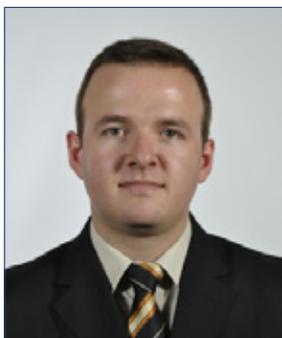


Análise de qualidade de uma auditoria operacional do TCU segundo padrões do *joint committee on standards for educational evaluation*



Tiago Gozzer Viegas

Tiago Gozzer Viegas é servidor do Tribunal de Contas da União, graduado em Psicologia pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em análise e avaliação de políticas públicas pelo Instituto Serzedelo Correa.



Dagomar Henriques Lima

é servidor do Tribunal de Conta da União, mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e graduado pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE).

RESUMO

Este artigo trata de análise de qualidade de uma auditoria operacional realizada pelo TCU no Programa Universidade para Todos (Prouni), com o objetivo de identificar oportunidades de melhoria. Esse trabalho utilizou como parâmetro os padrões de qualidade para avaliações estipulado pelo *Joint Committee on Standards For Educational Evaluation* (JCSEE). Foi um estudo de caso único que utilizou análise documental dos papéis de trabalho e do relatório da auditoria, bem como entrevistas com pessoas envolvidas na auditoria. Os padrões de qualidade apresentados pelo JCSEE, materializados em 200 recomendações, foram traduzidos e transformados em um questionário utilizado durante as entrevistas. Dos cinco padrões existentes, a auditoria obteve boa avaliação em quatro (Propriedade, Viabilidade, Precisão e Utilidade) e nota baixa em uma (*Accountability*). Isso indicou que a auditoria possui variadas formas de possíveis usos de seu processo, achados e produtos; que ela ocorreu com um adequado grau de efetividade e eficiência; que ela foi imparcial, correta, aceitável e justa e que seus achados, propostas e processo são confiáveis. No entanto, questões relativas à documentação e à comunicação do trabalho desenvolvido podem melhorar.

Palavras-chaves: Auditoria Operacional; Padrões de Qualidade.



1. INTRODUÇÃO

O presente estudo teve o objetivo principal de analisar a qualidade de uma auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), segundo os padrões estabelecidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation Committee* (YARBROUGH ET AL, 2011). O objeto da auditoria em questão foi o Programa Universidade para Todos (Prouni), que é executado pelo Ministério da Educação e tem o objetivo de aumentar o acesso de estudantes, especialmente os de menor renda, ao ensino superior no país, por meio da concessão de bolsas de estudo. A auditoria foi realizada em 2008.

Vale a pena destacar que os padrões apresentados pelo *Joint Committee* são aplicáveis a avaliações em geral, e que a auditoria operacional (ou de desempenho), apesar de possuir nome de auditoria, é considerada uma atividade avaliativa (BARZELAY, 2002).

A auditoria operacional (Anop) é, segundo o Tribunal de Contas da União (2010), o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

A definição adotada pelo TCU está em consonância com o que diz Barzelay (2002) sobre os objetivos da auditoria de desempenho: promover a *accountability* de desempenho, dos programas ou entidades avaliadas. Todas essas características tipifi-

cam a auditoria operacional como uma abordagem de avaliação (MARK; HENRY; JULNES, 2000).

Aceitando-se, portanto que a auditoria operacional é uma forma de avaliação, é importante que ela possua uma boa qualidade para que sua influência seja maior (HENRY, 2003). A qualidade das avaliações, ou no caso em questão, da auditoria operacional, é fator importante para a sua utilização (WEISS, 2005; HENRY, 2003; UNDP, 2011). A atenção à qualidade da avaliação é até senso comum, e às vezes algo implícito (COOKSY; MARK, 2011).

