



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

Marcela Rosal Maserá Almeida

**Contribuição do Controle Externo para as Políticas
Públicas: Influência das auditorias operacionais no ProUni**

Brasília – DF
2014

Marcela Rosal Masera Almeida

**Contribuição do Controle Externo para as Políticas
Públicas: Influência das auditorias operacionais no ProUni**

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade como requisito parcial à obtenção do título Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: M.Sc., Fábio Jacinto B. de Souza.

Brasília – DF

2014

Marcela Rosal Maserá Almeida

**Contribuição do Controle Externo para as Políticas
Públicas: Influência das auditorias operacionais no ProUni**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do
(a) aluno (a)

Marcela Rosal Maserá Almeida

M. Sc. Fábio Jacinto B. de Souza
Professor-Orientador

Prof Dra. Christiana S. de Freitas
Professor-Examinador

Brasília, 02 de dezembro de 2014

Agradeço aos meus pais, não só por me proporcionarem o estudo, mas pelas palavras de incentivo quando eu achei que não fosse dar conta. À professora Christiana, por todo o apoio e confiança no meu trabalho. Ao meu orientador, Fábio, que mesmo sem tempo, aceitou o meu convite para enfrentar essa monografia comigo. E por fim, à todos àqueles que passaram pela minha vida enquanto eu estava na UnB e que, de alguma forma, contribuíram para que eu chegasse aqui hoje.

Resumo

O Tribunal de Contas da União - TCU tem competência constitucional para realizar auditorias operacionais. No Brasil elas são consideradas auditorias de desempenho e segundo o TCU têm como objetivo realizar 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. O objetivo desse trabalho foi, a partir de um estudo de caso da auditoria realizada pelo TCU sobre o ProUni - Programa Universidade para Todos, verificar se essas auditorias, de fato, geram mudanças positivas nas políticas públicas. Tratou-se de uma pesquisa descritiva qualitativa, que contou com análise documental e entrevista com funcionários do TCU e do Ministério da Educação - MEC. Percebeu-se na pesquisa que essas auditorias tiveram influência positiva para o aperfeiçoamento do programa, uma vez que, além de gerar mudanças diretas, possibilitam a oferta de informações sobre a situação do ProUni para que os próprios gestores realizem melhorias.

Palavras-chave: Auditorias operacionais. Mudanças. Programa Universidade para Todos.

SUMÁRIO

| | | |
|-------|---------------------------------------------------------|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 7 |
| 1.1 | Formulação do problema | 9 |
| 1.2 | Objetivo Geral | 10 |
| 1.3 | Objetivos Específicos | 10 |
| 1.4 | Justificativa | 10 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 12 |
| 2.1 | Políticas Públicas | 12 |
| 2.2 | Avaliação de políticas públicas | 13 |
| 2.3 | O papel do TCU na avaliação de políticas publicas | 17 |
| 2.3.1 | Controle interno e externo | 18 |
| 2.3.2 | Auditorias operacionais | 19 |
| 3 | MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA | 23 |
| 3.1 | Tipo e descrição geral da pesquisa..... | 23 |
| 3.2 | Caracterização do objeto de estudo..... | 24 |
| 3.3 | Participantes do estudo..... | 25 |
| 3.4 | Procedimentos de coleta e de análise de dados..... | 26 |
| 4 | Resultados e discussão | 28 |
| 4.1 | Descrição do Programa ProUni | 28 |
| 4.2 | As auditorias do TCU no ProUni | 31 |
| 4.3 | A análise dos efeitos da auditoria | 38 |
| 5 | Conclusões e Recomendações..... | 47 |
| | REFERÊNCIAS | 49 |
| | APÊNDICES..... | 54 |
| | Apêndice A – Achados do Acórdão 816/09..... | 54 |
| | Apêndice B – Deliberações do Acórdão 816/09 | 54 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Apêndice C - Roteiro de entrevista utilizado para coleta de dados no MEC | 56 |
| Apêndice D - Roteiro de entrevista utilizado para coleta de dados no TCU..... | 57 |

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas têm representado uma das principais diretrizes das ações governamentais para a busca de entrega de valor público à sociedade, tendo, por isso, ganho posição de relevo no cenário governamental. Para alcançar o seu objetivo e solucionar um problema que afete a sociedade como um todo, de acordo com o modelo do ciclo de política pública (*policy cycle*), uma política pública passará por uma sucessão de etapas que dependerão de fatores internos e externos a ela, e respeitarão os seguintes estágios: formação da agenda, formação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (RUA, 1998). Além disso, os resultados apresentados dependerão do grau de sintonia e de integração que essa política tiver com as demais, considerando o aspecto transversal afeto à maioria das ações do Estado.

Sem negligenciar as demais etapas mencionadas, este trabalho focará na avaliação de políticas públicas. A expansão da fase de avaliação, no Brasil, se deu a partir dos anos de 1980, quando os movimentos sociais passaram a demandar políticas sociais universalizadas e a criticar o padrão das desenvolvidas, principalmente, no que tangia ao mau uso dos recursos públicos (SILVA, 2008). Em consequência desse cenário a avaliação das políticas, em 1990, passa a apresentar uma personalidade fiscalizatória, ou seja, tinha o objetivo de verificar a eficiência dos gastos públicos e a concretização dos objetivos inicialmente propostos por determinada política (RODRIGUES, 2008). Porém, apesar da maioria das práticas de avaliação ser desenvolvida como mero controle de gastos, existem tendências para a produção de avaliação como um instrumento que contribui para melhorar as práticas governamentais, tornando-as transparentes à sociedade (SILVA, 2008). Com o tempo, a avaliação tornou-se também uma possibilidade de melhorias para as práticas governamentais. Nesse contexto entende-se que a avaliação tem como função fazer um julgamento; analisar uma política pública sob certos critérios e gerar recomendações que possam trazer melhorias à política.

Vários são os órgãos legitimados normativamente para serem responsáveis pela avaliação de uma política. Um deles é o Tribunal de Contas da União - TCU, cujas competências foram ampliadas a partir da Constituição de 1988, em especial, a contida no artigo 71, inciso IV, que lhe autoriza a:

realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Desde então, diversas foram às áreas de governo que passaram pelas chamadas auditorias operacionais, entre elas a agricultura, a saúde e a educação.

Em 2000, o Tribunal de Contas da União criou a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, que, desde então, realiza, prioritariamente, auditorias operacionais de abrangência nacional e regional. Recentemente ela foi incorporada por outra secretaria, e tais atribuições passaram a ser de responsabilidade da Seaud – Secretaria de Auditorias.

A auditoria operacional, também conhecida como auditoria de desempenho, é, segundo o Tribunal de Contas da União, 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 (BRASIL, 2010).

Contudo, apenas a análise do programa de governo não é suficiente para gerar melhorias. Alguns estudos na literatura sobre utilização de avaliações concluem que o simples fato de uma avaliação ter sido realizada, não significa que os gestores utilizarão seus resultados para melhoria do objeto avaliado (WEISS, 2005; MARCH, 1994; SERPA, 2010). A cada auditoria operacional, o Tribunal de Contas da União formula recomendações e determinações para o aperfeiçoamento da política em questão. Caso elas não sejam seguidas, ou sequer levadas em consideração pelos órgãos responsáveis pelas políticas, estaremos diante de um desperdício de tempo e dinheiro da própria administração pública. Para que esse trabalho não seja inócuo, o TCU conta com um trabalho de monitoramento das recomendações que faz.

Este trabalho tem como objeto de estudo o ProUni - Programa Universidade para Todos, um programa executado pelo Ministério da Educação cujo objetivo é aumentar o acesso de estudantes, especialmente os de menor renda, ao ensino superior no país. O programa busca alcançar esse objetivo por meio da concessão de bolsas de estudo a estudantes em instituições de ensino privadas, oferecendo,

em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições que aderem ao programa.

Este trabalho visa, portanto, estudar e compreender o papel das auditorias operacionais para o aperfeiçoamento das políticas públicas e conseqüentemente da gestão pública no Brasil. Buscar-se-á compreender a real eficácia desse método para a melhoria de gestão pública. Para isso, realizou-se um estudo de caso sobre a auditoria operacional feita pelo TCU a respeito do Programa Universidade para Todos, em 2008.

1.1 Formulação do problema

Originariamente, o surgimento do Estado é associado à crescente complexidade das relações humanas. Trata-se de uma instituição para a qual os indivíduos concedem poder e se submetem a fim de alcançar um objetivo comum: a satisfação das necessidades coletivas (BICALHO et al., 2012). Entre as atividades estatais desenvolvidas para alcançar esse objetivo estão as políticas públicas.

Considerando o processo de políticas públicas de forma simples e linear, com as fases de formulação e implementação, o estágio da avaliação assume o papel de retroalimentação e possibilita a visão de ciclo (SILVA; MELO, 2000). Isso quer dizer que o resultado das avaliações deveria ter impacto direto na formulação das políticas futuras e na melhoria das já existentes.

A avaliação de políticas públicas pode agregar transparência à administração pública. É um processo importante para que estas ganhem efetividade e solucionem os problemas da sociedade (RUA, 2009). Surge então a importância de que as avaliações feitas sejam eficazes e gerem efeitos positivos. Mas e se essas avaliações não estiverem produzindo efeitos?

Para a realização dessas avaliações e outros tipos de fiscalização, como inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos, o TCU conta com uma significativa parte do orçamento brasileiro que, de acordo com relatório de atividades do 4º trimestre de 2013, do próprio TCU, chegou a um montante de R\$ 495.405.308,00 apenas no referido período. Será que o investimento é válido? De fato, as avaliações realizadas hoje trazem mudanças significativas que possibilitam a melhoria das políticas?

Diante desse cenário, surge o problema de pesquisa: A intervenção feita pelo TCU no Programa Universidade para Todos, através da auditoria operacional, trouxe mudanças na política em questão (ProUni)?

1.2 Objetivo Geral

Essa pesquisa tem como objetivo geral verificar as mudanças realizadas no ProUni decorrentes dos resultados e recomendações da auditoria operacional realizada pelo TCU sobre o programa.

1.3 Objetivos Específicos

Para que o objetivo geral fosse alcançado, são considerados objetivos específicos:

- Descrever o Programa Universidade para todos;
- Verificar os achados e recomendações da auditoria;
- Identificar as mudanças na política, influenciadas pela auditoria operacional do TCU realizada em 2008.

1.4 Justificativa

O estudo sobre a utilização da avaliação é de suma importância, uma vez que trata-se de um processo que possibilita o melhor aproveitamento e aperfeiçoamento do objeto avaliado. Além disso, no caso das auditorias operacionais, o objetivo é apresentar a discrepância entre a situação existente e o que deveria ser (BRASIL, 2010), ou seja, tende a encontrar oportunidades de melhorias e falhas resultantes das fases de formulação e implementação da política para apresentar opções de aprimoramento da política. Uma avaliação bem sucedida é capaz de trazer efeitos positivos para todos os agentes envolvidos, desde os formuladores da política até os beneficiados pela mesma. Contudo, no cenário nacional, poucos são os trabalhos

realizados em relação à utilização de avaliações por parte dos gestores públicos (SERPA, 2010).

Porém, mesmo que as avaliações sejam muito bem feitas, as recomendações geradas por ela ou, no caso, pelas auditorias operacionais, nem sempre serão seguidas e implementadas e, portanto, serão ineficientes. Existem diversos fatores que contribuem positiva ou negativamente para que os resultados de uma avaliação sejam apropriados e utilizados pelos gestores na melhoria da ação governamental (JOHNSON et al. 2009; LEVINTON; HUGIES, 1981; COUSINS; LEITHWOOD, 1986).

A importância do estudo sobre o uso dos resultados das avaliações é justificada diante de sua potencial contribuição para o desenvolvimento de melhorias dos modelos avaliativos no Brasil. Além disso, a produção literária dessa área não é facilmente encontrada no idioma brasileiro, o que dificulta a disseminação do tema referido (SERPA, 2010).

