Manual de Avaliação Operacional

MINISTÉRIO DA

DEFESA

2021

MINISTÉRIO DA

DEFESA

MANUAL DE AVALIAÇÃO OPERACIONAL

1ª edição

MARÇO DE 2021

HISTÓRICO DE VERSÕES

DATA	VERSÃO	DESCRIÇÃO	AUTOR
19/03/2021	1.0	Primeira versão do Manual de Avaliação Operacional	Equipe de elaboração Ordem de Serviço nº 55/2020/CCI/CISET-MD SEI nº 2336766

<INSERIR PORTARIA DE APROVAÇÃO DO MANUAL >

Serviço Público Federal – Poder Executivo

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Ministro de Estado da Defesa

Fernando Azevedo e Silva

Secretário de Controle Interno do Ministério da Defesa

Paulo Ricardo Grazziotin Gomes

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Dimensões de desempenho e suas inter-relações

Figura 02 – Aspecto distintivos da origem da demanda, nas atividades de avaliação ou de consultoria

Figura 03 – Requisitos a serem atendidos pela demanda da UORG

Figura 04 - Semelhanças e distinções entre Avaliação Operacional e Avaliação Operacional Consultiva

Figura 05 - Planejamento do trabalho de auditoria

Figura 06 – Composição de questões e subquestões de auditoria

Figura 07 – Diferença entre facilitar e treinar

Figura 08 – Dica para o facilitador

Figura 09 – Orientações para o facilitador

Figura 10 – Atuação do facilitador durante a aplicação da técnica

Figura 11 – Passos para a aplicação de técnicas de facilitação

Figura 12 – Tipos de Entrevista

Figura 13 – Aplicação de Entrevista

Figura 14 – Objetivo do Programa / Projeto

Figura 15 – Passos a serem seguidos na elaboração do Marco Lógico

Figura 16 - Classificação dos indicadores

Figura 17 – Exemplo de mapa de produtos

Figura 18 – Processo de construção de indicadores de desempenho

Figura 19 – Diferenças entre Mapa de Produtos e Mapa de Processos

Figura 20 – Exemplo de mapa de produtos

Figura 21 – Representação do Fluxograma de Processo

Figura 22 – Representação do Mapa de Processos (Fluxograma horizontal)

Figura 23 – Passos para a elaboração do mapa de processos

Figura 24 – Passos para aplicação da técnica

Figura 25 – Aspectos do desempenho medidos pelos indicadores

Figura 26 – Perspectivas do *balanced scorecard* para o setor público

Figura 27 - Processo de construção de indicadores de desempenho

Figura 28 – Elementos integrantes do diagnóstico

Figura 29 – Passos para a elaboração da Matriz RECI

Figura 30 – Representação gráfica das duas principais técnicas de análise de problemas

Figura 31 – Exemplo de representação gráfica da árvore de problemas

Figura 32 – Representação do passo a passo da árvore de problemas

Figura 33 – Representação gráfica do modelo CYNEFIN

Figura 34 – Ferramentas de apoio à análise de problemas

Figura 35 – Exemplos de representação do diagrama de Ishikawa

Figura 36 – Diagrama ilustrativo

Figura 37 – Modelo de diagrama AHP

Figura 38 – Resumo dos passos para elaboração do diagrama de Ishikawa

Figura 39 – Tipos de *benchmarking*

Figura 40 – Modelo de Canvas de *benchmarking*

Figura 41 – Passos para aplicação do *benchmarking*

Figura 42 – Quando aplicar entrevista e grupo focal

Figura 43 – Passos para aplicação do grupo focal

Figura 44 – Fases da análise de conteúdo

LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

AHP – *Analytics Hierarchy Process*

BSC – *Balanced Scorecard*

CCCI – Comissão de Coordenação de Controle Interno

CGU – Controladoria Geral da União

DVR – Diagrama de verificação de riscos

ECA – Tribunal de Contas Europeu

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

GAO - *United States Government Accountability Office*

GUT – Gravidade, urgência e tendência

IA-CM – *Internal Audit Capability Model*

ICCN – Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais

ID – Indicador de desempenho

IIA – *The Institute of Internal Auditors*

INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*

ISO –*International Organization for Standardization*

KPA – *Key Process Area*

MASP – Método de Análise e Solução de Problemas

MOT – Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal

MRA – Matriz de Riscos de Auditoria

NBR – Norma Brasileira

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

PDCA – *Plan Do Check Action*

PGMQ – Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

TCU – Tribunal de Contas da União

TC-DF – Tribunal de Contas do Distrito Federal

UAIG – Unidade de Auditoria Interna Governamental

UORG – Unidade Organizacional

SUMÁRIO

SEÇÃO I

ETAPAS DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

1 INTRODUÇÃO À AVALIAÇÃO OPERACIONAL

1.1 DEFINIÇÃO DE AVALIAÇÃO OPERACIONAL

1. 2 DIMENSÕES DE DESEMPENHO

1.3 AVALIAÇÃO OPERACIONAL ENQUANTO UM SERVIÇO DE AVALIAÇÃO OU DE CONSULTORIA

1.4 PROCEDIMENTOS INICIAIS

1.5 CONTROLE DE QUALIDADE

1.6 APÊNDICE I – CHECKLIST DE SUPERVISÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

1.7 APÊNDICE II – CHECKLIST DE COORDENAÇÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL 1.8 PARA SABER MAIS

2 PLANEJAMENTO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

2.1 APÊNDICE III – PLANO DE TRABALHO

2. 2 APÊNDICE IV – MATRIZ DE PLANEJAMENTO

2.3 APÊNDICE V – MATRIZ DE RISCO DE AUDITORIA (MRA)

2.4 PARA SABER MAIS

3 EXECUÇÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

3.1 APÊNDICE VI – MODELO DE MATRIZ DE ACHADOS

3.2 PARA SABER MAIS

4 COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

4.1 PARA SABER MAIS

5 MONITORAMENTO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

5.1 PARA SABER MAIS

SEÇÃO II

TÉCNICAS APLICÁVEIS À AVALIAÇÃO OPERACIONAL

1 TÉCNICAS DE FACILITAÇÃO

1.1 O QUE É FACILITAÇÃO

1. 2 QUANDO SE APLICA

1.3 LIMITAÇÕES
1.4 COMO SE APLICA
1.4.1 Metodologias ativas
1.5 APÊNDICE VII – FORMULÁRIO DE REGISTRO DA FACILITAÇÃO
1.6 PARA SABER MAIS
2 ENTREVISTA
2.1 O QUE É
2. 2 QUANDO SE APLICA
2.3 LIMITAÇÕES
2.4 COMO SE APLICA
2.4.1 Planejamento da entrevista
2.4.2 Condução da entrevista
2.4.3 Após a entrevista
2.5 APÊNDICE VIII – FORMULÁRIO DE REGISTRO DE ENTREVISTA
2.6 APÊNDICE IX – ROTEIRO DE ENTREVISTA
2.7 PARA SABER MAIS
3 QUESTIONÁRIO
3.1 O QUE É
3. 2 QUANDO SE APLICA
3.2.1 Qual técnica utilizar: entrevista ou questionário?
3.3 LIMITAÇÕES
3.4 COMO SE APLICA
3.4.1 Planejamento e elaboração do questionário
2.4.2 Condução do processo de pesquisa por meio de questionário
2.4.3 Encerramento da pesquisa
3.5 APÊNDICE X – QUESTIONÁRIO
3.6 APÊNDICE XI – PROCEDIMENTOS PARA USO DE QUESTIONÁRIO EM AUDITORIAS
3.7 PARA SABER MAIS
4 MARCO LÓGICO
4.1 O QUE É
4.2 QUANDO SE APLICA
4.3 LIMITAÇÕES
4.4 COMO SE APLICA
4.4.1 Descrição
4.4.2 Indicadores

4.4.3 Meios de verificação
4.4.4 Pressupostos
4.5 LISTA DE VERIFICAÇÃO
4.6 APÊNDICE XII – FORMULÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO DO MARCO LÓGICO
4.7 PARA SABER MAIS
5 MAPA DE PRODUTOS
5.1 O QUE É
5.2 QUANDO SE APLICA
5.3 LIMITAÇÕES
5.4 COMO SE APLICA
5.5 PARA SABER MAIS
6 MAPA DE PROCESSOS
6.1 O QUE É
6.2 QUANDO SE APLICA
6.3 LIMITAÇÕES
6.4 COMO SE APLICA
6.5 PARA SABER MAIS
7 ANÁLISE *STAKEHOLDER*
7.1 O QUE É
7.2 QUANDO SE APLICA
7.3 LIMITAÇÕES
7.4 COMO SE APLICA
7.4.1 Listas de verificação para auxiliar a identificação das informações
7.4.2 Cuidados
7.5 APÊNDICE XIII – MATRIZ PARA ANÁLISE *STAKEHOLDER*
7.6 PARA SABER MAIS
8 ANÁLISE DE INDICADORES DE DESEMPENHO
8.1 O QUE SÃO
8.2 QUANDO SE APLICA
8.3 LIMITAÇÕES
8.4 COMO SE APLICA
8.5 APÊNDICE XIV – MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPENHO – Modelo 1
8.6 APÊNDICE XV – MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPENHO – Modelo 2
8.7 PARA SABER MAIS
9 ANÁLISE SWOT
9.1 O QUE É

9.2 QUANDO SE APLICA
9.3 LIMITAÇÕES
9.4 COMO SE APLICA
9.4.1 Diagrama de Verificação de Risco (DVR)
9.4.2 Como evitar distorções nos resultados da SWOT
9.5 APÊNDICE XVI – MATRIZ SWOT
9.6 PARA SABER MAIS
10 ANÁLISE RECI
10.1 O QUE É
10.2 QUANDO SE APLICA
10.3 POTENCIALIDADES
10.4 COMO SE APLICA
10.5 APÊNDICE XVII – MATRIZ RECI
10.6 PARA SABER MAIS
11 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE PROBLEMAS
11.1 O QUE SÃO
11.2 QUANDO SE APLICA
11.3 LIMITAÇÕES
11.4 COMO SE APLICA
11.4.1 Árvore de problemas
11.4.2 Cynefin *framework*
11.4.3 Método de Análise e Solução de Problemas (MASP)
11.4.4 Ferramentas de apoio à análise de problemas
11.5 PARA SABER MAIS
12 DIAGRAMA DE ISHIKAWA
12.1 O QUE É
12.2 QUANDO SE APLICA
12.3 LIMITAÇÕES
12.4 COMO SE APLICA
12.5 PARA SABER MAIS
13 *BENCHMARKING*
13.1 O QUE É
13.2 QUANDO SE APLICA
13.3 LIMITAÇÕES
13.4 COMO SE APLICA
13.5 PARA SABER MAIS

14 GRUPO FOCAL

14.1 O QUE É

14.2 QUANDO SE APLICA

14.3 LIMITAÇÕES

14.4 COMO SE APLICA

14.5 APÊNDICE XVIII – FORMULÁRIO DE REGISTRO DO GRUPO FOCAL

14.6 APÊNDICE XIX – FORMULÁRIO PARA COLETA DOS DADOS DOS PARTICIPANTES DO GRUPO FOCAL

14.7 PARA SABER MAIS

REFERÊNCIAS

APÊNDICE I – CHECKLIST DE SUPERVISÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

APÊNDICE II – CHECKLIST DE COORDENAÇÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

APÊNDICE III – PLANO DE TRABALHO

APÊNDICE IV – MATRIZ DE PLANEJAMENTO

APÊNDICE V – MATRIZ DE RISCOS DE AUDITORIA (MRA)

APÊNDICE VI – MATRIZ DE ACHADOS

APÊNDICE VII – FORMULÁRIO DE REGISTRO DA FACILITAÇÃO

APÊNDICE VIII - FORMULÁRIO DE REGISTRO DE ENTREVISTA

APÊNDICE IX - ROTEIRO DE ENTREVISTA

APÊNDICE X – QUESTIONÁRIO

APÊNDICE XI – PROCEDIMENTOS PARA USO DE QUESTIONÁRIO EM AUDITORIAS

APÊNDICE XII - FORMULÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO DO MARCO LÓGICO

APÊNDICE XIII – MATRIZ PARA ANÁLISE *STAKEHOLDER*

APÊNDICE XIV – MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPENHO – Modelo 1

APÊNDICE XV – MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPENHO – Modelo 2

APÊNDICE XVI – MATRIZ SWOT

APÊNDICE XVII – MATRIZ RECI

APÊNDICE XVIII – FORMULÁRIO DE REGISTRO DO GRUPO FOCAL

APÊNDICE XIX – FORMULÁRIO PARA COLETA DOS DADOS DOS PARTICIPANTES DO GRUPO FOCAL

SEÇÃO I

ETAPAS DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

1 INTRODUÇÃO À AVALIAÇÃO OPERACIONAL

O presente Manual trata da realização da Avaliação Operacional no âmbito da auditoria interna governamental. Não se inclui em seu escopo o estudo de temas e conceitos gerais de auditoria, nem de auditorias operacionais no âmbito de outros sistemas governamentais de monitoramento e avaliação, sobre os quais recomendamos a leitura de normativos e material que tratam do tema.

Os auditores devem utilizar o juízo profissional ao aplicar as orientações constantes neste Manual, tendo em vista a ampla variedade de temas, objetivos, critérios, técnicas de auditoria e perspectivas de análise existentes nesse tipo de atividade de auditoria (ECA, 2017, p. 03).

Os auditores devem utilizar o juízo profissional ao aplicar as orientações constantes neste Manual, tendo em vista a ampla variedade de temas, objetivos, critérios, técnicas de auditoria e perspectivas de análise existentes nesse tipo de atividade de auditoria (ECA, 2017, p. 03).

Todas as etapas da Avaliação Operacional devem ser registradas no E-Aud, que é o sistema desenvolvido pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU) para gestão da Atividade de Auditoria Interna Governamental.

1.1 DEFINIÇÃO DE AVALIAÇÃO OPERACIONAL

A Avaliação Operacional consiste em uma auditoria de desempenho, auditoria operacional ou *value-for-money* (“custo-benefício”, em tradução livre) e, como tal, constitui-se no exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (INTOSAI, 2019, p. 08).

Segundo o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (MOT), aprovado na forma da Instrução Normativa SFC-CGU nº 08, de 06 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017c, p. 14) esse tipo de serviço de auditoria tem a finalidade de verificar se os objetivos estabelecidos vêm sendo alcançados. Essa verificação é feita por meio da análise da eficiência e a eficácia das atividades operacionais de um objeto de auditoria, que pode ser um órgão, um departamento, uma política pública, um processo ou uma atividade.

A Avaliação Operacional agrega valor à organização na medida em que fornece análises objetivas que auxiliam a melhorar seu desempenho e suas operações, reduzir custos, facilitar a

tomada de decisões e de medidas corretivas pelas partes responsáveis. Contribui para o aperfeiçoamento dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e a implementação de controles internos na organização, devendo o auditor interno governamental manter a objetividade e independência, sem assumir qualquer responsabilidade que seja da Unidade Organizacional (UORG) atendida (*idem*, p. 17).

O item 71 do Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado na forma da Instrução Normativa SFC-CGU nº 03, de 09 de junho de 2017 (BRASIL, 2017a), sinaliza para a obrigatoriedade das Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIGs) efetuarem recomendações com vistas à melhoria do processo de governança de órgãos ou entidades públicos federais objetivando, dentre outros aspectos, o gerenciamento eficaz do desempenho organizacional.

O *Key Process Area* (KPA) 3.1 do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna para o setor público (*Internal Audit Capability Model – IA-CM*)[1] trata da Avaliação de Desempenho nos seguintes termos:

> Avaliar e relatar a eficiência, a eficácia e a economicidade de operações, de atividades ou de programas; ou executar auditoria sobre governança, gestão de risco e controles. A auditoria de desempenho/*value-for-money* abrange todo o espectro das operações e dos processos de negócio, os controles de gestão associados e os resultados alcançados.

O item 4.6 do Plano de Negócios da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (CISET/MD) 2020-2023 estabelece que a Auditoria de Desempenho é um dos macroprocessos-chave do setor.

As avaliações operacionais distinguem-se das auditorias de conformidade quanto à existência de padrões a serem observados em suas etapas.

As auditorias de conformidade adotam padrões relativamente fixos, inclusive quanto à emissão de conclusões, pois sua finalidade é verificar a aderência a políticas, planos, procedimentos, leis, regulamentos, contratos ou outros requisitos que regem a condução da área, do processo ou do sistema que é objeto da auditoria (*IA-CM*, KPA 2.1).

Já na Avaliação Operacional, a variedade e complexidade de questões a serem tratadas impede a criação de padrões e fluxos pré-definidos. Em decorrência disso, exige grande flexibilidade, imaginação e capacidade analítica dos membros da equipe. A variedade de questões a serem tratadas e perspectivas de análise também resulta em trabalhos mais analíticos e argumentativos, com conclusões mais abertas a julgamentos e interpretações.

[1] A Portaria CGU nº 777/2019 publicou a Deliberação da CCCI nº 01/2019, que recomenda que as UAIGs utilizem como referência, preferencialmente, a metodologia *Internal Audit Capability Model* (IA-CM), do Instituto dos Auditores Internos (IIA) ao implementar o Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) previsto na IN SFC/CGU nº 03/2017, e ao promover as respectivas avaliações externas de qualidade. O IA-CM, por sua vez, está estruturado em 5 níveis de maturidade com 41 macroprocessos-chave, ou *key process areas* (KPA) vinculados a esses níveis e seus elementos.

Pelos mesmos motivos, a equipe deve possuir, em seu conjunto, um vasto domínio de conhecimento em áreas diversas, além de competências analíticas, visão sistêmica, juízo profissional adequado, flexibilidade e iniciativa individual. Isso decorre do fato de que a Avaliação Operacional pode ser composta por uma ampla gama de temas, objetivos e técnicas, o que exige a análise de questões a partir de diferentes perspectivas que possam ser relevantes (DISTRITO FEDERAL, 2020, p. 19), tendo em vista o que dispõe o item 61 da IN SFC/CGU nº 03/2017 sobre o requisito ético da proficiência:

> Os auditores internos governamentais, em conjunto, devem reunir qualificação e conhecimentos necessários para o trabalho. São necessários conhecimentos suficientes sobre técnicas de auditoria; identificação e mitigação de riscos; conhecimento das normas aplicáveis; entendimento das operações da Unidade Auditada; compreensão e experiência acerca da auditoria a ser realizada; e habilidade para exercer o julgamento profissional devido.

1.2 DIMENSÕES DE DESEMPENHO

A definição de auditoria operacional traz em seu cerne o foco na avaliação dos chamados 5 Es: economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade. Também inclui a dimensão da ética, que é transversal a todas os 5 Es.

A economicidade consiste na capacidade da organização de gerir adequadamente os custos de determinado projeto, processo ou atividade, sem o comprometimento dos padrões de qualidade almejados. Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor custo possível.

A eficiência consiste na relação entre produtos (bens ou serviços) gerados em uma atividade ou processo e os custos dos insumos empregados, num determinado período. Trata-se de um conceito relativo, pois sua aferição demanda algum tipo de comparação. Segundo Robbins (2000, p. 40):

> Eficiência diz respeito à relação entre insumos e produtos. Se você obtém mais produção para um determinado insumo, você aumentou a eficiência. Do mesmo modo, se você consegue obter a mesma produção com menos insumos, mais uma vez você foi eficiente. Os gerentes estão preocupados com o uso eficiente dos recursos – dinheiro, pessoas, equipamentos.

A eficácia mede o nível de alcance das metas em um determinado período, independentemente dos custos da execução. A análise de eficácia também deve levar em consideração os critérios adotados para fixação da meta a ser alcançada, se ela é subestimada e os fatores externos que podem comprometer o seu alcance.

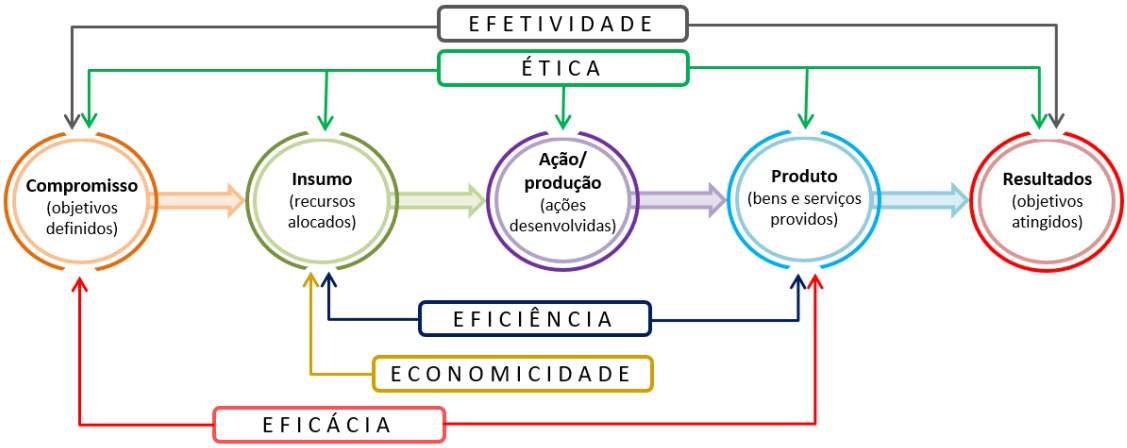
A efetividade consiste na relação entre os resultados de uma atuação ou programa, ou seja, se os objetivos pretendidos foram alcançados. Trata-se de verificar o seu impacto, ou seja, a ocorrência de mudanças na população-alvo causadas pelas ações do programa avaliado e não por outros fatores (COHEN; FRANCO, 1993).

A equidade baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado. Tem ligação estreita com políticas públicas e questões relacionadas à desigualdade social, à pobreza e ao ideal de justiça (Constituição Federal de 1988, art. 3, inc. III, e art. 23, inc. X). O desempenho sob a dimensão da equidade deve ser entendido em como a garantia de condição de igualdade entre os administrados, na medida das suas desigualdades.

Por fim, a dimensão ética vai avaliar o comportamento e o compromisso dos profissionais que atuam na organização pública e as medidas para prevenir, detectar e punir atos de corrupção e desvios de conduta que possam impedir que a organização preste serviços de forma eficiente, eficaz e de qualidade à sociedade.

A figura a seguir apresenta essas dimensões e suas inter-relações.

Figura 01 - Dimensões de desempenho e suas inter-relações



Fonte: Brasil (2020b)

Contudo, o alcance das análises nas auditorias operacionais no âmbito das UAIGs com relação às dimensões relacionadas aos 5 Es (economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade) deve ser interpretado sob a luz das normas que regem esta atividade, conforme art. 13 do Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967[2].

Ao abordar a terceira linha de defesa da gestão o item 17 da IN SFC-CGU nº 03/2017 expõe que:

> Os serviços de **avaliação** compreendem a análise objetiva de evidências pelo **auditor interno governamental** com vistas a fornecer opiniões ou conclusões em relação à execução das metas previstas no plano plurianual; à execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; à regularidade, à **economicidade**, à **eficiência** e à **eficácia** da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública; e à

[2] A respeito do alcance das análises nas auditorias operacionais no âmbito das UAIGs, ver Ofício n° 1993/CISET-MD, que trata das Potencialidades e limites sistêmicos da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

> regularidade da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (grifo nosso)

O item 75 da mesma Instrução Normativa estabelece que:

> A UAIG deve avaliar, em especial, as exposições da Unidade Auditada a riscos relacionados à governança, às atividades operacionais e aos sistemas de informação. Nessa avaliação, deve ser analisado se há comprometimento:
>
> (...)
>
> c) **da eficácia e da eficiência** das operações e programas; (grifo nosso)

Além disso, o Capítulo 6 do Guia *ex-post* (BRASIL, 2018a, p. 176)[3] esclarece que a auditoria operacional:

> avalia se os controles internos, normalmente inseridos ao longo dos processos de implementação, estão equilibrados de forma a permitir que sua execução ocorra de maneira **eficaz, econômica e eficiente** na alocação de recursos, sem que desvios ou falhas de cumprimento dos normativos ocorram em níveis julgados inadequados pela gestão (grifo nosso).

Os dispositivos citados referem-se apenas à economicidade, eficácia e eficiência. O exame da efetividade e da equidade das atividades ou programas governamentais está inserido na seara da competência de outros sistemas governamentais de monitoramento e avaliação, uma vez que requer tratamento metodológico específico, que permita isolar outras variáveis que possam influenciar os resultados alcançados, e também requer o decurso do tempo para sua aferição.

Feitas essas considerações sobre os limites da Avaliação Operacional pelas UAIGs, é importante destacar que é recomendável que sejam examinadas, em um mesmo trabalho de Avaliação Operacional, mais de uma dimensão de análise.

1.3 AVALIAÇÃO OPERACIONAL ENQUANTO UM SERVIÇO DE AVALIAÇÃO OU DE CONSULTORIA

A Avaliação Operacional é uma avaliação de desempenho que pode decorrer tanto de um serviço de avaliação como de um serviço de consultoria. No primeiro caso, denomina-se Avaliação Operacional (AO) e no segundo caso é denominada Avaliação Operacional Consultiva (AOC).

O KPA 3.1 do *IA-CM*[4] trata da Avaliação de Desempenho nos seguintes termos:

[3] A Portaria CGU nº 1.944, de 19/06/2019 publicou a Deliberação da CCCI nº 02/2019, que recomenda que todas as unidades de auditoria interna utilizem como referência na realização de trabalhos de auditoria o Guia *ex-post* (BRASIL, 2018a), visando "melhor direcionamento de ações e avaliação de políticas públicas".

[4] A Portaria CGU nº 777/2019 publicou a Deliberação da CCCI nº 01/2019, que recomenda que as UAIGs utilizem como referência, preferencialmente, a metodologia *Internal Audit Capability Model* (IA-CM), do Instituto dos Auditores Internos (IIA) ao implementar o Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) previsto na IN SFC/CGU nº 03/2017, e ao promover as respectivas avaliações externas de qualidade. O IA-CM, por sua vez, está estruturado em 5 níveis de maturidade com 41 macroprocessos-chave, ou *key process areas* (KPA) vinculados a esses níveis e seus elementos.

> Avaliar e relatar a eficiência, a eficácia e a economicidade de operações, de atividades ou de programas; ou executar auditoria sobre governança, gestão de risco e controles. A auditoria de desempenho/*value-for-money* abrange todo o espectro das operações e dos processos de negócio, os controles de gestão associados e os resultados alcançados.

O item 17 da IN SFC-CGU nº 03/2017 define que a prestação de serviços de avaliação compreende:

> a análise objetiva de evidências pelo auditor interno governamental com vistas a fornecer opiniões ou conclusões em relação à execução das metas previstas no plano plurianual; à execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; à regularidade, à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública; e à regularidade da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

O item 18 da mesma norma estabelece que os serviços de consultoria:

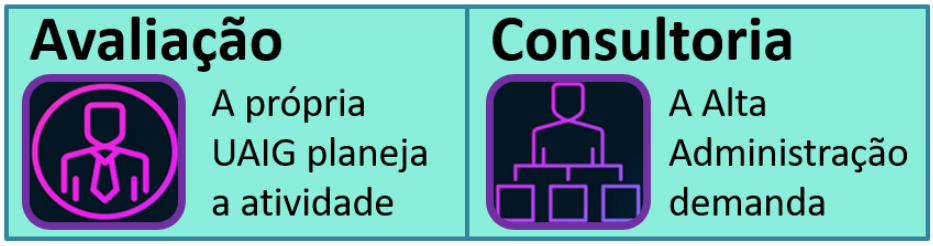
> representam atividades de assessoria e aconselhamento, realizadas a partir da solicitação específica dos gestores públicos. Os serviços de consultoria devem abordar assuntos estratégicos da gestão, como os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos e serem condizentes com os valores, as estratégias e os objetivos da Unidade Auditada. Ao prestar serviços de consultoria, a UAIG não deve assumir qualquer responsabilidade que seja da Administração.

O KPA 3.2 do *IA-CM* também trata dos serviços de consultoria, esclarecendo que seu objetivo é:

> Analisar uma situação e/ou fornecer orientação e conselho aos gestores. Os serviços consultivos adicionam valor sem que o auditor interno assuma responsabilidade de gestão. Os serviços consultivos são aqueles direcionados à facilitação em vez de avaliação e incluem treinamento, revisões de desenvolvimento de sistemas, autoavaliação de performance e controles, e aconselhamento.

A forma como se origina a demanda consiste na principal diferença entre os trabalhos de auditoria de avaliação e de consultoria: na avaliação, a própria UAIG planeja a atividade; e, na consultoria é a Alta Administração que deve, em regra, demandar os serviços (BRASIL, 2017c, p. 22).

Figura 02 – Aspectos distintivos da origem da demanda, nas atividades de avaliação ou de consultoria



Fonte: Elaboração própria, baseado no MOT.

a. Proposta da UAIG: é a origem da avaliação de desempenho enquanto um produto decorrente de um serviço de avaliação. Denomina-se Avaliação Operacional. A proposta da UAIG que dá origem a uma Avaliação Operacional deve se basear em critérios de priorização de objetos de auditoria, definidos após avaliação da maturidade da gestão de riscos e entendimento com a parte auditada, conforme estabelece a Orientação Prática: Plano de Auditoria Interna baseado em riscos, aprovado pela Portaria nº 1.055/2020 da CGU (2020a, p. 14).
b. Demanda da UORG: trata-se da forma como se origina uma Avaliação Operacional quando um produto decorre de um serviço de consultoria. Denomina-se Avaliação Operacional Consultiva (AOC) e, como toda atividade de consultoria, deve, em regra, ser prestada mediante solicitação da UORG e seu escopo deve ser sempre pactuado com o gestor (BRASIL, 2017c, p. 17).

A origem da demanda por uma proposta da UORG pode resultar em uma disposição mais favorável por parte dos gestores, o que favorece a comunicação, o consenso, a obtenção de informações e documentos e, por fim, a implementação das propostas de melhorias elaboradas pela UAIG. Além disso, pode influenciar a condução dos trabalhos com maior foco na identificação de causas e soluções, uma vez que o problema já foi identificado pelo gestor (BRASIL, 2017c, p. 22).

A demanda da UORG que origina um serviço de AOC, por sua vez, deve atender a três requisitos, que se relacionam entre si, e que têm por fim oferecer garantia razoável de que a atividade irá agregar valor e atender os objetivos da UAIG.

O primeiro requisito se refere ao objeto da demanda, que deve tratar de processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos da UORG, uma vez que os serviços de consultoria devem sempre contribuir para o aperfeiçoamento desses processos (BRASIL, 2017c, p. 17).

O segundo requisito consiste na obrigatoriedade de que a solicitação seja efetuada pela Alta Administração da UORG, tendo em vista seu papel de implementação, manutenção e fortalecimento da governança, gestão de riscos e controles internos associados, segundo o art. 6º, *caput*, do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017b). A observância desse requisito também propicia o nível de reporte adequado para a independência da UAIG (*IA-CM*, KPA 2.9), além de garantir que o Chefe de Auditoria Interna aconselhe e influencie a mais Alta Gerência (*IA-CM*, KPA 4.7).

Por fim, o objeto da solicitação deve se referir a assuntos estratégicos da gestão (BRASIL, 2017c, p. 17), uma vez que os trabalhos de consultoria devem ser consistentes com os valores, estratégias e objetivos da UORG (BRASIL, 2017c, p. 21).

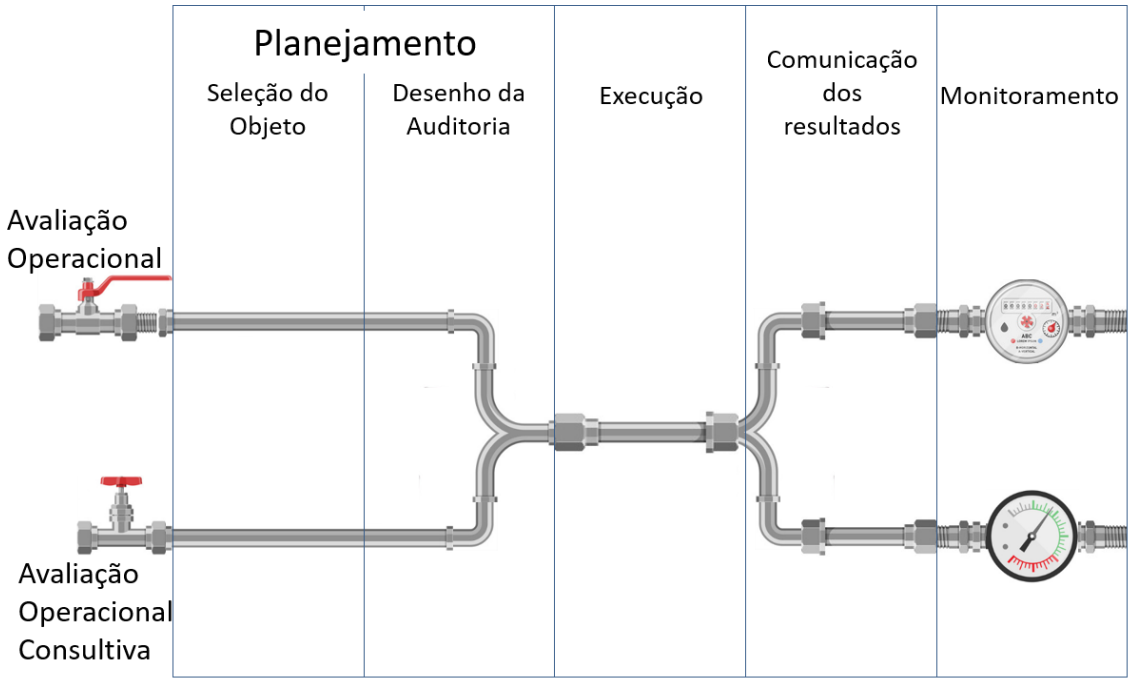
Figura 03 – Requisitos a serem atendidos pela demanda da UORG

Fonte: Elaboração própria, com base no MOT e Brasil (2017a).

Importante ressaltar que a demanda da UORG pela realização da AOC depende de inclusão no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), conforme previsão contida no item 1.2.2 do MOT e no item 91 da IN SFC-CGU nº 03/2017.

As diferenças entre as duas espécies de serviços de auditoria não as opõem, mas as complementam. Ao realizar uma avaliação, a UAIG ou a própria UORG podem identificar uma oportunidade de realização de um serviço de consultoria, e vice-versa. Ambas têm a finalidade de agregar valor à gestão, podendo, inclusive, se utilizar das mesmas estratégias e técnicas de obtenção e análise de dados (idem, p. 23). Assim, a UAIG pode prestar serviços de consultoria sobre operações avaliadas anteriormente, bem como avaliar operações sobre as quais tenha anteriormente prestado serviço de consultoria.

Figura 04 - Semelhanças e distinções entre Avaliação Operacional e Avaliação Operacional Consultiva



Fonte: Elaboração própria

Iniciada a Avaliação Operacional, seja ela uma atividade de avaliação ou de consultoria, o fluxo do processo é o mesmo para os dois tipos de serviços. Por esta razão, o presente Manual utilizará a nomenclatura Avaliação Operacional para se referir à atividade de forma geral, seja um serviço de avaliação ou de consultoria, apontando eventuais especificidades quando necessário.

1.4 PROCEDIMENTOS INICIAIS

Com relação à condução dos trabalhos durante a Avaliação Operacional, é necessário adotar uma abordagem transparente, sem surpresas, em relação à UORG. Para tanto, é necessário manter um fluxo de comunicação constante e amigável com o gestor e sua equipe durante toda a Avaliação Operacional (BRASIL, 2020b, p. 22), desde o levantamento para obtenção de subsídios para o planejamento da auditoria. O estabelecimento de um diálogo eficaz entre a UAIG e a UORG desde o início dos trabalhos contribui para que a Avaliação Operacional seja efetiva e agregue valor aos processos da UORG, além de propiciar o acesso a informações e documentos (BRASIL, 2017c, p. 88) e favorecer a apropriação dos resultados da auditoria e a efetiva implementação das propostas de melhorias (INTOSAI, 2019, pp. 16-17).

A fim de proporcionar o estabelecimento de um diálogo eficaz com a UORG desde o início dos trabalhos, sugere-se a realização de uma reunião com o objetivo de apresentar as principais características da Avaliação Operacional. Nessa reunião de apresentação, sugere-se a entrega de um sumário sobre a atividade aos participantes, esclarecendo os principais pontos sobre a

Avaliação Operacional, de forma bastante sucinta: o que é, porque fazer e quais seus objetivos. Além disso, devem ser realizadas reuniões, em ambiente físico ou virtual, em momentos-chave, como durante a identificação do objeto, apresentação do Plano de Trabalho, aplicação das técnicas de auditoria, apresentação da matriz de planejamento, realização de entregas intermediárias, apresentação da matriz de achados, apresentação do produto final da Avaliação Operacional (BRASIL, 2020b, p. 22). Também é recomendável a realização de reuniões para facilitação do processo de definição do objeto e do objetivo pela UORG.

É necessário também informar todos os passos do trabalho, procurando conciliar a realização dos procedimentos de auditoria e o cronograma de forma a minimizar os impactos à rotina de funcionamento da Unidade. A comunicação eficaz com a UORG facilita o convencimento sobre as melhorias decorrentes da implementação das propostas emitidas pela UAIG. Também propicia uma maior adesão e apoio da equipe da UORG aos trabalhos da Avaliação Operacional, facilitando assim o acesso a documentos e informações e a obtenção das perspectivas das diversas partes interessadas sobre o tema analisado. Assim, o diálogo eficaz, por meio de uma comunicação construtiva com a UORG, contribui para a efetividade da Avaliação Operacional. O diálogo eficaz demanda que a UAIG comunique à equipe da UORG todos os passos dos trabalhos e apresente os documentos construídos para conhecimento e manifestação, mantendo, assim, a UORG atualizado sobre o andamento dos trabalhos (INTOSAI, 2019, pp. 16-17).

O gestor da UORG deverá indicar uma pessoa para que seja o ponto de contato com a UAIG. A fim de que o fluxo de informações seja eficaz, o ponto de contato indicado deve ter conhecimento das áreas ou temas objeto da Avaliação Operacional e ter acesso direto aos setores a serem analisados para buscar as informações necessárias em tempo hábil, bem como ao gestor da UORG a fim de obter a sua manifestação, quando necessário.

Por fim, é necessário criar um ambiente de trabalho que favoreça o diálogo e troca de informações entre os membros da equipe desde a fase de levantamento. Esse ambiente se refere mais a uma disposição ao diálogo, questionamentos e troca de ideias do que propriamente a um espaço físico, embora seja interessante que exista um quadro – que pode ser físico ou virtual – em que todos os dados levantados possam ser visualizados pelos membros da equipe, facilitando assim a ocorrência de correlações e *insights*. Esse ambiente deve ser um espaço que incentive o questionamento, a diversidade de entendimentos e a exposição de ideias, sempre com foco no objetivo definido para a auditoria. As técnicas de facilitação e demais técnicas de auditoria tratadas em tópicos específicos neste Manual podem ser aplicadas nos encontros entre os membros da equipe em qualquer fase da Avaliação Operacional, sempre com objetivos específicos.

A supervisão assume papel ainda mais relevante na Avaliação Operacional, na medida em que não só acompanha o andamento dos trabalhos e cumprimento dos prazos, mas também incentiva o debate e a adoção de abordagens diversas na análise dos pontos identificados. Por tais motivos, é necessário realizar periodicamente reuniões de alinhamento entre os membros da equipe da UAIG.

Por fim, tendo em vista a ampla gama de tópicos a serem pesquisados e analisados, a distribuição de pontos a serem pesquisados entre os membros da equipe favorece a organização das atividades e propicia o foco e aprofundamento do levantamento. Neste caso, devem ser definidos prazos e pontos de controle periódicos para divulgação e discussão dos tópicos levantados entre os membros da equipe da UAIG.

1.5 CONTROLE DE QUALIDADE

O controle de qualidade é uma atividade necessária em qualquer trabalho de auditoria, mas assume especial relevância na Avaliação Operacional em razão da extensão e da variedade de temas e aspectos que podem ser abordados que impedem que haja padrões fixos que a estruturem – cada Avaliação Operacional é única. Além disso, o controle de qualidade, juntamente com a incorporação das lições aprendidas, também contribui para o aperfeiçoamento contínuo da atividade.

Inicialmente, é necessário distinguir o controle de qualidade da asseguração de qualidade em auditoria, ressaltando que o foco é tratar do controle de qualidade nas Avaliações Operacionais.

Segundo o Vocabulário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019b), controle de qualidade é

> o processo executado ao longo do trabalho e como parte integrante do processo de auditoria, abrangendo as atividades de supervisão e orientação da equipe, as atividades de controle executadas pela própria equipe e as atividades de revisão executadas pelo coordenador e por outros agentes, em todas as fases do trabalho, para assegurar que todas as inconsistências identificadas sejam satisfatoriamente solucionadas antes da emissão do relatório de auditoria.

Portanto, trata-se de um processo contínuo que abrange as atividades de supervisão e orientação da equipe pelo supervisor em todas as fases da Avaliação Operacional, tais como: orientação da equipe pelo supervisor sobre a concepção da auditoria; o método de trabalho e a análise de evidências; acompanhamento do cronograma; revisões periódicas dos papéis de trabalho etc.

Asseguração de qualidade é o processo de monitoramento estabelecido na UAIG para garantir que as políticas e procedimentos relativos ao sistema de controle de qualidade são relevantes, adequados e funcionam efetivamente na prática e aperfeiçoam a atividade de auditoria. O tema é regido pelo item 105 e seguintes da IN SFC-CGU nº 03/2017 e também pela Portaria

CGU nº 777/2019, que publicou a Deliberação da Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) nº 01/2019, recomendando o uso como referência, preferencialmente, da metodologia *IA-CM* do IIA ao implementar o Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) e ao promover as respectivas avaliações externas de qualidade.

As principais ferramentas de controle de qualidade são:

a. supervisão e coordenação;
b. *checklists* de qualidade: apoiam a atividade de supervisores e coordenadores, são aplicáveis a atividades, papéis de trabalho e produtos da auditoria;
c. cronograma: contendo as tarefas a serem executadas, os respectivos responsáveis e o prazo para a sua execução; deve ser acordado entre os membros da equipe e submetido ao supervisor, que irá acompanhar seu cumprimento;
d. revisão crítica dos documentos de auditoria por todos os membros da equipe: papéis de trabalho, Plano de Trabalho, Matrizes, cronograma, relatórios, comunicação dos resultados etc.; e
e. validação dos instrumentos de auditoria pelos gestores e comentários destes sobre os achados, conclusões e propostas de melhorias: possibilita o esclarecimento de pontos obscuros, a correção de informações imprecisas ou inconsistentes e o aperfeiçoamento das medidas propostas. Sua análise deve ser registrada nos papéis de trabalho.

É igualmente necessário que os auditores cumpram o requisito ético do zelo profissional, conforme estabelece o item 65 da IN SFC-CGU nº 03/2017. Além disso, a qualidade das auditorias também é fomentada por meio do diálogo, da delegação de atividades, da confiança mútua e do estímulo ao senso de responsabilidade dos auditores.

Trataremos a seguir, de forma mais detalhada, da supervisão e da coordenação da Avaliação Operacional.

A supervisão consiste em orientar a equipe e revisar tecnicamente a auditoria, discutindo a concepção do trabalho em todas as fases da Avaliação Operacional. Tem a finalidade de assegurar o alcance dos objetivos, a qualidade da auditoria e o desenvolvimento das equipes e assume especial relevância em razão da complexidade e amplitude da Avaliação Operacional. Segundo o item 156 e seguintes da IN SFC-CGU nº 03/2017, a supervisão deve ser exercida durante todo o trabalho, e inclui o fornecimento de instruções apropriadas à equipe, com especial atenção durante o planejamento do trabalho. Também envolve orientar a equipe e auxiliar a busca de soluções para dificuldades que eventualmente possam surgir, sempre considerando o nível de complexidade da auditoria e as habilidades e competências da equipe. O supervisor deve ter competência e conhecimentos em metodologia de auditoria, planejamento e monitoramento dos trabalhos, gestão de projetos, pensamento estratégico, visão prospectiva e resolução de problemas.

Os registros das atividades de supervisão em um checklist (Apêndice I), juntamente com as informações levantadas, evidências e demais documentos que compõem todas as fases da Avaliação Operacional são considerados papéis de trabalho e devem seguir as normas sobre elaboração, custódia e registro dispostas na IN SFC-CGU nº 03/2017 e no MOT. Os papéis de trabalho assumem especial relevância na Avaliação Operacional pois permitem justificar as escolhas e decisões adotadas pela equipe da UAIG, uma vez que não há padrões predefinidos nem critérios estritamente legais que orientem os trabalhos.

O coordenador lidera a execução do trabalho e participa diretamente de todas as atividades da Avaliação Operacional, reportando ao supervisor o andamento dos trabalhos, problemas e situações que configurem riscos à objetividade dos trabalhos. Discute com a equipe alternativas de soluções e reporta ao supervisor para que este decida. Além disso, realiza a interlocução da UAIG com a UORG durante o trabalho de auditoria.

1.6 APÊNDICE I - CHECKLIST DE SUPERVISÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

1.7 APÊNDICE II - CHECKLIST DE COORDENAÇÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

1.8 PARA SABER MAIS

"*Government Auditing Standards", de United States Government Accountability Office (GAO).* Os capítulos 8 e 9 tratam da auditoria de desempenho. Acesso em 29/12/2021. Disponível em:

https://www.gao.gov/products/gao-18-568g

"Norma para auditoria operacional – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 3000", da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI). As normas para a realização de auditorias operacionais por entidades superiores de auditoria podem subsidiar a realização dessa atividade pelas UAIGs, desde que consideradas as especificidades da realização dessa atividade pelas UAIGs. Acesso em 28/01/2021. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/54/04/AD/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_3000_norma_auditoria_operacional.pdf

Manual – "Proposta metodológica à prestação de serviços de avaliação operacional de implementação", de Paulo Ricardo Grazziotin Gomes.

Item 1.2.2 do MOT, item 91 da IN SFC-CGU nº 03/2017 e Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (IPPF). Orientam a inclusão de serviços de consultoria no PAINT.

IA-CM. Detalhamento do KPA 3.1, referente a auditoria de desempenho. Acesso em 10/10/2020. Disponível em:

https://na.theiia.org/iiarf/Public%20Documents/Level%203%20Integrated%20Performance%20Value%20for%20Money%20Audits.pdf

"Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal", aprovado na forma da IN SFC-CGU nº 03/2017: os itens 150 a 154 tratam da documentação das informações. Acesso em 28/12/2020. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304

"Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental" (MOT): o item 3.2 trata das atribuições de supervisão e coordenação; item 3.4.2 trata das medidas que podem reduzir as ameaças à objetividade; item 5.7 trata dos papéis de trabalho. Acesso em 27/12/2020. Disponível em:

https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf

"Manual de Auditoria de Resultados" do *European Court of Auditors* (*ECA*): o item 4.6.2 trata do sistema de referenciação dos papéis de trabalho, relacionando os trabalhos realizados com as constatações resultantes. Acesso em 23/01/2021. Disponível em:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_PT.PDF

2 PLANEJAMENTO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

Inicialmente, é necessário lembrar que, segundo o item 1.2.2 do MOT, todos os trabalhos de auditoria, incluindo os serviços de consultoria, dentre os quais se inclui a AOC, devem estar previstos no Plano de Auditoria Interna. É preciso, nesse momento, conciliar duas situações distintas: de um lado, a necessidade de planejamento anual das atividades de consultoria, com base na priorização de riscos, e de outro, o fato de que os serviços de consultoria prestados pelas UAIG normalmente se originam de demandas oriundas da alta administração ou do conselho. Uma vantagem da inclusão do trabalho no PAINT mesmo nesse último caso é que isso possibilita a redução do impacto causado pela atividade na rotina da UORG, possibilitando que esta possa se preparar para a realização dos trabalhos.

No mesmo item do MOT são elencados os fatores que devem ser considerados para a inclusão de trabalhos de consultoria no Plano de Auditoria Interna:

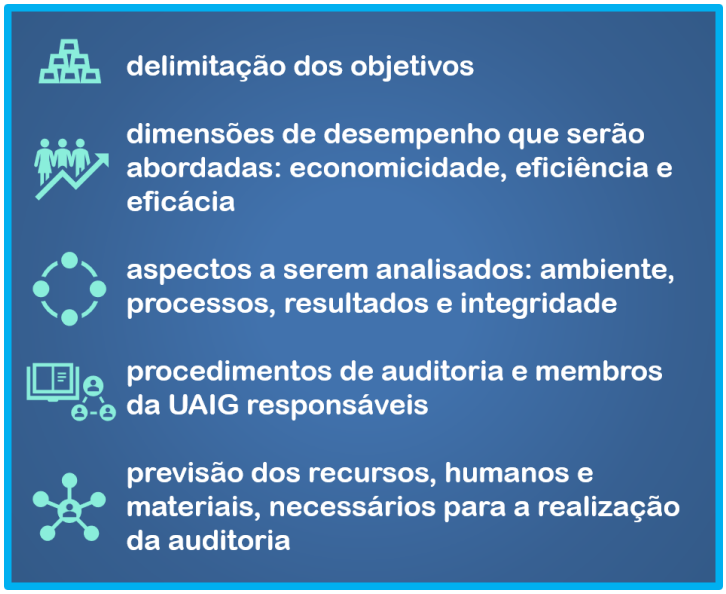
a. quando a demanda pelo trabalho de consultoria for da UORG, a solicitação deve ser efetuada apenas pela alta administração da UORG ou pelo conselho, ou ainda por órgão ou colegiado interministerial com competência para avaliação e monitoramento da ação governamental, ou ainda com papel de fortalecimento da governança, gestão de riscos e controles do Poder Executivo Federal;
b. quando o trabalho de consultoria for proposto pela UAIG, só será incluído no Plano Anual se houver a concordância por parte da alta administração. Por isso, a UAIG deve envidar esforços no sentido de sensibilizar a alta administração da UORG quanto à relevância do trabalho a ser realizado;
c. a seleção de trabalhos de consultoria para inclusão no plano também deve ser feita de acordo com a magnitude dos riscos associados aos objetos desses serviços;
d. se os potenciais resultados desses trabalhos contribuem para a melhoria dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da UORG;
e. se os auditores internos governamentais possuem conhecimento, habilidades ou outras competências necessárias à realização do serviço de consultoria;
f. se os serviços de consultoria propostos poderão gerar potenciais prejuízos à autonomia técnica da UAIG ou à objetividade do auditor;
g. o custo do trabalho de consultoria em relação aos potenciais benefícios; e
h. a capacidade operacional da UAIG.

