fugindo ao objetivo deste estudo.

Existem outras definições de controle interno, como a da INTOSAI, esta especificamente para o setor público:

O controle interno é um processo integral efetuado pela administração e pelo pessoal de uma entidade e está desenhado para tratar dos riscos e fornecer uma garantia razoável de que, no cumprimento da missão de entidade, os seguintes objetivos gerais estão sendo alcançados: execução ordenada, ética, econômica e efetiva das operações; cumprimento das obrigações de prestação de contas; cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; salvaguarda dos recursos contra perdas, uso indevido e danos (INTOSAI, 2004, p. 6). Tradução nossa.

Para Olivieri (2009, p. 3), o controle interno, adjetivado como governamental, é também um dos instrumentos de prestação de contas dos governantes perante os governados, de promoção da *accountability* e da transparência, não apenas um conjunto de atividade de

⁷⁹ “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada.” Tradução nossa.

⁸⁰ “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Integração com Estratégia e Desempenho.” Tradução nossa.

⁸¹ Em outubro de 2018 o preço é de US\$ 149,00 no sítio do IIA na internet.

auditoria e fiscalização. Apresenta uma definição de controle interno governamental (2009, p. 7):

Controle interno governamental é, portanto, o conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública que visa não apenas garantir a conformidade legal dos atos da administração pública, mas que tem também a finalidade de prover o gestor de um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia das ações, com os objetivos de evitar perdas, melhorar a gestão pública e garantir a prestação pública de contas. É um controle exercido “internamente”, ou seja, cada Poder monitora sua própria gestão, ao contrário do controle externo, que é aquele realizado entre os Poderes, dentro da sistemática de pesos e contrapesos, pela qual o Judiciário controla a legalidade dos atos do Executivo e do Legislativo, e o Congresso controla o Executivo através das comissões parlamentares e de instituições de auditoria como o TCU.

A autora sob comento, que tratou de forma pioneira a questão do controle interno no Brasil, o percebe com dois vieses: como monitoramento da gestão pública e como controle político da burocracia (OLIVIERI, 2009). Como monitoramento, teria a função avaliar a gestão de políticas públicas por meio de seus mecanismos internos de fiscalização e auditoria (OLIVIERI, 2009, p. 7-14).⁸² Já como controle político da burocracia:

[...] um de seus efeitos potenciais é alterar decisões políticas, ou seja, alterar o rumo de políticas públicas e o destino do dinheiro e dos recursos de poder. Apesar de o monitoramento das políticas públicas ter como objetivo aperfeiçoar a administração do dinheiro público e não avaliar os pressupostos das políticas nem as escolhas de governo, em alguns casos a melhoria na gestão envolve uma discussão para além dos instrumentos gerenciais, ou seja, uma discussão a respeito das escolhas sobre o formato do programa, seus beneficiários, seus objetivos. E isso significa discutir as escolhas políticas dos ministérios, que é atribuição exclusiva dos políticos, principalmente do Presidente da República e de seus ministros. “Mirando” a eficiência gerencial, o monitoramento “atinge” a escolha dos políticos sobre a direção da política pública; avaliando a gestão, a SFC pode funcionar como instrumento de controle político sobre a burocracia. (OLIVIERI, 2009, p. 15)

Esse poder de alterar o rumo de políticas públicas por meio do controle político, ou seja, a partir do interesse de quem controla, é fortalecido pela existência de duas características: 1) ausência de sistematização, uma vez que não há integração entre os sistemas de controle interno, de planejamento e orçamento, e de administração financeira do Poder Executivo Federal; 2) influência de forças ou movimentos políticos circunstanciais (OLIVIERI, 2009, p. 15). Temos que a percepção de Olivieri (2009) continua pertinente, em especial quanto à primeira característica. Como ressaltado na introdução deste estudo, o desenho da auditoria interna governamental no Brasil é complexo e passível de críticas. A IN

⁸² Noticiamos que as referências à fiscalização e auditoria foram feitas pela autora da então vigente IN nº 01/2001 da SFCI, quando ainda fazia parte do Ministério da Fazenda. Hoje a matéria é regulamentada pela IN nº 03/2017, da CGU.

nº 03/2017, CGU prevê que a atividade de auditoria interna governamental no Poder Executivo Federal é exercida por um conjunto de UAIGs, quais sejam, Secretaria Federal de Controle Interno e Regionais da CGU, Secretarias de Controle Interno (Ciset) da Presidência da República, da AGU, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, as auditorias internas singulares da Administração Direta e Indireta e o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS). E entre elas não há integração, mas sim uma plêiade de vinculações que são ora técnicas, ora administrativas, ora hierárquicas. Essa é uma questão a ser aprofundada, até porque, na outra mão, Olivieri (2011, p. 1398), sinaliza que o “desenvolvimento da burocracia pode representar uma ameaça à democracia, pois os burocratas podem usurpar dos políticos o poder de decidir sobre assuntos do governo.” Deve-se buscar o ponto de equilíbrio.

Contudo, pergunta-se: a quem interessa não sistematizar e integrar o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal? Não seria um gatilho para permitir o exercício de uma democracia delegativa, na qual as instituições já estabelecidas podem ser incômodas?

As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o (ou, eventualmente, a, isto é, Corazón Aquino, Indira Gandhi e, em certa medida, Isabel Perón) que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral – ele foi autorizado a governar como achar conveniente. Como essa figura paternal tem de cuidar do conjunto da nação, é quase óbvio que sua sustentação não pode advir de um partido; sua base política tem de ser um *movimento*, a superação supostamente vibrante do faccionismo e dos conflitos que caracterizam os partidos. Tipicamente, os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as *partes*; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados. Como poderia ser de outra forma para alguém que afirma encarnar o conjunto da nação? (O'DONNEL, 1991, p. 30)

Por derradeiro, destacamos o importante estudo de Zimmerman (2017), que identifica as políticas públicas e o controle como requisitos necessários à democracia e o controle de políticas públicas como meio de combate à corrupção. O autor sob comento, apoiado na doutrina de Guillermo O'Donnell sobre as democracias delegativas,⁸³ leciona que nestas o

⁸³ Nas democracias emergentes, em especial aquelas que tiveram por experiência um anterior regime não democrático, os requisitos formais da democracia se cumprem periodicamente, mas o seu aspecto material não se reflete na proteção efetiva e concreta dos princípios da igualdade e da democracia. A ausência de um regime autoritário não significa, por si só, democracia. Síntese extraída da leitura de Zimmerman (2015). “A democratização impõe uma intervenção pública, uma gestão concertada de mudanças econômicas e sociais e,

déficit mais visível se dá em relação ao princípio da *accountability*, tanto em sentido horizontal como vertical. Como este princípio se refere à chamada “prestação de conta da *res publica*”, o controle em ambos os sentidos se torna deficiente e ocasionalmente inexistente em uma democracia delegativa, afetando sobremaneira a qualidade institucional de desempenho da gestão pública (ZIMERMAN, 2017, p. 39). Dessa maneira:

El principio de *accountability* deviene de la caracterización de un sistema político como republicano. El eje principal se basa en la distinción entre lo público y lo privado. La *accountability* como “rendición de cuentas”, exige al gobernante funcionar dentro del margen de la ley, y de rendir cuentas de manera transparente para que el electorado apruebe o rechace el desempeño gubernamental. El enclave está en el hecho que un gobierno que no es republicano no es lo suficientemente democrático, y tiene al acecho constantemente tres tipos de prácticas políticas que afectan la calidad institucional y la consolidación democrática: el clientelismo, el prebendismo (o prebendalismo), y la corrupción. (ZIMERMAN, 2017, p. 39).⁸⁴

Enfim, a intenção foi a de demonstrar o panorama a respeito do controle para concluir que este não se confunde com a auditoria, embora comunguem em muitos aspectos. No caso da auditoria interna, está é quem audita o controle interno e não é responsável pela sua implantação, que cabe à gestão. De outra banda, o controle, e a auditoria que verifica a sua implementação e eficácia, são concepções valiosas em um Estado Democrático de Direito, na medida em que contribuem para a adequada *accountability* a respeito da execução e avaliação de políticas públicas.

3.1.3. Auditoria Interna Governamental

A auditoria interna, ramo da auditoria desenvolvida no século XX, seria um meio de monitorar os riscos, controles internos, procedimentos e contabilidade geral de uma organização (INTERNAL AUDIT..., 2004, p. 147). À medida que as corporações privadas e as organizações públicas se tornaram cada vez mais complexas, e como os contatos diretos e pessoais dos gerentes com as respectivas áreas operacionais de sua responsabilidade tornaram-se mais restritas, surgiu uma necessidade maior para o tipo de serviço gerencial

acima de tudo, uma vontade firme de dar prioridade ao combate às desigualdades que destroem a sociedade nacional” (TOURAINÉ apud ZIMERMAN, 2017, p. 39). Tradução nossa.

⁸⁴ “O princípio da *accountability* vem da caracterização de um sistema político como um sistema republicano. O eixo principal baseia-se na distinção entre público e privado. A *accountability* como ‘prestação de contas’ exige que o governante atue dentro da margem da lei e que apresente contas de maneira transparente para que o eleitorado aprove ou rejeite o desempenho governamental. O enclave é está no fato de que um governo que não é republicano não é democrático o suficiente e constantemente tem três tipos de práticas políticas que afetam a qualidade institucional e a consolidação democrática: clientelismo, prebendismo (ou prebendalismo) e a corrupção.” Tradução nossa.

prestado pelos auditores internos (BRINK *apud* INTERNAL AUDIT..., 2004 p. 147). Sobre a sua relação com a auditoria externa, destacamos:

Os objetivos da auditoria interna são diferentes daqueles da auditoria externa. No entanto, tanto a auditoria interna quanto a externa promovem boa governança ao contribuírem para a transparência e accountability pelo uso de recursos públicos, assim como para a economia, eficiência e efetividade na administração pública. Isso oferece oportunidades para a coordenação e a cooperação e a possibilidade de eliminar a duplicação de esforços. (INTOSAI, 2013, p. 13)

Existem algumas definições do que é auditoria interna. A mais conhecida é do IIA:

A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança (IIA, 2018).

A alçada da auditoria interna, portanto, se estende além da auditoria de demonstrações financeiras (*financial statements*) associadas à auditoria externa. Robert B. Milne, um dos fundadores do IIA, em 1945 escreveu que embora a auditoria interna tenha “suas raízes na contabilidade, seu objetivo principal está na área de controle gerencial (*management control*)” (FLEISCHER *apud* INTERNAL AUDIT..., 2004, p. 147).

Entre outras coisas, a auditoria interna abrange: detecção de fraude; proteção de ativos; conformidade legal e regulatória; revisões de contabilidade gerencial e; avaliação de controle interno; avaliação de risco. Da mesma forma, abrange também revisões de conformidade e consultoria (INTERNAL AUDIT..., 2004, p. 147-148). Contudo, no quadro evolutivo da atividade de auditoria, a responsabilidade primária dos auditores internos em descobrir fraudes, principalmente no domínio contábil, foi relegada a subproduto incidental de uma auditoria (GRAY; MOUSSALLI, 2006, p. 15).

Assim, atualmente, a auditoria interna não está incumbida em realizar apenas funções contábeis ou financeiras, ao contrário do que normalmente se crê. Vem se distanciando do domínio contábil e financeiro e se aproximando à gestão. Sua missão é a de analisar todos os riscos, operacionais, financeiros ou de conformidade, suscetíveis de afetar o alcance dos objetivos de uma organização, verificar a existência de um sistema de controle interno e, em caso negativo, fazer as proposições necessárias ao seu estabelecimento. Ainda, a auditoria

interna, como processo de controle é um processo organizado cujo objetivo é o de avaliar a concordância de normas e realidades. Essas normas podem consistir em objetivos estratégicos, regras internas e referências externas, e a concordância é obtida por meio de uma articulação de ações que consistem sucessivamente em pensar, construir, assimilar e analisar o conteúdo de uma missão de auditoria interna (AUTISSIER, 2001, p. 93).

Sob pena de incorrer em tautologia, diante do que já se discorreu até agora, trataremos aqui principalmente de aspectos relativos à caracterização da auditoria interna governamental no Brasil. Bem como indica o nome, auditoria governamental é aquela exercida no âmbito do governo e que deve “buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos” (CGU; SFCI, 2017b, p. 12).

Atualmente a atividade de auditoria interna governamental é regulamentada pela IN nº 03/2017, CGU, que estabeleceu o seu referencial técnico. Este documento traz uma série de definições e estabelece os princípios, as diretrizes e os requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal. Segundo essa norma:

A auditoria interna governamental é 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. (CGU, 2017a, item 1)

Posteriormente, e de forma a conferir operacionalidade à IN nº 03/2017, CGU, foi editada a IN nº 08/2017, CGU, intitulado “Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal”.

O paradigma atual da auditoria interna governamental prevê que o desempenho dessa atividade tenha o propósito de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e a atuação das organizações que as gerenciam (CGU;SFCI, 2017a, item 16). É nesse ponto que pensamos ser o presente estudo de relevância, na medida em que se intenta superar, ou pelo menos propor a superação, da abordagem adotada pela CGU quanto à avaliação de programas de governo, ou seja, uma avaliação “formal, normalmente focada em processo, formativa e executada por equipe mista” (CGU, 2015, p. 27-28), como visto na introdução, por uma

avaliação *ex post*, somativa, de impacto, instrumentalizada por desenhos e métodos menos ortodoxos.

Assim, trataremos da interação avaliação e auditoria propondo metodologia e técnicas para a prática de uma avaliação do PNAES.

3.2. Avaliação de políticas públicas

O que é avaliação? Sobre ela muito se fala, a respeito dela muito se escreve. Entretanto, não há um fio condutor que confira qualquer univocidade conceitual e instrumental a seu respeito.

Após vasta pesquisa bibliográfica realizada, forçoso foi constatar que o tema avaliação de políticas públicas, qualquer que seja seu tipo, ainda é um “campo em construção” (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; SEIBEL; GELINSKI, 2012, p. 121). Por ser a temática de políticas públicas interdisciplinar por natureza, há uma dificuldade de construção de “patamares teóricos comuns de discussão” em razão do risco de fragmentação, embora essa mesma simultaneidade de pertença a mais de uma área do conhecimento lhe confira também “grande pujança” (MARQUES; FARIA, 2013, p. 7).