Henry (2003) ressalta que um atributo comum presente em alguns casos de avaliações cujos resultados e achados influenciaram mudanças nas políticas públicas educacionais nos Estados Unidos foi a alta qualidade técnica das avaliações realizadas. Além disso, destaca que se os achados das avaliações tivessem falhas técnicas, refletindo a baixa qualidade do trabalho, é improvável que as avaliações conseguissem ter a influência que tiveram.

Fatores que afetam o uso da avaliação estão intrinsecamente relacionados com a forma como ela é conduzida. As primeiras considerações a serem feitas sobre a forma de condução da avaliação dizem respeito aos aspectos de relevância, credibilidade, qualidade, habilidade de gerar achados importantes, processo de comunicação do avaliador e o tempo para apresentação dos resultados. Há forte ligação entre a qualidade da avaliação e o seu uso (UNDP, 2011).

Portanto, como havia um objetivo maior na análise da auditoria operacional realizada no Prouni, que era identificar sua influência na mudança da política pública, foi necessária a análise prévia da qualidade da auditoria executada pelo TCU.

2. MÉTODO

O presente trabalho consistiu em um estudo de caso referente à auditoria operacional realizada pelo TCU no Programa Universidade para Todos (Prouni). O método de pesquisa, estudo de caso único, foi escolhido para que se pudesse entender um fenômeno social complexo (YIN, 2010) como a influência de uma avaliação na política pública. O estudo de caso permite lidar com uma ampla variedade de evidências obtidas por meio de análise de documentos, de entrevistas e de observações.

A auditoria do Prouni foi escolhida porque já havia se passado cinco anos desde a sua realização, tempo suficiente para que mudanças no programa pudessem ser notadas. Além disso, foi um trabalho do Tribunal que obteve uma grande repercussão na imprensa.

Utilizou-se análise documental dos papéis de trabalho e do relatório da auditoria. Além disso, foram aplicados os fatores de avaliação de programa definidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (YARBROUGH ET AL, 2011). Essa organização é formada pela associação das principais entidades profissionais responsáveis pela atividade avaliativa em educação nos Estados Unidos, cujos padrões são considerados padrões nacionais americanos e orientam a prática dessa atividade. Esses padrões são amplamente referendados pela literatura como

mecanismos para assegurar a qualidade e a credibilidade das avaliações (SERPA, 2010).

Os cinco padrões existentes contêm, no total, 200 recomendações. Essas recomendações foram formatadas de modo a compor um questionário no qual se assinalou se a recomendação havia sido seguida plenamente, parcialmente, ou se não a havia sido seguida no desenvolvimento da auditoria. As recomendações foram interpretadas e traduzidas pelo pesquisador, sendo seus termos adaptados à realidade brasileira. Buscou-se fazer uma tradução o mais literal possível.

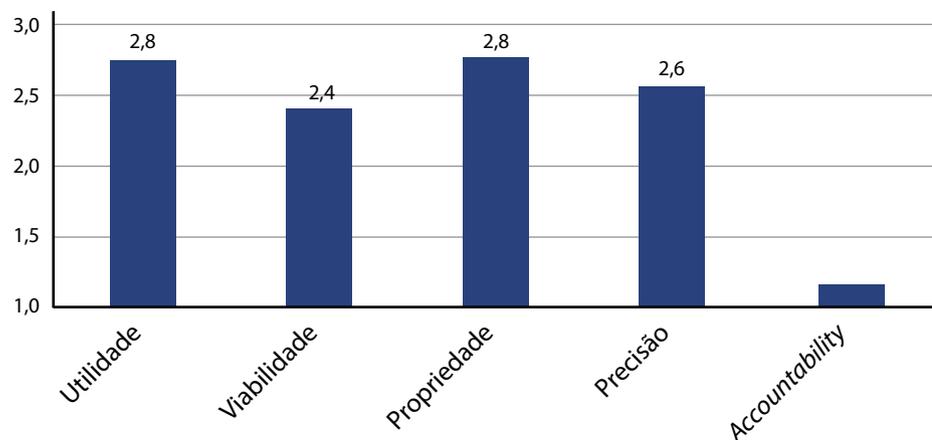
O questionário foi respondido presencialmente pelo coordenador e pelo supervisor da auditoria, separadamente. Em cada um dos casos o pesquisador estava presente para sanar eventuais dúvidas de interpretação. Os processos de aplicação dos questionários duraram 3h30 e 2h40, respectivamente. O principal autor desse artigo fez parte da equipe de auditoria, mas não respondeu o referido questionário.