Essa linha de trabalho acadêmico poderá ser uma contribuição para o aprimoramento das próprias auditorias operacionais, vindo a propor melhorias nesse processo. Poderá ainda servir de incentivo para que pesquisadores da área se aprofundem no assunto, afinal, tem-se aqui um tema relativo à vida em sociedade que cada vez toma mais importância perante a conscientização do cidadão de seus direitos. Possibilita, ainda, a inserção do Brasil em discussões internacionais sobre o tema. Além disso, faz com que os gestores reflitam sobre seu rendimento dentro do órgão, lembrando-os que a busca pelo aperfeiçoamento das políticas faz parte de sua Missão, Visão e seus Valores (BRASIL, 2010).

A análise da eficiência das auditorias operacionais é de interesse do TCU, uma vez que os resultados de seus trabalhos podem não estar produzindo as mudanças e os efeitos desejados. E é ainda, de interesse público, pois o aperfeiçoamento dos objetos avaliados possibilitará que a sociedade tenha, no futuro, políticas públicas mais eficientes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esse capítulo tem como objetivo apresentar ao leitor referências teóricas sobre o tema para que o contexto seja melhor compreendido. Para isso, buscou-se aqui definições e classificações quanto às políticas públicas e suas avaliações. Partiu-se em direção ao papel do TCU nessas avaliações e em seguida foi feito um apanhado geral relativo ao controle interno e externo e à fiscalização no Brasil para, por fim, entender o conceito, classificação e importância das auditorias operacionais. Essa literatura será utilizada para basear a pesquisa e as entrevistas.

2.1 Políticas Públicas

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce como subárea da ciência política, e enquanto ferramenta de decisões do governo ela é resultado da Guerra Fria. São considerados seus fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Estone (SOUZA, 2006). No Brasil, o estudo das políticas públicas teve sua expansão na década de 1980 a partir da transição democrática (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Dentre as várias definições de políticas públicas consideradas atualmente pode-se destacar algumas. Dye (1984) identificou-as como tudo o que o governo faz ou deixa de fazer, já Mead (1995) como uma vertente da área política e que tem como objeto de estudo o governo e, por fim, Lynn (1980), que classificou-as como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Além dessas, algumas teorias enfatizam o papel da política pública como solucionadora de problemas.

No cenário atual, não existe uma única, ou melhor, definição para o termo política pública (em inglês, *public policy*). Contudo, mesmo as definições minimalistas giram em torno de conceitos relativos a ações governamentais e os efeitos gerados por elas. O termo *policy* é usado para referir-se ao processo realizado por organizações públicas na busca pela mobilização de interesses e

solução de conflitos, ou seja, formulação de propostas e tomadas de decisões (RUA, 2009).

Assim como a expressão sugere, as políticas públicas são “públicas” e de responsabilidade do Estado, ou seja, entidades privadas só poderão fazer parte do processo se o Estado assim decidir (RUA, 2009).

Do mesmo modo como são aceitas diversas definições de políticas públicas, também são aceitos alguns modelos que explicam a natureza dessas políticas, ou seja, como elas nasceram. O ciclo de política pública (*policy cycle*) é um desses modelos que, diante de um cenário político marcado por problemas de relação de poder, aborda a política pública em fases seqüenciais (RUA, 2009):

- Formação da agenda: uma situação entra na agenda governamental quando passa a ser um problema político e demanda uma solução.
- Formação das alternativas e tomada de decisão: nessa fase ocorrem as propostas de solução para o problema e a escolha de uma delas.
- Implementação: é a fase relativa à execução, ou seja, a política sai do papel.
- Avaliação: os resultados da política implementada serão julgados segundo critérios definidos.

Segundo Rua (2009), um gestor que tenha pleno conhecimento desse modelo terá maior chance de encontrar formas de aperfeiçoar a política.

2.2 Avaliação de políticas públicas

A priorização por resultados, característica da administração pública desde meados de 1980, fez com que a avaliação assumisse um papel importante de instrumento estratégico em todo o ciclo da política pública. Em sua trajetória histórica, a avaliação teve diferentes objetivos, deixando de fazer apenas uma mensuração dos fenômenos analisados para realizar julgamentos em relação à eficiência, eficácia e equidade (RUA, 2009).

Assim como a expressão políticas públicas, o termo “avaliação” também aceita diversas definições, algumas delas até contraditórias. Isso ocorre pelo fato do campo de políticas públicas ser holístico, isso quer dizer que abarca diversas disciplinas e, por isso, algumas vezes apresenta teorias e modelos analíticos

contraditórios (TREVISAN; BELLEN, 2008). Contudo, percebe-se que em sua maioria, as definições referem-se à idéia de julgamento.

Segundo Weiss (1998), avaliação é uma comparação entre padrões definidos e os resultados e/ou processos da política que tem como objetivo o aprimoramento da mesma (WEISS, 1998). Rua (2009) define a “avaliação de políticas públicas” como uma avaliação estritamente formal, ou seja, um julgamento sistemático que incide sobre pontos como conteúdo e estratégias de uma política ou programa, tendo como base critérios explícitos que tem como finalidade não só o aperfeiçoamento do objeto avaliado como também o aumento da *accountability* na administração pública. Para Deubel (2002), a avaliação ocorre quando os atores políticos e sociais analisam os resultados e impactos causados pela implementação da política, podendo dar ou não um reinício ao processo da política.

A grande variedade de modelos e tipos de avaliação é decorrente da complexidade da ação pública, de seus objetivos e sua interpretação (DEUBEL, 2002). A classificação das avaliações poderá ocorrer, por exemplo, em relação ao momento em que se avalia, ao avaliador e ao objeto avaliado.

Em relação ao momento da avaliação, tem-se a avaliação *ex ante*, a concomitante e a *ex post*. A primeira, também conhecida como avaliação a priori, de viabilidade ou de prospectiva, ocorre anteriormente à ação do governo, ou seja, antes da implementação da política. De acordo com Deubel (2002), busca analisar, geralmente em relação à eficácia, impacto previsível e impacto sobre outras políticas, os efeitos que a implementação poderia trazer. Já para Rua (2009), esse tipo de avaliação trata-se de uma análise das soluções propostas, podendo ser uma estimativa prévia de eficiência ou impacto da intervenção, respectivamente em relação ao custo e ao impacto da alternativa (RUA, 2009).

Já a avaliação concomitante ocorre durante a fase de implementação da política. Segundo Deubel (2002), nesse tipo de avaliação é realizado um acompanhamento e monitoramento das atividades de implementação da política de forma a controlar o bom desenvolvimento dos procedimentos previstos e detectar os possíveis problemas para que possam ser solucionados a tempo. Ela pode ter caráter contínuo ou periódico. Essa avaliação também é conhecida como formativa e tem como objetivo dar suporte e melhorar a implementação e desenvolvimento do programa (TREVISAN; BELLEN, 2008). Segundo Patton (2008), a avaliação

formativa é orientada para o aperfeiçoamento do programa e visa, através da coleta de informações das forças e fraquezas do programa, promover melhorias.

Por fim, a avaliação *ex post*, também chamada de avaliação posteriori, somativa, ou de retrospectiva, de acordo com Deubel (2002), é aquela realizada após a fase de implementação. É o tipo de avaliação mais freqüente. Aqui se analisa os efeitos da política após sua implementação, e seu objetivo é encontrar as falhas da política e tentar solucioná-las de alguma forma, além de obter conhecimentos e lições para decisões futuras (DEUBEL, 2002). A avaliação somativa é orientada para o julgamento, e é utilizada para tomada de decisões relativas ao programa como, por exemplo, continuar, modificar ou expandir o mesmo (PATTON, 2008). Porém, Rua (2009), acredita que esse tipo de avaliação não diz respeito ao momento em que foi pensada a avaliação, mas ao que será calculado, no caso, o custo efetivo da alternativa tendo como referência valores despendidos. Os impactos serão mensurados por uma comparação entre situação inicial e final (RUA, 2009). As auditorias operacionais do TCU são um exemplo desse tipo de avaliação, estando de acordo com as definições dos três autores os autores.

Já em relação a quem avalia, Rua (2009) e Deubel (2002) concordam em suas definições que afirmam serem três os tipos de avaliação. A avaliação pode ser interna, isso é, quando ela é realizada por atores envolvidos com a execução do objeto avaliado, mista, quando realizada em parceria de uma equipe interna e externa (aquela que não tem relação direta com a política), e por fim a avaliação externa, a qual se pode citar como exemplo aquela realizada pelo TCU através das auditorias operacionais. Essa última pode ser realizada por diversos agentes, contanto que estes não tenham relação alguma com a política avaliada. Sua desvantagem é a de que quanto mais distante o avaliador está da realidade do programa maior a dificuldade de compreender o objeto avaliado e gerar recomendações cabíveis. (DEUBEL, 2002; RUA, 2009).

Quando referente ao objeto avaliado, Deubel (2002) apresenta três classificações: avaliação de insumos, de processos e de resultados. Nesse contexto se analisa respectivamente os recursos, atores e suas habilidades; os métodos e as conseqüências e os impactos. Já para outros autores, essa classificação é feita em: avaliação de metas, processos e impacto, sendo essa última o tipo de avaliação que “focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade” (CARVALHO, 2003).

Portanto, o que se analisa na avaliação de impacto são as mudanças decorrentes da política na sociedade.

Deubel (2002) propõe ainda que em relação à finalidade da avaliação, ela possa ser considerada recapitulativa ou endoformativa. A primeira tem como objetivo levar informações ao público e a atores externos sobre uma determinada política, enquanto a segunda visa entregar uma análise da política para os próprios atores do programa para que sejam capazes de fazer melhorias a este (DEUBEL, 2002).

Segundo Patton (2008) a utilização da avaliação é condicionada pelo propósito da mesma. Desde a introdução da distinção clássica entre avaliações somativas e formativas, por Scriven¹ (1967), outros propósitos foram encontrados e, por isso, a classificação das avaliações em relação à esse critério não é consenso entre os autores (SERPA, 2010).

Weiss (1998) classifica duas categorias de propósitos: influenciar a tomada de decisão e como aprendizado. Já Patton (2008) apresentou 6 abordagens de avaliações relativas a seu propósito: somativas, formativas, as que tem como propósito o *accountability*, o monitoramento, as que tem finalidade de produção de conhecimento e aquelas voltadas para ambientes dinâmicos.

Mas para que as avaliações alcancem seus propósitos e objetivos, pressupõe-se a utilização de seus resultados. Todavia, os gestores públicos não estão dando a importância cabida ao uso dos resultados das avaliações governamentais (SERPA, 2010). A utilização da avaliação significa o elo existente entre a avaliação e a execução da atividade que visa trazer melhorias ao objeto avaliado (FARIA, 2005). A distinção clássica para categorias de utilização das informações produzidas pelas avaliações é feita segundo os propósitos que as originaram (SERPA, 2010). Assim, essa concepção engloba três dimensões do uso da avaliação: instrumental, quando busca diretamente a solução de problemas; conceitual, usada para influenciar comportamento dos atores e simbólico, utilizada para legitimar decisões que já seriam tomadas de qualquer forma.

Dessa forma, Faria (2005) distingue quatro tipos de uso de avaliação. A primeira é o instrumental, quando a avaliação tiver o objetivo de dar apoio às

¹ 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 Monograph Series on Curriculum Evaluation. N. 1.p.39-83. Rand MacNally

decisões e ajudar na resolução de problemas. Seu uso depende não apenas da qualidade da avaliação, mas da divulgação adequada dos resultados da avaliação, da inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas. Segundo Serpa (2010), nesses casos, os resultados da avaliação são utilizados diretamente para solucionar os problemas encontrados. O segundo é o tipo conceitual, que ocorre quando houver a possibilidade de as descobertas da avaliação alterarem o modo como os técnicos veem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. O uso como instrumento de persuasão é o terceiro tipo, ele se aproxima da idéia do uso simbólico, ocorre quando os tomadores de decisões utilizam a avaliação para reforçar suas opiniões sobre a política ou programa e mobilizar apoio nessa direção. E por fim o uso como esclarecimento, que gera impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, podendo inclusive influenciar crenças.