Há uma quantidade razoável de material sobre o assunto, na forma de artigos, livros e estudos de casos, de produção nacional. No entanto, há dispersão no que diz respeito a métodos, teorias e aplicação ou operacionalização. Observação igual cabe à literatura internacional, que, no entanto, se diferencia tanto à maior extensão metodológico-teórica quanto à maturidade das reflexões sobre o tema. Em especial nesse ponto, a literatura sobre avaliação e políticas públicas produzida nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Europa Ocidental. Na Europa Oriental, tomando a República Tcheca como exemplo, Múnich (2011) atesta que neste país, a avaliação, especialmente a de impacto, está em sua “infância”, não havendo expectativa deste tipo de avaliação para políticas públicas, pouco se entendendo sobre o que significa impacto. No caso da América Latina, percebeu-se que número considerável de pesquisadores da área oriundo desta região acaba migrando para instituições americanas ou europeias e por meio delas apresentam suas produções.

Além disso, muitas vezes não se leva em conta na avaliação a relação entre Estado e políticas públicas. Da mesma forma, comumente o elemento político é colocado em segundo plano, extirpado com frequência o componente democrático, como se as políticas públicas não estivessem inseridas num contexto estatal, sendo resultado apenas, ou preponderantemente, da interação de atores (*stakeholders*) e seus processos de negociação na busca da satisfação de seus interesses. Com semelhante percepção, Souza (2003, p. 17), alerta para a necessária superação dos chamados estudos de "primeira geração", ou seja, concentrados na implementação das políticas públicas e seus fracassos, desligados das questões políticas e com destaque para os processos racionais, conclamando pela produção de estudos de "segunda geração", com ênfase no desenvolvimento de tipologias analíticas e na identificação das variáveis que causam impacto sobre os resultados das políticas públicas.

Assim, de forma a atender explicitamente a linha de pesquisa a qual nos filiamos para fins da produção deste estudo, não pode ser relegada a interação entre gestão pública empreendedora - no Brasil, em especial, uma tentativa de transpor a burocracia mediante a adoção de instrumentos e princípios gerenciais - e as transformações nas relações entre Estado e sociedade civil levando em conta a construção ou execução de políticas públicas. Segundo Faria (2005, p. 99), a institucionalização da "função avaliação", já predominante em diversos países na década de 1990, ocorreu tardiamente na América Latina, a partir desta década, tendo despertado pouco interesse na comunidade acadêmica dos analistas de políticas públicas brasileira. No Brasil, a avaliação dos programas governamentais passou a ser incorporada à gestão governamental a partir da metade da década de 1990:

A importância dos estudos e pesquisas de avaliação para o aprimoramento de políticas, programas e projetos públicos vem sendo reconhecida pelos gestores governamentais no Brasil, principalmente a partir de meados dos anos 1990. A reflexão sobre a especificidade dos estudos de avaliação, seus propósitos e sua função ganhou mais espaço, no contexto do debate sobre a reforma do Estado. É possível constatar a difusão de pesquisas de avaliação, cada vez mais percebidas como instrumentos estratégicos de apoio à decisão, ainda que seja consensual entre os especialistas a existência de um longo e complexo caminho a percorrer para a incorporação da avaliação como prática cotidiana do processo decisório, nos três níveis de governo de nossa Federação. (SILVA; COSTA, 2002, p. 13).

No presente estudo se procura avaliar o impacto de uma política pública e o seu resultado considerados os pressupostos de eficácia, eficiência e efetividade em um novo paradigma de administração pública. Esse novo modelo, gerencial, implicou na aceitação

geral da ideia de que as políticas públicas devem ser mensuradas, monitoradas, avaliadas ou auditadas.

A aderência a essa linha de pesquisa, concentrada na avaliação de execução e resultado de uma política pública, ganha reforço diante da constatação de Frey (2000, p. 214), para o qual os estudos sobre políticas públicas no Brasil são tardios em relação aos realizados nos Estados Unidos e Europa, desenvolvendo-se a partir da década de 1990 e dando ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Da publicação do artigo de Frey (2000) até 2014, pelo menos, o quadro não parece ter se alterado:

A experiência brasileira nesse setor é ampla e diversificada, mas considerada ainda insuficiente e insatisfatória. As avaliações de programas de governo caracterizam-se, salvo alguns programas na área social, pela dispersão e descontinuidade, e as evidências e os resultados são raramente documentados e sistematizados. Isso deve-se às duas características dominantes do planejamento governamental do país:

- a) a ênfase no processo de formulação de planos e de elaboração de programas e projetos; e
- b) alta negligência nas etapas de acompanhamento e avaliação dos processos, resultados e impactos. (SILVA; COSTA, 2002, p. 35)

[...] há poucas experiências e tradição de avaliação sistemática de desempenho e de resultados de políticas públicas no Brasil. À notória carência de estudos dedicados a processos avaliativos une-se a lacuna existente de pesquisas a respeito de metodologias de avaliação: esse estudo mais específico sobre as metodologias utilizadas na avaliação de políticas públicas também é bastante embrionário no país. A pouca valorização da atividade de avaliação de políticas públicas e a escassez de literatura teórica sobre metodologias empregadas e experiências avaliativas já executadas recomendam criteriosa discussão conceitual e metodológica. (AMARAL; VIANNA, 2014, p. 16)

Há urgência, na visão de Marques e Faria (2013, p. 9), de se empreender a sistematização do “campo de estudos de políticas públicas a partir das contribuições produzidas pelas várias áreas disciplinares e temáticas envolvidas”. Para estes mesmos autores, existem disciplinas que produzem “olhares específicos sobre as políticas públicas, como a Ciência Política, a Sociologia e a Administração Pública”, ao passo que outras, como a Antropologia, as Relações Internacionais, o Direito, a Psicologia, a Demografia, a Economia⁸⁵ e a História, trabalham de forma periférica o assunto (MARQUES; FARIA, 2013, p. 9). Para o efeito deste estudo impera o tom da interdisciplinaridade.

⁸⁵ É a área econômica, entretanto, que apresenta profusão de estudos sobre políticas públicas. Os relatórios produzidos por organismos como IPEA, OCDE e Banco Mundial, além de serem em grande número, exercem notável influência. O viés, claro, é econômico, mas não deixa de ser específico. Talvez o que Marques e Faria (2013, p. 9) se refiram seja quanto a um específico “olhar social” sobre as políticas públicas. Isso porque para

A avaliação é uma invenção da modernidade: por um lado está ligada à visão de progresso econômico e social, à busca de crescimento e melhoria contínua e, por outro lado, à fé na viabilidade e controlabilidade do desenvolvimento social. Oferece-se tanto como um instrumento de esclarecimento sobre os processos de desenvolvimento quanto um instrumento de controle que visa influenciar propositadamente esses processos. A avaliação, acima e além disso, também é adequada para uso reflexivo, como um instrumento para a crítica da própria modernidade, uma vez que pode ser utilizada para registrar não apenas os impactos pretendidos das intervenções, mas também os não intencionais, fornecendo uma base empírica para a auto reflexão social (STOCKMANN, 2013, p. 8)

3.2.1 Políticas, planos, programas e projetos públicos

Normalmente políticas são implementadas para resolver questões que surgem na vida das pessoas, na sociedade e na economia. O sistema de políticas, examinado sob a perspectiva de metas e meios, compreende políticas (estritamente definidas), programas e projetos: a) políticas (estrito senso) denotam os objetivos básicos para resolver uma questão administrativa específica; b) programas são os objetivos concretos para alcançar as políticas (definidas de forma restrita) e são a soma das atividades organizacionais do governo e; c) projetos são atividades individuais do governo que constituem os meios específicos da política para alcançar os programas (AZUMA, 2006, p. 74).

Para Jannuzzi (2016, p. 14) programa público é “um dos instrumentos operacionais das políticas públicas” e sua avaliação implica entendê-los em contextos sociopolíticos e disciplinares mais amplos que aqueles subentendidos em alguns manuais da área (JANNUZZI, 2016, p. 11). Já programa social, subconjunto de programa público, é uma intervenção pública desenhada para “mitigar uma problemática social ou para promover um objetivo societário comum” (JANNUZZI, 2016, p. 14). Por sua vez, Jannuzzi (2016, p. 15), refere que projeto social não se confunde com programa público, pois de pequena escala e alcance.

Tratando das diferenças entre plano, programa e projeto, Cohen e Franco (2008, p. 85-86) estabelecem importantes definições, sintetizadas, grosso modo, por Cotta (1998, p. 104), no sentido de que “o plano contém o programa, que por sua vez, contém o projeto.” Assim:

[...] os termos projeto, programa e plano designam modalidades de intervenção social que diferem em escopo e duração. O projeto é a unidade mínima de destinação de recursos, que, por meio de um conjunto integrado de atividades, pretende transformar uma parcela da realidade, suprimindo uma carência ou alterando uma situação-problema. O conjunto de projetos que visam aos mesmos objetivos é denominado programa, que ‘estabelece as prioridades da intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados’. O plano, finalmente, agrega programas afins, estabelecendo um quadro de referências mais amplo para a intervenção (COTTA, 1998, p. 104)

Tratar desse tema é importante, na medida em que a avaliação deve partir da análise da unidade mínima de execução (COHEN; FRANCO, 2008, p. 85). No caso do PNAES, as diretrizes gerais do programa estão previstas no Decreto nº 7.234/2010, que, por sua vez, delegou amplos poderes às entidades responsáveis pela sua implementação quanto à sua execução, na medida em que ao fazê-lo, devem considerar suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente. No caso do IFFAR, cada *campus* está autorizado a lançar edital próprio do PNAES, caracterizando esses editais como projetos, para fins de análise.

3.2.2 Avaliação de programas públicos

A avaliação é uma das etapas de uma política ou programa, comumente posterior à implementação, destinada a influenciar sua reformulação, seja durante sua implementação, seja posteriormente (ARRETCHE, 1999, p. 36).

A avaliação também é um instrumento democrático (ARRETCHE, 1999, p. 36). Uma vez surgida uma política pública, seja ela operacionalizada por meio de programas ou projetos, surge a *accountability* como atividade associada de maneira permanente ao exercício democrático do poder, determinando a realização de tarefas orientadas a informar e justificar a ação pública. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas possui papel destacado, principalmente porque uma das suas funções é a de retroalimentar o ciclo de formulação da política (GRIS-LEGORRETA, 2011, p. 189). Portanto, quanto às suas finalidades:

A avaliação de políticas públicas, programas e projetos governamentais tem finalidades bastante precisas: (1) accountability, significando estabelecer elementos para julgar e aprovar decisões, ações e seus resultados. (2) desenvolver e melhorar estratégias de intervenção na realidade, ou seja, a avaliação tem que ser capaz de propor algo a respeito da política que está sendo avaliada. (3) empoderamento, promoção social e desenvolvimento institucional, significando que a avaliação deve ser capaz de abrir espaço para a democratização da atividade pública, para a incorporação de grupos sociais excluídos e para a aprendizagem institucional e fortalecimento das instituições envolvidas. (RUA, 2003, p. 1)

A avaliação de políticas pode ser definida como um método de pesquisa empírica que mede a eficácia dos programas de políticas públicas de uma maneira válida e confiável e confronta os efeitos com os objetivos da política para avaliar as relações causais entre efeitos e objetivos (DEKKER; LEEUW, 1989 apud LEEUW, 1992. p. 54).

Para Ala-Harja e Helgason (2000, p. 7), embora não haja consenso quanto ao conceito de avaliação de programa, pois este admite múltiplas construções, sendo algumas até contraditórias, possível é entender a avaliação de programa como um mecanismo de *feedback*, visando a melhoria no processo de tomada de decisão, com a finalidade de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Entretanto, não se destina a avaliação de programa a resolver ou substituir juízos subjetivos envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo conhecimento dos resultados de um dado programa, gerando eventual melhora tanto na sua concepção quanto na sua implementação (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 5). Para essas autoras, portanto, avaliação de programa pode ser definida como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis, sendo também um instrumento de gerenciamento, com capacidade de aumentar a eficiência e a eficácia do setor público (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 5-6).

A avaliação faz parte de um ciclo de intervenção e, ao contrário do monitoramento contínuo, é realizada periodicamente, sendo tipicamente organizada como: 1) revisão intermediária; 2) avaliação final realizada imediatamente após a conclusão da intervenção; 3) avaliação de impacto, após alguns anos de concluída a intervenção (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND, 2007, p. 5). O monitoramento, por sua vez, envolve a consideração contínua quanto à: a) como está se procedendo à intervenção; b) como os recursos alocados para a implementação estão sendo utilizados e; c) como o ambiente de

intervenção está mudando durante o período de intervenção (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND, 2007, p. 6).

Existem vários tipos de avaliação. De forma sintética, apresentamos a seguir a principal tipologia encontrada na doutrina. Adotamos, para tanto, a classificação proposta quanto 1) à identificação do agente que avalia e quem participa do processo de avaliação, 2) à natureza da avaliação, 3) ao momento de realização da avaliação, 4) ao tipo de problema ao qual a avaliação responde (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1275). Assim:

Quadro 20 – Tipos de avaliação conforme o agente que avalia e quem participa do processo

Avaliação externa	Avaliação interna
É aquela realizada por especialistas externos à instituição ou entidade responsável pelo programa (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1276).	É aquela executada dentro da instituição ou entidade e conta com maior colaboração das pessoas que participam diretamente do programa-projeto. (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1276).
É desempenhada por consultores externos (CGU; SFCI, 2015, p. 27)	É conduzida por membros da própria equipe responsável pela execução do programa (CGU; SFCI, 2015, p. 27).

Fonte: autor.

Quadro 21 – Tipos de avaliação conforme a natureza da avaliação

Avaliação formativa	Avaliação somativa
É aquela relacionada com a formação do programa e estão voltadas para a análise e a produção de informações sobre as etapas da implementação diretamente envolvidos, fornecendo elementos para a correção de procedimentos (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1276).	É aquela que se refere à análise e produção de informações sobre a implementação e etapas posteriores, sendo efetuadas quando o programa está sendo executado há algum tempo ou após, no sentido de verificar se alcançou as metas previstas e julgar seu valor real (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1276).
Por vezes chamada avaliação de processo, busca respostas a perguntas sobre o processo de implementação e como isso se relaciona com o resultado alcançado (BENNET, 2003, p. 64 e 96)	Também chamada avaliação de resultado ou impacto, é realizada ao final de uma inovação e visa reunir dados sobre as ligações entre o pretendido e o alcançado (BENNET, 2003, p. 64 e 99).

Fonte: autor.