As respostas foram transferidas para uma planilha eletrônica e, como forma de cálculo, foi realizada média simples para cada uma das recomendações, bem como para cada um dos padrões de qualidade e de seus fatores.

Não foi possível a aplicação do questionário a uma pessoa que não tenha participado diretamente da auditoria, devido ao grande tempo necessário para a resposta ao questionário e por falta de pessoas que conhecessem o processo da auditoria realizada. Não é possível responder o questionário analisando-se apenas os papéis de trabalho da auditoria, pois alguns fatores dos padrões de qualidade possuem certo grau de subjetividade e necessitam de informações pessoais de quem realizou o trabalho.

Figura 1:

Resultado geral da aplicação dos Padrões de Qualidade do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* na auditoria do Prouni.



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 1:

Resultado do padrão Utilidade após a aplicação dos Padrões de Qualidade do JCSEE na auditoria do Prouni.

U - UTILIDADE - Média	2,76
U1 - Credibilidade do Avaliador	2,78
U2 - Atenção aos Stakeholders	2,90
U3 - Propósitos Negociados	2,81
U4 - Valores Explícitos	2,90
U5 - Informações Relevantes	3,00
U6 - Processos e Produtos Importantes	3,00
U7 - Comunicação e Relatório Tempestivos e Adequados	2,00
U8 - Preocupação com Consequências e Influência	2,67

Fonte: Elaboração própria.

3. RESULTADOS E ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DE QUALIDADE DA AUDITORIA

A aplicação do questionário contendo todas as 200 recomendações dos cinco padrões de qualidade estipulados pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* possibilitou a avaliação da qualidade do trabalho de auditoria operacional realizado pelo TCU no Prouni.

Verificou-se que a auditoria obteve altos índices de qualidade em quase todos os padrões, à exceção do padrão Avaliação da *Accountability*. Os resultados principais estão apresentados no gráfico 1.

Destacando-se que a escala utilizada foi de três pontos, percebe-se que os padrões de Utilidade, Viabilidade, Propriedade e Precisão obtiveram médias altas. Em relação ao padrão Avaliação da *Accountability*, não foi surpresa a média baixa obtida (1,2), pois as recomendações constantes nesse padrão dizem respeito quase que exclusivamente à preparação da documentação do trabalho para a realização de meta-avaliações interna e externa. O TCU não realiza meta-avaliação de seus trabalhos. Na literatura, foram identificados apenas dois estudos que realizaram esse tipo de avaliação no Tribunal (HEDLER; TORRES, 2009; SERPA, 2010). A documentação das auditorias não é, de maneira geral, preparada para meta-avaliações.

A seguir serão apresentados com mais detalhes os resultados de cada um dos padrões.

3.1 UTILIDADE

O padrão Utilidade se refere ao quanto os *stakeholders* do programa acham que os processos e produtos da avaliação vão ao encontro das suas necessidades. Um bom ponto de partida da utilidade

da avaliação é examinar a variedade de possíveis usos dos processos, achados e produtos da avaliação (YARBROUGH ET AL, 2011).

Nesse padrão, a nota obtida pela auditoria foi 2,76, indicando alto grau de utilidade. A tabela a seguir mostra os resultados de cada um dos subgrupos de recomendações que fazem parte desse padrão.