Contudo, para que essa utilização ocorra é necessário superar os fatores impeditivos de uso como, por exemplo, a existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; ocorrência de conflitos entre as distintas partes unidades do programa; mudanças no pessoal encarregado; eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização, o que pode impedir a adição das recomendações feitas quando da avaliação; mudanças nas condições externas tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político (WEISS, 1998).

2.3 O papel do TCU na avaliação de políticas públicas

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado em 1890, através do Decreto nº 966-A, por iniciativa do então ministro da Fazenda, Rui Barbosa, e institucionalizado definitivamente pela Constituição de 1891. Desde então, essa corte se norteia pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento e vigilância da coisa pública (BRASIL, 2011). Entre outras inovações, a Carta de 1967 autorizou ao tribunal representar o Poder Executivo e o Congresso Nacional sobre as irregularidades e abusos acaso verificados por ocasião do exame de processos ou

realização de inspeções, mas apenas na Constituição de 1988 o TCU teve suas competências como órgão de controle externo alargadas (BRANCO, 1997).

A atual Constituição estabelece que o TCU tem o papel de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo. Isso quer dizer que o Tribunal tem poderes para realizar fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta (BRASIL, 2011). De acordo com BRANCO (1997), a Constituição de 1988 garantiu que a fiscalização passasse a ser não só em relação aos limites estreitos da simples legalidade, mas também à legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade dos gastos públicos, garantindo assim que o TCU fosse capaz de aferir também os resultados de programas e projetos governamentais (BRANCO, 1997). A probabilidade é de que até 31 de dezembro de 2022 as principais competências do TCU sejam mantidas ou ampliadas (BRASIL, 2011).

De acordo com sua Lei Orgânica, (Lei n 8443, de 16 jul. 1992), artigo 38, IV, cabe ao TCU hoje:

auditar, por solicitação da comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na Lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade.

O Tribunal de Contas da União conta com instrumentos de fiscalização tais como acompanhamento, inspeção, levantamento, monitoramento e auditoria. Sua avaliação de resultados (auditorias) é o que permite verificar a justa relação entre as ações públicas e aquilo que a sociedade espera do governo (BRANCO, 1997).

2.3.1 Controle interno e externo

Ações coordenadas e planejadas da administração pública são chamadas de funções administrativas. Dentre as ações da função do controle podem ser citados: a ação de verificação da perfeita aplicação de recursos públicos, a análise de metas e resultados obtidos, comparando-os aos planejados e a descoberta de falhas e desvios em programas públicos. Essa função tem como objetivo ajudar a

administração a atingir metas com o máximo de eficiência, eficácia e economicidade (FILHO, 2010).

No final da década de 1980, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE - trouxe consigo o modelo de administração gerencial ou administração por resultados. Ele tomou lugar do antigo modelo burocrático, que tinha pouca preocupação com resultados, e a partir daí as ações de controle passaram a ser mais amplas. Essa nova fase de administração inseriu o conceito de *accountability*, que levou o gestor a se responsabilizar não apenas diante dos limites formais da burocracia, mas também perante a sociedade. Nesse cenário, acabou-se por verificar que os instrumentos de controle da administração burocrática já não eram mais suficientes (FILHO, 2010).

A função do controle no Brasil conta hoje com diversas técnicas e métodos para alcançar seu objetivo de garantir que as ações governamentais sejam eficientes, eficazes e efetivas. A literatura atual classifica três tipos de controle: administrativo, legislativo e judicial. O primeiro é o poder de fiscalização que a Administração Pública tem sobre seus próprios atos, o legislativo é relativo ao controle exercido pelo Poder Legislativo sobre os órgãos dos outros dois poderes e, por fim, o judicial é o poder do Judiciário para controlar a legalidade dos atos da Administração; portanto, sempre que exerçam funções tipicamente administrativas, todos os poderes estarão sujeitos ao controle (FILHO, 2010).

O controle na administração pública pode ser exercido pelo próprio cidadão, denominado controle social, ou por um órgão competente (como é o caso do TCU), conhecido como controle institucional. O controle institucional será classificado de acordo com o avaliador em três modalidades: externo, quando o responsável pela avaliação estiver fora do órgão avaliado; interno, quando o responsável pertence à estrutura do poder controlado e por fim, o de autotutela, quando o avaliador é o próprio poder controlado. O controle institucional externo poderá ser realizado pelo parlamentar direto, pelo poder judiciário ou pelo legislativo. (AGUIAR et al., 2011).

2.3.2 Auditorias operacionais

São consideradas, hoje, três tipos de auditoria: auditorias financeiras, de conformidade e operacionais, que tem como objetivo, respectivamente, o exame das

demonstrações contábeis ou financeiras; exame de conformidade com as autorizações ou exame de legalidades; e exame de economia, eficiência e eficácia (ARAÚJO, 2006).

O Tribunal de Contas da União tem como guia de suas auditorias operacionais o INTOSAI (em inglês), uma Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, criada em 1953 por 34 países, entre eles o Brasil (BRASIL, 2010). Essa organização tem como objetivo promover o intercâmbio de informações e experiências das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). A partir desse intercâmbio, nasceu o documento Diretrizes para a Aplicação de Normas de Auditoria Operacional, o qual serve de guia para as auditorias de inúmeros países.

De acordo com esse documento, uma auditoria operacional (ANOp) é sinônimo de auditoria de desempenho e trata-se do exame independente e objetivo de programas e atividades governamentais em relação à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade visando ao aperfeiçoamento da gestão pública (INTOSAI, 2005).

Partindo dessa definição, o TCU delimita as características de suas ANOp's. Em uma auditoria operacional se tem como principais dimensões de análise a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade. Contudo, em um mesmo trabalho pode ser analisada apenas uma ou todas essas dimensões (BRASIL, 2010). O manual de auditorias operacionais do TCU apresenta um diagrama sobre essas dimensões:



Figura 1 – Diagrama Insumo-Produto

Fonte: BRASIL (2010)

O TCU divide sua auditoria de natureza operacional em: auditoria de desempenho operacional e avaliação de programa. Quando realizada a primeira,

analisa-se economicidade, eficiência e eficácia. Na dimensão da economicidade, deve-se averiguar se o custo para realizar a atividade com a qualidade requerida é, de fato, a mínima possível. Na da eficiência, se os produtos e resultados atingidos poderiam ser alcançados da mesma maneira se utilizados menos recursos. E, por fim, na da eficácia analisa-se o grau de alcance dos objetivos planejados, independentemente dos custos. Já a análise da efetividade é o que caracteriza a avaliação de programa (INSTOSAI, 2005; BRASIL, 2010).

As auditorias operacionais realizadas pelo TCU possuem características diferentes das auditorias tradicionais como as de regularidade. As operacionais apresentam maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Devido à variedade e complexidade das questões que trata, as ANOP's estão sujeitas a julgamentos e interpretações (BRASIL, 2010).

As Entidades Fiscalizadoras Superiores realizam a avaliação de programas com um título geral de auditorias operacionais. O título é aceito também pela Organização Internacional devido à semelhança que os dois estudos apresentam ao analisar objetivos, recursos e resultados dos programas e políticas governamentais (INTOSAI, 2005). A avaliação de programas, segundo a INTOSAI (2005), tem como função examinar uma gama de informações sobre o desempenho dos programas e seu contexto que tem um alcance mais amplo do que é factível controlar durante seu funcionamento habitual.

A partir desse conceito, surgem algumas classificações para as auditorias e avaliações de programas. De acordo com o Grupo de Trabalho sobre Avaliação de Programas da INTOSAI, elas podem se dividir em: auditorias de regularidade, de eficiência, de eficácia, economia, de coerência da política e de análise das causas (INTOSAI, 2005). Já para a *Government accountability Office* (GAO), umas das EFS com maior experiência em avaliação de programas, existem quatro tipos de avaliação de programas que podem ser vistos no quadro a seguir (INTOSAI, 2005):

Quadro 1 – Classificação de avaliações segundo INTOSAI

| Tipos de Avaliação | Foco do Trabalho |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Avaliação de Processos | Avalia o grau em que um programa está funcionando na forma desejada, se as atividades atendem os requisitos legais e regulamentares, o desenho do programa, as normas profissionais ou as expectativas dos clientes. |
| Avaliação de Resultados | Avalia o grau em que um programa alcança seus objetivos. Concentra-se nos produtos e resultados, inclusive efeitos involuntários, para julgar a eficácia do programa ou até mesmo qualidade e perspectivas dos clientes. Pode incluir a análise dos processos dos programas, para compreender seus resultados. |
| Avaliação de Impactos | Avalia a influência do programa. Compara os resultados do programa com o que poderia ter ocorrido sem ele. Utilizado quando fatores externos influenciam os resultados de um programa, para destacar qual sua real contribuição. |
| Avaliação de Custo-benefício e custo-eficácia | Compara os produtos ou resultados com os recursos alocados. Análise custo-eficácia avalia o custo para atingir um objetivo ou meta do programa, identificando alternativas menos onerosas. Análise custo-benefício identifica todos os custos e todos os benefícios de um programa. |

Fonte: Matos (2009)

Para que seja realizada uma auditoria operacional, há um processo a ser seguido cujas etapas serão basicamente: planejamento, execução e acompanhamento (INTOSAI, 2005). Na etapa do planejamento, ocorre a seleção e definição do tema, além da elaboração de um projeto de auditoria. Quando da coleta e análise de dados que darão origem a um relatório de conclusões, fala-se em fase de execução. Ao final do processo de auditoria, tem-se ainda a fase de monitoramento, cujas atividades principais são o acompanhamento da adoção das recomendações do Tribunal por parte do auditado e a aferição do benefício decorrente da implementação destas (BRASIL, 2010).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Segundo Marconi e Lakatos (2006), método científico é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo, traçando o caminho a ser seguido. Dessa forma, a ciência tem como objetivo fundamental chegar à veracidade dos fatos e se distingue das outras formas de conhecimento por apresentar a possibilidade de verificação através da identificação das técnicas e métodos utilizados ao longo da pesquisa (GIL, 2008).

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Em um primeiro momento, as pesquisas científicas se classificam por sua natureza em: formais (teóricas) e empíricas. Enquanto a primeira trata de teorias e suas relações, a segunda está voltada para fatos e processos na prática. As ciências empíricas podem ser ainda: naturais, como a física e a química, ou sociais, como a ciência política (GIL, 2008). A pesquisa em questão encontra-se nessa última classificação.

Já em relação ao delineamento da pesquisa, os autores da área não concordam plenamente. Contudo, a classificação mais adotada na atualidade, a qual também será usada aqui, se resume em pesquisas: exploratórias, descritivas e explicativas. Pesquisas descritivas tendem, quando de caráter qualitativo, coletar informações para descrever um fenômeno ou situação (SAMPLERI; COLLADO; LUCIO, 2006). Elas podem ter diferentes objetivos, entre eles o de estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos e descobrir a existência de associações entre variáveis (GIL, 2008). Da mesma forma é o objetivo dessa pesquisa. Ao tentar analisar a influência das auditorias operacionais nas políticas públicas, pretende-se descobrir se esse serviço prestado pelo governo é eficiente e tem influência direta nas políticas públicas. Portanto, entende-se a análise da eficiência das auditorias operacionais como uma pesquisa empírica descritiva.

De acordo com GIL (2008), pesquisas qualitativas apresentam métodos particulares de pesquisa, como o estudo de caso, método utilizado no presente

trabalho, mais especificamente sobre a auditoria operacional realizada pelo TCU sobre o Programa Universidade para Todos.