O planejamento constitui a primeira fase do trabalho de auditoria, e nele se verifica se a auditoria se justifica e é viável, se o objeto é auditável (BRASIL, 2020b, p. 36), realizável (ECA, 2017, p. 33) e se pode agregar valor à organização e melhorar os seus processos de governança,

de gestão de riscos e de controles internos. Nessa fase é realizada a seleção do objeto, e também realizado o desenho da auditoria, com o estabelecimento dos seguintes pontos:

a. delimitação dos objetivos;
b. dimensões de desempenho que serão abordadas: economicidade, eficiência e eficácia. A escolha deve se basear na avaliação dos riscos gerais associados a cada uma dessas dimensões (BRASIL, 2018a, p. 178). Aqui é preciso que a equipe faça a seguinte reflexão: se, por um lado, quanto mais dimensões forem abordadas, maior a extensão e amplitude da auditoria, agregando maior valor analítico à Avaliação Operacional, por outro, isso irá exigir mais recursos, tanto da UAIG quanto da UORG (tempo, conhecimentos, recursos humanos e materiais), podendo, no limite, tornar o trabalho inexequível. É preciso considerar que o objetivo da Avaliação Operacional não deve ser o exame simultâneo e exaustivo de todos os aspectos ligados às três dimensões, mas sim, analisar questões relacionadas a algum/alguns deles em função de riscos significativos (ECA, 2017, p. 18);
c. aspectos a serem analisados: ambiente, processos, resultados e integridade. Cabem aqui as mesmas considerações feitas quanto à definição das dimensões de desempenho que serão abordadas;
d. procedimentos de auditoria e membros da UAIG responsáveis; e
e. previsão dos recursos, humanos e materiais, necessários para a realização da auditoria.

Figura 05 - Planejamento do trabalho de auditoria



Fonte: Elaboração própria, com base no MOT; Brasil (2017a); Brasil (2018a); ECA (2017).

Os documentos que materializam as etapas do planejamento da Avaliação Operacional são:

a. informações coletadas sobre a UORG durante o levantamento;
b. plano de trabalho: consiste na formalização do entendimento entre a UAIG e a UORG para definição dos principais aspectos da Avaliação Operacional (BRASIL, 2017c, p.

22), como os seguintes: objeto, objetivos, escopo, prazo, responsabilidades das partes, como e quando se dará a comunicação do progresso e dos resultados a UORG, forma de monitoramento dos encaminhamentos etc.;

c. Matriz de Planejamento: apresenta as questões e subquestões de auditoria, critérios, procedimentos e recursos necessários para a realização do trabalho;
d. cronograma; e
e. Matriz de Riscos de Auditoria (MRA): contendo os principais riscos que envolvem a realização da Avaliação Operacional, identificando a probabilidade e impacto, além das medidas adotadas pela UAIG para prevenir a sua ocorrência e das medidas corretivas, caso venham a ocorrer os riscos identificados.

Todos esses documentos devem ser submetidos à revisão pela instância superior, como ponto de controle de qualidade. Também devem ser, todos, validados pela UORG, procedendo-se à realização de reuniões para definição ou esclarecimento sobre as alterações propostas, caso necessário.

A seguir, passaremos a tratar das etapas do planejamento da Avaliação Operacional e dos respectivos documentos, que devem constar dos papéis de trabalho.

Inicialmente, é feito um levantamento de informações sobre a UORG, a fim de estabelecer o contexto e aprofundar o conhecimento da unidade/objeto auditado. Nesse sentido, são identificadas as informações já existentes, em detrimento de testes de auditoria. Assim, são realizadas pesquisas no site institucional, Portal da Transparência, site do Tribunal de Contas da União (TCU), informações da UAIG, em busca de dados e informações referentes aos seguintes aspectos:

a. legislação;
b. estrutura;
c. competências;
d. objetivos e planejamento estratégico;
e. macroprocessos-chave e indicadores;
f. governança, gestão de riscos, controles internos;
g. mapa de produtos, mapa de processos;
h. *stakeholders* e parcerias;
i. recursos: humanos, materiais, orçamentários, de TIC;
j. execução orçamentária;
k. tecnologia da informação;
l. relatórios de atividades;
m. auditorias, relatórios de gestão e acórdãos sobre a Unidade;
n. notícias; e

o. outras informações disponíveis.

A pesquisa tem por fim, inclusive, identificar possíveis objetos auditáveis, na medida em que verifica se há informações disponíveis e se a equipe possui conhecimentos e competências adequados para analisar os possíveis temas de auditoria que possam ser identificados. O ambiente de trabalho da equipe da UAIG deve incentivar a troca de informações entre os membros da equipe, seja por meio do trabalho de todos em um mesmo ambiente físico, seja por meio da disponibilização de uma plataforma digital que possibilite a realização de encontros virtuais periódicos ou sempre que necessário. Também é uma boa prática criar um quadro, físico ou virtual, em que possam ser visualizadas as informações levantadas e estas possam ser movidas, propiciando assim a ocorrência de *insights*. Também é importante distribuir os pontos a serem pesquisados entre os membros da equipe, definindo prazos, bem como pontos de controle periódicos para discussão e análise das informações levantadas.

Após o aprofundamento do conhecimento da UORG por meio do levantamento, devem ser realizadas reuniões entre as equipes da UAIG e da UORG para que possa ser estabelecido o entendimento prévio sobre o objeto de auditoria, que deve atender a dois requisitos: estar relacionado à governança, gestão de riscos e controles internos (item 125 da IN SFC-CGU nº 03/2017) e se referir a assuntos estratégicos da gestão (BRASIL, 2017c, p. 17). Devem ser realizadas tantas reuniões quantas forem necessárias para a adequada seleção do objeto, pois se constitui em aspecto decisivo para que o trabalho, de fato, agregue valor à organização.

É importante ressaltar que o conhecimento sobre a organização angariado durante o levantamento também será de grande utilidade durante a execução e elaboração dos produtos de auditoria. Por fim, todas as informações coletadas durante o levantamento deverão ser adequadamente registradas e incluídas nos papéis de trabalho, conforme as normas aplicáveis para sua coleta, tratamento e guarda constantes da IN SFC-CGU nº 03/2017 e IN SFC-CGU nº 08/2017.

Definido o objeto da Avaliação Operacional, a UAIG deve manter o entendimento prévio com a UORG para elaboração do Plano de Trabalho (Apêndice III) com as principais definições que irão orientar os trabalhos (item 125 da IN SFC-CGU nº 03/2017 e item 1.2.3.1. do MOT:

a. objetivos;
b. natureza dos serviços, caso se trate de um serviço de consultoria (assessoria/aconselhamento, facilitação e/ou treinamento);
c. escopo, delimitando o objeto de auditoria e definindo as dimensões de desempenho, aspectos a serem abordados e subprodutos a serem entregues: o escopo e seu detalhamento deve ser definido pela instância superior da UAIG;
d. não escopo – sua inclusão ajuda a delimitar de forma mais clara o escopo, reduzindo o risco de que a amplitude da auditoria a torne inexequível, bem como de que sejam

criadas expectativas irreais, além de auxiliar o direcionamento dos trabalhos durante a execução da auditoria;

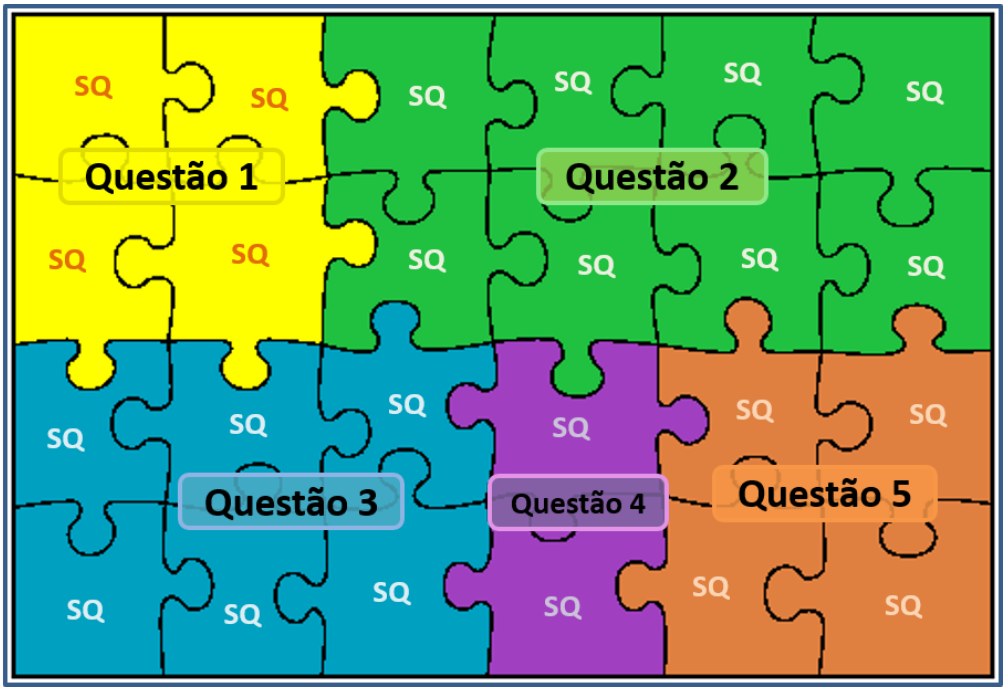
e. questões de auditoria: devem ser elaboradas em formato de perguntas que possibilitem aferir nível de maturidade da organização no aspecto abordado, preferencialmente por meio do uso de escala Likert, evitando questões que forneçam respostas do tipo sim/não por não oferecerem oportunidades de análises mais aprofundadas que possam agregar valor à organização;
f. prazo para execução dos trabalhos: aqui é definido o prazo – o cronograma será definido com mais detalhamento na Matriz de Planejamento;
g. expectativas das partes;
h. responsabilidades das partes;
i. como e quando ocorrerá a comunicação da entrega final e das entregas intermediárias ao solicitante do trabalho;
j. forma de monitoramento das propostas de melhorias emitidas, se houver; e
k. outros aspectos que sejam fundamentais para a caracterização do trabalho.

É recomendável evitar o uso, no Plano de Trabalho, de expressões que remetam exclusivamente à atividade de avaliação, como por exemplo: relatórios, recomendações, testes etc. Por fim, o documento deve ser validado pela instância superior da UAIG e, então, designada reunião para apresentação à UORG e validação pelo gestor.

A partir desse momento, a equipe da UAIG passará a elaborar a Matriz de Planejamento (Apêndice IV). Devem constar do documento as seguintes informações, conforme item 139 da IN SFC-CGU nº 03/2017 e apêndice B do MOT:

a. objeto, objetivos, escopo e questões de auditoria: definidos no Plano de Trabalho, são a base de toda a Avaliação Operacional;
b. subquestões de auditoria: as questões de auditoria, e respectivas subquestões, devem ser mutuamente exclusivas e coletivamente exaustivas (BRASIL, 2020b, p. 52), ou seja: exclusivas pois cada uma deve tratar de um aspecto específico da questão; e exaustivas pois em seu conjunto respondem integralmente à questão de auditoria; recomenda-se cautela quanto ao número de subquestões, a fim evitar a paralisia por análise e inviabilidade da execução – o recomendável é que sejam em número de dois a quatro, sempre considerando, também, a quantidade de questões;

Figura 06 – Composição de questões e subquestões de auditoria



Legenda: SQ – Subquestão

Fonte: Elaboração própria, baseado em Brasil (2020b).

c. critérios de auditoria: as referências utilizadas para analisar o objeto de auditoria; na Avaliação Operacional, podem ser não só as normas e regulamentações, como também princípios, políticas e procedimentos organizacionais, melhores práticas, *benchmarkings*, referenciais de mensuração de desempenho; literatura especializada etc.;

d. possíveis achados: o resultado da comparação entre a situação encontrada e os critérios;

e. informações requeridas para os exames;

f. procedimentos e entregas intermediárias: os procedimentos a serem adotados dependem de quais aspectos serão analisados, mas alguns procedimentos estão vinculados a alguns aspectos. Assim, na análise de ambiente, aplica-se a matriz SWOT e análise *stakeholder*; na análise de processos, aplica-se o mapa de processos e matriz RECI; se se tratar de análise de resultado, aplica-se o mapa de produtos e a matriz de indicadores de desempenho (GOMES, 2019, p. 33). A fim de obter evidências mais robustas e fortalecer as análises e conclusões, recomenda-se utilizar diferentes métodos para obter informações, realizando assim a triangulação das informações coletadas (TCU, 2020b, p. 66). Assim, sempre que possível, devem ser coletadas informações que envolvam a autoavaliação da UORG, realizada conforme Manual de Autoavaliação de Controles Internos do Ministério da Defesa; coleta de documentos; e a aplicação das técnicas de auditoria tratadas no capítulo sobre Execução neste

Manual. A equipe da UAIG deve se atentar, em todas as etapas da Avaliação Operacional, às disposições referentes à proteção dos dados dos participantes dos procedimentos, observando o que dispõe a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD);

g. responsáveis pela realização de cada procedimento;
h. período: dependendo da amplitude e extensão dos trabalhos, pode ser recomendável elaborar o cronograma separadamente; e
i. possíveis limitações para a execução de cada procedimento.

Também devem ser elaborados os instrumentos para aplicação das técnicas de auditoria indicadas no planejamento e realizados os pilotos e pré-testes necessários, tudo conforme consta do capítulo próprio deste Manual. Após a elaboração da Matriz de Planejamento devem ser elaborados o cronograma (caso este não conste da matriz) e a MRA. Todos estes documentos devem ser validados pela instância superior da UAIG e, então, encaminhados à UORG para validação pelo gestor.

Qualquer situação que possa constituir ameaça à independência e objetividade da atividade de auditoria deve ser imediatamente reportada à instância superior para que sejam adotadas as providências necessárias.

Os pontos críticos na elaboração da Matriz de Planejamento são a definição dos objetivos, das questões e das subquestões, que são a base de todo o restante do planejamento. Seguem os principais desafios e lições aprendidas quanto a este processo:

a. a equipe pode ter dificuldades em gerenciar as tarefas de apoio; é recomendável que seja designado um membro com a atribuição específica, e se possível exclusiva, de realizar tais tarefas, como por exemplo: elaboração de atas, ofícios, relatórios de atividades e demais documentos, movimentação de processos etc.;
b. em alguns momentos a equipe pode tender a voltar a discutir pontos que já foram definidos e validados; para minimizar o risco de que os trabalhos não avancem, recomenda-se acordar previamente com a equipe que os pontos já validados só serão rediscutidos caso sejam detectados erros ou mudanças no contexto;
c. tendência à interpretação extensiva dos pontos incluídos na Matriz de Planejamento, especialmente quanto ao alcance das questões, subquestões e critérios de auditoria; recomenda-se acordar previamente com a equipe, e sempre que necessário seja relembrado, que a atividade deve sempre ter foco no objetivo e escopo da auditoria;
d. pode surgir a ideia de iniciar a execução da auditoria ainda durante o planejamento; embora os instrumentos de aplicação das técnicas de auditoria devam ser elaborados durante a fase de planejamento, a sua execução deve ser iniciada após a definição de todos os pontos do planejamento; para tanto, é recomendável criar pontos de controle periódicos e definir prazos para as entrega intermediárias, ou seja, para cada

documento de planejamento e, se necessário, para cada item desses documentos (em especial da Matriz de Planejamento);

e. divisão das tarefas, de modo que cada membro da equipe trabalhe em um dos aspectos ou questões, apenas para fins de organização dos trabalhos; a fim de evitar o insulamento dos membros da equipe e a falta de coesão dos trabalhos, devem ser realizados pontos de controle periodicamente, preferencialmente a cada dois ou três dias no máximo; nesses encontros, cada membro da equipe deve compartilhar o trabalho realizado para que todos possam criticar; é preciso que seja criado um ambiente de segurança em que todos os membros da equipe se sintam confortáveis para analisar criticamente as ideias e trabalhos apresentados, e também para aceitar, analisar e discutir tais críticas; essa disposição permite que todos os pontos sejam analisados com maior profundidade e diversidade de perspectivas e contribui para a elaboração de um trabalho ainda mais robusto;
f. atuação do Supervisor durante os pontos de controle, dirimindo dúvidas e atuando como facilitador do processo de construção da Matriz de Planejamento;
g. utilização de *checklist* de supervisão (Apêndice I); e
h. revisão das questões, subquestões e, ao final, de toda a Matriz de Planejamento, por membro de outra gerência da UAIG com experiência na área e pela instância superior; esta, por sua vez, deve validar todos os instrumentos de planejamento.

O Plano de Trabalho e a Matriz de Planejamento oferecem a base para a elaboração do produto final da Avaliação Operacional, na medida em que contêm os principais elementos que o compõem. Assim, o planejar os trabalhos de Avaliação Operacional, a equipe da UAIG também está concebendo a estrutura inicial do seu produto final. O planejamento adequado, com objetivo, escopo, questões e demais aspectos claros, delimitados e alinhados, aumenta as chances de que seja elaborado um produto final de maior qualidade (ENAP, 2020, p. 6).

A etapa que encerra o planejamento consiste no levantamento e gerenciamento dos riscos de auditoria. O risco de auditoria é a possibilidade de que os produtos da Avaliação Operacional contenham achados, conclusões e propostas de melhorias incorretos ou incompletos, fornecendo informações inválidas ou opiniões equivocadas ou que não agregam valor (INTOSAI, 2019, pp. 15-16; BRASIL, 2017c, p. 135). A equipe da UAIG deve gerenciar ativamente o risco de auditoria a um nível aceitável, registrando essa atividade em uma Matriz de Riscos de Auditoria (MRA) (Apêndice V). Devem constar da MRA os riscos conhecidos ou possíveis daquela Avaliação Operacional, a probabilidade de ocorrência, o impacto caso sobrevenha e como esses riscos serão abordados, definindo medidas preventivas e corretivas para cada um deles bem como os responsáveis por cada uma delas.

Em auditorias operacionais, o risco de deixar de agregar valor pode decorrer, principalmente, da incapacidade de dar novas informações ou perspectivas sobre o objeto, da negligência de fatores importantes para compreensão do tema ou, ainda, da baixa significância ou auditabilidade do objeto (DISTRITO FEDERAL, 2020, p. 32). Uma das fontes que pode auxiliar na definição dos riscos pode ser o campo "possíveis limitações para a execução de cada procedimento" da Matriz de Planejamento. A definição das medidas preventivas e corretivas pode resultar, até mesmo, na revisão e alteração dos procedimentos de auditoria na Matriz de Planejamento. As duas matrizes são, portanto, documentos que se complementam e se retroalimentam.

2.1 APÊNDICE III – PLANO DE TRABALHO

2.2 APÊNDICE IV – MATRIZ DE PLANEJAMENTO

2.3 APÊNDICE V – MATRIZ DE RISCOS DE AUDITORIA (MRA)

2.4 PARA SABER MAIS

"Manual de Auditoria Operacional" do TCU. O item 1.3 traz exemplos sobre as análises que podem ser feitas sobre cada dimensão de desempenho e os itens 262 a 273 orientam o processo de elaboração de questões e subquestões. Acesso em 16/12/2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm

"Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2" (Guia *ex post*). O Capítulo 6 trata da avaliação de implementação, e nas páginas 178-180 são apresentados exemplos de riscos gerais associados a cada uma das possíveis dimensões de análise. Acesso em 15/01/2021. Disponível em:

https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view

"Manual de Auditoria Operacional" do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF). O item 3 trata do planejamento. Acesso em 21/02/2021. Disponível em:

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f23f1302d0514d4c8a58852e03c50433/Resolu_o_340_07_10_2020.html

"Manual de Auditoria e demais fiscalizações – parte geral", do TC-DF. O Capítulo I do Título III trata do planejamento da auditoria em geral. Acesso em 20/02/2021. Disponível em:

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f23f1302d0514d4c8a58852e03c50433/Resolu_o_340_07_10_2020.html

"Manual de Auditoria de Resultados" do *European Court of Auditors* (*ECA*). O item 2.3.2 traz exemplos sobre o uso dos riscos potenciais para cada dimensão de desempenho na formulação para formulação de questões de auditoria. Acesso em 23/01/2021. Disponível em:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_PT.PDF

Manual do *European Court of Auditors* (ECA) – "Avaliação de risco em auditorias operacionais". Acesso em 15/02/2021. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/avaliacao-de-risco-em-auditorias-operacionais.htm

3 EXECUÇÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

A execução da Avaliação Operacional consiste em colocar em prática o que consta do planejamento, com o objetivo de analisar a adequação do objeto de auditoria aos critérios definidos, coletando dados que geram evidências que fundamentem os achados. Cada Avaliação Operacional é única e não existem modelos pré-definidos, e por isso alguns pontos merecem especial atenção durante a execução.

Primeiramente, em razão da amplitude e extensão dos trabalhos, é necessário que as atividades tenham foco nos objetivos, escopo e questões de auditoria, evitando assim a fuga ao escopo e respeitando o cronograma.

Além disso, a equipe deve buscar evidências adequadas, necessárias, relevantes e suficientes para embasar e identificar as causas dos achados, e para justificar as conclusões e propostas de melhorias indicadas pela equipe da UAIG. Conforme as evidências forem sendo coletadas, a equipe deve inseri-las na Matriz de Achados (Apêndice VI), o que propicia a visualização de quais achados possuem evidências adequadas e suficientes e quais ainda necessitam de maior aprofundamento.

Caso a equipe da UAIG julgue pertinente, poderá incluir novas colunas na Matriz de Planejamento, para inserir os dados referentes aos achados. A adoção dessa medida possibilita a visualização de todas as informações relevantes em um único documento, propiciando assim a geração de insights pela UAIG e também a apresentação dos resultados para discussão com a UORG.

É necessário avaliar as razões para eventual dificuldade em levantar evidências apropriadas e suficientes, a fim de buscar soluções. Pode ser necessário, por exemplo, revisar o objetivo e escopo da auditoria, ou alterar a estratégia metodológica. Também pode ser necessário realizar a circularização, a fim de confirmar, junto a terceiros, fatos e informações apresentados pela UORG, a fim de obter evidências mais robustas e fortalecer as conclusões (BRASIL, 2020b, p. 65).

Um ponto crítico da etapa de execução, que pode definir se o trabalho irá agregar valor à organização, consiste na correta identificação das causas dos achados de auditoria, uma vez que as propostas de melhorias serão indicadas com o objetivo de tratar as causas. Trata-se de uma atividade que exige visão sistêmica e amplos conhecimentos da equipe da UAIG. A técnica dos “5 Por quês” pode ser útil, e sua execução pode ser realizada conforme tópico sobre técnicas de análise de problemas deste Manual.

A Matriz de Achados reúne os principais elementos dos achados e de seus elementos constitutivos: achados, critério, evidências, causas, efeitos, descrição sumária da situação encontrada, propostas de melhorias, benefícios esperados. Seus campos devem ser discutidos

entre os membros da equipe da UAIG e preenchidos durante o andamento da execução da Avaliação Operacional, à medida que os achados forem identificados.

Durante a execução da Avaliação Operacional a equipe deverá realizar a entrega dos produtos intermediários resultantes da aplicação das técnicas de auditoria previstos na Matriz de Planejamento. A realização de entregas intermediárias possui alguns benefícios, entre eles:

a. possibilitar que a UORG tenha a percepção constante, e não apenas ao final dos trabalhos, dos resultados da Avaliação Operacional;
b. auxiliar, de forma tempestiva, a tomada de decisão pelo gestor;
c. oportunizar que a UORG implemente imediatamente as melhorias propostas; e
d. fomentar o controle permanente da qualidade e o aprimoramento contínuo da Avaliação Operacional em curso. É recomendável que a equipe da UAIG realize reuniões para avaliação e alinhamento após cada entrega intermediária, na qual poderá ser identificada a necessidade de ajustes no planejamento das etapas seguintes.

Durante a execução pode ser identificada a necessidade de revisão do cronograma. Neste caso, devem ser realizados ajustes, com a validação pela instância superior da UAIG e pelo gestor da UORG.

A equipe da UAIG deve prever a realização de diversas atividades de apoio durante a execução da Avaliação Operacional, tais como: agendamento de visitas, preparação de materiais e de espaço para aplicação das técnicas, elaboração de minutas de documentos, encaminhamento de e-mails etc.

A análise dos achados e evidências deve ser feita com foco nos processos de governança, gestão de riscos e controles internos, sempre tendo como guia os objetivos e as questões de auditoria.

Caso sejam identificados fatos irregulares ou ilegais, o Chefe da UAIG deverá ser informado para definição das medidas adequadas.

A equipe deverá emitir propostas de melhorias dos pontos identificados nos achados. As propostas devem ser apresentadas e debatidas com a UORG a fim de que sejam estabelecidas em conjunto as medidas mais adequadas para mitigar as causas dos pontos levantados.

As técnicas de auditoria que podem ser utilizadas na Avaliação Operacional serão abordadas na Seção II deste Manual.

3.1 APÊNDICE VI – MODELO DE MATRIZ DE ACHADOS

3.2 PARA SABER MAIS

“Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal”, aprovado na forma da Instrução Normativa SFC-CGU nº 03, de 09 de junho de 2017.

Os itens 143 a 149 tratam da execução do trabalho de auditoria. Acesso em 28/12/2020. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304

Capítulo 5 do MOT. Trata da execução do trabalho de auditoria. Acesso em 27/12/2020. Disponível em:

https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf

"Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2" (Guia *ex post*). O Capítulo 6 trata da avaliação de implementação. Acesso em 15/01/2021. Disponível em:

https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view

"Manual de Auditoria Operacional" do TCU. O capítulo 5 trata da execução. Acesso em 16/12/2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm

"Manual de Auditoria de Resultados" do *European Court of Auditors* (ECA). O capítulo 4 trata da fase de execução. Acesso em 23/01/2021. Disponível em:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_PT.PDF

Manual – "Proposta metodológica à prestação de serviços de avaliação operacional de implementação", de Paulo Ricardo Grazziotin Gomes. O item 1.1.3 trata da execução e análise.

4 COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

Os resultados da Avaliação Operacional são comunicados por meio das entregas dos produtos intermediários e do produto final previstos na Matriz de Planejamento. As entregas intermediárias foram tratadas no tópico referente à execução da Avaliação Operacional deste Manual.

Quanto ao produto final, ele contém os resultados da consolidação e correlação de todas as análises realizadas durante a execução e deve ser adaptado a cada novo trabalho, sempre em conformidade com os objetivos, escopo e demais itens definidos no planejamento (BRASIL, 2017c, p. 21). Sua elaboração é precedida da apresentação dos achados e demais informações contidas na Matriz de Planejamento à equipe da UORG para análise e discussão. Após elaborado, deve ser validado pela instância superior da UAIG.

O produto final deve apresentar todas as informações relevantes e emitir opinião baseada em evidências de auditoria adequadas e suficientes. A equipe deve definir categorias de análise e se valer, na medida do possível, de critérios qualitativos e quantitativos.

O produto final deve apresentar a consolidação e correlação dos resultados dos trabalhos que resultaram nas entregas intermediárias, esclarecer a delimitação do foco do trabalho e os fundamentos das escolhas e análises feitas pela equipe da UAIG, destacando os seguintes pontos:

a. objetivo;
b. escopo e não escopo;
c. questões e subquestões;
d. metodologia, procedimentos e suas respectivas limitações ou restrições;
e. evidências; e
f. resultados positivos e boas práticas identificados durante os trabalhos.

Ao planejar os trabalhos de Avaliação Operacional e elaborar seus documentos, a equipe da UAIG também está concebendo a estrutura inicial do seu produto final. O planejamento adequado, com objetivo, escopo, questões e demais aspectos definidos com clareza, além de delimitados e alinhados, somado ao preenchimento dos campos referentes aos achados na Matriz de Achados durante a execução dos trabalhos, aumentam as chances de que seja elaborado um produto final de maior qualidade (ENAP, 2020, p. 06; BRASIL, 2020b, p. 72)

A equipe da UAIG também deve estar atenta à lógica, clareza e coesão textual, além de procurar privilegiar o uso de linguagem simples. O texto deve passar por revisões entre a equipe da UAIG e pelo responsável pela supervisão dos trabalhos.

Destaca-se que de acordo com o item 1.2.3.3 do MOT, a consultoria em auditoria permite que “as comunicações sobre o andamento e os resultados dos trabalhos podem variar na forma e

no conteúdo, de acordo com os objetivos, o escopo e o propósito de cada trabalho", devendo a sistemática constar do instrumento de planejamento pactuado com a UORG.

Por fim, nos serviços consultivos a comunicação dos resultados destina-se, como regra, à alta administração, a quem cabe decidir sobre a conveniência e oportunidade de apresentá-la a outros interessados.

4.1 PARA SABER MAIS

"Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal", aprovado na forma da Instrução Normativa SFC-CGU nº 03, de 09 de junho de 2017. Os itens 161 a 175 tratam da comunicação dos resultados da auditoria. Acesso em 28/12/2020. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304

"Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental" (MOT). O Capítulo 6 trata da comunicação dos resultados da auditoria. Acesso em 27/12/2020. Disponível em:

https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf

Portaria SEGECEX/TCU nº 28, de 07 de dezembro de 2010. Trata de orientações para elaboração de documentos técnicos; os itens 17 a 33 trazem os pressupostos e requisitos para essa atividade. Acesso em 15/02/2021. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6A5A0C8A016A5AEA48C444E5

Curso Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – "Elaboração de relatórios de auditoria". Acesso em 25/02/2021. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5172

Curso sobre linguagem simples. Acesso em 05/07/2020. Disponível em:

https://www.escolavirtual.gov.br/curso/315

https://www.youtube.com/playlist?list=PL1plg4ukJWGzT8WYDKVCT-Rm3SB4GRe1y

5 MONITORAMENTO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

O monitoramento na Avaliação Operacional tem a finalidade de aferir a efetividade dos trabalhos de auditoria, avaliando se contribuíram para o aperfeiçoamento da gestão pública, se agregaram valor à gestão, e quais pontos devem ser aperfeiçoados ou alterados. Os objetivos da Avaliação Operacional só são efetivamente atingidos quando a UORG implementa as melhorias propostas. Por isso, é necessário também medir os resultados e os benefícios financeiros e não financeiros da Avaliação Operacional (BRASIL, 2017c, pp. 17, 119 e 121 a 123). O monitoramento da Avaliação Operacional tem, portanto, o objetivo de aferir o impacto dessa atividade de auditoria (GOMES, 2019, p. 35).

O prazo e a forma do monitoramento na Avaliação Operacional, quando esta se constituir em atividade de consultoria, não possuem padrões pré-definidos a serem obrigatoriamente observados, e por isso devem ser pactuados entre a UORG e a UAIG no Plano de Trabalho, como previsto no item 1.2.3.4 do MOT:

> A forma de monitoramento de recomendações, nos casos em que essas forem emitidas, deve ser pactuada entre a UAIG e a Unidade Auditada antes do início dos trabalhos e dependerá de diferentes fatores, como o interesse do gestor público no monitoramento a ser realizado pela UAIG, os riscos de não implementação ou o valor da recomendação para a organização.

Uma forma de monitoramento que tem aspectos positivos é a apresentação, pela UORG, de painel com o objetivo de demonstrar quais foram as melhorias implementadas, em relação ao objeto, e em decorrência da Avaliação Operacional. A apresentação de painel pela UORG evidencia o papel ativo da UORG no resultado dos trabalhos de auditoria, na medida em que alguns pontos devem ser destacados:

a. propostas de melhorias indicadas na Avaliação Operacional que foram implementadas;
b. análise sobre a viabilidade e as dificuldades na implementação das propostas de melhorias resultantes da Avaliação Operacional;
c. benefícios financeiros e não financeiros;
d. outras melhorias implementadas no objeto de auditoria, não previstas nos trabalhos;
e. considerações sobre as propostas de melhorias não implementadas; e
f. outras considerações pertinentes aos trabalhos de auditoria.

A UORG deverá enviar à UAIG cópia do painel apresentado, para que seja anexado aos papéis de trabalho.

Após a apresentação do painel, ou realização do monitoramento por outra forma devidamente pactuada no Plano de Trabalho, a equipe da UAIG deverá elaborar Nota Técnica com o relato desta etapa. A Nota Técnica também deverá informar sobre a continuidade do monitoramento no prazo inicialmente definido no Plano de Trabalho, o que só se justifica caso

não tenham sido implementadas, sem apresentação de considerações, todas as propostas de melhorias da Avaliação Operacional.

5.1 PARA SABER MAIS

Itens 125 e 176-181 do MOT – tratam do monitoramento das atividades de auditoria. Acesso em 26/02/2021. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304

Relatório "*Follow-up of the implementation of audit recommendations*" *da European Organization of Supreme Audit Institutions* (EUROSAI). O item 2.3 destaca boas práticas na/para a implementação de recomendações de auditoria. Acesso em 25/02/2021. Disponível em:

https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/2021-02-03-Final-report-for-EUROSAI.pdf

SEÇÃO II

TÉCNICAS APLICÁVEIS À AVALIAÇÃO OPERACIONAL

1 TÉCNICAS DE FACILITAÇÃO

1.1 O QUE É FACILITAÇÃO

A facilitação consiste em um processo de apoio a um grupo de pessoas a refletir sobre determinados conteúdos ou problemas a fim de atingir um determinado objetivo. O facilitador não apresenta respostas ou soluções; mas seleciona tópicos, organiza conteúdos e elabora questões a serem respondidas, incentivando a criação de um espaço de diálogo que, por sua vez, favorece o surgimento de respostas e soluções coletivas. Portanto, o foco está no processo de discussão e criação pelo grupo e não no conteúdo.

Figura 07 – Diferença entre facilitar e treinar

Facilitar é diferente de treinar!

Treinar: auxiliar o aprendizado de novos conceitos e habilidades.

Facilitar: auxiliar um grupo a refletir sobre determinados assuntos.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Cserti (2020).

1.2 QUANDO SE APLICA

As técnicas de facilitação podem ser utilizadas em duas situações nos trabalhos de Avaliação Operacional:

a. Como ferramenta de apoio na aplicação de alguma das técnicas de auditoria; ou
b. Quando não houver uma técnica de auditoria específica para alcançar respostas, aprendizados ou soluções compartilhadas, especialmente quando tiver relação com algum problema complexo.

1.3 LIMITAÇÕES

O uso de técnicas de facilitação exige habilidades específicas do facilitador, pois deve fazer com que os participantes se sintam confiantes a manifestar suas percepções e opiniões, incentivando a participação dos que se sentem inibidos e evitando o monopólio da discussão por alguns. Deve atentar-se quanto aos seus vieses e opiniões, para não influenciar os resultados e

conclusões, o que pode diminuir sua validade e confiabilidade. Em especial, deve observar o viés de confirmação dos dados e informações já coletados pela equipe de auditoria.

1.4 COMO SE APLICA

A aplicação de técnicas de facilitação abrange os seguintes passos:

1º passo: definir os objetivos da realização da facilitação e a técnica a ser utilizada.

Existem diversas técnicas de facilitação, cada uma adequada a um determinado propósito. Por esse motivo, o primeiro passo consiste na definição do objetivo da facilitação. Também devem ser analisados os dados já coletados por meio de outras técnicas, a fim de aferir quais informações devem ser coletadas por meio da facilitação. Maiores informações sobre diversas técnicas de facilitação e como escolher a mais adequada para o objetivo proposto podem ser obtidas no tópico “Para Saber Mais”.

2º passo: selecionar a equipe que aplicará a técnica.

A técnica exige uma equipe composta por um facilitador, que irá conduzir a discussão, e dois assistentes (ou ao menos um), para apoio logístico e registro de informações surgidas no decorrer da facilitação.

A equipe deve ter conhecimento suficiente sobre o assunto a ser discutido, e alguma experiência ou treinamento sobre facilitação de dinâmica de grupos de diferentes perfis.

Além de conhecer o tema que será tratado, o facilitador deve estar preparado para manter o controle da condução de grupos, uma vez que a facilitação pode se encaminhar para a exposição de pontos de vista antagônicos sobre o tema analisado.

São atribuições do facilitador: favorecer a integração dos participantes; garantir oportunidades equânimes a todos; controlar tempo de fala de cada participante e de duração da sessão de facilitação; incentivar ou arrefecer os debates; valorizar a diversidade de opiniões; respeitar a forma de falar dos participantes e cuidar para que seja mantido um ambiente de respeito mútuo; além de abster-se de posturas que possam influenciar o grupo.

As habilidades desejáveis do facilitador são as seguintes:

a. expressar com clareza os objetivos e a dinâmica da facilitação;
b. flexibilidade para reagir rapidamente e dar nova direção à sessão, se necessário;
c. objetividade para não confundir sentimentos pessoais com profissionais;
d. praticar a escuta ativa de todos os participantes: escutando com atenção, agindo com empatia e respeito às opiniões divergentes e incentivando todos a fazerem o mesmo;
e. ter capacidade de criar conexões com o grupo e entre os membros do grupo;
f. senso de humor para manter o ambiente relaxado e confortável;
g. animação e espontaneidade para se beneficiar dos vários estímulos presentes na sessão;

h. neutralidade quanto ao conteúdo das discussões; e

i. segurança na condução do processo, lidando com conflitos e assuntos sensíveis, fazendo intervenções pertinentes para estimular a discussão respeitosa e esclarecendo dúvidas.

Figura 08 – Dica para o facilitador

O facilitador é neutro quanto ao conteúdo e especialista na condução do processo.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Cserti (2020).

3º passo: selecionar os participantes.

Os critérios de seleção do público-alvo variam de acordo com os objetivos da auditoria e das questões que serão respondidas por meio da técnica.

Os convidados devem ser representativos do grupo ao qual pertençam e por isso a equipe de auditoria deve possuir informações sobre o perfil dos possíveis participantes. Deve-se pedir indicação de várias fontes para que cada grupo seja homogêneo, com experiências similares sobre o tema abordado. Deve-se considerar o tema a ser discutido a fim de identificar grupos distintos que podem não se sentir à vontade para expor suas opiniões na frente uns dos outros, especialmente em organizações altamente hierarquizadas.

4º passo: preparar e validar o roteiro de perguntas da facilitação.

A base de toda facilitação são as perguntas a serem feitas pelo facilitador ao grupo. Essas perguntas irão guiar as discussões, motivando assim a reflexão de maneira focada, mobilizando e valorizando as experiências e conhecimentos individuais e incentivando a participação e o intercâmbio entre os participantes.

O roteiro deve ser desenvolvido de forma a promover a discussão sem apresentar ideias preconcebidas, buscando observar o seguinte: o que é necessário saber? Por que é necessário saber? Como podem ser as respostas à minha pergunta?

Cada tópico deve ser iniciado com uma pergunta bem elaborada para dar ritmo e manter a discussão focada. As perguntas devem despertar interesse nos participantes, provocar reflexões, relembrar experiências, mobilizar conhecimentos e estimular respostas que propiciem observar diferentes perspectivas.

É necessário realizar pré-testes para avaliar se as perguntas são fáceis de ser entendidas pelo público selecionado e realizar os ajustes, caso necessário.

Após elaborar o roteiro de perguntas, a equipe de auditoria deve validar a sua consistência e pertinência por meio de pré-teste e teste piloto. A validação visa adequar a linguagem ao

público-alvo, verificar se as perguntas elaboradas são capazes de estimular os participantes e de alcançar os objetivos definidos para a realização da facilitação.

O pré-teste pode ser realizado por meio da apresentação do roteiro para outros auditores, especialistas ou potenciais participantes.

O piloto é a realização de uma facilitação com um grupo semelhante ao dos participantes, e serve também como uma oportunidade de desenvolver as habilidades da equipe para a organização das sessões e para o desempenho dos papéis de facilitador e assistente.

Caso não tenha experiência, a equipe que irá realizar a facilitação deve ser treinada por meio da aplicação do teste piloto, de dramatização ou de treinamento formal que inclua a condução de discussões em grupo.

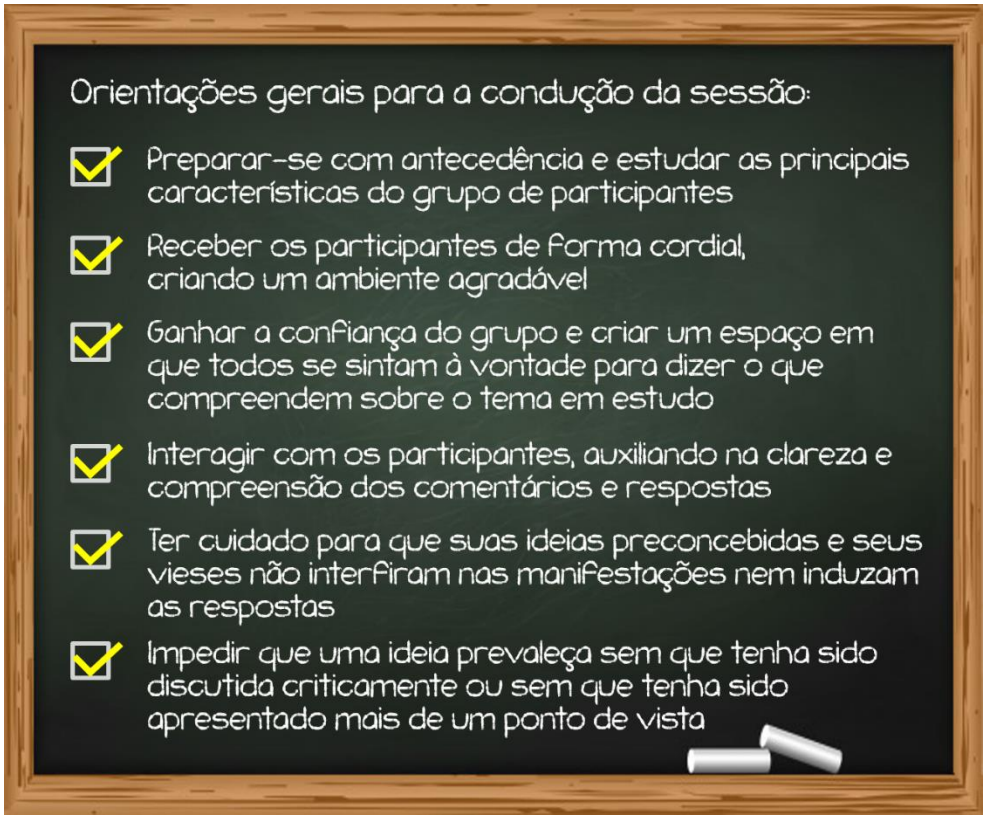
5º passo: conduzir a sessão.

Os passos para a condução da sessão dependem da técnica de facilitação escolhida. Contudo, algumas orientações gerais são válidas para todas elas.

Primeiramente, é necessário ter sempre em mente que o facilitador conduz o encontro, atuando como agente provocador da conversa e incentivando a participação de todos. Nesse sentido, deve:

a. preparar-se com antecedência e estudar as principais características do grupo de participantes, procurando agir de modo a facilitar sua identificação com o grupo, por meio, por exemplo, de seu vestuário, vocabulário, modo de se portar etc.;
b. receber os participantes de forma cordial, criando um ambiente agradável;
c. ganhar a confiança do grupo e criar um espaço em que todos se sintam à vontade para dizer o que compreendem sobre o tema em estudo e relatar o que pensam e sentem;
d. interagir com os participantes, auxiliando na clareza e compreensão dos comentários e respostas;
f. ter cuidado para que suas ideias preconcebidas e seus vieses não interfiram nas manifestações nem induzam as respostas; e
g. impedir que uma ideia prevaleça sem que tenha sido discutida criticamente ou sem que tenha sido apresentado mais de um ponto de vista.

Figura 09 – Orientações para o facilitador



Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2013a), Cserti (2019), Pruitt (2020) e Scramin (2016)

Seguem os passos para a condução da sessão pelo facilitador:

a. apresentar a equipe que irá conduzir a sessão aos participantes;
b. informar os objetivos da discussão de forma clara e escrevê-lo em local visível para todos os participantes;
c. esclarecer que é esperada a participação de todos e que pontos de vista divergentes são benvindos, desde que manifestados de forma respeitosa e impessoal;
d. apresentar as regras da dinâmica: não interromper os colegas que estão apresentando seus pontos de vista; manter o respeito mútuo; o facilitador não realizará interferências sobre o conteúdo das discussões, apenas prestará orientação sobre a forma ou sobre algum ponto que seja necessário esclarecer, sem interferir no ponto discutido; esclarecer os passos da facilitação, reduzindo assim a ansiedade e as dúvidas dos participantes, ajudando a criar um ambiente de colaboração;
e. esclarecer dúvidas dos participantes sobre a apresentação, objetivos e regras da facilitação;
f. perguntar se todos estão confortáveis e realizar os ajustes necessários, caso seja viável;
g. conduzir a sessão: formular as perguntas e guiar a discussão conforme o roteiro pré-estabelecido, explicando os tópicos sem interferir na discussão, observando as reações,

ouvindo de forma atenta e ativa, estimulando a participação de todos e atentando ao ponto de saturação de informações e opiniões;

h. cada participante deve ser estimulado a fundamentar seus comentários e opiniões;
i. controlar a pressão do grupo e intervenções individuais excessivas e ameaçadoras;
j. cuidar para que as discussões não saiam do controle ao potencializar conflitos e frustrações;
k. evitar fornecer estímulos simultâneos ao grupo e fornecer tempo suficiente para que as conversas se desenvolvam adequadamente, mas sem perder o foco; e
l. evitar que as discussões fujam do tema, atentando-se à clareza e ao conteúdo das respostas, de forma que atendam os objetivos da realização da sessão e solicitando esclarecimentos se necessário.

A participação efetiva de todos na sessão pode ser estimulada pelo facilitador por meio de algumas estratégias:

a. perguntar diretamente aos participantes mais retraídos ou desinteressados, mas sem forçar demais e acabar afastando-os;
b. evitar expressões verbais ou não verbais, como dizer “muito bom” e “excelente” ou fazer sinais com a cabeça, evitando assim induzir os demais participantes, especialmente os indecisos, a concordar com a colocação;
c. dar sinais não verbais aos participantes que dominam a sessão como, por exemplo: intervir, sintetizando o pensamento e, em seguida, prosseguindo com a discussão; olhar em outra direção; parar de fazer anotações quando um participante falar por longo período; aproveitar as pausas para interromper, oferecendo para discutir o assunto em outro encontro e dando prosseguimento ao roteiro pré-definido; e
d. caso o grupo se encaminhe para a formação de consenso sem prévia discussão crítica de diferentes pontos de vistas, o facilitador pode indicar que gostaria de explorar alternativas para discutir o assunto, levantando outro aspecto do tema.

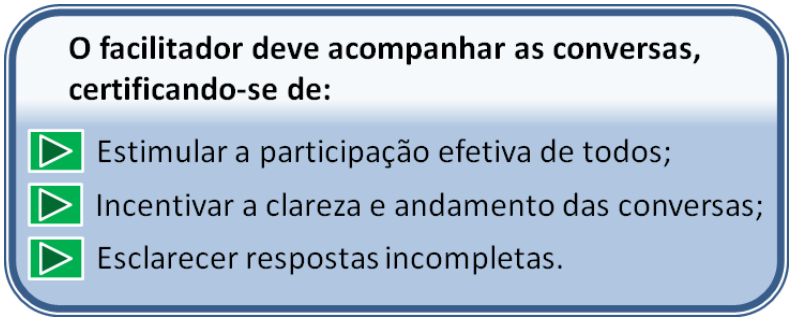
Algumas táticas facilitam a clareza e o andamento das conversas:

a. sondar ou confirmar a opinião do grupo – muitas vezes, medidas simples propiciam isso, como por exemplo, pedindo que os participantes levantem a mão;
b. parafrasear o que foi dito para garantir que houve a compreensão;
c. redirecionar comentários ou perguntas para todo o grupo, envolvendo todos os participantes e incentivando a reflexão;
d. relembrar ideias ou discussões anteriores para conectar todos os tópicos;
e. mudar a perspectiva caso o grupo fique preso a algum ponto; e
f. resumir o que já foi discutido, ajudando a construir ideias a partir daí.

O facilitador deve esclarecer respostas incompletas dos participantes das seguintes formas:

a. repetir a pergunta, dando mais tempo de reflexão ao participante;
b. adotar postura de desconhecimento, transmitindo conhecimento limitado sobre o tema e perguntar detalhes específicos;
c. realizar pausa para resposta, elaborando um semblante pensativo ou um olhar de expectativa de que se espera uma resposta completa;
d. repetir a resposta, estimulando o diálogo;
e. formular perguntas complementares, que induzem respostas mais detalhadas, como por exemplo: “quando?”, “o que?”, “onde?”, “como?”, “qual?”. Porém, devem ser usadas com cuidado, para que a resposta seja espontânea e não pareça um interrogatório; e
f. usar comentários neutros e que propiciem respostas mais aprofundadas, como: “eu gostaria de ouvir sua opinião”; “você gostaria de acrescentar algo?”; “alguma coisa a mais?”; “por que esse sentimento?”.

Figura 10 – Atuação do facilitador durante a aplicação da técnica

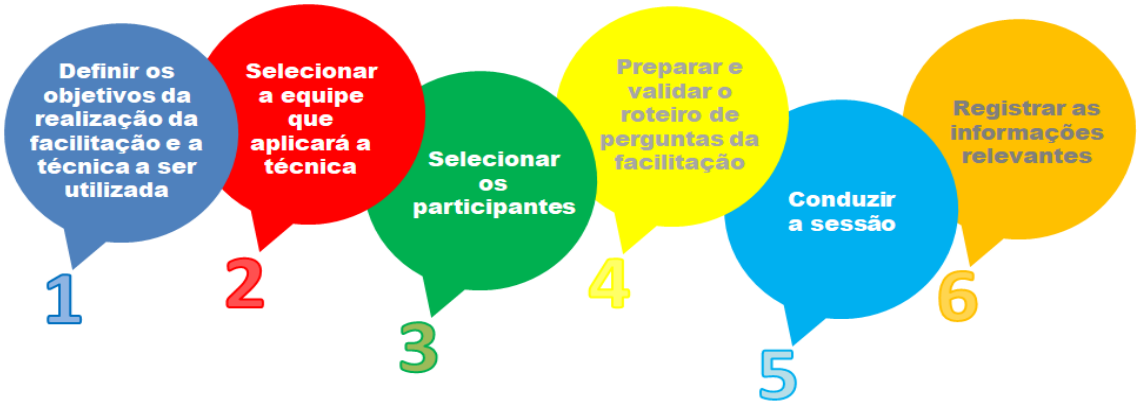


Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2013a)

6º passo: Registrar as informações relevantes.