Quadro 22 – Tipos de avaliação conforme o momento da realização da avaliação

Avaliação <i>ex ante</i>	Avaliação <i>ex post</i>
É aquela realizada antes do começo de um programa, com o objetivo de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não, e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados (CUNHA, 2006 apud RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1277).	É aquela realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões passam a se basear nos resultados alcançados. (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1277).
Refere-se à avaliação dos prováveis efeitos futuros de uma intervenção planejada. Ela reúne informações e realiza análises que ajudam a definir objetivos e garante que esses objetivos possam ser alcançados, que os instrumentos utilizados sejam econômicos e que a avaliação seja possível. (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND, 2007, p. 18-19)	Ocorre após uma intervenção ter sido concluída e sua principal tarefa é a de definir os efeitos duradouros da intervenção e sua sustentabilidade. Não só avalia os impactos que a intervenção intencionalmente alcançou, mas também aqueles que pode ter ocorrido não intencionalmente. ((MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND, 2007, 19)

Também chamada <i>a priori</i> , é uma análise prospectiva utilizada como instrumento para a tomada de decisões quando competem diversas opções. Os distintos tipos de efeitos são enunciados de antemão e o avaliador se limita a considerar apenas os efeitos comparáveis assim obtidos, deixando de lado outros efeitos que possam surgir no curso da execução. Prefere os critérios e efeitos econômico-financeiros em detrimento daqueles de ordem social e política (MENY; THOENIG, 1992, p. 204-205).	Também chamada <i>a posteriori</i> , é uma análise retrospectiva, quando os impactos de uma política pública já foram gerados. A análise visa compreender o que se passou e produzir o conhecimento da realidade (MENY; THOENIG, 1992, p. 204-205).
Precede a tomada de decisões e destina-se a antecipar, hipoteticamente, e a pré-avaliar, os efeitos e as consequências de políticas e ações planejadas ou definidas, a fim de subsidiar processo de tomada de decisões em curso ou futuro (WOLLMANN, 2007, p. 393).	Constitui a variante clássica da avaliação para verificar a consecução de metas e os efeitos de políticas e medidas (WOLLMANN, 2007, p. 394).

Fonte: autor.

Quadro 23 – Tipos de avaliação conforme o tipo de problema ao qual a avaliação responde

Avaliação de processos	Avaliação de impacto
Procura detectar, periodicamente, as dificuldades que ocorrem durante o processo, a fim de se efeturarem correções ou adequações (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1277).	Diferenciam Ramos e Schabbach (2012, p. 1278) avaliação de impacto e avaliação de resultado. Ver abaixo.

Fonte: autor.

Observa-se que há quem diferencie entre avaliação de resultados e impacto:

Quadro 24 – Avaliação de resultado impacto e avaliação de impacto

Avaliação de resultado	Avaliação de impacto
Procura verificar em que medida o programa alcançou os objetivos e quais foram seus efeitos e consequências, indagando, após a implementação, se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa e examinando o sucesso ou fracasso em termos de mudança efetiva nas condições prévias de vida das populações beneficiadas (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1278).	Está contemplada na avaliação de resultado e verifica a existência de um nexo causal entre os resultados da implantação do programa ou projeto e as alterações nas condições sociais da população. É uma dimensão <i>ex post</i> do resultado, relacionada com os objetivos gerais e o alcance efetivo das metas (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1278).
Refere-se aos resultados imediatos e aos objetivos específicos de um programa ou projeto (COSTA; CASTANHAR, 2003 apud RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1278).	Seria um subtipo da avaliação de resultados, centrada no médio e longo prazo e nos objetivos gerais (COSTA; CASTANHAR, 2003 apud RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1278).

Fonte: autor.

Ainda que os tipos de avaliação possam ser agrupados com base em critérios diversos e de forma não excludente, sinaliza-se que os acima demonstrados são os que mais tratam a literatura da área de políticas públicas e avaliação.

3.2.3 Avaliação de impacto de programas públicos e auditoria interna governamental

O objetivo aqui é o de determinar as auditorias internas governamentais como avaliadoras de políticas públicas, em especial avaliadoras do impacto de programas e projetos sociais, por meio da realização de auditorias de desempenho, também denominada “auditoria de performance”, “auditoria operacional”, “auditoria de operação” e “value-for-money”.

Ao tratar da avaliação de programas, Ala-Harja e Helgason (1999, p. 9; 2000, p. 5) apontam a existência de múltiplos tipos de avaliação, como a avaliação do desempenho organizacional (*evaluations of organisational performance*), as avaliações gerenciais (*management reviews*) e as auditorias de desempenho (*performance audits*). Um conceito de auditoria operacional ou de desempenho é dado pela INTOSAI:

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. O desempenho é examinado segundo critérios adequados, e as causas de desvios desses critérios ou outros problemas são analisados. O objetivo é responder a questões-chave de auditoria e apresentar recomendações para aperfeiçoamento. (INTOSAI, 2013, p. 6)

Com base em Leeuw (1992, p. 58-61), apresenta-se o seguinte quadro sintético, expondo as seguintes dimensões de comparação entre auditoria de desempenho e avaliação de políticas públicas: o tipo de variáveis distintivas entre auditorias e avaliações; a atenção dada aos métodos e técnicas de pesquisa em ambos os campos; e as maneiras pelas quais os resultados são difundidos:

Quadro 25 – Auditoria operacional e avaliação de políticas públicas

	Auditoria operacional	Avaliação de políticas públicas
Variáveis distintivas	<ul style="list-style-type: none"> - É central o papel desempenhado pela gestão responsável pela política pública auditada. - Também dentro do núcleo de uma auditoria operacional está a análise da relação entre gastos públicos e instrumentos da política. Geralmente as atividades que não envolvem gastos não são auditadas. Auditorias estão fundamentalmente ligadas às receitas e despesas governamentais, muitas vezes baseadas em leis orçamentárias. - A auditoria operacional não visa 	<ul style="list-style-type: none"> - Os avaliadores estão fortemente envolvidos no estudo da implementação real dos programas na sociedade (localmente e em profundidade). - As perguntas a serem respondidas por uma avaliação são geralmente de causa e efeito na natureza, ou descritivas ou prospectivas. - Os avaliadores não estão preocupados em apenas obter dados da administração responsável pela implementação de políticas ou programas, mas

	<p>apenas apresentar novas descobertas a respeito da política pública, mas principalmente se esforça para dizer quão eficiente e eficaz tem sido a gestão, exigindo ênfase nos aspectos formais dos objetivos da política sob verificação.</p> <p>- Auditores tendem a se preocupar bastante com questões de conformidade legal e procedimental.</p> <p>- As perguntas a serem respondidas são geralmente normativas, em vez de causais e descritivas. A medida do desempenho de uma política ou de uma organização encontra-se previamente estabelecida e aceita. A existência de critérios é pré-condição para a auditoria.</p>	também coletar dados através de trabalho de campo.
--	---	--

Fonte: Leeuw (1992, p. 58-61), com tradução e adaptação nossa.

Para McPhee (2006, p. 2), tanto a avaliação quanto a auditoria de desempenho fornecem uma oportunidade para uma revisão holística de um programa, servindo de estímulo para uma melhor administração pública. Ainda, avaliação de programa e auditoria de desempenho seriam “primos próximos” (*close cousins*), parte de um contínuo (MCPHEE, 2006, p. 23). Entretanto, é possível apontar outras semelhanças e diferenças. Além de ambas serem fundamentais para a *accountability*, as semelhanças se identificam também quanto ao compartilhamento e complementaridade de objetivos, abordagens, metodologias e técnicas; já as diferenças podem ser delineadas da seguinte forma:

Quadro 26 – Diferenças entre avaliação de programa e auditoria de desempenho

Avaliação de programa	Auditoria de desempenho
É vista como complementar, se não integral, ao gerenciamento do programa. A avaliação auxilia na avaliação da eficácia do programa e pode abranger aspectos políticos e administrativos.	É uma revisão independente da eficiência ou eficácia administrativa de um programa (ou agência), mas não se estende à avaliação do mérito político.
É uma ferramenta significativa disponível ao governo para avaliar o desempenho do programa. É a avaliação sistemática da adequação, eficácia e/ou eficiência de um programa ou parte de um programa.	É um exame feito geralmente em uma base <i>ad hoc</i> . É uma auditoria que se concentra no desempenho e não na despesa e na contabilidade. Tem suas raízes nos requisitos para análises independentes da economia, eficiência e eficácia de programas e organizações governamentais. Essa característica especial se deve, em parte, à variedade e complexidade de questões relacionadas à sua realização.

Fonte: autor, baseado em McPhee (2006)

Para o Ministério das Relações Exteriores da Finlândia, é pequena a distinção entre uma auditoria de desempenho e uma avaliação, na medida em que ambas lidam com as questões “o quê” e “por que” de uma intervenção. As auditorias de desempenho são realizadas, geralmente, para garantir que a implementação de uma intervenção esteja no caminho certo, e não, por exemplo, para gerar conhecimento para futuro planejamento. Em síntese, uma auditoria de desempenho pode ser vista como um tipo de auditoria voltada aos aspectos economia, eficiência e efetividade, com a finalidade de responder a duas questões básicas: 1) as ações estão sendo realizadas da maneira correta? 2) as ações corretas estão sendo realizadas? Ainda, as informações obtidas de uma auditoria de desempenho podem ser utilizadas em uma avaliação para estimar a eficiência de uma intervenção, bem como servir de comparativo para outras atividades similares (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND, 2007, p. 10).

Por sua vez, Wollmann (2007, p. 393), inclui na sua definição de avaliação de políticas públicas a auditoria de desempenho. Para este autor, em termos gerais, a avaliação no campo das políticas públicas pode ser definida como uma ferramenta analítica e um procedimento destinado a duas coisas: 1) a pesquisa de avaliação, como ferramenta analítica, envolve investigar um programa para obter todas as informações pertinentes à avaliação de seu desempenho, tanto de processo quanto de resultado; 2) a avaliação como uma fase do ciclo de políticas (*policy cycle*), em geral, refere-se ao relato de tal informação de volta ao processo de formulação de políticas (*policy-making process*) (WOLLMANN, 2003b, p. 4 apud WOLLMANN, 2007, p. 393). No entanto, uma variedade desconcertante de conceitos e termos fez sua aparição neste campo, especialmente tendo em vista o recente desenvolvimento de uma “terceira onda” de novo vocabulário (como auditoria gerencial, auditoria de políticas e monitoramento de desempenho). À luz de uma definição que enfoca a função de avaliação em detrimento da terminologia em si, torna-se aparente que os diferentes termos “cobrem mais ou menos os mesmos fundamentos” (BEMELMANS-VIDEC, 2002, p. 94 apud WOLLMANN, 2007, p. 393). Dessa forma, os procedimentos analíticos que passaram a ser chamados de “auditoria de desempenho” estariam abrangidos na definição de avaliação de políticas públicas, à exceção, no entanto, da “auditoria financeira”, que não é considerada avaliação em razão de apenas verificar a conformidade dos gastos públicos com provisões orçamentárias (SANDAHL, 1992, p. 115 apud WOLLMANN, 2007, p. 393).

No âmbito do Poder Executivo Federal, o Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo apresenta três classificações para as avaliações de programas de governo: a) em função do ciclo de políticas públicas; b) em função da finalidade da avaliação; c) em função da procedência da equipe (CGU; SFCI, 2015, p. 25 et seq.). Em especial, no que diz respeito à classificação da avaliação em função do ciclo de políticas públicas, apresenta os seguintes tipos de avaliação: demanda, desenho, processo, impacto e eficiência (CGU; SFCI, 2015, p. 26). Este mesmo manual ressalta que o cumprimento da missão constitucional das auditorias internas governamentais⁸⁶ se dá por meio da avaliação da execução de programas de governo, inerentemente vinculada à avaliação de processo, deixando, quanto aos demais de tipos de avaliação, a possibilidade de “avançar para o âmbito da avaliação de desenho, de impacto e de eficiência” (CGU; SFCI, 2015, p. 40). Nesse quadro, a avaliação de programas de governo “é interpretada pela CGU como sendo uma avaliação formal, normalmente focada em processo, formativa e executada por equipe mista” (CGU; SFCI, 2015, p. 27-28). De qualquer maneira, há abertura para a realização de avaliações de impacto.

Por seu turno, o posterior Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental, no âmbito do Poder Executivo Federal,⁸⁷ faz referência tão somente à avaliação, ou melhor, à prestação dos “serviços de avaliação”, sem especificar sua tipologia. A publicação complementar que lhe seguiu, denominada Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal,⁸⁸ além de estabelecer que a avaliação, juntamente com a consultoria, “são as duas vertentes típicas da atividade de auditoria interna” (CGU; SFCI, 2017b, p. 13), descreve três tipos de serviços de avaliação exercidos pela auditoria interna: financeira ou de demonstrações contábeis, conformidade ou *compliance*, operacional ou de desempenho (CGU, 2017b, p. 14). Não há, pois, interesse direto na avaliação de impacto, chamada como a “rainha das avaliações” (BLASCO; CASADO, 2009, p. 13), por parte das auditorias internas governamentais, ou trata-se apenas de confusão terminológica?⁸⁹

⁸⁶ A referência se faz à CGU, mas aqui a estendemos a todas as UAIGs do Poder Executivo Federal, uma vez que o Referencial Teórico e o Manual a todas servem.

⁸⁷ IN CGU nº 03, de 9 de junho de 2017, alterada pela IN nº 07, de 6 de dezembro de 2017.

⁸⁸ IN CGU nº 08, de 6 de dezembro de 2017. Possui a função complementar de “orientar tecnicamente os órgãos e unidades que integram o SCI e as auditorias internas singulares dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (Audin) sobre os meios de operacionalizar os conteúdos constantes do Referencial Técnico.” (CGU; SFCI, 2017b, p. 9).

⁸⁹ Aqui se faz referência a uma reflexão que vimos tendo desde o início das atividades de auditoria interna governamental e que talvez no futuro venhamos a desenvolver. A auditoria interna é uma área de atuação

As avaliações de impacto fazem parte de uma agenda mais ampla de formulação de políticas baseadas em evidências (*evidence-based policy making*). Esta tendência global crescente é marcada por uma mudança de foco de insumos [investimento/financiamento] (*inputs*) para efeito e resultados (GERTLER et al., 2011, p. 3).

Em um contexto no qual os formuladores de políticas e a sociedade civil estão exigindo resultados e prestação de contas dos programas públicos, a avaliação de impacto pode fornecer evidências robustas e confiáveis sobre o desempenho e, crucialmente, se um determinado programa alcançou os efeitos desejados (GERTLER et al., 2011, p. 4). Simplificando, uma avaliação de impacto avalia as mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser atribuídos a um projeto, programa ou política em particular. Esse foco na atribuição é a marca das avaliações de impacto. Correspondentemente, o desafio central na realização de avaliações de impacto efetivas é identificar a relação causal entre o projeto, programa ou política e os resultados de interesse (GERTLER et al., 2011, p. 4).

