

MANUAL DE AUDITORIA PEDAGÓGICA

I. INTRODUÇÃO GERAL AO ESTUDO DA AUDITORIA

1.1. CONCEITO E EVOLUÇÃO

A palavra Auditoria é empregue, com frequência, incorrectamente, posto que tem sido considerada, tradicionalmente, como uma avaliação cujo único fim é detectar erros e assinalar falhas.

Porém, o conceito de auditoria é muito mais do que isso. Na verdade, é, hoje, ponto assente que uma Auditoria **é um exame crítico que se realiza com o fim de avaliar a eficiência e a eficácia de um serviço, organismo, organização, etc.**

“Auditoria” provém do latim *auditorius* e desta provém o termo auditor, que se refere a todo aquele que tem a virtude de *ouvir*.

Por outro lado, o Dicionário Espanhol Sopena define auditor como *revisor* de contas. Na verdade, nos seus primórdios, a auditoria estava em função da verificação da conformidade das contas ou da gestão financeira de uma empresa. Porém, desde logo, se mostrou insuficiente uma avaliação de conformidade na restrita intenção de detectar a existência ou não de erros ou fraudes.

A competitividade das empresas exigia que, ademais, se pusesse ênfase, nas auditorias, à avaliação do grau de eficiência e eficácia das entidades e actividades auditadas.

Note-se, com efeito, que, até hoje, independentemente do âmbito ou objecto de auditoria (que se alargou a numerosos campos ou sectores de actividade de produção e prestação de serviços), se mantém o objectivo fundamental de todo o auditor: avaliar a eficiência e eficácia.

Assim sendo, o auditor tem a virtude de ouvir e examinar a entidade auditada, analisando criticamente os indicadores de desempenho e os elementos de prestação contas¹, mas deve estar orientado no sentido de um objectivo específico que é o de avaliar a eficiência e eficácia com que se está operando para que, por meio do assinalamento de vias alternativas de acção, se tomem decisões que permitam corrigir os erros, caso existam, ou melhorar a forma de actuação.

¹ Refere-se à prestação de contas no sentido amplo da expressão e não apenas nos planos financeiro e contabilístico.

O conceito de auditoria tem evoluindo, conhecendo diversas fases, que passamos a resumir:

a) Primeira fase

Nos primórdios da revolução industrial, não há grandes transacções, pelo que a missão do auditor era verificar se havia sido cometida fraude nos negócios que eram pequenos. Por isso, a actividade de auditoria se limitava à vertente financeira e contabilística.

b) Segunda fase

As empresas são de maior dimensão, começa-se a separar o capital e a propriedade do negócio, isto é, a Administração. O auditor, sem deixar de fazer o que realizava na primeira fase, tem uma nova actividade que é a de verificar, certificar se a informação dos administradores, que passa através das contas de gerência ou balanças, é verídica.

c) Terceira fase

Aparecem novas tecnologias, ordenadores, etc. As transacções ao longo do ano são bastante volumosas. Isto faz com que o trabalho do Auditor se especialize ainda mais ao examinar as contas, o sistema de controlo interno da empresa (tanto se funciona como se não). Enfim, além de verificar se a informação contabilística reflecte a imagem fiel da empresa, conforme à realidade, examina o controlo interno do sistema da empresa.

d) Quarta fase

Além do anteriormente referido, o auditor há-de apresentar uma versão preliminar de “Informe” ou Relatório de Auditoria, pedindo à empresa auditada se está ou não de acordo com os resultados dele consubstanciados.

e) Quinta fase

Correspondendo à fase actual, a Auditoria alarga-se aos diferentes campos ou sectores de actividade de uma organização ou empresa, que produza bens ou preste serviços. Não se circunscrevendo, pois, à vertente financeira, que lhe é tradicional, a auditoria estende o seu campo de acção, chegando a abranger o sistema global da entidade examinada (auditoria integrada) e ou especializar-se em novas e distintas áreas ou vertentes de actividade (auditoria de gestão administrativa, auditoria pedagógica, etc). É o que acontece na actualidade.

1.2. CONCEITO UNIVERSAL E MODERNO DE AUDITORIA

Muitas pessoas fazem uma conceitualização distorcida da Auditoria, o que se explica pelo facto de que muitas vezes o seu exercício tem-se cingido ao modelo tradicional, pelo que se torna necessário construir um conceito universal de Auditoria, analisando algumas das definições de diferentes tratadistas de Auditoria que se encontram na literatura especializada.

William Thomas Porter e John C. Burton definem a Auditoria como:

o exame da informação por uma terceira pessoa, distinta de quem a preparou e do usuário, com a intenção de estabelecer sua veracidade; e o dar a conhecer os resultados deste exame, com a finalidade de aumentar a utilidade de tal informação para o usuário.

Arthur W. Holmes resume o seu conceito de Auditoria (com enfoque especial na vertente financeira), dizendo que é "*o exame crítico e sistemático da actuação (da empresa) e dos documentos financeiros e jurídicos em que (essa actuação) se reflecta, com a finalidade de averiguar a exactidão, a integridade e a autenticidade dos mesmos.*"

Com o mesmo enfoque, o Instituto Norte-americano de Contadores Públicos (AICPA), tem a seguinte definição de Auditoria:

Um exame que pretende servir de base para expressar uma opinião sobre a razoabilidade, consistência e conformidade aos princípios de contabilidade geralmente aceites, de estados financeiros preparados por uma empresa ou por outra entidade para sua apresentação ao Público ou a outras partes interessadas.

Estas definições, ainda que das mais utilizadas, são, como referimos, muito limitadas (restringem-se à Auditoria dos estados financeiros), não compreendendo toda a gama de auditorias hoje existentes e as que se desenvolverão no futuro.

A "American Accounting Association", com um critério mais amplo e mais moderno, define a Auditoria, identificando-a como um processo, da seguinte maneira:

A Auditoria é um processo sistemático para obter e avaliar de maneira objectiva as evidências relacionadas com informações sobre as actividades económicas e outros acontecimentos relacionados. O fim do processo consiste em determinar o grau de correspondência do conteúdo informativo com as evidências que lhe dera origem, assim

como determinar se ditas informações são elaboradas observando princípios estabelecidos para o caso.

A Revista “*Guía Internacional de Auditoría No. 3*”, ao abordar os “*princípios básicos que regem uma Auditoría*”, refere o seguinte (parágrafo 2):

Uma Auditoria é o exame independente da informação de qualquer entidade, seja ela lucrativa ou não, não importando seu tamanho ou forma legal, quando tal exame se leva a cabo com o objecto de expressar una opinión sobre dita información...

Ainda que existam inúmeras definições de auditoria, citamos as anteriores por considerá-las muito mais amplas que definição tradicional, a qual se aplica somente a um tipo de auditoria, a dos estados financeiros, não incluindo os outros campos de acção da mesma.

Se é certo que o principal objecto das Auditorias têm sido as unidades económicas, não é menos verdade que, actualmente, se vem registando o alargamento do leque das actividades, incluindo-se nestas, as numerosas organizações de produção e de prestação de serviços, sejam elas de finalidade lucrativa ou não.

Utilizando as anteriores definições, a auditoria pode conceptualizar-se, então, como:

O processo que consiste no exame crítico, sistemático e representativo do sistema de informações de uma empresa ou entidade², ou parte dela, realizado com independência e utilizando técnicas determinadas, com o propósito de emitir uma opinião profissional sobre a mesma, para a tomada de decisões.

Pode também afirmar-se que a Auditoria implica a “**busca da verdade**” na entidade auditada, cuja eficiência e eficácia são aferidas por profissionais que se orientam por critérios de independência, rigor e autenticidade e tendo por referência as normas geralmente aceites e aplicáveis à organização e ao despenho da referida entidade.

1.3. OBJECTIVOS DA AUDITORIA

De acordo com o anteriormente conceptualizado, o objectivo principal de uma Auditoria é a emissão de um diagnóstico sobre o desempenho de uma entidade, que permita tomar decisões em prol da sua

² Quando o objecto de uma auditoria é amplo, implicando a recolha e a análise de um grande número de informações, o Auditor utiliza a técnica de amostragem que lhe oferece a confiança a certeza necessárias para a emissão de seu diagnóstico

excelência. Estas decisões podem ser de diferentes tipos, consoante a área examinada e o interesse da entidade auditada ou do usuário.

Na enumeração dos objectivos da auditoria, podem apontar-se, sucintamente, os seguintes:

- Descobrir sucessos ou pontos fortes;
- Descobrir erros e pontos fracos;
- Evidenciar oportunidades de melhoria a partir dos pontos fracos e dos pontos fortes;
- Evitar as ameaças ou fracassos;
- Potenciar sucessos e boas práticas.

1.4. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA AUDITORIA

A auditoria deve *ser realizada de forma analítica, sistémica e com um grande sentido crítico*³ por parte do profissional que realize o exame. Por tanto, *não pode estar submetida a conflitos de interesses do auditor*, que deverá *actuar sempre com independência, rigor e imparcialidade*, para que sua opinião tenha plena validade ante os usuários da mesma.

Toda a entidade que produza bens ou preste serviços pode ser objecto de auditoria, pelo que esta não se circunscreve somente às empresas que possuam ânimo de lucro, como erroneamente pode chegar a supor-se. A condição necessária para a auditoria *é que exista a uma entidade que actue produzindo bens ou prestando serviços* e que, a respeito da sua actuação, exista ou seja possível obter um sistema de informações com base nas quais o auditor analisará a performance e a conformidade da actuação da entidade auditada, que tanto pode ser uma empresa privada ou pública, lucrativa ou não lucrativa.

A Auditoria *é uma avaliação* e, como toda a avaliação, deve possuir um padrão de referências com que se possa efectuar a comparação e poder concluir sobre o sistema examinado. Este padrão de comparação varia, obviamente, de acordo com a área submetida a exame.

Para realizar o exame de Auditoria, requer-se *que o auditor tenha um grande conhecimento sobre a estrutura e o funcionamento da unidade*

³ O sentido crítico da auditoria não quer dizer, obviamente, que, nas auditorias, devem ser postos em relevo apenas os erros ou falhas. Na verdade, ser crítico não é incompatível com ser “construtivo”, pelo que nada tem a ver com posturas destrutivas nem tampouco com uma abordagem fundada em preconceitos. Rigor, imparcialidade, independência são alguns dos traços do auditor que importa relembrar.

sujeita à análise, não só na sua parte interna como também no meio ambiente no qual ela se desenvolve, assim como em termos de normativos (legais, técnicos e outros) a que está sujeita.

O diagnóstico do auditor deve ter uma intencionalidade de divulgação, pois através da comunicação da opinião do auditor poderão ser tomadas as decisões que se revelarem pertinentes. Os usuários desta opinião podem ser internos ou externos à entidade auditada, consoante os casos.

1.5. METODOLOGIA A UTILIZAR NA AUDITORIA

Como se assinalou já, a Auditoria é a busca da verdade, pelo que o método que deve utilizar-se para a sua realização é, sem dúvida, o **método científico**. O enfoque científico é um **método sistemático** de análise que ajuda na interpretação e síntese dos aspectos que necessitam ser investigados. Obedecendo a uma **planificação cuidada**, tanto a investigação como a análise implicam um exame que evidencie a lógica inerente aos fenómenos em causa, as necessidades e a justificação da actividade que se investiga.

A avaliação científica implica um processo de **medição e comprovação** dos princípios e práticas reconhecidos e nos quais se avalia se é ou não o melhor plano, política, sistema ou procedimento. Obtida a informação necessária, se procederá à respectiva **avaliação**, para efeitos de formulação das sugestões necessárias aos órgãos competentes.

A auditoria utiliza, particularmente, o **método dedutivo**, pois realiza o exame e a avaliação dos factos objectos de estudo partindo de um conhecimento geral dos mesmos, para, de seguida, dividi-los em unidades menores que permitam uma melhor aproximação à realidade que os originou e, logo, mediante um processo de síntese, emitir uma opinião profissional.

Todo este processo requer que o auditor utilize uma série de passos (etapas), realizados de forma sistemática, ordenada e lógica, que permita realizar, no imediato, uma crítica objectiva do facto ou área examinada. Enfatiza-se, assim, uma vez mais, a relevância da **planificação** numa auditoria.

Esquemáticamente, podem apresentar-se, do seguinte modo, as *fases a que deve obedecer uma auditoria*:

- Conhecimento geral da organização;
- Estabelecimento dos objectivos gerais do exame;
- Avaliação do Controlo Interno;
- Determinação das áreas sujeitas a exame;

- Conhecimento específico de cada área a examinar;
- Determinação dos objectivos específicos do exame de cada área;
- Determinação dos procedimentos de auditoria;
- Elaboração do guião ou roteiro de auditoria e demais documentos de trabalho;
- Notificação da entidade a auditar;
- Obtenção e análise de evidências;
- Relatório de auditoria e recomendações.

Voltaremos a esta matéria ao debruçar-nos, nos próximos capítulos, sobre a Auditoria Pedagógica e outras modalidades de auditoria.

Adiantemo-nos, entretanto, com breves considerações, em relação ao Guião de Auditoria.

Enquanto roteiro de exame dos indicadores de organização, actuação e ou de resultados da entidade auditada, o Guião de Auditoria constitui um instrumento metodológico de crucial importância. Se bem que não deva ser encarado como “colete-de-forças”, o Guião deve ser elaborado com as devidas cautelas, posto que da sua concepção depende grandemente o sucesso do trabalho. Os itens a incluir nos Guiões, para feitos de recolha de dados ou factos, devem ser pertinentes e adequados ao objecto e alcance (fins) da auditoria. A amplitude do Guião depende da natureza da auditoria e deve, outrossim, ter em conta o tempo disponível, quer para a recolha dos factos, quer para sua análise adequada.

Ao dizer-se que o Guião não é um “colete-de-forças”, quer-se significar que o mesmo deve ser elaborado com rigor mas ao mesmo tempo com a necessária flexibilidade, de modo a ajustar-se a eventualidades ou situações imprevistas durante o trabalho de campo.

Todavia, a liberdade de alteração do conteúdo do Guião é relativa. Se não se oferecem dúvidas quanto à possibilidade de aditamento, em anexo, de aspectos relevantes e de manifesta pertinência omitidos no Guião, deve ter-se em conta, todavia, a circunstância de certos guiões serem instrumentos destinados a aplicação uniforme numa diversidade de organizações, para efeitos de obtenção de dados passíveis de tratamento estatístico e bem assim de generalizações, aquando da formulação de conclusões e recomendações.

II. A AUDITORIA PEDAGÓGICA E SUA RELEVÂNCIA

2.1. CONCEITO DE AUDITORIA PEDAGÓGICA

Pelo que foi dito no capítulo anterior, pode dizer-se que a *Auditoria é um exame crítico mas não mecânico, que não implica a preexistência de falhas na entidade auditada e que prossegue o fim de avaliar e melhorar a eficácia e eficiência de uma secção o de um organismo.*

Considerando o conceito de auditoria apresentado sumariamente e partindo do geral para o particular, dir-se-á que o **objecto da auditoria pedagógica** é o controlo da eficiência das instituições de educação e ensino e da eficácia do “serviço” educativo por elas prestado, através da verificação do cumprimento das normas aplicáveis, de modo a aferir-se a qualidade desse serviço.

Tendo em conta a missão da educação em qualquer sociedade, a Auditoria **Pedagógica** consiste, assim, no exame ou revisão, de carácter objectivo (independente), crítico (evidência), sistemático (normas), selectivo (amostras) das políticas, normas, práticas, funções, processos, procedimentos e informações relacionados com a organização e o desempenho de uma instituição educativa, com o fim de emitir uma opinião profissional (imparcial) respeitante a:

- Eficiência no funcionamento da instituição educativa;
- Utilização racional dos recursos;
- Qualidade e eficácia no desempenho e
- Grau de satisfação ou excelência do “serviço” educativo face às demandas sociais.

2.2. JUSTIFICAÇÃO DE AUDITORIA PEDAGÓGICA

Considerando o conceito de Auditoria Pedagógica, facilmente se descortina a sua justificação, à escala planetária, que pode assim resumir-se:

- Aumento considerável dos recursos afectos ao financiamento da educação, nem sempre acompanhado de resultados que satisfaçam plenamente as demandas sociais ou em que os ditos resultados são questionados em termos de pertinência e eficácia sociais;
- Necessidade de aferir se o investimento público e privado na educação tem como contrapartida um nível adequado e proporcional de desempenho e qualidade de prestação de “serviço” educativo por parte das escolas;

- Desconhecimento pelo público (cliente) da situação, êxitos e problemas da instituição educativa;
- Necessidade de prevenção e superação de défices ou desvios na utilização de recursos (não apenas do ponto de vista da gestão de materiais, financeiros e humanos, mas também em termos de gestão de tempo);
- Necessidade de uma emulação positiva entre escolas, em busca de padrões de excelência na sua organização e desempenho;
- Percepção de que existem instituições educativas funcionando de forma rotineira e mecânica, sem adequada planificação e, conseqüentemente, sem a necessária avaliação da relação custos/eficácia, das expectativas sociais versus satisfação dos “clientes”;
- Existência de organizações escolares funcionando à margem das políticas, objectivos, normas, metodologias, directivas e tarefas definidas pelos órgãos e entidades competentes;
- Descontentamento dos usuários e “clientes” pela insuficiente qualidade dos resultados escolares e deficiente preparação de parte significativa dos alunos para a vida activa e ou para a prossecução de estudos;
- Necessidade de elementos sistematizados de controlo social da educação.