Deve ser feito o registro dos dados dos participantes e das informações e conclusões mais relevantes surgidas durante a sessão de facilitação, no formulário de registro da sessão (Apêndice VII), que irá subsidiar a comunicação dos resultados dos trabalhos da Avaliação Operacional.

Figura 11 – Passos para a aplicação de técnicas de facilitação



Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2013a)

1.4.1 Metodologias ativas

Durante o planejamento da técnica, a equipe de auditoria pode optar pela condução da facilitação por meio de metodologias ativas, que têm a finalidade de estimular a participação de todos nas discussões propostas. Um ponto em comum a todas as metodologias ativas é a importância dada às questões ou tópicos que serão explorados. Essas questões são chamadas, em regra, de "convites", e devem estimular a exploração de um assunto. Devem ser deliberadamente específicos sobre o ponto a ser discutido, mas também ambíguo e levemente abstrato a fim de provocar que surjam as mais diversas perspectivas. Se as questões forem muito concretas e objetivas, corre-se o risco de fazer emergir apenas um tipo de ponto de vista, ou incentivar respostas muito curtas e pouco esclarecedoras.

Trataremos a seguir de algumas entre várias metodologias ativas que podem ser adaptadas para uso na condução de facilitações: Aquário; Café Global; e técnicas de facilitação organizacionais *Liberating Structures*. Maiores informações sobre estas e outras técnicas e kits de ferramentas de facilitação podem ser obtidas no tópico "Para Saber Mais".

Aquário

Trata-se de uma prática que incentiva a fala com intenção e a escuta com atenção dos participantes, que devem se sentar em dois círculos, um ao redor do outro. O círculo de dentro, chamado "aquário", tem cinco cadeiras e só quem se senta nelas tem o poder de falar. Os demais participantes devem se sentar em cadeiras dispostas no círculo de fora, que não deve ter nenhuma cadeira vazia. Quem fica no círculo de fora não pode falar e deve escutar atentamente os membros do aquário. O círculo de dentro deve ter sempre uma das cadeiras vazias, incentivando que alguém do círculo de fora entre e use seu poder de falar. Quando alguém entra no aquário, outra pessoa deve necessariamente sair, mantendo assim uma cadeira vazia. A movimentação de pessoas entre um círculo e outro acontece naturalmente, sem intervenções: entra e sai quem quiser

e quando quiser. A conversa ocorre sempre entre apenas quatro pessoas, o que facilita o foco e a qualidade do diálogo. O fato de serem observados também estimula a auto-observação, desestimulando que algum participante monopolize a discussão e incentivando os mais retraídos a contribuírem. Os primeiros participantes normalmente demoram a entrar no aquário e começar a falar e é comum haver momentos de silêncio: tudo isso faz parte do processo.

O facilitador deve permanecer sentado no círculo de dentro para dar as boas-vindas aos participantes, para que todos assimilem que aquele é o local em que se pode falar. Ali ele também deve explicar o objetivo do grupo, como ocorrerá a prática, o tempo de duração e convida as pessoas a sentarem nas cadeiras do círculo de dentro e falarem sobre a questão proposta. Assim que houver quatro pessoas no aquário o facilitador sai dos círculos. Ele deve se sentar na cadeira do aquário sempre que for fazer qualquer intervenção, seja realizar outra pergunta, algum comentário, esclarecimento, ou mesmo ao finalizar a prática.

Pode haver várias rodadas com perguntas diferentes, com duração pré-definida ou não. Definir limite de tempo para cada rodada tem a vantagem de tornar a prática menos cansativa e incentivar maior foco, porém é preciso garantir que os assuntos serão discutidos o quanto for necessário - o limite de tempo não deve ser um fim em si mesmo. Deve haver um painel que fique visível para todos os participantes, e nele ficarão registradas as perguntas e as ideias principais da conversa. Ao finalizar a prática, o facilitador deve entrar no aquário, sentar-se na cadeira vazia e ler as ideias principais que foram registradas no painel, valorizando assim a contribuição dos participantes. Após, são feitos agradecimentos aos participantes e encerrado o aquário.

Café Global

O Café Global é uma abordagem de facilitação de diálogos e interações com a finalidade de proporcionar mudanças. No Café Global os participantes conversam em pequenos grupos de quatro, ou no máximo cinco, pessoas ao redor de cada mesa em um ambiente acolhedor, que imita um café. Deve haver comida e bebida, além de papel e caneta para que os participantes anotem suas ideias. O anfitrião dá as boas-vindas aos participantes, estabelece o objetivo e o contexto da prática. O Café Global começa com uma rodada de vinte minutos de conversa entre os membros de cada mesa sobre uma pergunta informada pelo anfitrião. Ao final de cada rodada de discussões, cada membro da mesa deve ir para outra mesa diferente, e o grupo deve escolher um deles para ficar na mesa original para atuar como “anfitrião” dos novos membros e atualizá-los sobre as discussões do grupo anterior. Podem ser realizadas até três rodadas e cada uma delas pode ter uma pergunta diferente, ou pode ser usada a mesma pergunta em mais de uma rodada. Após as rodadas, ou entre elas, os participantes podem ser convidados pelo anfitrião a compartilhar as ideias e conclusões com todo o grupo, que podem ser registradas em um painel. Dessa forma, é possível que sejam desenvolvidas nas próximas rodadas, conectando assim diversas perspectivas que podem gerar novas ideias e conclusões.

Técnicas de facilitação organizacionais *Liberating Structures*

As técnicas de facilitação organizacionais *Liberating Structures* consistem em 33 estratégias de facilitação que buscam a interação entre todos os participantes de modo que todos colaborem efetivamente, independentemente do tamanho do grupo. Possuem regras simples que guiam e incentivam a participação de todos. As técnicas se iniciam, em regra, com uma questão ou tópico que será explorada pelos membros do grupo.

Cada uma das 33 técnicas possui um propósito e dinâmica específicos. Algumas podem ser adaptadas para a Avaliação Operacional Consultiva, como por exemplo: *1-2-4-All*, *Improv Prototyping, Discovery and Action Dialogue, Generative Relationships, Ecocycle Planning*, entre outras. A equipe de auditoria pode escolher dentre todas aquela que mais se adequa ao objetivo da facilitação.

Maiores informações sobre propósito de cada uma das técnicas de facilitação organizacionais *Liberating Structures* e suas instruções de execução podem ser obtidas no tópico "Para Saber Mais".

1.5 APÊNDICE VII – FORMULÁRIO DE REGISTRO DA FACILITAÇÃO

1.6 PARA SABER MAIS

Publicação sobre habilidades do facilitador e ferramentas de facilitação. Acesso em 23/11/2020. Disponível em:
https://www.rhythmsystems.com/blog/top-10-qualities-of-a-good-planning-facilitator

Cursos sobre facilitação. Acesso em 15/11/2020. Disponíveis em:
https://suap.enap.gov.br/portaldoaluno/curso/652/
https://apolitical.co/fantastic-facilitator-workshop/

Manual ENAP – "Guia facilitação remota". Acesso em 07/11/2020. Disponível em:
http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5145

Guia de facilitação do método Aquário. Acesso em 25/11/2020. Disponível em:
http://matres.com.br/pt/artigos/breve-guia-de-facilitacao-do-aquario/

Vídeos – "*The Art of Hosting Channel*": sobre a arte de anfitriar. Acesso em 30/11/2020. Disponível em:
https://vimeo.com/channels/393360

Página sobre a prática de Café Global. Acesso em 29/01/2021. Disponível em:

https://toolbox.hyperisland.com.br/world-cafe

Livro: "*The art of powerful questions: catalyzing insight, innovation, and action*", de Eric E. Vogt, Juanita Brown e David Isaacs.

Sites com algumas metodologias ativas, propósito de cada uma, orientações sobre como selecionar a mais adequada, instruções de execução. Acessos em 11/11/2020. Disponíveis em:

http://www.liberatingstructures.com/ (em inglês)

http://www.liberatingstructures.com/design-elements/ (em inglês)

http://www.liberatingstructures.com.br/comecando/

http://www.liberatingstructures.com/ls-menu/ (em inglês)

http://static1.1.sqspcdn.com/static/f/1272828/26815329/1453767966000/LS+Selection+Matchmaker+v+9.pdf?token=QpwFnWQngy3Vs%2FyP4c1Wlhiw1wI%3D (em inglês) (em inglês)

https://toolbox.hyperisland.com.br/

2 ENTREVISTA

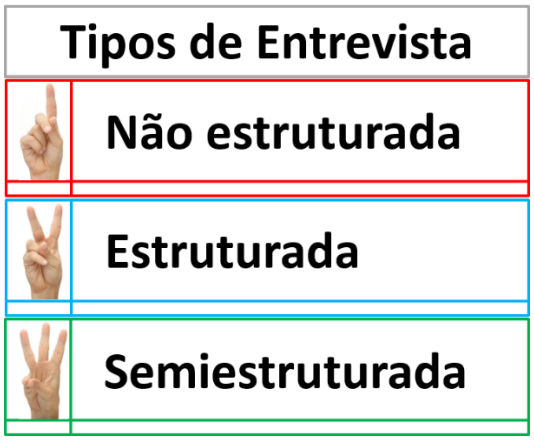
2.1 O QUE É

A entrevista é uma técnica qualitativa de coleta de dados para obter informações específicas em profundidade, sempre considerando o objetivo do trabalho em que está inserida.

Existem três tipos de entrevista:

a. não estruturada: ritmo livre do entrevistado, perguntas pontuais. Mais utilizada na fase de planejamento da auditoria, para levantar informações;
b. estruturada: roteiro fixo e padronizado, com respostas do tipo sim/não. Usada quando há muitos entrevistados, possibilita o tratamento estatístico das informações coletadas mas perde em profundidade; e
c. semiestruturada: roteiro com perguntas fechadas e abertas. As questões abertas, que estimulam as respostas explicativas, permitem aprofundar questões levantadas.

Figura 12 – Tipos de Entrevista



Fonte: Elaboração própria, baseado em Brasil (2010a)

2.2 QUANDO SE APLICA

Na fase de planejamento da auditoria, a entrevista pode ser usada para obter informações sobre um processo ou área, a fim de fornecer elementos para a seleção do objeto ou para a definição do desenho da auditoria.

Na fase de execução, a entrevista pode ser utilizada para confirmar, interpretar, aprofundar dados ou questões obtidos por meio de outros métodos de coleta, ou para obter novas informações. Nesse último caso, devem ser confirmadas por outras evidências.

2.3 LIMITAÇÕES

Os esclarecimentos obtidos unicamente por meio de entrevistas são insuficientes para estruturar achados. Por isso, devem sempre ser corroboradas por informações e evidências

conseguidas por outros meios, de forma a fortalecer as conclusões de auditoria e minimizar as limitações da entrevista.

Os vieses cognitivos, especialmente o viés de confirmação, tanto da parte do entrevistado quanto do entrevistador, constituem a principal limitação dessa técnica de auditoria. Além dos vieses cognitivos, é necessário também considerar as distorções da comunicação, a fim de estabelecer medidas que minimizem o risco de que alterem o resultado (ECA, 2013, p. 10):

a. nem tudo que é dito será ouvido pelo entrevistador: por isso é recomendável que as respostas sejam confirmadas ao final da entrevista, ou que estejam presentes dois entrevistadores. Porém, nessa última hipótese, é necessário considerar também o risco de que isso constranja o entrevistado;
b. nem tudo que é dito será lembrado: é necessário registrar o conteúdo das respostas;
c. nem tudo que for ouvido e lembrado será entendido: a presença de dois entrevistadores reduz esse risco, porém é necessário considerar também o risco de constranger o entrevistado; e
d. nem tudo que é dito será confirmado por uma evidência ou fonte confiável: nesse caso, pode ser necessário aceitar que a entrevista não poderá fundamentar as conclusões de auditoria.

O levantamento de informações referentes aos papéis e interesses dos entrevistados no momento em que estiverem sendo selecionados contribui para minimizar o risco de que seus vieses distorçam o resultado da coleta de dados. Esses papéis e interesses devem ser considerados no momento da elaboração, condução e análise das entrevistas, sempre com a finalidade de reduzir o impacto de seus vieses.

As principais limitações que envolvem a participação do entrevistador no planejamento, condução e análise das entrevistas, e as respectivas medidas preventivas ou mitigadoras são as seguintes:

a. demanda disponibilidade de tempo do entrevistado: deve ser agendada e, embora não se possa ter pressa na sua condução, não se deve também prolongá-la desnecessariamente;
b. basear-se em informações e opiniões de grupos específicos: é necessário selecionar entrevistados que tenham diferentes perspectivas sobre o tema da entrevista;
c. induzir as respostas: pode ocorrer tanto no planejamento quanto na condução da entrevista. No primeiro caso, o trabalho em equipe auxilia na redução desse risco, e a preparação para a condução da entrevista reduz a segunda hipótese;
d. deixar de aprofundar a entrevista: é necessário se preparar e conhecer o objeto da entrevista, a fim de poder identificar, durante a sua condução, quais informações merecem ser aprofundadas e quais são irrelevantes;

e. vieses cognitivos e preconceitos: o trabalho em equipe no planejamento e análise das entrevistas pode reduzir o risco de que impactem o resultado; e
f. hostilizar ou demonstrar superioridade durante a entrevista: o entrevistador deve estar consciente para que não tenha tais atitudes.

Esses riscos e limitações fazem com que o uso da entrevista deva ser considerado no planejamento da auditoria apenas quando for o único meio de obter a informação necessária.

Nos tópicos a seguir serão elencadas outras medidas que visam minimizar as limitações dessa técnica de auditoria.

2.4 COMO SE APLICA

2.4.1 Planejamento da entrevista

O planejamento da entrevista pode ser dividido em três fases: preparação, seleção dos entrevistados e elaboração do roteiro.

O primeiro passo consiste na preparação, por meio das seguintes atividades:

a. definição dos objetivos da entrevista: qual a informação que se busca por meio da entrevista? Deve sempre se basear nos objetivos da auditoria, bem como na questão e subquestões de auditoria que aquela entrevista vai auxiliar a responder. Nesse momento, é preciso refletir se essa informação pode ser obtida por meio da aplicação de outra técnica de auditoria e ponderar o custo-benefício de cada uma delas, a fim de definir qual será aplicada. Feito isso, se definida a escolha pela entrevista, passa-se ao próximo passo;
b. buscar informações necessárias para conhecer melhor o tema;
c. definir os documentos que serão solicitados aos entrevistados; e
d. definir as atribuições de cada membro da equipe na condução da entrevista: quem conduz a entrevista, quem anota as respostas. Poderá ser definido, inclusive, se as duas atribuições podem ser exercidas por um só auditor.

O segundo passo consiste na seleção dos entrevistados, por meio das seguintes atividades:

a. análise e definição de quem poderá fornecer informações relevantes sobre o objetivo da entrevista, analisando, inclusive, a experiência e formação dos possíveis selecionados;
b. devem ser considerados os seguintes pontos na seleção dos entrevistados: representatividade, credibilidade e imparcialidade;
c. a fim de minimizar o risco de enviesamento dos resultados, é recomendável sejam identificados os papéis e interesses dos selecionados com relação ao objeto da entrevista, e, com base nisso, selecionar agentes que possuam diferentes perspectivas sobre o tema; e

d. definir quem será o entrevistador e o local da entrevista.

Por fim, é elaborado o roteiro com as perguntas da entrevista, segundo as diretrizes abaixo:

a. o roteiro deve incluir o objetivo e a duração prevista da entrevista;
b. definir o encadeamento lógico das perguntas;
c. elaborar a pergunta com base na questão de auditoria que ela visa responder: que tipo de informação é necessária para respondê-la? A questão deve ser traduzida em elementos mensuráveis, e os diferentes dados e informações necessários para respondê-la devem ser elencados;
d. seguem alguns exemplos de perguntas que podem ser elaboradas, de modo a obter os seguintes tipos de informação: Quem faz? Quem autoriza? Como se dá a autorização por quem é responsável? Quem é consultado? Quem é informado? Existe registro de problemas? Como ocorreram? Por quê? Como foram solucionados? Existem queixas dos funcionários que trabalham na área? Quais? No que isso tem prejudicado o atingimento dos objetivos propostos para o sistema organizacional? Alguma demanda da área foi formalizada, demonstrando os problemas evidenciados e pedindo ou propondo soluções? Há pendências junto à SFC/CGU ou junto ao TCU? Há demanda do Ministério Público Federal?;
e. iniciar com perguntas simples, para criar um ambiente de confiança e interação, estimulando aos poucos que o entrevistado fale, e aos poucos ir introduzindo o tema da entrevista, até que se chegue às questões principais e mais sensíveis;
f. evitar perguntas que levem a respostas do tipo sim/não, pois não geram informações aprofundadas e podem induzir respostas esperadas. As perguntas devem estimular o aprofundamento do tema: Como? O que? Por que? Pode falar mais sobre? Explique? Descreva? Pode dar exemplos? Que mudanças o Sr. Identificou?;
g. não fazer perguntas que induzam uma determinada resposta, como por exemplo: É verdade que? O senhor realiza tal atividade?;
h. as perguntas devem ser elaboradas de forma direta e clara, evitando ambiguidades. A pergunta deve levar o entrevistado a responder sobre o ponto definido pela equipe de auditoria; e
i. realizar um teste da aplicação do roteiro da entrevista, a fim de identificar reações, modelos de respostas que as perguntas geram, bem como testar métodos de análise.

2.4.2 Condução da entrevista

A preparação para a realização da entrevista envolve o agendamento com o entrevistado e a definição do local em que será realizada. O objetivo da entrevista deverá ser informado ao entrevistado e, também, solicitados os documentos e informações a serem apresentados no dia.

Deve ser selecionado um local reservado, que não possa ser observado (sem vidros) e que dificulte interrupções. Se for realizada na UORG, o espaço deve ser reservado com antecedência.

No dia da entrevista, levar material de apoio sobre o tema, como normas, fluxogramas, organogramas etc., para consulta caso necessário. Não utilizar celular.

Antes de iniciar a entrevista, o auditor deve apresentar toda a equipe. Pode estabelecer uma conversa informal, a fim de tranquilizar o entrevistado, criando um ambiente que propicie a cooperação e confiança, com respeito à cultura e aos valores do entrevistado. Deve ser utilizado vocabulário no nível do entrevistado e frases curtas, que minimizam o risco de ambiguidade ou incompreensão.

Aplicar a regra 75/25, ou seja: o entrevistado fala 75% do tempo e o entrevistador apenas 25%.

O entrevistador deve estar atento às suas reações faciais, movimentos e postura, bem como à inflexão da voz, a fim de que transmitam ânimo, firmeza e confiança.

Iniciar a entrevista informando novamente o objetivo, agradecendo o entrevistado e lembrando da importância da colaboração. Demonstrar tranquilidade e domínio do assunto, mas sem excessos, evitando assim transmitir superioridade.

O auditor que irá conduzir a entrevista semiestruturada deve ter participado da elaboração do roteiro, a fim de que esteja preparado para evitar desvios do objetivo da entrevista, mas também possa identificar novas informações relevantes que exijam a realização de perguntas não previstas. Por isso, deve desenvolver a habilidade de ouvir atentamente, identificar o que é relevante, perguntar e observar, identificando oportunidades a serem exploradas. A finalidade desse tipo de entrevista não é realizar o tratamento estatístico das informações obtidas, mas sim obter informações relevantes.

O entrevistador deve se certificar de que o entrevistado entendeu a pergunta.

Também deve estar atento à comunicação não verbal, como: gestos, expressões, entonações, contato do olhar, hesitações, alterações de ritmo. Reações não verbais podem indicar respostas evasivas, meras suposições, opiniões ou respostas não fidedignas. Uma solução pode ser solicitar esclarecimentos ou exemplos.

O entrevistador deve utilizar algumas habilidades de comunicação, como: ouvir com atenção e demonstrar que está atento ao que o entrevistado está dizendo (“ok”, “sim” etc.); parafrasear (“Então você está dizendo que…”, “Se eu entendi bem…” etc.); elogiar (dar crédito, agradecer).

Caso identifique respostas evasivas ou ambíguas, deve analisar se a resposta reflete a experiência e conhecimento do entrevistado. Respostas evasivas podem ser seguidas por pausas do entrevistador, indicando que aguarda a complementação. Algumas pausas podem indicar que o entrevistado não está certo se deve falar. Nesses casos, é importante não o apressar, pois segundo Annette Garret “uma interrupção precipitada pode omitir para sempre esta importante parte da

história". Respostas ambíguas ou conflitantes podem ser tratadas com o entrevistador assumindo para si o ônus de não a ter compreendido, por exemplo: "não compreendi, poderia esclarecer?", ou "não ficou claro para mim, poderia explicar?".

Dúvidas do entrevistador quanto à resposta do entrevistado devem ser esclarecidas.

Durante a condução da entrevista, o entrevistador deve estar atento às respostas e reações do entrevistado, com foco no objetivo da entrevista, evitando:

a. desconhecer o tema da entrevista;
b. constranger, criticar ou entrar em conflito com o entrevistado: todas essas atitudes impedem a cooperação;
c. demonstrar ansiedade, superioridade ou hostilidade;
d. induzir respostas e demonstrar reações - é preciso ouvir o entrevistado com humildade e avaliar a situação sem realizar julgamentos, exercendo a capacidade de ouvir e dar atenção;
e. completar o que o entrevistado está dizendo ou concluir antecipadamente;
f. presumir o que o entrevistado quis dizer: na dúvida, deve solicitar mais esclarecimentos;
g. interromper o entrevistado: se precisar esclarecer algum ponto, anotar e perguntar após a fala do entrevistado;
h. pensar na pergunta seguinte enquanto o entrevistado responde a anterior;
i. ler documentos entregues enquanto entrevistado fala;
j. hábitos repetitivos como, por exemplo, bater a caneta na mesa, os pés no chão etc.; e
k. prolongar demais a entrevista ou ter pressa.

Antes de encerrar a entrevista, recapitular as respostas e solicitar que o entrevistado assine o registro da entrevista. O formulário para registro da entrevista deve ser preenchido com as ideias principais das respostas.

Lembrar o entrevistado de apresentar os documentos citados nas respostas, definindo prazo suficiente e razoável caso necessário.

Não encerrar de forma abrupta: agradecer o tempo e a atenção do entrevistado, lembrar da importância da colaboração e informar os próximos passos da auditoria.

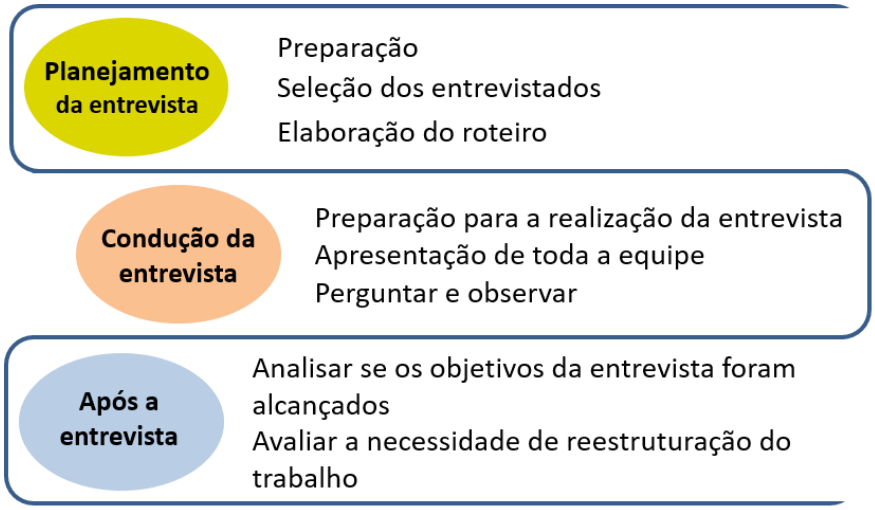
Atenção, pois após o encerramento o entrevistado pode se sentir menos tenso e fornecer informações úteis que, embora não possam mais ser registradas, podem apontar novos caminhos para as próximas entrevistas ou coleta de dados.

2.4.3 Após a entrevista

Depois da realização da entrevista, a equipe deve reunir-se para analisar se os objetivos da entrevista foram alcançados. Para isso, deve analisar as respostas e reações do entrevistado, se

haverá necessidade de alterar o planejamento dos trabalhos, o rol de entrevistados, o roteiro das próximas entrevistas, ou se será preciso coletar informações complementares ou pesquisar outros assuntos.

Figura 13 – Aplicação de Entrevista



Fonte: Elaboração própria, baseado em Brasil (2010a)

2.5 APÊNDICE VIII – FORMULÁRIO DE REGISTRO DE ENTREVISTA

2.6 APÊNDICE IX – ROTEIRO DE ENTREVISTA

2.7 PARA SABER MAIS

Vídeo – "*The dos and dont's of navigating touchy audit interviews through language*". Acesso em 10/04/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=-x0SEUw8Y1A

Artigo do IIA – "Como Auditores Internos Inteligentes Fazem Perguntas Inteligentes". Acesso em 20/05/2020. Disponível em:

https://global.theiia.org/knowledge/chambers-portuguese/Pages/Como-Auditores-Internos-Inteligentes-Fazem-Perguntas-Inteligentes.aspx

Checklist do Tribunal de Contas Europeu (ECA) – "*Checklist for interview preparation - Guidelines on audit interview (Annex)*". Acesso em 21/05/2020. Disponível em:

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINE_INTERVIEW/ECA-Audit-Interview-Guideline-EN-Oct2013.pdf

Publicação – "*9 Tips on Conducting Great Interviews*". Acesso em 19/05/2020. Disponível em:

https://www.forbes.com/sites/shelisrael/2012/04/14/8-tips-on-conducting-great-interviews/#305fb9f356f1

Publicação – *The Interview as an Audit Tool During an IT Audit*. Acesso em 21/05/2020. Disponível em:

https://www.isaca.org/resources/isaca-journal/issues/2016/volume-4/the-interview-as-an-audit-tool-during-an-it-audit

Publicação – *5 Interviewing Techniques for Auditors - Interview Tips for Auditors*. Acesso em 21/05/2020. Disponível em:

https://www.topaccountingdegrees.org/lists/5-interviewing-techniques-for-auditors/

3 QUESTIONÁRIO

3.1 O QUE É

O questionário é um dos principais instrumentos utilizados na pesquisa ou *survey*, pode ser definido como "um conjunto de perguntas sobre um determinado tópico que não testa a habilidade do respondente, mas mede sua opinião, seus interesses, aspectos de personalidade e informação biográfica" (YAREMKO *et al*, 1986, p. 186).

Fink e Kosecoff (1985, p. 13) definem *survey*, termo inglês geralmente traduzido como levantamento de dados, como "método para coletar informação de pessoas acerca de suas ideias, sentimentos, planos, crenças, bem como origem social, educacional e financeira". Segundo o TCU, a pesquisa é uma estratégia metodológica que permite obter informações de caráter quantitativo e qualitativo sobre um objeto de auditoria, relacionadas, entre outros, a aspectos operacionais e gerenciais (BRASIL, 2010b, p. 46-47).

Essa técnica é utilizada para levantamento de dados junto a um segmento de indivíduos de interesse. A equipe de auditoria pode realizar pesquisa para colher dados primários, não disponíveis em bancos de dados da administração pública, ou para colher dados que permitam testar a confiabilidade dos já disponíveis. Posteriormente, os dados coletados são analisados, permitindo extrair evidências que darão suporte aos achados de auditoria.

O questionário pode ser administrado:

a. em interação pessoal – em forma de entrevista individual ou por telefone; ou
b. autoaplicável – após envio por correio, meio eletrônico, ou em grupos.

O que distingue a aplicação de um questionário de uma entrevista é que, ao aplicá-lo, mesmo presencialmente, o pesquisador não tem possibilidade de ajustar, alterar ou adicionar novas perguntas durante o processo. Na entrevista, a interação é uma das premissas, o que não necessariamente deve ocorrer na aplicação de um questionário.

Cabe ressaltar que a parte central desse instrumento são as perguntas, pelas quais se tenta obter a informação desejada. Assim, o objetivo do trabalho determinará os conceitos a serem investigados por meio de questionário e norteará as perguntas a serem apresentadas.

3.2 QUANDO SE APLICA

Segundo o TCU, o questionário é utilizado para obter informações de forma padronizada sobre grande número de unidades de pesquisa. Pode ser utilizado para coletar informações quantitativas ou qualitativas de uma ampla população, para conhecer opiniões, identificar a frequência de um evento e testar hipóteses de trabalho.

Na fase de planejamento do trabalho, o questionário pode ser usado para obter informações sobre um processo ou área, a fim de fornecer elementos para a seleção do objeto ou para a definição do desenho da auditoria.

Na fase de execução, o questionário pode ser utilizado para coletar respostas sobre questões de interesse, cujas respostas servirão para confirmar, interpretar, obter novas informações.

Os dados coletados em massa e de forma padronizada podem permitir categorizar as unidades de pesquisa, facilitando a interpretação dos dados. Além disso, permite comparar os dados segundo diversos critérios para posterior investigação das causas das variações encontradas. Quando coletados em momentos diferentes, os dados permitem comparar a evolução histórica da situação encontrada e identificar, por exemplo, variações no desempenho.

3.2.1 Qual técnica utilizar: entrevista ou questionário?

A escolha da técnica que será utilizada para coleta de informações deve considerar alguns aspectos: o objetivo do trabalho; o tempo disponível para coleta e tratamento dos dados; a região geográfica abrangida; e o público selecionado.

Dessa forma, a equipe de auditoria deve atentar para os seguintes fatores na fase de preparação do trabalho:

a. na entrevista, a interação entre quem pergunta e quem responde é uma premissa para obtenção das informações sobre determinado assunto. Demanda o agendamento com antecedência, e não garante o anonimato do entrevistado; e
b. no questionário, há a possibilidade de se atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas numa área geográfica extensa, pelo fato de não ser necessária a interação entre as partes. O anonimato do respondente também é um diferencial, além de permitir que seja respondido no momento que julgarem conveniente.

3.3 LIMITAÇÕES

Os esclarecimentos obtidos unicamente por meio de questionários são insuficientes para estruturar achados. Por isso, devem sempre ser corroboradas por informações e evidências conseguidas por outros meios, de forma a fortalecer as conclusões de auditoria e minimizar as limitações do questionário.

Como o respondente pode desistir da pesquisa a qualquer momento, continua a necessidade de convencê-lo de manter seu interesse a cada etapa da interação. Evitar que desista no meio do processo depende da forma e do conteúdo do instrumento.

O levantamento de informações referentes aos papéis e interesses dos respondentes no momento em que estiverem sendo selecionados contribui para minimizar o risco de que seus vieses distorçam o resultado da coleta de dados. Esses papéis e interesses devem ser considerados no momento da elaboração e aplicação dos questionários e, posteriormente, na análise das respostas.

As principais limitações que envolvem a participação do respondente, e as respectivas medidas preventivas ou mitigadoras são as seguintes:

a. demanda disponibilidade de tempo do respondente: deve ser considerado no prazo disponibilizado, contudo, não se deve também prolongar desnecessariamente;
b. baseia-se em informações e opiniões de grupos específicos: é necessário selecionar respondentes que tenham diferentes perspectivas sobre o tema da pesquisa;
c. pode haver viés na formulação das perguntas do questionário, caso a equipe se deixe influenciar por e noções preconcebidas assumidas sobre o objeto da auditoria;
d. a uniformidade das perguntas é aparente, pois elas podem ter sentidos diferentes para diferentes pessoas. Por isso é importante realizar testes antes da aplicação da ferramenta;
e. induzir as respostas: pode ocorrer tanto no planejamento quanto na elaboração do questionário. Nesse caso, o trabalho em equipe e a realização de testes auxiliam na redução desse risco;
f. desvio de foco: é necessário se preparar e conhecer o objeto da entrevista, a fim de poder identificar, durante a elaboração do questionário, quais informações merecem ser aprofundadas e quais são irrelevantes;
g. o entrevistado nem sempre consegue responder às perguntas que lhe são apresentadas. O pesquisador pode ajudá-lo a superar essa limitação tendo em mente as razões pelas quais as pessoas não conseguem responder a uma questão: elas podem não ser informadas, podem não se lembrar ou podem não ser capazes de articular certos tipos de resposta;
h. pedir ao entrevistado que responda perguntas a respeito de temas sobre os quais não está devidamente informado. Em situações em que nem todos os entrevistados tenham informação ou conhecimento, perguntas filtro devem ser formuladas antes das perguntas sobre os tópicos em si. As perguntas filtro permitem que o pesquisador elimine da análise aqueles entrevistados que não estão adequadamente informados. Além das perguntas filtro, é útil a inclusão da opção “não sei” para uma questão. Também pode ser utilizado o roteamento, por meio do qual são agrupadas perguntas direcionadas para apenas um subgrupo dos pesquisados, obedecendo a comandos do tipo “se .... então vá para a pergunta ...”. Questionários elaborados por meio eletrônico permitem a automatização do roteamento;
i. relutância do entrevistado diante de perguntas que não parecem atender a um propósito legítimo. Por exemplo: por que saber sua idade, sua renda e sua ocupação? O pesquisador deve refletir sobre a necessidade de incluir cada pergunta e, caso seja possível haver objeção, deve se antecipar explicando por que os dados são necessários; e

j. as informações de natureza pessoal ou altamente delicada podem ser difíceis de obter do entrevistado. O entrevistado pode ficar constrangido em responder a essas perguntas por que as respostas certas podem ameaçar seu prestígio ou sua autoimagem. Para aumentar a probabilidade de obter informações delicadas, esses tópicos devem ser colocados no final do questionário, onde já terá sido criada uma harmonia e legitimidade do projeto fazendo com que o entrevistado esteja mais disposto a dar informações.

Esses riscos e limitações fazem com que o uso do questionário deva ser considerado no planejamento do trabalho apenas quando for o único meio de obter a informação necessária.

3.4 COMO SE APLICA

3.4.1 Planejamento e elaboração do questionário

O planejamento da pesquisa com a utilização de questionário pode ser dividido em três fases: preparação, seleção dos entrevistados e elaboração do roteiro.

O primeiro passo consiste na preparação, por meio das seguintes atividades:

a. definição dos objetivos da pesquisa: qual a informação que se busca por meio das respostas? Deve sempre se basear nos objetivos da auditoria, bem como na questão e subquestões de auditoria que aquela pesquisa vai auxiliar a responder. Nesse momento, é preciso refletir se essa informação pode ser obtida por meio da aplicação de outra técnica de auditoria e ponderar o custo-benefício de cada uma delas, a fim de definir qual será aplicada. Feito isso, se definida a escolha pelo questionário, passa-se ao próximo passo;
b. buscar informações necessárias para conhecer melhor o tema; e
c. definir as atribuições de cada membro da equipe na condução do processo de pesquisa: quem elabora as perguntas, quem encaminha os formulários, quem tabula as respostas, quem analisa e relata os resultados. Poderá ser definido, inclusive, se uma ou mais atribuições podem ser exercidas por um só auditor;

O segundo passo consiste na seleção dos entrevistados, por meio das seguintes atividades:

a. análise e definição de quem poderá fornecer informações relevantes sobre o objetivo da pesquisa, analisando, inclusive, a experiência, lotação e formação dos possíveis selecionados;
b. a fim de minimizar o risco de enviesamento dos resultados, é recomendável sejam identificados os papéis e interesses dos selecionados com relação ao objeto da pesquisa, e, com base nisso, selecionar agentes que possuam diferentes perspectivas sobre o tema;

c. caso seja necessário circularizar as informações coletadas para ter maior garantia sobre a validade das evidências, pode ser necessário enviar diferentes questionários para atores distintos em uma mesma auditoria; e
d. definir o prazo para apresentação das respostas.

Por fim, é elaborado o roteiro com as perguntas da entrevista, segundo as diretrizes abaixo:

a. uma pesquisa é tão boa quanto as perguntas que ela faz. A elaboração de um questionário é um dos estágios mais críticos no processo de pesquisa;
b. elaborar a pergunta com base na questão de auditoria que ela visa responder: que tipo de informação é necessária para respondê-la? A questão deve ser traduzida em elementos mensuráveis, e os diferentes dados e informações necessárias para respondê-la devem ser elencados;
c. especificar o tipo de método de entrevista, ou seja, a *forma de coletar os dados*. Qualquer questionário aplicado pessoalmente deve ser escrito num estilo coloquial. Os questionários enviados pelo correio e os eletrônicos são autoaplicados, não envolvendo interação pessoal entre o pesquisador e o entrevistado. Assim, as perguntas e as instruções precisam ser simples, claras e completas;
d. decidir sobre a estrutura das perguntas. Uma pergunta pode ser estruturada ou não estruturada:
    - ✓ as perguntas não estruturadas são perguntas abertas, às quais o entrevistado responde com suas próprias palavras. Permitem que o entrevistado expresse atitudes e opiniões gerais. As desvantagens das perguntas não estruturadas estão relacionadas aos erros de registro, à codificação dos dados e à maior complexidade da análise. Recomenda-se formular uma pergunta aberta ao final do questionário, deixando o pesquisado livre para abordar algum ponto que não tenha sido coberto pelas perguntas fechadas; e
    - ✓ as perguntas estruturadas especificam o conjunto de respostas alternativas, assim como seus formatos. Uma pergunta estruturada pode ser de múltipla escolha, de apenas duas escolhas (dicotômica) ou de escala. Quando elaborar questões de múltipla escolha o pesquisador deve atentar para o número de alternativas a serem incluídas e a tendenciosidade na ordem ou posição.
e. iniciar com perguntas simples, para criar um ambiente de confiança e interação, estimulando aos poucos que o entrevistado fale, e aos poucos ir introduzindo o tema da entrevista, até que se chegue às questões principais e mais sensíveis;
f. não fazer perguntas que induzam uma determinada resposta, como por exemplo: É verdade que? O senhor realiza tal atividade?;

g. as perguntas devem ser elaboradas de forma direta e clara, evitando ambiguidades. A pergunta deve levar o entrevistado a responder sobre o ponto definido pela equipe de auditoria;

h. um questionário deve minimizar os erros na resposta. Os erros podem surgir quando o entrevistado dá respostas imprecisas ou quando elas são registradas ou analisadas incorretamente;

i. realizar um teste da aplicação do roteiro do questionário, a fim de identificar falta de clareza, reações, modelos de respostas que as perguntas geram, bem como testar métodos de análise; e

j. as perguntas fechadas podem permitir resposta única ou múltipla. Em perguntas de resposta única, é possível usar escalas. Recomenda-se o uso de escala tipo Likert, perguntas com escalas diversas e o diferenciador semântico. A escala de tipo Likert é usada para medir o grau de concordância ou discordância do pesquisado sobre determinada afirmação acerca de uma situação, atitude, crença, juízo de valor. Na escala de diferenciador semântico, solicita-se que o pesquisado se posicione em uma escala que relaciona duas palavras de significado semântico oposto nos extremos. Ao usar escalas, devem ser formulados níveis equilibrados, sem que haja mais níveis de um tipo que de outro (discordância ou concordância). Escalas desequilibradas são usadas quando respostas negativas não são possíveis. As respostas progridem a partir de um ponto de referência, usualmente zero ou nenhum. Inclua a opção equivalente a "não aplicável" ou "não sei", se for o caso. Inclua o ponto neutro, que não expressa discordância nem concordância, se a situação exigir. Pode ser que o ponto neutro não seja uma resposta conveniente para a auditoria, mas o fato é que muito provavelmente existam pesquisados com essa opinião. A omissão do ponto neutro quando ele é possível de ocorrer pode trazer viés para as respostas e para as análises. Atribui-se um número a cada opção da escala e calcula-se a média das respostas.

3.4.2 Condução do processo de pesquisa por meio de questionário

A preparação para a realização do processo de pesquisa envolve o encaminhamento do questionário ao público selecionado. O objetivo da pesquisa deverá ser informado, bem como a importância das respostas apresentadas.

O prazo para envio ou registro das respostas deve ser informado, dando possibilidade a que os respondentes possam ter tempo hábil para preencher o formulário. O recebimento fora do prazo deve ser avaliado pela equipe, devendo ser consideradas a relevância da quantidade de respostas e o tempo para coleta e análise dos dados.

As características físicas de um questionário, como formato, espaçamento e posicionamento podem ter efeito significativo nos resultados, recomendando-se:

a. dividir o questionário em tópicos ou sessões é uma boa prática;
b. evitar questionários longos;
c. numerar as páginas do questionário e as perguntas; e
d. evitar continuar uma pergunta em outra coluna ou página porque a parte final pode escapar ao pesquisado.

Depois da aplicação do questionário, a equipe deve preparar-se para atender possíveis dúvidas formuladas pelos respondentes, e levar a todos os selecionados as informações que julgarem pertinentes.

3.4.3 Encerramento da pesquisa

Decorrido o prazo definido para a apresentação das respostas, a equipe deve registrar os dados e iniciar o processo de análise.

Deve ser avaliado se os objetivos da pesquisa foram alcançados, e se haverá necessidade de alterar o planejamento dos trabalhos, o rol de entrevistados, o roteiro das próximas entrevistas, ou se será preciso coletar informações complementares ou pesquisar outros assuntos.

3.5 APÊNDICE X – QUESTIONÁRIO

3.6 APÊNDICE XI – PROCEDIMENTOS PARA USO DE QUESTIONÁRIO EM AUDITORIAS

3.7 PARA SABER MAIS

Vídeo – "O questionário como instrumento de coleta de dados". Acesso em 27/05/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=hfj7rDKwkSg

Vídeo – "Elaboração de Questionários e Coleta e Preparação de Dados". Acesso em 27/05/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=nSsfgir1rpc

Vídeo – "Tipos de questionários para pesquisa". Acesso em 27/05/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=R58sY40fivI

Publicação – "Técnica de Pesquisa para Auditoria". No apêndice A constam modelos de questionários que podem ser adaptados. Acesso em 27/05/2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158FE98EE0158FF2EBA3E4183

Publicação – "Elaboração e análise de questionários: uma revisão da literatura básica e a aplicação dos conceitos a um caso real". Acesso em 26/05/2020. Disponível em:

https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/9225/1/RC_350-Comp..pdf

Apresentação – "Elaborando um questionário". Acesso em 26/05/2020. Disponível em:

http://www.pucrs.br/ciencias/viali/mestrado/mqp/material/laminas/Educem_4.pdf

Publicação – "A técnica do questionário na pesquisa educacional". Acesso em 26/05/2020. Disponível em:

http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/maio2013/sociologia_artigos/pesqusia_social.pdf

Apresentação – "Formulação de Questionário". Acesso em 25/05/2020. Disponível em:

http://www.de.ufpb.br/~juliana/Estatistica%20aplicada%20ao%20servico%20social/Aula_questionario.pdf

Publicação – "5 dicas para elaborar um questionário excelente". Acesso em 25/05/2020. Disponível em:

https://help.surveymonkey.com/articles/pt_BR/kb/5-Tips-for-Writing-a-Great-Survey

Curso ENAP – "Módulo 4 - desenho de um curso on-line". Consta o questionário dentre as ferramentas utilizadas em cursos *online*. Acesso em 27/05/2020. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2375

Curso Fundação Carlos Chagas – "Elaboração de questionários para pesquisas quantitativas", acesso em 27/05/2020. Disponível em:

https://www.fcc.org.br/fcc/fcc-curso/elaboracao-de-questionarios-para-pesquisas-quantitativ

4 MARCO LÓGICO

4.1 O QUE É

O Marco Lógico é um modelo analítico para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais. Aborda questões-problema e documenta a viabilidade teórica de projetos, visualmente, por meio de um quadro resumo.

Analiticamente, o Marco Lógico, mais que uma ferramenta de organização da informação, é um instrumento de análise sistêmica e de levantamento e teste das alternativas que irão compor uma proposta de intervenção. Ou seja, apresenta a lógica que justifica a intervenção e o desenho da própria intervenção.

A principal entrega da técnica é uma matriz que estabelece relações causais e sequenciais dos aspectos específicos/pontuais aos gerais/globais, assim como de fins e meios, permitindo uma análise de pertinência entre a finalidade, objetivos de um projeto específico, produtos, atividades e respectivos indicadores e evidências, chamada de Matriz do Marco Lógico.

Quadro 01 – Estrutura do Marco Lógico

	DESCRIÇÃO	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO	PRESSUPOSTOS
FINALIDADE	Definição de como o projeto/programa contribuirá para a solução do problema identificado. Pode ser considerado como o impacto da ação governamental	Medem o impacto geral do projeto/programa e devem ser especificados em termos de quantidade, qualidade e tempo (grupo social e local, quando apropriado)	São as fontes de informação que se pode utilizar para verificar que os objetivos foram alcançados. Podem incluir material publicado, observação direta, pesquisas de opinião etc.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões importantes necessárias para a sustentabilidade (continuidade no tempo) dos benefícios gerados pelo projeto/programa.
OBJETIVO	Resultado direto a ser obtido a partir da geração dos bens e serviços produzidos pelo projeto/programa.	Descrevem as consequências da realização do objetivo, podendo também indicar que existe um problema e sugerir a necessidade de mudanças nos componentes projeto/programa. Devem incluir metas que reflitam a situação ao finalizar o projeto/programa. Cada indicador deve ser expresso em termos de quantidade, qualidade e tempo dos resultados a serem alcançados.	São as fontes que o gestor e o avaliador podem consultar para ver se os objetivos estão sendo alcançados. Podem incluir material publicado, observação direta, pesquisa, etc.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que o projeto/programa contribua significativamente para o alcance da finalidade.
PRODUTOS	Bens e/ou serviços necessários, para a consecução dos objetivos.	Descrições concisas e claras de cada um dos produtos que devem ser concluídos durante a execução. Devem ser expressos em termos de trabalhos terminado (sistemas instalados, pessoal capacitado, bem ofertado etc.) e especificados pela sua quantidade, qualidade e oportunidade.	Essa célula indica onde o gestor ou avaliador pode encontrar as fontes de informação para verificar se os resultados planejados foram realizados. As fontes podem incluir observação direta, relatórios de auditoria interna etc.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que os produtos previstos no projeto/programa alcancem o objetivo para o qual foram realizados.
ATIVIDADES	São as tarefas que o gestor deve executar para gerar cada um dos produtos do projeto/programa e que implicam em custos, listadas em ordem cronológica para cada produto.	Essa célula deverá conter o orçamento para cada produto a ser produzido pelo projeto/programa.	Essa célula indica onde o gestor ou avaliador pode obter informação para verificar se o orçamento foi executado como o previsto. Normalmente constitui o registro contábil da unidade executora.	Indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões (fora do controle do gestor do projeto/programa) que têm que ocorrer para que os produtos possam ser gerados.

Fonte: Brasil (2001a).

4.2 QUANDO SE APLICA

O modelo de Marco Lógico propicia a análise detalhada do programa ou do projeto objeto do trabalho, tanto na fase de planejamento quanto na execução da auditoria. Com tais considerações em mente, a equipe pode:

a. elaborar o marco lógico com base em informações coletadas e em workshops com os auditados;
b. usar informação do marco lógico já existente; e
c. analisar o marco lógico já existente e apontar melhorias possíveis na própria concepção do programa ou do projeto.

O modelo permite responder a questões como:

a. os objetivos fixados guardam nítida relação com a finalidade última do programa ou projeto auditado, bem como definem precisamente os bens e serviços que serão ofertados, e a clientela que será beneficiada?;
b. os objetivos de cada nível hierárquico mantêm relações de causalidade plausíveis entre si?;
c. o impacto (ou benefícios) almejado é claro e mensurável?; e
d. os indicadores estão refletindo adequadamente o desenvolvimento de atividades e entrega produtos relacionados com o objetivo e a finalidade?

4.3 LIMITAÇÕES

O Marco Lógico, em seus diversos modelos, possui alguns pontos que merecem aperfeiçoamento. Primeiramente, enquanto metodologia de análise sistêmica e de levantamento e teste das alternativas, o Marco Lógico é fortemente afetado pelas perspectivas adotadas pelos seus formuladores. Por isso, sua grande vulnerabilidade reside na seleção destes, seja a elaboração restrita aos auditores e/ou especialistas, seja a realizada segundo uma estratégia aberta à participação dos executores.

Em segundo lugar, a Matriz do Marco Lógico perde especificidade ao estabelecer uma única coluna para “Indicadores”, sem apontar as linhas de base para acompanhamento do programa ou projeto, e sem distingui-los das metas. Metas são compromissos expressos em termos de um objeto a ser realizado, em certa quantidade e em certo período de tempo.

Outro ponto observado é que a Matriz do Marco Lógico incorpora os pressupostos, mas não se refere aos seus indicadores, portanto não sinaliza a importância do seu monitoramento. Pressupostos são condicionalidades que se interpõem à consecução dos objetivos e metas de um projeto. Situam-se fora da governabilidade do projeto, mas admitem a influência do gestor.

Por fim, a equipe deve avaliar a conveniência do emprego desta técnica, pois, por ser complexa, requer considerável disponibilidade de tempo, além da existência de sofisticado sistema de informações gerenciais.

4.4 COMO SE APLICA

A utilização do Marco Lógico na gestão de um projeto deve permitir a compreensão dos processos que envolvem sua avaliação, tanto no que se refere às ações descritas quanto na infraestrutura e gestão.

Os passos a serem seguidos na elaboração do Marco Lógico devem ser os seguintes:

4.4.1 Descrição

1º passo: definir a finalidade (impacto da ação governamental).

A finalidade deve ser apresentada na forma da descrição da solução de um problema e deve estar sempre ligada ao sentido de mudanças estruturais. Um problema deve ser uma situação negativa existente e não uma ausência de solução. Por exemplo, um problema, na área de educação, seria o aumento do número de alunos repetentes e a finalidade do programa seria a redução da taxa de repetência nas escolas.

2º passo: descrever o objetivo do programa ou do projeto.

O objetivo é o resultado esperado ao final do período da execução do programa ou do projeto governamental. Deve ser considerado como a consequência prevista da produção e entrega dos bens e serviços ou a situação que deverá existir depois de solucionado o problema. Em resumo, os objetivos são os efeitos pretendidos, advindos do cumprimento das metas. É interessante, nessa etapa, desenvolver o seguinte raciocínio:

a. as atividades geram os produtos;
b. os produtos geram os efeitos pretendidos, ou seja, os objetivos; e
c. os objetivos contribuem para as mudanças estruturais (finalidade).

Figura 14 – Objetivo do Programa / Projeto

Fonte: Brasil (2001a).

A descrição do objetivo do programa ou do projeto deve ser apresentada, se possível, em uma única frase, e deve iniciar com expressões concretas do tipo: criar, instalar, atender, implantar, aumentar de “x” para “y” e reduzir de “x” para “y”.