O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, como anteriormente visto, prevê a prestação do serviço de avaliação cuja determinação do tipo de avaliação se dá de acordo com as características do objeto de auditoria, bem como os objetivos e a delimitação do escopo do trabalho, admitindo-se tanto o exercício individual de um tipo quanto a combinação entre eles:

Quadro 27 – Serviços de avaliação da auditoria interna governamental

Auditoria Financeira ou de Demonstrações Contábeis	Auditoria de Conformidade ou <i>Compliance</i>	Auditoria Operacional ou de Desempenho
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 apresentação está adequada e de acordo com os princípios contábeis. Tem como finalidade proporcionar certeza razoável de que as demonstrações contábeis,	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.	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

interdisciplinar que trabalha com métodos de vários ramos do conhecimento. A título de exemplo, uma equipe de auditoria interna muitas das vezes é formada por profissionais com formação em Direito, Administração, Contabilidade, Economia, Informática. Ademais, os objetos ou temas de avaliação são amplíssimos. Desse caldo surgem técnicas, métodos de trabalho e metodologias híbridas, ou com prevalência de um ramo sobre outros, tornando muitas das vezes a prestação da atividade pouco funcional. Talvez falte à auditoria um melhor desenvolvimento de sua teoria, ou até mesmo a construção e maturação de uma filosofia.

portanto, são apresentadas em conformidade com os princípios de contabilidade válidos para aquela unidade.		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. Esse tipo de avaliação envolve uma variedade de temas e de metodologias.
--	--	---

Fonte: CGU, 2017b, p. 14

Em anexo, propomos um roteiro inicial de avaliação / auditoria de desempenho contemplando a normativa de referência da CGU (ANEXO I).

4. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Há justificativa para realização de uma avaliação de impacto se o programa é inovador, replicável, estrategicamente relevante e não testado, sendo ainda os resultados obtidos utilizados para informar decisões políticas chave (GERTLER et al., 2011, p. 11). Com base nesses requisitos e seu conteúdo, justifica-se a avaliação de impacto do PNAES no *Campus* São Borja do IFFAR da seguinte maneira:

Quadro 28 – Requisitos para avaliação de impacto do PNAES

Requisito para avaliação de impacto	PNAES
Inovação	Trata-se de uma abordagem interventiva, de prestação positiva do Estado, com a intenção de ampliar as condições de permanência do educando, inédita na ordem legal brasileira.
Replicabilidade	O programa pode ser ampliado ou aplicado de forma diferente. Há liberdade de conformação em razão da identificação das necessidades do corpo discente.
Relevância estratégica	É um programa emblemático, requer recursos substanciais e pode ser expandido.
Não testagem	Pouco se sabe sobre a eficácia do programa, globalmente e em contextos particulares, em especial quanto ao público do ensino médio integrado.
Influência	Os resultados podem ser utilizados para informar a tomada de decisões políticas.

Fonte: autor, com base em (GERTLER et al., 2011, p. 11).

A avaliação de impacto do PNAES pode ser classificada como retrospectiva. Avaliações retrospectivas verificam o impacto do programa após sua implementação, gerando grupos de tratamento e controle *ex post* (GERTLER et al., 2011, p. 13). Embora o art. 5º, Decreto nº 7.234/2010 preveja a fixação de mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES, tal incumbência ficou a cargo das instituições responsáveis pela sua implementação. Não há no âmbito do IFFAR a formalização de tais mecanismos.

O problema a requerer intervenção no caso do PNAES é a retenção e evasão em razão da insuficiência de condições financeiras, assim caracterizadas:

A evasão decorre do desligamento do estudante de um curso, caracterizada por diversas situações, tais como: abandono, pedido de cancelamento de matrícula, transferência interna ou externa. A retenção consiste da não conclusão do curso no período previsto, fator concorrente para o aumento da evasão. (SETEC, 2015).

No caso da avaliação de impacto, a questão concerne em estabelecer a medida na qual a intervenção pública no problema é causa para a mudança. Para tanto, faz-se necessário

estabelecer grupos de tratamento e controle. O grupo tratamento é formado pelos alunos inscritos e beneficiados após exame formal e material dos requisitos previstos em edital. O grupo controle é formado pelos alunos inscritos no edital, não beneficiados por qualquer motivo formal, mas que preenchem materialmente os requisitos. No grupo controle também estão incluídos outros alunos identificados que poderiam participar do edital formal e materialmente, mas não o fizeram, por qualquer razão.

Neste trabalho foram utilizados os acervos documentais mantidos pela Coordenação de Assistência Estudantil do Campus São Borja do IFFAR (CAESB) e pela Coordenação de Registros Acadêmicos do Campus São Borja do IFFAR (CRASB) referentes aos alunos do ensino médio integrado. Do mesmo modo, fez-se uso de arquivos digitais da CAESB armazenados em nuvem do *Google Drive*, cujo acesso foi oportunizado pela Coordenação da CAESB e com ciência da Direção-Geral do Campus. Igualmente, foi obtido acesso ao computador do Coordenador do CRASB mediante *login* por este efetuado quando da retirada dos dados disponíveis.

Os documentos físicos dos auxílios estudantis mantidos pela CAESB encontram-se arquivados de duas formas, contemplando dados sobre todos os postulantes a auxílios no *campus*: os relativos aos anos 2010 e 2011 em caixas de papelão, próprias para esse fim; os dos anos 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, em pastas do tipo “suspensas”, em ordem alfabética, não cronológica, guardadas em um móvel de aço modelo “arquivo gaveta”. Não obstante, em várias oportunidades foram encontrados documentos fora de lugar. Não há separação entre categorias de inscritos, ou seja, numa mesma pasta é possível encontrar alunos do ensino médio integrado, das licenciaturas, do PROEJA, dos cursos subsequentes, etc.

Imagem 1 – Arquivo de aço na CAESB



Fonte: autor

Posteriormente, os documentos das pastas “suspensas” foram realocados para um armário, chaveado, que se encontra na sala da Coordenação da CAESB e ao qual somente o servidor investido na função de Coordenador tem acesso. Essa providencia foi tomada, entre outros fatores, diante do desaparecimento de pastas com documentos sobre auxílio estudantil.

Imagem 2 – Armário chaveado na CAESB



Fonte: autor

No *drive* virtual da CAESB, por sua vez, encontram-se documentos variados, desde editais até modelos de memorandos, incluindo arquivos avulsos contemplando informações sobre o corpo discente da instituição. O arquivamento do material não segue um padrão: ora se dá por assunto, ora por ano, ora em nome de servidores, etc.

Os arquivos da CRASB, por sua vez, encontram-se tanto na forma digital, gravados nos computadores do setor, quanto física, arquivados em “pastas suspensas” guardadas em gaveteiros de aço ou em pastas “AZ” de lombo estreito ou largo, em armários.

Devido ao escopo da avaliação, ou seja, somente a percepção do auxílio permanência por alunos do ensino médio técnico profissional, para o levantamento dos dados foi considerada a população total beneficiada entre os anos 2010 e 2014, compreendendo um período de cinco anos, como anteriormente visto na página 22 deste trabalho.

O exame dos dados contemplou o manuseio, identificação, tratamento e digitalização de cada um dos arquivos referentes à população sob análise. Os arquivos individuais de cada um dos alunos corresponde, de maneira geral, basicamente, a um “formulário de inscrição”, com a identificação do estudante, um “formulário socioeconômico” e uma folha pautada para apresentação de “justificativa” do interesse em participar do programa, a ser preenchida de forma manuscrita pelo interessado. Junto a esses formulários estão anexados os comprovantes exigidos em edital como, por exemplo, comprovante de renda, normalmente apresentados em cópia reprográfica. Os “Termos de Compromisso”, a serem firmados pelo aluno e seu responsável em caso de seleção para recebimento do auxílio, não estão arquivados em conjunto com os arquivos individuais de cada aluno.

De posse dos arquivos, foi realizada uma seleção para identificação dos grupos tratamento e controle, considerado o desenho quase-experimental da pesquisa, cuja característica é a impossibilidade do pesquisador alocar aleatoriamente os grupos de teste com antecedência (MEYER, 2011, p. 140). Isso porque há um processo de seleção para o PNAES, definido em edital. Assim, importa definir um grupo de comparação em retrospectiva. Nesse caso, procurou-se identificar aqueles postulantes ao auxílio permanência que não foram beneficiados, mas que poderiam tê-lo sido. De forma a aumentar a validade e a confiabilidade das inferências, procurou-se comparar pessoas em similaridade de situações econômicas e de vulnerabilidade social. Entretanto, a causa da não seleção não foi possível estabelecer. Talvez o não atendimento formal das regras do edital, como a não apresentação de documento obrigatório. Entretanto, mesmo naqueles selecionados, foi detectada a ausência de documentos obrigatórios, não sendo possível saber se tais documentos de fato não foram entregues ou o foram, mas posteriormente se perderam.

Os arquivos, após digitalização, foram organizados por ano e por edital, até o quanto foi possível. A coleta de dados referente aos anos 2010 e 2011 foi crítica, não tendo sido possível estabelecer grupo de tratamento e controle para o ano de 2011, diante da incompletude dos arquivos e inconsistências entre os beneficiários nominados no edital de resultado e cruzamento de dados financeiros. Nesse sentido, ressalta Rua (2003, p. 1), quanto às limitações dos registros administrativos:

Toda avaliação tem que enfrentar uma série de desafios. Primeiro, deve lidar com as limitações resultantes do fato de que uma das suas principais fontes de informações são registros administrativos. Ora, como a avaliação nem sempre é concebida ex-ante, os registros administrativos não são elaborados com a perspectiva de prover os dados necessários à avaliação.

A questão aqui, entretanto, não concerne tanto à elaboração dos dados, mas quanto à gestão documental e recuperação de informações. Aqui tivemos experiência semelhante à de Carvalho (2013 apud SANTOS, 201-, p. 9), que, ao avaliar o PNAES na Universidade Federal de Lavras, se deparou com aspectos institucionais que dificultaram a própria coleta de dados da pesquisa, concluindo que as informações relativas ao programa não estavam sistematizadas e havia pouco preparo institucional para o uso desses dados com o objetivo de avaliar os resultados da política. Da mesma forma Penha (2015 apud SANTOS, 201-, p. 9), que, após examinar o monitoramento e avaliação do PNAES na Universidade Federal de Pernambuco, apontou “entraves no gerenciamento de arquivos e informações relativas aos bolsistas e a existência de um banco de dados carente de informações importantes como perfil do aluno e dados sobre desempenho acadêmico.”

De qualquer sorte, para o ano 2010 foi identificada a existência de um “Edital IFFARROUPILHA – Campus São Borja nº 1/2010 Programa de Auxílio Permanência”, encontrado no *drive* virtual da CAESB e datado de 13/04/2010. Não foi possível aferir a sua publicação. Não foi localizado o edital de resultado da seleção, tanto física quanto eletronicamente. Entretanto, há uma “Ata nº 01/2010”, somente na forma eletrônica e em documento de texto (formato *Word*), no *drive* da CAESB, datada de 28/04/2010, na qual constam os nomes de dezoito selecionados para o auxílio permanência. Entre esses, após o cruzamento de dados financeiros e procura nas caixas de arquivo anteriormente mencionadas, foi possível identificar três alunos do ensino médio integrado como beneficiários. Não obstante, no Relatório de Gestão do ano 2010 do IFFAR consta a seguinte informação:

Quadro X – Auxílio permanência do ano 2010 por *campus*

Campus	Alunos Beneficiados	Período da Bolsa	Valor Total
Alegrete	156	março a dezembro	R\$ 156.000,00
Júlio de Castilhos		março a dezembro	
Panambi		-	
Santa Rosa	24	março a dezembro	R\$ 24.000,00
Santo Augusto		março a dezembro	
São Borja		março a dezembro	
São Vicente do Sul	40	março a dezembro	R\$ 40.000,00
Total	220		R\$ 220.000,00

Fonte: IFFAR, 2011, p. 32. Reprodução.

Essa constatação – beneficiados que não constam no Relatório de Gestão - demonstra a dificuldade e a fiabilidade enfraquecida das informações constantes nos registros administrativos encontrados. Ainda em relação a 2010, devido à incompletude da documentação referente a cada postulante ao benefício, não foi possível estabelecer os grupos tratamento e controle. Ainda que nos Relatórios de Gestão dos anos 2011, 2012 e 2014⁹⁰ tenha ocorrido melhora quanto aos dados, os mesmos são consolidados em nível institucional, não havendo discriminação quanto ao público beneficiado, ou seja, se do ensino médio integrado, superior ou outra modalidade, informações estas também não obtidas no *Campus* São Borja.

Para os anos 2012, 2013 e 2014 também não foi possível estabelecer grupos de tratamento e controle de forma adequada e verossímil. As razões, novamente, concernem à inconsistência e não localização de documentação, divergência quanto a informações de aprovação e reprovação e lançamentos nos diários de classe.

Quando do planejamento da pesquisa não se tinha ideia da robustez de tais obstáculos. Ademais, da análise do conjunto de dados, há indícios da ocorrência de situações que extrapolam o olhar acadêmico, impossibilitando a real construção de indicadores e parâmetros para verificação de impacto. Além da já mencionada ocorrência quanto à impossibilidade de estabelecimento dos grupos tratamento e controle, outras situações concernem à possível ocorrência de aluno reprovado ou já desligado recebendo o auxílio, registro inconsistente quanto à aprovação/reprovação do beneficiário e se houve revisão ou não da perda do

⁹⁰ O Relatório de Gestão do exercício 2013 não traz dados específicos sobre o auxílio permanência quanto ao *Campus* São Borja.

benefício, diários de classe “zerados”, não localização de todos os termos de compromisso dos beneficiários, não localização dos documentos de renovação do auxílio, não preenchimento dos requisitos editalícios. Essas circunstâncias, além de inabilitarem a validade interna do estudo, demandam olhares outros, no sentido da apuração de eventual responsabilização, a qual deve ser submetida a contraditório, desbordando os limites deste trabalho.