Nota-se, com clareza, que as recomendações constantes no subgrupo U7 obtiveram os menores resultados. Esse padrão traz recomendações referentes à adaptação do relatório produzido a diversos públicos-alvo, bem como a considerar implicações sociais mais amplas da avaliação. Assim, o relatório e as informações presentes poderiam estar adaptados ao público com deficiência auditiva e visual. Além disso, não foi feito um plano de comunicação da divulgação das informações do trabalho realizado, não havendo interação com membros da comunidade envolvida, nem com redes sociais.

3.2 VIABILIDADE

O padrão Viabilidade diz respeito ao grau de efetividade e eficiência em que uma avaliação pode ocorrer. Melhorar a viabilidade de uma avaliação agrega valor de três formas: a) destaca os requisitos logísticos e administrativos que precisam ser gerenciados para um bom projeto de avaliação; b) faz com que o mundo dos procedimentos existentes encontre o mundo dos procedimentos possíveis para uma avaliação específica; c) serve como condição para outros atributos de qualidade, pois ela melhora o uso dos recursos disponíveis e a eficiência das atividades de um processo avaliativo (YARBROUGH ET AL, 2011).

No padrão de viabilidade, a auditoria alcançou a segunda menor nota, 2,4, apesar de essa nota não

Tabela 2:

Resultado do padrão Viabilidade após a aplicação dos Padrões de Qualidade do JCSEE na auditoria do Prouni.

Fonte: Elaboração própria.

F – VIABILIDADE – Média	2,42
F1 – Gerenciamento de Projeto	2,42
F2 – Procedimentos Práticos	2,88
F3 – Viabilidade Contextual	2,22
F4 – Uso de Recursos	2,17

poder ser considerada baixa. A tabela a seguir mostra com mais detalhes as notas dos componentes desse fator (Tabela 2).

O subgrupo F4 obteve a menor avaliação no fator Viabilidade. Ele está relacionado, entre outras coisas, à identificação de custos da avaliação e à análise de custo-benefício de estratégias adotadas na avaliação. Na auditoria, não houve um processo claro da análise do custo-benefício das ações realizadas, bem como não houve discussão com os *stakeholders* chave sobre esse aspecto, a fim de obter novos pontos de vista. Por fim, não havia a prática de identificação de todos os custos importantes relacionados à avaliação realizada.

3.3. Propriedade

O padrão propriedade se refere ao que é apropriado, justo, legal, direito, aceitável e honesto em uma avaliação. Inclui questões relacionadas às responsabilidades do avaliador e dos participantes, os sistemas regulamentadores, bem como os papéis e tarefas inerentes à prática profissional da avaliação (YARBROUGH ET AL, 2011).

O padrão propriedade alcançou uma alta nota, 2,78. A tabela a seguir mostra com mais detalhes os componentes desse fator (Tabela 3).

Os subgrupos P2 e P7 foram considerados não aplicáveis ao caso estudado, tendo em vista que não há formalização de acordo entre o TCU e os auditados para que ocorra a avaliação. Além disso, os mem-

brs das equipes de auditoria não são ordenadores de despesa dos gastos incorridos para a condução da auditoria.

3.3 PRECISÃO

O padrão Precisão refere-se à confiabilidade das proposições e achados de uma avaliação, especialmente aqueles que são suporte ao julgamento sobre a qualidade do programa ou de seus componentes. Em geral, a precisão é alcançada por meio de teoria, métodos, desenho da avaliação e argumentação sólidos (YARBROUGH ET AL, 2011).

Esse padrão alcançou a nota 2,57 na auditoria avaliada. A tabela a seguir demonstra o detalhe dos componentes desse fator (Tabela 4).

Os subgrupos A3 e A8 obtiveram as menores notas no fator Precisão. O subgrupo A3 refere-se, entre outras coisas, à utilização de replicações das fontes de informação (triangulações) e ao acesso a especialistas para compartilhamento de preocupações e procedimentos técnicos relacionados à confiabilidade. O subgrupo A8 envolve o desenvolvimento de um plano de comunicação, a emissão de relatórios parciais durante a avaliação, a realização de testes piloto da apresentação dos dados, a preocupação com traduções para outros idiomas, bem como a utilização de outras mídias para a comunicação como filmes e fotografias.

