

TC 002.712/2024-5

Tipo: Monitoramento.

Unidade jurisdicionada: Ministério da Educação (MEC) e Universidades federais.

Assunto: Monitoramento do atendimento do Acórdão 461/2022-TCU-Plenário, que tratou do Levantamento e proposição de novo modelo de Indicadores de Gestão e Desempenho das Universidades Federais - Indicadores da dimensão “Extensão”.

Proposta: diligências.

INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de monitoramento acerca do atendimento do [Acórdão 461/2022-TCU-Plenário](#) (peça 20), proferido no processo 026.147/2020-3, que tratou de auditoria com o objetivo de levantar e de propor um novo modelo de Indicadores de Gestão e Desempenho das Universidades Federais (“Indicadores do TCU”).

2. Em face da relevância e complexidade do tema “Indicadores das Universidades Federais”, tendo em vista a melhor eficiência da gestão processual e de modo a atingir com maior efetividade os objetivos pretendidos pela ação de controle, optou-se por desmembrar o monitoramento da deliberação em diferentes processos, cada qual tratando de aspecto ou dimensão específica.

3. Desta forma, o presente processo tem como escopo tratar especificamente de indicadores da dimensão “Extensão”.

HISTÓRICO

4. Conforme o relatório de auditoria copiado à peça 18, esta Unidade Técnica realizou auditoria operacional tendo como objeto os “Indicadores de gestão e desempenho das Universidades Públicas Federais”.

A. Sobre os “Indicadores do TCU”

5. O objetivo principal dos trabalhos foi reavaliar e propor novo modelo desses indicadores, originariamente previstos na [Decisão 408/2002-TCU-Plenário](#) (peça 5), com alterações pelo [Acórdão 1043/2006-TCU-Plenário](#) (peça 6), retificado pelo [Acórdão 254/2007-TCU-Plenário](#) (peça 6, p. 10), todos deliberados no processo TC 016.229/1999-1.

6. Anteriormente, no mesmo TC 016.229/1999-1, havia sido prolatada a [Decisão 358/2000-TCU-Plenário](#) (peça 4), acerca de levantamento de indicadores de desempenho na Fundação Universidade de Brasília (UnB) e utilização dos indicadores para estudo comparativo entre outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

7. Ainda, como antecedente ao tema, tem-se a [Decisão 543/1999-TCU-Plenário](#) (cópia à peça 3, relativa ao TC 625.083/1998-9, auditoria na então Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre).

8. Com base nesses julgados, o Tribunal vinha exigindo a disponibilização dos denominados “Indicadores do TCU” nos Relatórios de Gestão (RG) anuais das Universidades, bem como a elaboração de análise crítica dos dados no RG do Ministério da Educação/Secretaria de Educação Superior (MEC/SESU), como no exemplo de peça 7.

9. Além disso, anualmente as Universidades deveriam encaminhar os dados ao MEC, via Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), módulo [Rede Federal/Relatórios/Educação Superior/Relatório de Indicadores do TCU](#).

10. Atualmente, os dados do SIMEC são publicizados na [Plataforma Universidade 360°](#), gerida pelo MEC:

Índice	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
UNIFED	34,31	38,99	60,77	63,27	79,74	42,99	88,90
UFPA	40,20	38,88	30,00	48,43	32,89	47,99	38,00
UFPAZ	44,08	53,27	43,30	43,51	42,15	38,14	59,70
UFPAE	38,79	44,14	45,11	48,37	54,10	42,78	58,71
UFPAO	58,58	48,92	50,90	57,15	63,28	67,47	37,99
UNIFESP	68,54	66,77	62,19	67,11	65,30	62,51	54,82
UFPAQ	65,43	67,42	71,29	72,77	72,83	64,87	53,46
UFPAJ	61,48	59,75	65,41	45,00	59,42	56,09	53,32
UNIFESP	53,96	28,63	45,73	50,00	58,36	57,14	51,29
UNIFPA	59,62	59,03	59,08	69,87	49,24	66,00	31,00
UNIFESP	43,56	54,67	36,40	16,10	12,84	10,09	48,15
UFPA	55,67	50,90	54,60	46,10	49,62	47,22	46,20
UFPA	38,54	48,00	49,42	43,81	54,64	33,24	48,09
UFPA	51,10	47,22	50,00	48,95	45,94	49,43	47,01
UFPA	52,79	50,90	57,28	66,62	59,21	57,60	46,30
UFPA	47,04	47,14	49,70	49,18	47,71	46,78	45,79
Total	43,88	45,42	46,66	44,28	45,87	41,37	38,31

11. Em conjunto com a SESU e a Controladoria-Geral da União (CGU), o TCU elaborou a cartilha “[Orientações para o cálculo dos Indicadores de Gestão](#)”, cuja última versão é de 2010. Nesse documento consta o seguinte trecho a respeito das atividades de extensão (peça 8, grifos inseridos):

OBSERVAÇÃO: PARÂMETROS REFERENTES A ATIVIDADES DE EXTENSÃO E ESPECIALIZAÇÃO

No conjunto mínimo fixado pela Decisão no TCU, não há indicadores que explicitamente contemplem as atividades de extensão e especialização. Como essas ações podem ser bastante heterogêneas nas diferentes IFES, é recomendável que, a critério da instituição, esse conjunto proposto pelo TCU seja acrescido de alguns indicadores (até dois ou três) que reflitam tais atividades. Os indicadores acrescidos poderão vir a ser considerados na etapa de avaliação e aprimoramento do conjunto de indicadores do TCU, com vistas a sua possível inclusão no conjunto atualmente válido.

Nesse sentido, é importante que os indicadores adicionais propostos sejam passíveis de apuração e verificação, sejam comparáveis e reflitam com confiabilidade aspectos da realidade acadêmica, especialmente quanto a atividades de extensão e especialização.

