

Auditoria e controle de execução de processos no setor público brasileiro**Audit and control of processes execution in the Brazilian public sector**

Recebimento dos originais: 18/06/2019

Aceitação para publicação: 12/07/2019

Roquemar de Lima Baldam

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Instituição: Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Endereço: Av. Vitória, 1729 – Vitória - ES

E-mail: roquemar.baldam@ifes.edu.br

Lourenço Costa

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Instituição: Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Endereço: Av. Vitória, 1729 – Vitória - ES

E-mail: lourenco.costa@ifes.edu.br

Guilherme Marques Fiorot

Mestre em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável pela UFES

Instituição: Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Endereço: Av. Vitória, 1729 – Vitória - ES

E-mail: guilherme.fiorot@ifes.edu.br

Eduardo Siqueira Bernabe

Graduado em Engenharia de Produção pelo Ifes

Instituição: Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Endereço: Av. Vitória, 1729 – Vitória - ES

E-mail: dudu.bernabe@hotmail.com

Leandro Fernandes Novaes

Mestre em Gestão Pública pela UFES

Instituição: Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Endereço: Av. Vitória, 1729 – Vitória - ES

E-mail: leandro.fnovaes@gmail.com

Thalmo de Paiva Coelho Junior

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Instituição: Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Endereço: Av. Vitória, 1729 – Vitória - ES

E-mail: thalmo@ifes.edu.br

Elaine Christina Gonçalves Dá Rós Baldam

Graduada em Direito pela UVV

Instituição: Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Endereço: Av. Fernando Ferrari, 514 - Goiabeiras, Vitória - ES

E-mail: elaine.daros.baldam@gmail.com

RESUMO

A falta de urgência para a melhoria, a gestão desestruturada da qualidade de serviço e a desconexão com a criação de valor, são alguns dos fatores que dificultam a busca pelo setor público da melhoria contínua dos serviços prestados à população em geral. Entretanto, a Gestão de Processos de Negócio (BPM) no setor público tem sido usada como fator decisivo para o aumento da eficácia e eficiência e para a reestruturação das organizações ao longo de processos interfuncionais. Além disso, somado ao BPM, a Auditoria é o componente fundamental de um sistema regulatório cujo objetivo é mostrar desvios de padrões aceitáveis e violações de princípios de legalidade, eficiência, efetividade e administração da economia pública. Diante dessas e outras constatações e por meio de um questionário de estrutura do tipo *Survey*, o presente artigo visou identificar as principais características de auditoria e controle de execução de processos em instituições públicas brasileiras, destacando métodos e ferramentas e evidenciando particularidades aplicáveis às mesmas.

Palavras-chave: gestão pública, gerenciamento de processos e auditoria.

ABSTRACT

The lack of urgency for improvement, unstructured management of quality of service and disconnection with the creation of value are some of the factors that make it difficult for the public sector to seek continuous improvement of services provided to the general population. However, Business Process Management (BPM) in the public sector has been used as a decisive factor for increasing effectiveness and efficiency and for restructuring organizations throughout cross-functional processes. In addition, in addition to BPM, Audit is the fundamental component of a regulatory system whose objective is to show deviations from acceptable standards and violations of principles of legality, efficiency, effectiveness and administration of the public economy. In view of these and other findings and through a survey questionnaire, this article aimed to identify the main characteristics of the audit and control of the execution of processes in Brazilian public institutions, highlighting methods and tools and highlighting particularities applicable to them.

Keywords: public management, process management and auditing.

1 INTRODUÇÃO

Muitas organizações se deparam com dificuldades ao utilizar medidas inadequadas no processo de avaliação de desempenho. Tais dificuldades estão ainda mais evidentes no setor público, onde há menos pressão dos *Stakeholders* em comparação ao setor privado. Estas limitações estão associadas ao dilema de se dispor

de modelos que permitam estruturar completamente o comportamento individual e organizacional. Do mesmo modo, estabelecer metas quantitativas e medir o resultado em termos qualitativos com o intuito de avaliar pessoas tem evidenciado a necessidade de se identificar corretamente indicadores de controle.

Para tornar viável a estruturação desse modelo, a Gestão de Processos de Negócio ou Business Process Management (BPM) surge como uma ferramenta para identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar e controlar de forma automatizada ou não, processos de negócio para uma realização coerente, orientada à resultados e alinhados com os objetivos da organização (ABPMP, 2008).

Segundo Gullede Jr. e Sommer (2002), focando no setor público, o principal benefício da gestão de processos de negócios é o “aumento da eficácia e eficiência alcançado pela reestruturação da organização ao longo de processos interfuncionais”. Neste caso, ocorre uma interação entre os setores organizacionais e as tecnologias de informação. Processos alinhados à sistemas de informação ajudam a criar uma cultura que permite o gerenciamento de processos de negócios.