O estudo de caso permite um conhecimento amplo e detalhado de um universo a partir do estudo profundo de um ou poucos objetos desse mesmo universo (GIL, 2008). Apesar de sua impossibilidade de generalização de conclusões, permite estabelecer bases para uma investigação posterior mais sistemática e precisa (GIL, 2008). Além disso, possibilita o entendimento de um fenômeno social complexo (YIN, 2010), como é o caso de uma avaliação desse porte.

3.2 Caracterização do objeto de estudo

A auditoria feita pelo TCU sobre o ProUni foi escolhida como objeto do estudo de caso pelo fato de ter ocorrido há 5 anos, tempo suficiente para que as recomendações feitas fossem sendo implementadas e gerando mudanças. Foi levada em conta ainda a repercussão que essa auditoria teve na imprensa, uma vez que tratou de um programa de educação e que atingia parte da população. E também a importância para a própria sociedade, já que a questão da educação se torna cada vez mais discutida e necessária, além de tratar-se de uma obrigação do Estado em oferecê-lo.

Como exposto, cabe ao TCU, desde a promulgação da Constituição de 1988, realizar auditorias de natureza operacional. Contudo, apenas na segunda metade da década de 90 é que as auditorias operacionais foram incorporadas às atividades do Tribunal. Em 1998, a referida corte de contas desenvolveu o Projeto de Cooperação Técnica com o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional – DFID. Esse projeto teve como objetivo trazer para o Brasil, e mais precisamente para o TCU, experiências e técnicas de avaliação já implementadas por outras cortes de controle para que dessa forma pudessem ser realizadas aqui eficientes avaliações de programas de governo (BRASÍLIA, 2014).

Diante desse cenário, o TCU criou, em 2000, a Secretaria de Fiscalização e Análise de Programas de Governo – Seprog, uma unidade especializada em avaliação de políticas públicas, independente do tema de que elas tratassem. Em

2005, o TCU foi eleito presidente do subcomitê da *International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI. Porém, no final de 2012, o órgão de controle externo passou por uma reestruturação organizacional e a Segecex – Secretaria Geral de Controle Externo, unidade na qual anteriormente se encontrava a Seprog, teve suas secretarias agrupadas por temas em 4 coordenadorias: COSOCIAL, COESTADO, COINFRA E CODESENVOLVIMENTO. Essas secretarias contam agora com o suporte técnico e operacional da Seaud- Secretaria de Auditorias- para realizar as auditorias de suas áreas determinadas. Portanto, as auditorias passaram a ser realizadas por temas e o conhecimento em técnicas e métodos de auditorias passou a ser de responsabilidade da Seaud que as auxiliará. De acordo com uma funcionária da Seaud, a mudança ocorreu para que as auditorias se tornassem mais eficientes, uma vez que os auditores usarão o conhecimento de suas áreas.

Assim a unidade responsável pela avaliação dos programas dos Ministérios da Educação, do Esporte e da Cultura passou a ser a SecexEduc – Secretaria de Controle Externo de Educação. Essa secretaria se encontra hoje dentro da Segecex, mais especificamente dentro da coordenadoria COSOCIAL.

Dessa forma, em relação ao estudo de caso, atenta-se para o fato de que a auditoria do programa e o primeiro monitoramento da mesma foram realizados pela Seprog em 2009 e 2011, respectivamente, porém o segundo monitoramento realizado em 2013 foi de responsabilidade da SecexEduc.

3.3 Participantes do estudo

População ou universo é o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum (MARCONI; LAKATOS, 2006). Isso nos permite dizer que essa pesquisa terá como participantes do estudo auditores e funcionários que tenham tido contato com a auditoria sobre o ProUni e seus monitoramentos. Contudo, em meio a diversas pessoas envolvidas nesse processo, não é possível analisar todo esse universo (população) e, por isso, essa não será uma pesquisa censitária.

Dessa forma vem à tona a necessidade de se definir uma amostra, uma parcela da população que seja o mais representativa do todo para que ao final da

pesquisa os resultados possam ser generalizados da forma mais legítima possível (MARCONI; LAKATOS, 2000). A escolha dos entrevistados se deu pela facilidade de acesso.

3.4 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Foram realizadas entrevistas com servidores do TCU e do MEC com roteiros de entrevista diferenciados. Contudo, em todas as entrevistas buscou-se respostas que atendessem os requisitos de validade, relevância, especificidade e clareza, profundidade e extensão. O objetivo delas foi compreender a percepção da avaliação para o avaliador e para o avaliado. Todas as entrevistas foram gravadas e os trechos pertinentes foram transcritos nesse trabalho.

No TCU, a entrevista foi realizada com um auditor, o entrevistado 1, que participou tanto da auditoria quanto dos monitoramentos. A entrevista teve duração de aproximadamente 40 minutos, e foi guiada por um roteiro semi-estruturado com 8 perguntas e que pode ser conferido no apêndice D.

Já no MEC foi realizada uma entrevista, na presença de dois gestores. O entrevistado 2 está na equipe de auditoria desde novembro de 2011 como coordenador e é substituto do coordenador geral. O entrevistado 3 foi outro gestor, que está na equipe de auditoria desde julho de 2013 e foi nomeado como coordenador geral de relações acadêmicas de graduação desde agosto de 2014. A entrevista ocorreu através de um roteiro também semi-estruturado com 8 perguntas que também pode ser conferido no apêndice C. Teve duração de aproximadamente 55 minutos.

Quanto à coleta de dados foram utilizados os seguintes métodos: pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas focalizadas. A bibliográfica é aquela referente a todo tipo de arquivo já tornado público, enquanto a pesquisa documental está ligada à coleta de dados primários, encontrados originalmente pelo pesquisador através de entrevistas, por exemplo (LAKATOS; MARCONI, 2000).

Foram utilizadas aqui, as entrevistas focalizadas, aquelas pouco estruturadas de forma a dar ao entrevistado maior liberdade para falar do assunto específico trazido pelo entrevistador (GIL, 2008). Elas ocorreram de forma presencial, foram gravadas e depois transcritas.

Isso significa dizer, uma vez feitas entrevistas com pessoas ligadas à auditoria e ao próprio ProUni, além de pesquisa em manuais de métodos e técnicas de auditorias assim como em acórdãos, sumários executivos e relatórios de monitoramento da avaliação do ProUni, que este trabalho apresenta fontes primárias e secundárias de dados. A análise desses dados foi qualitativa, ou seja, de conteúdo.

4 Resultados e discussão

Seguindo os objetivos específicos deste trabalho, aqui será apresentada uma descrição do Programa Universidade Para Todos. Dar-se-á, em seguida, a apresentação e análise dos achados da pesquisa decorrentes da análise documental e das entrevistas, relacionando-os com as referências teóricas.

4.1 Descrição do Programa ProUni

Somada a dificuldade de o governo oferecer vagas no Ensino Superior público para a demanda, o ProUni nasceu como um instrumento para alcançar uma das metas estipuladas pelo Plano Nacional de Educação de 2001: passar de 10 para 30% a quantidade de jovens entre 18 e 24 anos inseridos na educação superior até 2010.

O ProUni é um programa executado pelo Ministério da Educação cujo objetivo é aumentar o acesso de estudantes, especialmente os de menor renda, ao ensino superior no país. Ele busca alcançar esse objetivo por meio da concessão de bolsas de estudo integrais ou parciais a estudantes em instituições de ensino privadas com ou sem fins lucrativos, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições que aderem ao programa².

O Programa Universidade para todos foi instituído em 2004 por meio da Medida Provisória (MP) nº213 editada pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva. A MP foi regulamentada pelo Decreto nº 5.245 em 18 de outubro de 2004 e a Portaria nº 2.368 estabeleceu os procedimentos para a adesão das Instituições Privadas de Ensino Superior ao ProUni. Apenas em janeiro de 2005 o programa foi transformado na Lei 11.096/05. Desde essa época, como pode ser observado no gráfico abaixo, mais de 1 milhão de bolsas já foram ofertadas.

² Informações disponíveis em: <http://prouniportal.mec.gov.br/>> Acesso em: 20/10/2014

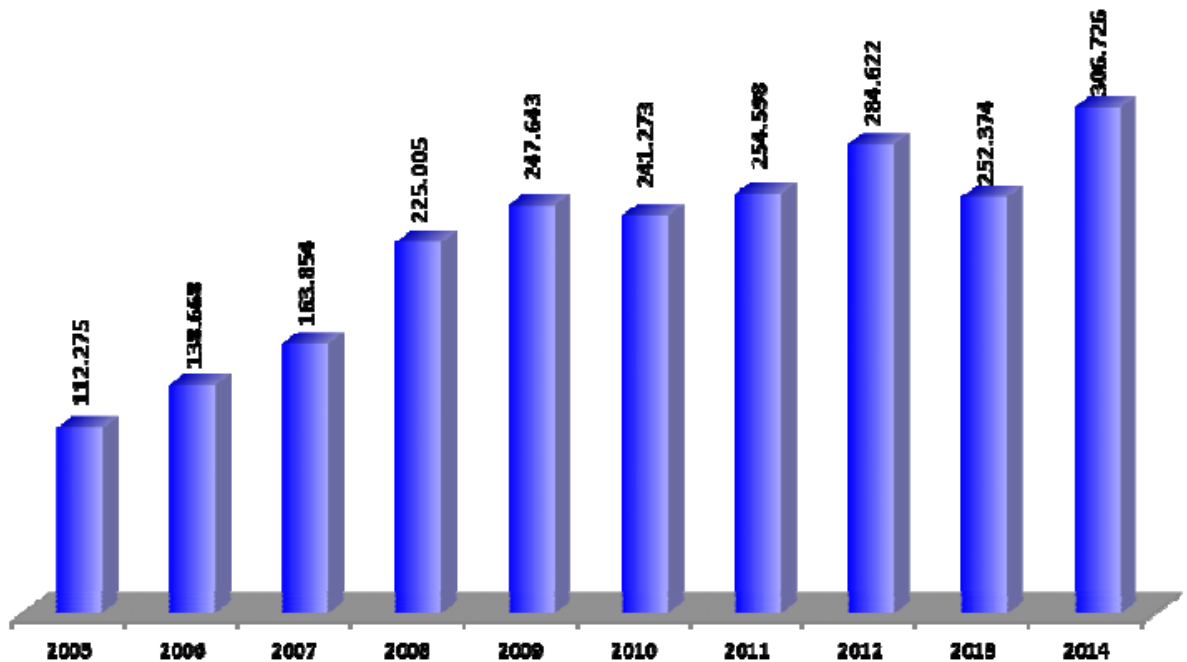


Figura 2 - Quantitativo de bolsas ofertadas por ano

Fonte: Site PortalBrasil / ProUni

A idéia do Programa Universidade para Todos surge a partir da visualização do aumento do percentual de vagas ociosas nas universidades, principalmente as privadas. Isso fica mais claro com os números da Tabela 1:

Tabela 1 - Evolução do percentual de vagas ociosas no Brasil 1996-2004

| Categoria | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Geral | 19 | 17,9 | 17,6 | 18,7 | 26,2 | 26,4 | 32 | 36,9 | 43,8 |
| Privada | 22,9 | 22,4 | 21,6 | 23 | 31,5 | 31,2 | 37,4 | 42,2 | 49,5 |

Fonte: INEP (2006)

Segundo pesquisa realizada pelo INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas- quase 50% das vagas nas universidades privadas não estavam sendo utilizadas em 2004. Dessa forma, o ProUni se justifica como sendo a forma mais fácil e econômica para aumentar a oferta de vagas no ensino superior pelo governo uma vez que o programa trata não de criar novas vagas, mas de ocupar as vagas de universidades privadas que já existem. O cálculo é simples: enquanto uma renúncia fiscal do ProUni chega na casa dos 50 milhões de reais para utilizar as vagas

ociosas das universidades privadas, o governo usaria 6 vezes esse valor para gerar o mesmo número de vagas em universidades públicas (GUERRA; FERNANDES, 2009).