12. Por fim, sobre os denominados “Indicadores do TCU”, esta Diretoria Técnica avalia que esse “carimbo” pode já não ser mais adequado. Embora na época das ações originárias tenha sido muito importante que o Tribunal tenha estabelecido o modelo, parece que com o passar do tempo a sistemática passou a ser vista como um mero “levantamento de dados para enviar ao TCU”.

13. Assim, pode ter-se perdido o objetivo central das deliberações, que visava, antes de tudo, a melhoria do ensino superior a partir da avaliação de elementos relevantes, confiáveis e sistematizados.

14. Contudo, na maioria das vezes o procedimento tornou-se meramente burocratizado e desvinculado de qualquer análise crítica que pudesse direcionar reflexões e aperfeiçoamentos.

15. Tampouco houve a consolidação e transparência dos dados dos indicadores em ferramenta informatizada, de acesso público.

16. Como se sabe, a sociedade brasileira demanda cada vez mais, com razão, informações acerca do planejamento, objetivos, resultados e impactos da atuação do poder público, e as Universidades federais não podem, por sua relevância e até como forma de servirem de paradigma aos demais órgãos, deixar de atender aos anseios dos cidadãos.

17. Assim, os “Indicadores do TCU” não servem apenas a esta Corte de Contas, mas devem ser vistos como instrumentos da/para a sociedade, as Universidades, o MEC, o ensino superior, os poderes, os pesquisadores, os demais órgãos de controle, etc.

18. Por outro lado, não se pode desmerecer que o “carimbo” do TCU no tema tem o condão de valorizar os indicadores, o que também é um benefício da atuação do Tribunal.

19. De todo modo, espera-se que, com o amadurecimento da questão, os indicadores deixem de ser vistos como simples “obrigação” e sirvam, de fato e com efeitos concretos, à melhoria do ensino

superior.

B. Resultados da auditoria

20. Após a coleta de elementos (documentos, respostas a questionários, entrevistas, etc), em especial os copiados às peças 9-17, foi elaborado pela equipe da fiscalização ora monitorada o relatório de auditoria de peça 18.

21. Como resultado dos trabalhos, foi proferido o [Acórdão 461/2022-TCU-Plenário](#), assim exposto, no que importa (peça 20, grifos inseridos):

9.1. tornar insubsistente a exigência de inclusão em relatórios de gestão dos indicadores de gestão e desempenho constantes dos subitens 9.1.2.3. (número de alunos tempo integral/número de funcionários equivalentes), 9.1.2.4. (número de funcionários equivalentes/número de professores equivalentes); 9.1.2.5. (Grau de Participação Estudantil) e 9.1.2.7. (Conceito Capes) do Acórdão 1043/2006-TCU-Plenário e 9.1 do Acórdão 2167/2006-TCU-Plenário, com fundamento no subitem 63.3 do Anexo da Portaria Segecex 27/2009;

9.2. manter os seguintes indicadores, previstos pelo Acórdão 1043/2006-TCU-Plenário, com a respectiva fórmula de cálculo, até que sejam substituídos por nova metodologia: custo corrente/número de alunos equivalentes; número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes; Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG); Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD) , e Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) (subitens 9.1.1.1., 9.1.2.2., 9.1.2.6., 9.1.2.8. e 9.1.2.9. do Acórdão 1043/2006-TCU-Plenário);

9.3. determinar à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e com base no art. 6º, no art. 7º, §§3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, que elabore plano de ação, no prazo de 180 (noventa) dias, com vistas aos seguintes objetivos:

9.3.1. desenvolvimento de estudos técnicos, com indicadores de gestão e desempenho e suas respectivas métricas e metodologias de cálculo, em relação às áreas prioritárias de atuação das Ifes, com base em sugestão apresentada no Apêndice VI do relatório de fiscalização, que inclui a alteração dos subitens 9.1.1.1, 9.1.2.2, 9.1.2.6, 9.1.2.8 e 9.1.2.9 do Acórdão 1043/2006-TCU-Plenário, sem prejuízo de outros indicadores necessários para o processo de supervisão da rede federal, em articulação com as universidades federais, bem como justificativas para a impossibilidade de adoção de alguns dos indicadores propostos;

9.3.2. desenvolvimento de estratégia detalhada de obtenção, organização e tratamento dos dados necessários para alimentar de forma suficiente e adequada os indicadores previstos na legislação e aqueles recomendados no relatório e voto que acompanham o presente acórdão, ou justifique a impossibilidade de alcançar esse objetivo em casos específicos;

22. O Ministério da Educação (MEC) foi notificado da deliberação conforme peças 21-22.

23. Às peças 23-25, o MEC apresentou informações sobre as medidas que estavam sendo adotadas ou previstas para dar cumprimento aos comandos do Tribunal, bem como solicitou prorrogação de prazo.

24. O pedido de prorrogação de prazo para atendimento do Acórdão foi assim analisado na instrução copiada à peça 26:

24. Contabilizando o acréscimo do prazo de 180 dias, **pode ser estimada a conclusão das atividades, com a definição da cesta de indicadores de gestão e desempenho, para o mês de março/2025.**

25. **É imperioso reconhecer que a construção de indicadores para a rede federal implica processos de análise aprofundados, de discussão com o meio acadêmico, contando com a participação ampla das universidades, em todas as vertentes do tripé ensino-pesquisa-extensão, acrescentadas as perspectivas de inovação, internacionalização, políticas de assistência estudantil, políticas de democratização de acesso e outras políticas/programas que integram o universo acadêmico.**

26. **A metodologia para a obtenção dos dados de suporte aos indicadores a serem definidos deve ser muito bem detalhada de forma a isolar variáveis que possam distorcer a comparabilidade, dadas as nuances das IFES relacionadas a vocações acadêmicas, estágios de maturação, estrutura**

(por exemplo se possui ou não hospital universitário) e outros elementos.

