

Auditoria Operacional e Avaliação de Programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido



Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa é servidora do Tribunal de Contas da União, graduada em Administração e Ciências Contábeis, especialista em Auditoria Governamental (ESAF/MF), Avaliação de Políticas Públicas (UFRJ) e Controle Externo (ISC/TCU), Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).

Ao longo das últimas duas décadas, em especial após a aprovação da Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas no Brasil, vêm acompanhando o movimento das reformas de estado e as novas configurações da gestão pública, buscaram aperfeiçoar e desenvolver instrumentos de controle adequados ao exercício das competências que lhes foram atribuídas nos textos legais. Objetivou-se com isso, controlar a Administração Pública para promover seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade, expressão maior da missão das cortes de contas.

Trata-se dos dois grandes pressupostos do controle da administração pública, ou seja, garantir a regular gestão dos recursos públicos e a efetiva utilização em benefício da sociedade. Ressalte-se que esses pressupostos não são excludentes, tampouco independentes, mas necessários e inter-relacionados, tendo em vista que o objetivo último da ação estatal é a promoção da melhoria social, que somente se materializa com o pleno atendimento do interesse social.

No entendimento de Moreira Neto (2003), na definição jurídica do interesse público insere-se:



o resultado da ação estatal como parte essencial do conceito de finalidade pública e, nele, a evolução da eficácia à eficiência e, desta, à efetividade.

Pode-se depreender, portanto, que o controle da ação governamental deve contemplar não apenas o exame do processo de execução do gasto público (a regularidade), mas também, o resultado (a efetividade).

Assim, de modo semelhante ao observado em outros países, os Tribunais de Contas promoveram uma ampla revisão dos instrumentos de controle, buscando compatibilizá-los não apenas com as novas demandas legais, mas também à dinâmica dos movimentos da administração pública, introduzindo uma modalidade de fiscalização denominada auditoria operacional, que objetiva examinar a economicidade, eficiência, eficácia e de organizações, programas e atividades governamentais, com vistas a promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

A auditoria operacional surge, então, como um instrumento de fiscalização voltado para a

aferição dos resultados das ações governamentais, apresentando características similares à avaliação de programas, em pese não sejam instrumentos idênticos, tampouco tenham tido a mesma origem, configurando-se, como mencionado por Rist (Ed., 1990, p. 8-9) em um casamento forçado, por duas razões. Primeiro, pela necessidade dos órgãos de controle em atender a demanda de formuladores e executores de políticas por informações sobre a implementação e os resultados das ações de governo. E, segundo, ante as exigências metodológicas (como aferir resultado?), o que levou a aplicação de técnicas utilizadas nas pesquisas sociais.

Para Rist (1990), ainda, a avaliação tem caminhado para o desenvolvimento de métodos normativos e a auditoria tem ampliado o escopo dos trabalhos buscando a análise causal; desta forma as duas funções acabam por compartilhar interesses comuns, favorecendo a interação entre os dois instrumentos.

Barzelay (1997) da mesma forma, ao proceder à análise comparativa sobre a auditoria de desempenho praticada pelas instituições de auditoria governamental dos países membros da

OCDE, constatou que a auditoria de desempenho (ou operacional) apresenta características similares à avaliação de programas, levando-o inclusive a concluir que essa modalidade de auditoria é, na realidade, avaliação de programa, porque envolve a produção e revisão instrumental de julgamento.

O QUE É AVALIAÇÃO?

A avaliação, segundo Weiss (1998), é um termo bastante abrangente que acomoda muitas definições. No entanto, o que todas elas têm em comum é a noção de julgamento de mérito, baseado em critérios, segundo um método específico. Para Weiss, a avaliação é

uma análise sistemática do processo e/ou dos resultados de um programa ou política, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento. (WEISS, 1998, p. 4, tradução nossa).

Essa definição pode ser decomposta em cinco elementos: o primeiro diz respeito à análise sistemática, em que se enfatiza a natureza metodológica da pesquisa; o segundo e o terceiro referem-se ao foco da investigação, ou seja, o processo de execução ou os resultados do programa e/ou política; o quarto trata dos critérios, que são os padrões de comparação; e o quinto relaciona-se ao propósito da avaliação: contribuir para a melhoria do programa e/ou política, por meio da utilização dos resultados por pessoas com autoridade para tomar decisões (WEISS, 1998).