2.3. A AUDITORIA PEDAGÓGICA E A APOSTA NA EXCELÊNCIA DA EDUCAÇÃO

2.3.1 Paradigmas da excelência em educação

Cabo Verde inscreveu “a Boa Governação” como uma das suas grandes opções estratégicas para a promoção do seu desenvolvimento. Em todo o caso, nenhum discurso sobre “Boa Governação” tem sentido se os Serviços Públicos prestados à Sociedade não forem de boa qualidade, ou seja, se tais serviços não corresponderem às justas expectativas da Comunidade.

O mesmo se passa na área da Educação e, por isso, o grande desafio dos sistemas educativos é o de edificar “escolas de sucesso”, visto que à sociedade não interessa apenas que se lhe garanta o acesso equitativo ao ensino e à formação mas o acesso a uma educação e formação de qualidade, capaz de transformar o homem cabo-verdiano num verdadeiro capital, em fonte de riqueza e progresso, nos planos material e espiritual.

Por isso, os países engajados em processos de desenvolvimento humano autênticos apostam em sistema educativos que funcionem segundo os paradigmas da máxima qualidade, de que é expressão o chamado “Modelo de Gestão pela Excelência”, cujos *princípios paradigmáticos* passamos a referir sucintamente, tendo em conta a sua aplicabilidade

nas instituições educativas cabo-verdianas e a sua consideração ou exame durante o processo de realização das Auditorias Pedagógicas:

1. A orientação para o utente ou cliente: Considerando que a reforma educativa em curso tem por princípio básico o “reforço da pertinência social da educação”, o “serviço” educativo que se presta deve dar satisfação aos “clientes”, isto é, aos alunos e à comunidade em geral. Dito isto, quer-se evidenciar a necessidade de o “serviço” educativo ser concebido, organizado, gerido e controlado na perspectiva da satisfação do cliente (a sociedade, em suma), que deve ter um papel activo em todo esse processo;
2. A legalidade, o civismo e a moralidade, como formas de ser, estar e agir na sociedade (e nas instituições educativas), fazem parte do conjunto de valores que definem o mínimo ético indispensável a uma convivência social sadia. É assim que um das dimensões basilares do Sistema Educativo é a “Educação para Valores”.
3. A aposta na inovação. A inovação é apanágio do agente educativo da Sociedade de Informação em que vivemos, em que as TIC exigem actualização e criatividade permanentes. Na época pós-moderna, da sociedade de informação, em que se verifica uma grande aceleração dos processos de transformação social e de desenvolvimento científico e tecnológico, o sistema de ensino tem de se renovar ou inovar continuamente e o professor deve ser uma agente educativo inovador, por excelência, em cada dia, em cada aula. Para isso, a autonomia das escolas deve ser encorajada e, com ela, incentivada a iniciativa criadora dos seus agentes;
4. A formação e a motivação do pessoal, como requisitos para a excelência no desempenho profissional. A primeira condição de sucesso de uma organização (e a escola não foge à regra) é a qualidade dos seus recursos humanos (dos seus “stackholders”), que é maximizada quando se logra um máximo desempenho, sem olvidar a realização pessoal e social de todos e de cada um;
5. A utilização das novas tecnologias de informação e comunicação no processo educativo – Eis uma exigência dos novos tempos, para que a educação possa acompanhar as mudanças sociais, científicas e tecnológicas. A educação é, por excelência, inovadora (sob pena de se desactualizar face à marcha inexorável do tempo!...) e os recursos informáticos e outros meios modernos de comunicação existentes nas escolas devem ser acessíveis aos agentes educativos, nomeadamente professores e alunos;
6. Actualização e revalorização do papel da escola/professor no processo de aprendizagem: na actualidade, o professor não é a única fonte das aprendizagens exigidas pelos programas de ensino; o aluno deve ser sujeito activo da sua própria aprendizagem, na qual participam

igualmente outros parceiros (as chamadas pessoas recursos). Daí que o papel do professor, sem deixar de ser decisivo, deva ser essencialmente o de facilitador/organizador /animador do processo de aprendizagem;

7. Espírito de serviço – A escola não é um fim em si; o professor não trabalha sem objectivo; a escola está ao serviço da sociedade, das grandes causas por que luta a Humanidade e, antes de mais, a Comunidade em que se insere;
8. Qualidade – Significa “caminhar para reclamações zero” na prestação do serviço; elevar o nível de organização, funcionamento e actuação das escolas (eficiência) e otimizar os resultados (eficácia), tendo sempre presente que o cliente pode ser o melhor agente de marketing da escola, tanto em sentido positivo (favorável) como negativo (desfavorável): “um cliente satisfeito avisa a 2; um cliente insatisfeito avisa a 10”!
9. Rapidez e eficiência – A escola moderna tem que se adaptar com rapidez e responder com eficiência aos desafios dos novos tempos. Por isso, está em processo de actualização permanente, incorporando, em tempo útil, os melhoramentos e as inovações, sob pena de não poder acompanhar a evolução da ciência e da tecnologia e, consequentemente, as novas e mais complexas exigências da sociedade;
10. Redução do peso da hierarquia – As relações hierárquicas, excessivamente verticais, não têm hoje lugar, fomentando-se ao máximo a participação, o trabalho em equipa. A liderança é, hoje, sobretudo, um animador de equipa, cabendo-lhe, é certo, em última instância, a tomada de decisões, mas tendo sempre em conta que estas serão plena e eficazmente executadas se houver envolvimento dos membros da equipa.
11. Sustentabilidade das opções e medidas de política educativa – O futuro começa hoje e as decisões e medidas a tomar hoje devem ter garantias de continuidade; A sustentabilidade implica não só a adopção de medidas de política e de gestão correctas, responsáveis, devidamente fundamentadas, que não hipotequem o futuro das novas gerações, como a tomada e consciência de que a educação, como tarefa de todos, exige de toda a sociedade (famílias, empresas, ONGS, etc.) uma participação efectiva na sua realização: participação não apenas no financiamento dos custos da educação, que o Estado não pode suportar sozinho, mas participação na gestão escolar. Temos que promover em Cabo Verde o controle social da educação, para que os “clientes” do sistema educativo possam verificar se o “serviço” educativo prestado é de qualidade e contribuir para a sua melhoria incessante;

12. Planeamento educativo sistemático e flexível. É sistemático porque abarca todo o sistema e se realiza de forma cíclica e permanente; É flexível, de modo a responder às, cada vez mais, novas demandas e exigências sociais), sem prejuízo do rigor necessário). Cada escola, cada delegação, cada professor, enfim, todos os agentes educativos devem trabalhar na base de planos e projectos de acção educativa orientados para a procura dos melhores resultados ainda que em contexto de carência de recursos que, por isso mesmo, devem ser racionalmente utilizados.
13. Controlo social – Se a educação deve estar ao serviço da sociedade, que se apresenta, a um tempo, como financiadora, agente e cliente da acção educativa, importa que, através dos mecanismos legais e informais, seja maximizada a participação democrática da comunidade (famílias, associações de pais e encarregados de educação, alunos e professores, municípios, empresas e parceiros sociais em geral) nos diversos aspectos e momentos da acção educativa, que deve ser encarada como tarefa de toda a sociedade. Nesse quadro, efectiva-se, gradualmente, um verdadeiro controlo social da educação, via por excelência para a construção da qualidade da obra educativa. Quando isso acontece, a educação passa a ser, efectivamente, assumida, defendida, apoiada e acarinhada, como obra colectiva, de toda a sociedade e não apenas dos poderes públicos ou do MEVRH.

2.3.2 Desafios actuais na construção da excelência em educação

No contexto da educação em Cabo Verde, a procura da excelência na educação implica *agir sobre um conjunto de factores críticos da qualidade* (formação e actualização dos professores, utilização de metodologias e tecnologias educativas apropriadas, formas inovadoras de gestão, etc.), os quais devem ser examinados pelos auditores pedagógicos.

Na verdade, existe a percepção social e institucional de que a educação praticada em Cabo Verde, não obstante os indicadores positivos que as estatísticas evidenciam, apresenta uma série de lacunas e insuficiências que devem ser superadas, através de um esforço conjugado dos poderes públicos, dos agentes educativos, dos parceiros e da sociedade em geral.

Nesse sentido, importa que, no actual contexto, seja introduzido um conjunto de inovações, mudanças e aperfeiçoamentos no sistema educativo, a saber:

- a) O desenvolvimento das aprendizagens básicas: a prioridade no ensino básico será a melhoria dos processos de aprendizagem da leitura, escrita e cálculo iniciais, áreas decisivas para o ulterior progresso dos alunos. Os professores mais experientes devem ser deslocados para a 1ª fase e ser apoiados para um bom desempenho;
- b) A modernização das metodologias de ensino-aprendizagem, a todos os níveis, promovendo as técnicas participativas e superando o ensino tradicional, baseado na transmissão de conhecimentos pelo professor;
- c) Promover activa e responsabilmente a Educação para Valores (a cidadania, a democracia, a liberdade, os direitos humanos, a educação para a saúde e a sexualidade, a educação para a segurança, a educação ambiental), fazendo a devida integração dos mesmos no momento da planificação das aulas;
- d) Evitar desperdícios na gestão do tempo escolar (Assiduidade, Pontualidade, Intervalos, Apontamentos, Componente não Lectiva....);
- e) Optimizar o enquadramento dos alunos nos intervalos das aulas, mormente os de mais tenra idade;
- f) Democratizar a gestão escolar, superando a excessiva centralização no gestor das decisões e iniciativas;
- g) Fazer com que o Gestor Escolar assuma integralmente os seus papéis de Administrador/Chefe, Conselheiro Pedagógico e Animador Social;
- h) Assegurar uma Coordenação pedagógica mais efectiva e mais próxima do processo de aprendizagem;
- i) Introduzir maior rigor no processo de avaliação dos alunos, sem o desligar contudo do sistema de aprendizagens, que aquele integra;
- j) Promover uma pedagogia de sucesso, em que a “recuperação dos alunos” deve ser uma preocupação quotidiana;
- k) Recuperar e valorizar a importância de todas as áreas disciplinares do ensino básico, não relegando a um plano secundário áreas como a das Expressões, que têm um papel decisivo no desenvolvimento da personalidade, no despertar das vocações e na promoção de uma educação integral;
- l) Reforçar criativamente a ligação da Escola a comunidade. Neste quadro, além do encorajamento da participação individual ou organizada de pais e encarregados de educação, da mobilização de mais parceiros e amigos das escolas, deve-se continuar a melhorar o sistema de comunicação no sistema educativo
- m) Fazer uma grande mobilização social para garantir “escolas seguras” para os nossos alunos.

A lista de desafios do sistema educativo é longa. Tal não deve esmorecer os ânimos dos dirigentes e agentes educativos que deverão,

sempre, em relação ao conjunto de fenómenos negativos a superar, saber encontrar as causas profundas e, por essa via, delinear as soluções. Agir sobre as causas e não meramente sobre os fenómenos é condição para uma actuação orientada pela excelência. Porém, muitas vezes, não se consegue encontrar facilmente o problema (a causa) de que depende a resolução de vários outros. Tal exige a superação do empirismo e o domínio das técnicas de análise, investigação e direcção, condição indispensável para uma actuação esclarecida, científica e eficaz e, por conseguinte, para a construção sustentável da excelência em educação.

Daí o papel das auditorias pedagógicas que vão ao encontro das escolas, para propiciar-lhes elementos de análise e tomada de decisões orientadas no sentido da modernização e qualificação da educação e do ensino.

2.3.3. A Auditoria Pedagógica, promotora da qualidade da educação

A procura ou a conquista da máxima qualidade da educação é um processo contínuo, já que a excelência não é um dado adquirido para sempre. Nesse processo, ao agente educativo e, em especial aos professores e gestores escolares, exige-se uma postura pautada por um apurado sentido de profissionalismo e de busca permanente de eficiência e eficácia.

O mesmo se dirá em relação ao Auditor Pedagógico, cuja actuação é susceptível de contribuir para a realização desse desiderato, sem se olvidar que o sistema educativo é, por sua natureza, um sistema probabilístico (e não determinístico), não sendo, pois, de se esperar que haja, sempre, uma correlação imediata entre uma determinada medida recomendada e um resultado certo esperado, em determinado prazo, podendo vários factores condicionar o processo e seus resultados.

Em todo o caso, e em face do que ficou dito, pode-se concluir que a Auditoria Pedagógica se apresenta como um precioso **instrumento de promoção da excelência na educação**. Na verdade, uma educação pautada pela máxima qualidade, em função dos contextos e das demandas sociais, é o que a os indivíduos e a sociedade em geral (enquanto “clientes” e destinatários do “serviço” educativo) esperam dos sistemas educativos e das escolas. Estas últimas, para serem bem sucedidas na sua missão, devem otimizar as condições de organização, funcionamento e desempenho, para que possam lograr a satisfação dos seus “clientes”, que as elas recorrem em demanda dos saberes necessários à sua realização pessoal e colectiva.

Estando, pois, uma e outra objectivamente interessadas no sucesso educativo, isto é, na excelência das aprendizagens e da acção educativa,

a sociedade e escola encontram na auditoria pedagógica uma oportunidade de avaliar o “serviço” educativo que é prestado aos alunos e à comunidade, posto que a auditoria pedagógica oferece evidências que permitem maximizar as boas práticas pedagógicas e superar as insuficiências e debilidades verificados nos processos educativos, em prol da almejada excelência do ensino.

Assim se compreende que a efectividade do **controlo social da educação** seja um factor do bom desempenho das escolas. Na verdade, lá onde a sociedade participa, consciente e activamente, na gestão da escola e, desta arte, acompanha e controla sua actuação, a escola consegue, normalmente, um alto grau de desempenho. Isso acontece quando a escola é encarada pela sociedade como “coisa” sua, logo uma organização que é acarinhada, apoiada e controlada pela colectividade. Em tal contexto, a auditoria pedagógica é um elemento crucial de realização cabal da função social de controlo da educação ministrada pelas escolas.

Por outro lado, as chamadas escolas de sucesso apreciam e valorizam na justa medida o papel da auditoria pedagógica, registando-se, não poucas vezes, iniciativas dessas escolas no sentido da realização de auditorias externas (ou internas) para efeitos de avaliação objectiva do respectivo grau de eficiência e eficácia pedagógicas. Quando uma escola chega a esse ponto, em que encara o controlo como algo normal e até profícuo, as instituições incumbidas da realização da auditoria pedagógica assumem uma natureza qualitativamente diferente, em nada parecida com o modelo de inspecção tradicional e policial que prevaleceu no passado. Através das auditorias pedagógicas, assim concebidas, resgata-se a nobreza da Inspeção Educativa, que deve, ela também, ser um instrumento ao serviço do sucesso das escolas.

III. AUDITORIA PEDAGÓGICA E OUTRAS MODALIDADES DE CONTROLO DA ACÇÃO EDUCATIVA

3.1. CONTROLO E AUDITORIA EM EDUCAÇÃO

O controlo da eficiência e eficácia das organizações escolares, ainda que cometido, em maior ou menor grau, a diferentes órgãos e serviços que integram a estrutura orgânica e de gestão dos sistemas educativos, é função, por excelência, das Inspeções Educativas.

Digamos, desde já, que dessa função central (de Controlo) da Inspeção Educativa derivam outras (sub)funções, como adiante veremos, mas, nem sempre, se nos apresenta, de forma tão evidente ou cristalina, a função desse serviço central que integra a macro-estrutura orgânica dos departamentos governamentais responsáveis pela Educação.

Assim, uma análise comparada do papel da Inspeção Educativa em diversos países põe em destaque duas funções básicas cometidas, normalmente, a este órgão ou serviço central, saber:

- a) a função de auditoria;
- b) a função de controlo do sistema educativo.

No quadro dessa análise, constata-se que o âmbito (objecto) das acções da Inspeção Educativa nem sempre é diferenciado conforme se refira expressamente a uma acção de auditoria ou a uma acção de controlo.

Neste sentido, aponta, por exemplo, a Lei Orgânica do Ministério da Educação de Portugal (LOMEP) que diz, taxativamente:

“Cabe à IGE (...) exercer a auditoria e controlo nas vertentes técnica, pedagógica, administrativa, financeira e patrimonial, em termos de aferição da legalidade, de aferição da eficiência de procedimentos e da eficácia na prossecução dos objectivos e resultados fixados e na economia de utilização dos recursos, bem como de aferição da qualidade da prestação do sistema educativo”.

Sendo, pois, muitas vezes coincidente o objecto da auditoria e do controle, uma e outras funções tendem a diferenciar-se essencialmente pela finalidade pretendida com a Inspeção Educativa num dado contexto.

Mas também nesta matéria encontramos algum embaraço, posto que, ainda segundo a LOMEP, ambas as vertentes da Inspeção Educativa (auditoria e controlo) prosseguem, como objectivos primordiais, a “garantia da qualidade do sistema” e a “salvaguarda dos interesses

legítimos de todos os que o integram” ou, mais precisamente, dos “utentes, agentes e beneficiários do sistema educativo”.

A excepção é feita, no caso de Portugal, em relação à intervenção a nível do sector privado da Educação, em que a IGE “exerce funções de auditoria e controlo da legalidade”, salvo se esses estabelecimentos, em resultado de relações contratuais com o ME ou com o Estado, integrarem a oferta pública de educação pré-escolar e de ensino (básico), caso em que a IGE exerce funções, de acordo com o objecto dessas relações contratuais, com amplitude idêntica à que se dispõe relativamente aos estabelecimentos da rede pública

Não obstante a consideração das duas tipologias de inspecção educativa, é evidente que, à luz da teoria da Gestão dos Sistemas, a Auditoria faz parte integrante da função de Controlo, que integra o chamado ciclo da gestão sistémica:

Prever (planeamento);
Organizar.....(organização);
Dirigir/Coordenar (directão/coordenação);
Controlar... (controlo).