Tabela 3:

Resultado do padrão Propriedade após a aplicação dos Padrões de Qualidade do JCSEE na auditoria do Prouni.

Fonte: Elaboração própria.

P – PROPRIEDADE – Média	2,78
P1 – Orientação Responsiva e Inclusiva	2,58
P2 – Acordo Formal	na
P3 – Respeito e Direitos Humanos	2,57
P4 – Clareza e Justiça	2,86
P5 – Transparência e Divulgação	2,90
P6 – Conflitos de Interesses	3,00
P7 – Responsabilidade Fiscal	na

Tabela 4: Resultado do padrão Precisão após a aplicação dos Padrões de Qualidade do JCSEE na auditoria do Prouni.

Fonte: Elaboração própria.

A - PRECISÃO - Média	2,57
A1 - Conclusões e Decisões Justificadas	2,79
A2 - Informação Válida	3,00
A3 - Informação Confiável	2,20
A4 - Descrições Explícitas do Programa e Contexto	2,60
A5 - Gerenciamento de Informações	2,61
A6 - Desenhos e Análises Adequadas	2,75
A7 - Raciocínio Explícito da Avaliação	2,75
A8 - Comunicação e Emissão de Relatório	1,86

O TCU não adota a prática de emitir relatórios formais ou não, de maneira parcial para os ao longo da auditoria, assim como não há a prática de realizar testes piloto da melhor forma de apresentação do relatório e de seus dados, antes da emissão do relatório final. Também não há a preocupação de se realizar relatório mais focalizados a depender do stakeholder interessado nas informações, uma vez que o relatório produzido é único para todos os públicos. O ideal é que se produzisse uma versão do relatório com foco nos beneficiários, outra com foco nas instituições de ensino superior, entre outros públicos.

3.4 ACCOUNTABILITY

O padrão de *accountability* se refere ao uso responsável dos recursos para produção de valor. Esse padrão permite investigar como a avaliação foi implementada, como ela pode ser melhorada, e quão importantes as avaliações são para seus stakeholders. Se refere basicamente à toda documentação de todo o processo avaliativo (YARBROUGH ET AL, 2011).

Esse padrão foi o que obteve a nota mais baixa na auditoria avaliada, 1,17. A tabela a seguir mostra o detalhamento dos componentes do padrão *accountability*.

Todos os subgrupos do fator *Accountability* obtiveram notas baixas na avaliação. Os subgrupos estão

relacionados a questões de documentação das informações utilizadas na avaliação, bem como a processos de meta-avaliação interna e externa.

De modo geral, não há a clara determinação de quem necessitará da documentação da auditoria e para quais motivos; não houve a catalogação da documentação existente; não houve a criação de uma tabela de informações necessárias e não houve revisão da documentação em relação à sua completude, qualidade e valor; não foi feita a identificação clara de qual informação deve ser levantada com quem, para facilitar meta-avaliações; não houve nenhuma meta avaliação interna ou externa dessa avaliação nem planejamento para que elas ocorressem.

4. CONCLUSÃO

Os resultados apresentados permitem dizer que a auditoria operacional realizada no Prouni foi de boa qualidade, considerando-se os padrões adotados pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (YARBROUGH ET AL, 2011). O que indica que esse trabalho apresentou maior potencial de influência para mudanças na política pública avaliada (Henry, 2003).

Vale a pena registrar que em outro estudo realizado (VIEGAS; LIMA, 2014), que buscou identificar a influência da auditoria TCU no Prouni na mudança da

Tabela 5: Resultado do padrão *Accountability* após a aplicação dos Padrões de Qualidade do JCSEE na auditoria do Prouni

Fonte: Elaboração própria.