Com base no último elemento apresentado por Weiss, pode-se depreender que o propósito da avaliação pressupõe a existência de duas variáveis: o objetivo do trabalho (para quê?) e a utilização dos resultados (para quem?).

Segundo os padrões de avaliação estabelecidos pelo *Joint Committee on Standards for*

Educational Evaluation, os propósitos de uma avaliação são definidos em termos dos seus objetivos e na intenção de utilização dos resultados (SANDERS, 1994, p. 137).

Exemplificando, Sanders (1994) assim apresenta:

[...] o objetivo de uma avaliação em particular pode ser o julgamento de mérito de livros-textos para um curso de curta duração, um treinamento de três semanas; a utilização correspondente que se espera, é que os achados ajudem os instrutores a escolher o livro-texto (SANDERS, 1994, p. 137, tradução nossa).

Segundo Chelimsky (1997), “o propósito da avaliação condiciona a utilização que pode ser dela esperada” (CHELIMSKY, 1997 apud PATTON, 2008, p. tradução nossa).

Weiss (1988) classifica os propósitos das avaliações em duas categorias: para influenciar a tomada de decisão ou como aprendizado. Os objetivos dessas avaliações, segundo os mencionados propósitos, podem ser, por exemplo:

Para Influenciar o Processo Decisório	Como Aprendizado
<ul style="list-style-type: none"> • Corrigir o curso de um programa ou política com vistas a obter melhorias nos processos de execução 	<ul style="list-style-type: none"> • documentar a história do programa de forma a contribuir para a compreensão e influenciar decisões futuras
<ul style="list-style-type: none"> • verificar o alcance dos objetivos com vistas à continuação, expansão ou institucionalização de um programa-piloto; assim como corte, finalização ou abandono de programa em execução 	<ul style="list-style-type: none"> • contribuir com o <i>feedback</i> para os executores disponibilizando informações sobre o andamento de determinado programa
<ul style="list-style-type: none"> • testar novas ideias sobre determinado programa 	<ul style="list-style-type: none"> • influenciar o comportamento dos executores por intermédio da ênfase nos objetivos do programa
<ul style="list-style-type: none"> • escolher a melhor alternativa, dentre várias opções, para implementar ações/medidas 	<ul style="list-style-type: none"> • promover a <i>accountability</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Decidir sobre a continuidade de um financiamento 	<ul style="list-style-type: none"> • compreender a intervenção social

No que diz respeito aos interessados na utilização das avaliações, Weiss (1998) faz uma distinção entre os interesses dos políticos e altos executivos, e, o interesse dos gerentes. Segundo a autora, os políticos e altos executivos estão mais preocupados com a efetividade do programa, sendo que os primeiros têm mais interesse nos efeitos do programa, nos impactos; e os últimos, na estratégia de implementação, no que deve ser feito. Já os gerentes estão preocupados com as ações do dia a dia, com o operacional (como fazer). Além desses atores, a autora ainda destaca outros interessados, como os financiadores, o público (contribuintes), os usuários dos serviços, os gerentes de programas similares, os formuladores de política e programas e os cientistas sociais (WEISS, 1998).

Desta forma, com todas as possibilidades de interesses e interessados que a avaliação pode servir, o avaliador tem de fazer escolhas. É impossível atender a todos os propósitos dentro dos limites de um único estudo. Muito embora seja possível contemplar diferentes tipos de questões no mesmo trabalho, nem mesmo um estudo bem planejado poderá fornecer informações para todas as questões apresentadas por todos os atores envolvidos. Há que se considerar, ainda, a possibilidade de incompatibilidade entre os propósitos (WEISS, 1988, p.33).

Cabe observar, que diferentes propósitos relacionam-se a diferentes formas de utilização e implicam o desenho da avaliação; na mensuração, análise e interpretação dos dados; bem como na forma de apresentação do relatório, na disseminação dos resultados e nos critérios para julgamento da qualidade do trabalho (PATTON, 2008).