3.2. O CONTROLO DA ACÇÃO EDUCATIVA; SUAS MODALIDADES

Muitas vezes encarado de forma redutora e até pejorativa, como uma espécie de policiamento, o controlo é, todavia, algo fundamental para a performance de qualquer organização, ou seja, para o sucesso de qualquer entidade interessada em obter, de forma contínua, níveis elevados de desempenho.

Do ponto de vista da teoria de sistemas, o **Controlo** pode e deve ser considerado de forma abrangente, posto que:

- a) O Controlo deve ser sistemático e contínuo, o que implica agir antes, durante e depois da actuação da instituição educativa, procurando-se, em qualquer dos casos, melhorar ou mesmo optimizar os resultados (controlo ex-ante, concomitante e superveniente);
- b) O Controlo tende a ser exercido em relação à totalidade sistémica, no sentido de que deve considerar a actuação de todos os segmentos da organização, procurando verificar e aferir até que ponto a organização (e cada um dos seus segmentos) concorre para a realização dos fins que prossegue;
- c) O Controlo é uma macro-função, que inclui, entre outras, as (sub)funções de Auditoria, Supervisão, Avaliação e Fiscalização,

compreendendo cada uma destas funções determinadas tipologias específicas de intervenção⁴.

3.2.1. A função de Auditoria

Reserva-se normalmente o exercício da função da **Auditoria** para as intervenções em que a entidade competente (v.g. Inspeção Educativa) se propõe contribuir, através de um processo de exame ou avaliação conduzido segundo referências e procedimentos técnica e cientificamente recomendáveis, para que a instituição educativa tome consciência dos pontos fortes e fracos do seu desempenho e encontre subsídios que lhe permitam consolidar ou almejar a excelência do serviço (educativo) prestado.

Compreende várias modalidades, de entre as quais a Auditoria Pedagógica, de que nos ocupamos aqui, em especial.

3.2.2. A função de Supervisão

Por seu turno, a **Supervisão** (literalmente, “visão superior”) é uma função de controlo cometida a certas entidades, no seio de uma organização, e consiste em analisar, confirmar ou corrigir actos praticados pelos agentes ao serviço dessa mesma organização. A supervisão compreende diversas modalidades:

Supervisão correctiva – Trata de localizar os defeitos e erros para os corrigir. Geralmente, trata dos “sintomas” em vez de investigar as causas dos problemas. Preocupa-se com os erros mais do que com os méritos. Tende a desaparecer na sua forma pura

- **Supervisão preventiva** – Trata de prevenir em vez de “curar” os defeitos ou males da instituição educativa. Procura orientar, formar, informar previamente para que não se verifiquem os erros e desvios. Procura evitar que os agentes educativos percam confiança em si mesmos.

- **Supervisão construtiva** – Não menciona as falhas e erros enquanto não cria condições específicas para a sua solução. Procura desenvolver

⁴ As funções de controlo, fiscalização, supervisão e avaliação são frequentemente utilizadas como sinónimas, mas a primeira, como vimos, tende a ser encarada de forma mais abrangente, compreendendo as demais. Algum comentário merece a relação entre a supervisão e a avaliação. Na verdade, e sem se confundir com função de direcção, a supervisão está próxima ou integrada, amiúde, a actividade de direcção. Assim, a avaliação pode ser encarada como uma componente da função de supervisão, embora possa ter lugar sem ser no quadro de uma actividade específica de supervisão. Com a avaliação procura-se obter elementos de apreciação e medida sobre os processos e os resultados, expressando-se essa apreciação em termos de informações sobre a conformidade ou não com as normas, ou seja, informações pertinentes susceptíveis de ajudar a melhorar o desempenho.

a capacidade técnica e a personalidade dos agentes educativos em vez de se contentar em remediar as faltas. Não se preocupa apenas em capacitar o agente educativo para a solução de um dado problema encontrado, mas trata de desenvolver a capacidade do agente para enfrentar, por si, outros problemas

- **Supervisão criadora** – Trata de motivar o agente educativo (v.g. o professor) para um trabalho inovador. Trata de estimular e contribuir para que cada professor ou educador seja um verdadeiro artista da educação, ou seja, um agente capaz de fazer uso da sua inspiração, sua sabedoria, aptidões e afecto em prol de uma acção educativa de elevado nível.

- **Supervisão científica** – Não se limita à observação sistemática da actuação dos agentes educativos e dos sistemas educativos mas submete tais observações ao rigor da análise científico, através de métodos que põem de manifesto as “leis” educacionais, que são assim utilizadas ao serviço da acção educativa.

- **Supervisão democrática** – Baseia-se na tradição progressista da educação (contrapondo-se à supervisão autocrática e autoritária), promove o assessoramento vocacional e educacional e procura “o máximo desenvolvimento do professor para atingir a maior eficiência profissional”.

3.2.3. A função de Fiscalização

A Inspeção, a Averiguação, o Inquérito, a Sindicância, o Processo Disciplinar⁵, etc. costumam integrar-se na vertente **Fiscalização**⁶, em

⁵ Fala-se, aqui da Inspeção em sentido restrito, isto é, como actividade de controlo (não confundir, pois, com o serviço público central do mesmo nome encarregado de organizar e realizar a complexa função de controlo, nas suas diferentes modalidades, acima referidas: supervisão, avaliação, fiscalização ...). Nesse sentido restrito, **inspeção** é uma actividade de controlo que consiste na recolha ou apuramento de factos ocorridos no desempenho dos serviços, para conhecimento superior. O **inquérito** é um processo destinado a apurar se num serviço foram efectivamente praticados factos de que existe rumor público ou denúncia, qual o seu carácter e respectiva imputação. A **averiguação** é, também, um inquérito mas de menor complexidade e formalidade, consistindo em diligências céleres visando a confirmação ou infirmação de indícios de irregularidade ou infracção para a tomada de decisão no sentido da realização ou não de processos disciplinares, de inquérito ou de sindicância. A **sindicância**, que outrora se chamava devassa, é uma ampla investigação destinada a averiguar como funciona certo serviço e qual o grau de observância da disciplina por parte de todos os seus agentes. Tanto o inquérito como a sindicância, ao concluírem pela prova dos factos e individualização dos respectivos autores, podem dar origem à acção disciplinar (ao processo disciplinar). Já o **processo disciplinar** (que pode ou não ser precedido de uma averiguação, de um inquérito ou de uma sindicância) vai além da recolha preliminar dos factos ou provas (instrução preparatória), devendo dar lugar à instrução contraditória (com a imputação formal ao arguido, através da nota de culpa ou acusação, de comportamentos ou factos ilícitos e respectivo enquadramento legal e sancionatório, para que o mesmo faça uso, querendo, do direito de defesa), antes da elaboração do relatório final, para efeitos de decisão ou julgamento (que pode consistir na aplicação de uma sanção ou na absolvição do arguido).

⁶ Também se utiliza a expressão “Acção Disciplinar” para abarcar grande parte da acção de Fiscalização cometida à Inspeção Educativa, incluindo a averiguação, o inquérito, a sindicância e o processo disciplinar. Acção Disciplinar é, pois, toda a actividade conducente à efectivação de responsabilidade

que a preocupação fundamental é a verificação da conformidade formal entre as normas vigentes e os procedimentos adoptados no funcionamento das instituições e na conduta dos seus agentes, individual ou colectivamente.

Sendo objecto de Fiscalização todo e qualquer ente que actua ou organismo que funciona, interessa, assim, aos órgãos e serviços competentes fiscalizar em que medida uma instituição de educação ou ensino funciona ou é funcional.

Por Funcionamento do Sistema Educativo (ou duma escola, enquanto micro-sistema) deve entender-se, obviamente, o conjunto de operações mediante as quais os diversos componentes desse sistema (subsistemas organizativos) actuam no quotidiano, tendo em conta as normas aplicáveis, as directivas, opções e medidas de política adoptadas, os objectivos e metas fixados e bem assim os paradigmas, modalidades e processos de gestão utilizados.

Ao fiscalizar o funcionamento do sistema educativo, a IGE (ou outro organismo) fá-lo submetendo a uma análise crítica os subsistemas educativos e bem assim as estruturas organizativas através das quais se assegura a gestão e a funcionalidade do sistema. Em suma, trata-se de evidenciar a eficiência e a eficácia do sistema. Tal análise pode ser levada a cabo segundo diversas perspectivas, designadamente:

- Perspectiva normativa ou de regulação – Aqui tem-se em conta as normas pelas quais se regem o sistema educativo e as correspondentes estruturas de organização e gestão, de modo a avaliar em que medida essas normas propiciam a realização dos fins e metas fixados (perspectiva de adequação/inadequação das normas ou às normas);

- Perspectiva de economicidade – Aqui se tem em conta uma relação entre os custos e os benefícios numa organização “não lucrativa”, a racionalidade das estruturas, órgãos e medidas de gestão, a sustentabilidade das opções;

- Perspectiva de processos – Nesta perspectiva, analisa-se até que ponto existe um modelo de organização e funcionamento que garanta a prestação de um serviço eficiente, isto é, através de processos que garantam uma resposta pronta e célere às demandas (perspectiva de eficiência/ineficiência das estruturas). A cultura organizacional e o grau de motivação dos funcionários, quadros, chefias intermédias, etc. (os chamados “stackholders” da organização), a qualidade de atendimento são aspectos decisivos.

disciplinar, compreendendo, em especial, a instauração, a instrução e o julgamento de processos disciplinares. Será matéria de estudo no quinto ano do Curso de Ciências da Educação, da Variante Inspectiva.

- Perspectiva de resultados (eficácia ou ineficácia) – Aqui vai-se analisar a qualidade do serviço prestado, a qual se avalia em função da capacidade de tal serviço corresponder, em cada momento, às expectativas dos utilizadores e “clientes” do sistema.

3.2.4. A função de Avaliação

A avaliação é uma função inerente a qualquer sistema de organização social, que estabelece objectivos e metas a atingir. Assim, pela avaliação importa aferir se a operação planeada está a decorrer como previsto e se os objectivos e metas da organização são de facto os pretendidos ou fixados.

A **avaliação** é, pois, uma operação *analítico-descritiva e informativa* nos meios que emprega, *formativa* na intenção que lhe está subjacente e *independente* face à classificação.

É evidente que a **avaliação** inclui, nas informações que fornece, elementos quantitativos e qualitativos, mas permanece distinta da **classificação** pela intenção que lhe está subjacente de facilitar e melhorar o desempenho do avaliado através da pertinência e utilidade dessas informações.

Já a **classificação** tem uma intenção selectiva e procede à seriação dos avaliados, ao atribuir-lhes uma posição numa escala de valores.

Enfim, não há classificação sem avaliação mas o contrário é verdadeiro, posto que pode e, em certas circunstâncias, deve haver avaliação sem que tenha de se lhe seguir qualquer classificação.

A **Avaliação**, enquanto instrumento da política educativa, prossegue, de forma sistemática e permanente, os seguintes objectivos:

- a) Promover a melhoria da qualidade do sistema educativo, da sua organização e dos seus níveis de eficiência e eficácia, apoiar a formulação e o desenvolvimento das políticas de educação e formação e assegurar a disponibilidade de informação de gestão daquele sistema;
- b) Dotar a administração educativa local, regional e nacional, e a sociedade em geral, de um quadro de informações sobre o funcionamento do sistema educativo, integrando e contextualizando a interpretação dos resultados da avaliação;
- c) Assegurar o sucesso educativo, promovendo uma cultura de qualidade, exigência e responsabilidade nas escolas;

- d) Permitir incentivar as acções e os processos de melhoria da qualidade, do funcionamento e dos resultados das escolas, através de intervenções públicas de reconhecimento e apoio a estas;
- e) Sensibilizar os vários membros da comunidade educativa para a participação activa no processo educativo;
- f) Garantir a credibilidade do desempenho dos estabelecimentos de educação e de ensino;
- g) Valorizar o papel dos vários membros da comunidade educativa, em especial dos professores, dos alunos, dos pais e encarregados de educação, das autarquias locais e dos funcionários não docentes das escolas;
- h) Promover uma cultura de melhoria continuada da organização, do funcionamento e dos resultados do sistema educativo e dos projectos educativos;
- i) Participar nas instituições e nos processos internacionais de avaliação dos sistemas educativos, fornecendo informação e recolhendo experiências comparadas e termos internacionais de referência.

A avaliação pode ser classificada de diversos modos, mas preferimos, aqui, destacar as modalidades de **avaliação institucional** e a **avaliação social ou comunitária**.

- A **avaliação institucional** compreende, por seu turno:

- A **auto-avaliação**, a realizar-se em cada escola ou agrupamento de escolas, deve, em princípio, ter carácter obrigatório e desenvolver-se em permanência, devendo contar com o apoio da administração educativa e assentar nos termos de análise seguintes:

- a) Grau de concretização do projecto educativo e modo como se prepara e concretiza a educação, o ensino e as aprendizagens das crianças e alunos, tendo em conta as suas características específicas;
- b) Nível de execução de actividades proporcionadoras de climas e ambientes educativos capazes de gerarem as condições afectivas e emocionais de vivência escolar propícia à interacção, à integração social, às aprendizagens e ao desenvolvimento integral da personalidade das crianças e alunos;
- c) Desempenho dos órgãos de administração e gestão das escolas ou agrupamentos de escolas, abrangendo o funcionamento das estruturas escolares de gestão e de orientação educativa, o funcionamento administrativo, a gestão de recursos e a visão inerente à acção educativa, enquanto projecto e plano de actuação;
- d) Sucesso escolar, avaliado através da capacidade de promoção da frequência escolar e dos resultados do desenvolvimento das

aprendizagens escolares dos alunos, em particular dos resultados identificados através dos regimes em vigor de avaliação das aprendizagens;

e) Prática de uma cultura de colaboração entre os membros da comunidade educativa.

- A **avaliação externa**, a realizar-se no plano nacional ou por área educativa, em termos gerais ou em termos especializados, assenta, para além dos termos de análise atrás referidos, em aferições de conformidade normativa das actuações pedagógicas e didácticas e de administração e gestão, bem como de eficiência e eficácia das mesmas.

A avaliação externa pode igualmente assentar em termos de análise da qualificação educativa da população, desenvolvendo-se neste caso, se necessário, fora do âmbito do sistema educativo.

A avaliação externa estrutura-se com base nos seguintes elementos:

a) Sistema de avaliação das aprendizagens em vigor, tendente a aferir o sucesso escolar e o grau de cumprimento dos objectivos educativos definidos como essenciais pela administração educativa;

b) Sistema de certificação do processo de auto-avaliação;

c) Acções desenvolvidas, no âmbito das suas competências, pela Inspeção-Geral de Educação;

d) Processos de avaliação, geral ou especializada, a cargo dos demais serviços do Ministério da Educação;

e) Estudos especializados, a cargo de pessoas ou instituições, públicas ou privadas, de reconhecido mérito.

- **A Avaliação comunitária ou societária** – Consiste na avaliação das organizações educativas pela própria sociedade, designadamente através das associações representativas de segmentos populacionais (pais, professores, empresários, etc.). Trata-se de uma avaliação a todos os títulos desejável, ainda que em Cabo Verde o controlo social não se tenha ainda enraizado como um dado cultural. O controlo social pode assumir um carácter independente, através de avaliações autónomas do “serviço” educativo, feitas pela comunidade, directamente ou por intermédio das suas organizações representativas. Esse controlo pode ainda efectivar-se por via da participação comunitária na gestão das instituições educativas, combinando-se assim o controlo institucional com o controlo social (é o controlo eclético ou misto).