O Marco Lógico deve apresentar um único objetivo, de forma que fique clara a intenção proposta, evitando a ambiguidade. Por exemplo, reduzir a taxa de repetência de 60% para 20% até o ano 2003 nas escolas da zona rural.

3º passo: identificar os produtos.

Os produtos são os resultados (bens ou serviços) obtidos ao final de uma série de atividades, expressos em termos de trabalho concluído. Por exemplo: obras terminadas, estudos concluídos e capacitação finalizada. Devem ser quantificáveis e de fácil verificação para quem analisa o desempenho do programa ou projeto.

Deve-se estar atento para não confundir produto com atividade. Ex.: No projeto de desenvolvimento de técnicas de auditoria de natureza operacional do TCU com o Reino Unido, temos como um produto "auditorias de natureza operacional realizadas". Assim, algumas atividades necessárias ao atingimento desse resultado são "desenvolvimento de técnicas de avaliação, capacitação de pessoal no Brasil e no Reino Unido, desenvolvimento de material de treinamento", entre outras.

4º passo: Listar as atividades.

As atividades são as tarefas que, uma vez executadas, levam à obtenção de um produto (bem ou serviço). Devem ser listadas detalhadamente, pois constituem o ponto de partida do plano de execução. Ao mesmo tempo devem determinar os insumos (tempo e recursos) necessários à sua execução.

Deve-se estar atento para não confundir atividades com ações de natureza administrativa. Ex.: Ainda com base no mesmo exemplo, considerando a atividade "capacitação de pessoal no

Brasil e no Reino Unido", as ações de natureza administrativa seriam "contratação de consultores, aquisição de passagens aéreas e impressão de material de treinamento", entre outras.

Figura 15 – Passos a serem seguidos na elaboração do Marco Lógico

Fonte: Brasil (2001a).

4.4.2 Indicadores

Os indicadores podem ser classificados da seguinte forma:

a. Indicadores de Finalidade e Objetivo

Esses são indicadores de resultado e devem:

- ✓ servir de base para o estabelecimento de metas, o monitoramento e a avaliação;
- ✓ medir o impacto geral que deve ser atribuído ao programa ou ao projeto governamental;
- ✓ ser obtidos a um custo razoável, preferivelmente das fontes de dados já existentes;
- ✓ contribuir no sentido de auxiliar a boa gestão do programa ou do projeto; e
- ✓ permitir ajustes e correções de rumos para a obtenção do seu objetivo.

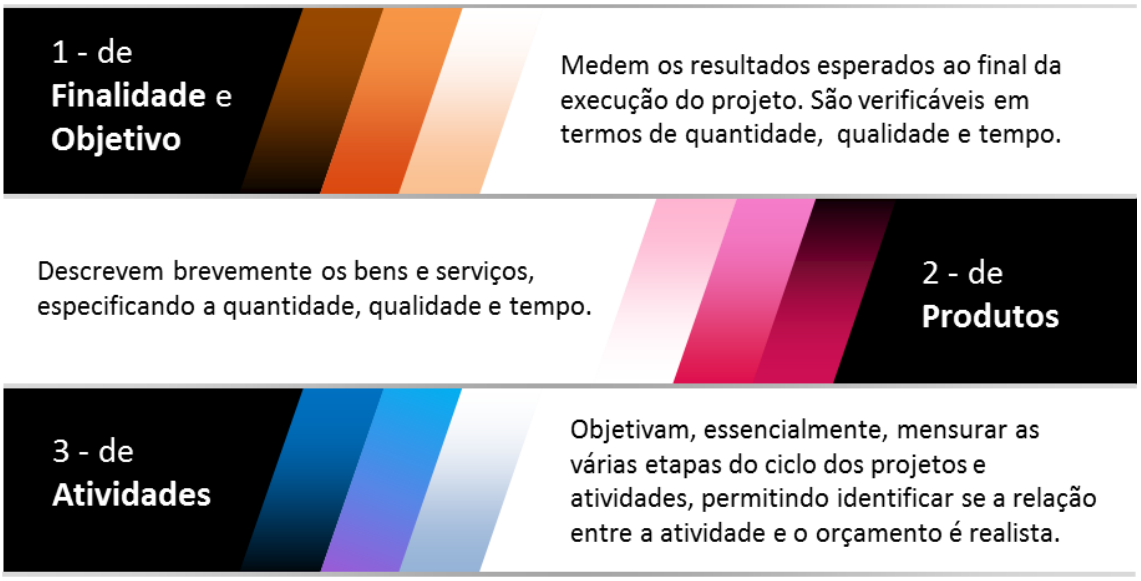
b. Indicadores de Produtos

Esses indicadores devem possuir uma descrição breve dos bens e serviços (estudos a serem desenvolvidos, plano de capacitação definido e obras físicas) que abastecerão o programa ou o projeto. A descrição deve especificar quantidade, qualidade e tempo.

c. Indicadores de Atividades

Têm o objetivo de, essencialmente, mensurar as várias etapas do ciclo dos projetos e atividades. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desenvolveu um método que estabelece a identidade entre o orçamento necessário para gerar cada atividade e seu indicador.

Figura 16 - Classificação dos indicadores



Fonte: Brasil (2001a).

Muitas vezes o desenvolvimento de indicadores é tarefa árdua que requer tempo, disponibilidade de dados e conhecimento sobre o objeto do estudo. Assim, a dificuldade na elaboração de um indicador de resultado não deve prejudicar o desenho do programa ou do projeto governamental, podendo ser substituído por indicadores indiretos.

Quando da revisão dos diversos indicadores, a equipe deve certificar-se que:

a. os indicadores de objetivos não sejam um resumo dos produtos;
b. os indicadores de produtos meçam o que é importante;
c. os indicadores sejam especificados em termos de quantidade, qualidade e tempo; e
d. os indicadores não se repitam, ou seja, para cada nível de objetivo, diferentes indicadores.

Para maior aprofundamento sobre a técnica Matriz de Indicadores (como devem ser elaborados, características que devem possuir, aplicação etc.) vide o tópico “Matriz de Indicadores” neste Manual.

4.4.3 Meios de verificação

O Marco Lógico exige que se identifiquem as informações a respeito dos indicadores, pois obriga o avaliador a localizar as fontes de informações existentes ou planejar a forma de coleta dessas informações.

a. Como se obtêm essas informações?
   - ✓ Dados primários – são os dados coletados diretamente pela equipe de auditoria; e
   - ✓ Dados secundários – são aqueles obtidos de outras fontes.

b. Quem irá financiar essas atividades?

c. Quem irá executar essas atividades?

d. Qual a quantidade ideal de informações?

Considerando-se, p. ex., que a atividade de elaboração de material de difusão de combate à queimadas (de acordo com o plano aprovado) terá, como produto final, material de difusão produzido para diversos públicos alvos, no total de 35 folders, 27 cartilhas, 18 cartazes, e a elaboração de uma *homepage*, o indicador e os meios de verificação serão:

Quadro 02 - Exemplo de meios de verificação de indicadores

Indicadores	Meios de verificação
Percentual de material produzido em um nível adequado e na época certa (antes do período de seca).	Levantamento, contabilização e verificação da tempestividade, junto ao gestor e na Internet, do que foi produzido".

Fonte: Brasil (2001a).

4.4.4 Pressupostos

Todo projeto está sujeito a uma série de contingências ambientais, políticas, socioeconômicas, dentre outras, sobre as quais o gestor não tem controle, mas que podem interferir no resultado esperado. Os pressupostos representam um juízo de probabilidade de êxito do programa ou do projeto, ou seja, indicam os acontecimentos, as condições ou as decisões que têm que ocorrer para que se possa alcançar o seu objetivo.

A coluna de pressupostos tem um papel importante tanto na fase de planejamento como na fase de execução da política pública. Na fase de planejamento, serve para identificar os riscos que podem comprometer o resultado do programa, incorporando componentes que venham sanar as dificuldades apontadas. Na fase de execução, possibilita a rápida constatação de problemas e a imediata comunicação com o nível superior.

Por exemplo, um dos pressupostos do Programa Saúde da Família na zona rural poderia ser o fato de não haver dificuldade de o pessoal qualificado aceitar mudar-se da cidade para a área rural e dado que esse pressuposto pode ser um fator crítico para o atingimento do objetivo, o

gestor do programa deve identificar todas as alternativas possíveis de contornar tal situação. Uma solução seria tornar mais atraente o contrato de trabalho desenvolvendo atividades e produtos que assegurem a mudança da equipe para a área rural. A ação poderia ser o pagamento de salário acima do de mercado, residência gratuita ou algum outro tipo de incentivo.

4.5 LISTA DE VERIFICAÇÃO

Com o objetivo de facilitar a análise da matriz de Marco Lógico por parte da equipe de auditoria, sugerimos a utilização da seguinte lista de verificação:

a. A finalidade está claramente expressa;
b. Os indicadores de finalidade são verificáveis em termos de quantidade, qualidade e tempo;
c. O projeto tem um só objetivo;
d. O objetivo está claramente expresso;
e. Os indicadores de objetivo:
   - ✓ não são um resumo dos produtos, mas uma forma independente de medir o alcance dos objetivos;
   - ✓ medem apenas o que é importante;
   - ✓ têm medidas de quantidade, qualidade e tempo; e
   - ✓ medem os resultados esperados ao final da execução do projeto.
f. Os produtos do projeto:
   - ✓ estão claramente expressos;
   - ✓ estão expressos como resultados;
   - ✓ são todos necessários para cumprir o objetivo; e
   - ✓ incluem todos os itens pelos quais é responsável a gerência do projeto.
g. Os indicadores de produto são verificáveis em termos de quantidade, qualidade e tempo;
h. As atividades:
   - ✓ incluem todas as ações necessárias para gerar cada produto;
   - ✓ identificam todas as ações necessárias para obter informação sobre os indicadores; e
   - ✓ são as tarefas para as quais se incorre em custos para realizar os produtos.
i. A relação entre as atividades e o orçamento é realista;
j. A relação “se => então” entre o objetivo e a finalidade é lógica e não omite passos importantes;
k. A relação entre os produtos e o objetivo é realista;

l. A lógica vertical entre as atividades, os produtos, o objetivo e a finalidade é realista em sua totalidade;
m. O objetivo, junto com os pressupostos correspondentes, descreve as condições necessárias, ainda que não suficientes, para se alcançar a finalidade;
n. Os produtos, junto com os pressupostos correspondentes, descrevem as condições necessárias e suficientes para se alcançar os objetivos;
o. Os pressupostos a nível de atividade não incluem nenhuma ação que tenha que ser realizada antes do início das atividades. As condições precedentes estão detalhadas separadamente;
p. A coluna de meios de verificação indica onde se pode obter a informação para verificar cada indicador; e
q. O Marco Lógico define a informação necessária para a avaliação do projeto (avaliação *ex-post*).

4.6 APÊNDICE XII – FORMULÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO DO MARCO LÓGICO

4.7 PARA SABER MAIS

Vídeo – "Marco Lógico". Acesso em 15/06/2020. Disponível em:
https://www.youtube.com/watch?v=_-xKCltmop4

Vídeo – "Metodologia do Marco Lógico de projetos aplicado à avaliação". Acesso em 23/06/2020. Disponível em:
https://www.youtube.com/watch?v=hx9dZUxYIrA

Artigo – "O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças". Pfeiffer, Peter. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Ano 51, nº 1. Brasília. 2000.

Publicação – "Planejamento e avaliação de projetos sociais: o marco lógico revisitado". Acesso em 23/06/2020. Acesso em 28/06/2020. Disponível em:
https://gife.org.br/planejamento-e-avaliacao-de-projetos-sociais-o-marco-logico-revisitado/

Publicação – "A aplicação prática do Marco Lógico". Acesso em 25/06/2020. Disponível em:
http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAvaliacao_pratica_marco_logico.pdf

Publicação – "O que é Matriz de Marco Lógico?" Acesso em 26/06/2020. Disponível em:

https://siteantigo.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/pedagogia/o-que-e-matriz-de-marco-logico/44210

Artigo – “A metodologia do marco lógico e a gestão da informação: um estudo de caso para Tunas-PR”. Acesso em 25/06/2020. Disponível em:

https://www.scielo.br/pdf/tinf/v21n1/05.pdf

Monografia – “Elaboração do marco lógico do programa de segurança pública, “Ronda do quarteirão”, no Ceará”. Acesso em 26/06/2020. Disponível em:

http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/33976/1/2017_tcc_ffscosta.pdf

5 MAPA DE PRODUTOS

5.1 O QUE É

O mapa de produtos consiste em um diagrama, como um fluxograma, que representa uma linha de produção ou de montagem, constando a interdependência dos produtos e subprodutos gerados em um processo, no qual o mais importante é o produto gerado em cada fase, em vez do processo ou atividade que o gerou. Identifica os principais produtos da organização ou departamento, descrevendo seus principais componentes e o relacionamento entre eles.

Para fins de avaliação, deve-se entender como produto um bem ou um serviço prestado ou uma condição resultante de atividade da organização ou de um departamento. São observáveis e mensuráveis. Assim, são exemplos de produtos: estradas asfaltadas, ofícios enviados, pacientes atendidos. Pavimentar estradas; enviar ofícios e atender pacientes são atividades das quais resultam tais produtos. Não é produto, por exemplo, o meio ambiente monitorado, pois não é mensurável nem pode ser observado de forma clara e objetiva.

O mapa de produtos possui três componentes básicos: insumos, produtos intermediários e produtos finais.

Insumos são bens e serviços adquiridos para serem usados no processo de produção.

Os produtos intermediários são obtidos a partir dos insumos e que, juntos, darão origem aos produtos finais. Pode-se dizer que os produtos intermediários desempenham o papel de insumos para outros produtos intermediários ou para o produto final.

O produto final (*output*) das atividades não deve ser confundido com o impacto (*outcome)* originado dessas atividades. Enquanto o produto final depende apenas do desempenho das atividades, o impacto que ele causa é afetado por condições externas, que fogem ao controle do órgão ou do indivíduo. A avaliação de impacto não é objeto da Avaliação Operacional.

Assim, por exemplo, se um alto gerente de determinada organização ou departamento pretende obter um maior nível de satisfação dos trabalhadores, mediante uma alteração na rotina de trabalho, e comunica a realização de tal alteração por meio de memorando aos gerentes intermediários, teríamos o seguinte mapa de produtos:

Figura 17 – Exemplo de mapa de produtos

Fonte: Gomes (2014).

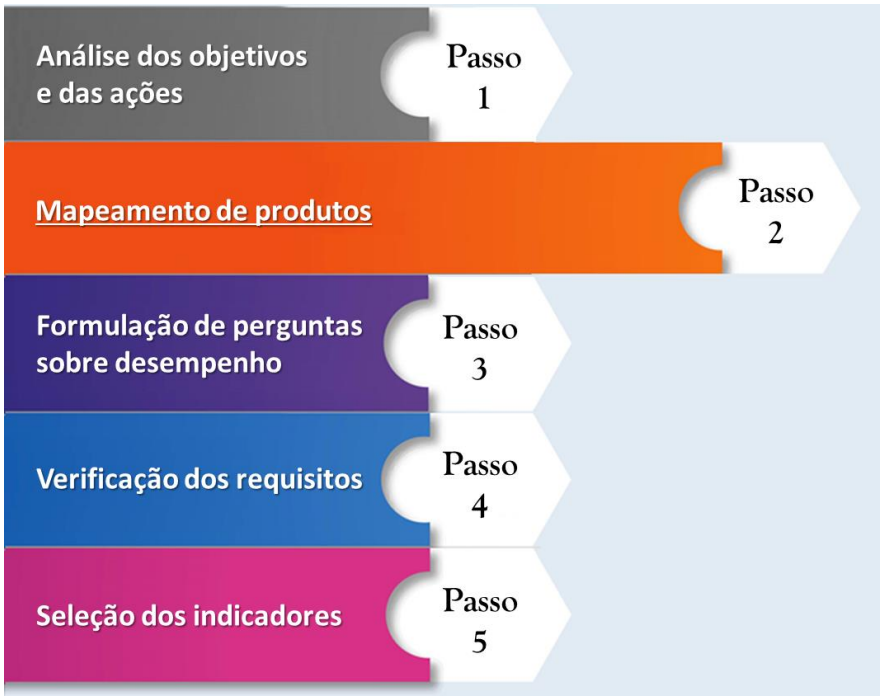
Neste exemplo, o produto final é “rotina alterada”, e não “maior nível de satisfação dos funcionários”, que é o impacto almejado. A alteração na rotina depende apenas do correto funcionamento do departamento em questão. Já o maior nível de satisfação pretendido depende de fatores externos, como a receptividade dos funcionários à nova rotina.

5.2 QUANDO SE APLICA

O mapa de produtos pode ser empregado em diferentes níveis administrativos: pode ser elaborado para uma organização, departamento, função, atividade individual ou mesmo para um projeto ou programa.

Trata-se de uma técnica utilizada principalmente para a obtenção de indicadores de desempenho. A definição dos produtos e dos insumos necessários orienta a definição das metas e resultados a serem alcançados e a criação dos indicadores para monitoramento e avaliação.

Figura 18 – Processo de construção de indicadores de desempenho



Fonte: Brasil (2011a)

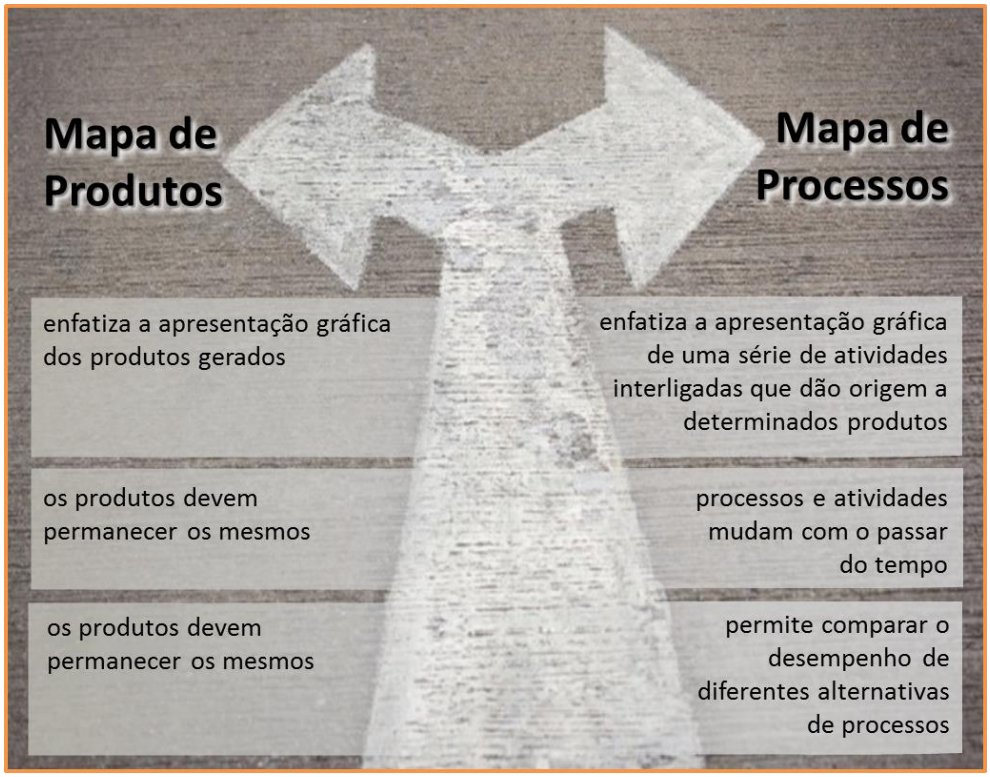
O mapa de produtos enfatiza aquilo que deve ser entregue, em vez dos insumos, que por sua vez são meios para a obtenção dos produtos, e não fins em si mesmos. Ao enfatizar os produtos a serem entregues, auxilia a orientar a organização para metas e resultados.

A aplicação da técnica também pode auxiliar na construção ou aperfeiçoamento do mapa de processos, uma vez que permite identificar quais são as atividades necessárias para criar ou transformar produtos. Também possibilita a comparação de processos diferentes para gerar o mesmo produto.

É importante destacar que o mapa de processos e o mapa de produtos são técnicas distintas, cujas principais diferenças são:

a. o mapa de produtos enfatiza a apresentação gráfica dos produtos gerados, sendo que os processos estão representados pelas setas; já o mapa de processos enfatiza a apresentação gráfica de uma série de atividades interligadas que dão origem a determinados produtos;
b. os produtos, se identificados adequadamente, devem permanecer os mesmos, independentemente das atividades realizadas para obtê-los, enquanto os processos e atividades mudam com o passar do tempo; e
c. o enfoque nos produtos procura comparar o desempenho de diferentes alternativas de processos para obter os mesmos produtos.

Figura 19 – Diferenças entre Mapa de Produtos e Mapa de Processos



Fonte: Brasil (2011a)

Além de subsidiar a construção de uma cesta de indicadores de desempenho, bem como a elaboração e aprimoramento de mapas de processos, o mapa de produtos também permite:

a. conhecer os objetivos da organização ou do objeto de auditoria;
b. mostrar relações de dependência entre os diversos produtos; e
c. identificar as áreas ou setores do órgão responsáveis pelos produtos críticos, ou seja, aqueles cuja obtenção é fator determinante do custo, da qualidade e do prazo de obtenção do produto final.

Para auxiliar na elaboração de mapas de produtos, existem diversas ferramentas disponíveis, que contém modelos e figuras prontas. Como exemplo, temos: Bizagi, Apache Taverna (gratuito), PowerPoint, LibreOffice Draw (gratuito), Miro (gratuito) e CorelDraw.

5.3 LIMITAÇÕES

A limitação da técnica reside no fato de que o enfoque da administração pública para resultados pode encontrar resistências por parte de gestores e servidores habituados a administrar predominantemente os insumos (pessoal, recursos financeiros, instalações) e os processos (atividades desempenhadas).

5.4 COMO SE APLICA

O mapa de produtos deve ser elaborado preferencialmente por meio de oficinas de trabalho com a participação do pessoal chave da UORG, pois é quem melhor conhece as atividades desempenhadas, os produtos resultantes, os objetivos e a missão da organização. Essa participação contribuirá para a elaboração de um mapa de produtos capaz de refletir a realidade corporativa. A participação da equipe da UAIG na elaboração do mapa de processo ocorre por meio da atividade de consultoria de facilitação, conforme item 1.2.1.3 do MOT (2017c, p. 19).

No mapa de produtos, as setas indicam que o conteúdo da caixa à esquerda (insumo ou produto intermediário) é necessário para que se produza o conteúdo da caixa à direita (produto intermediário ou final). As setas representam processos de transformação de insumos em produtos intermediários e destes em produtos finais.

Os passos a serem seguidos na construção do mapa de produtos são:

1º passo: utilizar a técnica de brainstorming, incentivando os participantes a identificarem os possíveis produtos resultantes das atividades da organização ou departamento. Caso a unidade já possua um mapa de processos consistente, poderá ser utilizado para subsidiar a identificação dos produtos resultantes dos processos durante a oficina. Utilizar post it em um quadro para distribuir as informações levantadas.

2º passo: selecionar os produtos essenciais.

3º passo: identificar os produtos intermediários de cada produto final, ou seja, os produtos que deveriam ter sido obtidos numa fase imediatamente anterior à de obtenção do produto final. Colar as etiquetas referentes a esses produtos à esquerda daquela que representa o produto final.

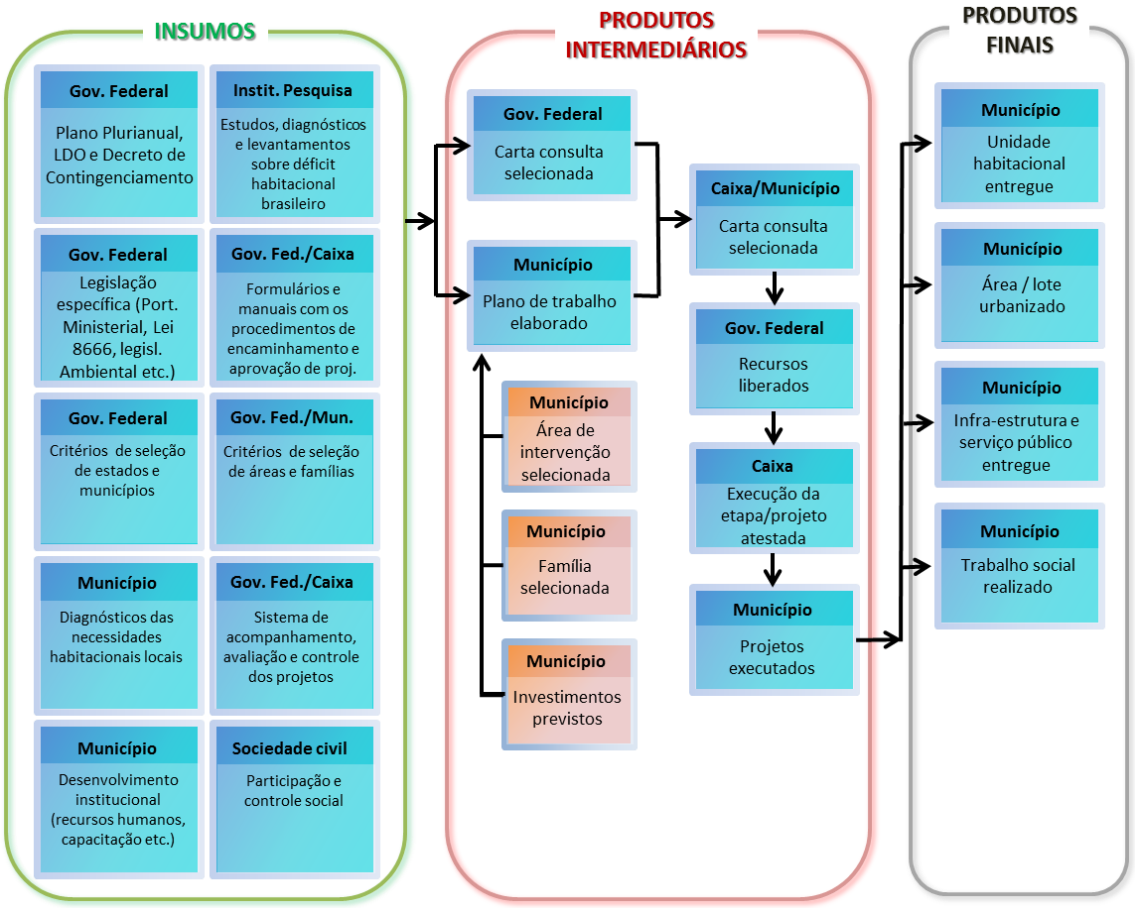
4º passo: identificar os produtos intermediários de cada produto final, ou seja, os produtos que deveriam ter sido obtidos numa fase imediatamente anterior à de obtenção do produto final. Colar as etiquetas referentes a esses produtos à esquerda daquela que representa o produto final.

5º passo: identificar os insumos, ou seja, os bens e serviços necessários para o processo de produção. Cole as novas etiquetas sempre à esquerda das anteriores. Pode ocorrer dúvida se um item é insumo ou produto intermediário, podendo ser identificado que se trata de um insumo caso a organização já receba esse item pronto. O produto intermediário demanda a realização de atividades da organização.

6º passo: definir a correlação de causa e efeito entre os produtos finais, insumos e produtos intermediários.

Dispor todas essas informações de modo a demonstrar, por meio de setas, a relação de causa e efeito entre eles, conforme exemplo a seguir:

Figura 20 – Exemplo de mapa de produtos



Fonte: Brasil (2011a)

Os produtos, se identificados adequadamente, são estáveis, mesmo quando os processos aplicados para produzi-los mudam. O produto final não deve ser um resultado genérico, mas algo mensurável. A estabilidade dos produtos permite construir indicadores mais estáveis e que permitem comparar o desempenho de diferentes organizações que usam processos distintos para obter os mesmos produtos ou resultados.

Alguns cuidados na elaboração do mapa de produtos, além dos já elencados, são os seguintes:

a. o produto final não deve ser um resultado genérico, mas algo mensurável;
b. o uso de bloco de notas autocolantes facilita a montagem do mapa, pois permite que se rearranjem os produtos até se obter uma sequência adequada;
c. a efetiva participação dos auditados é essencial. O papel do auditor operacional, na oficina de trabalho, deve ser o de facilitador, incentivando os próprios participantes a elaborar o mapa de produtos;
d. o tempo deve ser controlado. As discussões acerca de quais são os produtos que devem constar do mapa podem tornar-se acaloradas e prolongar-se demasiadamente;
e. mostrar a relação de causa e efeito de cada produto (cada quadrinho);
f. identificar áreas responsáveis pelos produtos;
g. embora o mapa de produtos possa ser aplicado em vários níveis na organização, deve-se escolher um deles, conforme o objeto da auditoria, e focar apenas nele; e
h. focar nos produtos e não nos processos.

5.5 PARA SABER MAIS

Vídeo TCU – "Técnicas de auditoria - Mapa de produtos". Acesso em 02/07/2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/imprensa/tv-tcu/mapa-de-produtos.htm

Dissertação sobre uso da técnica Estrutura de Produtos para identificação de insumos e produtos. Acesso em 08/07/2020. Disponível em:

https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18135/tde-13082001-152514/publico/Diss_Cristiano.pdf

6 MAPA DE PROCESSOS

6.1 O QUE É

O Mapa de Processos é uma ilustração gráfica de um processo. Ele deve documentar como o processo realmente opera, incluindo as etapas que agregam valor e também aquelas que não agregam.

O mapa de processos é simples e de grande valia para documentar tudo que está ocorrendo durante as etapas das atividades e possível identificar pontos importantes, como:

a. etapas que agregam e que não agregam valor;
b. as principais saídas de cada etapa (produto em processo);
c. principais entradas/parâmetros de processo (Xs); e
d. principais requisitos das saídas/entregas do processo (Ys).

Um processo de negócio é composto por várias etapas, assim como entradas e saídas diversas. Em meio a tanta informação, se não houver uma documentação formal de tudo isso, é possível que o gestor se perca e cometa erros. Ao colocar todas as informações no mapa de processos, é possível focar naquilo que é importante. Outro ponto importante é que muitas das vezes imaginamos o processo de uma forma, e na verdade ele funciona de outra.

Além disso, o mapa de processos informa qual é a forma correta de executá-lo, o que facilita a comunicação entre os envolvidos, facilita o planejamento de novos projetos e a otimização dos que já existem.

A Norma Brasileira – *International Organization for Standardization* 9001:2015, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR ISO 9001:2015), trata da abordagem de processos e incentiva sua adoção no desenvolvimento, implementação e melhoria da eficácia do Sistema de Gestão da Qualidade.

A demonstração do *modus operandi* das entidades e representado por meio de organogramas e, principalmente, fluxogramas.

Os organogramas expressam de forma sucinta a departamentalização e as pessoas que operam os processos dentro da organização.

Os fluxogramas são usados na descrição dos processos, macroprocessos, procedimentos e até tarefas simples. Os tipos mais comuns de fluxogramas são:

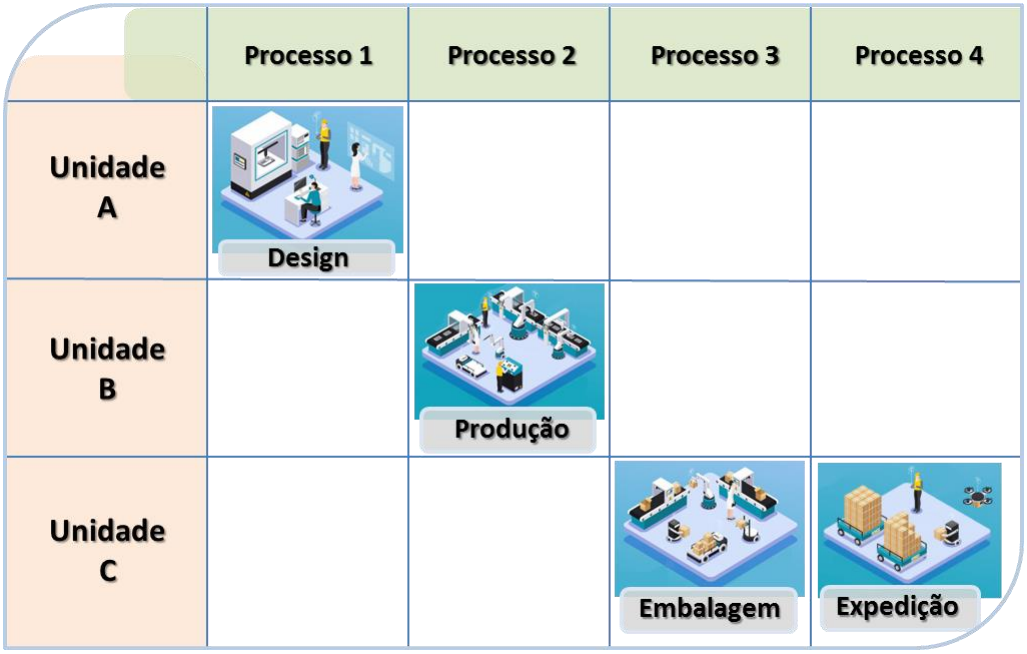
a. **de processos ou *flowchart*:** é o desenho mais simples. Serve de base para construção de outros modelos. Expressando as atividades ao longo do processo transformando entrada em saída.

Figura 21 – Representação do Fluxograma de Processo

Fonte: ABNT (2015).

b. **horizontal:** é uma representação mais organizada. Esse modelo elenca ao mesmo tempo os processos e suas respectivas unidades de produção.

Figura 22 – Representação do Mapa de Processos (Fluxograma horizontal)



Fonte: ABNT (2015) e EOS (2018).

Além desses, existem alguns tipos de fluxograma que, mesmo sendo menos conhecidos, têm a mesma finalidade representativa, dos quais se destacam:

- ✓ **Mapofluxograma:** é uma junção de um mapa das unidades produtivas, ou que têm participação na atividade, e os processos ao longo do tempo. Dessa forma, é mostrado no mapa da organização as etapas de um produto;
- ✓ **Diagrama sistemático UML (*Unified Modeling Language* – Linguagem de Modelagem Unificada):** é a tentativa de sistematizar o mapeamento de processos, onde UML significa Linguagem de Modelagem Unificada. Com larga utilização em

gestão de negócios e programação, emprega estrutura, comportamento e interações dos processos; e

- ✓ **BPMN ou *Business Process Model and Notation***: é uma notação para modelagem de processos de negócio. Em outras palavras, o BPMN estabelece um padrão para representar os processos graficamente, por meio de diagramas.

Mais informações e exemplos dos tipos de fluxograma descritos estão disponíveis nos links do item "Para saber mais".

Para auxiliar na elaboração de mapas de processos, existem diversas ferramentas disponíveis, que contém modelos e figuras prontas, as quais atendem a maior parte das necessidades, do fluxograma simples ao complexo. Como exemplo, temos: Bizagi, Apache Taverna (gratuito), PowerPoint, LibreOffice Draw (gratuito) e CorelDraw.

6.2 QUANDO SE APLICA

O mapa de processos é utilizado sempre que se precisa de uma visualização rápida e nível de detalhe maior das etapas do processo, possibilitando tomar decisões a respeito de cada fase e das pessoas envolvidas.

O emprego da técnica de mapa de processo é uma abordagem útil quando se deseja obter melhorias de desempenho da organização enfocando os processos de trabalho. Exemplos de situações em que se recomenda o uso da técnica de mapa de processo:

a. os clientes (os cidadãos ou outras organizações públicas ou privadas) não estão recebendo os serviços com rapidez suficiente;
b. quando modos mais eficientes de prestação de serviço precisam ser desenvolvidos; ou
c. quando a sequência das tarefas realizadas não é claramente entendida dentro da organização ou parece não estar funcionando bem.

A identificação de oportunidades de melhoria de desempenho é essencial ao sucesso da auditoria. É importante identificar, por exemplo:

a. pontos onde o trabalho sofre atrasos ou onde os documentos são extraviados – "buracos negros";
b. ocasiões nas quais as pessoas ficam aguardando documentos, procurando o que fazer ou corrigindo erros – tempo perdido;
c. insuficiente interação entre atividades ou falhas de comunicação;
d. múltiplas instâncias de aprovação;
e. duplicidade de tarefas;
f. áreas onde as metas fixadas não são atingidas;
g. processos que apresentam oportunidades de redução de custo; e
h. atividades que apresentam alto índice de falhas/erros.

Mesmo que o processo analisado esteja regulamentado por norma interna específica, a equipe de auditoria poderia propor alterações visando ao seu aperfeiçoamento, caso considere adequado.

6.3 LIMITAÇÕES

Deve-se levar em consideração que o exame detalhado de processos de trabalho pode tomar bastante tempo da equipe de auditoria e dos funcionários da organização e, portanto, é caro. Deve ser avaliado se o ganho esperado com a implantação das possíveis propostas de melhorias justifica o investimento.

6.4 COMO SE APLICA

O mapa de processos deve ser elaborado preferencialmente com a participação das pessoas da área ou organização auditada, pois são elas quem melhor conhecem as atividades desempenhadas, os produtos resultantes, os objetivos e a missão da instituição. Essa participação contribui para a elaboração de um mapa de processo que tende a refletir a realidade da instituição.

A elaboração do mapa de processos poderá ser realizada por meio de oficinas, envolvendo o pessoal da organização auditada que, sob a orientação da equipe de auditoria, vai montando, passo a passo, o mapa de processo. Os passos a serem seguidos, basicamente, são os seguintes:

1º passo: definir claramente o processo que se quer representar. Com base em entrevistas e na documentação disponível, os auditores devem elaborar uma versão preliminar para servir de base para seu raciocínio. Não se utiliza a versão preliminar para guiar a oficina, pois as opiniões dos participantes tendem a refletir "o que deveria ser" e não a realidade.

2º passo: utilizar a técnica de *brainstorm*, incentivando os participantes da oficina a identificar as atividades do processo e sua sequência. As ideias surgidas podem ser anotadas em etiquetas autocolantes.

3º passo: identificar a tarefa inicial. Colar a etiqueta que descreve a tarefa inicial em um quadro na parede da sala em local visível a todos. O quadro poderá ser fotografado ao fim da oficina para que o mapa seja transcrito adequadamente, utilizando-se software apropriado.

4º passo: verificar quais atividades – A, B, C etc. – são executadas obedecendo a uma sequência lógica a partir da tarefa inicial. Colar as etiquetas descrevendo essas atividades segundo a sequência identificada.

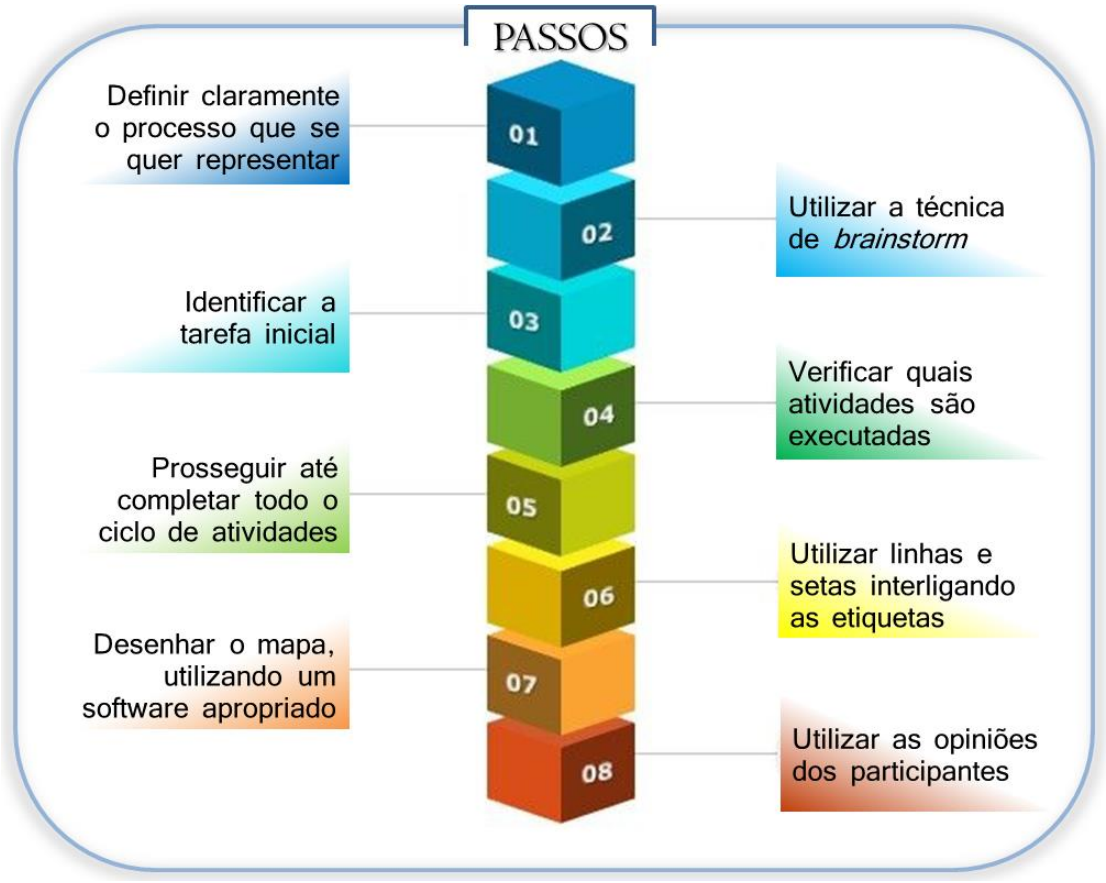
5º passo: prosseguir dessa maneira até completar todo o ciclo de atividades do processo.

6º passo: utilizar linhas e setas interligando as etiquetas com a descrição das atividades para mostrar de que forma estão relacionadas.

7º passo: desenhar o mapa, utilizando um software apropriado, habitualmente disponível em pacotes para escritório, distribuindo-o entre os participantes e solicitando suas opiniões.

8º passo: utilizar as opiniões dos participantes para aperfeiçoar o mapa e elaborar a versão final.

Figura 23 – Passos para a elaboração do mapa de processos



Fonte: Brasil (2003).

Um ponto a ser observado, quando do mapeamento, é que a organização orientada a processos, diferentemente das organizações tradicionais, vê suas atividades como um fluxo contínuo de atividades. Todo o trabalho ou esforço realizado nas unidades faz parte de um processo. Para que se ofereça um produto ou serviço, que entregue valor ao cliente interno ou externo, obrigatoriamente existe um processo envolvido. O quadro a seguir apresenta os principais pontos que diferem as novas organizações das anteriores:

Quadro 03 – Diferenças entre as características das organizações

Características	Foco	Responsabilidade	Estrutura	Integração (interna e ambiente externo)	Equipes	Cultura
Organização Orientada para os Processos de Negócio	No cliente (externo / interno)	Processo inteiro / resultados	Horizontal / processos essenciais / proprietário do processo	Forte	Multifuncionais / auto-dirigidas	Aprimoramento contínuo / confiança / colaboração / eficiência
Organização tradicional	Na organização	Tarefas individuais	Vertical departamentalização	Fraca	Funcionais / dirigidas	Resistência à mudança / autocracia / desconfiança / individualismo

Fonte: Conteúdo adaptado de Gonçalves (2002) & Thomson (2002).

6.5 PARA SABER MAIS

Texto – "O que é e como fazer Mapeamento de Processos em 6 passos". Acesso em 07/07/2020. Disponível em:

https://www.euax.com.br/2016/06/como-fazer-mapeamento-de-processos-em-6-passos/

Publicação – "Os 5 tipos de mapeamento de processos mais usados e a solução definitiva". Acesso em 09/07/2020. Disponível em:

https://www.heflo.com/pt-br/mapeamento/tipos-de-mapeamento-de-processos/

Artigo e vídeo – "Guia completo para mapeamento de processos". Acesso em 10/07/2020. Disponível em:

https://blog.smlbrasil.com.br/como-fazer-mapeamento-de-processos/

Vídeo – "O que é o Mapeamento de Processos?". Acesso em 10/07/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=PJC-U0zK0TU

Vídeo – "Gestão de Processos - Aula 06 (Mapeamento de Processos)". Acesso em 10/07/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=tEJum9QdTRg

Vídeo – "Mapeamento de Processo é a mesma coisa que Fluxograma?". Acesso em 10/07/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=o2tZ1Y9e97E

7 ANÁLISE *STAKEHOLDER*

7.1 O QUE É

Stakeholders ou partes interessadas são todas as pessoas ou grupos que impactam ou são impactados pela organização.

A análise *stakeholder* consiste na identificação dos interesses de pessoas, grupos ou instituições que podem afetar e ser afetados pela organização, e do modo como esses interesses afetam os riscos e o desempenho organizacional.

Assim, são *stakeholders* tanto aqueles envolvidos quanto os excluídos do processo de tomada de decisão. Dividem-se em grupos primários e secundários:

a. os grupos primários são aqueles mais afetados, tanto positiva (os beneficiários) como negativamente (aqueles realocados involuntariamente); e
b. os grupos secundários são os intermediários envolvidos no processo de prestação de serviço.

7.2 QUANDO SE APLICA

A análise *stakeholder* consiste em uma técnica para diagnóstico ambiental, podendo agregar ainda mais valor se for aplicada em conjunto com outras ferramentas de diagnóstico, como a SWOT e a RECI.

A identificação dos principais atores, com posicionamentos e interesses divergentes, durante a fase de planejamento da auditoria, permite identificar quem deverá ser consultado e planejar como essa consulta será feita. Essa técnica também permite obter informações sobre o contexto da organização e do objeto de auditoria e reduzir o risco de que vieses distorçam os resultados do trabalho.

Especialmente útil em contextos turbulentos, de mudança desordenada.

O mapeamento dos interesses e da influência dos *stakeholders* é útil não apenas no momento do planejamento, mas também durante todo o ciclo de gestão da organização, para identificar mudanças de contexto, que podem gerar novos riscos.

7.3 LIMITAÇÕES

A análise *stakeholder* permite que sejam desenvolvidas estratégias para lidar com cada parte interessada, de modo que amparem a implementação da melhoria do desempenho, uma vez que auxilia a:

a. identificar quem são os *stakeholders*, quais resultados esperam e quais critérios utilizam para avaliar o desempenho da organização;

b. identificar problemas no relacionamento da organização com o ambiente interno e externo;
c. angariar apoio de determinados grupos para as mudanças necessárias; e
d. identificar conflito de interesses entre as partes envolvidas, possibilitando, dessa forma, estabelecer planos para diminuir riscos ao atingimento dos objetivos estratégicos.

As limitações ao uso da análise *stakeholder* decorrem do fato de haver certo grau de subjetividade envolvido, e do risco de idealização dos interesses e da influência dos *stakeholders* tanto pela equipe da UORG quanto pela equipe de auditoria. Tudo isso pode distorcer as informações levantadas e a análise realizada pela equipe da auditoria. Para reduzir esses riscos, é necessário que os dados sejam levantados junto a diferentes fontes, com perspectivas diversas (ver Quadro 04), e que a aplicação e análise sejam realizados por uma equipe multidisciplinar.

Quadro 04 – Fontes de pesquisas para a coleta de dados sobre atores

Fonte de informações	Pontos fortes	Pontos fracos
Relatórios governamentais	Acesso a informações sólidas	Tendenciosas para o lado dos partidos dominantes ou para políticas existentes
Relatório de testemunha ocular	Proporciona mais legitimidade e novos fatos	Subjetivas e tendenciosas
Mídia	Domínio público, de fácil acesso	Tendências políticas, especulação e retratam geralmente apenas um lado da história
Processos jurídicos	Informações seguras e de confiança	Difícil acesso e entendimento
Relatórios de ONGs	Pesquisas com profundidade	Tendências anti-governo e anti-empresa
Sindicatos trabalhistas	Dados estatísticos sólidos	Interesses políticos
Instituições internacionais	Informações abrangentes	Informações ofuscadas, interpretação diversa
Acadêmicas	Imparciais e completas	Dados técnicos, difícil entendimento

Fonte: Adaptado de Santos (2008).

Também existe a possibilidade de que a abordagem se amplie demasiadamente, especialmente quando se trata de organizações governamentais, uma vez que, em última análise, toda a sociedade impacta ou é impactada por sua atuação. A ampliação excessiva do espectro de atores dificulta a priorização das partes interessadas e distorce a análise. Por isso é necessário

estabelecer critérios para restrição do escopo da análise *stakeholder*, o que pode ser feito pelo auditado, alinhando a aplicação da técnica ao objetivo da auditoria e agregando valor ao trabalho. Assim, por exemplo, o auditado pode definir que sejam analisadas apenas as partes interessadas em âmbito governamental.

7.4 COMO SE APLICA

1º passo: preparar uma tabela que contemple as seguintes colunas, conforme exemplo contido no Quadro 05: *stakeholder*; interesse; impacto se os interesses do *stakeholder* não forem atendidos; papel do *stakeholder*.

Quadro 05 – Matriz *stakeholder* - Programa de vacinação

Stakeholder	**INTERESSE no programa**	**++ -- +/- 0**	**IMPACTO se o programa não atender aos interesses do *stakeholder***	**PAPEL do *Stakeholder* no programa**
Enfermeiras	Receber o treinamento	+	Enfermeiras pouco capacitadas; Enfermeiras capacitadas com excesso de trabalho.	Aplicar vacinas
Crianças	Receber vacinas bem aplicadas e armazenadas de forma adequada	++	Risco de infecções e doenças	Receber vacina

Fonte: Adaptado de Brasil (2002).

Em seguida serão preenchidas as informações em cada coluna da tabela, podendo ser utilizadas listas de verificação para auxiliar nessa tarefa (ver item 1.4.1).

2º passo: identificar e listar todas as partes envolvidas no estudo a ser desenvolvido, priorizando os de maior importância. Essa priorização pode ser alterada no curso da aplicação da técnica, conforme sejam inseridas as informações referentes às demais colunas da tabela.

3º passo: identificar na Coluna 2 os interesses e a influência de cada um, lembrando que cada parte pode ter mais de um interesse e a influência pode variar conforme o interesse.

4º passo: marcar na Coluna 3 a estimativa da equipe sobre o grau de interesse do *stakeholder*, utilizando os seguintes sinais para identificar as categorias:

(++) altamente a favor;

(+) levemente a favor;

(0) indiferente ou indeciso;

(-) levemente contra; e

(--) altamente contra.