Para reduzir a complexidade que caracteriza o campo da avaliação, Patton (2008) propõe seis alternativas de abordagens categorizadas de acordo com os propósitos da avaliação, com vistas a atender, primeiramente, os interessados na utilização.

A primeira abordagem apresentada por Patton (2008) são as avaliações somativas, aquelas orientadas para o julgamento, cujo objetivo é determinar o mérito em geral, valor ou significância de alguma coisa. Patton faz uma distinção entre mérito e valor. O mérito é intrínseco ao programa, é examinado a partir da perspectiva daqueles que são beneficiados por um determinado programa. Por outro lado, valor é extrínseco, diz respeito aos efeitos do programa para aqueles que não são os beneficiários diretos, como a sociedade em geral.

As avaliações somativas são utilizadas para subsidiar decisões, como, por exemplo, continuar, expandir ou modificar um programa. Neste tipo de avaliação, a especificação dos critérios para julgamento é central e crítica. Identificar os valores que servirão de base para o julgamento é um dos principais papéis do avaliador e constitui um dos padrões da utilização definidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*.

Em seguida, Patton trata das avaliações formativas que são orientadas para o aperfeiçoamento e têm por objetivo promover melhorias por intermédio da coleta de uma variedade de informações sobre forças e fraquezas do programa e que serão utilizadas para subsidiar um processo de reflexão e inovação em andamento.

O terceiro tipo diz respeito às avaliações que têm por propósito a *accountability*. São aquelas cujo objetivo é o exame da conformidade e a identificação de falhas, ou seja,

em que medida um programa observa as diretrizes, regulamentos, padrões legais ou qualquer outra expectativa formal. (MARK, HENRY E JULNES, 2000, p. 13, tradução nossa).

Uma abordagem comumente utilizada nesse tipo de avaliação é a análise de indicadores de

desempenho. No entanto, Patton ressalta que, segundo Burt Perrin (2002, 1998), a utilização de indicadores para avaliação é limitada. Os indicadores sozinhos não esclarecem as causas dos resultados, dificultando a tomada de decisão ou a solução de problemas. Os sistemas de *accountability* servem, principalmente, ao propósito de prestar contas, tanto no setor público como privado (PERRIN, 2002, 1998 apud PATTON, 2008).

Para Patton (2008), no setor público, as auditorias de programa e financeiras destinam-se a examinar a conformidade dos programas governamentais com os propósitos e procedimentos legais. Nos Estados Unidos, as unidades de avaliação de programas das agências de auditoria do legislativo, controladorias e outras afins têm a responsabilidade de assegurar tanto que os programas estão sendo adequadamente implementados, como também, que são efetivos. Para tanto, examinam questões que dizem respeito, por exemplo, a se os recursos estão sendo utilizados para atender aos propósitos estabelecidos; se os objetivos e as metas estão sendo alcançados; se os indicadores apresentam melhorias; se os recursos estão sendo eficientemente alocados; se os problemas estão sendo controlados; se o pessoal é qualificado; se somente o público elegível está sendo aceito no programa; se a implementação está observando o plano aprovado; e, se existem e são utilizados mecanismos de controle de qualidade (PATTON, 2008, p. 121-122).

A quarta abordagem apresentada por Patton é o monitoramento.

Algumas vezes o monitoramento é subentendido como uma modalidade da *accountability*, porque ambos utilizam indicadores de desempenho. (PATTON, 2008, p. 126, tradução nossa).

No entanto, os indicadores de desempenho podem servir para diferentes propósitos, tanto

para *accountability*, quanto para o acompanhamento da gestão. Neste caso, os propósitos envolvem diferentes interessados primários na utilização, o que pode gerar conflitos. A abordagem de avaliação que tem como propósito a *accountability* é direcionada para os *stakeholders* externos e para aqueles que são responsáveis pelo programa. Já o monitoramento atende às necessidades internas, mediante a disponibilização de informações sobre o programa, para melhorar o seu gerenciamento.