IV. MODALIDADES E MÉTODOS DE AUDITORIA PEDAGÓGICA

4.1. TIPOS DE AUDITORIAS PEDAGÓGICAS

As auditorias pedagógicas, como as auditorias em geral, são de diversos tipos⁷, podendo mencionar-se, de forma sucinta, os seguintes:

- a) ***Auditorias internas*** – São exames de conformidade do “serviço” educativo, efectuados por órgãos, serviços e agentes vocacionados, pertencentes à própria instituição escolar ou de ensino;
- b) ***Auditorias externas*** – São auditorias efectuadas por entidades externas à escola ou instituição educativa, podendo ter lugar por iniciativa do órgão de auditoria ou entidade que o superintende ou ainda a pedido da própria escola ou instituição educativa em causa;
- c) ***Auditorias sociais*** – São exames que permitem a uma instituição educativa avaliar a eficácia social do “serviço” educativo que presta, aferir o grau em que realiza os valores intrínsecos à acção educativa, de modo a que possa melhorar seus resultados sociais e dar conta deles a todas as pessoas comprometidas com sua actividade;
- d) ***Auditorias operativas ou de gestão*** – são avaliações que se efectuam de modo a determinar se os recursos afectos à prestação do “serviço” educativo são geridos sob critérios de racionalidade (economia), se os serviços e órgãos de gestão da escola funcionam com eficiência e se os resultados alcançados correspondem aos objectivos definidos e realizáveis num dado contexto (eficácia);
- e) ***Auditorias globais ou completas*** – São aquelas que o exame abarca todos os aspectos ou vertentes de uma organização escolar (organização administrativa, funcionamento dos órgãos, gestão financeira, acção pedagógica, avaliação das aprendizagens, acção social escolar, etc.), implicando a afectação de auditores polivalentes ou envolvimento de auditores capacitados em diferentes áreas ou especialidades;
- f) ***Auditorias integradas*** – São encaradas, por vezes, como sinónimas das anteriores, mas o que as caracteriza e distingue é, essencialmente, a circunstância de enquadrarem os diferentes aspectos da organização escolar em actuações únicas e coordenadas,

⁷ Nos capítulos seguintes, retomar-se-á a abordagem dos tipos de auditoria reputados mais relevantes, tendo em conta a sua relação com as auditorias pedagógicas e sua consequente aplicação nas instituições educativas.

procurando-se sintetizar e evitar a duplicidade das acções de auditoria e, em especial, encarar e avaliar a instituição educativa como um sistema, examinando como os seus diversos segmentos interagem para o cumprimento da missão e dos fins prosseguidos pela instituição;

- g) ***Auditorias parciais ou limitadas*** – São auditorias que se limitam a observar uma parte específica da actuação pedagógica (ex: como decorre uma dada aula);
- h) ***Auditorias prévias, antecedentes, ex-ante ou a priori*** – São auditorias que se efectuam antes da implementação da acção educativa que interessa, numa perspectiva de prevenção de erros ou fracassos e de optimização de condições para o sucesso da mesma. Traduz-se, em larga medida, em apoio técnico-pedagógico, visando a criação das premissas da excelência;
- i) ***Auditorias concomitantes*** – São exames de conformidade, de natureza pontual ou permanente, que se efectuam enquanto se desenvolve a acção educativa, visando evidenciar os pontos fortes, que devem ser mantidos, e bem assim detectar e superar eventuais pontos fracos no decurso da acção;
- j) ***Auditorias sucessivas ou a posteriori*** – São auditorias efectuadas no fim de dado período de tempo (por exemplo, um ano lectivo), para verificar os resultados da actuação da escola nesse período;
- k) ***Auditorias contínuas*** – São aquelas que se fazem mediante um processo de observação permanente do desempenho da instituição educativa, à luz de um ou mais indicadores ou aspectos de actuação, durante um período mais ou menos prolongado ou não fixado previamente. São autênticos observatórios de controlo de qualidade da educação. (Ex: auditoria ao processo de iniciação da leitura e escrita);
- l) ***Auditorias pontuais*** – São feitas consoante as necessidades sentidas pela escola ou pela entidade competente, não obedecendo a uma planificação regular.

4.2. METODOLOGIA DE REALIZAÇÃO DAS AUDITORIAS PEDAGÓGICAS

A relevância das auditorias pedagógicas exige que as mesmas sejam concebidas, organizadas e executadas com a observância de um conjunto de **orientações metodológicas**, que abordamos agora sumariamente, retomando-as depois em outros capítulos,

Entretanto, como já foi dito acima, a metodologia a seguir-se nas auditorias deve **estar apoiada em critérios científicos**, de modo a que suas conclusões e resultados sejam devidamente fundados.

O método experimental, baseado na trilogia OBSERVAÇÃO/ANÁLISE/CONCLUSÃO, deve ser seguido em diversas situações a serem auditadas, com a observância das regras correspondentes.

O acima mencionado método dedutivo (que parte do geral ou da teoria para o particular ou a prática), assim como o indutivo (que parte dos exemplos para a regra) são igualmente utilizáveis pelo auditor.

Várias técnicas têm lugar nas auditorias, como as de inquérito por questionário e da entrevista, com a observância das regras de amostragem e outras pertinentes, de modo a permitir a recolha, segundo critérios de rigor e validade científica, da informação necessária à obtenção das evidências, com base nas quais se extrairão as conclusões e recomendações.

Sem se pretender, aqui, esgotar a questão, importa destacar-se a importância do método de trabalho programado ou, simplesmente, da planificação do trabalho de auditoria, assunto de que nos ocuparemos noutra local.

Adiantemo-nos, todavia, nalguns aspectos essenciais. A planificação da Auditoria Pedagógica deve obedecer a algumas regras[9], designadamente:

Adiantemo-nos, todavia, nalguns aspectos essenciais. **A planificação da Auditoria Pedagógica deve obedecer a algumas regras⁸**, designadamente:

- a) Definição clara do objecto e alcance da auditoria: o que examinar, com que objectivos e com que resultados;
- b) Conhecimento sumário do ente a auditar, através dos mecanismos de controlo directo e indirecto disponíveis;
- c) Identificação das normas jurídicas, administrativas, técnico-pedagógicas por que se rege a instituição educativa a auditar;
- d) Constituição e preparação da equipa de auditoria;
- e) Elaboração do guião de auditoria, com a descrição dos exames a efectuar, em função dos indicadores relevantes definidos a partir do objecto e alcance da auditoria;
- f) Definição do calendário de execução da auditoria, incluindo as diversas fases do “trabalho de campo”, a restituição dos resultados e a elaboração do informe ou relatório final;

⁸ Dada a sua generalidade, estas regras aplicam-se, *mutatis mutandis*, a outras modalidades de auditoria, designadamente das aplicáveis nas instituições educativas.

- g) Notificação prévia da entidade a auditar, com a explicitação do objectivo geral da auditoria;
- h) Negociação com a entidade a auditar do plano de auditoria, nomeadamente do guião e do calendário, e bem assim das condições a reunir para que a acção decorra com sucesso;

Muito importante numa auditoria pedagógica, e tendo em conta que esta visa contribuir para a elevação do grau de eficiência e eficácia do serviço examinado (no caso, o “serviço” educativo), é a **restituição dos resultados** à entidade auditada.

Porque imediatamente à conclusão do “trabalho de campo” não estará ainda concluso o relatório ou informe final de auditoria, costuma-se apresentar, num primeiro momento, à entidade auditada, um resumo oral das evidências e conclusões mais significativas, com a ressalva do carácter provisório das mesmas, devendo o auditor tomar nota das reacções da organização escolar em causa, para posterior consideração.

Normalmente, deverá ser dada a conhecer à instituição educativa auditada a *versão provisória do relatório final*, para reacção escrita num prazo razoável, após o que se procederá à elaboração da *versão final*, tomando-se em devida conta a reacção da entidade examinada. Tomar em devida conta a reacção da organização ou escola auditada não significa, necessariamente, aceitar todas as suas alegações, mormente se estas, manifestamente, não forem pertinentes. De todo o modo, aludir-se-á a essas alegações no relatório final.

O relatório final é o principal produto da Auditoria, pelo que deverá ser elaborado de forma criteriosa, em linguagem clara e obedecendo a uma estruturação que permita abordar de forma sistemática o objecto e o alcance da auditoria, o contexto ou data de sua realização, a metodologia seguida, o ambiente em que decorreu a auditoria (com menção de possíveis constrangimentos ou limitações), as evidências a que se chegou nas diferentes áreas examinadas, as análises e conclusões do auditor em termos de conformidade das evidências com as normas aplicáveis, as recomendações e sugestões visando a elevação da eficiência e eficácia da organização.

V. AUDITORIA INTERNA⁹

5.1. CONCEITO E FUNÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Auditoria Interna, como a auditoria externa, é um exame de conformidade de normas e procedimentos de organização e actuação de uma entidade, que pode ser de diferente natureza (económica, cultural, educativa, etc.). Ela difere, todavia, da auditoria externa quanto à natureza e características do órgão ou serviço responsável por esse exame.

Assim, enquanto que a auditoria externa é feita por entidades ou auditores externos à organização submetida ao exame¹⁰, a **auditoria interna** é feita por um órgão, serviço ou auditores que, ainda que dotados de um estatuto funcional que lhes garanta maior ou menor grau de independência, fazem parte integrante da organização, cujo desempenho é sujeito a exame ou avaliação, devendo os seus relatórios destinar-se aos órgãos competentes da entidade auditada, para efeitos de apreciação e tomada de decisões.

A auditoria interna proporciona a certeza de que os planos e as operações ou actividades estão a ser implementados em conformidade o planificado e decidido pelos órgãos deliberativos ou executivos máximos da empresa ou entidade, e tem a função de servir de elemento catalizador para a melhoria dos processos e dos resultados da organização. A auditoria interna não pode permanecer estática, devendo antes aperfeiçoar-se continuamente para consolidar e aumentar seu valor perante os órgãos de gestão.

A auditoria interna tem seu fundamento no facto de uma organização que deseje ser bem sucedida procurar a máxima performance no seu funcionamento e na prossecução dos seus fins (numa palavra, na prestação de um serviço de qualidade aos utentes ou “clientes”), estando, por isso, a priori, interessada em otimizar o seu desempenho,

⁹ Segue-se, de perto, neste capítulo, o texto “*Para Uma Teoria Geral da Auditoria Interna*”, da autoria de David McNamee, elaborado à intenção da II Conferência Internacional em Paris, 1995, e publicado, na versão inglesa, em *Internal Auditing* (UK), Abril de 1995. A tradução portuguesa é de *J. D. Almeida Rocha, para o Banco de Portugal, Janeiro 1998*

¹⁰ No caso de auditorias externas às escolas, os auditores pedagógicos são normalmente os inspectores da educação.

maximizando as boas práticas e superando as debilidades e insuficiências.

Para o efeito, o organigrama das empresas e instituições inclui, frequentemente, um serviço de auditoria interna, funcionando, normalmente, sob a directa superintendência da entidade máxima da organização.

Por vezes, o auditor interno não pertence a um serviço exclusivamente destinado a esse controlo interno mas sim a uma estrutura da empresa ou organização que se incumba de outras actividades, de entre as quais as de controlo e, nomeadamente, a de auditoria.

Outras vezes ainda, face à inexistência de um serviço específico de controlo interno, a acção de auditoria interna é confiada a elementos da organização dotados da necessária formação técnica para a sua realização.

Nos tempos hodiernos, as organizações e as auditorias internas estão a sofrer profundas transformações.

As organizações estão a reestruturar-se, a reinventar-se e a sofrer transformações de reengenharia para mudarem as suas metas e os seus processos com vista a responder a uma envolvente em mutação. Muitos especialistas de desenvolvimento organizacional recorrem à metáfora da jangada arrastada pelas águas do rio para explicarem estes tempos de turbulência. A auditoria interna participa desta mudança organizacional, e por isso, os auditores também sofrem as mesmas dificuldades do resto da organização.

Para crescer, é preciso que a organização incremente o valor das suas trocas, seja fornecendo mais benefícios seja aumentando o número de “clientes” ou ambos os casos. Os líderes têm tendência a olhar para a riqueza como meio para determinar se os processos da organização decorrem conforme o pretendido. Os estudos de mercado e a focalização de “clientes” são utilizados para determinar se os “clientes” percebem ou não o seu valor acrescentado como contrapartida pelo que cedem em troca. Estas medidas podem resultar em organizações muito pequenas, mas constituem métodos relativamente grosseiros para medir a eficácia de organizações de maior dimensão quanto ao preenchimento dos seus propósitos.

É para vencer as dificuldades de medida da eficiência organizacional que a organização incorpora no seu interior uma função de monitoragem ou auditoria. As funções liderança e/ou organização podem desempenhar, além da sua própria função, a função de auditoria. Nas organizações mais pequenas ou mais homogéneas é frequente que os líderes desempenhem também a função de

monitorização. Em organizações com forte cultura de empresa ou sentido de "comunidade," a função de monitorização é realizada pelos membros da própria organização. No caso de processos simples é possível confiar a função de monitorização ao sistema de entregas aos "clientes" utilizando uma ficha de resposta/comentários. Porém, as organizações mais complexas montam a função de auditoria para desempenhar a monitorização de eficácia e da eficiência do sistema.

A função auditoria interna é um meio para medir custos e proveitos, a fim de que a equipa de liderança (ou o líder) possa validar a sua estratégia. Os auditores garantem que a organização consegue os seus objectivos internos de custo, produtividade, qualidade, consistência, etc. Os auditores garantem também que a organização atinge os seus objectivos externos de satisfazer as necessidades dos "clientes", quota de mercado, etc. Os auditores fazem um bom trabalho quando logram sintetizar os dois fluxos de informação (organização – cliente – organização) num fluxo coerente de informação sobre a eficiência e a eficácia do sistema.

A função de auditoria interna é uma parte natural e necessária de qualquer organização, embora a função possa ser efectuada (e é efectuada) por diversas pessoas, dependendo das necessidades internas da organização e das influências da envolvente externa, como, por exemplo, a legislação.

Os especialistas dizem que o *controlo* (note-se que *auditoria é um controlo de controlos*) é uma função de gestão. Isto pode ser difícil de conciliar com equipas auto-geridas, com organizações virtuais e com outras expressões orgânicas modernas das instituições. Entretanto, fica evidente que a auditoria interna é uma função de toda a *organização*, a qual pode optar ou não pela exclusiva monitorização de si mesma¹¹, recorrendo, se o achar conveniente, a auditoria externa para confirmar ou infirmar suas conclusões e conferir maior credibilidade externa à organização.

5.2. A AUDITORIA INTERNA NAS INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS

A nível das instituições educativas, há órgãos que podem capacitar-se para a realização de auditorias pedagógicas internas, enquanto formas de controlo interna (ou avaliação interna) das actividades de educação ou ensino. Os Conselhos Pedagógicos (e as respectivas Coordenações de Disciplina), a nível das Escolas Secundárias, os Núcleos Pedagógicos, a

¹¹ Como é evidente, a opção de se fazer apenas auditoria interna nem sempre depende da organização, posto que esta pode estar inserida num sistema hierarquizado, em que a decisão de se realizar auditoria externa pode ser tomada independentemente da vontade da referida organização. É o que acontece no sistema educativo, em que uma escola não só pode realizar auditorias internas como também solicitar ao serviço competente departamento governamental responsável pela educação (Inspeção-Geral da Educação, em Cabo Verde) a realização de auditorias externas, as quais poderão ser igualmente realizadas independentemente do pedido das escolas.

nível dos Pólos Educativos de Ensino Básico, são algumas das estruturas vocacionadas para a realização de auditorias internas.

Sendo importantes mecanismos de auto-controlo e auto-avaliação, a auditoria interna cria condições para que a própria escola permaneça vigilante e crítica face à sua actuação, procurando vias eficazes de se superar e inovar, em prol da excelência do “serviço” educativo prestado.

Na verdade, a escola não têm que esperar que os auditores externos lhes venham indicar as inovações a introduzir, as insuficiências a superar ou as boas práticas a aprofundar. Sendo as primeiras interessadas no seu sucesso, as escolas geridas com sucesso devem criar mecanismos que lhes permitam buscar e implementar, em cada momento, formas inovadoras de desempenho.

Por outro lado, a organização e a sistematização dos resultados ou evidências do controlo interno, através de arquivos fiáveis, são passíveis de contribuir grandemente para o êxito das auditorias externas.

5.3.PAPÉIS DO AUDITOR INTERNO

À medida que a organização cresce e muda, o mesmo acontece com o papel do auditor interno¹². O papel da auditoria é um reflexo das necessidades e expectativas da organização como um todo para sobreviver e singrar numa dada fase em desenvolvimento.

O auditor interno desempenha, entre outros, os seguintes papéis¹³:

- **Papel de Vigilante¹⁴:** a função do auditor é estar atento e alertar. Nos primeiros estádios de formação, o vigilante garante que não serão cometidos erros fatais com respeito à envolvente (como p.e. o esquecimento na obtenção de licenças e autorizações). Nos primeiros estádios da fase de normalização, a auditoria tem a função de ajudar a reforçar as novas regras. O vigilante perde eficácia no decurso da fase de normalização à medida que o sistema do controlo se vai construindo. É sempre necessário um certo nível de manutenção, mas no último estádio da normalização, os recursos adicionais aplicados à função do vigilante não têm custos relevantes.

¹² Esta asserção é igualmente válida para o auditor externo, que deve estar à altura da evolução e complexificação das entidades auditadas.

¹³ Sendo destacados como papéis do auditor interno, é de se alertar, todavia, que tais papéis são igualmente inerentes, em certa medida, ao auditor externo, posto que este, ao examinar os factos, é um profissional atento e vigilante; ao elaborar recomendações, assume-se como consultor; e o resultado do seu trabalho pode ter efeito catalizador, no sentido de concitar à mobilização das potencialidades da organização para o necessário efeito energético...

¹⁴ Em Inglês: *Watchdog*

- **Papel de Consultor:** a função de quem faz a auditoria é melhorar e aconselhar. O consultor garante que o processo do negócio é continuamente aperfeiçoado, que os activos não estão sujeitos a perdas, e que os gestores gerem com eficiência e eficácia. No final da fase de normalização, os sistemas são retocadas e as linhas de produto dimensionadas. Nos primeiros estádios da plenitude, os sistemas atingiram o declínio e qualquer acréscimo de eficiência de será perseguido afincadamente onde quer que possa surgir.
- **Papel de Catalizador:** a actividade de auditoria interna serve para orientar e mobilizar pessoas no quadro da estratégia estabelecida pela liderança. O papel de catalizador é uma parte necessária dos últimos estádios da plenitude e dos primeiros estádios da renovação. É necessário introduzir mudanças importantes na organização, e a função de auditoria interna torna-se, ao mesmo tempo, num facilitador da mudança. Tal função garante que a organização permanece fiel aos seus valores e ao seu propósito ao longo da transformação. À medida que as necessidades da organização vão mudando com o tempo, a função de auditoria interna vai elevando o valor do seu contributo por ajustamento do seu papel à satisfação das novas solicitações de uma organização transformada e em processo de transformação permanente.