O programa oferece bolsas integrais para aqueles que tiverem renda familiar bruta por pessoa de até um salário mínimo e meio, e bolsas parciais de 50% para os que essa renda seja de até 3 salários mínimos. O processo seletivo ocorre em duas etapas: do ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio, quando as vagas são ocupadas em ordem decrescente das notas da prova, e depois pela ocupação das vagas remanescentes levando em conta o mesmo critério³.

Contudo, para participar desse processo seletivo, o concorrente não pode portar diploma de curso superior e deve ainda atender à um dos critérios de elegibilidade: a) ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou instituição privada na condição de bolsista, b) ser estudante deficiente nos termos da lei e c) ser professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente da instituição pública para concorrer a bolsas exclusivamente nos cursos de licenciatura (nesses casos não há requisitos de renda)⁴.

A instituição privada de ensino superior poderá aderir ao ProUni através da assinatura de um termo de adesão. Mas, para a emissão desse termo, as instituições deverão prestar informações solicitadas no Sispruni (sistema informatizado do prouni) e depois passarão por uma consulta ao Cadin (cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal). A assinatura desse termo irá lhe conferir, de acordo com a Lei 11.096/05, além da isenção fiscal, a obrigação de ofertar as bolsas de duas formas diferentes:

Art. 5º A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior,

³ Informações disponíveis em: <http://prouniportal.mec.gov.br/>> Acesso em: 20/10/2014

⁴ Informação disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm

conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente nela instalados.

§ 4º A instituição privada de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente poderá, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida nos termos da Lei nº 9.870. de 23 de Novembro de 1999, em cursos de graduação ou seqüencial de formação específica.

Diferentemente dos anos anteriores a 2013, a isenção fiscal dada às instituições é, hoje, proporcional ao número de vagas efetivamente ocupadas, e é relativa aos seguintes tributos: a) imposto de renda das pessoas jurídicas, b) contribuição social sobre o lucro líquido, c) contribuição social para o financiamento da seguridade social e d) contribuição para o programa de integração social.

Em relação ao incentivo para a permanência dos alunos, o programa garante aos bolsistas integrais o auxílio permanência, cujo valor máximo é o mesmo praticado pela política federal de bolsas de iniciação científica. Já os bolsistas parciais, deverão recorrer ao FIES – Fundo de Financiamento do Estudando do Ensino Superior.

4.2 As auditorias do TCU no ProUni

Um programa complexo como o ProUni levou o TCU a proceder duas avaliações. A primeira, realizada em 2008, foi a plenário em 2009, e gerou o acórdão

nº 816. A segunda auditoria ocorreu em 2009, da qual decorreu o acórdão 2043/2010. Portanto, estão sendo tratadas aqui avaliações posteriores à implementação do ProUni, o que permite constatar a classificação dessas avaliações como *ex post*. Sendo o TCU um órgão externo ao MEC, ministério responsável pela gestão do ProUni, a auditoria operacional foi classificada como uma avaliação institucional externa e ainda endoformativa, uma vez que buscou identificar falhas e gerar recomendações para os próprios responsáveis do programa fazerem melhorias neste. Deve-se saber ainda que ambas as auditorias tiveram como objeto não apenas o ProUni, mas também o FIES, e por isso, nem todos os achados são referentes ao ProUni. Assim como conceituado por Weiss (1998), as auditorias realizaram um julgamento sobre pontos específicos da política, o que permite classificá-las como avaliação.

A auditoria de 2008 teve como objetivo identificar, especificamente: a) se as formas de implementação do ProUni refletiam o previsto nos objetivos e normas do programa, b) o perfil dos cursos abrangidos pelo programa, c) se a operacionalização das contrapartidas recebidas pelas IES dava margem à ocorrência de algum tipo de improbidade e d) se existiam sistemas adequados de controle operacional e monitoramento.

Segundo um dos entrevistados, tratou-se de uma auditoria complexa que utilizou diversos instrumentos de pesquisa.

A gente fez cruzamento de dados, a gente fez entrevistas, a gente usou análise documental, nós fomos a campo, fomos visitar algumas instituições de ensino. Na época a gente até usou até redes sociais.
(Entrevistado 1)

Segundo o auditor do TCU e os gestores do MEC foi uma auditoria de grande relevância para o programa, como demonstrados nos trechos a seguir:

Eu acho que ela foi muito boa, muito boa. Surgiu numa época muito boa e teve bastante impacto. Foi bem satisfatório. (Entrevistado 1)

A auditoria foi importantíssima. Ela trouxe muita mudança positiva.
(Entrevistado 2)

Como todo processo de acompanhamento externo, tal qual é desempenhado pelo TCU, há sempre pontos positivos no sentido de ser um olhar distanciado da rotina da política e muitas vezes ele

consegue ter um olhar mais completo, ter uma visão mais global.
(Entrevistado 3)

Foram relatados no Acórdão 816/09-Plenário diversos achados que podem ser conferidos no apêndice A, lembrando que nem todos servirão para o fim do trabalho em questão. A partir das conclusões dessa auditoria, de forma a amenizar as falhas e aprimorar o programa, foram deliberados 12 pontos, entre recomendações e determinações, que podem ser vistos em detalhes no apêndice B. Dentre eles, podem ser citados:

I- Na época da auditoria, as IES que aderissem ao programa tinham isenção total, independentemente do número de bolsas ofertadas e efetivamente ocupadas, dos seguintes impostos: imposto de renda das pessoas jurídicas, contribuição social sobre o lucro líquido, contribuição social para o financiamento da seguridade social e contribuição para o programa de integração social. O número de bolsas que cada IES deveria ofertar era calculada pelo Sisprouni e dependia basicamente do número de alunos pagantes na universidade e do valor da mensalidade.

Em sua auditoria, o TCU identificou falhas nesse sistema de cálculo que davam margem a ações oportunistas das próprias IES. As informações relativas à base de cálculo das bolsas que deveriam ser ofertadas eram entregues pelas próprias universidades, o que possibilitava que essas instituições de ensino informassem número menor de estudantes pagantes e menor valor de mensalidade a fim de terem que ofertar menos bolsas do que deveriam e continuar tendo isenção total dos impostos.

O TCU recomendou no ponto 9.4.2 do acórdão 816/09-Plenário, que fosse analisada a possibilidade de mudança do fato gerador da isenção fiscal das universidades, deixando de ser a adesão ao programa e passando para o número de bolsas efetivamente ocupadas e que fosse levada em consideração, ainda, a qualidade dos cursos ofertados, e no ponto 9.2.1 que fossem feitas fiscalizações *in loco* nas instituições de ensino de modo a verificar a veracidade das informações por elas prestadas.

II - Desde sua criação, o ProUni definiu critérios de elegibilidade de seus beneficiados, dentre eles: não portar diploma de curso superior. Contudo, a auditoria realizada pelo TCU em 2008 identificou falhas na verificação da comprovação dessas informações.

Eles não faziam o cruzamento de dados que eles tinham que fazer, então tinha muito beneficiado que não era pra ser bolsista, não tinha perfil (Entrevistado1).

Através do cruzamento de dados dos bolsistas do programa no SisProUni, com bancos de dados oficiais de 5 Universidades federais foi possível verificar que à época da auditoria 2.143 alunos beneficiários do ProUni se encontravam matriculados em Universidades públicas ou já haviam concluído o curso.

O TCU determinou então, através do ponto 9.1 do relatório de auditoria de 2009, que o Ministério da Educação – MEC, implementasse mecanismos de controle que impedissem o acesso e a permanência de pessoas que não estivessem dentro dos critérios definidos em lei para se tornarem beneficiários.

III - Com a ajuda da Receita Federal, os auditores do TCU buscaram um valor com razoável grau de precisão da bolsa do ProUni por aluno para o Estado. Para isso, foi disponibilizado à Secretaria da Receita Federal a relação de todas as Instituições de Ensino Superior que aderiram ao ProUni, o número de estudantes participantes em cada uma delas e o valor da renúncia fiscal. De posse desses dados, a Receita chegou ao valor de R\$ 786,00 por mês no ano de 2006, enquanto a mensalidade média em 2008 para os não bolsistas era de R\$ 499,82. Isso significa dizer que as vagas são mais caras para o Estado do que para estudantes pagantes.

Para melhorar essa situação, o TCU determinou no ponto 9.2.4 que o MEC encaminhasse a cada processo seletivo a relação das instituições participantes do ProUni, e recomendou no ponto 9.3 que Receita Federal e Ministério da Educação promovessem um intercâmbio de informações para que o cálculo da renúncia fiscal pudesse ser mais preciso.

Uma das recomendações foi que se estreitassem esses laços com a receita. Por que é de interesse dos dois né, a Receita tanto quer arrecadar mais, quanto o MEC quer que tenha mais controle sobre isso (Entrevistado 1).

Além desses, a auditoria observou ainda que, apesar de o número de inscritos a cada processo seletivo ser muito maior que o número de bolsas ofertadas, essas vagas não eram todas preenchidas, o que limitava o alcance do programa. O TCU determinou, no ponto 9.2.3, então que a Secretaria de Educação Superior adotasse medidas que buscassem preencher todas essas vagas. A partir daí o número de chamadas aumentou.

A auditoria de 2009 se diferenciou da primeira por não tratar da implantação do programa, mas do seu Sistema de Avaliação e Monitoramento (SMA), fazendo uma análise do desenho do programa e de sua relevância para a sociedade, e por isso esse trabalho não tem a intenção de se aprofundar em suas deliberações. Mesmo tendo caráter diferente, é importante citar a contribuição dessa auditoria. Ela teve como objetivo analisar, especificamente: a) o sistema de avaliação e monitoramento interno do ProUni, b) o impacto do programa, c) a integração entre ENEM e ProUni e d) o censo da educação superior. Apesar de a auditoria não ter resultado em benefícios mensuráveis, duas de suas conclusões e deliberações foram:

IV - A partir da auditoria tomou-se consciência da importância e da possibilidade da avaliação de impacto do ProUni em relação ao incremento do acesso da população ao ensino superior, da permanência e do desempenho acadêmico dos bolsistas. A fim de incentivar essa avaliação, a auditoria 2043/10 fez a deliberação 9.1.2, recomendando que a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação realizasse ao menos uma avaliação de impacto para cada ciclo de cinco anos do plano de metas sobre as principais dimensões de resultado do ProUni.

V - Outra constatação da auditoria foi a importância da integração entre os sistemas informatizados de educação para que dessa forma houvesse um intercâmbio de informações e o tratamento de dados e informações fosse facilitado. Para tanto, no ponto 9.2, o TCU recomendou que fosse analisada a possibilidade de integração entre bases de dados do ENEM e do ProUni por meio da inserção no questionário do ENEM de pergunta sobre interesse dos candidatos em se inscrever no ProUni.

Contudo, o gestor do MEC ponderou que houve fatores impeditivos, como mudança no ambiente político e de pessoal encarregado que dificultaram a implementação de todas as deliberações:

A gente precisa de interlocução com outros órgãos. De novo, por conta dos recursos escassos, tanto humanos quanto de tempo e a burocracia, essa interlocução não é fácil. E principalmente pela mudança de gestão no programa de todos os lados e, por exemplo, aqui de membro permanente no quadro do Ministério acho que é

30% da folha. Então não há histórico perene do programa, a gente tem que parar e retomar (Entrevistado 3).

Quando a auditoria analisou o número de bolsas em relação à renúncia fiscal do governo para encontrar o valor mensal da bolsa para o Estado, tratou-se da dimensão da eficiência.

A gente viu a eficiência, porque o custo do programa estava sendo muito alto para o benefício que estava gerando (Entrevistado 1).

Ao analisar controle dos beneficiários do programa, foi encontrada uma falha na dimensão da eficácia, uma vez que o serviço provido não estava atendendo as pessoas com a correta elegibilidade. Segundo o auditor do TCU, a eficácia foi analisada uma vez que se procurou verificar se o público alvo do programa estava, de fato, sendo alcançado.