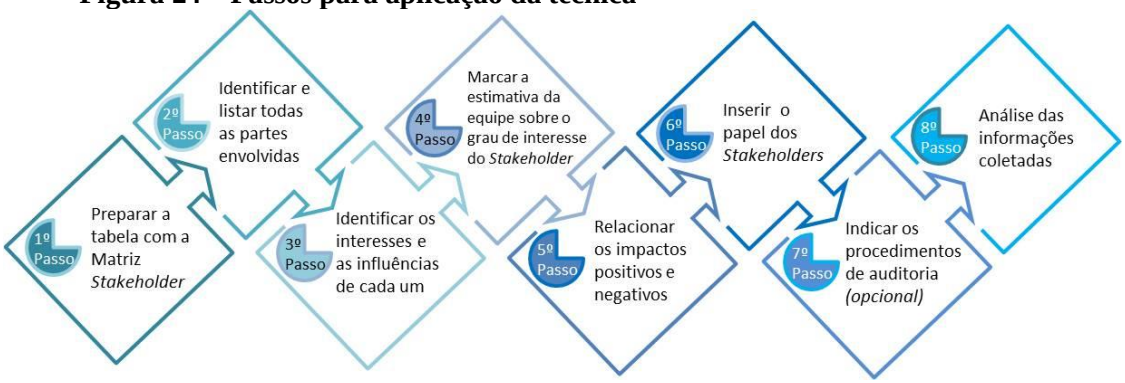
5º passo: relacionar na Coluna 4 os impactos positivos e negativos caso os interesses dos *stakeholders* não sejam atendidos.

6º passo: inserir na Coluna 5 o papel dos *stakeholders* com relação ao objeto de auditoria.

7º passo: caso a técnica esteja sendo aplicada durante o planejamento da auditoria, pode ser inserida a Coluna 6 na tabela, com o objetivo de indicar os procedimentos de auditoria mais adequados para que cada *stakeholder* seja consultado.

8º passo: analisar as informações coletadas, conforme o objetivo de auditoria e a questão de auditoria a ser respondida pela aplicação da técnica.

Figura 24 – Passos para aplicação da técnica



Fonte: Brasil (2002)

7.4.1 Listas de verificação para auxiliar a identificação das informações

a. Lista de verificação para identificar os *stakeholders*:
   - ✓ Os grupos primários e secundários foram identificados?
   - ✓ Os grupos de apoio e os grupos oponentes ao objeto de auditoria foram identificados?
   - ✓ Os grupos primários foram divididos entre categorias de usuários, como por exemplo: níveis de renda, gênero ou outro?
   - ✓ Foram identificados os interesses dos grupos mais vulneráveis?
   - ✓ Foi possível identificar algum grupo, primário ou secundário, que passará a existir em consequência da existência do objeto de auditoria?

b. Lista de verificação para identificar os *stakeholder*s mais importantes para o sucesso do objeto de auditoria:
   - ✓ Quais problemas, originários de quais grupos, o objeto de auditoria pretende atender?
   - ✓ O objeto de auditoria prioriza o atendimento das necessidades, interesses e expectativas de qual ator ou grupo? Aqui a equipe de auditoria deve estar atenta ao risco de identificar o que seria o ideal, e não o que de fato ocorre na prática.

- ✓ Qual o grupo de interesse mais próximo do regulamento e dos objetivos do objeto de auditoria?

c. Lista de verificação para identificar os interesses dos *stakeholder*s:
   - ✓ Qual a importância da parte interessada para o objeto de auditoria?
   - ✓ O que a parte interessada demanda do objeto de auditoria?
   - ✓ Quais as expectativas dos grupos em relação ao objeto de auditoria?
   - ✓ Quais os benefícios/metas esperados pelos grupos interessados?
   - ✓ Que recursos os grupos estão dispostos (ou não estão dispostos) a oferecer ao objeto de auditoria?
   - ✓ Que outros interesses os grupos possuem que podem conflitar com os do objeto de auditoria?
   - ✓ De que forma os grupos consideram os outros na lista?

d. Lista de verificação para explorar possíveis impactos para o objeto de auditoria:
   - ✓ Que papel o grupo mais importante deve assumir para o sucesso do objeto de auditoria?
   - ✓ Esse papel é exequível e realista?
   - ✓ É possível antecipar algum aspecto negativo, dado o interesse do grupo?
   - ✓ Na ocorrência de uma eventualidade, qual o impacto esperado no programa ou projeto?
   - ✓ Qual a probabilidade de que ocorram eventualidades?
   - ✓ Quais dessas suposições sobre os grupos influenciam positivamente ou ameaçam o programa ou projeto?

7.4.2 Cuidados

Alguns cuidados, além dos já elencados, são necessários a fim de que a aplicação da técnica ofereça garantias razoáveis de que os resultados da técnica reflitam a realidade:

a. segmentar os interesses dos *stakeholders* que componham o mesmo grupo;
b. não idealizar ou deduzir os *stakeholders* e seus interesses;
c. *stakeholders* podem ter vários interesses, esses podem estar ocultos ou ser difíceis de identificar; e
d. e considerar a influência dos *stakeholders* ao elaborar as propostas de melhorias no trabalho de auditoria.

7.5 APÊNDICE XIII – MATRIZ PARA ANÁLISE *STAKEHOLDER*

7.6 PARA SABER MAIS

Vídeo TCU – "Análise *stakeholder*". Acesso em 03/06/2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/imprensa/tv-tcu/analise-stakeholder.htm

Repositório ENAP – "Construindo agendas estratégicas". A aula 09 trata de "Análise de *stakeholders* e estratégias organizacionais". Acesso em 31/05/2020. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3526

Vídeo – "Auditoria ambiental na prática – partes interessadas". Análise e atendimento das necessidades e expectativas dos *stakeholders* como uma rotina de gestão. Acesso em 01/06/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=Nb5A3gh5K88

Publicação Biblioteca digital UnB – "Análise de *stakeholder*s no âmbito do planejamento estratégico de uma organização pública". Modelo de identificação e classificação de *stakeholder*s conforme dimensões poder, urgência e legitimidade (p. 24-31). Acesso em 02/06/2020. Disponível em:

https://bdm.unb.br/handle/10483/16129

Publicação Biblioteca Digital UnB – "O emprego da análise de *stakeholder*s em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável: estudo de caso do campus da Universidade de Brasília". Proposta de metodologia para análise de atores em políticas públicas (p. 53 e seguintes). Acesso em 03/06/2020. Disponível em:

https://repositorio.unb.br/handle/10482/1718

8 ANÁLISE DE INDICADORES DE DESEMPENHO

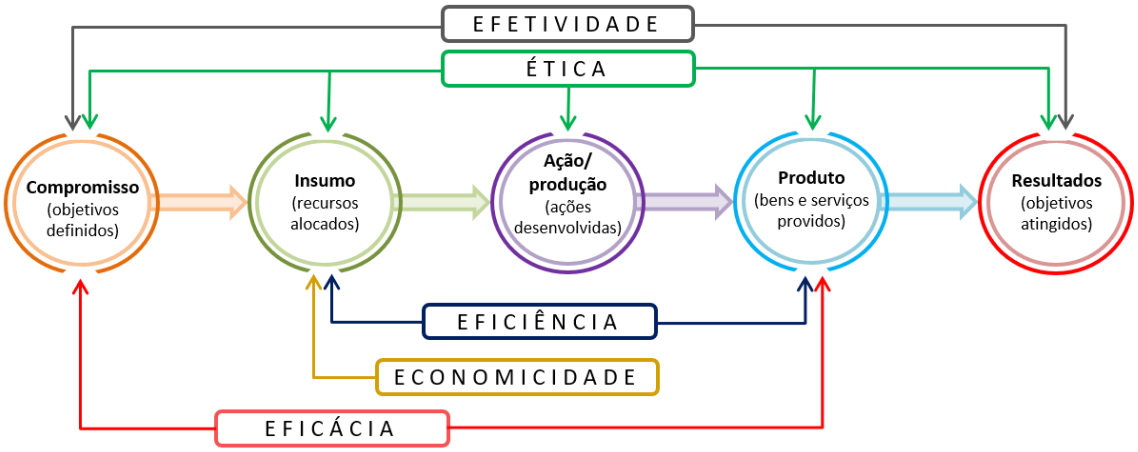
8.1 O QUE SÃO

Indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas. Embora os indicadores forneçam um panorama sobre o desempenho que se deseja medir, deve-se ressaltar que são aproximações do que realmente está ocorrendo, e devem ser interpretados no contexto em que estão inseridos.

Informações sobre desempenho devem ser sempre interpretadas por meio da comparação com metas ou padrões preestabelecidos, outras organizações do mesmo ramo de atividade, ou realizada uma comparação com os resultados alcançados em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise.

Existem diversas tipologias de indicadores de desempenho. Para os objetivos da avaliação operacional, adota-se uma classificação baseada nas dimensões de desempenho, conforme sintetizado pela figura abaixo.

Figura 25 – Aspectos do desempenho medidos pelos indicadores



Fonte: Brasil (2020b)

A análise dos IDs na avaliação operacional realizada pela auditoria interna deve avaliar os resultados na perspectiva das dimensões economicidade, eficácia e eficiência[5], considerando o objetivo de cada auditoria. De toda forma, conforme o objetivo da auditoria, pode ser analisada a

5 O item 17 do Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado na forma da IN/SFC-CGU nº 3, de 09/06/2017, ao abordar a terceira linha de defesa da gestão, consta que: "Os serviços de avaliação compreendem a análise objetiva de evidências pelo auditor interno governamental com vistas a fornecer opiniões ou conclusões em relação à execução das metas previstas no plano plurianual; à execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; à regularidade, à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública; e à regularidade da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado." (BRASIL, 2017a, p. 7).

construção, adequação aos requisitos e monitoramento de todos os indicadores de desempenho do departamento ou da organização. Isso porque o que se avalia não é a interpretação dos indicadores, ou seja, o que eles estão informando, mas sim a sua existência, adequação e monitoramento. Além disso, a auditoria pode fomentar o uso de IDs no processo decisório da UORG.

Ao tratar de indicadores é importante também ter em vista a adequação e existência de indicadores de risco, que indicam a probabilidade de que ocorra um risco ao qual a organização ou departamento está exposto. Nesse sentido, é especialmente crítica a existência de métricas capazes de aferir a exposição da organização aos riscos reputacionais, e a probabilidade de que eles venham a ocorrer, tendo em vista o impacto na imagem da organização. O monitoramento dos indicadores de risco integra a atividade de gestão de riscos, devendo ser aliado à identificação dos principais riscos e alimentar o plano de gestão de riscos, indicando a necessidade de implementação de medidas preventivas ou de preparação e implantação de medidas mitigadoras. Dessa forma, é possível fomentar a gestão simultânea dos indicadores de desempenho e dos indicadores de risco, em que as informações fornecidas pela interpretação dos ID possam alimentar o painel de acompanhamento de indicadores de risco e esse, por sua vez, alimentar o plano de gestão de riscos, inclusive deflagrando medidas preventivas ou mitigadoras se necessário. Assim, por exemplo, as informações fornecidas por um determinado indicador de desempenho de custos podem sinalizar um risco. A gestão simultânea dos ID e dos indicadores de risco possibilita o fornecimento de informações tempestivas e confiáveis ao gestor para a tomada de decisão preditiva, e não reativa.

8.2 QUANDO SE APLICA

O uso de indicadores de desempenho pelas organizações é importante ferramenta de gestão por resultados, possibilitando:

a. avaliar qualitativa e quantitativamente o resultado da execução da estratégia da instituição;
b. enfocar as áreas relevantes do desempenho e expressá-las de forma clara, induzindo um processo de transformações estruturais e funcionais que permite eliminar inconsistências entre a missão da instituição, sua estrutura e seus objetivos prioritários;
c. alimentar o processo de aprendizagem organizacional;
d. contribuir para o processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos;

e. melhorar o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão fundamentada dos resultados, com o estabelecimento de ações corretivas e de compromissos entre os diversos setores da instituição;
f. incorporar sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais como individuais;
g. proporcionar a transparência na divulgação de resultados no uso dos recursos públicos; e
h. tornar o ambiente mais auditável para os órgãos de controle.

Os indicadores são instrumentos de controle, informação, comunicação de resultados e de aprendizagem organizacional, devendo apoiar a tomada de decisão.

Os indicadores de desempenho podem ser utilizados desde a fase de planejamento da auditoria, por meio do levantamento e análise de dados preliminares sobre desempenho e qualidade dos indicadores que podem apoiar a definição do escopo e do objetivo da auditoria, bem como dos locais de aplicação das técnicas de auditoria.

O uso de indicadores de desempenho (ID) durante a fase de execução da auditoria pode ter três objetivos principais:

a. analisar a qualidade dos indicadores existentes;
b. medir aspectos do desempenho que subsidiarão a avaliação do objeto de auditoria; e
c. recomendar a utilização de indicadores de desempenho necessários ao bom gerenciamento das ações, quando insuficientes ou inexistentes.

Quando a organização já possui indicadores de desempenho, é necessário analisá-los para verificar se eles apresentam os requisitos desejáveis. Essa análise preliminar antecede o uso efetivo dos indicadores para formar opinião sobre o desempenho do objeto de auditoria. Os ID adquirem maior importância para a auditoria quando um dos objetivos da fiscalização é examinar os sistemas de monitoramento e avaliação ou mesmo examinar a qualidade dos indicadores como parte do sistema de planejamento.

Caso não existam indicadores de desempenho adequados às necessidades do objetivo da auditoria, deverão ser construídos pela equipe com a finalidade de formar opinião sobre o desempenho do objeto. Para isso, é necessário obter dados preliminares sobre desempenho. A análise destes dados visa reunir informações que permitam definir qual será o foco da auditoria, quais dimensões de desempenho serão examinadas, quais áreas das atividades do objeto de auditoria serão investigadas ou quais unidades de análise serão selecionadas para exames mais detalhados. Ainda na fase de planejamento, a construção de indicadores também pode auxiliar a definir os critérios de auditoria com base em dados realistas, caso não existam critérios de desempenho claramente definidos nas normas aplicáveis.

O desempenho apresenta cinco dimensões, que são a economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, além de derivações como participação social e transparência. O escopo da

auditoria de desempenho no âmbito da auditoria interna se limita à avaliação dos resultados, restringindo-se às seguintes dimensões de performance (BRASIL, 2017c, p. 7):

a. economicidade, em que os recursos gastos são analisados para verificar sua correspondência com o menor custo possível;
b. eficiência, para saber se os insumos utilizados na produção da política permitem gerar os melhores resultados possíveis; e
c. eficácia, se os processos levantados contribuem efetivamente para o alcance das metas e dos objetivos estabelecidos.

Ao examinar informações sobre desempenho, a equipe deve considerar, entre outras questões, se:

a. os indicadores de desempenho são válidos e justificáveis à luz da relação custo-benefício, de forma que o custo despendido para sua construção e acompanhamento não superem os benefícios por ele auferidos;
b. os indicadores estão alinhados à estratégia e aos objetivos da organização;
c. os procedimentos de coleta produzem dados sobre desempenho precisos, completos e representativos; e
d. a construção adequada de indicadores e seu monitoramento integram o processo de tomada de decisões preditivas, fomentando assim uma cultura de planejamento estratégico no lugar da tomada de decisões reativas.

8.3 LIMITAÇÕES

São exemplos de limitações à construção e uso de indicadores na administração pública:

a. carência de conhecimento acumulado e disseminado sobre aferição de desempenho na administração pública;
b. imprecisão ou ausência de missão e objetivos declarados, especialmente no modelo administrativo de responsabilização;
c. ineficácia dos incentivos ao bom desempenho com base no *ethos* do interesse público em organizações com cultura individualista ou fatalista;
d. dificuldade de observação e mensuração de produtos e resultados, simultaneamente observáveis apenas em agências de produção – essa limitação pode ser tratada com a construção de indicadores com base em mapa de produtos;
e. inadequação ou baixa confiabilidade dos sistemas de informação;
f. impossibilidade de aplicação de um mesmo modelo de monitoramento e avaliação indistintamente;
g. pouco uso de informações de monitoramento e avaliação do desempeno para o processo decisório dos programas;

h. dificuldade de incorporar a dimensão qualitativa; e
i. custo da apuração de múltiplos indicadores para se obter um quadro da eficiência e da efetividade de um programa.

Nem sempre os indicadores representam medição direta do desempenho, mesmo que de um único de seus aspectos. No caso de medição indireta, é necessário que fiquem claros os pressupostos em que se baseia o uso do indicador. O nexo entre o indicador e o fenômeno que se deseja medir deve estar fundamentado em conhecimento técnico-científico aceito.

Para usar os indicadores de desempenho visando formar opinião sobre o desempenho do objeto de auditoria não é suficiente analisar sua qualidade, mas também a qualidade dos sistemas de coleta de dados. Caso seja necessário usar dados que não sejam ideais, como por exemplo quando a informação do indicador de desempenho for complementar na construção do argumento ou quando a opção for não usar dado algum, deve-se fazer as devidas ressalvas ou ajustes.

8.4 COMO SE APLICA

Um indicador é incapaz de medir todas as dimensões adequadamente, sendo necessário usar um conjunto deles. A definição desse conjunto de indicadores depende dos critérios adotados para sua seleção, o que está sujeito aos objetivos da auditoria. Portanto, os indicadores de desempenho devem medir o que for relevante para o objeto de auditoria. Deve-se evitar a construção de ID em torno de um único produto, e procurar fazer uma distribuição equilibrada deles na matriz de indicadores.

Segundo Bittencourt (2004, p. 51), para construir um conjunto de indicadores, é necessário selecionar as variáveis (sobre custo, tempo, quantidade, qualidade e acesso da atividade avaliada) que tenham utilidade para os objetivos da auditoria. Sugere-se selecionar apenas uma dimensão de performance (economicidade, eficiência ou eficácia) para cada avaliação, evitando-se assim objetivos inexequíveis ou avaliações de execução muito extensas. Essas dimensões e informações, quando combinadas, formam uma matriz multidimensional de indicadores de desempenho (Quadro 06), cujo uso é indicado quando se pretende avaliar o alcance dos resultados com enfoque nas variáveis (custo, tempo, quantidade, qualidade e acesso) mais relevantes para a organização ou para o objetivo de auditoria.

Quadro 06 - Exemplo de matriz multidimensional de IDs em programa de governo ICCN, relacionando-os com as variáveis de custo, tempo, quantidade, qualidade e acesso

Dimensão ↓ / Variável →	Custo	Tempo	Quantidade	Qualidade	Acesso
Economia	Custo do leite por município	--------	--------	--------	--------
Eficiência	Custo por beneficiários de 6 a 23 meses	--------	--------	--------	--------
Eficácia	--------	Tempo médio de recuperação nutricional da criança	% de pessoas envolvidas com o ICCN, que recebem treinamento	--------	--------
Efetividade	--------	--------	% de crianças recuperadas	% de crianças que atingiram o percentil 10	--------
Equidade	% de recursos que são alocados aos municípios com maior incidência de carências nutricionais	--------	--------	--------	% de crianças com carência nutricional atendidas

Fonte: Gomes (2014)

Alternativamente, essas dimensões podem ser combinadas com as perspectivas do *Balanced Scorecard* (BSC), adaptadas para o setor público, o que define uma segunda matriz de ID (Quadro 07), baseada na estratégia de longo prazo da organização. O uso do BSC é indicado para a implementação e monitoramento sobre a estratégia, de modo a oferecer garantia razoável de que o foco da organização ao monitorar o desempenho seja a implementação da estratégia de longo prazo. Assim, as variáveis a serem observadas na matriz de ID no painel do BSC são as principais perspectivas da estratégia. O BSB possui indicadores que traduzem os resultados desejados e também os processos que assegurem que esses resultados sejam atingidos.

Quadro 07 - Exemplo de matriz de ID´s em programa de governo de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN), relacionando-os com as variáveis de desempenho do BSC

Dimensões de desempenho	Resultado	Criação de valor	Custo	Legitimidade	Processos internos	Aprendizado e crescimento
Economia			Custo médio do litro de leite			
Eficiência					% de cobertura do programa	% do pessoal que trabalha no atendimento aos beneficiários que recebeu o treinamento previsto
Eficácia			Custo médio de recuperação nutricional		Tempo médio de recuperação nutricional	
Efetividade	% de incidência da desnutrição infantil	% de crianças atendidas que ultrapassaram o percentil 10				
Equidade		(recursos per capita repassados aos municípios entre os 10% com maior incidência de carências nutricionais) / (recursos per capita repassados aos municípios entre os 90% com menor incidência de carências nutricionais)				

Fonte: Brasil (2011a)

O *Balanced Scorecard* (BSC) é um modelo de acompanhamento da execução da estratégia por meio da combinação de indicadores de desempenho financeiros e não-financeiros agrupados em quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. Segundo esse modelo, adaptado à gestão pública, o cumprimento da missão, materializado nos resultados aferidos, deve guiar todas as ações da organização. As demais dimensões do BSC, que são a criação de valor, custo, legitimidade, processos internos e aprendizagem e crescimento, sustentam o alcance dos objetivos. A dimensão aprendizado e crescimento antecede a aferição do desempenho das demais dimensões, conforme figura a seguir.

Figura 26 – Perspectivas do *balanced scorecard* para o setor público

Fonte: Brasil (2011a)

Na proposta do BSC, a perspectiva de resultado refere-se ao cumprimento da missão da organização, ao alcance de sua visão de futuro, ou do objetivo do programa. Relaciona-se com a dimensão da efetividade e encontra-se no topo da proposta. Na base do modelo estão as perspectivas de sustentação, e os processos internos unem a base ao topo.

A perspectiva da criação de valor corresponde aos objetivos imediatos da organização, programa ou política de governo. Refere-se ao benefício direto para a população em decorrência dos bens e serviços produzidos, ou seja, à efetividade do objeto de auditoria.

A perspectiva do custo corresponde à capacidade de organização dos meios da melhor forma possível para produzir bens e serviços com ônus mínimo para os contribuintes. Relaciona-se com as dimensões de eficiência e de economicidade.

A dimensão legitimidade corresponde à capacidade da organização obter apoio que sustente suas atividades política e financeiramente. Refere-se ao apoio dos cidadãos, de organizações da sociedade civil, do Poder Legislativo.

A perspectiva dos processos internos corresponde aos processos chave da organização que resultam em bens e serviços finais. Dessa forma, refere-se principalmente à eficiência, quando examina a produtividade, a qualidade e o tempo de atendimento ou produção, e à eficácia, quando mede alcance de metas. Abrange, também, indicadores relacionados com atividades meio como pesquisas sobre o público-alvo, gerenciamento de estoques, gestão ambiental (quando não faz parte da missão), segurança no trabalho.

A dimensão aprendizagem e crescimento contempla as pessoas que trabalham na organização (desenvolvimento de competências e clima organizacional), as práticas gerenciais, a cultura organizacional e os procedimentos de gestão da informação. Refere-se ao desenvolvimento de condições favoráveis à mudança organizacional, à inovação e ao crescimento da organização por meio do investimento no capital humano.

Todas essas perspectivas devem estar contempladas no BSC por meio de indicadores-chave, que mensurem partes críticas para o atingimento da estratégia. Contudo, os IDs devem ser sempre balanceados de maneira customizada conforme o tipo de organização e os objetivos da auditoria, de modo que o peso de cada um deles seja adequado à missão e à estratégia. Assim, por exemplo, os indicadores financeiros podem ter um peso significativo em uma instituição financeira, superior ao peso que teriam em uma cesta de indicadores de uma organização educacional.

Outra análise que deve ser feita é se é possível balancear IDs que indicam quantidade com outros que indicam qualidade, inclusive privilegiando esses se possível, dando a eles maior peso relativo. Por exemplo, no caso de um órgão que atue na área jurídica, o ID que indique a quantidade de processos julgados durante determinado período deve ser balanceado com outro ID que demonstre o número de julgamentos reformados em instâncias superiores.

A classificação dos indicadores com base no BSC ajuda a compreender os diferentes focos adotados ao se examinar objetivos, processos e produtos:

a. indicadores de tendência: medem aspectos que indicam se a organização está no caminho certo para alcançar seus objetivos. Por conseguinte, esses indicadores por si indicam a estratégia adotada para alcançar os objetivos estratégicos; e
b. indicadores de resultado ou de ocorrência: medem o desempenho final de certo processo.

Antes de iniciar o processo de análise ou de construção dos indicadores, a equipe deve pesquisar a existência de indicadores aceitos entre profissionais e especialistas. Deve também pesquisar os indicadores possíveis de serem calculados mediante consulta a sistemas de informação em operação nas organizações auditadas ou em institutos de pesquisa, como o IBGE. A seguir, deve verificar se a organização possui indicadores de desempenho e, caso haja, verificar sua adequação, aferindo se foram observados os passos a seguir em sua construção, que se baseiam no mapeamento de insumos, produtos e resultados de um processo.

Figura 27 - Processo de construção de indicadores de desempenho

Fonte: Brasil (2011a)

A seguir, analisaremos cada um dos passos:

1º passo: análise dos objetivos e ações.

A seleção ou a análise da qualidade dos ID deve começar pelo exame do alinhamento de objetivos e ações da organização ou do programa. Essa análise pode ser feita examinando-se o planejamento estratégico da organização ou o marco lógico do programa auditado com relação aos objetivos estabelecidos ou resultados esperados e as ações planejadas para alcançá-los.

A análise a ser realizada pela equipe inclui responder a perguntas básicas de planejamento, correspondentes à ferramenta 5W2H[6]. A equipe deve responder às seguintes perguntas: os planos apresentam o problema a ser enfrentado ou os objetivos a serem alcançados (caracterização da condição, inclusive com dados quantitativos), os executores das ações (os responsáveis, os executores, quem deve ser consultado antes de certa ação ou quem deve ser informado depois), os resultados esperados (finais e intermediários), como se pretende alcançar os resultados (as ações e a explicitação do vínculo de causa e efeito entre elas e os resultados pretendidos), delimitação da população a qual se visa atender (público alvo) e da população a ser alcançada (beneficiários), a região de abrangência, quanto custarão as ações e quais as respectivas fontes de

[6] Acrônimo das palavras em inglês *What, Who, Why, Where, When, How, How much*, que em português correspondem às seguintes perguntas: O Que? Quem? Por que? Onde? Quando? Como? Quanto?

recursos. As respostas a essas perguntas são importantes para definir o que medir e com qual periodicidade.

Os objetivos devem ser analisados levando em consideração o contexto do objeto de auditoria.

A análise das ações corresponde ao exame das relações de causa e efeito entre os objetivos e as ações (medidas) para alcançá-los. Abrange perguntas do tipo: as ações são suficientes para que o objetivo seja alcançado? A ação contribui para o alcance do objetivo? Se a ação for extinta, fará falta? A análise das ações permite identificar a estratégia seguida e definir o que os indicadores devem medir. Junto com a análise das hipóteses que sustentam as relações de causa e efeito, dos recursos necessários e das variáveis de contexto (favoráveis e desfavoráveis), as respostas a essas perguntas são necessárias para definir indicadores de tendência.

Caso os elementos necessários à análise não estejam explícitos na legislação ou em documentos de planejamento, a equipe deverá construir essa informação por meio da leitura de outros documentos produzidos pelo programa ou organização, bem como por meio de entrevistas com atores chave e especialistas.

2º passo: mapeamento de produtos.

O mapeamento de produtos deve observar a técnica Mapa de Produtos tratada neste Manual. O referido mapa deve ser validado junto aos gestores da organização.

3º passo: formulação de perguntas sobre desempenho.

A equipe da UAIG deve realizar uma oficina com os gestores da organização ou departamento analisado, com o objetivo de identificar os produtos chave no mapa. Para alguns deles não é necessário desenvolver indicadores uma vez que:

a. não são produtos críticos, estão no mapa apenas para facilitar o seu entendimento;
b. não são produtos que necessitem de monitoramento regular; e
c. são produtos cujo acompanhamento deve ser efetuado no nível operacional e não no nível gerencial.

Caso não sejam formuladas perguntas sobre desempenho relacionadas com os produtos chave durante a oficina, partindo-se diretamente para a elaboração dos indicadores, poderão surgir os seguintes problemas:

a. os indicadores sugeridos não fornecerão informação sobre os aspectos mais importantes do desempenho a ser mensurados;
b. o número de indicadores propostos será excessivo; e
c. os indicadores propostos tenderão a refletir o resultado final propriamente dito e produzirão pouca informação sobre produtos cuja obtenção dependa mais diretamente das ações do objeto de auditoria.

O enfoque da oficina não deve recair sobre os indicadores, mas sobre as perguntas acerca do desempenho que os indicadores devem ajudar a responder.

Os participantes da oficina devem ser instruídos para que se coloquem no lugar do cidadão interessado e formulem as perguntas para as quais gostariam de obter respostas. As perguntas devem ser anotadas em lugar visível a todos.

Quadro 08 – Exemplos de produtos, questões sobre desempenho e indicadores do Programa Morar Melhor

PRODUTO	PERGUNTA	MÉTRICA DO ID
Família selecionada	O programa prioriza famílias chefiadas por mulheres?	Proporção de famílias beneficiadas chefiadas por mulheres ÷ proporção de famílias chefiadas por mulheres no público alvo X 100
Família selecionada	O programa está atendendo seu público alvo?	Número de famílias beneficiadas com renda familiar mensal igual ou menor do que 3 salários mínimos ÷ número de famílias beneficiadas X 100
Projeto executado	Os projetos estão seguindo o cronograma previsto?	Número de projetos atrasados, paralisados ou não iniciados ÷ número de projetos contratados X 100
Unidade habitacional entregue	As famílias permanecem nas unidades habitacionais entregues?	Número de famílias beneficiadas residentes na área de intervenção após um ano ÷ número de famílias residentes na área de intervenção X 100
Unidade habitacional entregue	Os beneficiários estão satisfeitos com os projetos?	(2 X índice de satisfação com aspectos construtivos ÷ índice de satisfação com infraestrutura ÷ índice de satisfação com equipamentos sociais) ÷ 4

Fonte: Brasil (2011a)

Após a discussão sobre as questões que foram apresentadas, as mais relevantes devem ser selecionadas. Para essas, os participantes devem identificar, construir ou analisar indicadores de desempenho que forneçam informações para respondê-las. Posteriormente, a equipe deve consolidar o trabalho em uma matriz de indicadores (modelos nos Apêndices XIV e XV) e validá-los com especialistas e gestores.

4º passo: verificação dos requisitos de qualidade.

O passo seguinte é selecionar os indicadores mais relevantes, tarefa para a qual é necessário contar com a experiência da equipe do objeto de auditoria.

As qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho são usadas como critério para analisar indicadores existentes e para selecionar os melhores indicadores em um conjunto maior.

Na escolha dos indicadores deve-se considerar os diversos requisitos, a fim de escolher os mais adequados e com melhor custo-benefício. Segundo Bittencourt (2004, p. 51), existem requisitos ou critérios de qualidades que orientam o auditor quanto às características desejáveis em um indicador de desempenho, lembrando, contudo, que a relação não é exaustiva:

a. validade ou representatividade: o indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função; o enfoque deve ser no produto e não no processo; é recomendável que uma das fases da construção de indicadores de desempenho seja a elaboração do mapa de produtos;
b. homogeneidade: na construção de indicadores e na sua interpretação devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas, a fim de possibilitar a comparação;
c. praticidade: o indicador deve realmente ser útil e estar disponível em tempo hábil ao processo de tomada de decisão;
d. independência: o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser significativamente influenciados por fatores externos;
e. confiabilidade: a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve possibilitar que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados – cuidado, pois as interpretações para esses resultados podem diferir, mas os valores medidos devem ser os mesmos;
f. seletividade: deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar, evitando assim um número insuficiente ou excessivo deles;
g. cobertura: os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade;
h. não-redundância: cada ID deve ser único e não repetir informações ou dimensões de outro ID escolhido;
i. simplicidade: o indicador deve ser de fácil compreensão, definição de critérios, e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso (desproporcionais à capacidade de tratamento da informação dos responsáveis pela gestão e pela avaliação);
j. economicidade: refere-se ao custo-benefício da coleta e atualização das informações necessárias ao cálculo do indicador;
k. estabilidade: estabilidade conceitual das variáveis componentes e do próprio indicador bem como a estabilidade dos procedimentos para sua elaboração, que são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo;
l. acessibilidade: deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores;

m. tempestividade: a apuração do indicador deve estar disponível quando necessária, em tempo para a tomada de decisão; e

n. objetividade: o indicador deve ser inequívoco sobre o que está sendo medido e quais dados estão sendo usados em sua apuração. A objetividade inclui clareza sobre a definição do indicador, de forma a evitar disputa sobre seu significado, especialmente no caso de indicadores multidimensionais;

Além dessas qualidades, os indicadores devem ser claros ao especificar as seguintes dimensões de seu cálculo, se for o caso:

a. base geográfica: território ao qual se refere o indicador;

b. grupo populacional: a parcela da população a qual se refere o indicador;

c. periodicidade: frequência de cálculo do indicador; e

d. fontes de informação: origem dos dados usados para apurar o indicador.

5º passo: seleção dos indicadores.

A equipe da UAIG deve chegar a um consenso com os gestores sobre a definição de uma regra para decidir quais são os melhores indicadores e registrá-la claramente. O consenso com os gestores contribuirá para que as conclusões sejam apropriadas pelos gestores.

O número de indicadores a ser acompanhado deve ser o mínimo necessário para garantir que o progresso em direção ao resultado esperado seja suficientemente capturado, o que depende da complexidade do resultado a ser medido e da disponibilidade de recursos para monitoramento e avaliação. A incorporação dos indicadores como instrumento dessa avaliação provocará custos de gerenciamento da informação e cobranças em relação ao cumprimento das metas estabelecidas. Um número excessivo de indicadores pode provocar trabalho excessivo, com relação aos benefícios que proporciona, e aumentar a possibilidade de que os gestores não os usem para a tomada de decisão. É recomendável que os indicadores possam medir mais de um produto ou resultado, e a matriz de indicadores deve ser equilibrada.

Uma regra simples para selecionar os ID é pontuar cada um deles segundo sua aderência a alguns critérios de qualidade e escolher os mais bem pontuados. Essa forma de seleção pode ser sofisticada aumentando o número de critérios de qualidade, diferenciando-os entre critérios classificatórios e de exclusão ou atribuindo-se pesos diferenciados aos critérios (BRASIL, 2011a).

Segue o exemplo de procedimento para seleção de indicadores de desempenho utilizado pela Secretaria de Assuntos Multiculturais da Austrália (*Australian Office of Multicultural Interests*), conforme Brasil (2011a):

A cada indicador potencial foram atribuídas notas de 1 a 5 nos seguintes quesitos:

a. benefício: as melhorias potenciais decorrentes de se usar o indicador na avaliação do desempenho;

b. relevância: a importância do indicador para medir o alcance dos objetivos;

c. acessibilidade: a disponibilidade de dados para cálculo do indicador; e
d. controle: o quão direta é a relação entre as atividades do objeto de auditoria e o resultado do indicador.

Multiplicando-se as notas, obtêm-se valores entre 1 e 625 para cada indicador. Foram selecionados os indicadores que obtiveram os maiores produtos. Usando esse critério, os 27 potenciais indicadores inicialmente identificados foram reduzidos para apenas 8.

Os indicadores selecionados pela equipe da UAIG devem ser validados com os gestores, fazendo a seguinte pergunta: "Se os gestores necessitarem de resposta a esta pergunta, este indicador de desempenho fornecerá a resposta esperada?". Provavelmente será necessário revisar os indicadores várias vezes, especialmente em áreas onde não existam medições diretas nem facilidade para obtenção de informações.

6º passo: fixação de metas para os indicadores selecionados.

Os objetivos devem ter metas associadas a eles, cujo alcance é aferido pelos indicadores de desempenho. A fixação das metas cabe aos gestores e à equipe de auditoria cabe analisar sua adequação. Uma forma de fazer essa análise é aplicar o conceito de metas SMART[7], segundo o qual elas devem possuir as seguintes características:

a. específica: expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades;
b. mensurável: expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback;
c. apropriada: estar alinhada com os objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos;
d. realista: poder ser alcançada no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes. Se as metas não forem realistas, elas serão vistas como meros ideais e não terão influência prática no comportamento do pessoal. Significa que as metas devem levar em conta os objetivos da organização, o contexto econômico em que está inserida, as limitações orçamentárias, o desempenho anterior, porém sem deixar de ser desafiadora, de modo a encorajar a implementação de melhorias no sistema. Devem, portanto, ser cada vez mais ambiciosas ao longo do tempo, sem deixar de ser realistas, de maneira a incentivar que a instituição busque a otimização dos resultados, a partir dos recursos disponíveis; e
e. prazo determinado: expressar o período esperado para seu alcance.

8.5 APÊNDICE XIV – MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPENHO – Modelo 1

[7] Acrônimo das seguintes palavras em inglês: *Specific, Mesurable, Appropriate, Realistic, Time-bound*, conforme Drucker (1954).

8.6 APÊNDICE XV – MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPENHO – Modelo 2

8.7 PARA SABER MAIS

Vídeo CGU – "Adequação de indicadores econômico-financeiros como mecanismos de alerta na detecção de eventos incomuns que caracterizem riscos de fraude ou manipulação contábil". Acesso em 21/07/2020. Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/28762

Dissertação – "Indicadores econômico-financeiros como *red flags* de riscos de fraude ou manipulação contábil". Acesso em 25 jul. 2020. Disponível em:

http://ppgcont.unb.br/images/dissert_mest_009.pdf

Vídeo Sebrae – "Indicadores de desempenho: *Balanced Scorecard* (BSC) na prática". Acesso em 21/07/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=iY8vfvvvmHU

Vídeo Sebrae – "Como definir indicadores de desempenho e montar um painel BSC". Acesso em 21/07/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=hyCuH7xeUR4

Apresentação IIA – "*The Balanced Scorecard*". Acesso em 28/07/2020. Disponível em:

https://cutt.ly/FsFFU03

Trabalho de Conclusão de Curso ENAP – "Utilização de indicadores de desempenho pela Consultoria-Geral da União: desafios e perspectivas". Acesso em 22/07/2020. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1870

Curso ENAP – "Gestão da Estratégia com BSC – Fundamentos". Acesso em 14/08/2020. Disponível em:

https://www.escolavirtual.gov.br/curso/103

9 ANÁLISE SWOT

9.1 O QUE É

A palavra **SWOT** é um acrônimo formado pelas palavras inglesas ***S**trengths* (forças), ***W**eaknesses* (fraquezas), ***O**pportunities* (oportunidades) e ***T**hreats* (ameaças), designando, em português, respectivamente: forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

A análise SWOT é uma técnica desenvolvida na Harvard Business School por meio da qual são identificadas as capacidades internas e o ambiente externo que podem influenciar o atingimento dos objetivos estratégicos da organização. As forças e fraquezas consistem nas capacidades internas da unidade organizacional, enquanto o ambiente externo aponta as oportunidades e ameaças presentes (Figura 28).

Figura 28 – Elementos integrantes do diagnóstico

Fonte: Brasil (2010c).

Trata-se de uma ferramenta de gestão utilizada quando da elaboração ou revisão do planejamento estratégico, a fim de identificar problemas, aproveitar vantagens e realizar a gestão de riscos, bem como apoiar a tomada de decisão.

9.2 QUANDO SE APLICA

A análise SWOT serve como guia ao auditor sobre o objeto da auditoria e o ambiente no qual está inserida a unidade organizacional (UORG). Nos trabalhos de auditoria, a elaboração da matriz SWOT auxilia a equipe a elaborar o diagnóstico do contexto, selecionar o objeto e identificar estratégias adequadas de atuação, na medida em que propicia a identificação de forças ou fraquezas internas, bem como de oportunidades e ameaças externas do objeto da auditoria. Também pode ser aplicada na fase de execução, quando as questões de auditoria tiverem a finalidade de identificar os principais fatores, internos e externos, para realização dos objetivos estratégicos.

As principais potencialidades da análise SWOT são:

a. a possibilidade de fornecer elementos para orientar a equipe na formulação de análises e propostas de melhorias relacionadas, por exemplo, aos seguintes pontos: reavaliação de metas institucionais; identificação de outras fontes de recursos para o alcance das metas; identificação de parceiros com a competência necessária para apoiar as atividades a serem desenvolvidas; reformulação de processos de trabalho;
b. baixo custo de implementação e flexível, pode ser adaptada a qualquer unidade de análise, setor, processo;
c. possibilita a síntese das principais questões da organização; e
d. permite identificar as principais capacidades da organização, bem como as ameaças ao alcance dos objetivos, possibilitando vislumbrar, inclusive, a necessidade de revisão do planejamento estratégico e dos objetivos.

9.3 LIMITAÇÕES

Porém, existem limitações quanto ao uso dessa ferramenta, sendo os principais:

a. a compreensão insuficiente ou inadequada do objeto da SWOT pode levar a uma análise superficial e simplista;
b. o caráter subjetivo das respostas dos participantes pode distorcer o resultado. É preciso cuidado redobrado dos condutores da oficina para aferir a isenção, a liberdade nas contribuições pessoais e a responsabilidade compartilhada entre todos nas definições contidas na análise SWOT*;*
c. seu resultado pode se desatualizar rapidamente em razão de mudanças no ambiente interno e externo; e
d. se os critérios de análise não forem bem definidos, pode haver perda de foco durante sua aplicação e análise.

9.4 COMO SE APLICA

A aplicação da análise SWOT se inicia com a realização de uma análise preliminar pela unidade de auditoria interna governamental (UAIG), com base no levantamento preliminar do objeto de auditoria e da unidade analisada. A aplicação da análise estratégica subsidia a análise SWOT, na medida em que identifica os seguintes aspectos:

a. missão (o que a organização/UORG almeja?);
b. objetivos estratégicos (como chegar lá?);
c. fatores críticos que influenciam o sucesso (o que precisa ser feito com eficiência?);
d. produtos & indicadores (como medir o desempenho?); e
e. metas (como saber o que é um bom resultado?).

Feita a análise estratégica, estará facilitada a compreensão do auditor. A imprecisão ou incorreção da missão da UORG prejudica a análise SWOT, devendo ser registrado tal fato como limitação dos trabalhos de auditoria.

Em seguida, é realizada oficina com a participação da equipe responsável pelo objeto de auditoria, que tem maior conhecimento do ambiente no qual atua. A equipe da UAIG participa como facilitadora da oficina, dirigindo questões sobre variáveis não abordadas pelos participantes, esclarecendo dúvidas e mantendo o foco das discussões, utilizando a análise SWOT preliminar como um guia, mas sempre com o cuidado de não influenciar os participantes. A análise preliminar feita pela UAIG servirá como um guia na condução da oficina e minimizará o risco de que seja realizada uma análise superficial e simplista, com cuidado para que não sejam influenciadas as respostas dos participantes.

Caso não seja possível realizar uma oficina, poderão ser realizadas entrevistas para coletar as informações necessárias, validando posteriormente com os gestores.

Para a realização da Oficina devem-se seguir os seguintes passos:

1º passo: em uma grande folha em branco afixada em quadro ou na parede da sala onde se realiza a oficina, desenhar duas colunas denominadas “Ambiente Interno e Ambiente Externo”;

2º passo: na coluna ambiente interno, abrir duas caixas denominadas “Forças” e “Fraquezas”;

3º passo: na coluna ambiente externo, abrir duas caixas denominadas “Oportunidades” e “Ameaças”;

4º passo: um integrante da equipe de auditoria deve iniciar a sessão pedindo que os participantes apresentem os pontos que consideram importantes para o preenchimento do quadro, utilizando um bloco de folhas autocolantes para escrever a opinião dos participantes – utilize uma técnica cognitiva, como o *brainstorming*, que auxilia a coleta de elevado número de ideias ou soluções.

5º passo: na caixa “Forças”, aplicar as folhas autocolantes correspondentes aos pontos fortes do objeto da auditoria, que são as características positivas internas que uma organização pode explorar para atingir suas metas;

6º passo: na caixa “Fraquezas”, aplicar as folhas autocolantes com as características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho da organização;

7º passo: na caixa "Oportunidades", aplicar as folhas autocolantes que registram as características do ambiente externo com potencial para ajudar a organização a atingir ou exceder as metas planejadas, atentando para os fatores do micro/macro ambiente;

8º passo: na caixa "Ameaças", aplicar as folhas autocolantes que correspondem às características do ambiente externo que podem impedir o alcance das metas planejadas, atentando para os fatores do micro/macro ambiente. As informações externas sobre oportunidades e ameaças podem se inserir em contextos variados (econômico, demográfico, político, cultural, tecnológico, legal, ecológico e social) e podem também ser obtidas de diversas fontes, entre elas: entrevistas com os usuários, relatórios de atividades, revistas especializadas etc.; e

9º passo: analisar a situação com os participantes, classificando as oportunidades e ameaças, segundo o seu impacto para o objeto de auditoria; identificando a correlação entre pontos fortes e fracos com as oportunidades e ameaças. Assim, por exemplo, a existência de uma oportunidade sem que a unidade tenha forças que possibilitem aproveitá-las pode transformar essa oportunidade em uma ameaça, ou um ponto negativo pode ser transformado em positivo. A análise pode favorecer outras correlações e *insights* por meio do cruzamento dos quatro elementos que compõe a SWOT. Assim, podem ser identificadas possibilidades de aproveitar ao máximo as oportunidades e os pontos fortes com o objetivo de minimizar o impacto das ameaças e neutralizar os pontos fracos.

Ao final da análise, para assegurar que a situação foi compreendida, a UAIG deverá responder a quatro perguntas:

a. A UORG possui os recursos e a capacidade necessários para tirar vantagem das oportunidades e neutralizar as ameaças?
b. Quais organizações já possuem os recursos e competências necessários ao atingimento dos objetivos estratégicos da UORG analisada, a fim de que seja realizado *benchmarking*?
c. Qual o custo de aquisição dos recursos ou capacidades especiais?
d. A UORG está organizada de modo a tirar proveito total de seus recursos e suas capacidades: sistema de controles internos, estrutura formal de comunicação, tecnologia adequada e gestão do conhecimento?

Pode ser aplicada uma técnica complementar para aprofundar a análise das situações identificadas, conforme o objetivo da aplicação da ferramenta SWOT. Assim, caso seja aplicada na fase de planejamento da auditoria, pode-se aplicar o Diagrama de Verificação de Risco (DVR), a fim de definir o problema e as questões de auditoria. Por meio do DVR identifica-se o impacto e a probabilidade de ocorrência dos riscos identificados no contexto dos controles existentes, enumerando assim as prioridades.

Após a consolidação das informações obtidas na oficina, a equipe deve agendar com os gestores responsáveis pelo objeto da auditoria e de nível hierárquico mais alto uma reunião para validar a análise registrada.

9.4.1 Diagrama de Verificação de Risco (DVR)

O DVR é considerado uma simplificação da Matriz de Probabilidade e Impacto de Risco. É aplicado a partir das informações obtidas na matriz SWOT, com a finalidade de auxiliar a definição do encaminhamento do trabalho de auditoria e indicar possíveis achados. Para elaborar o Diagrama de Verificação de Risco, devem ser identificados os possíveis danos ou efeitos que cada uma das fraquezas e ameaças apontadas na SWOT pode gerar para o alcance dos objetivos do objeto de auditoria. Tais efeitos devem ser analisados detalhadamente e registrados no diagrama. Por meio do DVR será possível:

a. identificar riscos que irão afetar o desempenho do objeto da auditoria;
b. auxiliar a formulação do problema e das questões de auditoria;
c. identificar áreas de risco do objeto da auditoria que poderão ser investigadas com profundidade; e
d. sistematizar e estruturar informações relevantes sobre o ambiente de análise.

9.4.2 Como evitar distorções nos resultados da SWOT

Alguns cuidados devem ser tomados pela equipe da UAIG, a fim de reduzir o risco de que os resultados da SWOT sejam distorcidos.

Primeiramente, a equipe da UAIG deve esclarecer para os participantes o que é considerado força, fraqueza, oportunidade e ameaça, e, se for o caso, auxiliá-los a classificar as informações levantadas, mas atentando-se para que não haja direcionamento.

Além disso, os facilitadores também devem se atentar para que as informações levantadas sejam baseadas em experiências e critérios objetivos, e não apenas em percepções e sentimentos, sob pena de que o resultado seja distorcido.

Por fim, durante a análise das informações, devem ser identificadas e priorizadas aquelas mais relevantes e recorrentes, a fim de reduzir o risco de que o resultado seja distorcido por uma resposta enviesada por uma situação ou interesse específico, ou pela opinião de um único participante que não é compartilhada pelos demais.

9.5 APÊNDICE XVI – MATRIZ SWOT

9.6 PARA SABER MAIS

Vídeo – "Visão Geral – SWOT". Acesso em 26/05/2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/imprensa/tv-tcu/visao-geral-swot.htm

Publicação – "Como conduzir a análise SWOT". Acesso em 26/05/2020. Disponível em:

https://tkographix.com/how-to-conduct-a-swot-audit/

Publicação – "Sugestões de tópicos a considerar na execução na análise SWOT". Acesso em 26/05/2020. Disponível em:

https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/controle-interno/normatizacao/guia-plano-estrategico-da-auditoria-interna-iia/@@download/arquivo

Publicação – "Uso da matriz GUT para classificar e priorizar as informações levantadas na SWOT". Acesso em 26/05/2020. Disponível em:

https://ferramentasdaqualidade.org/matriz-gut-matriz-de-priorizacao/

Publicação – "Erros mais comuns na aplicação da SWOT". Acesso em 26/05/2020. Disponíveis em:

https://theunagi.wordpress.com/2010/09/19/erros-analise-swot/

https://ninocarvalho.com/blog/swot-erros-comuns-que-voce-provavelmente-esta-cometendo/

Publicação – "Perspectivas de Análise da Matriz SWOT: forças podem se tornar ameaças". Acesso em 26/05/2020. Disponíveis em:

https://hbr.org/2019/08/are-your-companys-strengths-really-weaknesses

Publicação – "Uso de outros *frameworks* ou ferramentas para análise das informações levantadas na SWOT". Acesso em 26/05/2020. Disponíveis em:

https://www.london.edu/-/media/files/publications/bsr/bringing-swot-into-focus.pdf?la=en

https://hbr.org/2007/03/from-swot-to-tows-answering-a-readers-strategy-question

http://www.dep.ufscar.br/pesquisas/gestaocompetitiva/arquivos/guiaferramentas.pdf

http://www.profiap.org.br/profiap/tcfs-dissertacoes-1/unir/2016/116_unir_2016_robnei-roni-stefanes.pdf

https://medium.com/@daviparola/entendendo-o-modelo-cynefin-d%C3%A1-pra-usar-em-qualquer-empresa-inclusive-na-caixa-446ac095ffff

10. ANÁLISE RECI

10.1 O QUE É

A análise RECI é uma ferramenta que ajuda a identificar funções e atribuições em um processo. Essa ferramenta é utilizada, em regra, para identificar quem é responsável (R) pelas atividades desenvolvidas, quem as executa (E), quem é consultado (C) e quem é informado (I), seja no âmbito limitado de uma equipe de trabalho, seja em relação a um órgão, entidade ou programa.