5.4 FOCUS DA AUDITORIA:

Cada actividade de auditoria, seja ela interna ou externa, tem um *focus* ou objecto específico que lhe corresponde. O *focus* da auditoria garante que, em cada período do ciclo de crescimento da organização, o auditor tratará daquilo que deve ser tratado, discernindo o importante e o acessório. As focalizações correspondentes são:

- **Os processos:** o focus do auditor será a observação da engenharia de processos pelos quais a entidade auditada actua, o que implica ter em conta a performance organizativa, o papel dos membros da organização e o grau de sua satisfação e realização, a disposição dos meios e recursos e sua utilização racional, a relação com os utentes e “clientes”;
- **Os desvios:** o *focus* do vigilante é também constituído pelos desvios, erros, omissões, atrasos e fraudes. São estes os riscos importantes para organização na final da fase de formação e no início da normalização. É nesses momentos que a maior parte dos sistemas consegue mostrar as suas vantagens ou se tornam vulneráveis devido a défices de controlos, por esses sistemas terem sido construídos sob pressão durante a *fase de formação*.
- **Os resultados:** o *focus* do auditor incide sobre os resultados da organização, examinando em que medida os mesmos correspondem

aos indicadores previstos e às expectativas e demandas dos “clientes”. A máxima satisfação destes é a finalidade, sempre actual, da organização, seja ela uma escola, um clube desportivo ou empresa fabril, pelo que não é importa analisar se tais resultados são os melhores possíveis nos contextos em que foram produzidos e com os meios e recursos (materiais, financeiros, temporais) mobilizados e mobilizáveis. Melhor utilização de recursos e melhor gestão da sua escassez e dos desperdícios requerem atenção durante a parte final da *normalização* e na parte inicial da *fase de plenitude*¹⁵.

- **Os valores:** o *focus* do catalizador incide sobre os valores, o núcleo de princípios que faz viver a organização. Uma vez que o esforço da renovação ameaça aqueles que permaneceram no amadurecido e envelhecido estágio de plenitude, é importante que não se perca a "alma da organização."

5.5. PROCESSO DE AUDITORIA: IMPLEMENTAÇÃO DO PAPEL

O processo de auditoria implementa ou desenvolve o papel de:

- **Conformidade** (em Inglês, *Compliance*): o processo do vigilante é a conformidade. A auditoria da conformidade verifica se a jovem organização está a aderir às leis, regras e regulamentos para que os objectivos sejam atingidos de modo consistente e sustentado.
- **Operacionalidade/Performance:** o consultor aplica a auditoria operacional (ou auditoria de *performance*, no sector publico) para

¹⁵ Segundo David McNamee, no trabalho “Para Uma Teoria Geral da Auditoria Interna”, destacam-se quatro fases na mudança das organizações (fases essas aplicáveis, igualmente, a organizações educativas:

a) *A fase de formação*, que é o estágio inicial das organizações, em que estas se esforçam para se ligarem aos seus “clientes”. Atinge-se muito rapidamente um alto nível de experimentação e de criatividade.

b) *A fase de normalização*, em que a organização é bem sucedida no seu relacionamento com os “clientes” e passa por um "ponto crítico" em que as próprias regras de mudança também mudam. Nesta fase, há uma descontinuidade com os padrões de comportamento do passado. A “inventividade” é disfuncional; a consistência, a ordem e o controlo são comportamentos apreciados positivamente; a criatividade é canalizada para melhorias e crescimento contínuos dentro de padrões de sucesso.

c) *A fase de plenitude*, em que o sistema amadurecido passa por um segundo ponto crítico e as regras da mudança mudam uma vez mais. As melhorias e o crescimento contínuos tornam-se frouxos; chega-se a um ponto de rendimentos decrescentes; a organização perdeu as suas ligações aos “clientes” e existe uma forte urgência de "regresso às origens" ou "regresso àquilo que nos fez grandes." Se não for revista, a organização debilita-se e morre.

d) *A fase de renovação*, que pode ter lugar em simultâneo com a fase de plenitude; nasce um novo estágio inicial, um novo início que é novo e diferente da organização primitiva, mantendo o novo sistema traços do sistema antigo.

Os sistemas e as organizações crescem ou morrem através deste processo, atraídas pelas possibilidades futuras do seu propósito organizacional, alimentadas por diferentes formas de criatividade e influenciadas pela sua ligação a uma envolvente em mutação.

verificar se os recursos da organização são utilizados adequadamente e com eficácia.

- **Garantia de qualidade:** o processo do catalizador é uma validação exterior do bom cumprimento ou garantia de qualidade.

VI. AUDITORIA EXTERNA

6.1 - CONCEITO E MODALIDADES DE AUDITORIA EXTERNA

6.1.1. Conceito de auditoria externa

A Auditoria externa é um exame estruturado de registos ou outra busca de evidências, feito por entidade externa à organização que é objecto de avaliação, com o propósito de sustentar uma avaliação, recomendação ou opinião profissional a respeito de: grau de cumprimento dos regulamentos e políticas prescritos; razoabilidade dos estados financeiros e relatórios de desempenho ou rendimento de um organismo ou programa; eficiência e efectividade dos programas e operações; consistência dos sistemas de informação e controlo interno.

6.1.2. Tipos de auditoria externa

Destacam-se, geralmente, dois tipos de auditoria externa:

a) Auditoria Financeira

De aplicação mais remota e, quiçá, ainda mais utilizada, **Auditoria Financeira** é o exame de informação financeira por parte de uma terceira pessoa, tecnicamente idónea e distinta da que a preparou, com o intuito de estabelecer sua razoabilidade, dando a conhecer os resultados de seu exame, a fim de aumentar a utilidade de tal informação.

b) Auditoria de Gestão

Auditoria de Gestão é o exame de planos, programas, projectos e operações (actividades) de uma organização ou entidade, normalmente pública, a fim de medir e informar sobre o grau de cumprimento dos objectivos previstos, a utilização dos recursos públicos segundo critérios de economicidade, eficiência e eficácia e a o cumprimento das normas jurídicas, técnicas e outras aplicáveis em cada caso.

As *auditorias pedagógicas* são, assim, uma modalidade da auditoria de gestão, posto que evidenciam a conformidade da gestão e actuação pedagógicas de uma instituição educativa segundo as premissas referidas (economicidade, eficiência e eficácia, legalidade e tecnicidade).

Como vimos noutro capítulo, poder-se-ia falar ainda noutras modalidades de auditoria externa, destacando-se:

- a) **Auditoria integrada**, que é um exame de objecto amplo, abarcando as diversas vertentes fundamentais da vida da organização auditada.
- b) **Auditoria parcial**, que é um exame de parte específica da organização ou actividade da entidade auditada.

A auditoria pedagógica pode também ser **integrada** (frequentemente, utiliza-se, mais modestamente, a expressão “avaliação integrada”) ou **parcial**, consoante o objecto do exame incida sobre a toda a instituição educativa auditada ou somente sobre parte dela.

No Sistema Educativo cabo-verdiano, o órgão ou serviço de auditoria externa por excelência é a Inspeção-Geral, que se ocupa das diversas modalidades de auditoria (auditoria financeira, auditoria de gestão e, dentro desta, auditoria pedagógica).

6.2. OBJECTIVOS

São objectivos essenciais da auditoria externa:

- Determinar a razoabilidade da informação apresentada pela entidade auditada.
- Estabelecer se foram cumpridos os normativos aplicáveis.
- Comprovar se os recursos públicos foram utilizados de forma económica e eficiente.
- Determinar o grau de cumprimento dos objectivos previstos.
- Promover melhorias na gestão e administração dos recursos, nas operações ou actividades e nos mecanismos de controlo interno.

6.3. ÂMBITO DE APLICAÇÃO

Sem prejuízo de opções que possam ser assumidas em diferentes países, entidades ou contextos, a Auditoria Externa pode ser levada a cabo em todas as organizações ou sectores de actividade em que se produzam bens ou se prestem serviços, mormente quando existe a preocupação com a viabilidade e a sustentabilidade dos empreendimentos e a satisfação dos “clientes”, utilizadores ou beneficiários.

Inicialmente aplicadas às empresas lucrativas, com foco na avaliação dos estados financeiros, a auditoria externa, como toda a auditoria em geral, vem abrangendo entidades e actividades de mais diversa natureza, tanto as de natureza produtiva ou lucrativa (empresas agrícolas, industriais, de construção civil, etc.) como actividades de natureza estritamente social (educação, saúde, justiça, desporto, etc.).

6.4. OPORTUNIDADE E INICIATIVA

Salvo regulamentação especial, a oportunidade da Auditoria Externa de instituições educativas está em função da necessidade de aferir ou avaliar a performance (a eficiência e a eficácia) de organizações escolares, programas, projectos e ou actividades, tendo em conta as normas e os indicadores previamente definidos, a fim de se serem tomadas decisões.

Em contexto escolar, as auditorias externas podem ser ordinárias ou periódicas, como acontece no fim de um período ou unidade de tempo (ano lectivo, semestre lectivo...) ou no término de um programa ou actividade ou de etapas previamente estabelecidas. Também podem ser extraordinárias se realizadas fora das condições normais anteriormente referidas por se revelarem indispensáveis, em virtude de factores imprevistos ou ponderosos (indícios de desvios, mudança de entidades gestoras, alteração das condições ou contextos de actuação da escola, etc.), podem realizar-se quer a pedido das organizações escolares a auditar, quer por iniciativa de órgãos dotados da competência ou autoridade necessária para ordenar a sua realização.

Em todo o caso, em condições normais, deve haver sempre uma planificação institucional que assinalará as áreas de controlo e os indicadores de organização e desempenho a serem avaliados, definindo-se as regras e os instrumentos metodológicos e técnicos a utilizar pelos auditores externos.

VII. A AUDITORIA NO SECTOR PÚBLICO

7.1. IMPORTÂNCIA E OBJECTIVOS

Como o sector público do ensino tem um peso dominante em Cabo Verde, especialmente a nível dos subsistemas de educação pré-escolar e básica, do ensino secundário e da educação da alfabetização e educação de adultos, nos quais podem e devem realizar-se auditorias pedagógicas, falemos, pois, um pouco da auditoria no sector público, cujos traços gerais se aplicam à Auditoria Pedagógica levada a cabo nas escolas da rede pública do Estado¹⁶.

O conceito de controlo nas administrações públicas está experimentando transformações nos últimos anos: superando os procedimentos encaminhados a detectar e perseguir fraudes ou desvios, mediante a comprovação da legalidade, esse conceito vai evoluindo para objectivos mais ambiciosos que incorporam no só a verificação da utilização dos recursos públicos (materiais, financeiros, patrimoniais), mas sobretudo a análise da actividade de gestão pública em geral, de modo a comprovar o grau de sua eficiência e eficácia, mediante técnicas de auditoria operacional.

Assim, os objectivos genéricos da auditoria nas administrações públicas serão obter, com razoável segurança, evidências de que:

- A) A entidade cumpre as normas legais, técnicas e outras por que deve reger-se;
- B) A informação disponível sobre o estado organizacional e o desempenho da entidade é verídica e apresenta-se de acordo com os princípios e normas aplicáveis;
- C) A gestão dos recursos processa-se de acordo com critérios de economicidade, eficiência e eficácia;
- D) Estão sendo alcançados os objectivos e fins previstos nos planos e programas.

7.2. CLASSIFICAÇÕES

¹⁶ Fique, porém, claro que a Auditoria Pedagógica não é apanágio apenas de escolas públicas, sendo, aliás, frequentemente realizadas nos estabelecimentos privados de ensino a diversos níveis, quer na vertente de Auditoria pedagógica Interna, quer na de Auditoria Pedagógica Externa, esta última a cargo de entidades especializadas, como as Inspeções Educativas, por exemplo.

Podemos estabelecer as seguintes classificações da auditoria nas administrações públicas, em função da dependência do órgão auditor, de seu objectivo, de seu alcance, periodicidade e momento em que se realizam:

AUDITORIA NO SECTOR PÚBLICO	
EM FUNÇÃO DA DEPENDÊNCIA DO ÓRGÃO AUDITOR:	1.AUDITORIA INTERNA 2.AUDITORIA EXTERNA
EM FUNÇÃO DE SEU OBJECTIVO:	1.AUDITORIA DE LEGALIDADE 2.AUDITORIA FINANCEIRA OU CONTABILÍSTICA 3.AUDITORIA SOCIAL 4.AUDITORIA OPERATIVA OU DE GESTÃO 5.AUDITORIA INTEGRADA
EM FUNÇÃO DE SEU ALCANCE:	1.AUDITORIA PARCIAL OU LIMITADA 2.AUDITORIA GLOBAL OU COMPLETA
EM FUNÇÃO DE SUA PERIODICIDADE:	1.AUDITORIA CONTÍNUA 2.AUDITORIA ANUAL 3.AUDITORIA ESPORÁDICA OU PONTUAL
EM FUNÇÃO DO MOMENTO:	1.AUDTORIA PRÉVIA OU A PRIORI 2.AUDITORIA CONCOMITANTYE OU SIMULTÂNEA 3.AUDITORIA SUCESSIVA OU A POSTERIORI

De seguida, vejamos, brevemente, alguns dos tipos de auditoria citados (auditoria de legalidade, auditoria operativa e auditoria integrada).:

7.2.1. Auditoria de legalidade

Um dos princípios básicos da gestão é o da legalidade, cuja observância é incontornável. Não é possível uma gestão de qualidade ou excelente sem estar respaldada no direito. O princípio da legalidade na gestão da coisa pública é um dos mais importantes pilares do Estado de Direito Democrático consagrado na Constituição da República. Assim, se compreende que a legalidade deve ser observada em todo o tipo de auditorias realizadas nas administrações públicas cuja actuação, em prol do interesse público, obedece ao disposto nas leis".

Na verdade, o controlo da legalidade é o mais antigo dos controlos exercidos no sector público e o mais elementar ou básico. Sua finalidade é a de verificar que na actuação administrativa são respeitadas as normas legais que regulam a gestão da coisa pública

7.2.2. Auditorias operativas ou de gestão

Também denominadas de optimização de recursos e de performance ou ainda das três E's (economia, eficiência e eficácia), as auditorias operativas ou de gestão avaliam se os recursos públicos são administrados sob critérios de racionalização dos recursos (economia), performance na organização e na actuação das organizações administrativas (eficiência) e de optimização dos resultados ou consecução dos objectivos (eficácia).

A prática de auditoria operativa aplicada às administrações públicas tem lugar em condições específicas: as entidades auditoras examinam as actividades públicas tendo em conta que o critério de rentabilidade não tem o mesmo significado que nas empresas privadas, pelo que resulta necessário definir outras medidas de rendimento.

A própria natureza deste tipo de auditoria torna necessária uma adaptação, cingindo-se a cada caso concreto, pelo que os esforços de normalização de procedimentos e de redacção do relatório ou informe têm lugar segundo uma perspectiva ampla, que englobe as muitas especificidades existentes

7.2.3. Auditoria integrada

O conceito de auditoria integrada, global ou integral, desenvolvido principalmente no Canadá, trata de enquadrar os diferentes aspectos da organização e actuação de uma entidade pública em actuações únicas e coordenadas de auditoria, procurando-se sintetizar e evitar a duplicidade de revisões. Esse tipo de auditoria permite avaliar o sistema e não partes isoladas do mesmo,; as partes serão examinadas, sim, mas numa perspectiva de conjunto, procurando analisar-se em que medida o efeito sinérgico por elas produzido é o necessário para que a entidade, enquanto sistema, cumpra cabalmente os seus fins.

As equipas que realizam as auditorias integradas devem estar familiarizadas com uma grande gama de práticas de gestão e seus integrantes devem possuir formação específica nas diferentes áreas que são objecto de avaliação, contribuindo, cada qual, em razão da matéria, para o trabalho final, que deve primar pela harmonia e coerência global.

Os relatórios de auditoria integrada não são preparados geralmente segundo um modelo standard. São, todavia, em regra, mais extensos e contêm ampla informação, que permita apreciar e tomar decisões que impliquem toda a organização auditada, tendo em vista o seu desenvolvimento harmonioso.

7.3. PRINCÍPIOS E NORMAS DE AUDITORIA NO SECTOR PÚBLICO

A dificuldade de estabelecer umas normas técnicas de auditoria que garantam a qualidade do trabalho nas organizações públicas tem dado lugar à consideração de alguns princípios e procedimentos básicos do trabalho de auditoria, de aceitação geral para todos os profissionais, normas essas que se denominariam por “normas de auditoria geralmente aceites”¹⁷.

As normas de auditoria, tanto para a empresa pública como para outras entidades públicas, fazem normalmente referência às características pessoais do auditor, à realização do trabalho e ao relatório ou informe de auditoria¹⁸, relevando-se, em particular, as normas jurídicas adoptadas pelos órgãos competentes.

a) Normas gerais sobre auditor

Referem-se aos auditores em geral, às características profissionais do auditor, tais como sua **formação técnica**, sua **independência** e sua **adequada responsabilidade** profissional.

Podem destacar-se os seguintes princípios relativos ao auditor¹⁹:

1. Formação técnica e capacidade profissional;
2. Independência;
3. Rigoroso apartidarismo
4. Diligência profissional
5. Responsabilidade
6. Segredo profissional

b) Normas de trabalho de auditoria

Como veremos noutro local, as normas para a execução do trabalho de auditoria referem-se: a) planificação e supervisão do mesmo; b) análise do sistema de controlo interno existente na entidade, para se aquilatar

¹⁷ É de se destacar, nesse âmbito, o trabalho da International Organization of Supreme Audit Institutions que elaborou Normas de Fiscalização ou Auditoria de aplicação pelas entidades fiscalizadoras com carácter indicativo ou de orientação.