Já em relação à dimensão da economicidade, nessa auditoria é difícil indicar um ponto específico que comprove sua abordagem, apesar de a análise do cálculo da isenção poder fazer esse papel.

Economicidade é difícil mensurar, a gente tentou ver a eficiência porque a economicidade você não consegue analisar só a economicidade. É 500 milhões por ano de isenção fiscal. Isso não quer dizer nada sabe. É diferente de um programa de vacina que você consegue ver se a vacina foi comprada pelo preço de mercado (Entrevistado 1).

Por fim, a dimensão da efetividade é vista não na primeira auditoria, mas na segunda, da qual decorreu o acórdão 2043/10. O auditor do TCU garantiu que essa análise foi feita pela segunda auditoria e a conclusão foi a de que o programa tem influencia em alguns índices de acesso e permanência no ensino superior.

Diante disso, percebe-se que, de acordo com o exposto no referencial, enquanto a auditoria de 2008 foi uma auditoria de desempenho operacional e analisou economicidade, eficiência e eficácia, a segunda foi, na verdade, uma avaliação de programa que analisou a efetividade do programa. Assim, a partir da teoria de Deubel (2002), fica claro que a primeira auditoria se encontra na classificação de avaliação de processos, uma vez que avalia métodos e consequências, e a segunda, ao analisar o impacto na sociedade, na avaliação de impactos.

Segundo Weiss (1998), de acordo com seu propósito, a avaliação será classificada como influenciadora de tomada de decisão quando apresentar um dos seguintes objetivos: i) corrigir curso do programa com vistas a obter melhorias nos processos de execução, ii) verificar o alcance dos objetivos com vistas à continuação, expansão e modificação do programa, iii) testar novas ideias sobre o programa, iv) escolher a melhor alternativa, dentre várias opções para implementar ações e v) decidir sobre a continuidade de um financiamento. Já aquelas que apresentarem os objetivos de: i) documentar a história do programa de forma a contribuir para sua compreensão, ii) contribuir com *feedback* para os executores, disponibilizando informações sobre o andamento do programa, iii) influenciar os executores do programa por intermédio da ênfase nos objetivos do programa, iv) promover *accountability* e v) compreender a intervenção social, terão o aprendizado como propósito.

Através da análise documental é possível observar a presença dos dois propósitos na auditoria realizada em 2008. Ao analisar a renúncia fiscal do governo e a forma de cálculo dessa isenção, a auditoria apresenta o objetivo v, o de decidir sobre o financiamento do programa. Ao verificar a falha de elegibilidade dos beneficiários, a auditoria foi de encontro ao objetivo i, de corrigir o curso do programa. Por isso, o propósito dessa auditoria pode ser considerado o de influência na tomada de decisão.

Além disso, a auditoria documentou a história do programa e, ao apresentar informações como a quantidade de bolsistas atendidos e o preço das bolsas para o governo, contribuiu com um *feedback* para os gestores sobre o andamento do programa, tornando possível também a presença do propósito de aprendizado.

A avaliação gerou aprendizado. Por mais que ela [a auditoria] não gere resultados efetivos, mas nessa gerou, ela gera informação pros gestores, pra quem lida com o assunto, pra sociedade civil, e isso foi bem relatado. (Entrevistado 1)

Ela [auditoria] traz um *feedback* pra gente também que ajuda. (Entrevistado 2)

4.3 A análise dos efeitos da auditoria

É a partir do monitoramento que o TCU toma conhecimento dos efeitos que sua auditoria traz ao objeto avaliado. As duas auditorias foram objetos dos mesmos relatórios de monitoramento. Com a análise dos dois monitoramentos, o primeiro tendo ido a Plenário em 21 de março de 2012, e o segundo em 23 de outubro de 2013, foi possível encontrar efeitos no ProUni que tiveram influência da avaliação realizada pelo TCU.

Segundo o auditor entrevistado do TCU, desde sua publicação, a auditoria do Tribunal sobre o ProUni foi assunto de mais de 100 reportagens em jornais e revistas impressos e *online*, além de matérias televisivas e nos rádios. Segue algumas manchetes que tiveram a auditoria do TCU como objeto:

TCU constatou irregularidades no ProUni [O Globo; 23 de abril de 2009]

Donos de carro de luxo têm bolsa do ProUni [Jornal Folha de São Paulo; dia 23 de abril de 2009]

TCU denuncia irregularidades no ProUni [Jornal Nacional e Jornal Hoje (Globo); 23 de abril de 2009]

De acordo com o atual secretário da Seaud, em especial a recomendação 9.4.2 do acórdão 816/09, que tratava da forma de cálculo da isenção fiscal, ganhou maior importância após a visita de uma jornalista ao TCU que tomou conhecimento dessa deliberação e, por sugestão do secretário da Seprog, fez uma matéria de capa relativa ao sistema de isenção fiscal. Após essa matéria, essa deliberação tornou-se objeto constante da atenção midiática e o TCU foi convidado para levar os resultados de sua auditoria ao Congresso Nacional. Após um amadurecimento de ideias, no mesmo ano do primeiro monitoramento realizado pelo TCU de sua avaliação, o artigo 8º da Lei 11.096 de 2005 foi alterado pelo artigo 26 da Lei nº 12.431 de 2011 e a isenção fiscal devida a cada IES passaria a ser calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas ofertadas.

Maior mudança que teve no programa foi a mudança legal. Nenhuma auditoria a gente conseguiu fazer isso. A isenção fiscal passou a ser proporcional, isso causou economia de 300 milhões eu acho, por ano. Só essa mudança já foi muito impactante. (Entrevistado 1)

A mudança foi impulsionada por essa auditoria. Ela readequa o programa ao um perfil de qual é a intenção dele. Pra medida ser justa no plano de gasto tributário o mais correto sempre foi, e agora concretizado, a isenção proporcional à ocupação efetiva das vagas ofertadas. No plano da expectativa é altamente positiva [a mudança]. (Entrevistado 3)

A deliberação 9.4.2 tinha como objetivo tornar a forma de isenção mais justa e trazer impacto não apenas na política pública, mas também nos cofres públicos, uma vez que tentava frear o crescimento da renúncia fiscal que crescia cada vez mais.

Tabela 2 – Renúncia fiscal gerada pelo ProUni 2008-2010

| Ano | Renúncia Fiscal (R\$) |
|------------|------------------------------|
| 2008 | 434.173.655 |
| 2009 | 502.673.842 |
| 2010 | 625.367.277 |

Fonte: Elaborada pela autora com base no Demonstrativo dos Gastos Tributários, do Ministério da Fazenda do período 2009-2010.

Apenas no período de 2008-2010, as universidades participantes do programa deixaram de pagar mais de 1,5 milhões de reais em tributos federais.

É importante lembrar que a alteração na Lei só foi regulamentada em 2013 e, através de uma norma de aplicação imediata, passou a vigorar no início de 2014. Dessa forma, seus reflexos ainda não podem ser confirmados.

Contudo, a recomendação foi considerada parcialmente cumprida, pois o TCU visava ainda que essa isenção levasse em conta também a qualidade dos cursos ofertados. Porém, assim permaneceu no segundo monitoramento.

Deve ficar claro que não se está dizendo que a mudança na legislação teve como causa exclusiva a auditoria do Tribunal. O que se percebe é que juntamente com a grande publicidade dada ao assunto, a auditoria pode ser classificada como um mecanismo de influência que possibilitou a entrada desse problema na agenda governamental.

Essa necessidade de aumentar o controle e supervisão sobre as IES levou o TCU a determinar também uma rotina de fiscalização *in loco* nas instituições de ensino superior. Antes da auditoria, a fiscalização era decorrente de denúncias e as visitas ocorriam apenas para trocar experiências e treinar funcionários.

O que eles faziam era uma visita esporádica pra credenciamento, tirar dúvidas, e eles diziam que isso era fiscalização. No monitoramento eles disseram que passaram a fazer, mas eu não acredito que tenha sido diferente do que eles já faziam. Como a gente não teve como comprovar, eles passaram a ir, mas eu não acredito que tenha tido uma mudança muito grande. (Entrevistado 1)

É um exemplo de dificuldade. Ela já acontecia, não de forma permanente ou estruturada, mas depois do tribunal reforçar essa necessidade, ela também peca de uma concretização efetiva exatamente por causa de falta de pessoal, da falta de uma pessoa designada na equipe pra ter a incumbência única de planejar essas visitas... Ainda é passível de aprimoramento, mas também foi uma mudança que a auditoria trouxe. (Entrevistado 3)

Apesar dessa visão do auditor, em 2012, houve 6 fiscalizações *in loco*, e por isso a determinação 9.2.1 já foi considerada cumprida pelo TCU, sendo de responsabilidade da SESU realizá-la.

Considerando a deliberação 9.1 para instituir mecanismos que impedissem o acesso e a permanência de alunos que não respondessem aos critérios de elegibilidade do programa, em 2009, a SESU, secretaria do MEC responsável pelo ProUni, aprimorou o cruzamento de dados realizados em 2008 pelos auditores do TCU a fim de identificar irregularidades entre os bolsistas.

Então o MEC passou a utilizar o banco de dados que a gente utilizou. (Entrevistado 1)

Tem o processo de Supervisão ordinária de bolsistas que partiu de um processo que o próprio TCU fez de cruzar bancos de dados. (Entrevistado 3)

Em consequência, o MEC criou um módulo de Supervisão de Bolsistas, que garantiu que coordenadores e representantes do ProUni nas IES fossem informados da existência de indícios dessas regularidades, e tornassem-se obrigados a verificar a veracidade dessas informações para manter ou encerrar a bolsa.

TCU fez cruzamento de dados que serviram pra estruturação do Módulo de Supervisão. (Entrevistado 3)

No ano de 2010, o processo de Supervisão de Bolsistas levou ao encerramento de 4.253 bolsas e possibilitou o TCU a classificar a deliberação 9.1 como em cumprimento. Quando no segundo monitoramento, o módulo de

Supervisão de Bolsistas encontrava-se completamente implementado e, no período 2011-2012, o número de bolsas encerradas por irregularidades passou para 15.559; a deliberação passou a ser considerada cumprida.

As deliberações 9.2.4 e 9.3, referentes a um possível intercâmbio de informações entre MEC e Receita Federal, foram consideradas implementadas já no primeiro monitoramento. O MEC informou que a relação das instituições já eram repassadas semestralmente para a RFB, o que foi confirmado pela RFB, e que o intercâmbio de informações entre MEC e RFB passou a ser promovido através do Acordo de Cooperação Técnica de 2009 entre Ministério da Fazenda e Ministério da Educação.

A Receita entendeu o objetivo da auditoria. Porque a Receita é difícil. Se você acha que o MEC é difícil de dar informação, a Receita é pior, nem pra gente [TCU] eles dão. (Entrevistado 1)

Esse termo teve sua vigência vencida e a gente tá num processo de discussão para um novo termo de parceria. Além da receita a gente tá pensando em conversar com o IBGE. (Entrevistado 3)

Lembrando ainda do Acórdão 2043/10-Plenário, ao final do primeiro monitoramento, a recomendação 9.1.2 de que o MEC realizasse ao menos uma avaliação de impacto a cada cinco anos, foi considerada como não cumprida, já que ao final de 2011 nenhuma avaliação de impacto tinha sido feita. Contudo, o TCU observou que a recomendação era de que fossem feitas avaliações de impacto a cada cinco anos, e que o monitoramento apreciava um acórdão de 2010 e, portanto, a única conclusão possível era a de que até o momento do primeiro monitoramento, essa recomendação não havia sido implementada. Apesar dessa classificação, a SESU informou ao Tribunal que estava em negociação com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para realizar um Acordo de Cooperação Técnica para realizar estudos avaliativos. Ao final do segundo monitoramento a recomendação passou a ser classificada como em implementação, pois o acordo de cooperação com o IPEA encontrava-se na fase de fechamento e a data limite para a primeira avaliação de impacto era apenas em 2015.