Patton ressalta a importância em se distinguir o monitoramento como uma abordagem da avaliação, porque nos países em desenvolvimento tem-se desenvolvido sistemas de monitoramento e avaliação (M&E) que tem como propósito tanto a *accountability* quanto o gerenciamento. Isso pode dificultar a utilização das informações por eles produzidas, porque seus objetivos são diferentes, assim como os interessados na sua utilização. Em geral os políticos e financiadores necessitam de informações agregadas e os gerentes, de informações detalhadas. Conciliar indicadores que contemplem ambas as necessidades é o grande desafio dos sistemas de monitoramento de desempenho (PATTON, 2008).

No que diz respeito à quinta abordagem proposta por Patton (2008) – avaliações para produção de conhecimento – tem-se, como unidade de análise, os achados de diferentes avaliações de programas, que são examinados com o objetivo de identificar e formular generalizações sobre os processos e intervenções que contribuíram para a efetividade dos programas estudados.

O último dos propósitos apresentados por Patton trata da abordagem da avaliação voltada para os ambientes dinâmicos, cujas condições exigem adaptações constantes. São as avaliações desenvolvimentistas. Ao contrário das avaliações formativas, orientadas para o aperfeiçoamento, que têm como foco melhorias nas intervenções ou nos modelos, as avaliações

desenvolvimentistas direcionam-se para mudanças na intervenção, adaptando-as a novas circunstâncias, alterando as táticas com base nas condições emergentes.

Mark, Henry e Julnes (2000), por outro lado, identificaram quatro propósitos primários, para os quais os resultados das avaliações podem ser utilizados, que parecem contemplar os propósitos apresentados tanto por Weiss, como por Patton. São eles: julgamento do mérito e valor, aperfeiçoamento de programas e organizações, conformidade e identificação de falhas, e, por último, desenvolvimento de conhecimento.

Para esses autores, as avaliações existem para contribuir para o aperfeiçoamento de programas e políticas por intermédio da disponibilização de informações que podem ser utilizadas pelas instituições democráticas para promoção da melhoria social (MARK, HENRY e JULNES, 2000).

Como as avaliações têm por finalidade subsidiar o entendimento sobre os programas e políticas, uma série de decisões devem ser tomadas com vistas a definir como serão estruturadas e conduzidas. Essas decisões afetam a extensão em que a avaliação poderá fornecer informações para o aperfeiçoamento, correção, seleção ou entendimento sobre os programas e as políticas públicas (MARK, HENRY e JULNES, 2000).

Segundo ainda esses autores, o propósito final das avaliações é contribuir para a melhoria das condições sociais, sendo esse objetivo intermediado tanto pelas instituições democráticas, como pelos muitos interesses de seus defensores. Por essa razão, torna-se necessária a definição de propósitos mais delimitados para orientar e conduzir os trabalhos, com vistas ao alcance do fim maior (MARK, HENRY e JULNES, 2000).

Desta forma, desde que Scriven (1967) introduziu a clássica distinção entre os propósitos das avaliações – somativa e formativa – outros propósitos têm sido identificados pelos estudio-

so, sendo o desenvolvimento de conhecimento o possível terceiro tipo, segundo Mark, Henry e Julnes (2000). Esse propósito tem como foco o desenvolvimento e/ou teste de proposições gerais sobre as causas dos problemas sociais, as soluções e o processo de construção das políticas, sem a preocupação direta com o aperfeiçoamento ou julgamento do programa estudado.

No entanto, não existe consenso sobre a tipologia de propósitos. Assim, esses autores sugerem uma quarta categoria: avaliações para o exame da conformidade e identificação de falhas, a qual foi adotada posteriormente por Patton (2008), conforme já mencionamos.

Desse modo, com vistas a demonstrar a relação entre os propósitos das avaliações sugeridos por Weiss (1998), Patton (2008) e Mark, Henry e Julnes (2000), apresenta-se, no Quadro 1, uma visão comparativa para melhor contextualizar a interação entre eles.

Podemos depreender dessa revisão de literatura, que a auditoria operacional atende ao propósito da avaliação de contribuir para a *accountability* governamental. Essa constatação, no entanto, nos permite inferir que a auditoria operacional é um tipo de avaliação? Não necessariamente, pois para que a auditoria operacional seja considerada uma avaliação de programa é preciso que o processo de execução dos trabalhos observe os padrões de avaliação.