As iniciais RECI possuem o seguinte significado:

- ✓ R: quem detém a responsabilidade final de decisão, com poder de veto;
- ✓ E: aquele que é encarregado de desenvolver a atividade, ou o responsável pela implementação;
- ✓ C: quem é consultado, ou seja, aquele que deve se manifestar antes das decisões ou ações serem implementadas; e
- ✓ I: aquele que deve ser informado depois da decisão ou ação ser implementada.

Em sua formulação original, as dimensões da matriz RECI podem ser insuficientes para descrever um fluxo. Dessa forma, dependendo do objetivo da auditoria, considerando a estrutura regimental da entidade a ser examinada e as atividades previstas nos processos, pode ser necessária a inclusão (ou exclusão) de outras atribuições.

Assim, é possível atribuir novas funções e adaptações à matriz RECI original, excluindo ou incluindo responsabilidades, como por exemplo:

- ✓ S (Substituto): trata-se do profissional que substituirá o responsável pela tarefa caso ocorra algum imprevisto;
- ✓ N (iNformante): as pessoas assinaladas com a letra “I” devem ser informadas sobre entregas e atividades que impactam diretamente sobre seu cotidiano ou sobre tarefas que são de seus interesses. No entanto, há aquelas que precisam apenas ser notificadas sobre a conclusão de uma atividade;
- ✓ E: quem Executa;
- ✓ A: quem Aprova;
- ✓ P: quem recebe para Providências;
- ✓ S: quem Supervisiona; e
- ✓ F: quem Fiscaliza.

Contudo, a matriz RECI deve retratar de forma clara as atividades e responsabilidades do processo analisado, e a inclusão de várias novas atribuições e diversas letras poderá dificultar a visualização das responsabilidades. No caso da diminuição da quantidade de atribuições deve ser observado se a matriz abrange todos os aspectos que serão verificados no trabalho de auditoria.

Seja qual for o caso, deve-se avaliar sempre se as alterações ao modelo original são, de fato, necessárias.

10.2 QUANDO SE APLICA

Quando empregada como ferramenta complementar de diagnóstico, pode servir para confirmar problemas identificados inicialmente com outras técnicas de análise. Por exemplo, se o mapa de processo revelou pontos de ambiguidade nas estruturas de controle, a análise RECI pode ser empregada para identificar a extensão do problema.

10.3 POTENCIALIDADES

As principais potencialidades desta técnica de auditoria são:

a. aumentar a produtividade por meio da definição clara de responsabilidades;
b. reduzir a necessidade de se refazer tarefas;
c. eliminar a superposição de atribuições e o trabalho redundante, liberando recursos e aumentando a capacidade de trabalho;
d. tornar as estruturas organizacionais mais enxutas, reduzindo níveis organizacionais desnecessários;
e. definir uma nova estrutura organizacional; e
f. compreender o impacto político e psicológico de mudanças na estrutura organizacional.

10.4 COMO SE APLICA

A matriz RECI em uma auditoria de desempenho é elaborada por meio de workshops envolvendo o pessoal da instituição auditada que, sob a orientação da equipe de auditoria, vai definindo, passo a passo, cada uma das dimensões da matriz. Os passos a serem seguidos, basicamente, são os seguintes:

1º passo: identificar as principais atividades e decisões na área em estudo.

Realize entrevistas e workshops com o pessoal do órgão auditado. Caso isso não seja possível, esse passo pode ser realizado pela UAIG por meio da análise de normativos da UORG sobre a área em estudo como, por exemplo, o Regimento Interno.

Selecione somente as principais atividades/decisões:

a. procure ser conciso, evite longas descrições;
b. lembre-se de que estamos tratando de papéis e responsabilidades, não de pessoas;
c. evite generalidades do tipo “participar de reuniões”; e
d. utilize verbos de ação. Ex: monitorar, aprovar, executar, redigir, examinar etc.

Relacione as principais atividades e decisões na 1ª coluna à esquerda da matriz RECI.

2º passo: identificar os principais agentes / órgãos envolvidos em cada atividade.

Registre cada um na 1ª linha da matriz RECI.

Realize entrevistas e workshops com o pessoal do órgão auditado. Caso isso não seja possível, esse passo pode ser realizado pela UAIG por meio da análise de normativos da UORG sobre a área em estudo como, por exemplo, o Regimento Interno.

3º passo: atribuir as iniciais RECI para montar a matriz.

Trabalhe com o auditado. Selecione uma amostra do pessoal do órgão ou programa auditado que conheça as atividades listadas e represente cada um dos agentes ou órgãos identificados na matriz.

A partir das informações obtidas junto ao pessoal do órgão, identifique as responsabilidades de cada agente ou órgão em relação a cada atividade e atribua as iniciais RECI, ou outras iniciais se for o caso, conforme tratado no item 1.1 acima. Isso pode ser feito pessoalmente por meio de um workshop, ou por telefone:

a. se a RECI estiver sendo utilizada isoladamente, deve-se realizar uma reunião ou workshop; ou
b. se a RECI estiver sendo utilizada para confirmar achados identificados por outra técnica e o tempo for escasso, uma entrevista por telefone é adequada.

Somente o pessoal do órgão deve indicar que iniciais RECI devem ser atribuídas em cada caso - a matriz não refletirá a realidade se a equipe de auditoria influenciar nesse processo.

Não despreze qualquer inicial RECI atribuída pelo pessoal do órgão. O objetivo do processo é revelar ambiguidades e identificar aspectos confusos.

Não há respostas certas e nenhuma avaliação deve ser feita até que a matriz RECI esteja completa.

O processo de elaboração da matriz deve levar a equipe a refletir sobre novos papéis e responsabilidades.

4º passo: rever a matriz RECI a partir de dois tipos de análise, horizontal e vertical.

Na análise horizontal, examine cada atividade e verifique os seguintes aspectos:

a. as oportunidades de aperfeiçoamento;
b. ausência de “R” (responsável): nenhum agente é responsável pela atividade. Toda atividade deve ter um responsável ou não será implementada;
c. ausência de “E” (executor): nenhum agente tem a atribuição de executar tal atividade, logo, ela não será realizada porque nenhum recurso lhe foi alocado;
d. muitos “Cs”: será necessário consultar tantos agentes? Somente as consultas que contribuem para o desenvolvimento da atividade devem ser mantidas; e

e. muitos “Is”: será necessário informar a tantos agentes sobre a atividade? Mantenha apenas aqueles que realmente necessitam ser informados sobre a atividade.

Na análise vertical, verificar:

a. as responsabilidades de cada agente e identifique as oportunidades de aperfeiçoamento;
b. muitos “Rs”: esse agente é capaz de assumir tantas responsabilidades? Algumas não poderiam ser delegadas?
c. muitos “Es”: esse agente deve executar tantas atividades?
d. ausência de “Rs” ou “Es”: esse agente pode ser excluído uma vez que não é responsável ou executor de nenhuma atividade?
e. as pessoas que atualmente ocupam essas posições possuem habilidades adequadas para desempenhar as competências que lhes são atribuídas?

5º passo: desenvolver nova matriz RECI, observando as seguintes diretrizes.

Quando estiver atribuindo novas responsabilidades para os agentes, siga a seguinte orientação:

a. atribua os papéis de “R” e “E” aos agentes que se encontram mais próximos às atividades ou que detenham maior conhecimento a respeito;
b. só deve haver um responsável para cada atividade;
c. reduza o número de “Cs”, “Is”, verificações e autorizações para cada atividade nem sempre agregam valor; e
d. certifique-se de que a solução proposta está de acordo com a cultura organizacional.

6º passo: redefinir comunicação, novos papéis e responsabilidades.

Faça entrevistas e workshops com os gestores envolvidos para discutir as mudanças de papéis e responsabilidades propostas na nova matriz.

7º passo: elaborar a versão definitiva da matriz.

Confirme com os gestores as suas novas atribuições. Sempre que necessário, reavalie essas atribuições.

Figura 29 – Passos para a elaboração da Matriz RECI

Fonte: Brasil (2001b).

10.5 APÊNDICE XVII – MATRIZ RECI

10.6 PARA SABER MAIS

Vídeo – "Matriz RACI como fazer na prática". Acesso em 21/05/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=JBhwjDCsYcw

Vídeo – "Definição de papéis e responsabilidades RACI". Acesso em 21/05/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=p1TA7o4ZW5U

Vídeo – "Matriz RACI na prática. Com análise vertical e horizontal". Acesso em 21/05/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=dxEjG1fYKZI

Curso ENAP – "Dominando a Gestão de Projetos". Ver tópico "Matriz de Responsabilidade". Acesso em 21/05/2020. Disponível em:

https://suap.enap.gov.br/portal/curso/328/

Curso ENAP – “Oficina de Revisitação do Mapeamento de Processos”. Ver tópico “Documentos contendo a matriz de responsabilidades”. Acesso em 21/05/2020. Disponível em:

https://suap.enap.gov.br/portal/curso/323/

Modelos de Matrizes RECI: “Matriz de responsabilidades: saiba tudo sobre essa ferramenta de gestão”. Acesso em 21/05/2020. Disponível em:

https://robsoncamargo.com.br/blog/Matriz-de-responsabilidades-no-gerenciamento-de-projetos-saiba-tudo

11 TÉCNICAS DE ANÁLISE DE PROBLEMAS

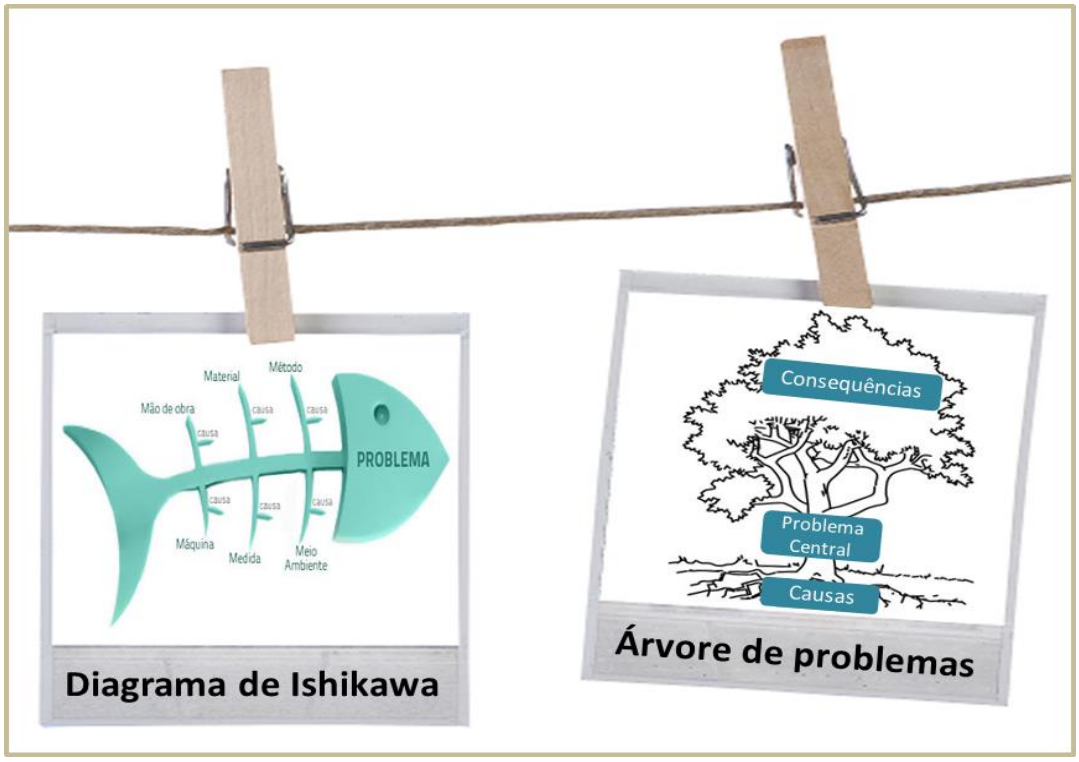
11.1 O QUE SÃO

As técnicas de análise de problemas são ferramentas que auxiliam o estudo de problemas em profundidade e de forma estruturada, fornecendo subsídios para a identificação de suas causas, consequências e inter-relações, assim como possíveis soluções.

A Norma Brasileira – *International Organization for Standardization* em conjunto com a *International Electrotechnical Commission (IEC)* 31010:2012, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012) dá suporte à ABNT NBR ISO 31000:2018, orientando sobre a seleção e aplicação de técnicas para a avaliação de riscos, e inclui algumas técnicas de análise de problemas entre as ferramentas para a realização da análise dos riscos previamente identificados. O Guia PMBOK apresenta as ferramentas que realizam a análise de causa e efeito de problemas, como técnicas de apoio à tomada de decisões.

As técnicas de análise de problemas são ferramentas de suporte à gestão que também podem ser utilizadas nos trabalhos de auditoria. Existem diversas técnicas de análise de problemas, sendo que as mais utilizadas em auditorias são o Diagrama de Ishikawa e a Árvore de Problemas. O Diagrama de Ishikawa será abordado mais detalhadamente no tópico seguinte deste Manual.

Figura 30 – Representação gráfica das duas principais técnicas de análise de problemas



Fonte: Brasil (2013b).

É importante destacar que o problema não se confunde com o risco, embora esteja ligado a ele. O risco consiste na possibilidade de ocorrência de um evento que tem impacto nos objetivos de um projeto, programa ou da organização, enquanto o problema é a materialização do risco. No universo gerencial, a palavra "problema" recebe diferentes conceituações. Problema pode ser definido como "um evento, fato ou resultado indesejável de um trabalho" ou ainda representa "qualquer situação que incomoda e que precisa ser mudada, a partir de critérios estabelecidos" (SILVA, 1996, p. 209-210). Alternativamente, problema é "(...) a diferença (*gap*) entre o padrão ou objetivo e a situação atual. Assim sendo, só pode haver um problema se existe algum padrão ou objetivo para que possa ser feita a comparação" (TANIYAMA,1997 *apud* TERNER, 2008). Essa última definição é semelhante ao modelo conceitual usado em auditorias, que define o achado como a diferença entre o padrão e a situação encontrada.

A partir da década de 1950, começou a surgir uma série de abordagens gerenciais para análise e solução de problemas, impulsionadas pelas teorias de qualidade, em especial, a teoria do Controle de Qualidade Total (*Total Quality Control* - TQC).

Segundo Perpétuo e Teixeira (2001, apud TERNER, 2008), todos estes métodos têm em comum que ao estruturar um problema o que se procura é representar uma situação para, então, entendê-la e, se for o caso, fazer algum tipo de intervenção tendo como referência um objetivo ou uma meta. Uma metodologia de análise e solução de problema deve ser vista como uma ferramenta gerencial para pensar e auxiliar no processo decisório.

A identificação das causas é primordial, na medida em que permite a proposição de soluções direcionadas para a sua neutralização, evitando, assim, que o problema se perpetue. As ferramentas apresentadas neste documento técnico permitem a organização das ideias e a estruturação do problema central e de suas causas. Além disso, as técnicas de análise de problemas permitem a visualização das relações de causalidade, ou seja, é possível verificar que a causa "x" é responsável pela causa "z", que gera a causa "y", que leva ao problema identificado.

11.2 QUANDO SE APLICA

Ferramentas de gestão de qualidade são técnicas utilizadas para aprimorar os produtos, processos, sistemas e projetos, para melhorar a qualidade e prevenir eventuais problemas futuros. Além disso, permitem a análise da ineficácia e dos aspectos negativos de um produto ou processo em questão, por meio das técnicas de análise de problemas.

Essas técnicas são usadas para facilitar a compreensão do conjunto de fatores que possam estar dificultando ou impedindo o alcance dos objetivos definidos para políticas, programas ou órgãos públicos auditados. A partir dessa compreensão, a equipe pode definir o escopo dos trabalhos, assim como pode desenhar estratégicas metodológicas para obter evidências que

reforcem as constatações da auditoria. Dessa forma, podem ser muito úteis para auxiliar as equipes de auditoria a compreenderem o objeto auditado e a definir o foco do trabalho.

As técnicas de análise de problemas podem ser utilizadas na fase de levantamento e análise do contexto para identificar objetos e instrumentos para futuras fiscalizações, bem como avaliar a viabilidade de realização de auditorias (BRASIL, 2013b, p. 11). Na fase de levantamento, geralmente, aplica-se somente a primeira parte do método de análise e solução de problemas porque o objetivo é entender o órgão, programa ou política pública objeto de estudo e seu contexto visando focar o trabalho.

Além disso, as técnicas de análises de problemas são aplicadas na etapa de planejamento da auditoria. Nessa fase, a equipe realiza a análise preliminar do objeto de auditoria, com o objetivo de obter os conhecimentos necessários para a sua compreensão, bem como do ambiente organizacional em que ele está inserido (BRASIL, 2011b, § 89). Assim, o principal requisito para a aplicação de uma das técnicas de análise de problema é a realização da análise preliminar do objeto de auditoria.

Podem ser utilizadas, ainda, durante a análise dos achados de auditoria, com o objetivo de formular as propostas de encaminhamento com foco na solução dos problemas identificados, que constarão da comunicação dos resultados de auditoria.

11.3 LIMITAÇÕES

A principal limitação no uso de ferramentas de análise de problemas se refere ao fato de que no mundo real a relação de causalidade nem sempre é tão simples, ou seja, não é uma relação linear em que a causa “x” é responsável pela causa “z”, que gera a causa “y”, que leva ao problema identificado. As variáveis podem interagir mutuamente e podem ser influenciadas por outras não identificadas pela equipe de auditoria. Portanto, os modelos construídos devem ser entendidos como uma tradução simplificada da realidade, servindo para facilitar o entendimento do problema que se almeja enfrentar (DOWD; TOWN, 2002, tradução feita do original pela equipe do TCU).

11.4 COMO SE APLICA

A definição do problema somente é feita após a equipe estudar o tema da auditoria em profundidade, isto é, após a análise preliminar do objeto. Para isso, a equipe deve buscar informações de diversas naturezas e fontes. Não é possível iniciar a fase de planejamento pela aplicação da técnica de análise de problema, exceto se a auditoria foi precedida de um levantamento suficientemente detalhado de modo a problematizar o objeto de auditoria. Mesmo quando a realização da auditoria é requisitada e o objetivo já é definido de início, a equipe não pode prescindir de realizar o exame preliminar do objeto para que o problema de auditoria seja compreendido e adequadamente delimitado.

Normalmente, as primeiras informações sobre o objeto de auditoria são obtidas por meio da revisão da literatura. A equipe de auditoria precisa dedicar tempo considerável para a leitura da legislação pertinente, normativos, documentos técnicos, trabalhos anteriores de avaliação, livros, artigos científicos, reportagens, acórdãos do TCU e outros. A revisão da literatura permite à equipe ter mais familiaridade com o objeto da auditoria e identificar, de forma preliminar, os possíveis problemas e suas causas.

Outra forma usada para obter informações que serão usadas para a análise de problema são as entrevistas com os gestores dos órgãos auditados, com especialistas sobre o tema e com outros *stakeholders*, como associações de usuários. As entrevistas com estes atores são importantes para esclarecer dúvidas, aprofundar o conhecimento e auxiliar na focalização do trabalho. Para tanto, é importante que os roteiros de entrevista sejam preparados com perguntas destinadas a evidenciar causas dos possíveis problemas a serem investigados.

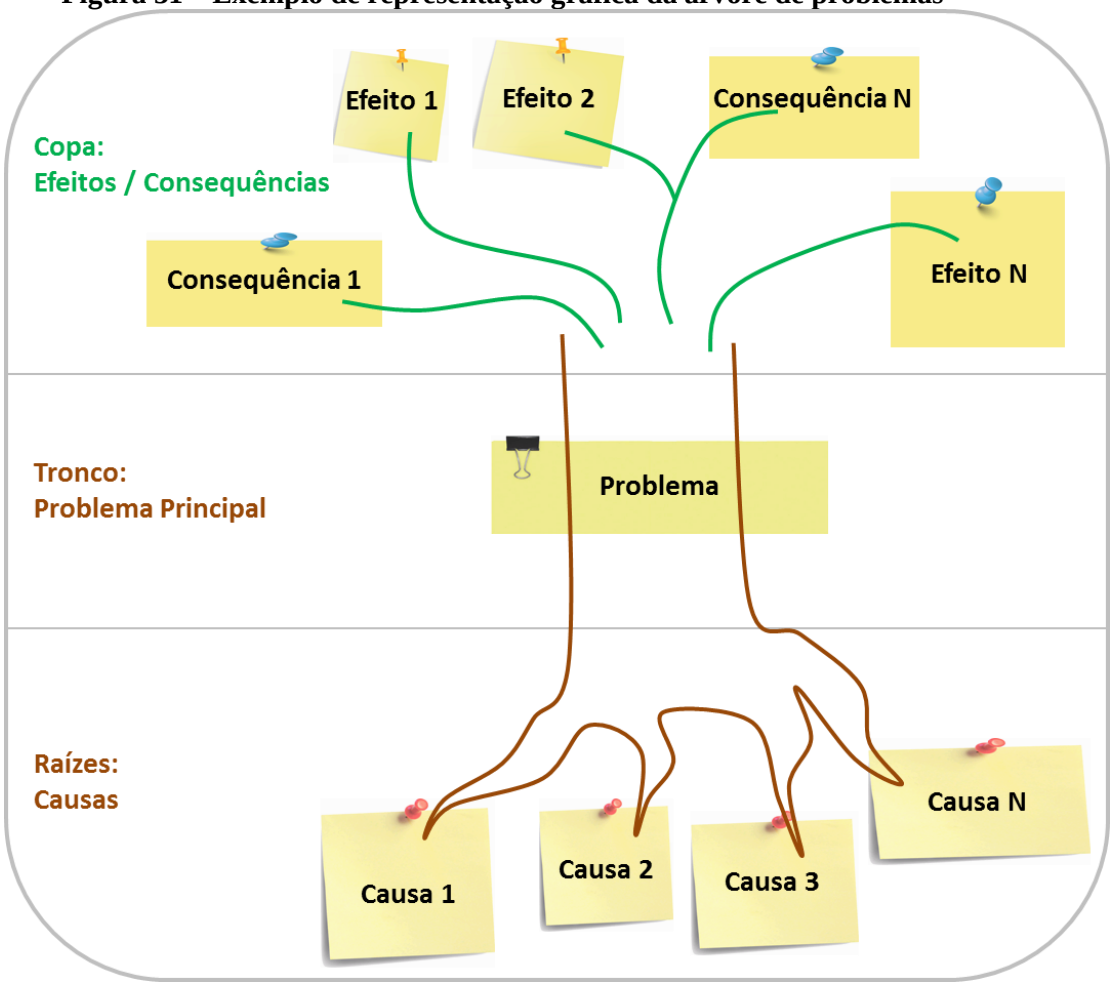
Nos tópicos seguintes serão abordadas algumas técnicas e ferramentas que podem auxiliar a análise de problemas.

11.4.1 Árvore de Problemas

A árvore de problemas é uma técnica participativa que auxilia no desenvolvimento de ideias criativas para identificar o problema e organizar a informação coletada, gerando um modelo de relações causais que o explicam.

Esta técnica facilita a identificação e a organização das causas e das consequências ou efeitos de um problema central (COHEN; MARTINEZ, 2004, p.114, tradução feita pela equipe do TCU). O problema central é o tronco da árvore, as raízes são as causas e a copa são os efeitos. A lógica é que cada problema é consequência do que está posicionado abaixo dele e, por sua vez, é causa dos que estão acima, refletindo, assim, a inter-relação entre causas e efeitos (COHEN; MARTINEZ, 2004, p.114, tradução feita pela equipe do TCU).

Figura 31 – Exemplo de representação gráfica da árvore de problemas



Fonte: Elaboração própria, baseado em Brasil (2013b).

No serviço público federal brasileiro, a árvore de problemas foi difundida em associação com o Modelo Lógico, metodologia utilizada pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, desde 2007, para aperfeiçoar o desenho de programas do Plano Plurianual (PPA). A árvore de problemas é utilizada no Modelo Lógico para a explicitação do problema que determinada ação governamental irá atacar. São definidos o problema central, suas causas e consequências. Para garantir que o problema central cesse é preciso que a ação governamental seja orientada para combater as causas críticas, que são aquelas que produzem um maior efeito na situação negativa estudada (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

A árvore de problemas permite a visualização das causas e das consequências de um problema em uma mesma estrutura. Ou seja, possibilita que se tenha uma visão do todo. A leitura do diagrama, que deve ser realizada de baixo para cima, permite um encadeamento lógico das causas raízes, que vão gerando outras causas, que, por fim, influenciam a ocorrência do problema central. Este, por sua vez, produz efeitos negativos imediatos, que ocasionam outros efeitos e assim sucessivamente.

Outro aspecto positivo da utilização da Árvore de Problemas é que a ferramenta demonstra que o cerne de qualquer problema, mesmo os mais complexos, reside em um conjunto restrito de

causas. A árvore dá visibilidade a uma conhecida teoria intitulada de Lei de Pareto, também conhecida como o princípio 20-80, segundo o qual 20% das causas são responsáveis por 80% das consequências observadas (FAO, 2004).

Seguem os passos para a elaboração da árvore de problemas:

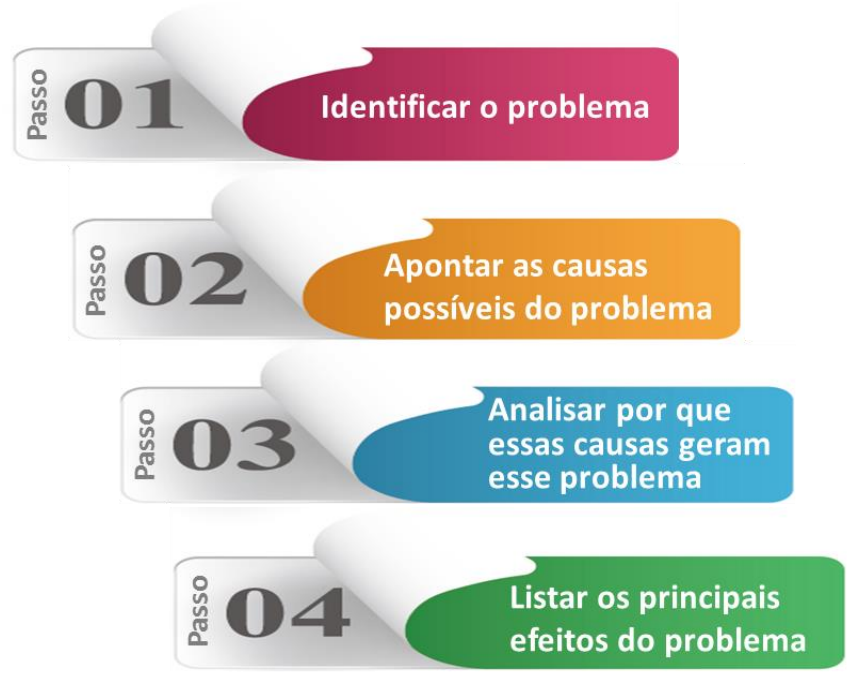
1º passo: identificar o problema, de forma que essa identificação não signifique apontar algo que esteja faltando na situação-alvo/na população-alvo – isso poderia fazer com que a solução para o problema fosse definida como o fornecimento do que está faltando, o que pode não ser a melhor solução possível;

2º passo: apontar as causas possíveis do problema, o que pode ser feito por meio de tempestade de ideias ou com a pergunta: o que está causando esse problema?

3º passo: analisar por que essas causas geram esse problema, de modo que as respostas a essa questão podem trazer as subcausas do problema ("causas das causas do problema"); e

4º passo: listar os principais efeitos diretos e indiretos do problema.

Figura 32 – Representação do passo a passo da árvore de problemas



Fonte: Elaboração própria, baseado em Brasil (2013b).

A técnica Árvore de Problemas possui algumas limitações:

a. elas dependem dos atores envolvidos no processo de explicação/estruturação do problema e do conhecimento disponível;
b. deve-se validar a explicação causal construída na árvore de problemas. Para isso, deve-se analisar se há estudos e evidências que mostram a relação causa-problema,

verificando se de fato são essas causas que geram o problema (revisão sistemática e meta-análise);

c. as hipóteses explicativas precisam ser testadas em sua consistência lógica e base empírica;
d. a árvore de problemas identifica múltiplas causas e é preciso selecionar sobre quais causas agir por meio de algum método de priorização; e
e. também é preciso analisar a conveniência e a capacidade para agir sobre as causas identificadas.

11.4.2 CYNEFIN *Framework*

A ideia central do CYNEFIN *Framework* é oferecer aos tomadores de decisão uma melhor compreensão do ambiente organizacional ao qual pertencem, o que auxilia a escolha de ferramentas e abordagens mais apropriadas a cada contexto e, assim, assim, a tomada de decisões mais adequadas.

Figura 33 – Representação gráfica do modelo CYNEFIN

Fonte: Elaboração própria, com base em Snowden e Boone (2007).

Conforme observado na figura acima, o modelo oferece cinco contextos (ou domínios) para tomada de decisão: claro (que já foi chamado de "simples" e "óbvio"), complicado, complexo, caótico e, no centro, desordem. Ao analisar um problema é necessário identificar qual o domínio em que ele se situa, a fim de definir o tipo de solução mais adequado. Um problema pode migrar de um contexto para outro, conforme sejam adotadas soluções adequadas (por exemplo, um problema complexo se torna claro) ou inadequadas (por exemplo, um problema óbvio pode se tornar caótico).

Nos contextos denominados de ordenados (claro e complicado), é possível identificar as causas e efeitos dos eventos que ali ocorrem.

Um problema no domínio "claro" possui uma solução conhecida e testada e podem ser resolvidos por meio da aplicação das melhores práticas.

Já o domínio "complicado" possui várias soluções, sendo necessário um aprofundamento para analisar qual delas se aplica ao caso específico. Por isso, a solução de problemas desse contexto pode vir de pessoas com experiência no tema.

Nos contextos chamados de não ordenados (complexo e caótico), a relação entre causa e efeito não é aparentemente visível, sendo necessário seguir um caminho baseado na intuição e em padrões e metodologias ancorados em tentativa, erro e aprendizado.

Os problemas do domínio "complexo" possuem causas conhecidas, mas os efeitos das soluções escolhidas só são percebidos ao longo do caminho. Assim, a solução decorre da experimentação e da rápida resposta a mudanças, a fim de observar os processos de causa e efeito naquela situação específica.

No domínio "caótico" a relação entre causa e efeito muda o tempo todo e é impossível estabelecer padrões. É preciso agir rapidamente e tentar sair da situação caótica o mais rápido possível.

No espaço denominado "desordem" não se sabe ou não há consenso sobre o tipo de contexto predominante. Problemas localizados nesse domínio devem ser reavaliados para classificá-los entre os demais contextos, a fim de identificar a melhor solução.

11.4.3 Método de Análise e Solução de Problemas (MASP)

No Brasil, uma técnica de análise de problemas muito difundida ficou conhecida como Método de Análise e Solução de Problemas (MASP), que tem como foco a identificação dos problemas, suas causas e, posteriormente, a elaboração de ações corretivas e preventivas para eliminar ou minimizar os problemas detectados (PENTEADO et al., 2007).

O MASP é frequentemente associado ao método *Plan Do Check Action* (PDCA). Na fase *plan*, que se refere ao planejamento, o problema é identificado, são colhidos dados e informações para caracterizá-lo, as causas fundamentais são levantadas e é estabelecido um plano de ação para

combater as causas identificadas. Na fase *do*, fazer, coloca-se o plano de ação em execução e na fase *check*, checar, verifica-se se a solução implantada surtiu o efeito desejado, ou seja, eliminou as causas fundamentais. Na fase *action*, ação, é realizada a padronização dos novos procedimentos para que o problema não volte a ocorrer (HOSKEN, 2005).

É preciso ressaltar que a tarefa mais importante de todo o processo descrito acima é a identificação do problema. Quando este é corretamente escolhido, 50% dele já está resolvido (HOSKEN, 2005).

11.4.4 Ferramentas de apoio à análise de problemas

Existem outras ferramentas de gestão que podem ser utilizadas para orientar, facilitar ou complementar a análise de problemas: as técnicas de *Brainstorming*, Cinco Porquês e Método de Priorização - Matriz GUT.

Brainstorming

O *brainstorming*, ou tempestade de ideias, é um processo desenvolvido em grupo em que os participantes externam ideias de forma livre, sem críticas, no menor espaço de tempo possível, com o objetivo de obter uma lista de opiniões sobre o assunto abordado (JUNIOR et. al., 2008).

A utilização do *brainstorming* é comum em auditorias. Também auxilia o desenvolvimento de outras técnicas, como a análise SWOT e a análise *takeholder*. Pode ser utilizada, ainda, como técnica complementar às ferramentas de análise de problemas apresentadas, subsidiando a definição do problema central e para a identificação das causas.

Cinco Porquês

A técnica dos Cinco Porquês, também conhecida como "*why-why*", é utilizada para identificar as causas-raiz de um problema. Teve origem na década de 1950, na empresa Toyota, que desenvolveu uma série de técnicas e metodologias de trabalho com o objetivo de aumentar o nível de produção, utilizando menos recursos. Esse conjunto de técnicas ficou conhecido como Sistema Toyota de Produção e foi fundamental para a sobrevivência da organização que enfrentava a escassez de recursos no Japão do pós-guerra (DOMENECH, 2009).

A aplicação da técnica é muito simples. Partindo-se do problema central, é preciso realizar cinco perguntas, que se iniciam com a expressão "por que", com o objetivo de identificar as causas do problema estudado. Assim, o problema é desmembrado em suas causas mais imediatas, que também serão questionadas e assim sucessivamente. O processo continua até atingir o nível raiz, que não pode mais ser desmembrado em nenhuma outra causa (SCARTEZINI, 2009).

Método de Priorização - Matriz GUT

A Matriz GUT é um método que permite escolher aqueles que merecem ter seu tratamento priorizado. A sigla GUT representa a abreviatura dos fatores avaliativos: gravidade, urgência e tendência.

A Matriz GUT começou a ser difundida a partir da década de 1950 por William Edwards Deming, nas indústrias do Japão e dos Estados Unidos, juntamente com outras ferramentas de gestão da qualidade e o ciclo PDCA.

A técnica pode ser útil em auditorias para hierarquizar problemas, causas ou grupos de causas, com o objetivo de identificar as mais relevantes e as que geram maior impacto no problema estudado para que sejam atacadas de forma prioritária.

Cada problema deve ser analisado conforme os três fatores avaliativos e devem ser atribuídas notas de 1 a 5, de acordo com as definições dos fatores G, U e T.

Figura 34 – Ferramentas de apoio à análise de problemas

	Brainstorming	Os participantes externam ideias de forma livre, sem críticas.
	Cinco Porquês	Partindo-se do problema central, é preciso realizar cinco perguntas, que se iniciam com a expressão “por quê”.
G • Gravidade U • Urgência T • Tendência	**Matriz GUT**	Cada problema deve ser analisado conforme os três fatores avaliativos e devem ser atribuídas notas de 1 a 5, de acordo com as definições dos fatores Gravidade, Urgência e Tendência.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Brasil (2013b).

11.5 PARA SABER MAIS

Vídeo TCU – “Análise de problema, diagrama de Ishikawa”. Acesso em 05/08/2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/imprensa/tv-tcu/analise-de-problema-diagrama-de-ishikawa.htm

Artigo – “Tomada de decisão no MASP: Uma contribuição para decisões utilizando a matriz AHP”. Acesso em 10/08/2020. Disponível em:

http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_TN_STO_092_625_13293.pdf

Publicação – “O que é o ciclo PDCA? Entenda como funciona cada etapa!” Acesso em 20/08/2020. Disponível em:

https://www.voitto.com.br/blog/artigo/metodo-de-analise-e-solucao-de-problemas

Publicação – “Método de Análise e Solução de Problemas (MASP): o que é e como funciona?”. Acesso em 20/08/2020. Disponível em:

https://www.voitto.com.br/blog/artigo/o-que-e-o-ciclo-pdca

Vídeo – “*The Cynefin Framework*”. Acesso em 09/09/2020. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=N7oz366X0-8

Artigos sobre Cynefin, estrutura de classificação de problemas e formas de resolvê-los. Acesso em 28/08/2020. Disponível em:

https://medium.com/@clau.crescente/cynefin-para-todos-123668785ac4

https://medium.com/@daviparola/entendendo-o-modelo-cynefin-d%C3%A1-pra-usar-em-qualquer-empresa-inclusive-na-caixa-446ac095ffff

Conjunto de ferramentas PDIA (*Problem driven iterative adaptation*), para solução de problemas complexos. Acesso em 10/12/2020. Disponível em:

https://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/2020-04-toolkit-prt.pdf

Orientação para aplicação do Método dos Cinco Porquês. Acesso em 10/12/2020. Disponível em:

https://toolbox.hyperisland.com.br/the-5-whys

12 DIAGRAMA DE ISHIKAWA

12.1 O QUE É

O Manual de Auditoria Operacional do TCU (2020b, p. 41) esclarece que as técnicas de análise de problemas são técnicas de diagnóstico utilizadas durante a análise preliminar do objeto de auditoria que, a partir da interpretação sistemática de informações e da identificação de problemas de desempenho do objeto selecionado, possibilitam melhorar a compreensão sobre o tema da auditoria.

As técnicas de análise de problemas são ferramentas que auxiliam o estudo de problemas em profundidade e de forma estruturada, fornecendo subsídios para a identificação de suas causas, consequências, inter-relações, assim como possíveis soluções. Nesse sentido, o Guia PMBOK apresenta as ferramentas que realizam a análise de causa e efeito de problemas como técnicas de apoio à tomada de decisões. As duas técnicas de análise de problemas mais utilizadas em auditorias são o Diagrama de Ishikawa e a Árvore de Problemas.

A norma ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012 dá suporte à ABNT NBR ISO 31000:2018, orientando sobre a seleção e aplicação de técnicas para a avaliação de riscos, e inclui o diagrama de Ishikawa entre as ferramentas para análise dos riscos previamente identificados. É importante destacar que o problema não se confunde com o risco, embora esteja ligado a ele. O risco consiste na possibilidade de ocorrência de um evento que tem impacto nos objetivos de um projeto, programa ou da organização. O problema é a materialização do risco.

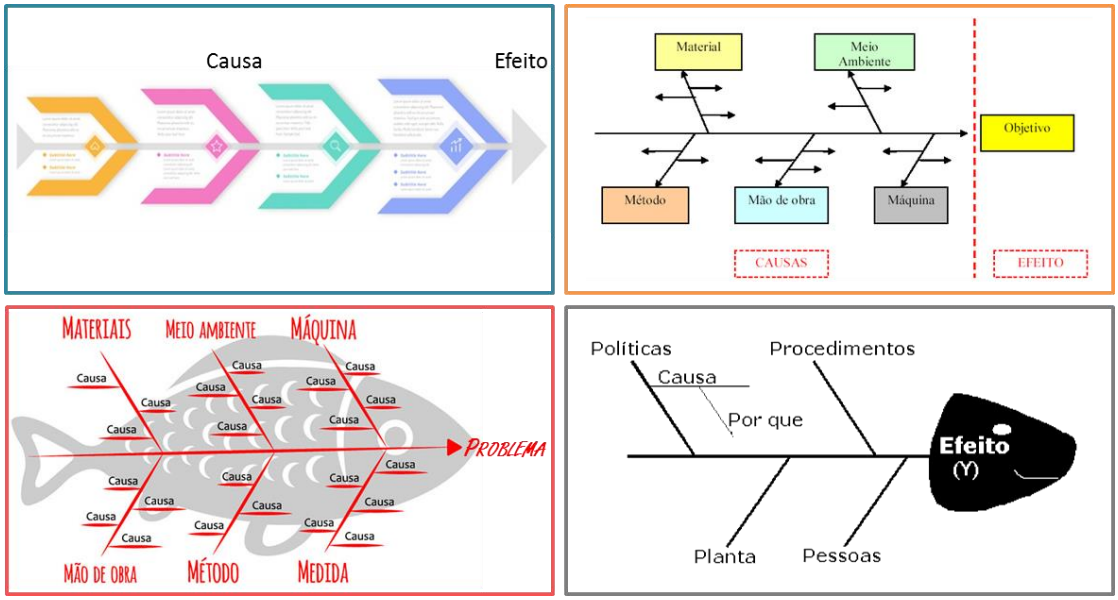
Neste tópico, trataremos do diagrama de Ishikawa, também conhecido como Espinha de Peixe, que é uma ferramenta de representação das possíveis causas que levam a um determinado problema, objeto de estudo da auditoria. Ele pode ser usado em conjunto com outras metodologias, como as reuniões de *brainstorming* (tempestade de ideias), que potencializam o rendimento dos encontros e ajudam a equipe a expor suas ideias e pontos de vista.

Originalmente, quando a técnica começou a ser aplicada por Kaoru Ishikawa na indústria, com a finalidade de resolver problemas relacionados à área de produção que afetavam a qualidade dos produtos. Para tanto, as causas foram agrupadas em quatro grandes grupos: método, matéria-prima, mão de obra e máquinas. À medida que foi sendo empregada, mais duas categorias foram agregadas ao modelo: meio ambiente e medida. Por possuir essas categorias como padrão, o método também é conhecido por diagrama 4M e 6M.

Contudo, a auditoria governamental trabalha com um universo distinto, ou seja, organizações e atividades do poder público, que atuam e possuem características diferentes da iniciativa privada ou aquelas de natureza industrial. Em decorrência disso, torna-se necessária a adaptação, para que o instrumento se molde às distintas características do objeto de auditoria. Na prática, o que se percebe é que esses grupos de causas (agrupados sob a denominação de 4M ou 6M) não são fixos e imutáveis. Pessoas e organizações modificam os grupos, permitindo a

adaptação da técnica ao que está sendo estudado. É importante ressaltar que não é necessário usar esses 6M ou 4M sempre. Em determinadas situações podem-se escolher nomes genéricos para os grupos de causas, como: “Pessoas”, “Gerenciamento”, “Mercado” (SILVA, 2005, p.231), entre outros, sempre considerando o objeto de auditoria. As causas são agrupadas em grupos que abordam o mesmo tema. Esse grupo é organizado em causas primárias, mais gerais e complexas, porém, podem ser decompostas em causas mais específicas (secundárias e terciárias).

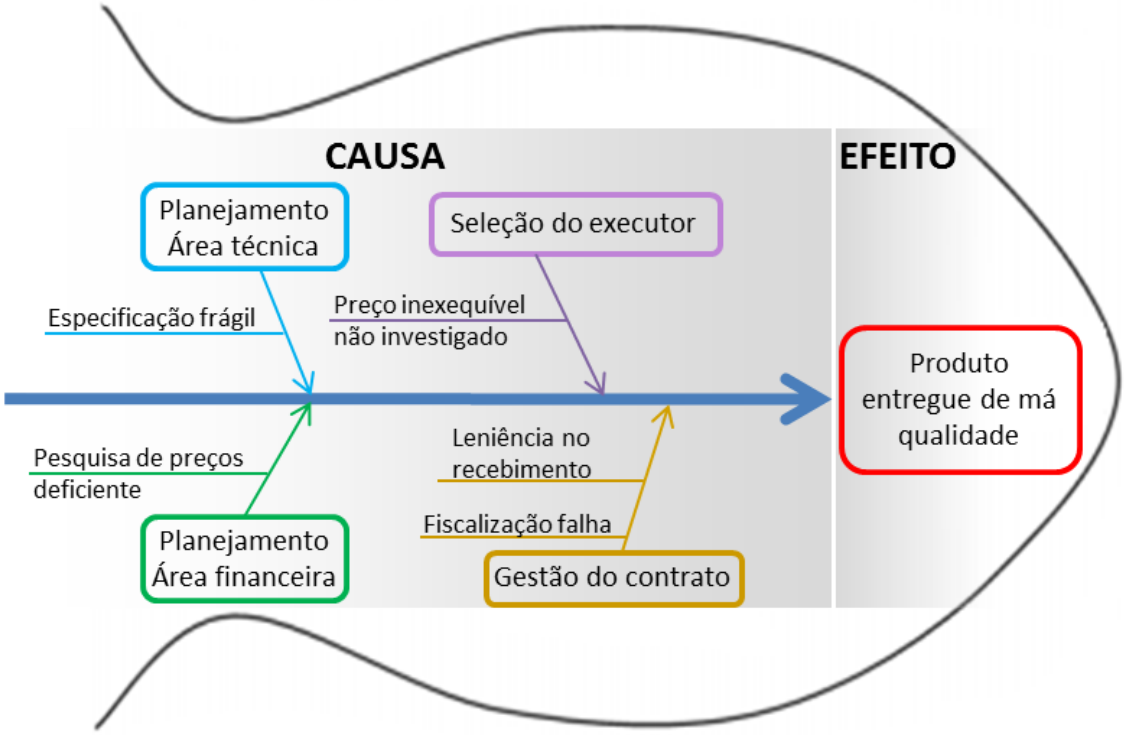
Figura 35 – Exemplos de representação do diagrama de Ishikawa



Fonte: Google Imagens, acesso em 12 de agosto de 2020.

Como exemplo de customização da ferramenta para adequação a um objeto de auditoria muito comum no setor público, a Figura 36 apresenta um diagrama no qual foram trabalhadas possíveis causas para o efeito “Produto entregue de má qualidade”, no contexto das contratações públicas:

Figura 36 – Diagrama ilustrativo



Fonte: Daychoum (2007).

12.2 QUANDO SE APLICA

O diagrama de Ishikawa é utilizado quando há necessidade de se aprofundar nas causas de problemas e falhas, permitindo, assim, abordá-las de acordo com uma visão orientada a riscos e controles associados, a fim de evitar que seus processos sejam interferidos, deixando a entidade cada vez menos produtiva. Seu uso na auditoria possibilita a identificação das causas dos problemas identificados durante a execução dos trabalhos.

Sua utilização parte da premissa de que todo problema tem uma causa específica. Dessa forma, eliminar a causa-raiz significa, consequentemente, eliminar o problema. Para descobri-la, portanto, o método sugere o teste e análise de cada sugestão de causas feitas pela equipe, ajudando assim a manter as atividades em constante aprimoramento.

O diagrama espinha de peixe é uma representação gráfica simples de ser construída e de fácil entendimento. Por isso, traz diversos benefícios para a organização e para a equipe que a utiliza. Alguns desses benefícios são:

a. melhor visibilidade dos problemas a serem enfrentados
b. identificação das possíveis causas de forma ágil e assertiva;
c. hierarquização e priorização das causas encontradas;
d. registro visual intuitivo que facilita futuras análises;
e. aperfeiçoamento dos processos e melhoria contínua;

f. exploração dos desdobramentos do problema na empresa;
g. envolvimento de toda a equipe na gestão da qualidade e na melhoria de processos; e
h. organização das ideias do grupo, com foco e objetividade.

12.3 LIMITAÇÕES

É importante considerar algumas limitações e requisitos para o seu bom desenvolvimento. Por exemplo:

a. o método, por si só, limita-se à solução de um problema por vez;
b. não identifica a gravidade das causas, e pode haver dificuldade em encaixar as causas nas categorias definidas;
c. precisa de pessoas organizadas, que saibam coordenar reuniões e que tenham características de liderança para desdobrar a ferramenta; e
d. não apresenta quadro evolutivo ou comparativo histórico.

12.4 COMO SE APLICA

Os passos a serem seguidos na construção do diagrama de Ishikawa são:

1º passo: definir o problema a ser analisado.

Dentre dos problemas identificados na unidade, deve ser escolhido aquele que, no entendimento da equipe de auditoria, esteja abrangido pelo escopo do trabalho. Enunciar claramente o problema a ser analisado, escrevendo-o no retângulo de EFEITO do diagrama.

2º passo: reunir uma equipe e fazer *brainstorming* sobre as causas possíveis.

3º passo: determinar as causas mais prováveis do problema.

Algumas das técnicas adotadas com essa finalidade são as seguintes:

- ✓ **Método dos "porquês":** segundo ENAP (2006), o método dos "porquês" é uma técnica de análise que permite, através da formulação de uma sequência de perguntas, aprofundar o conhecimento sobre determinado assunto de forma que a pergunta seguinte incida sempre sobre a resposta dada à questão anterior. Consiste em perguntar cinco vezes o porquê de um problema ter ocorrido, com o objetivo de identificar a sua real causa, em vez de ficar em uma causa superficial. Na prática, pode ser necessário perguntar menos ou mais de cinco vezes até chegar à causa raiz. A tendência é a identificação de uma grande variedade de causas afins ao tema que está sendo questionado.

Quadro 09 – Exemplo de aplicação do método dos "porquês" (Problema: Reuniões improdutivas).

Nº	Pergunta	Resposta
1	Por que a reunião é improdutiva?	Porque é conduzida inadequadamente.
2	Por que é conduzida inadequadamente?	Porque não cumpre a pauta.
3	Por que não cumpre a pauta?	Porque não é feita formalmente.
4	Por que não é feita formalmente?	Porque não é obrigatória nas normas da empresa.
5	Por que não é obrigatória nas normas da empresa?	Porque ninguém nunca teve interesse em alterá-las.

Fonte: Hora e Costa (2009).

- ✓ **Teste das causas:** Segundo Hora e Costa (2009), há uma fase de identificação e teste das principais causas levantadas, composta de 3 etapas:
  - observar todas as causas que aparecem repetidamente;
  - obter o consenso do grupo de trabalho; e
  - coletar dados para determinar a frequência relativa das diferentes causas.

  Dentre as causas eleitas como principais, define-se quais são possíveis de serem testadas. São então elaborados testes a fim de verificar se uma determinada causa elegida pelo diagrama de Ishikawa é realmente a raiz do problema.
- ✓ **Matriz GUT** – É uma matriz de priorização de problemas a partir da análise feita, considerando três critérios: gravidade, urgência e tendência (HORA; COSTA, 2009). Após relacionar as causas mais prováveis do problema, é feita uma avaliação quanto a cada um dos três critérios (gravidade, urgência, tendência) para cada uma das causas do problema levantadas, atribuindo notas de 1 a 5, onde o valor 1 é o melhor e o 5 é o pior. Depois, multiplicam-se os três índices dos critérios, obtendo-se assim a nota da referida causa. Aquela que obtiver a maior nota é considerada a causa fundamental do problema.