Sinalamos, contudo, no que diz respeito à evasão, retenção e conclusão que o TCU, no acórdão nº 506/2013, examinou essas questões, vindo a recomendar à SETEC/MEC, em conjunto com os IFETs, a realização de um plano voltado ao tratamento da evasão na Rede Federal de Educação Profissional, contemplando:

- a) levantamento de dados de variáveis que permitam identificar alunos com maior propensão de evasão;
- b) inserção nos Termos de Acordos de Metas e Compromissos de indicadores de evasão, retenção e conclusão, desagregados para diferentes modalidades de cursos (Médio Integral, Licenciatura etc.);
- c) análise quanto à viabilidade de adequação dos critérios do PNAES ou de normatização/regulamentação de outras linhas de assistência estudantil voltadas ao atendimento de alunos com risco de evasão;
- d) garantia de alocação de profissionais para realizar o acompanhamento escolar e social de alunos nos campi;
- e) o fomento à participação de alunos em programas de reforço escolar, assim, como a sua participação como tutores e monitores; (TCU, 2013.)

Em resposta a essa avaliação do TCU, a SETEC elaborou o “Documento Orientador para a Superação da Evasão e Retenção na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica” (SETEC, 2014). Essa norma de referência traz uma série de informações, bases conceituais, modelos de intervenção e de indicadores.

No âmbito institucional do IFFAR, no Relatório de Acompanhamento do PDI 2014/2018, relativo ao segundo semestre de 2017, consta informação de que “[a]té o período de realização desta pesquisa, o IFFAR não possui instrumentos avaliativos para investigar as causas da evasão nem da retenção” (IFFAR, 2017, p. 38).

Não obstante, a contribuição deste trabalho reside na proposição do desenho de uma avaliação de impacto ou auditoria de desempenho, nos moldes apresentados no Anexo I.

Por fim, indicamos que na busca de entender o fenômeno de forma multivariada e se utilizar de método ainda pouco explorado na área de políticas públicas,⁹¹ foi realizada tentativa da aplicação de técnicas da Ciência da Computação para a avaliação de políticas públicas. Com esse intento, por meio de *software* e *plugins* específicos,⁹² foram realizados ensaios de *text mining*,⁹³ utilizando o texto de justificativa apresentado pelos alunos quando da inscrição para concorrer ao auxílio permanência. O *text mining*, inserido no contexto da análise de *big data*, é a descoberta e extração de conhecimento interessante e não trivial de um texto livre ou não estruturado, abrangendo desde a recuperação de informações (ou seja, recuperação de documentos ou sites), classificação de texto e armazenamento em *cluster*, até a entidade, relação e extração de eventos. (KAO; POTEET, 2007, p. 1).⁹⁴

Entretanto, novamente limitações de ordem material e técnica ocorreram. A licença obtida para uso em pesquisa do software utilizado expirou e não foi possível adquiri-lo. Outras ferramentas de código livre demandam conhecimento mais aprofundado em informática e ciência da informação. Ademais, houve dificuldade no estabelecimento de algoritmos computacionais para a análise desejada. No entanto, se está em contato com os professores do curso de Sistemas de Informação do IFFAR *Campus* São Borja no sentido da troca de ideias quanto à construção de um banco de dados suscetível de exame nas bases do *analytics*.

⁹¹ Foi somente nos últimos anos que a análise de *big data* se tornou parte das principais conversas sobre metodologias de pesquisa nas ciências sociais. Em contraste, gerenciar, armazenar e minerar *big data* tem sido um marco na indústria desde antes da nomenclatura ter ganhado reconhecimento. Corporações privadas como Google, Amazon, Netflix e Microsoft têm processado e minerado *big data* para vendas e marketing, bem como empresas relacionadas a pesquisa e desenvolvimento. Agências de inteligência governamentais, como a National Security Administration (NSA), nos Estados Unidos, também se tornaram especialistas em coletar, gerenciar e analisar grandes quantidades de dados (SCHUELKE-LEECH; BARRY; DARWIN, 2015, p. 2).

⁹² *RapidMiner Studio* com *AYLIEN Text Analysis*, *Rosette Text Analytics* e *Text Analytics Extension*, com licença de pesquisador obtida junto à empresa proprietária.

⁹³ Utilizaremos a expressão em inglês, por ser a forma utilizada na literatura especializada. A tradução para a língua portuguesa seria “mineração de texto” ou “mineração textual”.

⁹⁴ O *text mining*, em particular, oferece aos investigadores a capacidade de extrair informações significativas de textos não estruturados. Métodos computacionais para fazer isso são cada vez mais usados para acessar dados de mídia social e dados de sistemas de informação do governo. Esses métodos melhoram essas fontes de dados e reduzem os custos para obter dados sociais, de saúde e psicológicos mais ricos. Muitas vezes, os comportamentos dos indivíduos e de seus prestadores de serviços são capturados em um texto não estruturado (GOERGE; OZIK; COLLIER, 2015, p. 2).

5. CONCLUSÕES

O presente estudo teve por objetivos posicionar a auditoria interna governamental como avaliadora de políticas públicas, em especial no que diz respeito ao seu impacto, e apresentar primeiros dados avaliativos de possível impacto sobre o PNAES no IFFAR, política pública de promoção do direito social à educação veiculada por meio de programa. Para tanto, foi concebido o desenho de uma avaliação de impacto da concessão do auxílio permanência para o público alvo do ensino médio profissional técnico no Campus São Borja. O desenvolvimento das ações de assistência estudantil voltadas à permanência tem relevância, principalmente no contexto da interiorização e de promoção do acesso à educação. E esse processo de interiorização da educação levado a cabo pelo IFFAR tem o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais, de modo a atender preceitos fundamentais da República Federativa do Brasil.

As ponderações e considerações realizadas e aqui lançadas, observada a concepção do ciclo de políticas públicas, foram no sentido de satisfazer a etapa de avaliação de um programa social. No entanto, além da inerente complexidade referente à execução do programa e sua avaliação, a análise documental mostrou que também se enfrentam impedimentos à sua melhor compreensão decorrentes de um manejo não ideal do acervo de registros da instituição. Ainda que não se possa dizer que há desorganização generalizada, é possível afirmar, em relação ao acervo documental gerado pela entidade, que as atividades, por ora, são de mera guarda. Não entraremos em pormenores acerca da atividade gerencial de documentos. Entretanto, importa ressaltar que uma das fases do gerenciamento documental tem por componentes, entre outros, a existência de um sistema de arquivos e recuperação da informação (ROSÁRIO, MARIZ e ANDRADE, 2015, p. 10). Não há no IFFAR, a contento, um sistema padrão e uniforme de recuperação de informação.

Diante do alto volume de documentos normalmente produzidos pelas instituições, tanto públicas quanto privadas, surge a necessidade de se racionalizar, além da sua produção, o seu tratamento, sob pena de se tornar inviável a capacidade gerencial e decisória de uma organização (RONDINELLI, 2005, p. 41, apud ROSÁRIO, MARIZ e ANDRADE, 2015, p. 2).

A informação é um ativo institucional e demanda gerência (ROSÁRIO, MARIZ e ANDRADE, 2015, p. 8). A organização de documentos em um sistema e sua integração surge, pois, como necessidade primordial ao bom desempenho institucional no cumprimento da sua missão. Assim, para a correta coordenação das atividades de assistência estudantil mostra-se de alto relevo, particularmente no âmbito do IFFAR, que haja integração de informações entre CAE e CRA ou, pelo menos, a implantação de um fluxo de informações via sistema, hoje inexistente.

Não foi possível, então, avaliar se o PNAES, no *Campus* São Borja do IFFAR, no período 2010-2014, por meio da concessão de auxílio permanência, resultou em impacto. A partir de 2016, passou a ser utilizado um sistema informático para o controle da concessão de “bolsas”, incluídos os auxílios do PNAES, chamado SIG (Sistema Integrado de Gestão). Entretanto, há descontentamento geral dos servidores usuários quanto à sua operabilidade, sendo que, na prática, ainda é pouquíssimo utilizado.

A despeito da importância do PNAES, o tratamento quanto à sua avaliação e monitoramento está sendo relegada, colocando o programa em risco. A produção de indicadores tanto para o monitoramento quanto para a avaliação da execução da assistência estudantil depende da adoção de sistemas de informação, com adequados bancos de dados, cadastros e arquivos organizados de maneira a evitar perda de registros, além da necessária e suficiente capacitação para os usuários. A partir daí é que uma metodologia de acompanhamento e avaliação da assistência estudantil poderá ser praticada com segurança, garantida a validade dos estudos decorrentes.

Do presente estudo, de qualquer maneira, fica reforçada a singular magnitude do direito à educação, cujo estudo demanda aprofundamento, inclusive em relação às possíveis intersecções com outras políticas públicas.

Tem-se, todavia, que a pesquisa mostrou ter sido o problema inicial parcialmente respondido, no que diz respeito à possibilidade de a auditoria interna governamental realizar avaliações de impacto. Poderia até mesmo se pensar no exercício dessa atividade como uma política pública promotora de *accountability* e transparência. Em especial quanto à auditoria, foram traçadas importantes linhas quanto à sua concepção teórica, principalmente considerando a escassez de estudos nesse sentido e a dificuldade de acesso a bibliografia.

Como efeito prático e concreto, acrescentamos, foi a partir da discussão e do desenvolvimento do presente estudo, e por insistência nossa, que se incluiu no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) do IFFAR, para o exercício 2019, de uma ação na área de ensino, quanto ao Programa Permanência e Êxito, com o objetivo de “[a]valiar a conformidade dos procedimentos, a adequação e suficiência dos controles internos administrativos e o alcance dos objetivos propostos”, e outra ação na área de desenvolvimento institucional, no que diz respeito à gestão documental, para “avaliar a conformidade dos procedimentos e a adequação e suficiência dos controles internos administrativos” (IFFAR; UAIG, 2018, p. 19). O tema dissertado, assim, continuará a ser desenvolvido, com a intenção de se fortalecer tanto o desenvolvimento institucional quanto o desenvolvimento regional e local a cargo do IFFAR.

REFERÊNCIAS

ACCOUNTING. In: **Auditor's dictionary: terms, concepts, processes, and regulations**. O'REAGAN, David. Hoboken: John Wiley & Sons, 2004, p. 5.

ADAMS, Michael B. Agency theory and the internal audit. In: **Managerial Auditing Journal**, vol. 9, nº 8, 1994, p. 8 - 12. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/02686909410071133>>. Acesso em: fev. 2018.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON; Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. In: **Revista do Serviço Público**, ano 51, nº 4, out-dez 2000, p. 5-60.

ALEGRE, Miquel Àngel. **Com avaluar l'impacte de les polítiques educatives**. Guia pràctica 11. Col.lecció Ivàlua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques. Barcelona: Ivàlua, 2015. Disponível em: <http://www.ivalua.cat/documents/Newsletters/05062015122306/08_06_2015_12_14_37_Guia11%20politica_educativa_CAT.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

ALMEIDA, Bruno José Machado de. Análise comparativa das filosofias de auditoria. In: **Revista Contabilidade e Finanças**, ano 16, vol. 1, nº 37, jan./abr. 2005, p. 85-102. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1519-70772005000100007>>. Acesso em: fev. 2018.

_____. Adopted theories by the portuguese professionals to explain the auditing: empirical evidence. In: XIV Congresso Internacional de Contabilidade e Auditoria, 2013, Lisboa. **Comunicação...** Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados. Disponível em: <<https://www.occ.pt/news/comcontabaudit/pdf/10.pdf>>. Acesso em: fev. 2018.

AMARAL; Ernesto Friedrich de Lima; VIANNA, Iara Lima. Utilização de metodologias de avaliação de políticas públicas no Brasil. In: **Aplicações de técnicas avançadas de avaliação de políticas públicas**. AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima; GONÇALVES, Guilherme Quaresma; FAUSTINO; Samantha Haussmann Rodarte (organizadores). Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

AMORAS, Fernando Castro; RODRIGUES, Laércio Gomes. Avaliação das políticas públicas. In: **Revista Espaço Acadêmico**, nº 101, out. 2009, p. 135-138. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/index>>. Acesso em: set. 2017.

ANDERSON, Roos C.; GUERREIRO, Meg; SMITH, Joanna. Are all biases bad? Collaborative grounded theory in developmental evaluation of education policy. In: **Journal**

of **Multidisciplinary Evaluation**, volume 12, nº 27, 2016, p. 44-57. Disponível em: <http://journals.sfu.ca/jmde/index.php/jmde_1/article/view/449>. Acesso em: 10 out. 2017.

ANDRÉS, Aparecida. **Aspectos da assistência estudantil nas universidades brasileiras**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2011_4354.pdf>. Acesso em: Nov. 2017.

ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de. A Declaração Universal dos Direitos Humanos: mera declaração de propósitos ou norma vinculante de direito internacional? In: **Custos Legis**, ano I, nº 1, 2009, p. 1-10. Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2009/2009/aprovados/2009a_Dir_Pub_Aragao%2001.pdf>. Acesso em: nov. 2017.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARCHENTI, Nélica; PIOVANI, Juan Ignacio. Los debates metodológicos contemporáneos. In: **Metodología de las ciencias sociales**. Buenos Aires: Emecé Editores, 2007, p. 29-46.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. RICO, Elizabeth Melo (Org.). 2ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999, p. 29-39.

AS CONSTITUIÇÕES do Brasil. **Notícias do Supremo Tribunal Federal**, 04 out. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=97174>>. Acesso em: mai. 2018.

AUDIT. In: **Auditor's dictionary: terms, concepts, processes, and regulations**. O'REAGAN, David. Hoboken: John Wiley & Sons, 2004, p. 28.

AUDITOR. . In: **VOCABULÁRIO jurídico**. SILVA, De Plácido e. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 244.

AUDIT SOCIETY. In: **Auditor's dictionary: terms, concepts, processes, and regulations**. O'REAGAN, David. Hoboken: John Wiley & Sons, 2004, p. 36.

AUTISSIER, David. Nature des changements produits par une mission d'audit interne. In: **Compatibilité-Contrôle-Audit**, nº 2, tomo 7, 2001, p. 87-103. Disponível em:

<<http://www.cairn.info/revue-compatibilite-controle-audit-2001-2-page-87.htm>>. Acesso em: 10 out. 2017.

AUXÍLIO. In: **VOCABULÁRIO jurídico**. SILVA, De Plácido e. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 257.

AZUMA, Nobuo. Methods of program evaluation and implementation of comprehensive evaluations. In: **Government Auditing Review**, vol. 13, mar. 2006, p. 73-95. Disponível em: <http://report.jbaudit.go.jp/english_exchange/volume13/e13d05.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

BABBIE, Earl. **The practice of social research**. 12ª ed. Cengage: Wadsworth: Belmont, 2010.