Os padrões têm por objetivo orientar as avaliações com vistas a assegurar a sua credibilidade e efetividade, buscando refletir as boas práticas da época em que foram aprovados. Segundo Sanders (1994):

Um padrão é um princípio mutuamente aceito por pessoas engajadas em uma prática profissional, que, se observado, contribuirá para aumentar a qualidade e a fidedignidade daquela prática profissional, como por exemplo, a avaliação. (SANDERS, 1994, p. 2, tradução nossa).

Quadro 1

Demonstrativo da relação entre os propósitos das avaliações sugeridos por WEISS (1998), PATTON (2008) e MARK et al. (2000)

		Propósitos das Avaliações de Programas		
		Weiss	Patton	Mark, Henry e Julnes
Decisão	Corrigir o curso de um programa ou política com vistas a obter melhorias nos processos de execução.	Testar novas idéias sobre determinado programa. Escolher a melhor alternativa, dentre várias opções, para implementar ações/medidas.	Avaliações formativas - orientadas para o aperfeiçoamento, melhoria da qualidade, aprendizado organizacional e aperfeiçoamento contínuo.	Aperfeiçoamento de programas e organizações.
	Verificar o alcance dos objetivos com vistas à continuação, expansão ou institucionalização de um programa-piloto; assim como corte, finalização ou abandono de programa em execução.			
	Decidir sobre a continuidade do aporte de recursos financeiros.			
	Documentar a história do programa de forma a contribuir para a sua compreensão e influenciar decisões futuras.	Avaliações desenvolvimentistas - orientadas para mudanças emergentes, inovações e transformações de processos.	Desenvolvimento de conhecimento	
	Influenciar o comportamento dos executores por intermédio da ênfase nos objetivos do programa.	Avaliações para produção de conhecimento - orientadas para identificar, por meio dos achados, os caminhos para a efetividade.		
Aprendizagem	Compreender a intervenção social.	Promover a <i>accountability</i>	<i>Accountability</i> - orientadas para explicar e justificar quão bem os recursos são gerenciados e se os resultados desejados são obtidos de forma eficiente.	<i>Accountability</i>
	Contribuir com o <i>feedback</i> para os executores disponibilizando informações sobre o andamento de determinado programa.			

Com base na definição de Sanders (1994), tem-se que um padrão é um princípio geralmente aceito para uma determinada prática profissional, cujo objetivo é assegurar a qualidade e a credibilidade da atividade desenvolvida.

No Brasil não existem padrões ou princípios estabelecidos para o exercício da atividade avaliativa, diferentemente de Os Estados Unidos que adotaram os padrões de avaliação estabelecidos pelo Comitê Conjunto de Padrões para Avaliação Educacional como padrões nacionais americanos (*Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*).

De igual modo, ainda não foram estabelecidos no país, os padrões de auditoria operacional, sendo o processo de execução desse trabalho, fundamentado nas diretrizes da Intosai, que não se configuram em padrões propriamente.

Os padrões estabelecidos pelo *Joint Committee* foram instituídos a partir da prática da avaliação, sendo amplamente referendados na literatura. Desta forma, podemos inferir que esses princípios se aplicam as avaliações de um modo geral.

Os padrões de avaliação de programas do Comitê Conjunto foram organizados com base em quatro importantes atributos da avaliação:

utilidade, viabilidade, propriedade e acuracidade. Para o Comitê, a observância desses atributos favorece a credibilidade e qualidade das avaliações (SANDERS, 1994).

Mas e a auditoria operacional poderia ser examinada a luz dos padrões de avaliação? Sim, uma vez que a literatura reforça a caracterização da auditoria operacional como um instrumento cujo propósito está inserido dentre aqueles relacionados na literatura.

O QUE AUDITORIA OPERACIONAL?

Segundo os padrões definidos pela Internacional *Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI):

auditoria de desempenho é o exame independente da eficiência e eficácia das ações, programas ou organizações governamentais, levando-se em consideração a economia, com vistas a promover o seu aperfeiçoamento. (INTOSAI, 2004, p. 11, tradução nossa).