Quadro 10 – Valores para classificação do problema, segundo a matriz GUT

Valor	G - Gravidade	U - Urgência	T - Tendência	G x U x T
5	Os prejuízos ou dificuldades são extremamente graves	É necessária uma ação imediata	Se nada for feito, a situação vai piorar rapidamente	125
4	Muito graves	Com alguma urgência	Vai piorar em pouco tempo	64
3	Graves	O mais cedo possível	Vai piorar a médio prazo	27
2	Pouco graves	Pode esperar um pouco	Vai piorar a longo prazo	8
1	Sem gravidade	Não tem pressa	Não vai piorar e pode até melhorar	1

Fonte: Hora e Costa (2009).

Para exemplificar, considerando o problema “Reuniões improdutivas”, é proposta a matriz GUT ilustrada no Quadro 11. Segundo esta análise, a causa mais provável do problema a ser abordada é “Não cumprimento da pauta”, que obteve o maior valor pela multiplicação dos três índices dos critérios:

Quadro 11 – Exemplo de matriz GUT.

Descrição	G	U	T	G x U x T
Falta de equipamentos	5	3	3	45
Não cumprimento da pauta	5	4	5	100
Falta de treinamento	3	3	2	18
Iluminação precária	3	3	2	18
Atrasos	2	3	3	18

Fonte: Hora e Costa (2009).

4º passo: classificar as causas.

Classificar em famílias ou categorias predefinidas (6M, 4P ou outras).

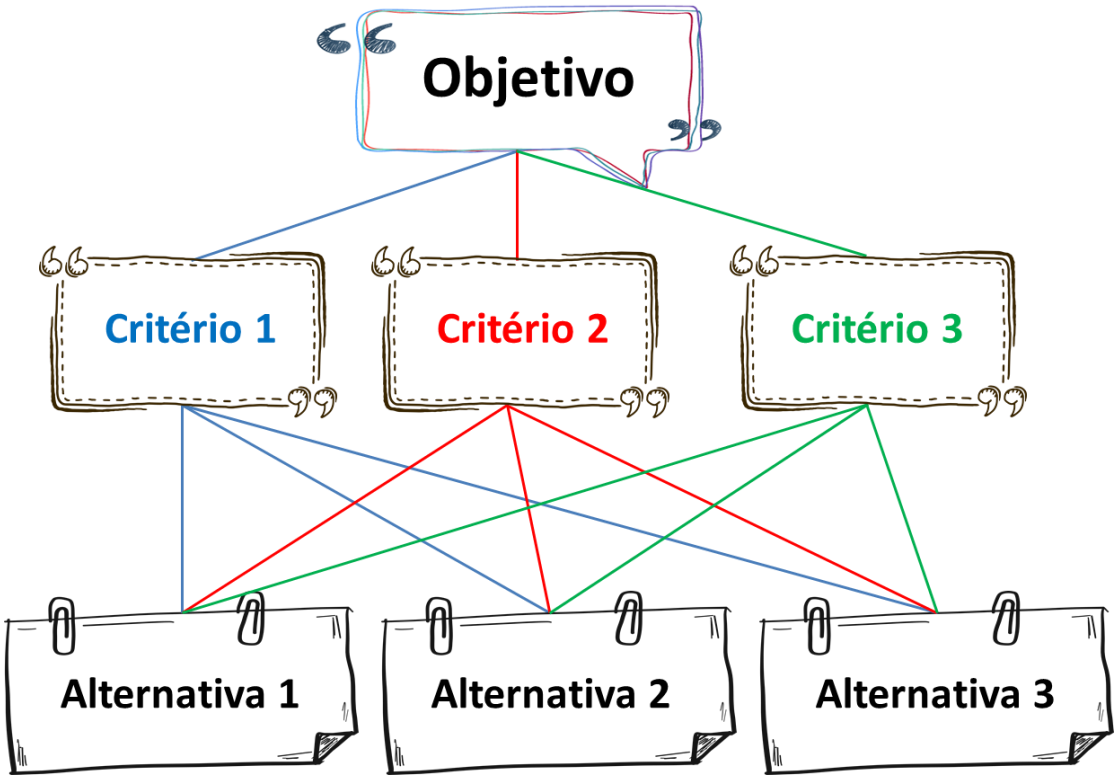
5º passo: propor ações corretivas às causas e, consequentemente, ao problema alvo.

Para isso, podem ser utilizados métodos de auxílio à tomada de decisão, como, por exemplo, o AHP – *Analytics Hierarchy Process*, ou processo de análise hierárquica. Trata-se de um método multicritério de auxílio à tomada de decisão pertencente à escola americana, que se baseia na construção de uma hierarquia entre os critérios, subcritérios e alternativas e elege uma alternativa por comparações paritárias (COSTA, 2007).

O AHP fornece um procedimento compreensivo e racional para modelar um problema de decisão, representando e quantificando as variáveis envolvidas em uma hierarquia de critérios ponderados por preferências (pesos). O resultado é um modelo que permite analisar várias alternativas e as comparar rapidamente, por isso conhecido como um método de decisão e para justificar a decisão.

Em outras palavras, o AHP é um método que ajuda as pessoas a escolher e a justificar a sua escolha, uma vez determinados os critérios e seus pesos a partir das preferências dos decisores.

Figura 37 – Modelo de diagrama AHP

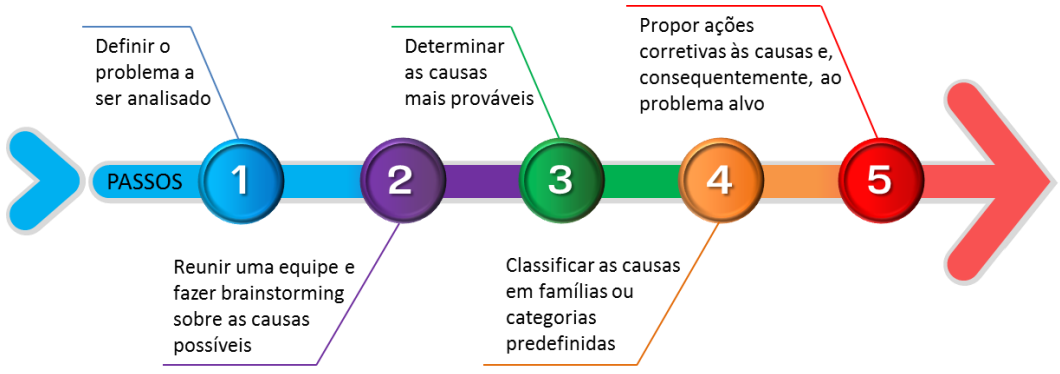


Fonte: Elaboração própria, baseado em Costa (2007).

Exemplos detalhados da aplicação do procedimento AHP podem ser acessados a partir do item "1.5 Para saber mais", deste tópico.

A figura 38 representa um resumo dos cinco passos para elaboração do Diagrama de Ishikawa, vistos anteriormente:

Figura 38 – Resumo dos passos para elaboração do diagrama de Ishikawa



Fonte: Paraná (2014).

12.5 PARA SABER MAIS

Vídeo TCU – Análise de problema, diagrama de Ishikawa. Acesso em 05/08/2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/imprensa/tv-tcu/analise-de-problema-diagrama-de-ishikawa.htm

Publicação – “Diagrama de Ishikawa: O que é e como fazer”. Acesso em 04/08/2020. Disponível em:

https://www.siteware.com.br/metodologias/diagrama-de-ishikawa/

Artigo – “Tomada de decisão no MASP: Uma contribuição para decisões utilizando a matriz AHP”. Acesso em 10/08/2020. Disponível em:

http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_TN_STO_092_625_13293.pdf

Artigo – “Escolha de um programa de controle da qualidade da água para consumo humano: aplicação do Método AHP”. Acesso em 18/08/2020. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-43662000000200021&script=sci_arttext

Artigo – “Método multicritério de tomada de decisão: aplicação ao caso da localização espacial de uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24 h”. Acesso em 18 de agosto de 2020. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2015000400805&lng=en&nrm=iso

Publicação – Kaoru Ishikawa: Biografia, Contribuições e Filosofia da Qualidade. Acesso em 20 de agosto de 2020. Disponível em:

https://maestrovirtuale.com/kaoru-ishikawa-biografia-contribuicoes-e-filosofia-da-qualidade/

13 *BENCHMARKING*

13.1 O QUE É

O *benchmarking* consiste em uma técnica de comparação quantitativa e qualitativa de desempenho, processos, lições aprendidas e boas práticas que tem a finalidade de gerar ideias úteis para o aperfeiçoamento do desempenho da UORG.

13.2 QUANDO SE APLICA

Consiste em uma ferramenta útil no levantamento e no planejamento da auditoria, e também para reforçar as conclusões dos trabalhos de auditoria, podendo ser utilizada com os seguintes objetivos:

a. desenvolver ideias e validar metodologia a ser utilizada no trabalho de auditoria, durante a fase do levantamento de auditoria;
b. desenvolver critérios para os trabalhos de auditoria;
c. identificar boas práticas de gestão;
d. identificar lições aprendidas por meio de experiências em outras unidades organizacionais que não tiveram bom desempenho ou que podem ser aperfeiçoadas;
e. identificar oportunidades de aperfeiçoamento de processos, práticas de gestão e sistemas;
f. estabelecer metas para o aperfeiçoamento de uma instituição;
g. incentivar o aperfeiçoamento contínuo;
h. dar maior credibilidade às propostas de melhorias; e
i. servir de fonte de evidências de auditoria, ilustrando diferenças e abordagens alternativas ou divulgando boas práticas. Nesse caso, o resultado das comparações e o nome das instituições consultadas devem figurar na comunicação dos resultados da auditoria.

Caso o *benchmarking* já esteja sendo realizado pela UORG, a equipe de auditoria deverá verificar se a técnica está sendo executada de maneira adequada e se suas conclusões estão sendo utilizadas no processo de tomada de decisão.

Seguem alguns exemplos de questões que podem ser respondidas por meio dessa técnica:

a. o que os outros estão fazendo?
b. como estamos em relação a outras instituições similares?
c. como somos avaliados pelos nossos usuários?
d. em que precisamos melhorar?
e. quais os problemas identificados em outras instituições e como evitá-los?
f. haverá um meio melhor de realizar o que fazemos?
g. como podemos monitorar nosso progresso?

13.3 LIMITAÇÕES

O objetivo do uso da técnica deve ser previamente esclarecido à UORG. Deve ficar claro que a finalidade não é simplesmente copiar as práticas das organizações comparadas, mas sim analisar o propósito, as causas e o contexto das experiências positivas e das lições aprendidas, a fim de adaptá-las ao contexto da UORG. A esse respeito, Peter Senge afirma que "copiar as melhores práticas não é aprender". O foco do *benchmarking* está em compreender as razões pelas quais algo funciona ou não.

Além de esclarecer o objetivo, é necessário obter a cooperação da UORG durante o processo de *benchmarking*, bem como o consenso sobre as experiências a serem implementadas, a fim de obter maior comprometimento na adoção das melhorias indicadas.

O processo de *benchmarking* requer conhecimento e análises abrangentes e extensivas dos sistemas e dos processos objeto de exame por parte da equipe de auditoria.

A equipe de auditoria deve obter o aval das organizações comparadas.

Alguns fatores que podem limitar a aplicação da técnica devem ser avaliados antes de se decidir sobre a conveniência de adotá-la, entre eles:

a. exequibilidade: devem existir organizações passíveis de comparação com o órgão auditado, no setor público ou no setor privado, em âmbito nacional ou internacional;
b. informações suficientes: determinar como os dados da base de comparação serão obtidos, se por meio de visitas, de entrevistas, de questionários ou por telefone, e identificar se a organização escolhida para comparação estará preparada para fornecer as informações requeridas. Caso os dados das instituições usadas como referência não estejam disponíveis, é necessário avaliar o custo-benefício na obtenção dos dados e buscar outras instituições se for o caso;
c. custo: o *benchmarking* pode ser dispendioso e demandar muito tempo. Por esse motivo deve ser levantado o custo da realização do trabalho de comparação, considerando o valor a ser agregado ao trabalho de auditoria e se a finalidade pode ser atingida por meio da aplicação de outra técnica que demande menos recursos;
d. consultas preliminares: consultar a UORG e expor claramente a proposta de desenvolvimento do trabalho de comparação, as justificativas, o valor a ser agregado, e de que forma os resultados serão apresentados no relatório;
e. confiabilidade: os indicadores da organização comparada são precisos e confiáveis; e
f. pertinência: estão sendo comparados elementos equivalentes e apropriados para responder as questões de auditoria.

13.4 COMO SE APLICA

O Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (MOT) (BRASIL, 2017c, p. 83) aponta a existência dos seguintes tipos de *benchmarking*:

a. *benchmarking* competitivo: estuda outra organização do mesmo setor a que pertence a unidade, cujos processos pretende-se aperfeiçoar;
b. *benchmarking* de processo (função): o foco da comparação não é a organização em si, mas processos desenvolvidos por ela; portanto, o *benchmarking* não é realizado necessariamente com uma organização do mesmo setor; mas sim com aquela em que haja processo(s) semelhante(s). Exemplo: gestão de recursos humanos;
c. *benchmarking* estratégico: tem como finalidade não um processo específico, mas sim a busca de estratégias competitivas de sucesso; e
d. *benchmarking* interno: consiste na identificação e na aplicação das melhores práticas de uma área da organização em outras áreas da mesma organização.

Figura 39 – Tipos de *benchmarking*

Fonte: Brasil (2000)

A definição sobre qual tipo de *benchmarking* utilizar deve levar em conta qual o objetivo da auditoria e qual o indicador ou processo que se quer comparar. Essas comparações devem focar os diferentes recursos empregados na produção de uma unidade de produto padrão, identificando as variáveis mais significativas.

Antes da realização do *benchmarking* é recomendável que seja feita a identificação e avaliação dos indicadores de desempenho da UORG, por meio da técnica Indicadores de

Desempenho, tratada em outro tópico deste Manual. Os indicadores de desempenho irão ajudar no trabalho de convencimento do órgão auditado sobre as oportunidades de melhoria.

Seguem os passos para aplicação do *benchmarking*:

1º passo: determinar os aspectos a serem comparados, como por exemplo: resultados, processos. Caso a técnica seja utilizada na fase de execução da auditoria, a escolha dependerá dos objetivos do estudo e do valor agregado em razão dos resultados da aplicação da técnica. Os elementos a serem comparados devem possuir as mesmas características básicas, como por exemplo: restrições e clientelas similares ou, ainda, padrões de qualidade de serviços semelhantes. Deve-se tem em mente que, quanto maior a diferença em relação aos elementos de comparação, maior a dificuldade de convencer o órgão auditado a aceitar os achados de auditoria. E ainda, quanto maior o número de elementos de comparação, maior o custo dos trabalhos.

2º passo: considerar os tipos de comparações viáveis em função da disponibilidade e da adequação dos elementos a serem comparados, externos ou internos. Com relação a estes últimos, as comparações podem ser feitas entre atividades ou unidades operacionais.

3º passo: obter a aceitação do órgão auditado sobre a aplicação da técnica, o que pode minimizar dificuldades de acesso à informação e contribuirá para que sejam implementadas as soluções sugeridas. Para obter essa aceitação, o órgão deverá estar convencido da aplicação da técnica, e para isso a equipe de auditoria deve demonstrar a importância do *benchmarking* para os objetivos do trabalho de auditoria e enfatizar os benefícios para o órgão.

4º passo: realizar a coleta dos dados junto ao próprio órgão, a entidades que catalogam dados de desempenho de um setor (agências, sindicatos, conselhos etc) ou de forma independente, considerando sempre o custo-benefício. Caso o objeto do *benchmarking* consista em comparação de processos, deve ser aplicada a técnica de mapeamento de processos, conforme tópico sobre o tema nesse Manual. O nível de detalhe requerido irá depender do propósito para o qual a técnica do *benchmarking* estiver sendo aplicada. A profundidade do exame deve ser apenas suficiente para identificar oportunidades de melhorias e como estas deverão ser trabalhadas.

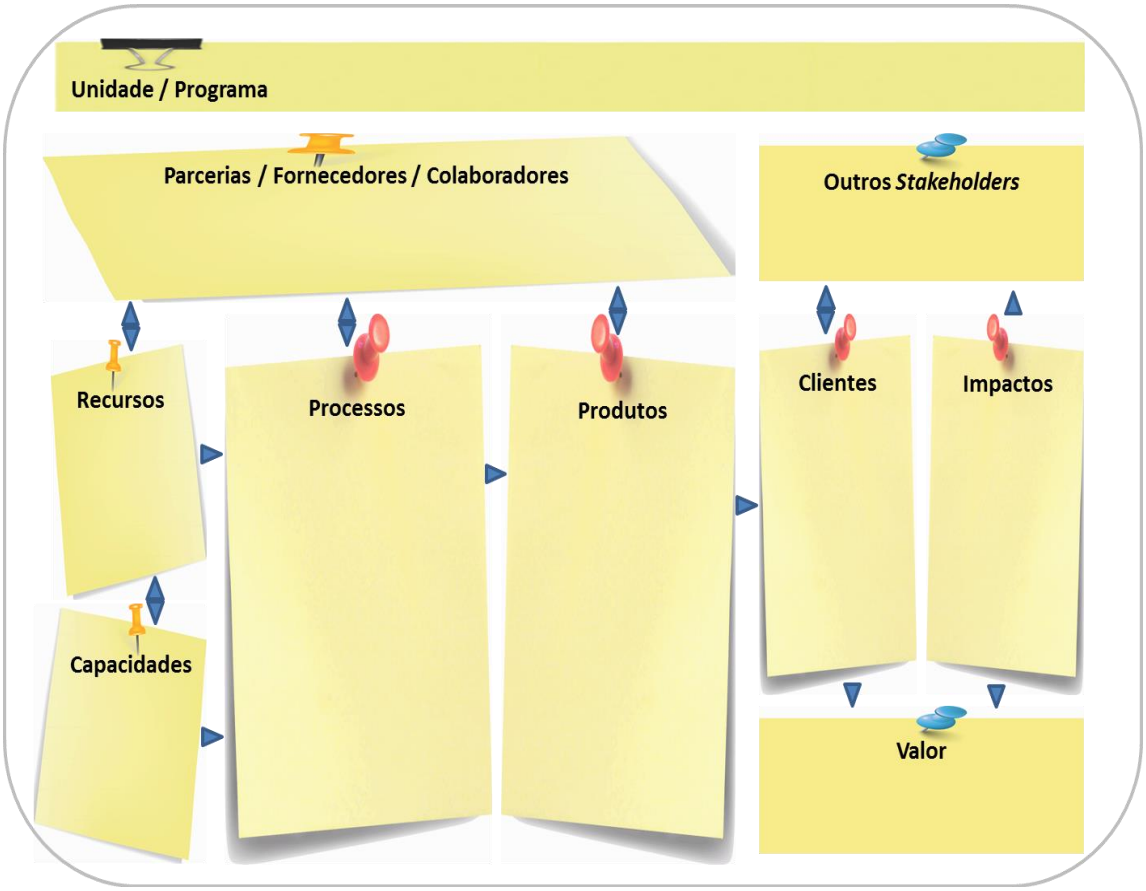
Os dados podem ser levantados e registrados por meio da aplicação da metodologia Canvas, mais comumente utilizada para elaboração de modelo de negócios. A metodologia Canvas consiste na representação gráfica do modelo de negócio em um quadro dividido em nove blocos. Estes blocos representam os principais pontos que devem ser considerados na criação de um novo negócio. A disposição de todos esses elementos em um único quadro elaborado de forma dinâmica, em vez de uma lista ou descrição linear, facilita a compreensão das relações complexas entre os pontos críticos de um modelo de negócio e propicia a ocorrência de *insights*.

Embora seu uso mais comum seja na elaboração de modelos de negócios, o Canvas pode ser adaptado a fim de que seja utilizado em outros tipos de trabalho que demandem a compreensão

de relações entre diversas informações e surgimento de novas ideias, como é o caso do *benchmarking*.

A figura abaixo traz uma sugestão de Canvas de *benchmarking*. Os títulos dos blocos devem ser adaptados conforme o objetivo da realização do *benchmarking* e as informações que serão comparadas.

Figura 40 – Modelo de Canvas de *benchmarking*



Fonte: Elaboração própria

5º passo: considerar de que forma os resultados obtidos irão contribuir para o resultado do trabalho de auditoria e como deverão ser apresentados na comunicação de resultados dos trabalhos de auditoria: no corpo do texto ou como anexo.

6º passo: validar os achados internamente na UAIG, imediatamente após o término do trabalho. A equipe de auditoria deve assegurar que todos os fatos relevantes tenham sido levantados e considerados e que todas as comparações levem em conta o contexto em que atuam as instituições, considerando especialmente as limitações na implementação das soluções indicadas. A validação dos achados pode ser feita de duas formas. A primeira, buscando a opinião de um especialista, do órgão auditado ou independente, sobre a interpretação dos resultados. A segunda, discutindo os resultados com o órgão auditado e com os demais órgãos escolhidos para comparação, de modo a determinar as causas das significativas variações de desempenho.

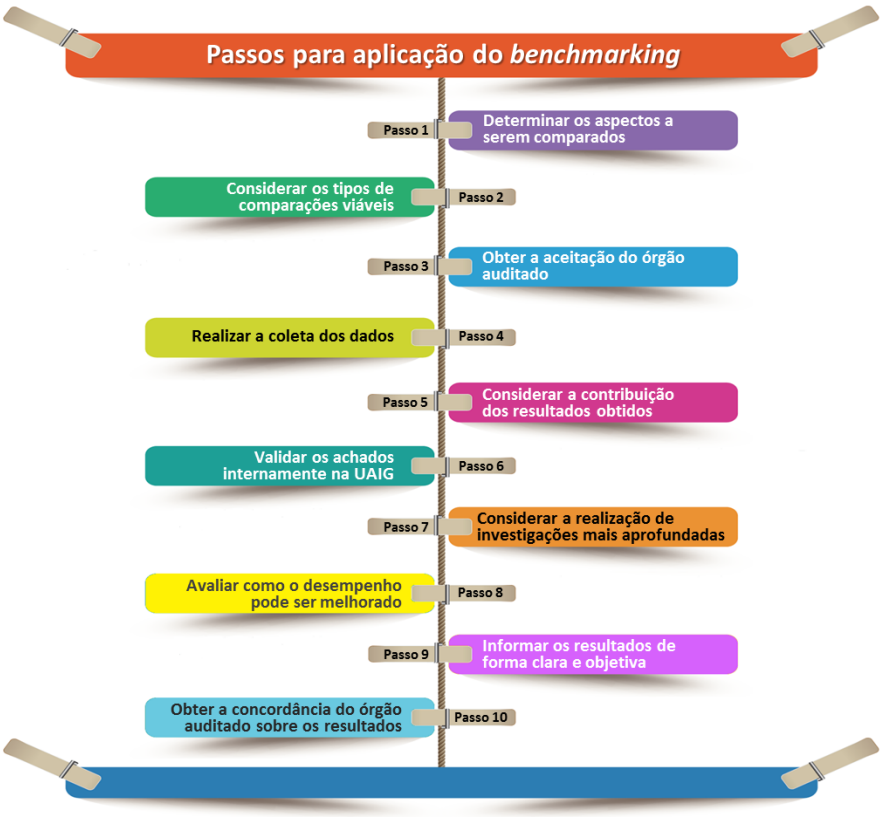
7º passo: considerar a necessidade de investigações mais aprofundadas sobre as causas das significativas diferenças no desempenho. Caso necessário, pode ser utilizada alguma técnica de análise de problemas tratada nesse Manual.

8º passo: avaliar como o desempenho pode ser melhorado, com base nos fatores que contribuem para um melhor desempenho qualitativo e quantitativo e no custo-benefício das soluções indicadas. Deve-se envolver o órgão auditado em todas as fases do trabalho, especialmente nesta etapa. Em última análise, a validade do estudo deve ficar clara para o órgão auditado, de forma que se comprometa a implementar as melhorias apontadas.

9º passo: informar os resultados de forma clara e objetiva, evitando erros de interpretação. Os resultados devem ser apresentados de forma positiva, enfatizando aspectos em que a instituição auditada já faz uso de boas práticas e sugerindo outras áreas em que valha a pena explorar novas abordagens. O foco principal deve ser indicar oportunidades de melhoria e devem ser identificados os benefícios prováveis decorrentes da implementação da solução sugerida. Todavia, pode não ser possível extrapolar os resultados para a organização como um todo. Recomenda-se prudência quando da estimativa dos potenciais benefícios decorrentes da implementação de uma melhoria sugerida.

10º passo: obter a concordância do órgão auditado sobre a interpretação dos resultados.

Figura 41 – Passos para aplicação do *benchmarking*



Fonte: Elaboração própria, baseado em Brasil (2000).

13.5 PARA SABER MAIS

Apostila ENAP – “Técnicas de Auditoria Interna Governamental”. O item 2 (páginas 12 a 18) trata do *benchmarking*. Acesso em 21/08/2020. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5146/6/Mod6_T%C3%A9cnicas%20de%20Obten%C3%A7%C3%A3o%20da%20Evid%C3%AAncia%20Anal%C3%ADtica%20-%20Parte%202.pdf

Artigo – “Comparativo de modelos de *Benchmarking*”, de Marcos Ronaldo Albertin *et al*. Acesso em 17/08/2020. Disponível em:

https://simpep.feb.unesp.br/anais_simpep.php?e=11

Publicação – O que é *benchmarking*? Como realizar o seu? Acesso em 04/09/2020. Disponível em:

https://www.fm2s.com.br/como-fazer-benchmarking/

Publicação – O que é o Canvas e como utilizá-lo? Acesso em 22 set. 2020. Disponível em:

https://www.voitto.com.br/blog/artigo/o-que-e-o-canvas

14 GRUPO FOCAL

14.1 O QUE É

Grupo focal é uma técnica qualitativa de coleta de dados por meio de interações e discussões ocorridas entre participantes de um determinado grupo sobre um tema. Seu uso é muito comum na área de *marketing*. Nessa técnica, pequenos grupos de pessoas com características comuns reúnem-se em lugar previamente definido, na forma de sessões, orientados por um facilitador e alguns assistentes, seguindo um roteiro elaborado previamente que busca discutir conceitos ou avaliar problemas, a fim de identificar atitudes, opiniões, percepções e comportamentos de determinados grupos.

O objetivo da técnica é captar a variedade de percepções e ideias de um grupo sobre determinado tema ou situação, bem como suas razões. Diferentemente da entrevista, não tem visa captar a resposta individual. O objetivo do grupo focal é estimular os participantes a falar e reagir ao que é dito por outras pessoas no grupo, identificando ideias compartilhadas.

O auditor tem o papel de moderador ou facilitador, e não de entrevistador, conduzindo as discussões com o único propósito de produzir dados.

14.2 QUANDO SE APLICA

O grupo focal pode ser utilizado na fase de planejamento de auditoria, a fim de auxiliar na análise do contexto, levantamento do objeto de auditoria, definição do foco dos trabalhos, formulação de perguntas mais precisas e desenvolvimento de hipóteses, construção de outros instrumentos de pesquisa (especialmente entrevistas e questionários). Os resultados do grupo focal podem constituir evidências para auditorias e monitoramentos ou indicar temas para futuros trabalhos.

A utilização de grupo focal pode ser apropriada quando uma organização, um programa ou uma ação apresentam baixo desempenho, as razões para isso não estão claras e as entrevistas, documentos e outras técnicas não são suficientes para esclarecê-las. Usa-se também para adquirir conhecimento acerca da organização e do funcionamento de programas, órgãos ou entidades, para avaliar a qualidade dos serviços e para identificar boas práticas.

O grupo focal pode encorajar a participação de indivíduos relutantes em colaborar por acharem que não podem contribuir com os trabalhos de auditoria ou por sentirem que suas opiniões não são consideradas.

Trata-se de uma técnica que permite explorar a percepção coletiva sobre determinados assuntos. Os participantes são estimulados a participar e se integrar, reagindo às manifestações dos integrantes do grupo, fazendo comentários e revelando percepções que dificilmente surgiriam individualmente. Os participantes se provocam e se justificam mutuamente, permitindo ao auditor compreender a extensão e a natureza das concordâncias e discordâncias sobre o tema. É indicada

a aplicação do grupo focal de forma complementar ou integrada à análise *stakeholder*, uma vez que permite identificar representações, ideias e contextos de determinados grupos interessados no objeto de auditoria, além de permitir a análise aprofundada de diferentes opiniões entre membros de um mesmo grupo. O grupo tende a minimizar a ocorrência de informações falsas.

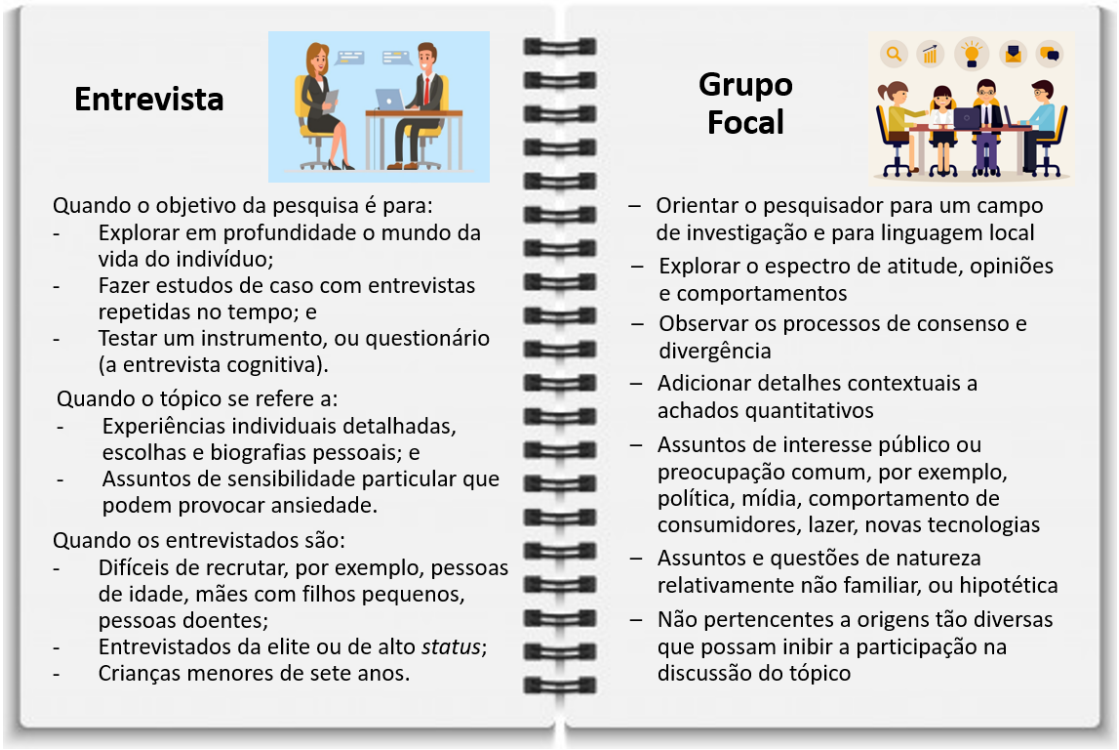
O grupo focal também pode ser útil para análise e teste de informações obtidas por meio de outras técnicas.

Uma possibilidade de uso da técnica ocorre quando é necessário levantar respostas a perguntas do tipo "Por que não...?". A aplicação desse tipo de pergunta em uma entrevista costuma deixar os participantes em uma postura defensiva e gerar respostas negativas, mas em um grupo focal a resposta de um pode incentivar os demais a contribuírem.

Por vezes pode haver dúvidas sobre qual técnica adotar: entrevistas ou grupo focal. A definição das técnicas mais adequadas a serem utilizadas em uma Avaliação Operacional deve sempre ter como base os objetivos e as questões de auditoria. Se o que se busca é obter percepções e informações individuais, a técnica mais adequada será a entrevista. Caso a finalidade seja identificar percepções compartilhadas que raramente são expressas por um único indivíduo, deve ser utilizado o grupo focal. Contudo, para compreender as percepções individuais sobre um assunto é mais adequado utilizar as entrevistas. Ao decidir entre uma entrevista ou grupo focal, é necessário também analisar o perfil dos participantes, tendo em vista que em uma entrevista é possível dedicar atenção exclusiva e conseguir detalhes muito mais ricos a respeito de experiências pessoais e decisões. Conforme o caso, pode ser necessário aplicar as duas técnicas, mas com objetivos diferentes e complementares, a fim de aproveitar as vantagens e minimizar as desvantagens de cada uma delas.

A figura a seguir sintetiza as principais situações em que são indicadas a aplicação das entrevistas e dos grupos focais.

Figura 42 – Quando aplicar entrevista e grupo focal



Fonte: Bauer e Gaskell (2003)

14.3 LIMITAÇÕES

O uso do grupo focal em auditorias deve ser muito bem analisado pela equipe de auditoria, evitando aplicá-lo com o objetivo de levantar percepções sobre temas que possam de alguma forma inibir a efetiva contribuição dos participantes por receio de represálias ou de reprovação do grupo. Além disso, o planejamento da aplicação da técnica, a transcrição dos dados coletados e sua análise exigem investimentos de tempo e esforço.

A técnica exige habilidades especiais do facilitador, que deve fazer com que os participantes se sintam confiantes para manifestarem suas percepções e opiniões, incentivar a participação dos que se sentem inibidos e evitar que outros monopolizem a discussão. Deve se atentar para que os seus vieses e opiniões não influenciem os resultados e conclusões, diminuindo a sua validade e confiabilidade, especialmente no que se refere ao viés de confirmação dos dados e informações já coletados anteriormente pela equipe de auditoria.

As discussões podem sair do controle pois podem potencializar conflitos e frustrações ao estimular a manifestação de opiniões e não construir consensos ou resolver divergências.

Outra limitação do grupo focal consiste na dificuldade em analisar o grande volume de dados. Além disso, não é possível construir generalizações a partir das informações obtidas pois os resultados não são estatisticamente representativos. Por fim, há sempre algum nível de

subjetividade no resultado da análise dos dados, razão pela qual devem ter o suporte de outras evidências.

Ainda na fase de planejamento da auditoria, devem ser analisadas as seguintes questões, cujas respostas podem, inclusive, justificar a adoção de outras técnicas em vez do grupo focal:

a. os participantes serão colocados em alguma situação de risco ou vulnerabilidade?
b. o assunto é muito polêmico ou desgastante?
c. é possível impor limites quanto à discussão do assunto?
d. o que os participantes passarão a conhecer sobre os outros?
e. os participantes não se sentem à vontade com os demais integrantes;
f. os participantes possuem discordâncias significativas de opinião;
g. os participantes são hostis entre si; e
h. participantes que se incluem em uma elite muito ocupada e com receio em manifestar opiniões em um grupo.

O método Delphi pode ser considerado nas situações apontadas, especialmente quando o objetivo for conhecer a opinião dos participantes no interior de organizações altamente hierarquizadas, uma vez que o anonimato das opiniões dos participantes é uma de suas premissas fundamentais. Trata-se de um método que tem o objetivo de identificar a opinião de especialistas sobre um determinado tema, possibilitando que considerem as opiniões uns dos outros em suas reflexões, mas sempre de forma anônima. A técnica, que surgiu no meio militar, tem o objetivo de buscar opiniões fundamentadas de especialistas sobre determinado tema. Sua aplicação vai depender do objetivo almejado, podendo, inclusive, buscar identificar opiniões divergentes. As contribuições individuais são coletadas por meio de um questionário, e a análise das respostas identifica tendências, opiniões divergentes e justificativas, sistematizando-as e compilando-as para enviá-las a todos os participantes a fim de que possam reconsiderar ou aperfeiçoar suas respostas.

14.4 COMO SE APLICA

Recomenda-se que a equipe que irá realizar o grupo focal seja composta por um facilitador e dois assistentes, um para anotar as falas dos participantes e outro para registrar as observações sobre as expressões, reações e comportamentos do grupo. Caso não seja possível, um assistente deverá realizar as duas atribuições.

Alguns pontos importantes a serem considerados são os seguintes:

a. cuidado na seleção dos participantes: o grupo deve ser composto por um número de participantes pequeno o suficiente para que todos possam se expressar, mas que também permita obter visões e opiniões diferentes – um número sugerido é de seis a oito pessoas; além disso, os participantes devem pertencer ao mesmo nível de hierarquia e poder;

b. interação em um ambiente confortável e protegido de exposição; e

c. liderança de um facilitador habilidoso e preparado.

Assim como em qualquer tipo de pesquisa qualitativa, é necessário estar atento à saturação, ou seja, quando as respostas começam a se repetir e o volume de novas informações é mínimo. Em regra, a saturação costuma ocorrer com a realização de quatro a seis grupos focais com cada segmento de participantes. Caso não seja possível realizar a quantidade de grupos focais ideal até a saturação, o fato deve ser esclarecido na comunicação dos resultados de auditoria e outras técnicas devem ser utilizadas para corroborar as informações levantadas.

Os passos para aplicação da técnica constam da figura a seguir:

Figura 43 – Passos para aplicação do grupo focal

Fonte: Elaboração própria, baseado em Brasil (2013a).

1º passo: preparar e validar o roteiro de discussão.

O primeiro passo do grupo focal deve ser definir seus objetivos e determinar o tema para o qual a técnica fornecerá respostas. Devem ser analisados os dados já coletados por meio de outras técnicas, a fim de aferir quais as informações faltantes e que podem ser coletadas por meio do grupo focal. Com base no objetivo do grupo focal e nos dados já coletados, são elaboradas as perguntas que conduzirão a atividade.

A elaboração do roteiro que irá conduzir o grupo focal é uma atividade crítica. Caso as perguntas não sejam claras ou adequadas, aumenta o risco de que as respostas não sejam úteis aos objetivos da auditoria. Contudo, na fase de levantamento ou planejamento da auditoria, não há a necessidade de tal nível de clareza ou adequação das perguntas, uma vez que que essa fase objetiva, justamente, aprender sistematicamente sobre um determinado tema ou área a fim de elaborar o planejamento da auditoria.

O roteiro deve ser desenvolvido de forma a promover a discussão sem apresentar ideias preconcebidas, buscando observar o seguinte:

a. prever tempo suficiente para cada pergunta, totalizando uma duração média de duas horas, a fim de que não se torne cansativo. Alguns manuais citam uma média de dez a doze perguntas para um grupo focal, contudo é necessário avaliar o caso concreto;
b. deve conter poucos itens para permitir que algum tempo do grupo focal seja usado para esclarecer itens que não foram previstos e que sejam relevantes; e
c. o mesmo roteiro deve ser aplicado para todos os grupos da mesma categoria, garantindo assim a validade das informações.

Cada tópico deve ser iniciado com uma pergunta bem elaborada para dar ritmo e manter a discussão focada. As perguntas devem despertar interesse nos participantes, provocar reflexões, relembrar experiências, mobilizar conhecimentos e estimular respostas que propiciem observar diferentes perspectivas e não devem estimular respostas binárias, do tipo sim/não. Pensar em respostas às seguintes questões pode auxiliar a equipe de auditoria durante a elaboração do roteiro: o que é necessário saber? Por que é necessário saber? Como podem ser as respostas à minha pergunta?

O roteiro deve conter os seguintes tipos de perguntas:

a. algumas perguntas de apresentação, dirigidas a todos os participantes;
b. algumas introdutórias, que tratem de forma geral do assunto a ser discutido – sem entrar em questões particulares;
c. algumas de transição, para sair do geral e aos poucos dirigir os participantes ao assunto de forma específica;
d. perguntas centrais, para tratar das questões-chave; e
e. perguntas que visem obter a visão final dos participantes sobre o tema central. Idealmente, as perguntas centrais devem tomar metade do tempo da sessão.

Com as devidas adaptações, a formulação das perguntas pode seguir os mesmos princípios aplicados na entrevista e na elaboração de questionários de pesquisa, conforme exposto nos respectivos tópicos deste Manual.

É necessário realizar pré-testes para avaliar se as perguntas são fáceis de ser entendidas pelo público selecionado e realizar os ajustes, caso necessário. Assim como ocorre na entrevista

semiestruturada, é possível incluir perguntas durante a sessão, em função da fala dos participantes, mas deve-se evitar excluir aquelas previstas no roteiro.

Perguntas mal formuladas podem comprometer a discussão do grupo. Perguntas do tipo "sim ou não" devem ser evitadas porque não permitem explorar a variedade de percepções possíveis. Perguntas sobre os porquês devem ser bem pensadas para evitar colocar os participantes na defensiva ou provocar respostas pouco sinceras.

Os tipos de perguntas mais utilizados são:

a. questões abertas ou neutras, para explorar e entender atitudes vinculadas a um grupo inicial de hipóteses, permitem que os participantes contem suas histórias com suas próprias palavras e acrescentem detalhes que podem resultar em conclusões não antecipadas e, além disso, possibilitam respostas mais abrangentes; se a discussão se tornar muito abrangente o facilitador pode procurar focar melhor o assunto, com a introdução de questões que estimulem o relato de experiências; mas caso as respostas sejam muito abertas, o facilitador pode fazer alguma delimitação que favoreça respostas sobre pontos mais específicos;
b. perguntas que permitam o relato de experiências como, por exemplo: "como foi sua experiência com...?" ou "você poderia explicar melhor, dar um exemplo?" ou ainda "eu não entendi, fale mais sobre isso, por favor";
c. perguntas sobre sentimentos e razões de determinadas escolhas, como por exemplo: "o que levou você a ...?";
d. se necessário, podem ser feitas perguntas investigativas, que encorajam o entrevistado a detalhar melhor suas conclusões;
e. perguntas de encerramento que auxiliem no resumo da visão final dos participantes sobre o ponto central da investigação. Alguns exemplos: "considerando tudo que foi dito, o que você destaca como mais importante?"; e
f. por fim, lembrar os participantes sobre o objetivo da sessão de grupo focal e perguntar se existe algum ponto que deveria ter sido discutido, mas que não foi tratado.

Perguntas provocativas devem ser evitadas, e seu uso só deve ser considerado se necessário para incentivar o debate, mesmo assim com cuidado para evitar influenciar a opinião dos participantes.

Após elaborar o roteiro de perguntas, a equipe de auditoria deve validar a sua consistência e pertinência por meio de pré-teste e teste piloto. A validação visa adequar a linguagem ao público-alvo, testar se as perguntas elaboradas são capazes de colher as informações de que a equipe necessita, averiguar se o assunto está sendo abordado em sua totalidade ou se existem outros pontos relevantes que não foram tratados.

O pré-teste pode ser realizado por meio da apresentação do roteiro para outros auditores, especialistas ou potenciais participantes.

O piloto é a realização de um grupo focal com cada categoria, e serve também como uma oportunidade de desenvolver as habilidades da equipe para a organização das sessões e para o desempenho dos papéis de facilitador e assistente.

Caso não tenha experiência, a equipe que irá realizar o grupo focal deve ser treinada por meio da aplicação do teste piloto, de dramatização ou de treinamento formal que inclua a condução de discussões em grupo.

2º passo: selecionar a equipe que aplicará a técnica.

A técnica exige uma equipe composta por um facilitador, que irá conduzir a discussão, e dois assistentes (ou ao menos um), para registrar as informações do que se fala e do que se vê.

A equipe deve ter conhecimento suficiente sobre o assunto a ser discutido, e alguma experiência ou treinamento sobre facilitação de dinâmica de grupos de diferentes perfis.

Além de conhecer o tema que será tratado, o facilitador deve estar preparado para manter o controle da condução de grupos, especialmente porque o grupo focal pode se encaminhar para a exposição de pontos de vista antagônicos sobre o assunto objeto do estudo.

As técnicas de facilitação e habilidades necessárias ao facilitador podem ser conferidas no item “Técnicas de facilitação” deste documento.

3º passo: selecionar os participantes.

Os critérios de seleção do público-alvo variam de acordo com os objetivos da auditoria e das questões que serão respondidas por meio da técnica. Aqui, pode ser necessária a utilização da análise dos *stakeholders* para permitir a identificação dos grupos com interesse no objeto da auditoria.

Os convidados devem ser representativos do grupo ao qual pertençam e por isso a equipe de auditoria deve possuir informações sobre o perfil dos possíveis participantes. Deve-se pedir indicação de várias fontes para que cada grupo seja homogêneo, com experiências similares sobre o tema de discussão. Deve-se evitar a escolha de participantes com perfis dominantes ou muito tímidos, pois os primeiros podem monopolizar as discussões e influenciar os demais, enquanto os últimos podem não agregar ao resultado da técnica. Deve-se considerar o tema a ser discutido a fim de identificar grupos distintos que podem não se sentir à vontade para expor suas opiniões na frente uns dos outros.

É recomendável que os participantes não pertençam a um mesmo círculo de amizade ou trabalho. Por outro lado, é preciso também garantir que cada grupo possua certa homogeneidade em suas características, de forma a prover um ambiente que propicie a livre expressão de ideias em que os participantes não se sintam constrangidos, desvalorizados ou ameaçados.

4º passo: definir o tempo de duração, horário das sessões, local e traje.

As sessões devem ter duração de uma até duas horas, no máximo, evitando que se tornem cansativas. O local deve ter boa acústica e garantir algum grau de privacidade aos participantes. Recomenda-se consultar os participantes sobre o local selecionado e obter concordância com antecedência, garantindo que não haja interrupções e interferência de terceiros. Caso aconteçam interrupções, a equipe deve evitar que não haja interferência nem influência, e garantir o rápido retorno à execução da técnica.

Os participantes devem estar sentados de tal modo que todos possam se ver. O ideal é que seja em torno de uma mesa ou em cadeiras organizadas na forma de semicírculo. A escolha sobre o uso, ou não, de uma mesa, deve considerar não só questões logísticas como a cultura organizacional e também o tipo de técnica a ser adotada na condução do grupo focal. A mesa estabelece um distanciamento entre os participantes, enquanto a utilização apenas das cadeiras indica uma maior abertura. A configuração do grupo (em volta de uma mesa ou outra) deve ser registrada nas anotações do assistente para facilitar a lembrança das dinâmicas ocorridas e auxiliar os auditores na análise das discussões.

A equipe de auditoria deve usar roupas apropriadas à realidade e cultura do grupo participante.

5º passo: conduzir a sessão.

A equipe que conduz o grupo focal é formada pelo facilitador, um observador e um assistente. Caso não seja possível, o papel de assistente e de observador pode ser exercido por uma só pessoa.

A condução da sessão é feita pelo facilitador, que incentiva a interação do grupo. O observador capta as informações não verbais e auxilia a analisar a existência de possíveis vieses na atuação do facilitador. O assistente apoia a atuação dos demais e tem as seguintes atribuições:

a. preparar o formulário de registro da sessão (Apêndice XVIII);
b. preparar os formulários com os dados dos participantes (Apêndice XIX), atentando para que sejam solicitados apenas os dados que sejam relevantes para o objetivo da sessão e para a posterior análise das informações;
c. preparar o material necessário caso a sessão seja gravada, como: câmeras, gravadores, microfones, pilhas ou baterias, localizar tomadas;
d. dar boas-vindas aos participantes e acomodá-los em seus lugares;
e. apoiar o facilitador, sinalizando por meio de bilhete para retomar comentários ou perguntas ou caso haja pessoas retraídas ou com vontade de participar, mas que não se sentiram à vontade ou não tiveram oportunidade;
f. comentar ou interferir apenas se necessário, em momentos de longo silêncio ou se as discussões fugirem do controle;

g. atuar como observador e, após o encerramento da sessão, compartilhar com o facilitador suas impressões sobre os pontos principais;
h. registrar nos formulários (Apêndices XVIII e XIX) as informações necessárias, conforme o objetivo da aplicação da técnica, tais como: local; número de integrantes; sexo; idade; distribuição dos participantes na sala; indicação de participantes dominantes; clima da reunião; falas (caso a sessão seja gravada, registrar apenas as principais falas), linguagem corporal e comunicação não verbal dos participantes; e
i. elaborar relatório escrito da sessão.

O facilitador conduz o encontro, atuando como agente provocador da conversa e incentivando a participação de todos de forma autêntica.

As técnicas de facilitação e habilidades necessárias ao facilitador serão melhor explicadas no item "Técnicas de facilitação visual" deste documento.

6º passo: registrar as informações.

Trata-se de uma etapa fundamental e que deve garantir a fidelidade com o que foi dito e discutido, auxiliando assim a análise dos dados. As informações podem ser registradas por meio de anotações, gravação e filmagem. As duas últimas são mais confiáveis, sendo a filmagem a mais completa, porém pode inibir os participantes.

As discussões devem ser registradas de forma detalhada, reproduzindo a linguagem dos participantes com informações de contexto, ênfase e disposição, informando a linguagem corporal e a forma como os participantes estão dispostos no ambiente, ressaltando as principais preocupações e o registro dos pontos principais. O registro dos detalhes auxilia a análise dos resultados, permitindo a comparação dos pontos de vista e das opiniões dos diferentes grupos, bem como da extensão da concordância quanto aos temas. Quando houver gravação do grupo focal, a transcrição pode se limitar às manifestações mais significativas. A transcrição das anotações e gravações deve ser feita assim que possível após o encerramento da sessão, a fim de evitar lapsos de memória no momento de interpretar os registros feitos e que podem conter símbolos, abreviaturas etc.

7º passo: analisar os resultados.

A análise dos dados produzidos nas sessões de grupo focal, assim como em qualquer técnica de coleta de dados qualitativos, talvez seja a atividade mais complexa e de maior risco de subjetividade.

O método mais comum na análise dos dados de grupos focais é a análise qualitativa, que se baseia na importância do contexto e busca descrever e decodificar um sistema complexo de significados. Pode ser feita também a quantificação dos dados, mas não é esse o principal foco do método qualitativo. Dentre as técnicas que apoiam a análise qualitativa, a mais utilizada para

interpretação do significado dos dados coletados por meio do grupo focal é a análise de conteúdo (GAO, 1989). Inicialmente, deve-se trabalhar com as transcrições dos textos por grupos de participantes (por exemplo: alunos, professores, pais), identificar os assuntos principais, construir classificações e categorizações. Gráficos e tabelas organizam os dados e auxiliam tanto na sua interpretação quanto na elaboração da comunicação dos resultados da auditoria. Cada questão deve ser analisada separadamente.

A análise de conteúdo é composta por três fases: pré-análise, categorização e tratamento.

Durante a pré-análise são organizados os dados, sistematizadas as ideias, definidos os procedimentos de análise, formuladas hipóteses e elaborados indicadores para a interpretação. Recomenda-se que toda a equipe se reúna para ler todas as anotações de uma só vez, de modo que se possa identificar ideias centrais, formular hipóteses e objetivos para a análise. Os indicadores estão relacionados com as hipóteses formuladas, como por exemplo, a frequência com que determinado tema aparece nas manifestações dos participantes do grupo focal.