E - ACCOUNTABILITY - Média	1,17
E1 - Documentação da Avaliação	1,42
E2 - Meta-Avaliação Interna	1,10
E3 - Meta-Avaliação Externa	1,00

política pública, verificou-se que foram identificados vários mecanismos de influência, segundo modelo de Mark e Henry (2003; 2004). Isso significa que a auditoria contribuiu para que alterações ocorressem na política pública, gerando inclusive economia de recursos.

Assim, destaca-se que um dos fatores identificados que contribuíram para a influência da auditoria na mudança do programa foi a alta qualidade do trabalho realizado (HENRY, 2003). A avaliação da qualidade da auditoria por meio da aplicação dos padrões de avaliação do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* mostrou bom índices nos atributos: utilidade, viabilidade, propriedade e precisão. Isso indica que a auditoria favorece a utilização, tanto no processo, quanto dos achados e produtos. Ademais, a análise demonstrou adequado grau de efetividade e eficiência, imparcialidade, correção, oportunidade e pertinência, bem como que seus achados, propostas e processo são confiáveis (YARBROUGH ET AL, 2011).

Por fim, como principal oportunidade de melhoria ao trabalho realizado está a necessidade de aperfeiçoar a documentação dos dados coletados e das análises realizadas sobre eles. Além disso, a auditoria não foi executada de modo a considerar a realização de meta-avaliações, tanto interna quanto externa, ou seja, a documentação existente não está preparada para isso. Meta-avaliações fazem parte do conjunto de instrumentos de asseguarção da qualidade que o Tribunal poderia adotar visando o aperfeiçoamento contínuo de seus processos de trabalho e dos mecanismos de controle de qualidade das auditorias.

REFERÊNCIAS

- BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 2, abr-jun, 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional – 3ª edição. Brasília, 2010.
- COOKSY, Leslie J.; MARK, Melvin, M. Influences of Evaluation Quality. *American Journal of Evaluation*, v. 33, pp. 79-87, 2011.
- HEDLER, Helga C.; TORRES, Claudio V. Meta-avaliação de Auditorias de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União. *RAC*, v. 13, n. 3, art. 7, pp. 468-486, 2009.
- HENRY, Gary T. Influential Evaluations. *American Journal of Evaluation*, v. 24, nº 4, pp. 515-524, 2003. Disponível em <http://aje.sagepub.com/content/24/4/515>.
- MARK, Melvin M.; HENRY, Gary T. The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence. *Evaluation*, v. 10, p. 35-56, 2004. Disponível em www.evi.sagepub.com.
- _____. Beyond Use: Understanding Evaluation's influence on Attitudes and Actions. *American Journal of Evaluation*, v. 24, nº 3, pp. 293-314, 2003. Disponível em <http://aje.sagepub.com/content/24/3/293>.
- MARK, Melvin M.; HENRY, Gary T.; JULNES, George. Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs. Ed. Jossey-Bass, 1st edition, 2000.
- SERPA, Selma M. H. C. Para que Avaliar? Identificando a Tipologia, os Propósitos e a Utilização das Avaliações de Programas Governamentais no Brasil. Dissertação de Mestrado, UnB. Brasília, 2010.
- UNDP. National Evaluation Capacities: Proceedings from the 2nd International Conference, 12 – 14 september 2011.
- VIEGAS, Tiago; LIMA, Dagomar. Influence of a Performance Auditing by the Brazilian Federal Court of Accounts on the Improvement of an Educational Program. [2014] não publicado.
- WEISS, Carol H. An Alternate Route to Policy Influence: How Evaluations Affect D.A.R.E. *American Journal of Evaluation*, v. 26, nº1, pp. 12-30, 2005. Disponível em: <http://aje.sagepub.com/content/26/1/12>.
- YARBROUGH, Donald B. et al. The program evaluation standards: A guide for evaluators and evaluation users/ editors. 3ª Edição. SAGE Publications, 2011.
- YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 4ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2010.