27. Assinala-se, para ilustrar a complexidade da construção de indicadores, que a avaliação dos denominados “indicadores TCU” empreendida pela Coordenação-Geral de Planejamento Acadêmico, Pesquisa e Inovação (DIFES/SESu) apontou diversas críticas, por inconsistências de metodologias empregadas e, em especial, por falta de vinculação a eventuais metas governamentais (peça 236).

28. Além disso, **faz-se necessário examinar as correlações entre os indicadores estudados e entre esses e os demais já existentes, a exemplo dos utilizados no acompanhamento do PNE** (Plano Nacional de Educação), o qual deverá ser atualizado para um novo período, visto que se esgota em 2024. Uma das constatações, nesse ínterim, da fiscalização do Tribunal foi a falta de acompanhamento do PNE relativo à educação superior, apesar da previsão de metas e indicadores.

29. **É preciso ainda considerar a complexidade dos sistemas a serem utilizados para a obtenção de dados**, conforme descrito na NT 50/2022 [peça 25].

30. Além dos sistemas centralizados e padronizados, como apontado no relatório de fiscalização, **boa parte dos dados e informações necessários para a construção de indicadores relativos às áreas finalísticas está dispersa em sistemas acadêmicos e gerenciais das universidades**, tornando premente empreender protocolos de interoperabilidade e convergência de fluxos de dados para a elaboração de indicadores sistêmicos.

31. **Toda a complexidade do tema está assentada no aprofundado relatório de fiscalização. No apêndice VI do relatório da equipe (peça 249, p. 61-66), constam 27 indicadores sugeridos para o estudo**, distribuídos em diversas áreas.

32. Conforme o pronunciamento de peça 251, de autoria do titular da 4ª Diretoria Técnica da AudEducação, o tema é tão amplo que Grupo de Trabalho do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (FORPLAD) levantou mais de uma centena de possíveis indicadores (peça 239). No entanto, a diversidade das instituições impediu que a proposta fosse validada internamente.

25. A prorrogação solicitada pelo MEC foi autorizada pelo Acórdão 1712/2023-TCU-Plenário (peça 27), notificado ao Ministério conforme peças 28-29.

EXAME TÉCNICO

26. Como antes mencionado, estes autos cuidarão de monitorar o Acórdão 461/2022-TCU-Plenário (peça 20) tão somente em relação aos indicadores da dimensão “Extensão” sugeridos pela equipe de auditoria no relatório de peça 18.

C. Da diversidade de indicadores da Extensão

27. Destaca-se a elaboração colaborativa da proposta de indicadores, mediante a participação do MEC e de especialistas da área, notadamente os Pró-reitores de Extensão, ouvidos por meio do Colégio de Pró-reitores de Extensão das IFES ([COEX](#)), instância da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior ([ANDIFES](#)), e do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras ([FORPROEX](#)), entidade de participação mais ampla, mas bastante próxima ao COEX.

28. Nesse aspecto, na peça 16 foi juntado relatório elaborado por comissão do COEX, tecendo-se importantes comentários quanto ao presente assunto.

29. Referida comissão, orientando-se pelas 5 dimensões estabelecidas pelo FORPROEX para a avaliação, quais sejam a Política de Gestão (PG), Infraestrutura (Infra), Plano Acadêmico (PA), Relação Universidade Sociedade (RUS) e Produção Acadêmica (Prod), desencadeou processo de elaboração e sistematização dos elementos constitutivos de cada indicador, cujos resultados foram apresentados ao TCU, conforme peça 16, p. 6-7:

Dimensão	Descrição	Objetivo	Dimensão de Desempenho/Subdimensão	Fórmula
Infra	Recursos do orçamento anual público, na Ação 20GK, destinado para extensão em relação ao fomento as ações de	Avaliar a proporcionalidade dos recursos recebidos do MEC na Ação 20GK	Economicidade / Quantidade de recursos	= Orçamento destinado exclusivamente para Extensão (Ação 20GK) / N° anual de ações de extensão ativas (em andamento)

Dimensão	Descrição	Objetivo	Dimensão de Desempenho/Subdimensão	Fórmula
	extensão	destinados a extensão em relação ao total de ações de extensão fomentadas		fomentadas pela Pró-Reitoria de Extensão
PA	Estrutura de pessoal para gestão da extensão	Avaliar a proporcionalidade das ações de extensão em relação ao quantitativo de servidores (técnico-administrativos) do quadro permanente da Pró-Reitoria de Extensão	Eficiência / Produtividade	No numerador incluir apenas o valor recebido do MEC na Ação 20GK
Infra	Proporção de estudantes de graduação envolvidos em extensão	Avaliar o nível de participação de estudantes em ações de extensão	Eficácia / Cobertura	destinado a extensão, ou seja, NÃO incluir valores recebidos de emendas parlamentares).
RUS	Público diretamente alcançado por programas e projetos	Identificar o alcance dos programas e projetos de extensão junto à comunidade externa	(1) Eficácia / Cobertura ou (2) Eficácia / Quantidade ou Volume	= N° total de pessoas diretamente atendidas por programas e projetos de extensão no ano / N° total de programas e projetos ativos (em andamento) no ano No numerador o total de público diretamente atendido pelos programas e projetos. Informação extraída dos relatórios. No denominador o total de programas e projetos de extensão registrados que estão ativos no ano.
Prod	Ações de extensão desenvolvidas em relação ao total de alunos da IES	Avaliar o nível de oferta de vagas nas ações de extensão (programas, projetos, cursos, eventos e prestação de serviço) relativamente ao total de alunos de graduação da IES	Eficiência/ Produtividade	= N° anual de ações de extensão ativas (em andamento) / Número total de alunos de graduação da IFES No numerador incluir todas as modalidades de ação de extensão, ou seja, programas, projetos, cursos, eventos e prestação de serviço, desenvolvidas no ano.