Por fim, quanto à recomendação 9.2 de que fossem integradas as bases de dados do ENEM e do ProUni, já em 2010 o questionário do ENEM passou a

apresentar uma pergunta sobre o interesse do estudante no ProUni para que se pudesse dimensionar o público alvo potencial do programa. Além disso, foi criado o Cadastro da Educação Superior, cadastro e-MEC, que contém informações de todas as IES participantes do programa. Esse cadastro passou a ser usado pelo Sispruni para identificar e confirmar informações das IES, o que facilitou o cruzamento de dados de diferentes sistemas e, portanto, fez a recomendação estar implementada já no primeiro monitoramento.

Ao final da análise dos relatórios de monitoramento, percebe-se que o índice de implementação das determinações e recomendações do TCU é alto. Isso pode estar ocorrendo devido tanto à relação hierárquica dos dois órgãos, como pela confiança dos gestores no trabalho dos auditores do TCU, o que pode ser comprovado pelos trechos da entrevista:

A gente vê pela mentalidade pelos chefes que já passaram, é uma mentalidade de muito cuidado quanto ao que vem do TCU da CGU. Chegou coisa deles, para tudo! Vamos atender. Eu enquanto servidora, a maioria dos impulsos que eu tenho que dar eu faço porque eu acho razoável. Apesar de saber o trabalho que vai sobrar pra mim, eu gosto de ler os relatórios pra ver como eles estão enxergando isso. (Entrevistado 2)

O atendimento em sentido de prazo e construção de documentos de resposta tem muita relação com a condição de poder do tribunal, porque apesar de não ser obrigatório [as recomendações] eles podem concluir irresponsabilidade, inclusive individual. Mas no sentido de concretizar a maior parte das recomendações eu vejo que é mais uma compreensão de que é um órgão externo republicano, instituição, que tem essa incumbência constitucional. Eles tem que seguir uma série de procedimentos, dentro da auditoria eles tem todo um regramento, e diferente de nós, eles têm a possibilidade de tirar essa fotografia do programa, então a gente tem que confiar e considerar essas análises que foram feitas. (Entrevistado 3)

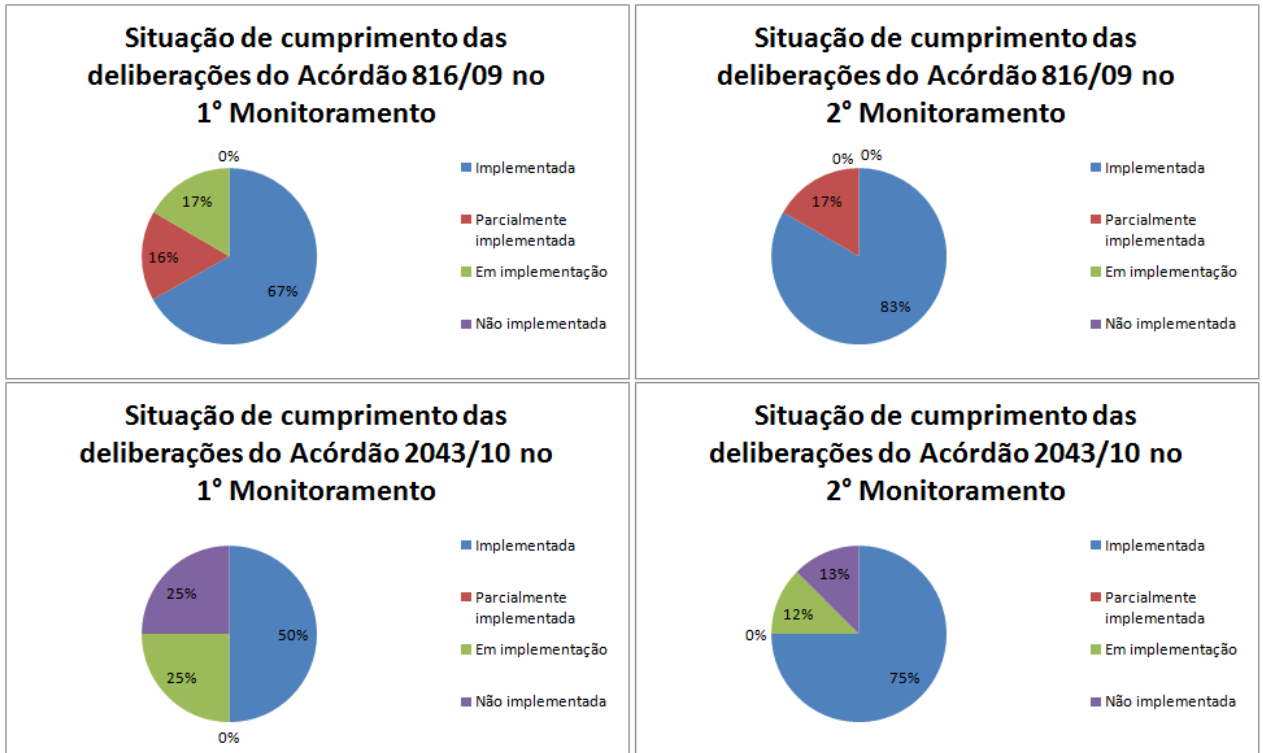


Figura 3 – Situação de cumprimento de deliberações

Fonte: Elaborado pela autora com base no relatório de monitoramento dos Acórdãos 813/09 e 2043/10.

Foi identificado pela análise documental e confirmado pelas entrevistas que ao longo da execução do programa, o MEC pode contar com a ajuda do Tribunal de Contas da União para avaliar o programa e realizar melhorias.

Porque se a gente for pensar que o objetivo principal da ANOp é a melhoria do programa, não é o TCU que tem que ter esse maior interesse e sim o gestor. Então eles sabem que tem que melhorar, por isso a gente recomenda. (Entrevistado 1)

É bom porque eles dão uma visão de quem tá de fora né. Na minha opinião eu acho que as auditorias são muito boas pra gente. (Entrevistado 2)

Tem funcionado, com grande parte das políticas públicas da administração pública federal, a atuação dos órgãos de controle interno e externo. É positivo porque você tem um desenho de como a política pública está e quais os aprimoramentos possíveis. (Entrevistado 3)

As deliberações do Acórdão 2043/10 trataram de melhoria de procedimentos internos ao MEC e ao INEP e, portanto, não resultaram em benefícios mensuráveis.

Contudo, dentre as mudanças mais significativas decorrentes direta ou indiretamente da auditoria realizada pelo TCU em 2008, podem ser citadas:

a) Alteração legislativa relativa à isenção de impostos que, de acordo com o relatório de monitoramento do TCU, deverá ser responsável por uma economia de recursos públicos do ano de 2012 da ordem de 303,5 milhões de reais.

b) Criação do Módulo de Supervisão dos Bolsistas que, ao identificar e excluir bolsistas que não fazem parte do público alvo do programa, poderá gerar anualmente uma economia considerável de recursos públicos. Se em 2012 foram encerradas 15.581 bolsas, existiam nesse mesmo ano 6.063 instituições com fins lucrativos participantes do ProUni e o custo anual estimado da bolsa ProUni por aluno era de 4.170 reais, a economia chegou na casa dos 25,3 milhões de reais.

c) Implantação da rotina de fiscalização *in loco* por parte do MEC às instituições de ensino superior, que apesar de não apresentar benefícios quantificáveis, garante um maior controle das informações prestadas pelas IES's e conseqüentemente maior confiança e efetividade do programa.

Assim, considerando as mudanças no ProUni influenciadas pela auditoria, tendo essa avaliação dado suporte a ações específicas de mudanças no programa, o seu uso pode ser classificado como instrumental. Segundo Faria (2005), o uso instrumental da avaliação pode ocorrer em pelo menos quatro situações: (1) quando não há controvérsia entre as avaliações, (2) quando as mudanças sugeridas não são muito grandes, (3) quando o ambiente do programa é estável e (4) quando o programa está em crise e não se sabe muito bem o que deve ser feito. A situação de número três é a que mais se aproxima do caso em questão.

Contudo, com uma abordagem mais educativa, a avaliação também contribuiu para a difusão de informações entre os próprios gestores do programa, gerando entre eles melhor compreensão da natureza, modo de operação e impacto do programa que implementam. Dessa forma, o uso da avaliação também pode ser classificado como conceitual de acordo com a teoria de Faria (2005).

Eu tenho essa entrevista com os gestores, eles falando: a gente passou a ver com outros olhos o programa depois da auditoria.
(Entrevistado 1)

Na entrevista com o auditor do TCU, foi possível ainda identificar que os gestores já pretendiam realizar uma mudança na sistemática de chamadas para o

preenchimento das vagas e que a deliberação do TCU quanto a isso veio apenas para reforçar essa mudança. Percebe-se, assim, o uso simbólico da auditoria, que garante a legitimidade das alterações necessárias em programas governamentais

Verificou-se, também, a importância da abertura para o diálogo entre os órgãos, o auditado e o que audita. Segundo Faria (2005), a aprendizagem é maximizada quando os responsáveis pelo programa participam ativamente do processo da avaliação.

E a gente faz a auditoria junto com eles, eles participam bastante. Eles não são surpreendidos pelos nossos achados, desde o início o MEC sabia dos nossos achados. Eles fornecem a base de dados para os nossos achados, a gente faz a ANOp em parceria. Por mais que eles não acreditem muito nisso, e alguns auditores também não, se não for parceria não funciona. (Entrevistado 1)

Sim, [há abertura para diálogo], principalmente no monitoramento. Eles fazem a auditoria e mandam relatório preliminar e dão um prazo para a gente ler e prestar esclarecimentos que julgamos necessários. Nesse período a gente já consegue até atender alguns pontos. (Entrevistado 2)

Tanto na produção do acórdão quanto do monitoramento fica aberta a possibilidade de diálogo (Entrevistado 3)

Contudo, também existem falhas na auditoria que dificultam a implementação das recomendações. Por exemplo, nem sempre o parecer do corpo técnico do TCU é refletido 100% nos acórdãos, o que algumas vezes torna as deliberações inviáveis para o órgão auditado.

Eu acho que existe diferença entre as propostas da unidade técnica e o que sai no acórdão. Um exemplo: Uma das nossas propostas de recomendação era que os calendários do ProUni e do FIES fossem sincronizados/harmonizados. No gabinete do ministro eles entenderam que a gente queria juntar os dois programas, e nunca foi nossa intenção. Existem algumas que não são viáveis por conta dessa interferência política. (Entrevistado 1)

Além disso, os gestores apontam que, apesar de o TCU ter um corpo técnico capacitado, existe outro problema relativo à auditoria.

A visão de fora é muito importante, mas às vezes ele não tem a visão de dentro. (Entrevistado 2)

Então como ponto negativo a única coisa que eu destaco é que como o órgão de controle externo não vive o cotidiano da política, e como ele não tem essa obrigação de ter a leitura de qual é o ambiente em que se dá a política dentro do órgão público, eu to falando de RH, tempo, problemas na consolidação de aprimoramentos, às vezes ela [a auditoria] peca nesse sentido de não ter essa leitura mais direta do programa e de tudo que envolve a implementação. (Entrevistado 3)

Contudo, é confirmado pelas entrevistas com os gestores que a auditoria trouxe mudanças significativas não só a curto, mas também a longo prazo.

Uma das formas de concretizar ao aumento de percentual de ocupação de bolsas ofertadas veio recente, pra você ver como o processo de amadurecimento a partir dos apontamentos de uma auditoria como essa ela é permanente. Ela [auditoria] sempre traz mudanças. É difícil uma política que passe por uma análise dessa do TCU que é mais focada que saia incólume, no bom sentido. Não foi diferente nesse processo. (Entrevistado 3)

Assim, a análise dos resultados permite dizer que o TCU alcança satisfatoriamente os seus objetivos com a realização de suas auditorias que influenciam mudanças nas políticas visando ao aprimoramento das mesmas. Apesar de enfrentarem a presença de fatores impeditivos para a utilização dos resultados dessas auditorias, os gestores reconhecem a importância delas e procuram realizar o maior número possível das recomendações e determinações do TCU.