¹⁸ Retomaremos a matéria referente às normas de auditoria no último capítulo, com mais detalhe.

¹⁹ Vide "Principios y Normas de Auditoría del Sector Público", da "Comisión de Coordinación de los Organos Públicos de Control Externo del Estado Español".

da confiança que merece e determinar o alcance dos procedimentos de auditoria a aplicar; c) conhecimento das normas legais e técnicas aplicáveis; d) metodologia a utilizar para a obtenção de elementos de juízo válidos e suficientes que permitam fundamentar as opiniões e conclusões.

c) Normas para a redacção do relatório

As normas relativas à elaboração, ao conteúdo e à apresentação dos relatórios ou informes das auditorias no sector público não diferem substancialmente das outras, mantendo-se antes os princípios básicos, que referiremos no último capítulo.

Refira-se que tais normas são essencialmente um guia, que ajuda mas não substitui o prudente critério do auditor na formulação de sua opinião e na elaboração do relatório final, cuja concepção e conteúdo não deixam de reflectir, em larga medida, o contexto, a natureza e as características do exame de auditoria efectuado e, igualmente importantes, os diferentes modelos utilizados no órgão de auditoria, além, obviamente do próprio estilo individual de cada auditor.

Destacam-se, entre outras, algumas regras básicas, a saber²⁰:

- 1.- Apresentação em forma devida.
- 2.- Entrega aos destinatários.
- 3.- Adequada preparação.
- 4.- Conteúdo mínimo ou essencial.
- 5.- Publicidade.

O conteúdo e a estrutura destes relatórios ou informes estarão a cargo auditor, mormente se refere a uma auditoria de regularidade (de legalidade e ou financeira) ou a uma auditoria operativa.

Entretanto, pode utilizar-se a seguinte estrutura num relatório ou informe de ***auditoria de regularidade*** numa entidade pública:

- I) Objectivo
- II) Alcance e limitações
- III) Opinião
- IV) Estados Financeiros ou outros aspectos auditados
- V) Conclusões e recomendações
- VI) Anexos

²⁰ Seguimos aqui, uma vez mais, de perto, normas estabelecidas pela “Comisión de Coordinación de los Organos Públicos de Control Externo del Estado Español”

Os tipos de opinião que se utilizam nas entidades públicas coincidem, tanto na denominação como na definição, com os de âmbito privado, isto é:

- * Opinião sem reservas.
- * Opinião com reservas.
- * Opinião adversa.
- * Abstenção ou denegação de opinião.

Em relação aos informes ou **relatórios de auditoria operativa** (de programas ou de gestão), em que se pronuncia sobre a economicidade, eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos, aponta-se, de forma indicativa, a seguinte estrutura:

- I) Descrição do programa, projecto ou actividade
- II) Objectivo, alcance e limitações
- III) Conclusões e recomendações gerais
- IV) Análise de detalhe ou avaliação do programa
- V) Anexos.

d) Normas jurídicas aplicáveis em razão da matéria

Nas auditorias do sector público, é importante destacar-se a importância do conhecimento e observância, a par dos *princípios e normas gerais* (aplicáveis às diferentes auditorias) e das *normas técnicas específicas* (que têm em conta as peculiaridades das organizações, serviços ou programas auditados), das *normas jurídicas por que se regem as entidades* submetidas a exame. Em Cabo Verde, se bem que não existam normas que regulem a realização das auditorias públicas, estas devem obedecer aos princípios e regras contidos em diplomas legais por que se regem a organização, a actividade e a disciplina da Administração Pública.

Num Estado de Direito Democrático, em que a legalidade é um dos princípios basilares, todo processo de auditoria, mormente nas organizações públicas, deve basear em normas jurídicas vigentes e são estas que devem fundamentar a análise dos factos e a formulação das conclusões e recomendações. Assim, o auditor público deve, antes de efectuar uma dada auditoria, ficar ciente das normas jurídicas a que se sujeita o seu trabalho, procurando obter para o efeito, se necessário, assessoria de colegas formados em Direito²¹.

²¹ Os estudos efectuados no âmbito do Direito Educativo servirão de ponto de partida na sistematização da legislação aplicável às auditorias no sector público. De igual valia citamos os documentos oficiais e de trabalho adoptados no departamento que superintende o sector de actividade e que geralmente contém medidas de política, orientações metodológicas e regras de procedimento recomendados (ex: planos, projectos, circulares, guiões, etc).

7.4. ÓRGÃOS EXTERNOS E INTERNOS DE CONTROLO E AUDITORIA NO SECTOR PÚBLICO

Os dispositivos de controlo no sector público oferecem especificidades nos diferentes países. As conexões entre o controlo interno e o externo e sua coordenação são igualmente diversas, o mesmo acontecendo com a natureza e âmbito de actuação dos organismos públicos que os levam a cabo.

Em Cabo Verde, além do Tribunal de Contas e das diferentes Inspeções do Estado (Inspeção Geral de Finanças, Inspeção Geral da Educação, Inspeção Geral das Actividades Económicas, Inspeção do Trabalho, etc.), que realizam, essencialmente, actividades de auditoria externa, existem órgãos ou serviços que, no interior de uma entidade pública, se dedicam a actividades de controlo interno. Todavia, é preciso reconhecer que, com as devidas excepções, a efectividade de controlo deixa muito a desejar, impondo-se que esta vertente importante do processo de direcção seja assumida e desenvolvida, melhorando-se, conseqüentemente, o quadro legal e institucional e afectando-se aos respectivos órgãos e serviços os meios necessários a uma adequada intervenção, em prol da promoção das boas práticas e da excelência na gestão e na governação.

Outrossim, existem empresas privadas que podem, mediante concurso ou convite, realizaram auditorias em organizações públicas, versando, sobretudo, a vertente financeira.

Por vezes, as auditorias no sector público estão em função de Projectos e Programas de Cooperação bilateral ou multilateral, levando-se a cabo em conformidade com os respectivos protocolos ou acordos, quer por auditores (entidades auditoras) nacionais ou internacionais, visando avaliações ex-ante, a meio percurso ou no fim do respectivo ciclo, a fim de se obterem evidências que permitam avaliar objectivamente o grau de realização dos investimentos, sua gestão e indicadores de resultados alcançados.

VIII. AUDITORIA SOCIAL VERSUS AUDITORIA PEDAGÓGICA

Como é de fácil compreensão, a Auditoria Pedagógica, de que, fundamentalmente, nos ocupamos, é uma especialidade da Auditoria Geral e, pelos fins que prossegue, entronca, ademais, com uma das modalidades da Auditoria Geral que é a Auditoria Social. Falemos, pois, em seguida, da Auditoria Social²².

8.1. CONCEITO E IMPORTÂNCIA DA AUDITORIA SOCIAL

Pode dizer-se que a Auditoria Social *“é um processo que permite a uma organização avaliar sua eficácia social e seu comportamento ético em relação a seus objetivos, de modo a que possa melhorar seus resultados sociais ou solidários e dar conta deles a todas as pessoas comprometidas com sua actividade.”*²³

Para a especialista em Gestão de Desenvolvimento Humano, Mery Gallego F., Auditoria Social é uma modalidade de auditoria que *“surge como estratégia que permite às organizações avaliar, medir e controlar, com fins de melhoramento progressivo, a gestão do social, entendendo esta como a aplicação de políticas e práticas relacionadas com as pessoas”, tanto no interior como no exterior da organização.*²⁴

A **Auditoria Social**, entendida como um processo pelo qual uma organização analisa sua acção social, presta contas da mesma e, em função dos resultados obtidos, procura melhorar sua acção, está sendo considerada, cada vez mais, como um *componente importante das boas práticas* de todo o tipo de organizações, que, enquanto tais, constituem entidades humanas, com interesses que aspiram a satisfazer, e, em especial, prestam determinados serviços à colectividade, que também aspira legitimamente, a ser servida com a máxima qualidade.

A essa realidade não é alheio o facto de que, cada vez mais, a população, em geral, e os consumidores ou outros grupos, em

²² Veja-se, a respeito, o ensaio “Auditoría Social”, de Marlin Oscar Ávila, Economista, Consultor em Políticas de Desenvolvimento (Honduras).

²³ Cf. New Economics Foundation, Simon Zadek et Peter Raymard and Institute for Social Ethical Accountability, Claudia Gonelli.

²⁴ In “El Balance Social como Herramienta de Auditoría Social”.

particular, sobretudo em países ocidentais, estão melhor informados e mais consciencializados e sabem os impactos e ou as consequências sociais, positivas ou negativas, que provocam as actividades e práticas de empresas e organizações, o que os leva a demandar e exigir maiores quotas de responsabilidade ética e social dessas organizações e empresas na sua actuação, no cumprimento dos seus fins.

Neste contexto, surge a Auditoria Social como uma forma de resposta à referida pressão e exigência de responsabilidade social. Neste sentido, a Auditoria Social pretende dar conta dos factores extra-comerciais ou não especificamente comerciais da empresa ou organização de que se trate (ou, se se quiser, de factores de desempenho social), para além da denominada "viabilidade" económica, no intuito de construir uma nova definição de "*viabilidade*", *mas ampla e global*, em que se incluiria um conjunto de valores, não estritamente económicos e financeiros, nomeadamente em termos de impacto, a curto, médio ou longo prazos, no meio ambiente e na sociedade em geral, correspondendo a novas sensibilidades e demandas públicas.

Embora o conceito e a prática de Auditoria Social remonte a já muito tempo (podem encontrar-se as primeiras referências nos EUA, por volta dos anos 40 do século passado), o certo é que sua difusão e sua prática, de uma forma mais ou menos persistente, são relativamente recentes e, curiosamente, os pioneiros de sua aplicação têm sido grandes empresas e corporações transnacionais privadas²⁵.

Outras grandes companhias e empresas, de outros sectores e países, seguindo os passos de Body Shop ou, em paralelo, iniciam também nos primeiros anos 90 processos de Auditoria Social. De entre elas, destacam-se Ben & Jerrys Homenade Inc, dos Estados Unidos, companhia do sector da alimentação, Sbn Bank, dentro do sector financeiro e radicada em Dinamarca, a Cooperativa de Consumo Italiana, holding que agrupa as 16 cooperativas de consumo mais importantes do país, constituem só uma pequena amostra de algumas das grandes organizações empresariais - a maioria delas com milhares de empregados - que têm utilizado esta nova modalidade de auditoria - a Auditoria Social.

Esta nova "moda" das Auditorias Sociais em grandes empresas capitalistas (que, a priori, reflectem uma nova sensibilidade e, também, provavelmente, uma vontade de mudança para melhor no que se refere ao social e ao meio-ambiental) não tem estado, todavia, isenta de críticas, algumas delas bastante duras, acusando-se estas empresas de oportunistas, de fazer marketing social e de, com isso, tratar de desviar

²⁵ De entre essas empresas, quiçá a mais representativa e a mais citada seja a companhia britânica Body Shop International, produtora de artigos cosméticos com mais de 1.500 tendas em todo o mundo.

a atenção de assuntos eventualmente comprometedores para as referidas companhias.

Sendo cada caso distinto do outro (e, provavelmente, nem todas as críticas terão fundamento), o simples facto de uma organização "expor-se" à Auditoria Social, de pôr sobre a mesa um conjunto de temas que dizem respeito aos diversos implicados na sua actuação, seja como empregados ou como chefes, como accionistas e proprietários ou como "clientes" e parceiros, seja nas relações que uns e outros mantêm entre si, significa, sem dúvida, um passo em frente na procura de melhoria das práticas e condições sociais e meio-ambientais no mundo da empresa.

8.2. CAMPO DE ACÇÃO DA AUDITORIA SOCIAL

Se a aplicação da Auditoria Social, como se disse, começa, basicamente, por algumas *grandes empresas multinacionais*, a experiência, o conhecimento e os resultados conseguidos, pode dizer-se, não caíram em saco roto. *Pequenas organizações*, tais como cooperativas, associações, fundações, escolas e outras das denominadas empresas sociais, com o objectivo de melhorar suas práticas e dar a conhecer seus resultados, através da Auditoria Social, têm visto a oportunidade de poder conhecer, analisar e medir muito melhor o trabalho que realizam e o produto social que oferecem e, portanto, começaram também a aplicar auditorias em suas organizações.

Empresas Sociais do Reino Unido²⁶, cooperativas sociais de Itália, Dinamarca e Suécia, Escolas, Institutos e Universidades de diferentes países estão a aplicar auditorias sociais, obtendo, com isso, resultados muito positivos em termos de capacitação das entidades auditadas para a melhoria de sua acção social, segundo premissas de participação e inclusão, transparência, qualidade dos serviços prestados e satisfação dos "clientes" e usuários.

O desenvolvimento da auditoria social nos últimos anos resultou na ampliação dos benefícios que oferece, convertendo-se num meio para o fortalecimento da democracia e a luta contra a corrupção.

Além de avaliar, medir e controlar a gestão social, procura fazê-lo, igualmente, em relação à gestão política e da administração pública, promovendo a participação activa das organizações da sociedade civil.

A auditoria social vai mais além da simples auditoria financeira e contabilística, incluindo planos, estratégias, projectos, políticas, procedimentos e práticas exercidas pela organização ou instituição auditada, nos mais diversos sectores, como o do ensino. A auditoria

²⁶ São as denominadas "Community Enterprise" ou "Community Business"

social analisa sistemas de informação, contratos e programas, estrutura e funcionamento das unidades organizacionais, seus produtos e serviços, além dos estados financeiros e do cumprimento de leis e demais normativos. Deste exercício, total ou parcial, deve resultar um produto com propostas de melhoramento institucional e de eficácia social

8.3. AMBIENTE DE REALIZAÇÃO DAS AUDITORIAS SOCIAIS

A auditoria social é encarada de forma dinâmica, em que os seus próprios resultados contribuem para melhorar seus procedimentos e nível de actuação, em busca da excelência, que é também apanágio das organizações de sucesso ou bem geridas. A auditoria social é considerada como componente importante em vários ambientes, a saber:

8.3.1. Ambiente empresarial

Como se referiu, os pioneiros das auditorias sociais foram as grandes empresas e corporações transnacionais privadas. As auditorias sociais nestas empresas (e bem assim nas de média ou pequena dimensão) capacitam o pessoal executivo, administrativo e auxiliar, promovendo a participação, a inclusão e a transparência. Organismos internacionais procuram difundir e aplicar a Auditoria Social, também, a empresas sociais ou de economia social.

8.3.2. Ambiente social

Outro ambiente em que se considera importante a auditoria social é o das organizações sociais corporativas e de desenvolvimento socio-económico, nelas se incluindo obviamente instituições educativas. Entretanto, devido a que a auditoria social interna implica que a direcção exponha perante os afiliados, usuários ou “clientes” os seus procedimentos na tomada de decisões, na distribuição e execução de recursos orçamentais e no melhoramento dos processos de controlo, por vezes, os dirigentes consideram isso uma ameaça à sua estabilidade interna.

Parecerá mais fácil realizar auditoria social em organizações para o desenvolvimento social e comunitário, nas denominadas ONG's e Fundações e Cooperativas, ou em instituições educativas (em especial, escolas públicas), dado o seu carácter não lucrativo e a menor complexidade relativa de suas estruturas. Não obstante, muitas delas mantêm sua gestão fechada sobre si, excepto para os parceiros, que financiam seus projectos e que normalmente as obrigam a realizar auditorias, sobretudo financeiras ou contabilísticas, para comprovar a correcta utilização dos meios e recursos disponibilizados. Daí que o auditor deva estar ciente de que nem sempre encontrará tal facilidade.

8.3.3. Ambiente político ou público-estadual

O terceiro ambiente para a auditoria social é o ambiente político e público. Sob este ambiente, a auditoria social dirige-se ao processo avaliativo (eficiência e qualidade do serviço), de medição (prestação de contas) e controlo (transparência) do sector público, exercido do exterior, pela cidadania organizada, e bem assim à avaliação da acção e do exercício administrativo de uma entidade, privada ou pública, que produza um serviço de interesse social ou colectivo, com recursos do Estado e ou da comunidade internacional, como o é uma instituição pública de educação ou de ensino.

Entre outras, as funções da Auditoria Social no ambiente político-administrativo são:

1. Velar pelo adequado funcionamento do serviço público, pela transparência e eficácia em todos os seus actos.
2. Atender toda a denúncia sobre a violação ao direito público, ao direito de ser servido com prontidão, eficiência, simplicidade e clareza.
3. Atender toda a denúncia sobre a violação de direitos humanos, segurança económica, segurança e integridade física e moral por parte de agentes do Estado.
4. Solicitar e obter informação sobre os projectos, planos e acções concernentes ao investimento público, às fontes de investimento e à execução de orçamentos destinados ao interesse público ou colectivo.
5. Coordenar com as instâncias governamentais, privadas, locais, nacionais e internacionais o intercâmbio de informação confiável e clara, para conseguir avaliar os resultados dos projectos e programas de interesse público.
6. Contribuir para a boa gestão ou boa governação local, regional e nacional, estimulando os dirigentes ao cumprimento transparente de suas funções e suas promessas de campanha e a manter sua legitimidade de autoridade e governante.

8.4. POTENCIALIDADES DAS AUDITORIAS SOCIAIS

Para qualquer pessoa versada no mundo político actual, é compreensível que as Auditorias Sociais (cuja denominação pode variar nos diferentes ambientes, regiões ou países), constituem um meio de democratização e fortalecimento do controlo social. Abrem caminho à cidadania e à participação, com maior ênfase, nas camadas pobres e mais desprotegidas.