30. No mesmo relatório, a comissão do COEX pondera o seguinte (peça 16, p. 8, grifos inseridos):

Desse modo, **ao se construir indicadores para a extensão universitária, é necessário pensar sobre os reais motivos que levam a instituição a desenvolver esta tarefa, no sentido de se ter clareza sobre quais são os fins do processo de avaliação que levará em conta esses indicadores. Não dá pra pensar na definição de indicadores, sem considerar a interface entre as três dimensões que representam os pilares que sustentam as Universidades.** Nessa perspectiva, as **ações de extensão se concretizam efetivamente se vinculadas aos processos de Ensino e de Pesquisa.** Vale destacar a **necessidade de um constante diálogo da universidade com os demais setores da sociedade, para o alinhamento das ações com as demandas da comunidade,** no sentido de fortalecer o relacionamento entre universidade e esses setores. Nesse sentido, os efeitos das políticas públicas serão identificados como o reflexo das ações realizadas pela instituição. É necessário considerar, também, a importância da formação de parcerias, no sentido de fortalecer a atuação da universidade junto aos três setores da sociedade, de modo que as intervenções possam se

alinhar aos demais serviços pertencentes às políticas públicas, e, ao mesmo tempo, contribuir para a criação ou a evolução dessas políticas. **A definição desses indicadores retrata a relevância social da extensão como parte de um processo formativo articulador do Ensino e a Pesquisa.** Esta condição é imprescindível para se avançar no desenvolvimento e implantação de processos de avaliação da extensão e, posteriormente, na definição de outros indicadores necessários ao desenvolvimento e fortalecimento das nossas ações, no diálogo com as comunidades. Seguindo nessa mesma lógica, observemos o seguinte: o Ensino possui processos definidos de avaliação, com critérios estabelecidos para a analisar a Graduação, observando-se, por exemplo, a qualificação do corpo docente, os produtos gerados pelos estudantes. A pesquisa, por sua vez, vincula-se aos processos desencadeados no Ensino, ao nível de graduação e, principalmente, de pós-graduação, e possui indicadores consolidados, como, por exemplo, o Qualis, que avalia a produção científica. Entretanto, **há que se ressaltar, a importância da correlação entre dados quantitativos e qualitativos no que se refere à produção de indicadores a serem utilizados como forma de monitoramento e avaliação dos processos desenvolvidos na atividade acadêmica extensionista. À resultante numérica, deve-se perseguir associar elementos que indiquem níveis de satisfação, de acesso a direitos e condições de vida cujos impactos impliquem transformações no território, nas pessoas envolvidas no processo, enfim questões de ordem subjetivas, em geral, difíceis de serem quantificadas.** Nesse contexto avaliativo os dados devem ser mais que indicadores numéricos das atividades de extensão, pois estas se caracterizam por reafirmar a produção de conhecimento relacionada à vida social. Há nas relações e nos processos propiciados pela extensão universitária o estabelecimento de vínculos que devem ser considerados, visto que expressam, independentemente de seus resultados quantitativos, a realização da função social da universidade pública. **Estabelecer parâmetros que possam ser aplicados às ações de extensão é necessário. Entretanto, nesse caminho, é preciso considerar a peculiaridade na obtenção de resultados que devem considerar as especificidades dos universos que são avaliados e os objetivos pretendidos que se ancoram nas diretrizes da extensão universitária.** Nesse sentido, podemos dizer que as avaliações são, antes de tudo, processos de aprendizagem que, de maneira geral, servem como retroalimentação das práticas acadêmicas, seja no ensino, na pesquisa ou na extensão. Pela complexidade que abordam não podem ser submetidas a processos padronizados, mas relacionarem-se ao contexto social e histórico em que se realizam. É a partir das avaliações realizadas que as instituições identificam os pontos que precisam ser melhorados e aqueles que devem ser reforçados, estabelecendo-se um fluxo de melhoria contínua em busca da materialidade da construção democrática do conhecimento, do caráter público da universidade.

A criação de indicadores para a extensão, permitirá a essa dimensão uma base de referência no planejamento institucional para se inserir e participar com mais propriedade das discussões que definem o futuro institucional. Nesse caso, entendemos que os indicadores poderão ser utilizados de acordo com as particularidades de cada instituição, de modo que ela possa atingir seus objetivos.

Por fim, **há que se considerar a extensão como parte da avaliação institucional, para o seu fortalecimento e reconhecimento social.** Os indicadores sugerem eficiência e efetividade acadêmica e apontam novos caminhos para a atuação da extensão, uma vez que amplia sua contribuição no processo de desenvolvimento das nossas instituições. Além disso, **servirão como parâmetro para identificar em que medida as ações de extensão estão sendo efetivas e provocam mudanças positivas tanto nas pessoas, como em prol do desenvolvimento regional e nacional e por disseminar conhecimentos que contribuem para o desenvolvimento de políticas que contribuam para o exercício pleno da cidadania.**

31. As contribuições também foram apresentadas mediante questionários eletrônicos encaminhados a todas as universidades (peças 11-12).

32. Outra fonte relevante para a reflexão sobre o assunto foi o documento elaborado por grupo de trabalho do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior ([FORPLAD/ANDIFES](#)) e que contém um rol de 16 indicadores da extensão (peça 15, p. 4-20).