5 Conclusões e Recomendações

Esse trabalho teve como objetivo identificar mudanças no Programa Universidade para Todos – ProUni que tenham ocorrido por influência direta ou indireta da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União, de forma a comprovar a influência das auditorias operacionais no aperfeiçoamento das políticas públicas. A partir do estudo, verificou-se que as deliberações geradas pelo trabalho do TCU incentivaram mudanças no programa que melhoraram o seu desempenho, gerando impactos positivos para a administração pública brasileira, o que confirmou a proposição investigada por esse trabalho.

Apesar de ter sido verificada a presença de fatores impeditivos para a utilização da auditoria como, por exemplo, a mudança no pessoal encarregado e até mesmo falta de pessoal, foram observadas três formas de uso da auditoria: a instrumental, a conceitual e a simbólica. A utilização dessa avaliação parece ser explicada por algumas características da auditoria operacional do TCU como, por exemplo, a interação entre avaliadores e avaliados e a alta qualidade do trabalho realizado.

De acordo com uma análise sobre a qualidade das auditorias operacionais do TCU, realizada por um de seus auditores, Thiago Gozzer, em 2013, após aplicar os padrões de avaliação da *Join Committee on Standarts for Educational Evaluation* na auditoria do ProUni, ele concluiu que a avaliação foi de alta qualidade uma vez que apresentou bons índices nos atributos analisados como utilidade e eficiência.

Contudo, o fato de o relatório feito pelo corpo técnico do Tribunal de Contas passar pela supervisão dos gabinetes dos ministros e conseqüentemente gerar divergência entre as deliberações elaboradas inicialmente e as que saem nos acórdãos, enfraquece a confiança da auditoria e muitas vezes desaponta os gestores que recebem as deliberações.

Assim, ao final dessa pesquisa foi possível concluir que a auditoria realizada pelo TCU influenciou sim mudanças no programa. Além de impor modificações com suas determinações, a auditoria deu suporte para que os gestores do ProUni tomassem conhecimento da situação do programa e alguns de seus problemas e, a partir daí, tomassem decisões referentes a mudanças para aperfeiçoar o programa levando em consideração as recomendações feitas pelo TCU. Apesar disso, e de os

gestores do programa terem consciência da importância da avaliação, essa auditoria partiu de uma iniciativa do próprio TCU e não do MEC.

Essa pesquisa reforça a importância da avaliação de políticas públicas. Ao verificar que a auditoria influenciou direta e indiretamente mudanças no ProUni e ainda garantiu um *feedback* da política para os gestores, a auditoria mostrou o seu valor na busca do sucesso de políticas públicas. O trabalho do TCU foi capaz não apenas de economizar dinheiro público investido, mas também de possibilitar o aprimoramento da política. Portanto, entende-se que poderia ocorrer uma maior disseminação desse assunto na sociedade, de forma que mais pessoas tomassem conhecimento da relevância desse trabalho para o sucesso de serviços prestados para os próprios cidadãos. Ainda se tem pouca literatura sobre esse assunto na língua portuguesa e, portanto, se sugere aqui que sejam realizados outros trabalhos na mesma corrente, que possam futuramente contribuir para o aprimoramento das próprias avaliações e conseqüentemente da gestão pública e suas políticas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; Medeiros, Paulo Henrique Ramos. *A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. *Introdução à Auditoria Operacional*. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella et al. *Teoria do Tributo: conceitos e espécies tributárias*. In: ARCOVERDE, Bruno de Medeiros et al. *Direito Tributário*. Brasília: Método, 2012. Cap. 1. p. 21-23. (Advocacia Pública).

BRANCO, Elvia Lordello Castello. A importância do Tribunal de Contas da União no combate à corrupção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p.112-120, fevereiro 1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional – 3ª edição*. Brasília, 2010.

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em 28/09/2014.

BRASÍLIA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Avaliação de Programas de Governo. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/historico>. Acesso em: 01 out. 2014.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003

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>

DEUBEL, André-noel Roth. *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora, 2002.

DYE, Thomas D., *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice- Hall, 1984.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Brasil, v. 20, n. 59, p.97-169, out. 2005.

GIL, Antoniocarlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2008.

GUERRA, Lenin Cavalcante Brito; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O Processo de criação do Programa Universidade para Todos(ProUni): Interesses e escolhas no Congresso Nacional. *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 2, p.280-305, 2009.

INTOSAI. *Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional: normas e diretrizes para auditoria operacional baseadas nas normas de auditoria e na experiência prática da INTOSAI./.* – International Organization of Supreme Audit Institutions; Tradução de Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005. 166 p.

JOHNSON, Kelli et al. Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation*, v. 30, n. 3, p. 377-410, 2009.

LEVITON, Laura; HUGIES, Edward F. X. Research On the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis. *Evaluation Review*, v. 5, n. 4, p. 525-548, 1981. Disponível em < www.aje.sagepub.com >

LYNN Lynn, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MARCH, James G. *A Primer on Decision Making: how decisions happen*. Chip Heath (Assist.). New York: The Free Press, 1994.

MEAD, L. M. “*Public Policy: Vision, Potential, Limits*”, *Policy Currents*, Fevereiro: 1-4. 1995.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2000.

MATOS, Marcos Lima de. *Auditoria Operacional no TCU: Impactos da metodologia na realização dos trabalhos e nas constatações*. 2009. 62 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização Auditoria Interna e Controle Governamental, Instituto Serzedelo Correa, Brasília, 2009.

OLVEIRA FILHO, José Alceu de. *Curso de Pós Graduação na área de administração pública: controle interno e externo na gestão pública*. Brasília, 2010.

PATTON, Michael Q. *Utilization - Focused Evaluation*. 4. ed. California: Sage Publications, Inc., 2008.

RODRIGUES, Lea. C. *Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais*. *Revista Avaliação de Políticas públicas*, UFC: Fortaleza – CE v.01, nº.01 jan/jun, 2008.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria I. V. (orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. *Curso Especialização em Gestão Pública Municipal*. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

SAMPIERI, R. H; COLLADO, C.F.; LUCIO, P. B. *Metodologia de Pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Macgraw-hil, 2006.

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.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. de. *O processo de implementação de políticas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. NEPP – Núcleo de Estudo de Política Públicas/UNICAMP, Campinas-SP, 2000. Acesso em: 21/09/2014. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno48.pdf>>

SILVA, Maria Ozanira S. Avaliação de Políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M.O.S. [et al] *pesquisa Avaliativa: aspectos teóricos e metodológicos*. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: GEAEP, 2008.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: Uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.529-550, jun. 2008.

WEISS, Carol H. If Program Decisions Hinged Only on information: A Response to Patton. *American Journal of Evaluation*, v. 9, pp. 15-28, 1988. Disponível em: <http://aje.sagepub.com/content/9/2/15>.

WEISS, Carol H. Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation? *American Journal of Evaluation*, v. 19, nº 1, pp. 21-33, 1998. Disponível em: <http://aje.sagepub.com/content/19/1/21>.

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>.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4º edição. Porto Alegre: Bookman, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015*. Brasília, 2011.

APÊNDICES

Apêndice A – Achados do Acórdão 816/09

| | Achados |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Falta de articulação com as metas do Plano Nacional de Educação |
| 2 | Pouca contribuição do ProUni para o acesso e permanência dos estudantes no ensino superior |
| 3 | Cursos freqüentados por bolsistas do ProUni vão de encontro à política de priorização estipulada pelo MEC |
| 4 | Forma de isenção fiscal do ProUni dá margem a comportamentos oportunistas por parte das IES |
| 5 | Sistemas informatizados não possuem críticas suficientes para adequada elegibilidade do programa |
| 6 | Deficiências na comprovação das informações dos candidatos por parte das instituições de ensino |
| 7 | Deficiência da supervisão por parte do MEC |
| 8 | Cursos no ProUni com baixa avaliação pelo Enade |
| 9 | Custo médio da bolsa do ProUni é maior que o valor da mensalidade média dos cursos |
| 10 | IES permanecem com débitos previdenciários crescentes |

Apêndice B – Deliberações do Acórdão 816/09

| | |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Deliberações |
| 9.1 | Determinou ao MEC: Instituir mecanismos de controle impeditivos do acesso e da permanência de beneficiários do ProUni que refogem aos critérios de elegibilidade especificados na sua legislação |
| 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4 | Determinou à SESu/MEC: Implementar rotina de <i>fiscalização in loco</i> nas instituições de ensino superior; Verificar elegibilidade ao programa dos beneficiários do ProUni; Instituir mecanismos que garantam preenchimento total das vagas; Encaminhar à Receita Federal do Brasil lista das mantedoras que aderiram ao ProUni |
| 9.3 | Recomendou ao MEC e à Receita Federal um intercâmbio de informações |
| 9.4.1, 9.4.2 | Recomendou ao MEC: Integração entre ProUni e FIES; Considerar a possibilidade de alterar mecanismo de isenção fiscal |
| 9.5.1, 9.5.2, 9.5.3, | Recomendou à SESu: Incentivar conclusão de cursos em áreas estratégicas do desenvolvimento tecnológico e social do país; Alterar sistemática de seleção de candidatos ao FIES; Adotar medidas para uniformizar procedimentos pelas Comissões Permanentes de Seleção e Acompanhamento |
| 9.6 | Recomendou à Caixa Econômica que treine os funcionários das suas agências para uniformizar o atendimento aos beneficiários do FIES. |

Apêndice C - Roteiro de entrevista utilizado para coleta de dados no MEC

Identificação

Auditoria realizada pelo TCU sobre o ProUni em 2008

Nome do responsável pelo preenchimento:

Cargo/Função:

1. O senhor(a) trabalha com o ProUni? Desde quando? Tem conhecimento da auditoria realizada pelo TCU sobre o programa em 2008?
2. De maneira geral, como o senhor(a) avalia a auditoria realizada pelo TCU sobre o ProUni? Quais são os pontos positivos e negativos dessa auditoria?
3. Você acredita que esse trabalho de avaliação realizado pelo TCU trouxe mudanças no programa? Quais?
4. A mudança na Lei a respeito do cálculo da isenção fiscal ocorreu por influência dessa auditoria? O que você acha dessa mudança?
5. O TCU indicou alguma forma para que vocês fizessem o controle de elegibilidade dos bolsistas? Como se deu criação do Módulo de Supervisão dos Bolsistas? Você acredita que esse Módulo seja importante?
6. Existem mudanças no programa que já estavam previstos antes de serem recomendados ou deliberados pelo TCU?
7. As deliberações dessa auditoria do TCU foram viáveis? Existiram dificuldades em implementar as deliberações? Quais?
8. Além de mudanças mensuráveis, você acredita que esse trabalho do TCU proporciona aos próprios envolvidos com o programa um *feedback* que permite aos mesmos um maior entendimento sobre o programa e seu desenvolvimento?

Apêndice D - Roteiro de entrevista utilizado para coleta de dados no TCU

Identificação

Auditoria realizada pelo TCU sobre o ProUni em 2008

Nome do responsável pelo preenchimento:

Cargo/Função:

1. Como foi feita a auditoria?
2. Como você avalia a auditoria? Quais os pontos positivos e negativos?
3. Houve dificuldades e empecilhos durante o processo da auditoria?
4. Como as deliberações foram recebidas pelo MEC
5. Você acredita que as deliberações foram viáveis?
6. Você acha que a auditoria gerou mudanças diretas no programa que possibilitaram melhorias no mesmo? (Mudança na lei, módulo de supervisão, fiscalização *in loco*...)
7. Você tem conhecimento de mudanças no programa que não ocorreram por influência da auditoria?
8. Quais foram as dimensões analisadas nessa auditoria? (Eficiência, eficácia...)