O segundo passo consiste em explorar o material, por meio de uma leitura de todo o material feita de uma só vez a fim de criar categorias de análise com base nas hipóteses, indicadores e objetivos definidos anteriormente. Devem ser consideradas as informações que tenham relação com os objetivos da auditoria e a questão de auditoria a ser respondida por meio do grupo focal. Alguns pontos que devem ser considerados na análise dos resultados: padrões que tenham se destacado, frequência de opiniões, pontos de vista divergentes, comentários negativos ou que tenham desencadeado reações emocionais; razões da mudança de opinião - averiguar se foi por pressão do grupo; grau de concordância; contexto em que os comentários foram feitos (discussões anteriores, tom, emoção e intensidade do comentário); dar mais peso para as respostas baseadas em experiências pessoais do que apenas impressões sobre o assunto.

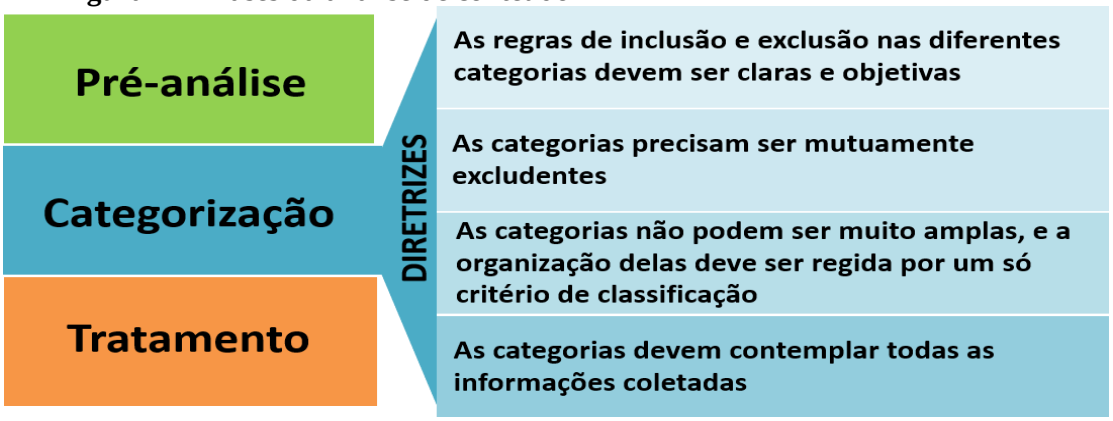
Categorizar as informações consiste em separar os dados brutos do texto em unidades, de modo que todas as categorias tenham relação com os objetivos do grupo focal e com a questão de auditoria, e observando alguns pressupostos:

a. as regras de inclusão e exclusão nas diferentes categorias devem ser claras e objetivas; não podem ser ambíguas nem depender da interpretação de quem for realizar a análise;
b. as categorias precisam ser mutuamente excludentes, de modo que cada informação deve ser identificada em uma só categoria;
c. as categorias não podem ser muito amplas, e a organização delas deve ser regida por um só critério de classificação; e
d. as categorias devem contemplar todas as informações coletadas.

A fase seguinte, do tratamento do material, consiste na contagem de quantidade de informações ou de percentuais por categoria. A essência da análise de conteúdo consiste em categorizar e, depois, contar a frequência de palavras e expressões em cada categoria. Essa

atividade pode ser feita por meio de softwares, como por exemplo o NVivo. Com base nisso é possível construir gráficos, tabelas e quadros que subsidiarão as interpretações e análises, sempre com base nos objetivos da auditoria.

Figura 44 – Fases da análise de conteúdo



Fonte: Elaboração própria, baseado em Brasil (2013a) e Carlomagno e Rocha (2016).

8º passo: interpretar os resultados.

Após o tratamento do material é realizada a interpretação da frequência de cada categoria interpretação dos resultados, que consiste em fazer inferências a partir da frequência de cada categoria. A apresentação da contagem por meio de tabelas e gráficos facilita a realização de inferências, comparações e associações. É importante comparar as frequências de cada uma das categorias apresentadas, buscar associações entre duas ou mais variáveis, considerar todas as interpretações alternativas importantes e, se possível, utilizar percentagens. A interpretação dos resultados também deve considerar as informações coletadas por meio de outras técnicas, bem como os conhecimento prévio que a equipe adquiriu sobre o assunto. Caso sejam identificadas muitas informações ou categorias, deve ser feita a priorização. Deve-se ter cuidado para não perder a perspectiva durante a interpretação – para minimizar esse risco é importante sempre considerar a origem dos dados e o objetivo da aplicação da técnica.

A comunicação dos resultados de auditoria deve destacar os principais temas, problemas ou questões que surgiram no grupo focal e pode conter a reprodução de trechos das falas dos participantes, se isso se mostrar relevante.

14.5 APÊNDICE XVIII – FORMULÁRIO DE REGISTRO DO GRUPO FOCAL

14.6 APÊNDICE XIX – FORMULÁRIO PARA COLETA DOS DADOS DOS PARTICIPANTES DO GRUPO FOCAL

14.7 PARA SABER MAIS

Vídeo TCU – "Técnicas de auditoria – Grupo focal". Acesso em 08/12/2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/imprensa/videos/grupo-focal.htm

Dissertação ENAP. Os Apêndices H e I (p. 107) trazem modelos de roteiros para condução de grupo focal. Acesso em 25/10/2020. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5205/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20mestrado%20Fl%C3%A1via%20Can%C3%AAdo%20com%20ficha%20%282%29.pdf

Relatórios *National Audit Office* (NAO). Trata da utilização de grupos focais em trabalhos de auditoria. Acesso em 05/11/2020. Disponíveis em:

https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/07/0607604_focus_groups.pdf

https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/11/07081043_patientcarersurvey.pdf

Relatório *United States Government Accountability Office* (GAO). O Apêndice 1 (p. 43) trata de objetivo, escopo e metodologia, contextualizando a aplicação dos grupos focais no trabalho de auditoria. Acesso em 10/11/2020. Disponível em:

https://www.gao.gov/assets/680/671816.pdf

Artigo – "Um estudo sobre as características do método Delphi e de grupo focal, como técnicas na obtenção de dados em pesquisas exploratórias", de Lorimar Francisco Munareto, Hamilton Luiz Corrêa e Júlio Araújo Carneiro da Cunha. O Quadro 2 traz as vantagens e desvantagens do grupo focal, e o item 3 traz quadro comparativo com as principais vantagens e desvantagens do método Delphi e do grupo focal. Acesso em 08/12/2020. Disponível em:

https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/download/6243/pdf

REFERÊNCIAS

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO/IEC 31010: Gestão de riscos - Técnicas para o processo de gestão de riscos.** Rio de Janeiro, 2012.

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 9001:2015: Sistemas de gestão da qualidade - Requisitos.** Rio de Janeiro, 2015.

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 31000:2018: Gestão de riscos - Diretrizes.** Rio de Janeiro, 2018.

BARBOUR, Rosaline. **Grupos focais.** Tradução Marcelo Figueiredo Duarte; consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Leandro Miletto Tonetto – Porto Alegre: Artmed, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**; tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George Gaskell. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Tradução de Pedrinho A. Guareschi - Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU.** Revista do TCU, n. 102, p. 49-59, Brasília, 2004. Disponível em https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/609, acesso em 20 jul. 2020.

BORGES, Camila Delatorre; SANTOS, Manoel Antônio dos. **Aplicações da técnica do grupo focal: fundamentos metodológicos, potencialidades e limites.** Rev. SPAGESP, Ribeirão Preto, v. 6, n. 1, p. 74-80, jun. 2005. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-29702005000100010&lng=pt&nrm=iso, acesso em 22 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação - PPA 2000-2003 - Exercício 2002.** s/d. Disponível em https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2000-2003/ppa20002003/ppa_rel_aval/019_meio_ambiente.PDF, acesso em 08/07/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial. Técnica de auditoria: *Benchmarking*.** Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de Auditoria: Marco Lógico**. Brasília. 2001a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de Auditoria: análise RECI**. Brasília, 2001b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial. Análise *stakeholder***. Portaria-Segecex nº 5, de 18 de fevereiro de 2002 - Ano XXXV - Nº 13. Brasília, 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de Auditoria: Mapa de Processos**. Portaria nº 142, de 24 de junho de 2003. Brasília. 2003.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral**. Manual de auditoria**. Brasília: TSE/SCI, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial. Técnica de entrevista para auditorias**. Portaria-Segecex nº 11, de 7 de abril de 2010. Ano XLIII - Nº 7. Brasília, 2010a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnica de pesquisa para auditorias.** Portaria-Segecex nº 16, de 14 de maio de 2010. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial. Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco Aplicados em Auditoria**. Portaria-Segecex nº 31, de 9 de dezembro de 2010 - Ano XLIII - Nº 30. Brasília, 2010c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial. Técnica de indicadores de desempenho para auditorias.** Portaria-Segecex nº 33, de 23 de dezembro de 2010 - Ano XLIV - Nº 3. Brasília, 2011a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – Revisão junho 2011 (NAT)**. Brasília, 2011b. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/normas-de-auditoria-do-tribunal-de-contas-da-uniao-nat-FF8080816364D7980163CA90603F214D.htm. Acesso em 14 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – Instituto Serzedello Correa. **Artigo científico apresentado à Comissão de Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo – PGCE. O controle externo da gestão governamental da exploração, produção e comercialização de petróleo e gás natural em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas: Uma análise institucional**. Brasília, 2011c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de grupo focal para auditorias.** Brasília, 2013a. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-grupo-focal-para-auditoria-8A81881F750376EF01755B6EF27004BC.htm, acesso em 05 out. de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de análise de problemas para auditorias.** Brasília, 2013b. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258F9F3BD0158FA063DD92835, acesso em 5 de agosto de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico do Tribunal de Contas da União 2015 – 2021.** Edição 2015. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/index.html, acesso em 15 jul. 2020.

BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal. Instrução Normativa SFC-CGU nº 03, de 09 de junho de 2017.** Brasília, 2017a. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304, acesso em 28 dez 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, 2017b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm, acesso em 08 dez. 2020.

BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal. Instrução Normativa SFC-CGU nº 08, de 06 de dezembro de 2017.** Brasília, 2017c. Disponível em https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/12/cgu-aprova-manual-de-orientacoes-tecnicas-de-auditoria-interna-do-executivo-federal, acesso em 04 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. **Processo de Desenvolvimento de Software do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (PDS-TRT9).** 2017d. Disponível em https://www.trt9.jus.br/portal/pagina.xhtml?secao=54&pagina=PROCESSO_DESENV_SW, acesso em 29 de agosto de 2020.

BRASIL, Casa Civil da Presidência da República ... [*et al.*]. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2.** Brasília, 2018a. Disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view, acesso em 24 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **O que é gestão de risco**. 2018b. Disponível em https://youtu.be/S0KSrlOS__4, acesso em 29 ago. 2020.

BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portaria nº 777, de 18 de fevereiro de 2019.** Brasília, 2019a. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/64160869, acesso em 03 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Vocabulário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.** Brasília, 2019b. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/vce-vocabulario-de-controle-externo-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm, acesso em 02 fev. 2021.

BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Orientação Prática: Plano de Auditoria Interna baseado em riscos**. **Portaria nº 1.055, de 30 de abril de 2020.** Brasília, 2020a. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44970, acesso em 25 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional. 4.ed. Portaria Segecex nº 18, de 12 de novembro de 2020.** Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2020b. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm, acesso em 16 dez. 2020.

BRYSON, John M. ***Strategic Planning For Public and Non-Profit Organization.*** San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 1995.

CABRAL, Melina França; CALLADO, Antônio André Cunha. ***Balanced Scorecard* no Setor Público: uma Análise dos Mapas Estratégicos dos Ministérios Públicos Estaduais.** I SIMPCONT, Recife, 2016. Disponível em http://www.simpcont.ppgc.ufrpe.br/sites/simpcont.ppgc.ufrpe.br/files/Artigo%20001.pdf, acesso em 27 jul. 2020.

CARLOMAGNO, Márcio C.; ROCHA, Leonardo Caetano. **Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica.** Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 7, n. 1, 2016, p. 173-188. Disponível em https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771, acesso em 16 out. 2020.

CARVALHO, Josiane. **Desvendando o Mapeamento de processos em 5 minutos**. 2017. Disponível em http://www.8quali.com.br/blog/desvendando-o-mapeamento-de-processos-em-5-minutos/, acesso em 07 jul. 2020.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Nota Técnica nº 6, IPEA, 2010.

COHEN, Ernesto. FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais.** Petrópolis: Vozes, 1993.

CSERTI, Robert. ***Essential Facilitation Skills for an Effective Facilitator***. 2019. Disponível em https://www.sessionlab.com/blog/facilitation-skills/#skills-for-facilitating-a-meeting, acesso em 19 nov. 2020.

DAYCHOUM, Merhi. **40 Ferramentas e técnicas de gerenciamento**. Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

DELOITTE. **Indicadores de risco. Monitoramento e avaliação dos indicadores de risco em instituições financeiras.** 2010. Disponível em

http://portalabbc.org.br/arquivos/deloitte_indicadores_de_risco_para_instituicoes_financeira_abbc.pdf, acesso em 17 jul. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. **Manual de Auditoria Operacional.** Brasília: 5ª ICE, 2007. Disponível em http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f23f1302d0514d4c8a58852e03c50433/Resolu_o_340_07_10_2020.html, acesso em 21 fev. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. **Manual de Auditoria e demais fiscalizações – parte geral.** Brasília: TCDF, 2020. Disponível em http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/f23f1302d0514d4c8a58852e03c50433/Resolu_o_340_07_10_2020.html, acesso em 20 fev. 2021.

DOMENECH, Carlos. **Estratégia Lean Seis Sigma – etapas: definir, medir e analisar.** São Paulo: M.I. DOMENECH, 2009.

DOWD, Bryan; TOWN, Robert. ***Does X really cause Y?*** *In: Health Care Financing and Organization*, 2002.

DRUCKER, Peter. ***The Practice of Management.*** New York: Harper & Row, 1954.

ECA. *European Court of Auditors*. ***Guidelines on Audit Interview***. 2013. Disponível em https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINE_INTERVIEW/ECA-Audit-Interview-Guideline-EN-Oct2013.pdf, acesso em 21 mai. 2020.

ECA. *European Court of Auditors*. **Manual de Auditoria de Resultados.** 2017. Disponível em https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_PT.PDF, acesso em 25 abr. 2020.

EKSTRAND, Laurie. ***Improving survey design: focus group interviewing – randomized response.*** *Institute for Program Evaluation - General Accounting Office*, 1981. Disponível em https://www.gao.gov/assets/190/189173.pdf, acesso em 13 nov. 2020.

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. **Elaboração de relatórios de auditoria – Módulo 2 – O planejamento do relatório.** Brasília, 2020. Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5172, acesso em 09 fev. 2021.

EOS Consultores. **Você sabia qual a importância de mapear processos?** 2018. Disponível em https://www.eosconsultores.com.br/como-mapear-processos-e-sua-importancia/, acesso em 06 jul. 2020.

FAO. *FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS*. ***What is a problem tree?*** 2004. Disponível em http://www.fao.org/docrep/008/y5793e/y5793e04.htm. Acesso em 27 set. 2020.

FINK, Arlene; KOSECOFF, Jacqueline. ***How to conduct surveys: A step-by-step guide*** (2nd ed.). Sage Publications, Inc. 1998.

FM2S. **O que é benchmarking? Como realizar o seu?** Disponível em https://www.fm2s.com.br/como-fazer-benchmarking/, acesso em 04 set. 2020.

GAO. *United States Government Accountability Office.* ***Content Analysis: A Methodology for Structuring and Analyzing Written Material.*** *Transfer Paper* – 10.1.3. Washington: GAO, March 1989. Disponível em https://www.gao.gov/products/PEMD-10.3.1, acesso em 12 nov. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo. Editora Atlas. 2008.

GOMES, Paulo Ricardo Grazziotin. **Elementos de Auditoria Governamental. Teoria da Auditoria Interna.** Versão 09.2013.

GOMES, Paulo Ricardo Grazziotin. **Técnicas de diagnóstico em Auditoria de Natureza Operacional – ANOp**, Brasília, 2014.

GOMES, Paulo Ricardo Grazziotin. **Auditoria Operacional. Proposta metodológica à prestação de serviços de avaliação operacional de implementação.** Brasília, 2019.

GONÇALVES, Victor. **Mapa de processos: o que é e como fazer?** 2019. Disponível em https://www.voitto.com.br/blog/artigo/mapa-de-processos, acesso em 07 jul. 2020.

GORDON, Graham. **O kit de ferramentas para a defesa de direitos: a ação prática na defesa de direitos. Tearfund. Recursos Roots 2.** Editora Rachel Blackman, Inglaterra, 2002.

HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE. ***How to organise and run focus groups*.** Disponível em https://www.hse.gov.uk/stress/assets/docs/focusgroups.pdf, acesso em 05 nov. 2020.

HEDLER, Helga Cristina. **Meta-avaliação das auditorias de natureza operacional do Tribunal de Contas da União: um estudo sobre auditorias de programas sociais.** 2007. 260 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em https://repositorio.unb.br/handle/10482/1367, acesso em 01/07/2020, acesso em 01 jul. 2020.

HORA, Henrique Rego Monteiro da; COSTA, Helder Gomes Costa **Tomada de decisão no MASP: Uma contribuição para decisões utilizando a matriz AHP.** XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Salvador, 2009. Disponível em http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_TN_STO_092_625_13293.pdf, acesso em 10 ago. 2020.

HOSKEN, Márcio José de Campos. **Produzindo e Montando a sua Qualidade.** 2ª Ed., 2005. E-book. Disponível em http://www.qualiblog.com.br/wp-content/uploads/2012/08/Produzindo_Montando_Qualidade.pdf. Acesso em 30 ago. 2020.

INOJOSA, Rose Marie. **Desenho e elaboração de projetos sociais no terceiro setor**. Revista "Pensamento& Realidade" nº 29 – PUC-SP. 2014.

INTOSAI. *International Organization of Supreme Audit Institutions*. **Norma para auditoria operacional (ISSAI 3000).** 2019. Disponível em https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard/, acesso em 05 jan. 2021.

JUNIOR, Isnard *et al*. **Gestão da Qualidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

KIT de ferramentas da HI. **Hyperisland,** 2021. Disponível em https://toolbox.hyperisland.com.br/, acesso em 29 jan. 2021.

LEAL, Márcia Aparecida Pimentel. **A auditoria operacional e sua contribuição para a melhoria da gestão pública: um estudo de caso da auditoria operacional da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos em Pernambuco.** 2006. 136 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade Federal da Bahia. Disponível em https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8964/1/333.pdf, acesso em 01 jul. 2020.

MACHADO, Bruno de Souza. **Abordagem de auditoria baseada em risco no contexto da auditoria operacional.** Instituto Serzedello Corrêa. Tribunal de Contas da União. Coletânea de Pós-Graduação, v.2 n.2. Auditoria do Setor Público. Brasília, 2019. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F72289E55017231FC771C76C6, acesso em 03 mar. 2021.

MAIA, Jonas Lucio. **Guia de ferramentas. Gestão competitiva.** Disponível em http://www.dep.ufscar.br/pesquisas/gestaocompetitiva/arquivos/guiaferramentas.pdf, acesso em 05 jul. 2020.

MARQUES, Joana Brás Varanda; FREITAS, Denise de. **Método DELPHI: caracterização e potencialidades na pesquisa em Educação.** Pro-Posições, Campinas, v. 29, n. 2, p. 389-415, Ago 2018. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072018000200389&lng=en&nrm=iso, acesso em 10 dez. 2020.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Manual de Auditoria Operacional.** Cuiabá, 2017.

NOVELLI, Jose Gaspar Nayme. **Seis dicas valiosas para você conduzir uma análise SWOT.** Disponível em http://www.estrategiaemfoco.com.br/seis-dicas-valiosas-para-voce-conduzir-uma-analise-swot/, acesso em 03 ago. 2020.

OLIVEIRA, Alysson André Régis de; LEITE FILHO, Carlos Alberto Pereira; RODRIGUES, Cláudia Medianeira. **O Processo de construção dos grupos focais na pesquisa qualitativa e suas exigências metodológicas.** XXXI Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EPQ-A2615.pdf, acesso em 18 nov. 2020.

O QUE é facilitação e para o que serve? **Manifesto 55**, 2016. Disponível em https://manifesto55.com/o-que-e-facilitacao-e-para-o-que-serve/. Acesso em 15 jan. 2021.

O QUE É O CANVAS e como utilizá-lo? **Voitto.** Disponível em https://www.voitto.com.br/blog/artigo/o-que-e-o-canvas, acesso em 22 set. 2020.

PARANÁ. Ministério Público do Paraná. **Curso Para Gestão de Processos - Módulo I - Mapeamento e melhoria de processos do MP-PR**. 2014. Disponível em https://planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/gerenciamento_de_processos/modulo_1_oficina_3_reuniao_10.pdf, acesso em 15 de agosto de 2020.

PAROLA, Davi. **Entendendo o Modelo CYNEFIN. Dá pra usar em qualquer empresa, inclusive na Caixa!** Califórnia: A Medium Corporation, 2015. Disponível em https://medium.com/@daviparola/entendendo-o-modelo-cynefin-d%C3%A1-pra-usar-em-qualquer-empresa-inclusive-na-caixa-446ac095ffff, acesso em 11 out. 2020.

PENTEADO, Francine Amaral; KAUTZMANN, Adriana Sacco Silva *et al*. **Aplicação do método de análise e solução de problemas: MASP**. In: XVI CONGRESSO DE INSCRIÇÃO CIENTÍFICA: PESQUISA E RESPONSABILIDADE AMBIENTAL, 2007. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas/RS. Disponível em http://www.ufpel.edu.br/cic/2007/cd/pdf/CE/CE_01074.pdf, acesso em 25 out. 2020.

PERPÉTUO, Marco Antônio; TEIXEIRA, Francisco. **Há espaços para métodos de identificação, análise e solução de problemas (MIASPS) nas organizações, mesmo diante da racionalidade limitada das instituições e das heurísticas?** Revista O&S. V.8.n.21. Maio/Agosto, 2001.

PMI. **Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK)**. 6ª Ed. - EUA: *Project Management Institute*, 2017.

POLO, Antonio Cesar. **O que são as Estruturas Libertadoras?** 2018. Disponível em https://www.linkedin.com/pulse/o-que-s%C3%A3o-estruturas-libertadoras-antonio-cesar-polo, acesso em 16 nov. 2020.

PRUITT, Barry. **Como ser um bom facilitador: as 10 principais qualidades dos melhores facilitadores em 2020.** Disponível em https://www.rhythmsystems.com/blog/top-10-qualities-of-a-good-planning-facilitator, acesso em 19 nov. 2020.

REIS, Luciana dos. **Você sabia que a Auditoria é uma ferramenta de gestão?** Brasil, 2015. Texto. Disponível em https://blogdaqualidade.com.br/voce-sabia-que-a-auditoria-e-uma-ferramenta-de-gestao/, acesso em 12 nov. 2020.

ROBBINS, Stephen Paul. **Administração: mudanças e perspectivas.** São Paulo: Saraiva, 2000.

RUA, Maria das Graças. **A aplicação prática do Marco Lógico**. 2000.

SANTOS, Fernando Ribeiro dos. **O emprego da análise de *stakeholders* em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável: estudo de caso do campus da Universidade de Brasília.** 2008. 111 f. Dissertação (Mestrado em Transportes) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em https://repositorio.unb.br/handle/10482/1718, acesso em 03 jun. 2020.

SCARTEZINI, Luis Mauricio Bessa. **Análise e melhoria de processos.** Goiânia, 2009. Apostila. Disponível em http://www.aprendersempre.org.br/arqs/GE%20B%20-%20An%E1lise-e-Melhoria-de-Processos.pdf, acesso em 10 jun. 2020.

SCRAMIN, Paula Manzotti. **Como facilitar um Aquário?** 2018. Disponível em https://medium.com/@paulamanzottiscramin/como-facilitar-um-aqu%C3%A1rio-f1a3d6549ded, acesso em 27 nov. 2020.

SCRAMIN, Paula Manzotti. **O que é facilitação?** 2016. Disponível em https://medium.com/@paulamanzottiscramin/o-que-%C3%A9-facilita%C3%A7%C3%A3o-e41d6a771a81, acesso em 20 jan. 2021.

SILVA, João Martins da. **O Ambiente da qualidade na prática: 5S**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1996.

SOUSA, Amanda Caroline Nonato de. **Análise de *stakeholder*s no âmbito do planejamento estratégico de uma organização pública.** Brasília, 2016. Disponível em https://bdm.unb.br/handle/10483/16129, acesso em 03 jun. 2020.

TANIYAMA, K. ***Problem solving course***. *New York: McGraw-Hill*, 1997.

TERNER, Gilberto Luís Kupper. **Avaliação da aplicação dos métodos de análise e solução de problemas em uma empresa metalo-mecânica.** 2008. 103p. Dissertação (em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/publicacoes/219_dissertacao%20mp%20gilberto%20terner.pdf, acesso em 13 jun. 2020.

USAID Center for Development Information and Evaluation (CDIE). ***Conducting Focus Group Interviews.*** *Tips series. Number* 10. 1996. Disponível em https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABS541.pdf, acesso em 06 nov. 2020.

VIEIRA, Sônia. **Como Elaborar Questionários.** São Paulo. Editora Atlas. 2009.

YAREMKO, R. K.; HARARI, Herbert; HARRISON, Robert C.; LYNN, Elisabeth. ***Handbook of research and quantitative methods in psychology***. Hillsdale, NJ. Lawrence Erlbaum. 1986.

APÊNDICE I – CHECKLIST DE SUPERVISÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

CHECKLIST DE SUPERVISÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL
Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:

PLANEJAMENTO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL		
AÇÃO	√	**OBSERVAÇÃO**
Discuti com a equipe a estratégia global de avaliação operacional, abordando, em especial, os seguintes tópicos: objetivo e escopo preliminar da avaliação operacional, datas-chave do trabalho e previsão de alocação de recursos.		
Discuti com a equipe os possíveis riscos do trabalho e as respostas a adotar para mitigá-los.		
Apresentei à equipe os principais pontos de controle a serem utilizados na supervisão do trabalho.		
Orientei a equipe sobre a elaboração de cronograma do trabalho com todas as providências administrativas e técnicas da etapa de planejamento.		
Orientei o coordenador sobre a realização da reunião de apresentação da equipe de avaliação operacional com o gestor e sua equipe, incluindo esclarecimentos sobre as principais características da avaliação operacional, as etapas e os prazos previstos para a realização do trabalho.		
Verifiquei que o objeto de avaliação operacional está delimitado e é avaliável e evidenciável.		
Orientei a equipe sobre como organizar a documentação da avaliação operacional.		
Orientei a equipe de avaliação operacional sobre a aplicação de técnicas para obtenção do entendimento do objeto, inclusive identificação e avaliação de riscos ou análise de problemas, visando apoiar a definição do escopo e das questões de avaliação operacional.		
Na revisão da matriz de planejamento, verifiquei a coerência entre as questões e subquestões, os possíveis achados (ou o que a análise vai permitir dizer) e o objetivo da avaliação operacional.		

Orientei a equipe para a elaboração de papéis de trabalho a serem usados na fase de execução, bem como revisei os documentos produzidos.		
Concluí que a Matriz de Planejamento é viável, considerando o escopo, os recursos disponíveis e o prazo definido para a realização dos trabalhos.		
Reportei ao Chefe da Avaliação operacional Interna eventuais problemas e situações que configurem riscos à objetividade dos trabalhos.		
Reportei ao Chefe da Avaliação operacional Interna e ao servidor indicado como ponto de controle pelo gestor da UORG sobre a Matriz de Planejamento, discorrendo sobre sua adequação aos objetivos da avaliação operacional e eventuais dificuldades e limitações do trabalho.		
Ao homologar o planejamento, tive a confiança de que ele foi suficientemente discutido no âmbito da equipe e de que as atividades previstas estão detalhadas o suficiente para evitar equívocos na execução.		
EXECUÇÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL		
AÇÃO	√	**OBSERVAÇÃO**
Orientei a equipe a seguir a Matriz de Planejamento, a menos que alguma alteração fosse autorizada.		
Orientei a equipe de avaliação operacional a me comunicar eventuais fatos que fujam ao escopo ou objetivo do trabalho, bem como qualquer problema ou dificuldade enfrentada nos trabalhos de campo.		
Reportei ao Chefe da Avaliação operacional Interna eventual necessidade de alteração do planejamento.		
Reportei ao Chefe da Avaliação operacional Interna problemas e situações que configurem riscos à objetividade dos trabalhos		
Acompanhei a execução do cronograma previsto na Matriz de Planejamento.		
Discuti com a equipe de avaliação operacional os achados colhidos ao longo da execução antes da reunião de encerramento com os dirigentes e responsáveis da entidade auditada, ou seus representantes.		
Verifiquei, com a equipe de avaliação operacional, se os achados são relevantes para os objetivos da avaliação operacional para que mereçam ser relatados; se são apresentados de forma objetiva e estão devidamente fundamentados em evidências; e se apresentam consistência de modo a se mostrarem		

convincentes a quem não participou do trabalho.		
Orientei o coordenador sobre a reunião de encerramento com o gestor e responsáveis da UORG, em especial sobre os seguintes aspectos: (a) apresentar os principais achados na reunião mencionando situação encontrada e critérios de avaliação operacional e omitindo as informações que podem colocar em risco os objetivos da avaliação operacional; (b) informar que os achados são preliminares, podendo ser corroborados ou excluídos em decorrência do aprofundamento da análise, e que novos achados poderão ser incluídos; e (c) convidar para a reunião, sempre que possível, representante do sistema de controle interno.		
Discuti e revisei a Matriz de Achados com a equipe de avaliação operacional antes do início da fase de elaboração do produto final.		
Avaliei se as evidências que suportam os achados são apropriadas (válidas, confiáveis e relevantes) e suficientes.		
Eventuais indícios de fraudes ou irregularidades foram reportados ao Chefe da Avaliação operacional Interna.		
Reportei ao Chefe da Avaliação operacional Interna e ao gestor da UORG sobre a matriz de achados e a qualidade das evidências.		
PRODUTO FINAL DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL		
AÇÃO	√	**OBSERVAÇÃO**
Orientei a equipe a definir a estrutura e elementos do produto final da Avaliação Operacional e a observar requisitos de qualidade.		
Revisei o produto final preliminar submetido a comentários dos gestores considerando requisitos de qualidade, assim como a estrutura e os elementos de conteúdo definidos.		
Reportei ao Chefe da Avaliação operacional Interna e ao gestor da UORG sobre o produto final, abordando as conclusões e as propostas de melhoria.		
MONITORAMENTO		
AÇÃO	√	**OBSERVAÇÃO**
Acompanhei o cumprimento do cronograma de monitoramento.		

Orientei a equipe sobre a forma de monitoramento (definida no Plano de Trabalho) e os requisitos da Nota Técnica com o resultado do monitoramento.		
Orientei a equipe a orientar a equipe da UORG sobre a forma de monitoramento.		
Revisei a Nota Técnica elaborada pela equipe.		
Reportei ao Chefe da Avaliação operacional Interna e ao gestor da UORG sobre a Nota Técnica.		

APÊNDICE II – CHECKLIST DE COORDENAÇÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

CHECKLIST DE COORDENAÇÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL
Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:

PLANEJAMENTO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL		
AÇÃO	√	**OBSERVAÇÃO**
Foi concedido prazo adequado para a realização da avaliação operacional, considerando a natureza e a complexidade do trabalho.		
A equipe de avaliação operacional possui, coletivamente, a competência profissional necessária para realizar a avaliação operacional.		
A realização da avaliação operacional foi comunicada aos dirigentes e responsáveis da entidade auditada por meio da expedição de ofício.		
No início dos trabalhos, a equipe de avaliação operacional realizou reunião de apresentação com os dirigentes e responsáveis da UORG (ou com seus representantes) em que foi esclarecida a natureza da Avaliação Operacional.		
Na fase inicial do planejamento, a equipe de avaliação operacional levantou informações relevantes sobre o objeto auditado, de forma a adquirir o conhecimento necessário à construção da sua visão geral e à definição do objetivo e escopo da avaliação operacional.		
As questões priorizadas pela avaliação operacional foram definidas com base em técnicas de avaliação de risco ou de análise de problemas.		
O objeto de avaliação operacional definido pela equipe de avaliação operacional é identificável, avaliável e permite a obtenção de evidências suficientes e apropriadas para fundamentar as conclusões de avaliação operacional.		
O objetivo e o escopo da avaliação operacional foram claramente estabelecidos.		

As questões de avaliação operacional definidas são claras, possuem viabilidade investigativa e são capazes, em conjunto, de esclarecer o problema de avaliação operacional previamente identificado.		
A equipe considerou a adoção de abordagem que examinasse aspectos de atuação do centro de governo, de governança da organização ou do programa auditado (Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, Referencial Básico de Governança, Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas), ou ainda a abordagem do governo como um todo, se aplicável.		
A matriz de planejamento teve todas as suas colunas preenchidas com o nível de detalhamento adequado para orientar a equipe durante a etapa de execução.		
A Matriz de Riscos de Avaliação operacional foi discutida entre a equipe e validada pelo Supervisor.		
Foi elaborado Plano de Trabalho em conjunto com os responsáveis da UORG.		
Foi realizada reunião para apresentação do Plano de Trabalho aos responsáveis da UORG, esclarecendo o objetivo, escopo e forma de monitoramento.		
O Plano de Trabalho, a Matriz de Planejamento e a Matriz de Riscos de Avaliação operacional foram validados pelo Supervisor, pelo Chefe da Avaliação operacional Interna e pelo gestor da UORG.		
Definida a matriz de planejamento, a equipe de avaliação operacional elaborou os instrumentos de coleta de dados para serem utilizados na fase de execução.		
Ao final da fase de planejamento, a equipe de avaliação operacional preparou o plano de avaliação operacional, que apresenta o objetivo e o escopo da avaliação operacional e agrega a matriz de planejamento, o cronograma proposto e a estimativa dos custos envolvidos.		
Reportei ao Supervisor problemas e situações que configurem riscos à objetividade dos trabalhos.		
EXECUÇÃO DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL		
AÇÃO	√	**OBSERVAÇÃO**
Os procedimentos previstos na Matriz de Planejamento foram integralmente executados de modo a alcançar os objetivos da avaliação operacional.		

Acompanhei o cumprimento do cronograma definido no planejamento e reportei ao Supervisor eventual necessidade de alteração da Matriz de Planejamento, e comuniquei ao gestor da UORG após validada.		
Os achados de avaliação operacional foram obtidos a partir da confrontação da situação encontrada com critérios de avaliação operacional claramente definidos, objetivos e relevantes.		
As evidências coletadas durante a avaliação operacional são apropriadas e suficientes para sustentar os achados e as conclusões de avaliação operacional.		
Eventuais indícios de fraudes ou irregularidades foram reportados ao Supervisor.		
As constatações da equipe de avaliação operacional foram organizadas na Matriz de Achados previamente ao início da redação dos capítulos correspondentes do relatório de avaliação operacional.		
A Matriz de Achados descreve adequadamente os componentes essenciais dos achados: situação encontrada, critério de avaliação operacional, causa, efeitos reais ou potenciais, bem como as evidências que os sustentam e o encaminhamento a ser proposto.		
A documentação da avaliação operacional é suficientemente completa e detalhada para permitir a um auditor experiente que não tenha participado dela compreender o que foi realizado para fundamentar as conclusões da avaliação operacional. A documentação mínima da avaliação operacional inclui: a) plano de avaliação operacional, b) matriz de planejamento, c) atas de reuniões e registros de entrevistas, d) papeis de trabalho que documentam a aplicação de técnicas de análise de problemas ou avaliação de riscos, e) papeis de trabalho que documentam a coleta de dados, f) papeis de trabalho que registram a análise dos dados, g) matriz de achados, h) instrução de análise de comentários dos auditados sobre o relatório preliminar de avaliação operacional, quando aplicável, i) matriz de responsabilização, quando aplicável.		
As propostas de melhoria foram construídas de forma a corrigir as causas dos problemas identificados ou mitigar seus efeitos.		
Ao final da etapa de execução a matriz de achados foi validada por meio de reunião de encerramento com os dirigentes ou responsáveis da entidade auditada e, nos casos		

em que o trabalho assim o requer, de painel de referência.		
Reportei ao Supervisor problemas e situações que configurem riscos à objetividade dos trabalhos.		
PRODUTO FINAL DA AVALIAÇÃO OPERACIONAL		
AÇÃO	√	**OBSERVAÇÃO**
A versão preliminar do produto final foi encaminhada para que os gestores pudessem oferecer seus comentários.		
O produto final foi elaborado respeitando a estrutura e os elementos de conteúdo definidos conforme os objetivos e o escopo da Avaliação Operacional.		
O produto final comunica aos leitores o objetivo do trabalho, as questões de avaliação operacional, o escopo e suas limitações, a metodologia utilizada e os achados de avaliação operacional - devidamente apoiados por evidências adequadas e pertinentes, assim como as conclusões e as propostas de melhoria.		
O produto final foi redigido em linguagem impessoal, isento de imprecisões e ambiguidades e de forma a satisfazer os seguintes requisitos de qualidade: clareza, convicção, concisão, completude, exatidão, relevância, tempestividade e objetividade.		
O produto final apresenta os dados de forma amigável, fazendo uso de gráficos, diagramas, mapas, fotografias, caixas de texto etc., quando esses recursos se mostram adequados para melhor entendimento por parte dos leitores.		
MONITORAMENTO		
AÇÃO	√	**OBSERVAÇÃO**
Acompanhei o cumprimento do cronograma de monitoramento.		
Orientei a equipe sobre a forma de monitoramento (definida no Plano de Trabalho) e os requisitos da Nota Técnica com o resultado do monitoramento.		
Orientei a equipe da UORG sobre a forma de monitoramento.		
Revisei a Nota Técnica elaborada pela equipe.		
Reportei ao Supervisor sobre a Nota Técnica de monitoramento.		

APÊNDICE III – PLANO DE TRABALHO

PLANO DE TRABALHO - PT N° X/XXXX - [UNIDADE]
Plano de Trabalho de Atividade de Consultoria

1	**Autoridade Solicitante**
	Nome e cargo da autoridade solicitante
2	**NUP**
	Número do processo SEI
3	**Natureza da Consultoria**
	Descrição sucinta do trabalho a ser realizado
4	**Objetivos**
	Descrição sucinta dos objetivos: gerais e específicos
5	**Escopo**
	Delimitação do escopo e questões a serem respondidas
6	**Prazo**
	Prazo previsto para início e término do trabalho
7	**Responsabilidades/expectativas das partes**
	Descrição das responsabilidades da UORG e da UAIG
8	**Comunicação de resultados**
	Apresentar a forma com que serão apresentados os resultados ao final do trabalho.
9	**Forma de monitoramento das recomendações**
	Apresentar como será realizado o monitoramento das propostas de melhoria, informando a periodicidade e a forma de realização.

Brasília, DD de MM de AAAA.

Ao Senhor [Autoridade Máxima da UAIG], para aprovação e encaminhamento à Autoridade Solicitante.

Proponente [Membro da equipe da UAIG]
[Cargo/Função]

1. Aprovo o presente Plano de Trabalho de Atividade de Avaliação Operacional Consultiva.

2. À Autoridade Solicitante, em devolução, para ciência da alteração no item 6 do Plano de Trabalho, conforme solicitação contida no Despacho nº XXXXXX (SEI XXXXX), tudo na forma do item 1.2.3.1 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Avaliação operacional Interna Governamental do Poder Executivo Federal (Instrução Normativa SFC/CGU nº 8, de 06 de dezembro de 2017).

[Autoridade Máxima da UAIG]
[Cargo/Função]

APÊNDICE IV – MATRIZ DE PLANEJAMENTO

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

MODELO DE MATRIZ DE PLANEJAMENTO
Unidade ou Objeto Examinado:
Objetivo:
Equipe de Avaliação operacional:
Supervisor:

Questão de Avaliação operacional	Subquestão de Avaliação operacional	Critério	Procedimento (Teste)	Fonte de Informação	Riscos e Limitações	Resultados Esperados
Consistem nos objetivos do trabalho descritos em forma de perguntas. São necessárias para direcionar os trabalhos para os resultados que se pretende atingir	São desdobramentos de cada questão de avaliação operacional que permitem no conjunto respondê-la, devendo ao mesmo tempo excluir-se mutuamente e completar-se coletivamente	É o padrão utilizado para avaliar se o objeto auditado atende, excede ou está aquém do desempenho esperado	Conjunto de exames que têm como finalidade obter evidências suficientes, confiáveis, fidedignas, relevantes e úteis, que permitam responder a uma questão de avaliação operacional	É a identificação de onde as informações requeridas estão disponíveis, por exemplo, sistemas corporativos; sistemas internos da unidade; instalações físicas do gestor; terceiros depositários...	Fatos que podem impossibilitar a verificação de alguns aspectos ou a utilização de algumas técnicas. Exemplo: foi constatado que a população alvo da pesquisa que seria realizada é, em sua maioria, analfabeta, o que impossibilitará a utilização de questionários	Hipóteses, ou seja, respostas provisórias para as questões de avaliação operacional. Têm o papel de auxiliar o auditor a antecipar possíveis dificuldades ou fragilidades no seu trabalho

APÊNDICE V – MATRIZ DE RISCOS DE AVALIAÇÃO OPERACIONAL (MRA)

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

MODELO DE MATRIZ DE RISCOS DE AVALIAÇÃO OPERACIONAL (MRA)
Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:

RISCO DE AVALIAÇÃO OPERACIONAL	PROBABI-LIDADE	IMPACTO	MEDIDA PREVENTIVA	MEDIDA CORRETIVA
Descrever o risco	Baixa, Média, ou Alta	Baixo, Médio, ou Alto	Medidas adotadas para prevenir a ocorrência do risco	Medidas a serem adotadas caso o risco ocorra

APÊNDICE VI – MATRIZ DE ACHADOS

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

MODELO DE MATRIZ DE ACHADOS
Unidade ou Objeto Examinado:
Objetivo:
Equipe de Avaliação operacional:
Supervisor:

Critério (o que deveria ser)	Achado (O que é)	Evidências	Causas	Efeitos	Descrição sumária	Propostas de melhorias	Benefícios esperados
É o padrão utilizado para avaliar se o objeto auditado atende, excede ou está aquém do desempenho esperado	Situação existente, identificada e documentada durante a fase de execução da avaliação operacional. Pode ser evidenciada de diversas formas, dependendo das técnicas de avaliação operacional empregadas	São as informações coletadas, analisadas e avaliadas pelo auditor para apoiar os achados e as conclusões do trabalho de avaliação operacional	É a razão para a existência de diferença entre critério e condição, ou seja, entre a situação esperada e a encontrada	É a consequência da divergência entre a condição e o critério. Pode ser positivo, correspondendo a benefícios alcançados, ou negativo, correspondendo ao risco ou exposição que sofre o objeto de avaliação operacional ou a Unidade Auditada por não estar conforme o padrão esperado	Deve apresentar a situação encontrada de forma resumida, de modo a antecipar a leitura do fato	As recomendações consistem em ações que a UAIG solicita às Unidades Auditadas que adotem com a finalidade de corrigir falhas, aperfeiçoar processos. É preciso atentar para que a quantidade de recomendações não seja excessiva e que estejam focadas nos principais aspectos da condição identificada	Melhorias que se esperam alcançar com a implementação das recomendações e determinações. Os benefícios podem ser quantitativos e/ou qualitativos. Sempre que possível, devem ser quantificados

APÊNDICE VII – FORMULÁRIO DE REGISTRO DA FACILITAÇÃO

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

FORMULÁRIO DE REGISTRO
Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:

Objetivo da AOC

Questão a ser respondida

Subquestão a ser respondida

Data	**Local**

Participantes da facilitação

Informações, observações e conclusões

Data	**Local**
Assinatura	

APÊNDICE VIII - FORMULÁRIO DE REGISTRO DE ENTREVISTA

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

FORMULÁRIO DE REGISTRO DE ENTREVISTA
Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:

Objetivo da entrevista

Local da entrevista	Data / Horário

Entrevistado(s)	Entrevistador(es)

Síntese das informações obtidas	Evidências

Assinatura

APÊNDICE IX - ROTEIRO DE ENTREVISTA

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

FORMULÁRIO DE REGISTRO DE ENTREVISTA
Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:

Objetivo da AOC

Questão a ser respondida

Subquestão a ser respondida

Possíveis achados

Informações necessárias

Pergunta 1

Pergunta 2

Pergunta N

Procedimentos para encerramento da entrevista

APÊNDICE X – QUESTIONÁRIO

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

MODELO DE QUESTIONÁRIO
Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:
Elaborado por:

Objetivo da AOC

Questão a ser respondida

Subquestão a ser respondida

Possíveis achados

Informações necessárias

Pergunta 1

Pergunta 2

Pergunta N

APÊNDICE XI – PROCEDIMENTOS PARA USO DE QUESTIONÁRIO EM AVALIAÇÃO OPERACIONALS

(Conteúdo extraído do documento "Técnica de pesquisa para avaliação operacionals", do Tribunal de Contas da União - Portaria-Segecex nº 16, de 14 de maio de 2010)

1. definir população alvo e meio de aplicação
2. elaborar as perguntas para testar as hipóteses formuladas na fase de planejamento ou descrever como se desenvolvem processos ou como se caracteriza certa situação
3. selecionar pesquisados
4. testar questionário com especialistas e colegas
5. ajustar questionário
6. codificar respostas às perguntas fechadas
7. pilotar aplicação do questionário e sua análise
8. ajustar o questionário, conforme indicado no piloto
9. avisar os pesquisados que receberão o questionário
10. treinar aplicadores, se for o caso
11. aplicar/enviar questionários
12. relembrar ou enviar questionários pela segunda vez para não-respondentes
13. digitar respostas
14. codificar respostas às perguntas abertas
15. fazer primeira tabulação e análise de consistência das respostas
16. conferir com pesquisados algumas informações-chave, se for o caso
17. analisar possíveis padrões da não-resposta
18. analisar dados (relação entre variáveis, caracterização de situações ou grupos de pesquisados)
19. enviar aos pesquisados o resultado da avaliação operacional

APÊNDICE XII - FORMULÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO DO MARCO LÓGICO

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

FORMULÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO DO MARCO LÓGICO
Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:
Elaborado por:

Finalidade do programa

Objetivo do programa = Finalidade dos projetos

Projetos
1.
2.
N

Projeto	Objetivo	Produtos	Atividades
1.	•	• A • B ...	• A • B ...
2.	•	• A • B ...	• A • B ...
N	•	...	...

APÊNDICE XIII – MATRIZ PARA ANÁLISE *STAKEHOLDER*

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

MATRIZ PARA ANÁLISE *STAKEHOLDER*
Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:
Elaborado por:

Stakeholder	**INTERESSE no programa**	**++ +/- 0 --**	**IMPACTO**	**PAPEL do *stakeholder* no programa**	**Procedimento de avaliação operacional**

APÊNDICE XIV – MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPENHO – MODELO 1

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

FORMULÁRIO DE ELABORAÇÃO DE MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPENHO (Relacionando-os com as dimensões de custo, tempo, quantidade e qualidade)

Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:
Elaborado por:

Qualidade	Quantidade	Tempo	Custo	Dimensões de Desempenho
Economia				
Eficiência				
Eficácia				
Efetividade				
Equidade				

APÊNDICE XV – MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPENHO – MODELO 2

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

FORMULÁRIO DE ELABORAÇÃO DE MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPENHO (Relacionando-os com as dimensões do BSC)

Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:
Elaborado por:

Legitimidade	Custo	Criação de Valor	Resultado	Dimensões e Perspectivas	Processos Internos	Aprendizado e Crescimento
Economia						
Eficiência						
Eficácia						
Efetividade						
Equidade						

APÊNDICE XVI – MATRIZ SWOT

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

FORMULÁRIO DE ELABORAÇÃO DE MATRIZ SWOT

Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:
Elaborado por:

AMBIENTE INTERNO		AMBIENTE EXTERNO	
+	**Forças**	**Oportunidades**	+
	Pontos fortes – as características positivas internas que uma organização pode explorar para atingir as suas metas. Referem-se às habilidades, capacidades e competências básicas da organização que atuam em conjunto para ajudá-la a alcançar suas metas e objetivos. Ex.: equipe experiente e motivada, recursos tecnológicos adequados.	Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, com potencial para ajudá-la a crescer e atingir ou exceder as metas planejadas. Ex.: diretrizes governamentais favoráveis ao fortalecimento institucional, novas fontes orçamentárias, parcerias com outras instituições.	

AMBIENTE INTERNO		AMBIENTE EXTERNO	
-	**Fraquezas**	**Ameaças**	-
	Pontos fracos – as características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho da organização. Referem-se à ausência de capacidades e/ou habilidades críticas. São, portanto, deficiências e características que devem ser superadas ou contornadas para que a organização possa alcançar o nível de desempenho desejado. Ex.: alta rotatividade de pessoal, sistemas de informação obsoletos, processos internos excessivamente burocratizados.	Características do ambiente externo, não controláveis pela organização, que podem impedi-la de atingir as metas planejadas e comprometer o crescimento organizacional. Ex.: dispersão geográfica do público-alvo, disparidades regionais, conflito de competência.	

APÊNDICE XVII – MATRIZ RECI

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

FORMULÁRIO DE ELABORAÇÃO DE MATRIZ RECI

Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:
Elaborado por:

Mapa de atividades	Área 1	Área 2	Área 3	Área N

Legenda	
R: quem é **R**esponsável **E**: quem **E**xecuta **C**: quem deve se **C**onsultado antes **I**: quem deve ser **I**nformado depois	Unidades do Órgão/Entidade auditado Área 1: Área 2: Área 3: Área N:

APÊNDICE XVIII – FORMULÁRIO DE REGISTRO DO GRUPO FOCAL

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

FORMULÁRIO DE REGISTRO DO GRUPO FOCAL

Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:

Objetivo da AOC

Questão a ser respondida

Subquestão a ser respondida

Data	Local

Distribuição dos participantes na sala

Nome
Participante 1
Falas

Nome
Participante 2
Falas

Nome
Participante N
Falas

Observações quanto a linguagem corporal, comunicação não verbal dos participantes, participantes dominantes e clima da reunião

APÊNDICE XIX – FORMULÁRIO PARA COLETA DOS DADOS DOS PARTICIPANTES DO GRUPO FOCAL

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

FORMULÁRIO DE REGISTRO DO GRUPO FOCAL

Ordem de serviço:
Órgão / Entidade:
Área de exame:

Nome	Idade	Sexo
Unidade na qual trabalha		
Cargo / Função		

Data	Local
Assinatura	

MINISTÉRIO DA

DEFESA

defesa.gov.br