33. Por fim, o documento Indicadores Brasileiros de Extensão ([IBEU](#)) foi um importante subsídio para os trabalhos do TCU. No IBEU são apresentados 16 objetivos estratégicos e algumas dezenas de indicadores, “resultados de um pensamento e uma construção coletiva, que devem ser

entendidos não como algo acabado, mas parte de um processo contínuo de pensar a avaliação da extensão e que necessariamente deverá demandar novos passos” (peça 30, p. 29).

34. Os indicadores mencionados no IBEU foram distribuídos nas cinco dimensões anteriormente citadas: Política de Gestão (PG, com 13 indicadores), Infraestrutura (Infra, 8 indicadores), Plano Acadêmico (PA, 9 indicadores), Relação Universidade Sociedade (RUS, 8 indicadores) e Produção Acadêmica (Prod, 9 indicadores) – peça 30, p. 17-23.

D. Da proposta da equipe de auditoria para os indicadores da Extensão

35. Diante desse vasto conjunto de estudos, procurando estabelecer um cesto de indicadores relevantes e consensualizados, no relatório de peça 18, p. 28, a equipe de auditoria propôs estabelecer oito indicadores:

Extensão	Indicador proposto/existente	O que pretende medir	Previsão Legal
1	Quantidade anual de atividades de extensão, por modalidade	Acompanhar os tipos de atividades de extensão desenvolvidas pela Ifes	Art. 8º, da Resolução CNE/CES 7/2018
2	Público (diretamente) beneficiado por atividades de extensão, por modalidade, desenvolvidas no ano pela Ifes	Avaliar efetividade, a partir de quantitativo de pessoas diretamente atendidas em atividades de extensão, por modalidade	Art. 15, parágrafo único, da Resolução CNE/CES 7/2018
3	Número de Professores da Rede Pública atendidos por Programas e Projetos de Formação Continuada	Avaliar esforço das Ifes em ações de extensão voltadas à qualificação de docentes da educação básica	Art. 15, parágrafo único, da Resolução CNE/CES 7/2018
4	Quantitativo de pessoas atendidas com atividades de extensão no ano em relação ao total de matrículas de graduação da Ifes	Avaliar esforço de atividades de extensão em relação ao total de alunos da Ifes	Art. 15 e art. 16 da Resolução CNE/CES 7/2018
5	Número (percentual) de estudantes envolvidos em atividades de extensão	Avaliar envolvimento de estudantes em atividades de extensão	Art. 4º e art. 12, da Resolução CNE/CES 7/2018
6	Percentual (taxa) de docentes envolvidos em atividades de extensão	Avaliar envolvimento de docentes em atividades de extensão	Art. 12, inciso III, e art. 18, da Resolução CNE/CES 7/2018
7	Total de técnicos envolvidos em atividades de extensão	Avaliar quantitativo de profissionais/técnicos envolvidos em atividades de extensão	Art. 18, da Resolução CNE/CES 7/2018
8	Percentual de recursos do orçamento anual destinado às atividades de extensão	Avaliar montante de recursos do orçamento anual investido em atividades de extensão	Art. 13, inciso VI, da Resolução CNE/CES 7/2018; Art. 207 da CF/1988 (autonomia de gestão financeira das Ifes).

36. A proposta foi fundamentada nestes termos (peça 18, p. 27, grifos inseridos):

187. **Quanto à área de extensão, a estratégia 12.7 do PNE visa a assegurar que, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação sejam destinados a programas e projetos de extensão** universitária, direcionados, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social.

188. Em que pese a previsão do PNE, **ainda não há indicadores de acompanhamento das ações de extensão** por parte da Sesu/MEC [peça 9, p.2-3].

189. Em resposta à pesquisa [peça 14, p. 32], no curso dos trabalhos de fiscalização, **90% das universidades federais informaram que os registros das atividades de extensão estão de acordo com as modalidades previstas na Resolução CNE/CES 7/2018** (programas, projetos, cursos e oficinas, eventos, prestação de serviços à comunidade). O registro e o controle das informações sobre ações de extensão (modalidades de extensão e carga horária) é promovido por meio de sistemas próprios das instituições.

190. A resposta das universidades federais demonstra que **há utilização de indicadores relativos a ações, programas, projetos ou eventos de extensão**, bem como de bolsas financeiras de extensão concedidas a estudantes [peça 14, p. 31].

191. **As universidades federais sugerem, como principais indicadores da área de extensão,**

dois indicadores de efetividade (quantitativo de pessoas atendidas pelas ações de extensão e relação entre as ações de extensão desenvolvidas e o total de alunos da Ifes) e dois indicadores relativos a insumos (estrutura de pessoal para gestão da extensão; e recursos do orçamento anual público - Ação 20GK, destinado para o fomento às ações de extensão - [peça 14, p. 32].

192. Além de sugestões das universidades federais, **o Colégio de Pró-Reitores de Extensão das Ifes (Coex), que integra os fóruns específicos da Andifes, em reuniões com a equipe no curso dos trabalhos de fiscalização, indicou sugestões de indicadores para a área de extensão [peça 16].**

193. Desta forma, observa-se que **a rede de universidades federais, por meio de órgãos colegiados, aponta possíveis indicadores a serem adotados na área de extensão, em especial, indicadores que descrevam as ações realizadas, como quantitativo de ações de extensão e público beneficiado [peça 16, p. 6-7].**

37. No “Apêndice VI - Sugestões de indicadores” do relatório de auditoria há melhor detalhamento da proposta (peça 18, p. 65-66):