Entre as potencialidades que encontramos nas Auditorias Sociais, podemos mencionar as seguintes:

1. São um meio de participação activa da sociedade e de exercício da cidadania.
2. Promovem a auto-estima dos cidadãos ao obter os meios idóneos de os fazer escutar, tanto através de queixas e protestos como na formulação de propostas e na apreciação dos resultados dos serviços.

3. Preenche os espaços não cobertos pelos entes controladores do Estado, potenciando o controlo social.
4. São um complemento de investigação, avaliação e controlo para os entes controladores públicos.
5. Com uma visão integradora, contribuem para o melhoramento económico, social e político das comunidades.
6. Fortalecem as organizações da sociedade civil.
7. Contribuem para o fortalecimento da democracia e das boas práticas de gestão e governação.

IX- NORMAS TÉCNICAS DE AUDITORIA

Qualquer que seja o tipo de auditoria, esta obedece a normas geralmente aceites. A Auditoria Pedagógica não foge à regra, ainda que apresente especificidades que demandam as devidas adequações.

Em seguida, apresentam-se normas ou regras de actuação a serem, normalmente, consideradas nas auditorias, com a advertência de que se deverá ter, ainda, em devida conta o quadro legal vigente no país, mais precisamente o conjunto de normas jurídicas aplicáveis quer ao sector de actividade e à organização que se submete a exame, quer à actividade de controlo ou auditoria em si.

9.1. NORMAS GERAIS RELACIONADAS COM O AUDITOR

Fala-se aqui, essencialmente, das normas deontológicas, ou seja, das regras e, mais precisamente, dos deveres por que se orienta o Auditor no desempenho das suas funções.

Da idoneidade e do profissionalismo do auditor dependem, em larga medida, a credibilidade de uma auditoria e dos seus resultados. Para isso, importa que o auditor observe, entre outros, os seguintes requisitos:

9.1.1. Independência de critério

O auditor deve ter independência em relação ao sistema objecto da auditoria e deve manter uma atitude mental independente e objectiva em tudo o que estiver relacionado com a sua actuação profissional.

Esta norma impõe a responsabilidade de preservar a objectividade na consideração dos factos e ser imparcial na formulação de conclusões e recomendações.

O auditor público, em particular, não só deverá assegurar-se de que sua atitude e convicção lhe permitem proceder de forma objectiva e imparcial mas também ponderar se, na sua situação, existem motivos que possam dar lugar a questionamentos acerca da sua independência,

isenção ou imparcialidade. É essencial que o auditor seja, de facto, independente e que assim seja considerado por terceiros. É caso pare se dizer que, em relação ao Auditor, o *ser* e o *parecer ser* não deixam de ser importantes.

Este requisito abrange quem assina o relatório de auditoria assim como toda a equipa de trabalho que o assista.

9.1.2. Casos de Escusa

Frequentemente, os impedimentos do auditor são regulados por lei ou regulamento, em que costumam destacar-se, como principais causas de impedimentos do auditor, os seguintes:

- a. Ter relações de dependência ou profissional com o ente sujeito à auditoria, com entidades relacionadas economicamente com aquele, ou tê-las tido no período abrangido pela auditoria.
- b. Ser cônjuge, parente até a um determinado grau de consanguinidade e de afinidade, ou ter relações pessoais e de amizade com funcionários ou agentes cuja informação ou actividade seja auditada.
- c. Possuir interesses económico-financeiros, directos ou indirectos, significativos, no ente em relação ao qual se efectuará a auditoria, nos entes vinculados economicamente com aquele, ou tê-los tido no período a que se refere a acção a ser controlada ou auditada
- d. Ter tido participação em operações ou programas submetidos à auditoria.
- e. Ser sócio, associado, director ou administrador do ente auditado ou dos entes que estiveram vinculados economicamente àquele, ou que tivesse sido no período a que se refere a actuação objecto da auditoria.

9.1.3. - Capacidade

O pessoal afecto à prática da auditoria deverá possuir a formação técnica e a experiência profissional adequadas para realizar as tarefas exigidas.

Isso implica possuir os conhecimentos dos métodos e das técnicas aplicáveis à auditoria e a capacidade para implementá-los.

O estudo de novas técnicas e a constante actualização profissional e geral é um dos requisitos indispensáveis para manter a qualidade do trabalho de auditoria.

Em tal sentido se deverá fomentar a capacitação permanente, visando a actualização técnicoprofissional e o aperfeiçoamento em matérias atinentes à realização das auditorias.

9.1.4. Devido cuidado e diligência profissional

Ao levar a cabo o seu trabalho e até à elaboração do relatório final, o auditor deverá actuar com o devido cuidado e diligência profissional no cumprimento das normas de auditoria.

Proceder com o devido cuidado profissional significa empregar correctamente o critério para determinar o alcance da auditoria e para seleccionar os métodos, técnicas, provas e demais procedimentos que haverão de aplicar-se nela.

9.1.5 Segredo profissional

Os profissionais de auditoria deverão, no exercício das suas funções, observar as normas que configuram os respectivos códigos de ética.

Em particular, os auditores e demais pessoas que, em virtude do seu cargo ou função, tenham acesso a dados ou informações obtidos no âmbito da auditoria, deverão actuar com absoluta reserva, guardando segredo em relação a essas informações. Esta obrigação subsistirá ainda que depois de cessar suas funções.

9.2. NORMAS GERAIS RELACIONADAS COM O TRABALHO DE AUDITORIA

Ainda que, ao longo dos capítulos precedentes, se tenham apresentado regras a observar nas auditorias, apresentamos aqui, de forma mais alargada, o corpus normativo por que se orienta, tecnicamente, o trabalho de auditoria. A sua observância pelas equipas de auditoria é condição necessária para o sucesso desta importante técnica de controlo, que tem larga aplicabilidade nas instituições educativas, apostadas, cada vez mais, em prestar excelentes serviços educativos à sociedade.

Vejamos as principais normas a observar no trabalho de auditoria

9.2.1. Planificação de auditorias

Como referimos acima genericamente, todo o trabalho de auditoria externa deverá ser adequadamente planificado, a fim de identificar os objectivos e determinar os métodos para alcançá-los, de forma económica, eficiente e eficaz.

Uma cuidadosa planificação implica a determinação da área submetida a controlo, seu estudo preliminar e a elaboração dos respectivos programas de trabalho.

Podem considerar-se dois níveis de planificação: a planificação institucional e a planificação específica.

9.2.1.A) Planificação institucional

A **planificação institucional** da auditoria deverá ter em conta:

- a. Gestão e aproveitamento racional dos recursos envolvidos;
- b. Existência e observância de normas, directivas e instruções superiores;
- c. Existência e observância dos programas e projectos nacionais;
- d. Observância dos planos e projectos e directivas da própria entidade auditada;
- e. Compilação de factos e dados objectivos para aferir o cumprimento dos indicadores de performance da organização auditada, em termos de organização e funcionamento e dos resultados por ela obtidos, incluindo o impacto social, económico, ambiental e organizacional da sua actuação;
- f. Opiniões e comentários de “clientes”, usuários e “stackholders” da organização auditada e bem assim dos meios de difusão massiva.

Para que obtenha um produto de elevada qualidade, o referido plano deverá ser preparado de forma participada e não resultar unicamente do entendimento pessoal do auditor..

Na planificação do trabalho de auditoria, deverá ter-se em conta a finalidade do exame, o relatório a emitir, as características do ente sujeito a controlo e as circunstâncias particulares do caso.

Esta actividade permite um adequado acesso a cada uma das etapas da auditoria, facilitando a administração do trabalho, o controlo do tempo nela empregado e uma melhor utilização dos recursos humanos e materiais.

Quando se utilizem equipas multidisciplinares, a participação neste nível é particularmente importante para assegurar que as diferentes perspectivas, experiências e especialidades sejam apropriadamente utilizadas no trabalho integral de auditoria.

Numa outra perspectiva, resulta oportuno assinalar que, embora o objectivo de controlo no defira pelo método de processamento da informação que se utilize, manual ou computarizado, o auditor deverá ter em conta esta circunstância na planificação que desenvolve, já que deverá realizar as provas necessárias para confirmar seu razoável funcionamento e obter evidência suficiente, competente e pertinente de auditoria disso.

9.2.1.B) Planificação específica

Variando em função de cada caso concreto, a **planificação específica da auditoria** compreenderá:

- a) Desenvolvimento ou explicitação do objectivo da auditoria;

- b) Estudo do ente a auditar;
- c) Consideração da relevância do controlo interno;
- d) Determinação da importância, do significado e do risco da acção;
- e) Determinação dos procedimentos a aplicar;
- f) Identificação dos recursos a serem afectos à acção de auditoria;
- g) Elaboração dos programas de auditorias;
- h) Autorização dos programas de auditoria por parte dos níveis correspondentes;
- i) Controlo da execução do planeado;
- j) Consideração de possíveis desvios em relação ao planificado e a necessidade de sua autorização.

a) Desenvolvimento do objectivo da auditoria:

Deve descrever-se detalhadamente o propósito da auditoria e seu alcance, especificando claramente o que se espera que o auditor produza como resultado.

b) Estudo da entidade a auditar:

Deve procurar-se obter um conhecimento apropriado do ente, suas operações e sistemas, identificando a legislação e a regulamentação que lhe são aplicáveis, assim como os métodos de processamento de informação.

c) Relevância ou enfoque do controlo interno:

O auditor deve estudar e avaliar as características do sistema de controlo interno da entidade, determinando o grau de confiança no mesmo e, na base disso, estabelecer a natureza, alcance e oportunidade dos procedimentos a aplicar.

Para cumprir dita finalidade deverão ser tidos em conta os seguintes passos:

- Examinar os relatórios ou documentos acerca do funcionamento do controlo interno, emanados dos organismos que integram tal sistema;
- Relevar as actividades formais de controlo dos sistemas que sejam pertinentes para revisão;
- Comprovar que as actividades formais de controlo dos sistemas se apliquem na prática;
- Avaliar as actividades reais de controlo dos sistemas, comparando-as com as que considere razoáveis.

Se sistema padecer de falhas importantes, a conclusão será que não se pode confiar nos controlos internos para determinar a natureza, alcance e oportunidade dos procedimentos de auditoria, a qual deverá ser efectuada integralmente, mediante procedimentos substantivos.

Quando os sistemas contabilísticos, estatísticos ou outros sistemas de informação estejam computarizados, o auditor deverá determinar se os

controles internos do processamento electrónico de dados funcionem adequadamente para assegurar a correcção, confiabilidade e integridade dos mesmos.

d) Determinação da importância, significado e risco:

Avaliar-se-á a significação do que se deve examinar tendo em conta a natureza, a importância dos possíveis erros ou irregularidades, assim como o risco envolvido.

Considera-se significativo tudo aquilo que, em consequência de sua omissão ou de uma inadequada exposição, poderia provocar uma alteração na opinião do profissional sobre o objecto da auditoria.

A decisão acerca do que é importante é um aspecto que integra o juízo profissional, implicando geralmente o julgamento de montantes (quantidade) e natureza (qualidade) dos erros que se detectem.

Nesse sentido, de acordo com a natureza das afirmações, elege-se-ão os meios mais aptos para sua comprovação, tendo em conta somente aquelas afirmações que, a juízo do auditor, tenham relevância relativa, do ponto de vista global, e que o nível de risco seja aceitável. Nos casos em que seja apropriado e praticável, quantificar-se-á este último, que deve enquadrar-se dentro dos limites tecnicamente aceitáveis.

O risco máximo que enfrenta o auditor é o de expressar uma opinião incorrecta, por não ter detectado erros e irregularidades que modificarão o sentido da mesma.

e) Determinação dos procedimentos a aplicar:

Determinar-se-á a natureza, o alcance e a oportunidade de concretização dos procedimentos de auditoria a aplicar. Esta decisão deve ser proposta pelo auditor logo que terminado o estudo pormenorizado de todos os pontos anteriormente citados e aprovada pela autoridade correspondente.

Para efeitos de avaliação dos procedimentos a aplicar, para a determinação de seu alcance, o auditor deverá ter em conta a utilização de bases selectivas, segundo seu critério, apoiando-se no uso de métodos de amostra estatística.

Do mesmo modo, quando se audite uma entidade que utiliza o sistema de processamento electrónico de dados, deverão usar-se procedimentos manuais ou técnicas de auditoria por computador, ou então uma combinação de ambos, a juízo exclusivo do auditor, para obter evidência suficiente, competente e pertinente, de seu funcionamento eficiente.

As técnicas de auditoria por computador reúnem todas aquelas que impliquem a utilização do computador como ferramenta no seu trabalho de auditoria.

f) Recursos a serem empregues:

Deverão empregar-se os recursos humanos e materiais necessários para desenvolver um trabalho de auditoria eficiente e eficaz.

Ter-se-á em conta a relação custo-benefício da auditoria e a magnitude do trabalho por realizar. Todavia, poderão apresentar-se situações em que devam praticar-se auditorias apesar de que seu custo exceda os benefícios que dela resultem.

Em todo o caso, estabelecer-se-á uma estimacão do tempo para realizar cada fase do trabalho de auditoria, que assegure o cumprimento das datas acordadas.

O estabelecimento de gastos de tempo é imprescindível, ainda que admitindo que possam apresentar-se problemas e situações imprevistas, susceptíveis de modificar as previsões iniciais.

g) Programas de auditorias:

Toda a actividade de auditoria deve ser controlada por meio da utilização de programas de trabalho.

O auditor, chefe da equipa, com o envolvimento desta, tem a responsabilidade de elaborá-lo, detalhando o trabalho a realizar em cada área e os procedimentos a empregar-se, determinando a extensão e a oportunidade em que os mesmos serão aplicados.

h) Autorização dos programas de auditoria por parte dos níveis correspondentes:

Uma vez incluída uma auditoria no plano anual, a autoridade que corresponda deverá aprovar sua planificação específica e autorizar sua iniciação.

i) Controlo da execução do planeado

Deverá controlar-se periodicamente a execução do planificado, para se verificar o cumprimento dos objectivos fixados e efectuar, de forma oportuna, as modificações ao programado originariamente.

j) Desvios em relação ao planificado e sua autorização:

No caso de surgirem novas situações ou elementos de juízo, poderá, mediante prévia fundamentação, requerer-se à autoridade correspondente a modificação da planificação realizada.

9.2.2. Evidências na auditoria

No seu trabalho de auditoria, o auditor deverá utilizar os métodos e técnicas de exame que lhe permitam obter, em relação a cada objecto observado, uma **evidência** que seja suficiente, competente e pertinente, de modo a fundamentar suas opiniões, comentários e recomendações.

a) Evidência **suficiente**: Significa quantificação da evidência. Esta deve ser objectiva e convincente para sustentar as conclusões e recomendações do auditor. Una evidência suficiente deve permitir a terceiros chegar às mesmas conclusões que o auditor;

b) Evidência **competente**: Para ser competente, a evidência deve ser válida e confiável, indagando-se cuidadosamente se existem circunstâncias que possam afectar estas qualidades. Deve merecer a confiança do auditor e ser o melhor que possa obter-se de maneira prática;

c) Evidência **pertinente**: Esta característica refere-se à relação que existe entre a evidência e seu uso. A informação que se utilize para demonstrar ou refutar um facto será pertinente se possui uma relação lógica e manifesta com esse facto.

Destacam-se os seguintes **tipos de evidência**: física; documental; testemunhal; analítica

a) Evidência **física**: Obtém-se mediante a inspecção ou observação directa de activos tangíveis ou de processos ou procedimentos realizados por terceiros. A evidência física deverá documentar-se, entre outras formas, mediante memorandos, fotografias, gráficos, mapas ou amostras reais.

b) Evidência **documental**: Provém do exame de registos estatísticos, cartas, contratos, facturas, etc.

c) Evidência **testemunhal**: Consiste em obter informação apropriada das pessoas que têm os conhecimentos dentro e fora da entidade auditada, sob a forma de declarações recebidas em resposta às perguntas oportunamente efectuadas.

d) Evidência **analítica**: Consiste na execução de comparações, raciocínios, cálculos, estudo de índices e tendências, assim como na investigação de variações e transacções não habituais

As evidências de auditoria podem ainda classificar-se em

a) Evidência **de controlo**: É aquela que proporciona ao auditor a satisfação de que os controlos chave existem e operam efectivamente durante o período. Esta evidência permite modificar ou reduzir o alcance da evidência substantiva que, de outro modo, deveria obter-se.

b) Evidência **substantiva**: É aquela evidência obtida a partir da verificação da validade das transacções, da correcção dos registos ou da conformidade de outros factos ou circunstâncias, comprovados a partir de procedimentos de auditoria que prescindam da consideração dos sistemas de controlo interno do ente auditado.

A confiabilidade da evidência de auditoria aumenta à medida que aumenta sua objectividade, ou seja, quando se baseia mais em factos do que em critérios.

Por isso, e a fim de obter evidências directas sobre a validade de uma série de operações, informações e registos e, por conseguinte, sobre a validade das afirmações, poderão ser aplicados os seguintes procedimentos, ditos substantivos, de auditoria:

1. Cotejo de cópias de documentos com originais;
2. Cotejo de afirmações com documentos de suporte ou factos verificáveis;
3. Revisão da correlação entre registos e entre estes e a correspondente documentação probatória.
4. Inspeções oculares
5. Obtenção de confirmações directas de terceiros
6. Comprovações matemáticas ou estatísticas
7. Revisões conceptuais.
8. Comprovação da informação relacionada.
9. Comprovações globais de razoabilidade.
10. Exame de documentos importantes.
11. Perguntas a funcionários e empregados do ente auditado ou de seus “clientes” ou usuários
12. Obtenção de uma confirmação escrita das especificações e informações obtidas junto de responsáveis ou entidades idóneas, pertencentes ou não à organização auditada.