BARRET, Pat. **Evaluation and performance auditing: sharing the common ground**. Australasian Evaluation Society - International Conference, 10 out. 2001. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/c740/9392392e0070f7ed565055d72e166ebb4558.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

BEITER, Klaus Dieter. **The protection of the right to education by international law**. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

BENNET, Judith. **Evaluation methods in research**. London: Continuum, 2003.

BENTIN, Priscila Caetano. A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: perspectivas para o ensino superior. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL INCLUSÃO EM EDUCAÇÃO: UNIVERSIDADE E PARTICIPAÇÃO 3**, 2013, Rio de Janeiro. Anais do seminário internacional inclusão em educação: universidade e participação 3: universidade e participação na contemporaneidade. Rio de Janeiro: FE-UFRJ, 2013. p. 939-943. Disponível em: <<http://www.lapeade.educacao.ufrj.br/anais/files/WSMD12E9.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

BLASCO, Jaume; CASADO, David. **Avaluació d'impacte**. Guia pràctica 5. Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques. Barcelona: Ivàlua, 2009. Disponível em: <http://www.ivalua.cat/documents/1/01_03_2010_11_33_12_Guia5_Impacte_Setembre2009_revfeb2010_massavermella.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

BLEICHER, Taís; OLIVEIRA, Raquel Campos Nepomuceno de. Políticas de assistência estudantil em saúde nos institutos e universidades federais. In: **Psicologia Escolar e Educacional**, vol. 20, nº 3, setembro/dezembro de 2016, p. 543-549. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2175-3539/2015/02031040>>. Acesso em: fev. 2018.

BOLSA. In: **VOCABULÁRIO jurídico**. SILVA, De Plácido e. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 330.

BOTO, Carlota. Iluminismo e educação em Portugal: o legado do século XVIII ao XIX. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara (orgs.) **Histórias e memórias da educação no Brasil, Vol. 1: séculos XVI-XVIII**. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 158-178.

BOULLANGER, Hervé. L'audit interne dans le secteur public. In: **Revue française d'administration publique**. 2013/4, nº 148, pp. 1029-1041. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2013-4-page-1029.htm>>. Acesso em: jan. 2017.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Decreto-lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: set. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1967. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Emenda constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: fev. 2018

_____. **Decreto nº 591**, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso: nov. 2017.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de setembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: fev. 2018.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm>. Acesso em: jul. 2017.

_____. **Decreto nº 5.773**, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Decreto nº 7.234**, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/decreto/d7234.htm>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Lei nº 12.852**, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Decreto nº 9.235**, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm>. Acesso em: out. 2017.

_____. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: dez. 2016.

_____. **Lei nº 13.341**, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm>. Acesso em: set. 2017.

BROWN, Darryl L.; SHU, Susan Z.; SOO, Billy S.; TROMPETER, Gregory M. The Insurance Hypothesis: An Examination of KPMG's Audit Clients around the Investigation and Settlement of the Tax Shelter Case. In: **Auditing: A Journal of Practice & Theory**, vol. 32, n. 4, nov. 2013, p. 1-24. Disponível em: < <https://doi.org/10.2308/ajpt-50515> >. Acesso em: mar. 2018.

BURNET, John. Apresentação ao diálogo. In: PLATÃO. **Mênnon**. Texto estabelecido e anotado por John Burnet. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; Loyola, 2001, p. 11-12.

BYRNE, David. **Interpreting quantitative data**. London: Sage, 2002.

BYRSA. In: **Mediae latinitatis lexicon minus**. NIERMEYER, Jan Frederik. Leiden: Brill, 1976, p. 99.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 1434, de 2011**. Institui o Fundo Nacional de Assistência ao Estudante de Nível Superior - FUNAES.

Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=503670>>.
Acesso em: out. 2018.

_____. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 2860, de 2011.** Acrescenta o art. 77-A à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre políticas de assistência aos estudantes da educação superior. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530327>>.
Acesso em: out. 2018.

_____. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 1270, de 2015.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1215522>>.
Acesso em: out. 2018.

_____. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 3474, de 2015.** Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil - PNAE, regulamentando o decreto 7.234 de 19 de julho de 2010 e dá outras providências. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2026056>>.
Acesso em: out. 2018.

_____. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 6086, de 2015.** Institui a política nacional de assistência estudantil, voltada para os estudantes de cursos de graduação presencial na rede federal de educação superior. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2110820>>.
Acesso em: out. 2018.

_____. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 6164, de 2016.** Dispõe sobre a política nacional de assistência estudantil, implementada pela União, voltada para os estudantes de cursos de graduação presencial da rede pública federal de educação superior. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2112095>>.
Acesso em: out. 2018.

_____. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 8739, de 2017.** Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, vinculada ao Plano Nacional de Educação, estabelece normas para seu funcionamento, e dá outras providências. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2153617>>.
Acesso em: out. 2018.

_____. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 9612, de 2018a.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2168280>>. Acesso em: out. 2018.

_____. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 10612, de 2018b**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a concessão de auxílio financeiro para assegurar a permanência dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2181753>>. Acesso em: out. 2018.

_____. **Projeto de Lei Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 1, de 2018c**. Projeto de Lei nº 1434, de 2011, que institui o Fundo Nacional de Assistência ao Estudante de Nível Superior - FUNAES. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2182204>>. Acesso em: out. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPES. **Tabela de Áreas de Conhecimento**. Disponível em: <[HTTP://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/tabela-de-areas-do-conhecimento-avaliacao](http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/tabela-de-areas-do-conhecimento-avaliacao)>. Acesso em: out. 2018.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. In: **São Paulo em Perspectiva**, vol. 17, nºs 3 e 4, 2003, p. 185-197. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v17n3-4/a19v1734.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALHEIRO, Josiela Silveira. **O Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais gaúchos e o trabalho do assistente social: alcances, perspectivas e desafios**. Dissertação (Mestrado em Política Social). Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2013. Disponível em: <<http://tede.ucpel.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/330/1/josiela.pdf>>. Acesso em: set. 2017

CDESC. Comentário Geral nº 13 ao PIDESC: O direito à educação (artigo 13 do Pacto). Vigésima primeira Sessão, 1999. In: **Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos**. United Nations Development Programme; Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, Timor-Leste, p. 136-145. Disponível em: <

content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: mar. 2018.

CGU; SFCI. **Manual da metodologia para avaliação da execução de programas de governo**. 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual_aepg.pdf>. Acesso em: out. 2017.

_____. **Instrução normativa nº 3**, de 9 de junho de 2017a. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_03_2017.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

_____. **Instrução normativa nº 8**, de 06 de dezembro de 2017b. Aprova o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao>>. Acesso em: dez. 2017.

CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e controladoria no setor público**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2011.

CHORAFAS, Dimitris N. **Implementing and auditing the internal control system**. Hampshire: Palgrave, 2001.

CLAPHAM, Andrew. **Human rights: a very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

CLÉMENT, Michel. De L'esprit des lois. Notice. In: MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **De l'esprit des lois: extraits**. Tomo I. Paris: Larousse, 1969, p. 9-45.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

CONDORCET, MARQUIS OF. In: **DICTIONARY of Philosophy**. BLACKBURN, Simon. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 72.

CONTABILIDADE. In: **NOVO DICIONÁRIO de Economia**. SANDRONI, Paulo (org.). Novo dicionário de economia. São Paulo: Círculo do Livro: Best Seller, 1994, p. 72.

CORBETTA, Piergiorgio. **Metodologia e tecniche della ricerca sociale**. Bologna: Il Mulino, c. 1999.

CORPORATE GOVERNANCE. In: **Auditor's dictionary: terms, concepts, processes, and regulations**. O'REAGAN, David. Hoboken: John Wiley & Sons, 2004, p. 78.

COSO. **COSO: Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada: sumário executivo, estrutura**. 2007. Disponível em: <<https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

_____. **About us**. 2018. Disponível em: <<https://coso.org/Pages/aboutus.aspx>>. Acesso em: jun. 2018.

COSO; IIA; PWC. **Controle Interno - Estrutura Integrada: sumário executivo**. 2013. Disponível em: <www.auditoria.mpu.mp.br/bases/.../COSO-ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf>. Acesso em: jun. 2018.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: **A política pública como campo multidisciplinar**. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 181-200.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **A proibição do retrocesso e o efeito "cliquet" dos Direitos Fundamentais**. 2014?. Disponível em: <<https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/152845012/a-proibicao-do-retrocesso-e-o-efeito-cliquet-dos-direitos-fundamentais>>. Acesso em: fev. 2018.

DEWAR, David; FUNNELL, Warwick. **A history of British National Audit: The pursuit of accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUTRA, Natália dos Reis; SANTOS, Maria de Fátima de Souza. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. In: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 25, nº 94. Rio de Janeiro, jan./mar. 2017, p. 148-181. DOI 10.1590/S0104-40362017000100006. Acesso em: 19 nov. 2017.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 14ª ed. Upper Saddle River: Pearson, 2013.

EDUCATION, PHILOSOPHY OF. In: **DICTIONARY of Philosophy**. BLACKBURN, Simon. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 109.

ELIZONDO BREEDY, Gonzalo. Educación y derechos humanos. In: **Estudios básicos de derechos humanos**. Tomo III. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. 2ª ed. San José: IIDH, 1999, p. 165-173.

ESCOLA DE MANCHESTER. In: **NOVO DICIONÁRIO de Economia**. SANDRONI, Paulo (org.). Novo dicionário de economia. São Paulo: Círculo do Livro: Best Seller, 1994, p. 123.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Sarbanes-Oxley Act of 2002**, de 30 de julho de 2002. Public Law 107-204, 116 Stat. 745. An Act To protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes. Disponível em: < <http://legcounsel.house.gov/Comps/Sarbanes-oxley%20Act%20of%202002.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, nº 59, out. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>>. Acesso em: set. 2017.

FANDIÑO MARINO, Juan Mario. Fundamentos do 'paradigma metodológico causal' nas ciências sociais. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 14, nº 31, set. / dez. 2012, p. 20-50. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/34907>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FAUSTO, Boris et al. **História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III: O Brasil Republicano, v. 11: economia e cultura (1930-1964)**. Introdução geral de Sérgio Buarque de Holanda. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

FELIPPE, Jonis Manhães Sales. Assistência estudantil no Instituto Federal Fluminense: possibilidades e limites para a permanência escolar e conclusão de curso. In: **Textos e Contextos**, v. 14, nº 1, p. 145-155, jan./jun. 2015. Disponível em: <DOI: 10.15448/1677-9509.2015.1.20388>. Acesso em: fev. 2018.

FERRAZ, Cláudio. **Por que avaliar o impacto de políticas públicas?** Módulo 1. Apresentação de slides em ".pdf". Escola Nacional de Administração Pública. Turma Piloto -

Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais, realizado no período de 31/10/2017 a 11/12/2017. Acesso mediante inscrição, 59 p.

FERREIRA, António Gomes. A educação no Portugal Barroco: séculos XVI a XVIII. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara (orgs.) **Histórias e memórias da educação no Brasil, Vol. 1: séculos XVI-XVIII**. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 56-76.

FEUDALISMO. In: **NOVO DICIONÁRIO de Economia**. SANDRONI, Paulo (org.). Novo dicionário de economia. São Paulo: Círculo do Livro: Best Seller, 1994, p. 136.

FOUQUET, Annie. L'évaluation des politiques publiques: État(s) de l'art et controverses. In: **Revue française d'administration publique**. 2013/4, n° 148, pp. 835-847. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2013-4-page-835.htm>>. Acesso em: ago. 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n° 21, jun. 2000.

FURUBO, Jan-Eric. Policy analysis and evaluation in Sweden: discovering the limits of the rationalistic paradigm. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (editores). **Handbook of public analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 571-586.

GERRING, John. **Social science methodology: a unified framework**. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

GERTLER, Paul J; MARTINEZ; Sebastian; PREMAM, Patrick; RAWLINGS; Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J. **Impact evaluation in practice**. Washington, DC: The World Bank, 2011.

GLENDON, Mary Ann. The rule of law in the Universal Declaration of Human Rights. In: **Northwestern Journal of International Human Rights**, vol. 2, n° 1, 2004, p. 2-19. Disponível em: <<http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njihr/vol2/iss1/5>>. Acesso em: dez. 2017.

GRIS-LEGORRETA, Perla Carolina. La evaluación de políticas públicas como instrumento de rendición de cuentas. In: **Undécimo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas**. Auditoría Superior de Fiscalización de México. 2011. Disponível em: <http://www.asf.gob.mx/uploads/65_Certamen_Nacional_de_Ensayo_Sobre_Fiscalizacion_S

uperior_y_Rendicion_de_Cuentas_Trabajos_Ganadores_del_Primer_Certamen_Nacional_d_e_Ensayo_sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas___Trab/11o_certamen_w eb.pdf>. Acesso em: jan. 2017.

GRAY, O. Ronald; MOUSSALLI, Stephanie D. Forensic accounting and auditing united again: a historical perspective. In: **Journal of Business Issues**, nº 2, 2006, p. 15-25. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1642100>>. Acesso em: nov. 2017.

GUILHERME, Alexandre. Do we have a right to education or a duty to educate ourselves? An enquiry based on Fichte's views on education. In: **Power & Education**, vol. 8, nº 1, 2016, p. 3-18. DOI: 10.1177/1757743815624116. Acesso em: ago. 2017.

HEYNS, Christof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos sistemas de direitos humanos: uma atualização. In: **SUR - Revista Internacional de Direito Humanos**, nº 4, ano 3, 2006, p. 160-169. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v3n4/09.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

HUMPHREY, Christopher; OWEN, David. Debating the 'Power' of Audit. In: **International Journal of Auditing**, vol. 4, nº 1, 2000, p. 29-50. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1099-1123.00302>>. Acesso em: abr. 2018.