No Brasil, a modalidade de auditoria voltada à aferição do desempenho e dos resultados da ação governamental, quanto à economia, à eficiência, à eficácia e à efetividade, denomina-se auditoria operacional, conforme expresso na Constituição Federal e definido nos normativos do Tribunal de Contas da União.

As auditorias operacionais possuem características próprias, distintas da auditoria tradicional, a começar pela seleção do objeto a ser examinado, que possui maior flexibilidade, assim como a metodologia a ser empregada e a forma de comunicação de seus resultados. Além disso, essa modalidade de auditoria requer do auditor capacidade criativa e analítica. Dada a sua natureza são mais abertas a julgamentos e interpretações, sendo seus relatórios mais argumentativos (BRASIL, 2010).

Os critérios para seleção do objeto a ser investigado incorporam a análise de três atributos: agregação de valor, materialidade, relevância e vulnerabilidade. Segundo o Manual de Auditoria Operacional, as seguintes situações podem indicar a possibilidade de a auditoria agregar valor significativo:

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

Uma vez selecionado o objeto ou tema da auditoria operacional, procede-se ao planejamento com vistas à elaboração do projeto de auditoria, cuja finalidade é detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os critérios para análise, os procedimentos de coleta de dados a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização do trabalho. Na fase de execução são coletados e analisados os dados que subsidiarão o relatório destinado a comunicar os achados e as conclusões (BRASIL, 2010).

Observa-se a partir da especificação do processo de execução da auditoria operacional, que esse apresenta os elementos que caracterizam a avaliação segundo Weiss (1998), ou seja, análise sistemática, que diz respeito a metodologia de pesquisa, o objeto da investigação, a especificação dos critérios e o propósito. Desta forma, podemos examinar a auditoria operacional com base nos padrões de avaliação, com vistas a verificar se atende aos princípios orientadores do pro-

cesso de avaliação e, em decorrência, afirmar ou não se a auditoria operacional é de fato avaliação.

AFINAL, AS AUDITORIAS OPERACIONAIS SÃO AVALIAÇÃO?

Com base em um estudo de caso das auditorias operacionais realizadas pelo TCU no período 2004-2007, que examinou sete trabalhos à luz dos padrões de avaliação estabelecidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, foi possível evidenciar nos casos examinados, que os trabalhos realizados pelo Tribunal observam os padrões de avaliação aplicados, com algumas restrições, que podem vir a comprometer a qualidade e credibilidade dos trabalhos na acepção avaliativa.

A abordagem metodológica utilizada pelo TCU para as avaliações examinadas foi estruturada a partir da identificação de problemas que comprometem o desempenho e os resultados esperados para os programas e/ou ações.

Os problemas foram contextualizados por meio do levantamento de informações sobre o programa e incluem a identificação dos principais *stakeholders* envolvidos ou afetados pelo programa. Com base nas informações coletadas e com a participação direta desses *stakeholders*, foram identificadas as áreas de maior risco e vulnerabilidade para o alcance dos objetivos do programa, que se constituem no escopo dos trabalhos, a partir do qual foram definidas as questões a serem investigadas, como também desenvolvidos, pela própria equipe de avaliação, os instrumentos de coleta de dados.

Uma característica que se observou nas avaliações examinadas do TCU foi o interesse em se obter informações direta e pessoalmente dos beneficiários dos programas, quando possível. Para a boa condução de trabalhos dessa natureza é importante a normatização dos processos e procedimentos para coleta de dados, principalmente quando investigadas questões

que envolvem beneficiários em situação de vulnerabilidade de direitos.

No que diz respeito aos métodos quantitativos e qualitativos aplicados, observou-se que os relatórios das análises dos dados devem ser organizados e sistematizados de forma a permitir a recuperação tanto dos dados, quanto dos procedimentos e critérios utilizados para os julgamentos apresentados nos relatórios de avaliação, com vistas a assegurar a consistência e adequação dos métodos, das análises e das conclusões.