9.2.3. Relevância dos indicadores

Os auditores utilizarão parâmetros ou indicadores convenientes como termos de referência ou standards razoáveis da gestão e controlo, contra os quais podem realizar-se comparações e avaliações do grau de economia, eficiência e eficácia no cumprimento dos objectivos e na administração dos recursos.

Um indicador é a relação que permite medir o alcance de uma meta ou objectivo.

Os auditores terão a responsabilidade de identificar e avaliar se os indicadores utilizados pelo ente são aplicáveis para o desenvolvimento do trabalho de auditoria.

Se o responsável pela auditoria conclui que os indicadores utilizados pela entidade não são aplicáveis, deverá tratar de resolver as diferenças de critérios com a entidade e desenvolver sus próprios indicadores ou considerar medidas alternativas de avaliação, procurando, na medida do possível, obter a anuência dos responsáveis da entidade.

Os indicadores deverão ser seleccionados, construídos e ponderados na base de critérios, como:

1. Disponibilidade de dados: Resultará indispensável contar com dados para gerar informação suficiente. A ausência de dados estatísticos não significa, necessariamente, que se careça de elementos aptos para seu desenvolvimento.
2. Qualidade dos dados: Deve-se procurar que a recolha dos dados que se obtenham seja consistente, completa e confiável.
3. Comparabilidade: Os indicadores deverão ser aplicáveis em diferentes âmbitos onde se possam obter informação de similares características.
4. Validade: Os indicadores deverão permitir a medição do que se espera que se meçam, tanto do ponto de visto estatístico como do conceptual.
5. Pertinência: Os indicadores deverão ter correspondência com os objectivos das políticas, planos, projectos, operações, actividades ou standards em questão.
6. Sensibilidade: Deverão poder reflectir as mudanças que se têm produzido na realidade observada.
7. Oportunidade: Deverão poder obter-se no momento em que sejam úteis para a tomada de decisões.
8. Custo: A utilização dos indicadores deve justificar-se em termos de custo dos meios e recursos investidos para a sua obtenção.

Para se obter uma aferição adequada, será conveniente ter um número apreciável (e não restrito) de indicadores, incrementando-se, desta arte, a probabilidade de se conseguir uma estimação mais precisa e diminuir o risco de erros.

Os indicadores terão por função dar sinais de alerta ante a ocorrência ou agravamento de deficiências numa área determinada. Os indicadores de desempenho, por si sós, não podem substituir as evidências sobre as quais se fundamentou o juízo de valor.

Serão tomados como um sinal para onde dirigir a investigação, a fim de buscar evidência das causas reais pelas quais se obteve um valor distinto do esperado.

9.2.4. Documentos ou papéis de trabalho

a) Arquivo e titularidade

O auditor deverá organizar um arquivo completo e detalhado, contendo todos os documentos, papéis ou escritos decorrentes do trabalho efectuado e das conclusões alcançadas.

Nesses papéis de trabalho, evidenciar-se-ão os planos, programas ou guiões e outros que constituam evidências ou factos recolhidos pelo auditor no desenvolvimento de sua tarefa.

Os documentos ou papéis de trabalho que resultem da tarefa efectuada por um auditor, independentemente do direito de propriedade sobre os mesmos²⁷, devem ser objecto de atenção cuidada.

Os documentos ou papéis de auditoria devem ser arquivados de forma organizada e sistemática. O arquivo transitório deve estar constituído pela informação relacionada com as fases correntes da auditoria que não se considerem de uso contínuo.

O arquivo permanente conterà a informação de interesse ou de utilização contínua ou necessária nas auditorias subseqüentes.

É recomendável que os documentos ou papéis de trabalho sejam ordenados segundo o grau crescente de detalhe e especificidade, isto é, contendo uma parte geral e uma parte específica.

Para facilidade de consulta, elaborar-se-á um índice sequencial dos papéis ou documentos, podendo ainda haver conter referências cruzadas quando estejam relacionados entre si.

O material do arquivo permanente deve conservar-se enquanto se revele de utilidade para o trabalho, pelo que deve rever-se periodicamente.

O material que se considere desnecessário será transferido para um arquivo morto ou inactivo.

Todos os papéis de trabalho devem ser protegidos de modo a assegurar-se que sejam acessíveis apenas a pessoas autorizadas.

b) Requisitos

Considerando que os papéis de trabalho são o vínculo entre o trabalho de campo e o relatório dos auditores, eles servem como um registo dos resultados da auditoria e fundamento de suas opiniões.

Para tais efeitos, devem reunir determinados requisitos, a saber:

- Ser completos e precisos e conter informação suficiente, de modo que, para sua compreensão, no se requeiram explicações orais complementares.
- Ser claros, compreensíveis e detalhados, incluindo índices e referências adequadas, a fim de resultarem do entendimento para qualquer idóneo na matéria.
- Conter exclusivamente informação importante e relevante para o cumprimento dos objectivos da auditoria.
- Conter evidência suficiente do trabalho realizado e das conclusões obtidas, facilitando a supervisão e revisão das tarefas efectuadas.

c) Conteúdo

²⁷ Se se trata de auditorias governamentais ou públicas, a propriedade sobre esses documentos cabe obviamente à entidade pública que realiza a auditoria, independentemente do destino dado ao relatório final.

Os documentos ou papéis de trabalho deverão incluir a descrição da tarefa realizada, os dados e os antecedentes recolhidos durante o desenvolvimento da tarefa e as conclusões sobre o exame praticado.

* Descrição da tarefa realizada - Considerando que o processo de auditoria começa com a respectiva planificação, deverá encontrar-se o plano de auditoria de entre os papéis de trabalho, assim como as modificações ao mesmo. Também se incluirão os programas ou guiões de auditoria, contendo o registo sistemático dos indicadores a aferir, dos procedimentos a seguir, dos resultados esperados;

* Os dados e os antecedentes recolhidos durante o desenvolvimento da tarefa - Os papéis de trabalho deverão incluir informação relevante sobre a actividade da entidade auditada e a identificação das normas que lhe sejam aplicáveis. Conterão igualmente a avaliação de seu sistema de controlo interno, em que fiquem especificados, de forma clara, os pontos fortes e as fraquezas ou debilidades mais significativos detectados e sua relação directa com o fim ou alcance dos procedimentos e do trabalho de auditoria em general

* As conclusões sobre o exame praticado: Os papéis de trabalho deverão conter um registo da avaliação das evidências de auditoria e das conclusões que motivaram. As conclusões deverão estar relacionadas e referenciadas com o trabalho realizado.

9.2.5. Conclusões ou resultados da auditoria

A conclusão é o culminar do processo de auditoria e deve extrair-se em relação a cada procedimento e sobre cada um dos indicadores, componentes ou itens em que se dividiu a tarefa da auditoria. A reunião das conclusões parciais ou individuais será a base para a emissão do informe ou relatório de auditoria.

9.2.5. a) Requisitos gerais dos relatórios

Ao concluir-se o trabalho, o Auditor exporá suas conclusões sobre a tarefa realizada, em forma escrita, o que constituirá o informe ou relatório de auditoria.

Os relatórios de auditoria deverão reunir atributos de clareza, objectividade e auto-suficiência, evitando a existência de ambiguidades e de afirmações vagas ou superficiais, apresentando factos reais devidamente ponderados.

Os relatórios de auditoria deverão ser apresentados de modo oportuno, nas datas estabelecidas. Quando a importância dos factos identificados recomende una actuação imediata, emitir-se-ão informes ou relatórios prévios parciais.

9.2.5. b). Estrutura ou conteúdo

A estrutura dos relatórios de auditoria deverá apresentar, em princípio, os seguintes pontos:

1. Título;
2. Destinatário;
3. Identificação do objecto da auditoria;
4. Alcance trabalho de auditoria;
5. Considerações prévias às opiniões;
6. Opiniões ou conclusões fundadas;
7. Referência à data em que se concluiu o exame;
8. Lugar e data;
9. Assinatura;
10. Síntese;
11. Anexos.

- 1) Título – Será “Relatório de Auditoria”...
- 2) Destinatário – Será a autoridade máxima da entidade ou do usuário que superiormente se considerar.
- 3) Identificação do objecto da auditoria – Identificar-se-á com clareza e precisão, o objecto da auditoria, a denominação do ente auditado e o período que abarca a análise.
- 4) Alcance do trabalho de auditoria – Far-se-á constar:
 - 4.1- Que o trabalho se realizou conforme às normas de auditoria adoptadas e tendo em conta os indicadores adequados;
 - 4.2 - Se houve limitações ao alcance do trabalho que impossibilitem a emissão de uma opinião ou impliquem ressalvas a esta, serão devidamente expostas, indicando-se os procedimentos e provas que não puderam ser aplicados, as causas desta omissão, sua importância relativa e efeitos sobre a opinião do auditor.
- 5) Considerações prévias (esclarecimentos prévios) às opiniões:
 - 5.1 - Menção expressa do grau de cumprimento da legislação aplicável. Incluir-se-ão os casos mais relevantes de incumprimento dos normativos vigentes.
 - 5.2 - O resultado das investigações, com indicação das limitações ou insuficiências significativas do sistema de controlo interno e recomendações destinadas a corrigir as falhas detectadas.
 - 5.3 - Identificação das questões passíveis de merecer uma investigação ou estudo posterior.
6. Opinião fundada – A entidade a que se acha vinculado o auditor (v.g. Inspeção-Geral da Educação) exporá sua opinião ou abster-se-

á de emití-la, em ambos casos de maneira fundada, isto é, suportando-se em factos e normas aplicáveis

- 7.Referência à data em que se concluiu o exame – Deverá fazer-se menção da data em que se concluiu o trabalho de campo, nas instalações ou dependências do ente auditado, limitando a responsabilidade da entidade responsável pela auditoria por factos ocorridos posteriormente à mesma data.
- 8.Lugar e data: O lugar e a data serão os de emissão do relatório.
- 9.Assinatura: Deverá ser hológrafa do Auditor, seu superior hierárquico ou quem este designar, com especificação do nome, cargo e título profissional.
- 10) Síntese: Os relatórios de auditoria deverão conter, de forma exacta, clara e compreensível, uma sùmula dos aspectos mais relevantes e que permitam uma visão rápida por parte de pessoas autorizadas que desejem um conhecimento geral dos resultados do exame.
- 11) Anexos: Serão aqui incluídos quaisquer informações suplementares de interesse.

NB: Nos casos em que, por sua natureza, seja necessário contar com a participação de especialistas em outra(s) disciplina(s), o auditor poderá limitar sua responsabilidade, fazendo referência, no relatório de auditoria, ao trabalho dos mesmos.

9.2.5. c). Recomendações

O relatório de auditoria deverá conter recomendações apropriadas sempre que os exames revelem a falibilidade de uma melhoria na entidade sob estudo.

As recomendações deverão ser formuladas de modo construtivo, visando melhorar a organização e o sistema de controlo internos, corrigir erros e deficiências de actuação detectadas no transcurso da auditoria.

Para a sua máxima utilidade, as recomendações devem estar bem especificadas. Antes da sua formulação, devem considerar-se os recursos disponíveis ou mobilizáveis, a relação custos-benefícios no processo de sua implementação e, enfim, as potencialidades para o máximo êxito possível em termos de resultados futuros.

9.2.5. d). Outras notas pertinentes

Nas conclusões que se emitir a respeito dos resultados das auditorias, especialmente as de gestão, deverão evitar-se opiniões demasiado genéricas vinculadas aos resultados do exame efectuado. O relatório ou informe deverá limitar-se unicamente à exposição das constatações (factos), deficiências e recomendações referentes às situações efectivamente encontradas e observadas durante a auditoria.

As constatações de auditoria surgem da investigação dos factos, incluindo as análises e comparações segundo parâmetros adequados, claramente identificáveis.

O auditor deverá elucidar as técnicas empregues para obter e analisar as evidências necessárias ao cumprimento dos objectivos da auditoria. Com esse propósito, indicará as hipóteses estabelecidas durante a execução da auditoria; descreverá as técnicas comparativas aplicadas; exporá os critérios e indicadores utilizados para avaliar o desempenho e, caso tenha utilizado métodos de amostragem, explicará a forma como se desenhou a amostra e as razões pelas foi feita a selecção

Os relatórios ou informes de auditoria de gestão, em particular, deverão incluir recomendações para corrigir as deficiências detectadas.

Qualquer restrição ou limitação no enfoque ou no alcance da auditoria e bem assim as razões da mesma devem ser reveladas no relatório (Exemplo de uma limitação no alcance da auditoria pode ser a impossibilidade de o auditor examinar uma unidade ou aspecto chave do ente auditado ou para efectuar procedimentos necessários devido a factores que escapam ao seu controlo; também pode ver-se limitado alcance ou objectivo da auditoria devido à impossibilidade de identificar parâmetros adequados de trabalho).

Independentemente disso, o auditor deverá fazer menção aos êxitos ou resultados positivos que a entidade auditada tiver alcançado²⁸, especialmente quando as medidas adoptadas para melhorar uma área possam aplicar-se noutras.

9.3. IRREGULARIDADES

Os auditores que, no exercício de uma actividade de auditoria, tenham conhecimento de indícios de comissão de crime ou outras infracções legais, de natureza disciplinar ou civil, deverão comunicá-los imediatamente aos órgãos superiores competentes.

Embora não seja da competência dos auditores a investigação dos delitos, deverão recolher suficientes elementos de convicção antes de fazer a notificação dos respectivos indícios, para o que deverão consultar a legislação aplicável e ou auditores das áreas correspondentes.

²⁸ No caso de êxitos obtidos em relação à situação da entidade em anterior acção de auditoria, tal referência ajuda a evidenciar o efeito positivo do exame precedente e o esforço meritório desenvolvido pela mesma entidade.

Embora os procedimentos de auditoria relevem da competência administrativa própria das entidades responsáveis pela sua realização, sempre que a prossecução do trabalho programado possa interferir com os procedimentos de investigação policial ou judicial, pode, ao nível hierárquico adequado, ordenar-se a suspensão total ou parcial, definitiva ou provisória, da auditoria em curso.

9.4. RESPONSABILIDADE

Na execução da sua tarefa, o auditor será responsável pelo fiel cumprimento das disposições legais e demais normas aplicáveis à auditoria, pela selecção dos métodos, técnicas e procedimentos empregues no decurso do exame e pelas opiniões que emitir nos seus relatórios.

O coordenador da área correspondente ao objecto de auditoria deverá, por seu turno, garantir que se execute a actividade de auditoria na total conformidade com o estabelecido no corpo de normas legais e outras por que se rege a actividade em causa.

Por outro lado, sendo a auditoria uma actividade de aplicação de critérios e juízos profissionais, e considerando que o auditor é responsável por cada uma das opiniões que emita, ele deve velar por que seus relatórios sejam amplamente documentados e apoiados em evidências ou factos que garantam a validade das conclusões expressadas.

Para esse efeito, não deverá omitir qualquer procedimento de auditoria que lhe permita obter evidências, nem olvidar o exame de qualquer operação ou actividade que se afigure de importância relevante. Deverá ser cuidadoso na análise e obtenção das provas e na escolha dos procedimentos idóneos face às situações.

9.5. SUPERVISÃO DAS ACTIVIDADES DE AUDITORIA

Cada Auditor que delegue tarefas em colaboradores continua responsável pela correcta e integral realização das mesmas. Assim, o auditor deverá supervisionar o trabalho dos elementos de sua equipa, velando pela qualidade do mesmo e pelo cumprimento dos objectivos do trabalho encomendado.

Por outro lado, o trabalho de auditoria deverá ser revisto por um elemento de maior hierarquia antes que se concluam os exames e se elaborem os informes ou relatórios correspondentes.

9.6. CONTROLO DE QUALIDADE

As políticas, normas, procedimentos e guiões de auditoria devem ser submetidos periodicamente a um controlo, tendo em vista a sua actualização e adequação e a busca da máxima qualidade no trabalho.

Assim, a própria entidade auditora deve estabelecer um sistema interno de controlo de qualidade apropriado, a fim de garantir uma segurança razoável de que foram tomadas as medidas necessárias para que as auditorias se realizem segundo os mais elevados padrões de cientificidade, tecnicidade, legalidade e conformidade com as normas vigentes e aplicáveis.

Bartolomeu L. Varela
Inspector Superior de Educação

Bibliografia complementar:

Lei Orgânica do Ministério da Educação – Portugal (Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de Outubro)

Lei Orgânica do Ministério da Educação – Cabo Verde (Decreto-Lei n.º 25/2001, de 5 de Novembro)

Roteiro de Avaliação Integrada das Escolas Secundárias – IGE, Cabo Verde;

Roteiro de Avaliação Contínua Guião – IGE, Cabo Verde

Auditoria administrativa e financeira nas Escolas Secundárias- IGE, Cabo Verde

Auditoria Pedagógica – Justificação de um Projecto – Caderno I- IGE, Portugal

Planeamento Educativo e Organização Escolar – Guião de Auditoria. Escolas dos 2º e 3º ciclos e do Ensino Secundário – Caderno III – IGE, Portugal

Projecto, Organização e Contextos Educativos – Guião de Auditoria. Escolas do 1º ciclo – Caderno III – IGE, Portugal

Projecto, Organização e Contextos Educativos – Guião de Auditoria. Jardins de Infância – Caderno III – IGE, Portugal