IIA. **Definition of internal auditing**. Disponível em: <<https://global.theiia.org/standards-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx>>. 2018. Acesso em: jan. 2018.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA. **Plano de Desenvolvimento Institucional, 2009-2013**. Santa Maria, 2009. Disponível em: <http://w2.iffarroupilha.edu.br/site/mídias/arquivos/2013101023426328pdi_arquivoweb.id.983.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Resolução nº 5**, de 22 de fevereiro de 2010. Regulamento do Programa Bolsa Auxílio Permanência ao Educando PROEJA. Santa Maria, 2010. Disponível em: <w2.iffarroupilha.edu.br/site/mídias/arquivos/20110685424533arquivoweb.id.2424.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Resolução Ad Referendum nº 07**, de 07 de abril de 2010. Aprova os Regulamentos do Programa Auxílio Permanência e das Atividades Extracurriculares Remuneradas. Santa Maria, 2010. Disponível em: <w2.iffarroupilha.edu.br/site/mídias/arquivos/20110685424533arquivoweb.id.2365.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício 2010**. Santa Maria, março de 2011. Disponível em: <<https://www.iffarroupilha.edu.br/documentosiffar>>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Resolução Ad Referendum nº 12**, de 02 de maio de 2011. Aprova o Regulamento dos Programas de Assistência Estudantil de Auxílio Transporte, Assistência Pré-Escolar e Licenciatura do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria, 2011. Disponível em: <w2.iffarroupilha.edu.br/site/mídias/arquivos/20114315232215resolucao_ad_referendum_n%C2%BA_12-2011_-_pae_-_auxilio_transporte,_assistencia_pre-escolar_e_licenciatura.pdf>. Acesso em: jan. 2018,

_____. **Relatório de Gestão do Exercício 2011**. Santa Maria, março de 2012. Disponível em: <<https://www.iffarroupilha.edu.br/documentosiffar>>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício 2012**. Santa Maria, março de 2013. Disponível em: <<https://www.iffarroupilha.edu.br/documentosiffar>>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício 2013**. Santa Maria, março de 2014. Disponível em: <<https://www.iffarroupilha.edu.br/documentosiffar>>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício 2014**. Santa Maria, março de 2015. Disponível em: <<https://www.iffarroupilha.edu.br/documentosiffar>>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Plano de desenvolvimento institucional, 2014-2018**. Disponível em: <http://w2.iffarroupilha.edu.br/site/mídias/arquivos/20148309056884pdi_14_18pdf.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. **Câmpus São Borja. Sobre o Campus**. 2016. Disponível em: <<https://www.iffarroupilha.edu.br/institucional-sb>>. Acesso em: fev. 2018.

_____. **Relatório de Acompanhamento do PDI 2014/2018**. Segundo semestre de 2017. Disponível em: <<https://www.iffarroupilha.edu.br/documentos-do-pdi/item/10266-relatorio-de-acompanhamento-do-pdi-2014-2018-2o-semester-de-2017-5b71da2b85691>>. Acesso em: jun. 2018.

_____; CONSELHO SUPERIOR DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FARROUPILHA. **Resolução nº 12**, de 30 de março de 2012. Aprova a Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria, 2012. Disponível em: <<http://w2.iffarroupilha.edu.br/site/conteudo.php?cat=168&sub=2745>>. Acesso em: dez. 2016.

_____; _____. **Resolução nº 14**, de 30 de março de 2012. Aprova o Programa de Apoio à Permanência do Estudante do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria, 2012. Disponível em: <<http://w2.iffarroupilha.edu.br/site/conteudo.php?cat=168&sub=2745>>. Acesso em: dez. 2016.

_____; _____. **Resolução nº 12**, de 07 de janeiro de 2013. Aprova o Regulamento dos Auxílios da Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria, 2013. Disponível em: <<http://w2.iffarroupilha.edu.br/site/conteudo.php?cat=168&sub=7218>>. Acesso em: dez. 2016.

_____; _____. **Resolução nº 87**, de 28 de novembro de 2014. Aprova o Regulamento de Concessão de Auxílios da Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria, 2014. Disponível em: <<http://w2.iffarroupilha.edu.br/site/conteudo.php?cat=168&sub=7218>>. Acesso em: dez. 2016.

_____; _____. **Resolução nº 178**, de 28 de novembro de 2014. Aprova o Projeto do Programa Permanência e Êxito dos Estudantes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria, 2014. Disponível em: <<http://w2.iffarroupilha.edu.br/site/conteudo.php?cat=168&sub=7218>>. Acesso em: dez. 2016.

_____; _____. **Resolução nº 137**, de 04 de dezembro de 2015. Altera a redação, organiza os artigos e inclui o auxílio à participação em eventos e o auxílio ao estudante atleta na Resolução CONSUP 087/2014, que dispõe sobre o Regulamento da Concessão de Auxílios da Assistência Estudantil do IF Farroupilha e dá outras providências. Santa Maria, 2015. Disponível em: <<http://w2.iffarroupilha.edu.br/site/conteudo.php?cat=168&sub=7218>>. Acesso em: dez. 2016.

_____; _____. **Resolução nº 6**, de 10 de março de 2017. Aprova o Regulamento de Concessão de Auxílios da Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha. Santa Maria, 2017. Disponível em: <www.iffarroupilha.edu.br>. Acesso em: jan. 2018.

INTERNAL AUDIT. In: **Auditor's dictionary: terms, concepts, processes, and regulations**. O'REAGAN, David. Hoboken: John Wiley & Sons, 2004, p. 147.

INTOSAI. **Princípios fundamentais de auditoria do setor público**. Aprovada em 2013. Disponível em: <www.intosai.org/fileadmin/downloads/4_documents/ISSAI_100_Portugues.pdf>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Guidelines for internal control standards for the public sector**. 2004. Disponível em: <http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm>. Acesso em: jun. 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas: Editora Alínea, 2016.

JASPERS, Karl. **Iniciação filosófica**. 7^a ed. Lisboa: Guimarães Editores, 1985.

JOLIBERT, Bernard. Condorcet, 1743-94. In: **Prospects: the quarterly review of comparative education**. Paris, UNESCO: International Bureau of Education, vol. XXIII, n. 1/2, 1993. Disponível em: <<http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/condorce.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.

KPMG; INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE ESPAÑA. **Visión 2020: desafíos de auditoría interna en el horizonte 2020**. Disponível em: <HTTPS://auditoresinternos.es/uploads/media_items/150326-visi%C3%B3n2020-auditor%C3%ADa-interna.original.pdf>. Acesso em: abr. 2018.

LAISSEZ-FAIRE, LAISSER-PASSER. In: **NOVO DICIONÁRIO de Economia**. SANDRONI, Paulo (org.). Novo dicionário de economia. São Paulo: Círculo do Livro: Best Seller, 1994, p. 187.

LAISSEZ-FAIRE. In: **DICTIONARY of Philosophy**. BLACKBURN, Simon. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 202.

LEE, Teck-Heang; AZHAM, Md. Ali. The evolution of auditing: an analysis of the historical development. In: **Journal of Modern Accounting and Auditing**, vol. 4, n^o 12, dez. 2008. Disponível em: <http://www.academia.edu/27761420/The_evolution_of_auditing_An_analysis_of_the_historical_development>. Acesso em: fev. 2018.

LEEuw, Frans L. Performance auditing and policy evaluation: discussing similarities and dissimilarities. In: **The Canadian Journal of Program Evaluation**, vol. 7, n. 1, 1992, p. 53-68. Disponível em: <<https://evaluationcanada.ca/secure/07-1-053.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

LIMA, Rodrigo Otávio das Chagas. **Auditoria**. Curitiba: IESDE, 2012.

LINCZUK, Luciane Mialik Wagnitz. **Governança aplicada à administração pública - a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais**. 2012. 181f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes. 2006.

MALLIN, Christine A. **Corporate governance**. 4ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MALTBY, Josephine. **There is no such thing as audit society**. Working Paper 39. University of York. Department of Management Studies, 2007. Disponível em: <http://www2.le.ac.uk/departments/management/documents/research/conferences/pract-crit-conf/maltby_paper.pdf>. Acesso em: 22 set. 2017.

MANDZILA, Eustache Ebondo Wa. Organisation et méthodologie de l'audite interne. In: BERTIN, Élisabeth (org.). **Audit interne: enjeux et pratiques à l'international**. Prefácio de Loius Vauris. Paris: Eyrolles, 2007, p. 17-51.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa; ALMEIDA, José Joaquim Marques de. Auditoria no sector público: um instrumento para a melhoria da gestão pública. In: **Revista Contabilidade e Finanças**, nº 35, mai./ago., 2004. São Paulo: USP, p. 84-95. Disponível em: <[HTTPS://doi.org/10.1590/S1519-70772004000200007](https://doi.org/10.1590/S1519-70772004000200007)>. Acesso em: mar. 2018.

MATTHEWS, Derek. **The changing audit process in Britain from the nineteenth century to the present day**. Oxon: Routledge, 2006.

MAYNE, John. Audit and evaluation in public management: challenges, reforms, and different roles. In: **The Canadian Journal of Program Evaluation**. Vol. 21, nº 1. Canadian Evaluation Society, 2006, p. 11-45.

MCCOWAN, Tristan. Reframing the universal right to education. In: **Comparative Education**, v. 46, nº 4, nov. 2010. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/233139750>>. Acesso em: 08 out. 2017.

_____. O direito universal à educação: silêncios, riscos e possibilidades. In: **Práxis Educativa**, v. 6, nº 1, jan./jun., 2011. Disponível em: <<http://www.researchgate.net/publication/315150542>>. Acesso em: 08 out. 2017.

MCPHEE, Ian. Evaluation and performance audit: close cousins or distant relatives? In: **Canberra Evaluation Forum**, 16 fev. 2006. Canberra: Australian National Audit Office. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/18ee/c6cd02624eb8602e14c3ad3788c3c6b0f321.pdf>>. Acesso em: Nov. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MEUWISSEN, Roger. The auditing profession. In: HAY, David; KNECHEL, W. Robert; WILLEKENS, Marleen (eds.). **The Routledge Companion to Auditing**. Oxon: Routledge, 2014, p. 13-22.

MEYER, Wolfgang. Evaluation designs. In: **A practitioner handbook on evaluation**. STOCKMANN, Reinhard (org.). Cheltenham: Edward Elgar, 2011, p. 135-157.

MIHRET, Dessalegn Getie; GRANT, Bligh. **The role of internal auditing in corporate governance: a Foucauldian analysis**. In: Accounting, Auditing & Accountability Journal, vol. 30, nº 3, 2017, p.699-719. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/AAAJ-10-2012-1134>>. Acesso em fev. 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Formulário do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI**. Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/Form_PDI.htm>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**. 2009. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf>. Acesso em: jul. 2016.

_____. **Qual é a diferença entre faculdades, centros universitários e universidades?** 201-. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica-127-perguntas-frequentes-911936531/educacao-superior-399764090/116-qual-e-a-diferenca-entre-faculdades-centros-universitarios-e-universidades>>. Acesso em: ago. 2017.

_____. **Portaria nº 1.170**, de 21 de setembro de 2010. Gabinete do Ministro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 182, 22 set. 2010. Seção 1, p. 16.

_____. **Documento referência**. Conferência Nacional de Educação, 2010. Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf>. Acesso em: Nov. 2017.

_____. **Manual de gestão do programa de bolsa permanência**. Brasília: SESU; SETEC-MEC, c. 2013. Disponível em: <<http://permanencia.mec.gov.br/docs/manual.pdf>>. Acesso em: jul. 2017.

_____. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepção e diretrizes**. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. **Portaria normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007**. Gabinete do Ministro. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Disponível em: <portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília: MI, 2010. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/documents/10157/c5460640-8b23-43de-ba2a-1fd0ee391aa0>>. Acesso em: jun. 2016.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF FINLAND. **Evaluation guidelines: between past and future**. Helsinki: Hakapaino Oy, 2007. Disponível em: <<https://www.oecd.org/derec/finland/47384551.pdf>>. Acesso em: out. 2016.

MONTERO, Carlos E. Peralta. O fundamento e a finalidade extrafiscal dos tributos ambientais. In: **Fundamentos teóricos do direito ambiental**. MOTA, Maurício (coord.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 257-286.

MÜNICH, Daniel. Policy impact evaluations in the Czech Republic - a state of infancy. **Mutual Learning Programme: Peer Country Comments Paper - Czech Republic**. European Commission's Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion. 2011. Disponível em: <ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10557&langId=en>. Acesso em: fev. 2018.

MUNTANBHORN, Vitit. Regional protection of human rights in Asia. In: **Focus**, vol. 10, 1997. Disponível em: <<https://www.hurights.or.jp/archives/focus/section2/1997/12/regional-protection-of-human-rights-in-asia.html>>. Acesso em: nov. 2017.

MURDOCK, Hernan. **Operational auditing: principles and techniques for a changing world**. Boca Raton: CRC Press, 2017.

NIKKEN, Pedro. El concepto de derechos humanos. In: **Estudios básicos de derechos humanos**. Tomo I. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. San José: IIDH, 1994, p. 15-37.

NOWAK, Manfred. The right to education. In: **Economic, social and cultural rights: a textbook**. EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan (editores). 2ª ed. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 2001, p. 245-271.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? In: **Novos Estudos**, nº 31, out. 1991. Disponível em: <<http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.

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**, 2009, Brasília. 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: 16 out. 2016.

_____. Os controles políticos sobre a burocracia. In: **Revista de Administração Pública**, vol. 45, nº 5, set./out. 2011, p. 1395-1424. Rio de Janeiro. Disponível em: <[HTTP://www.scielo.br/pdf/rap/v45n5/v45n5a07.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n5/v45n5a07.pdf)>. Acesso em: out. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Declaração universal dos direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH>>. Acesso em: nov. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Nossa história**. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp>. Acesso em: jun. 2017.

_____. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: jun. 2017.

_____. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

_____. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm>. Acesso em: jun. 2017.

OWOLABI, Sunday Ajao; JAYEOBA, Olajumoke Olamide; AJIBADE, Ayoideji Temitope. Evolution and development of auditing. In: **Unique Journal of Business Management Research**, vol. 3, nº 1, abr. 2016, p. 32-40. Disponível em: <<https://www.babcock.edu.ng/oer/journals/Management%20Sciences/Evolution%20and%20Development%20of%20Auditing.pdf>>. Acesso em: fev. 2018.

PENHA, Joicy Barbalho Pires. **Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) no âmbito da UFPE - Campus Vitória de Santo Antão**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15612>>. Acesso em: set. 2017.

PEREIRA, Luiz Augusto Caldas. **Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia**. [Entre 2008-2011]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos_ifet_jornal.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946, v. 5**. 3º ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

_____. **Comentários à constituição de 1967, com a emenda n. 1, de 1969, Tomo VI.** 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

PORTER, Brenda; SIMON, Jon; HATHERLY, David. **Principles of external auditing.** 2ª ed. Somerset: John Wiley & Sons, 2003.

POSNER, Eric A. Agency models in law and economics. In: **John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper n° 92**, 2000. Disponível em: <<http://www.law.uchicago.edu/Working/index.html>>. Acesso em: mar. 2018.

POWER, Michael. **The audit explosion.** London: Demos, 1996. Disponível em: <<https://www.demos.co.uk/files/theauditexplosion.pdf>>. Acesso em: set. 2017.