Extensão	Indicador proposto/existente	O que pretende medir	Previsão Legal	Disponibilidade das informações	Métrica
1	Quantidade anual de atividades de extensão, por modalidade	Acompanhar os tipos de atividades de extensão desenvolvidas pela Ifes	Art. 8º, da Resolução CNE/CES 7/2018	Sistemas acadêmicos	Quantitativo de atividades de extensão
2	Público (diretamente) beneficiado por atividades de extensão, por modalidade, desenvolvidas no ano pela Ifes	Avaliar efetividade, a partir de quantitativo de pessoas diretamente atendidas em atividades de extensão, por modalidade	Art. 15, parágrafo único, da Resolução CNE/CES 7/2018	Sistemas acadêmicos	Quantitativo de pessoas atendidas com atividades de extensão, por modalidade no ano
3	Número de Professores da Rede Pública atendidos por Programas e Projetos de Formação Continuada	Avaliar esforço das Ifes em ações de extensão voltadas à qualificação de docentes da educação básica	Art. 15, parágrafo único, da Resolução CNE/CES 7/2018	Sistemas acadêmicos	Quantitativo de professores da rede pública atendidos com atividades de extensão
4	Quantitativo de pessoas atendidas com atividades de extensão no ano em relação ao total de matrículas de graduação da Ifes	Avaliar esforço de atividades de extensão em relação ao total de alunos da Ifes	Art. 15 e art. 16 da Resolução CNE/CES 7/2018	Sistemas acadêmicos	(Quantitativo de pessoas atendidas com atividades de extensão, por modalidade no ano/Número de estudantes de graduação matriculados na Ifes) x 100
5	Número (percentual) de estudantes envolvidos em atividades de extensão	Avaliar envolvimento de estudantes em atividades de extensão	Art. 4º e art. 12, da Resolução CNE/CES 7/2018	Sistemas acadêmicos	[Número de estudantes de graduação (presencial e EAD) envolvidos em ações de extensão/Número total de estudantes da graduação da IES (presencial e EAD)] x100

Extensão	Indicador proposto/existente	O que pretende medir	Previsão Legal	Disponibilidade das informações	Métrica
6	Percentual (taxa) de docentes envolvidos em atividades extensão	Avaliar envolvimento de docentes em atividades de extensão	Art. 12, inciso III, e art. 18, da Resolução CNE/CES 7/2018	Sistemas acadêmicos	(Número de docentes da IES envolvidos em ações de extensão/Número total de docentes da IES) x100
7	Total de técnicos envolvidos em atividades de extensão	Avaliar quantitativo de profissionais/técnicos envolvidos em atividades de extensão	Art. 18, da Resolução CNE/CES 7/2018	Sistemas acadêmicos	(Número de técnicas da Ifes envolvidos em ações de extensão/Número total de técnicos da Ifes) x100
8	Percentual de recursos do orçamento anual destinado às atividades de extensão	Avaliar montante de recursos do orçamento anual investido em atividades de extensão	Art. 13, inciso VI, da Resolução CNE/CES 7/2018; Art. 207 da CF/1988 (autonomia de gestão financeira das Ifes)	Sistemas acadêmicos	(Orçamento anual executado em atividades de extensão/Orçamento total anual da Ifes) x 100

E. Sobre a necessidade de validação dos indicadores propostos

38. Em recente interlocução do Diretor da 4ª Diretoria Técnica desta AudEducação com a Coordenação Nacional do COEX/ANDIFES, foi indicado que os oito indicadores propostos na auditoria do Tribunal vêm sendo adotados pelo conjunto de todas as Universidades federais, com pequenas ressalvas, a exemplo de instituições que não possuem cursos de licenciatura ou com vocação bastante específica, como apenas com cursos na área de saúde, o que pode impactar em parte dos indicadores sugeridos.

39. De todo modo, já há um grande avanço e amadurecimento em relação ao assunto.

40. Como visto, a pluralidade e complexidade das IFES e das ações por elas desenvolvidas, com atuação nas mais diversas áreas extensionistas, podendo-se citar as de caráter educativo, artístico, social, desportivo, cultural, científico, tecnológico, tende a oportunizar dezenas de modelos de indicadores.

41. Contudo, não é pretensão desta Unidade Técnica reconhecer, validar e acompanhar um grande conjunto de indicadores.

42. Pelo contrário, a expectativa é compor um “cesto”, menor que uma dezena, desde que sejam atendidos estes critérios:

42.1. **Consensualização:** para que o TCU tenha um grupo de indicadores que mereçam ser analisados, de modo a permitir acompanhamento de séries históricas e comparação naquilo que for adequado, com outras instituições, é preciso que o MEC e todas as 69 Universidades federais os reconheçam;

42.2. **Relevância:** o indicador deve ser considerado como importante para os objetivos e a missão das Universidades, na dimensão da Extensão;

42.3. **Confiabilidade/fidedignidade:** a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados;

42.4. **Transparência:** os resultados devem ser levantados e publicizados a qualquer cidadão, garantindo-se a ampla transparência dos seus resultados e permitindo a utilização pela sociedade, pesquisadores, tomadores de decisão, formuladores de políticas públicas, órgãos de controle,

etc;

42.5. **Anualidade e Tempestividade:** deve ser possível que os dados sejam levantados por ano de referência, independentemente dos ciclos acadêmicos e de eventuais eventos (p.e., greves, pandemias, etc) que impactam nos resultados, cujas excepcionalidades devem ser levadas em conta pelo analista da informação. Além disso, é importante que os resultados estejam disponíveis em prazo adequado em relação ao período a que se referem;

43. Além disso, como todo bom indicador, espera-se que contenham as características de Representatividade, Homogeneidade, Praticidade, Validade, Independência, Seletividade, Simplicidade, Cobertura e Economicidade, previstos no documento [“Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos”](#) do TCU.

44. Nesse quadro, será proposto realizar diligências visando legitimar os indicadores propostos pela equipe de auditoria, a partir dos quais o Tribunal priorizará suas análises.