No que diz respeito à utilização das avaliações, a sistemática e a abordagem metodológica adotadas pelo TCU favorecem a utilização dos resultados pelos atores responsáveis pela implementação das recomendações, que são formuladas em todos os relatórios, as quais, inclusive, são acompanhadas pelo Tribunal com vistas a assegurar a adoção das medidas corretivas.

O envolvimento dos *stakeholders* no processo de avaliação tem sido apontando na literatura como um dos fatores que mais favorecem a utilização (JOHNSON et al. 2009). Conforme constado por Cousins e Leithwood (1986), o alto envolvimento contribui para elevados níveis de utilização em termos de impacto e na formulação de políticas, bem como favorece o aprendizado organizacional sobre o programa, a programação de decisões a serem feitas e aumenta, em certa medida, outros fatores, como a comunicação, relevância, processamento de informações e a credibilidade.

As avaliações do TCU favorecem a *accountability* das ações governamentais, tanto interna como externa. No entanto, muitas restrições têm sido apresentadas na literatura quanto à efetiva utilidade e utilização dos resultados apresentados por essas avaliações, considerando que nem sempre são suficientes para fornecer as informações necessárias para subsidiar as decisões sobre alocação de recursos e melhorias ou alteração das políticas (WEISS, 2005; RADIN, 2006; PATTON, 2008).

Deve-se ressaltar, por fim, ante a dinâmica dos processos os quais orientam a prática da auditoria operacional, que para se afirmar as auditorias operacionais serem de fato avaliações, é preciso a prática da auditoria operacional ser consolidada. Assim, garantindo-se a continuidade de objetivos e propósitos, organização, metodologia e, principalmente, utilização, no sentido de que esses trabalhos efetivamente favoreçam o aperfeiçoamento da gestão pública.

REFERÊNCIAS

- BARZELAY, Michael. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. *Governance: an international journal of policy and administration*, Malden, MA, v. 10, n. 3, jul. 1997.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 3.ed. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.
- INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *Implementation guidelines for performance auditing: standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's auditing standards and practical experience*. Estocolmo: INTOSAI, jul. 2004.
- JOINT COMMITTEE FOR EDUCATIONAL EVALUATION (JCSEE). Disponível em: <<http://www.jcsee.org/about>>. Acesso em: 22 jan. 2010.
- COUSINS, J. Bradley; LEITHWOOD, Kenneth A. Current empirical research on evaluation utilization. *Review of Educational Research*, v. 56, n. 3, p. 331-364, 1986. Disponível em: <rer.aera.net>. Acesso em: 26 jun. 2009.
- MARK, Melvin M.; HENRY, Gary T.; JULNES, George. *Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo de F. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan./mar. 2003.
- PATTON, Michael Q. *Utilization-focused evaluation*. 4. ed. California: Sage, 2008.
- PERRIN, Burt. *Effective use and misuse of performance measurement*. *American Journal of Evaluation*, Thousand Oaks, CA, v. 19, n. 3, p. 367-379, Sept. 1998.
- _____. Towards a new view of accountability. In: EUROPEAN EVALUATION SOCIETY CONFERENCE, 5. Oct. 11, 2002, Seville, Spain. *Anais...* Prague: EES, 2002.
- RADIN, Beryl A. *Challenging the performance movement: accountability, complexity, and democratic values*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2006. (Public Management and Change series).
- RIST, Ray C. (Ed.). *Program evaluation and the management of government: patterns e prospects across eight nations*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.
- SANDERS, James R. *The program evaluation standards: how to assess evaluations of educational programs*. 2. ed. California: Sage, 1994.
- SCRIVEN, M. S. The methodology of evaluation. In: TYLER, R. W., GAGNE, R. M., SCRIVEN, M. S. (Ed). *Perspectives of curriculum evaluation*. Skokie, IL: AERA, Rand MacNally, 1967. p. 39-83 (Monograph Series on Curriculum Evaluation, n. 1)
- WEISS, Carol H. *Evaluation*. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998.
- _____. Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, Thousand Oaks, CA, v. 19, n. 1, p. 21-33, March 1998a. Disponível em: <<http://aje.sagepub.com/content/19/1/21.short>>. Acesso em: 9 fev. 2009.