_____. The audit society: second thoughts. In: **International Journal of Auditing**, Vol. 4, 2000, p. 111-119. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1099-1123.00306/abstract>>. Acesso em: jun. 2017.

_____. Evaluating the audit explosion. In: **Law & Policy**, vol. 25, n° 3, jul. 2003, p. 185-202. Disponível em: <DOI: 10.1111/j.1467-9930.2003.00147.x>. Acesso em: fev. 2018.

_____. The risk management of everything. In: **The Journal of Risk Finance**, vol. 5, n° 3, 2004, p. 58-65. Disponível em: <<https://doi10.1108/eb023001>>. Acesso em: nov. 2018.

_____. **Organized uncertainty: designing a world of risk management.** Oxford: Oxford University Press, 2007.

_____. Research Evaluation in the Audit Society. In: **Wissenschaft unter Beobachtung: Effekte und Defekte von Evaluationen.** MATTHIES, Hildegard; SIMON, Dagmar (orgs.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, p. 15-24.

_____. The theory of audit explosion. In: **The Oxford Handbook of Public Management.** FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLIT, Christopher (eds.). 2009. Disponível em: <DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0015>. Acesso em: jun. 2016.

PRATT, Michael J.; VAN PEURSEM, Karen. Towards a conceptual framework for auditing. In: **Accounting Education: an international journal**, vol. 2, n° 1, 1993, p. 11-32. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/09639289300000002>>. Acesso em: fev. 2018.

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA DA 4ª REGIÃO. **O que é o CDESC?** Disponível em: <<http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/index.php?pagina=CDESC>>. Acesso em: mar. 2018.

QUIGLEY, John. **Soviet legal innovation and the law of the western world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

RAMOS, Marília. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 32, jan./jun. 2009, p. 95-114. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/11/16>>. Acesso em: ago. 2017.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. In: **Revista de Administração Pública**, vol. 46, nº 5, set./out. 2012, p. 1271-1294. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a05v46n5.pdf>>. Acesso em: fev. 2018.

RAY, Douglas; TARROW, Norma Bernstein. Human rights and education: an overview. In: TARROW, Norma Bernstein (ed.). **Human rights and education**. Oxford: New York: Pergamon Press, 1987. p. 3-16.

RECASÉNS SICHES, Luis. **Tratado general de filosofia del derecho**. 4ª ed. México, DF: Editorial Porrúa, 1970.

RIDEOUT, William M. Rights of access and equal opportunity: focus on Sub-Saharan Africa. In: TARROW, Norma Bernstein (ed.). **Human rights and education**. Oxford: New York: Pergamon Press, 1987. p. 17-36.

RODRIGUES, Rubens Carlos. **A atuação das auditorias internas nas universidades federais brasileiras**. 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28900>>. Acesso em: mar. 2018.

ROSÁRIO, Duala Pessoa do; MARIZ, Anna Clara Almeida; ANDRADE, Antonio Rodrigues de. Auditoria aplicada à gestão de documentos. In: **XVI ENACIB, ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**, 26 a 30 de outubro de 2015, João Pessoa, Paraíba. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/evento/index.php/enancib2015/paper/viewFile/3061/1108>>. Acesso em: out. 2018.

ROTHSCHILD, Emma. **Economics sentiments: Adam Smith, Condorcet, and the Enlightenment**. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias**. 2003. Disponível em <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>>. Acesso em 19 de dez. de 2016

SANTOS, Álisson de Almeida. **A avaliação no contexto do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)**. 201-. Disponível em: <http://www.gestaouniversitaria.com.br/system/scientific_articles/files/000/000/211/original/artigo_gest%C3%A3o_universit%C3%A1ria.pdf?1482771415>. Acesso em: Nov. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHLAGER, Edella. A comparison of frameworks, theories and models of policy processes. In: **Theories of the policy process**. SABATIER, Paul A. (editor). Boulder: Westview Press, 2007, p. 293-319.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. **Ofício Circular nº 60**, de 17 de julho de 2015.

_____. **Documento orientador para a superação da evasão e retenção na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. 2014. Disponível em: <r1.ufirj/ctur/wp-content/uploads/2017/03/Documento-Orientador-SETEC.pdf>. Acesso em: jun. 2018.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SEPLAG-RS). **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – RS**. 2014. Disponível em: <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu_filho=815&cod_menu=811&tipo_menu=INDICADORES&cod_conteudo=1456>. Acesso em: jul. 2016.

_____. **I Conferência estadual de desenvolvimento regional**. Porto Alegre, 25 e 26 de setembro de 2012. Disponível em: <

http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=c78c8692-61bf-4ea1-94a6-f06295d85464&groupId=63635>. Acesso em: jul. 2016.

SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO. **Instrução normativa nº 03**, de 9 de junho de 2017. Aprova o referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_03_2017.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

SEIBEL, Erni José; GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G. Concepção do Estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas. In: **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, vol. 13, nº 102, Florianópolis, jan./jul. 2012, p. 119-134. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/1984-8951.2012v13n102p119>>. Acesso em: out. 2017.

SEFTON, Tom. Distributive and redistributive policy. In: **The Oxford Handbook of Public Policy**. MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 607-623.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 440, de 2012**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a assistência estudantil na educação superior. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109391>>. Acesso em: out. 2018.

SENHORIAGEM. In: **NOVO DICIONÁRIO de Economia**. SANDRONI, Paulo (org.). Novo dicionário de economia. São Paulo: Círculo do Livro: Best Seller, 1994, p. 320

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson Rosário da. **A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico**. Brasília: IPEA, 2002.

SOUZA, Celina. "Estado de campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº 51, fev. 2003, p. 15-20. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100003>>. Acesso em: dez. 2016.

_____. Políticas públicas: uma revisão de literatura. In: **Sociologias**, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: dez. 2016.

SOUZA, Jane Aparecida Gonçalves de. **A política educacional brasileira do XIX ao século XXI: analisando a política educacional do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8/_files/saK8JTxp.pdf>. Acesso em: out. 2017.

SPIRA, LAURA F. **The audit committee: performing corporate governance**. New York: Kluwer, 2002.

STOCKMANN, Reinhard. The role of evaluation in society. In: **Functions, methods and concepts in evaluation research**. STOCKMANN, Reinhard; MEYER, Wolfgang. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013, p. 8-53.

TAUFICK, Ana Luiza de Oliveira Lima. Análise da Política de Assistência Estudantil dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, nº 1, jan./abr. 2014, p. 181-201. Disponível em: <<http://seer.ufrgs/index.php/rbpae/article/view/50020/31328>>. Acesso em: nov. 2017.

TORRINHA, Francisco. **Dicionário latino português**. 2ª ed. Porto: Gráficos Reunidos, 1943.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. In: **Revista de Administração Pública**, vol. 42, nº 3, mai./jun. 2008. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em: nov. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria governamental**. Brasília: TCU: Instituto Serzedello Corrêa, 2011. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?file>>. Acesso em: mar. 2018.

_____. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Cançado Trindade questiona a tese de "gerações de direitos humanos" de Norberto Bobbio. In: Sseminário Direitos Humanos das Mulheres: a Proteção Internacional; V Conferência Nacional de Direitos Humanos. **Entrevista**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_bob.htm>. Acesso em: nov. 2017.

TROCHIM, William M. K.; DONNELLY, James P.. **The research methods knowledge base**. 3ª ed. Cincinnati: Atomic Dog Publishing, 2006.

UNITED NATIONS. **Universal declaration of human rights**. Disponível em: <www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>. Acesso em: nov. 2017

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: nov. 2017.

UNESCO. **Convenção** relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino, de 14 de novembro de 1960. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132598por.pdf>>. Acesso em: fev. 2018.

_____. **Recomendação** sobre Educação para a Compreensão, Cooperação e Paz Internacionais e a Educação Relativa aos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, de 19 de novembro de 1974. Disponível em: <gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/recomunesco-educacao.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

_____. **Operational definition of basic education**. Dez., 2007. Disponível em: <[HTTP://unesco.org/education/framework.pdf](http://unesco.org/education/framework.pdf)>. Acesso em nov. 2017.

VAURS, Louis; FRADIN, Florence. Une comparaison des principaux référentiels de contrôle interne. In: BERTIN, Élisabeth (org.). **Audit interne: enjeux et pratiques à l'international**. Prefácio de Loius Vauris. Paris: Eyrolles, 2007, p. 53-94.

WEIL; Prosper; POUYAUD, Dominique. **Le droit administratif**. 17ª ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1997.

WEISS, Carol H. **Evaluierungsforschung: Methoden zur Einschätzung von sozialen Reformprogrammen**. Opladen: Westdeutscher, 1974.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. O direito à educação na Constituição Federal. In: **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, Tomo II: direito administrativo e constitucional**. coord. Vidal Serrano Nunes Júnior et al. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<<https://enciclopediajuridica.pucsp.br>>>. Acesso em: out. 2017.

WIDMER, Thomas; LEEUW, Frans L. Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich. In: **Evaluation: Ein systematisches Handbuch**. WIDMER, Thomas; BEYWL, Wolfgang; FABIAN, Carlo (orgs.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 64-71.

WOLLMANN, Helmut. Policy evaluation and evaluation research. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (editores). **Handbook of public analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 393-402.

YOSHIMI, Hiroshi. Governmental Audit and Administrative Evaluation: From Auditing Perspective. In: **Government Auditing Review**, vol. 9, mar. 2002, p. 21-29. Disponível em: <http://report.jbaudit.go.jp/english_exchange/volume9/e09d03.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

ZIMERMANN, Héctor J. El control en la ejecución de políticas públicas: una forma de combatir la corrupción. In: **Cum Laude**, Revista del Doctorado en Derecho, Universidad Nacional del Nordeste, nº 4, set. 2017, p. 31-53. Disponível em: <<http://revistacumlaude.com/assets/2-dossier-zimmerman2.pdf>>. Acesso em: mar. 2018.

ANEXO I

SERVIÇO DE AVALIAÇÃO: AUDITORIA OPERACIONAL DO PNAES – ROTEIRO.

O presente roteiro tem o caráter de sugestão e está baseado nas normas técnicas para o exercício da atividade de auditoria interna governamental estabelecidas na IN nº 03/2017 e na IN nº 08/2017, ambas da CGU. Foi idealizada para auditoria do PNAES considerando seu caráter somativo, de impacto. Elementos externos a essas normas serão devidamente referenciados. Dá-se relevo que para a concepção desse roteiro o elemento subjetivo, qual seja, os conhecimentos adquiridos pelo auditor interno governamental em decorrência do exercício dos trabalhos de avaliação, tem importância. Isso porque resultou do contato realizado com o tema, por ocasião da dissertação, percepção mais aguçada sobre alguns pontos.

Os trabalhos podem ser divididos em três etapas básicas: planejamento, execução e comunicação dos resultados. Não há divisão estanque dessas etapas.

A etapa de **planejamento** da avaliação deve ser documentada e deve considerar: objetivos, escopo, técnicas a serem aplicadas, informações requeridas para os exames, prazo de execução e alocação de recursos para realização do trabalho.

O escopo, nos trabalhos de avaliação, deve incluir considerações sobre sistemas, registros, pessoal e propriedades físicas relevantes, inclusive se estiverem sob o controle de terceiros.

Alguns aspectos relevantes tem destaque especial na etapa de planejamento: a) consideração dos objetivos e estratégias da entidade avaliada; b) consideração dos meios pelos quais o desempenho é monitorado; c) identificação dos riscos a que a entidade está exposta e as medidas de controle pelas quais a probabilidade e o impacto potencial dos riscos são mantidos em níveis aceitáveis; d) a oportunidade de realização do trabalho em face da existência de dados e informações confiáveis; e) a disponibilidade de auditores com conhecimentos e habilidades específicas; f) a inexistência de impedimentos para a execução.

Por riscos ao atingimento dos objetivos da entidade podem ser considerados, além dos tradicionais riscos contábeis e financeiros, a demora, o desperdício, ineficiência, atendimento ao público deficiente, baixa qualidade de dados e falhas nos sistemas (MURDOCK, 2017, p. 11).

No caso do PNAES, a etapa de planejamento deve conter a análise das diretrizes gerais do Decreto nº 7.234/2010, da regulamentação administrativa da entidade e dos editais.

Considerando o IFFAR, os objetivos e metas institucionais da entidade relativos ao PNAES podem ser obtidos no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que estabelece a missão, a visão, os valores e os objetivos estratégicos.

A etapa de planejamento contempla também a elaboração de um programa de trabalho. Nos trabalhos de avaliação, o programa de trabalho deve conter as questões de auditoria formuladas, os critérios adotados, as técnicas, a natureza e a extensão dos testes necessários para identificar, analisar, avaliar e documentar as informações durante a execução do trabalho de modo a permitir a emissão de opinião.

Ainda, quando do planejamento, o avaliador deve ter em mente que a implementação modifica o desenho original das políticas, pois ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação. Além disso, são os implementadores que fazem a política e a fazem segundo suas próprias referências. Assim, deve ser investigada a autonomia decisória dos implementadores, suas condições de trabalho e suas disposições em relação à política sob avaliação (ARRETCHE, 1999).

Na fase de **execução** da avaliação, considerando tratar-se de avaliação somativa, podem ser formuladas as seguintes perguntas: Quão bem sucedido foi o programa em alcançar seus objetivos? Qual a eficácia do programa para diferentes grupos de participantes? Quais aspectos do programa foram mais eficazes? (BENNET, 2003 p. 64, 99).

Da mesma forma essa pergunta de avaliação: Há estrutura de acompanhamento e monitoramento do acesso e da permanência dos jovens beneficiários de programas de transferência de renda, no ensino médio?

Por tratar-se de impacto, o grupo tratamento deve ser formado pelos alunos inscritos no edital e beneficiados após exame formal e material dos requisitos. O grupo controle é formado pelos alunos inscritos no edital, não beneficiados por qualquer motivo formal, mas que preenchem materialmente os requisitos. Ainda, poderiam ser incluídos outros alunos no grupo controle, desde que identificado que poderiam participar do edital formal e materialmente, mas não o fizeram, por qualquer razão. Em verdade, uma versão ampla, pelo menos, ou completa do impacto do PNAES deve levar em conta que não existe apenas o auxílio permanência, mas um conjunto ações assistenciais.

Finda a etapa de execução, é necessário que seja realizada a **comunicação do resultado final da avaliação**. Devem ser relatadas as situações encontradas, as análises realizadas, as conclusões obtidas, opiniões geradas e recomendações efetuadas referentes ao objeto da auditoria.

Na avaliação, o destinatário principal é a alta administração, sem prejuízo do encaminhamento às demais partes interessadas.