45. É importante desde já deixar claro que não se pretende retomar a discussão quanto à priorização dos oito indicadores indicados no “Apêndice VI - Sugestões de indicadores” do relatório de peça 18, p. 65-66, em detrimento de outros, sob risco de reiniciar análises já empreendidas quando da auditoria, num potencial ciclo infundável e ineficiente.

46. Eventualmente, um ou outro indicador dos oito propostos poderá ser afastado do rol, mas não se avalia como adequado a inserção de novos, ao menos nesse estágio dos trabalhos. Ao decorrer dos anos, se houver alterações no quadro e após amadurecimentos, conforme abaixo, o conjunto de indicadores poderá ser revisado.

47. Sobre esse aspecto, além das considerações de todas as 69 Universidades federais, esperando haver consenso, será importante chamar à participação o MEC e o COEX/ANDIFES.

F. Da necessidade de contínuo amadurecimento e aperfeiçoamento do assunto

48. Como se viu anteriormente, são antigas as reflexões sobre os indicadores das Universidades, de forma geral, e da extensão, de forma específica ao que se avalia.

49. Há uma série de ponderações, quase todas relevantes, que indicam que o tema ainda precisa ser amadurecido.

50. Nesse contexto, o Tribunal deve ser sensível e não estabelecer de forma definitiva o modelo dos indicadores. Ao contrário, de forma colaborativa e considerando sua missão de aperfeiçoar a Administração Pública em benefício da sociedade, deve vislumbrar que será necessário, em médio/longo prazo, acompanhar a questão e, conforme o caso, proceder a ajustes.

51. Um dos pontos que se avalia como importante é acerca da disponibilidade de dados sobre as ações extensionistas.

52. Como consta no relatório de peça 18, há dificuldades para obtenção de informações nos sistemas de informações das Universidades federais, mormente levando em conta que não há uniformização de ferramentas, conceitos e processos de trabalho, o que dificulta a consolidação e análise dos dados.

53. Além disso, a equipe de auditoria registrou que no âmbito do Censo da Educação Superior (CENSUP), de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), “praticamente nenhuma informação é demandada no que diz respeito à extensão universitária” e que “no Censo em andamento, 2021, a única informação solicitada que diz respeito à extensão, se o docente atua ou não na extensão, encontra-se no módulo relativo aos docentes, e aparece como uma entre oito possíveis atuações dos mesmos” (peça 18, p. 34).

54. Sabe-se que a coleta de dados tem um custo elevado para a Administração Pública. Nas universidades, muitas vezes as informações são coletadas de forma manual, mediante o preenchimento de planilhas.

55. É preciso existir um modelo automatizado de coleta dos dados, minimizando esforços dos gestores e servidores das instituições e com melhor custo-benefício do procedimento, sob risco de tornar inviável e contraproducente a definição dos indicadores e o acompanhamento de resultados.

56. A contribuição do FORPROEX/COEX nesse aspecto será essencial. Veja-se na página da Rede Nacional de Extensão ([RENEX](#)), já existe um Censo da Extensão Universitária – ano base 2022 (peça 31), inclusive com [painel de informações](#):



57. Como consta em [página da web](#), um dos objetivos do FORPROEX com o Censo da Extensão foi atuar conjuntamente com o MEC na construção de políticas públicas de orçamentação da extensão em universidades e institutos federais.

58. Ainda, é registrado que para o presidente do FORPROEX, professor Helder Eterno, o preenchimento por todas as instituições seria fundamental para que se tivesse um panorama real das ações realizadas em todo o País: “A participação das instituições será importante para que tracemos políticas públicas conjuntas de fomento à extensão nos institutos federais e nas universidades públicas (estaduais, municipais e federais)”, destaca Helder.

59. Para tanto, disponibilizou-se formulário a ser preenchido pelas entidades. A construção do formulário teve como referência os indicadores propostos pelo [Acórdão 461/2022-TCU-Plenário](#) (peça 20), que foram debatidos nos encontros nacionais do FORPROEX, com a presença das instituições participantes.

60. Acerca da questão, rememora-se que a curricularização da extensão nos cursos de graduação é uma das estratégias (12.7) da meta 12 do vigente [Plano Nacional de Educação](#), sendo essencial dispor de dados que permitem a avaliação da implementação das ações.

61. A qualidade, padronização, tempestividade e transparência das informações permitirá não só a análise por parte do MEC, das IFES ou dos demais órgãos, como também por pesquisadores e pela sociedade civil, ampliando reflexões, debates e melhorias.

62. Dito isto, consigna-se que um dos pontos a serem futuramente aperfeiçoados é quanto à inserção da dimensão Extensão no CENSUP, institucionalizando a sistemática, sob responsabilidade e liderança estratégica do MEC e com o apoio e alinhamento com o INEP e as Universidades federais.

63. Outra abordagem que merece ser anotada para aprimoramentos é a disponibilização dos dados em ferramentas de transparência ativa, especialmente em Dados Abertos (<https://dados.gov.br/home>), painéis interativos (como o antes citado [painel do Censo da Extensão Universitária](#) ou a [Plataforma Universidade 360º](#)) e relatórios anuais.

64. Cada uma dessas modalidades de transparência possui suas próprias características e objetivos, como granularidade dos dados, análises gerenciais, possibilidade de downloads, registros de observações e análises, etc, mas todos são úteis e tenderão à contínua melhoria da questão.

65. O relatório anual, por exemplo, permitirá reflexões, análises críticas e encaminhamentos no âmbito de cada universidade sobre a Extensão, registrando historicamente a situação, as dificuldades, as oportunidades de melhoria.

66. Além disso, pode ser usado como instrumento de divulgação das ações junto à comunidade acadêmica e formadores de opinião (imprensa, parlamentares, chefes de poder, etc), o que sempre pode ser importante para o fortalecimento da área.

67. Ao mesmo tempo, o relatório anual da extensão pode servir como base para a inserção de informações no [Relatório de Gestão \(RG, na forma de Relato Integrado\)](#) que cada Universidade deve elaborar anualmente como forma de prestação de contas à sociedade e nos termos de normativos do TCU.

68. Ou seja, um relatório setorial da extensão, atualmente opcional, pode minimizar os esforços quanto ao RG, de caráter obrigatório. Poderá haver um custo inicial para produzir o documento, mas a experiência demonstra que os trabalhos se simplificam a cada ano que a atividade é realizada, conforme a rotina é interiorizada e os fluxos são melhorados.

69. Atualmente, não há certeza se as Universidades elaboram alguma espécie de relatório anual da extensão, mas até para a coleta de boas práticas será proposto realizar diligência nesse sentido.

70. Voltando ao Relatório de Gestão anual, exigido pelo TCU, tem-se que outra oportunidade de melhoria, interna, pode ser estabelecer a inserção de capítulo setorial no RG sobre o tema, consoante o § 2º do art. 5º da [IN-TCU 84/2020](#), que prevê que a prestação de contas de órgãos de um mesmo segmento ou de natureza similar poderá ser adaptada, com vistas a melhorar a comparabilidade, a transparência, a qualidade e a relevância das informações divulgadas – salientando-se que atualmente muitos RGs já contam com boas informações sobre a Extensão, mas de forma não padronizada.

71. Outro aspecto, importantíssimo, que merecerá atenção no momento oportuno, é quanto à inserção/alinhamento da Extensão com os demais planos e planejamentos estratégicos, em especial o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (em fase de discussão) e o Plano Plurianual 2024-2027 (PPA, [Lei 14.802/2024](#)).

72. No mesmo sentido, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e a Avaliação Institucional de cada Universidade federal poderão ser objetos de exames aprofundados.

73. Como se observa, há muitas ações que podem ser desenvolvidas. A diretriz estabelecida pela 4ª Diretoria Técnica desta AudEducação é atuar sempre com o intuito de colaborar com as Universidades e aperfeiçoar, especificamente *in casu*, a dimensão Extensão.

74. Para tanto, poderá ser retomada a intenção estabelecida no item 8.3 da [Decisão 408/2002-TCU-Plenário](#) (peça 5), acerca da constituição de instância para tratar dos indicadores da Extensão, bem como estabelecer plano de ação e metas com vistas a aprimorá-los.

75. Tal instância também poderá elaborar cartilha orientativa (como as “[Orientações para o cálculo dos Indicadores de Gestão](#)”, à peça 8), realizar eventos (encontros, webinários, etc), difundir boas práticas, etc.

76. Evidentemente, espera-se que os indicadores sejam utilizados como meios confiáveis para acompanhar e avaliar o andamento das ações extensionistas, de modo a verificar se a estratégia de atuação está sendo bem-sucedida e se está fornecendo ao meio acadêmico e à sociedade os resultados esperados.

77. Assim, é importante o estabelecimento de objetivos, metas, ações e direcionadores da dimensão Extensão pelas IFES, especialmente considerando o PDI, a missão da entidade, a política pedagógica e as estratégias institucionais, bem como a indissociabilidade constitucional com o ensino e a pesquisa.

78.

79. Por pertinente e para futuros aprofundamentos, registra-se que os indicadores são importantes para melhor compreensão das ações extensionistas por parte da sociedade e mesmo dos órgãos governamentais, inclusive para fins de implementação de planos, políticas e programas nacionais – atualmente consubstanciados principalmente no documento “[Política Nacional de Extensão Universitária](#)” (peça 32), publicada em 2012 pelo FORPROEX, e na [Resolução CNE/CES 7/2018](#), que estabelece as diretrizes para a Extensão na educação superior (peça 33).

80. Por fim, outro aspecto a ser oportunamente avaliado e que a clara definição de indicadores pode contribuir para os debates é quanto ao financiamento da Extensão, que carece de previsão orçamentária específica.

CONCLUSÃO

81. Como consignado anteriormente, este processo tratará tão somente dos “indicadores da Extensão”, parte dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do [Acórdão 461/2022-TCU-Plenário](#) (peça 20).

82. Quanto às demais áreas (Ensino, Pesquisa, Inovação, Internacionalização, Pós-Graduação, Assistência Estudantil, etc), serão autuados processos específicos, conforme amadurecimento desses temas e avanços dados pelo Ministério da Educação e pelas Universidades federais.

83. As 69 Universidades federais são instituições plurais, diversas e complexas, e o tema “indicadores” é objeto de profundos e antigos debates, com diferentes visões e compreensões, dificultando a consensualização de um “cesto” homogêneo que pode receber, para seu fortalecimento, o “carimbo” de “Indicadores do TCU” – embora, como antes referido, mais importante é que os indicadores sejam percebidos como da/para a sociedade, as Universidades, o MEC, o ensino superior.

84. Havendo assentimento quanto ao “cesto” proposto e suas formas de cálculo, os demais encaminhamentos sobre fluxos, instrumentos de avaliação, monitoramento e transparência, bem como outros aspectos, poderão ser ajustados de forma consecutiva e continuada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Diante de todo o exposto, se submetem os autos à consideração superior propondo realizar diligências, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Ministério da Educação e às Universidades federais para que apresentem a esta Corte de Contas as informações sobre o presente assunto.

AudEducação, em 8 de Março de 2024.

RAFAEL ALBUQUERQUE MORENO
(Assinado eletronicamente)
Auditor Federal de Controle Externo
Matr. TCU 5703-7