De forma a viabilizar o BPM como um elemento de gestão organizacional capaz de contribuir para o aumento do desempenho dos processos, e conseqüentemente, da organização, alguns *frameworks* já foram idealizados por estudiosos dessa área. Rosemann e Brunin (2005) definem um modelo baseado em seis fatores de maturidade que atingem diretamente o BPM. A grande parte dos modelos se limita a mostrar a visão completa da organização, onde não se percebe de imediato como está de fato a evolução do BPM dentro dela, o que no caso deste modelo fica facilitado. Já Richardson (2006) definiu que cinco são os fatores de sucesso para implantar o BPM: Definição de padrões, Priorização de Projetos de Processos, Garantia do Patrocínio junto a alta gestão, Definição de Papéis e Responsabilidades e Implantação do Escritório de Processos. Além destes, Michael Hammer (2007), apresenta uma abordagem relacionada aos Níveis de Maturidade no BPM para desenvolvimento de um modelo de auditoria de processos, o *Process and Enterprise Maturity Model* (PEMM). Este modelo será analisado mais a frente no tópico sobre Análise da Maturidade dos Processos.

O setor público vem apresentando uma preocupação em adotar a abordagem Foco no Cliente (Serviços Orientados ao Cidadão), seguindo princípios e práticas do setor privado. Esse sentimento visa melhorar a qualidade dos serviços públicos. No entanto, a diferença cultural nas empresas dos setores público e indústrias de serviços

privados dificulta a busca pela melhoria contínua da qualidade do serviço público. Alguns pontos se destacam para evidenciar essa diferença cultural, como (Mwita, 2000; Pyon, Lee e Park, 2009):

- A falta de urgência para a melhoria: Geralmente não há nenhum concorrente e o objetivo das organizações de serviço público não é um aumento de lucro. A maioria das organizações públicas não está disposta a adotar mudanças, sendo que existe ainda burocracia organizacional e falta de cultura de colaboração;

- Gestão desestruturada da qualidade de serviço: Na prática, os processos do setor público são na sua maioria geridos com base em experiências, em líderes especialistas em *insights*, ou em estratégias políticas. Estas atividades de gestão *ad hoc*, muitas vezes despertam antipatias nos empregados, fazendo com que recusem mudanças propostas;

- Desconexão com a criação de valor: Em empresas orientadas pela não qualidade, os funcionários geralmente estão limitados à expressão “eu apenas faço”, sendo suas atividades muitas vezes não relacionadas com os produtos/serviços disponibilizados. No âmbito das organizações de serviço público, este divórcio entre o valor da produção da organização e a contribuição do funcionário (que agrega valor) é ainda maior.

Diante de todas essas constatações, nós desenvolvemos um estudo das principais características de auditoria e controle de execução de processos em instituições públicas brasileiras. Para evidenciar estas principais características, nós utilizamos um questionário, que tinha por finalidade obter informações referentes à Gestão de Processos de Negócio, para estipular quais os métodos e ferramentas são apropriadas à auditoria e controle de execução dos processos dessas instituições, evidenciando particularidades aplicáveis às mesmas.

O artigo está disposto com a seguinte estrutura: A metodologia utilizada nesse artigo é então descrita passo a passo. Depois, a necessidade de aprofundar e conhecer melhor as características da gestão em instituições públicas é satisfeita. Em seguida, é feita uma abordagem teórica sobre o gerenciamento de processos de negócio e sobre a análise de maturidade dos mesmos. Mais adiante, há um enriquecimento didático sobre a auditoria de processos ressaltando pontos cruciais dessa avaliação. Finalmente, é realizada uma análise e discussão com base nas informações obtidas pelo questionário, e, conseqüente conclusão sobre as principais características de auditoria e controle de execução de processos em instituições públicas brasileiras.

2 METODOLOGIA

Para a realização desse trabalho em etapas consistentes e bem estruturadas, nós enxergamos a necessidade primária de um embasamento teórico sobre gestão pública, gestão de processos de negócio e auditoria de processos. Diante dessa constatação, nós aprofundamos o conhecimento e discutimos as características da gestão em instituições públicas, a abordagem teórica do gerenciamento de processos de negócio, ressaltando definições básicas para o entendimento comum, e a auditoria de processos, levantando pontos cruciais e de destaque para o estudo em questão.

Em segundo lugar, com base na literatura, nós utilizamos uma estrutura do tipo *Survey* com o objetivo de extrair informações relacionadas ao propósito do artigo, por meio de um questionário, de 20 instituições públicas brasileiras de interesse nacional e internacional para analisar o desenvolvimento da Gestão de Processos de Negócio nas mesmas. Para elaborar o questionário, nós fizemos o uso de uma escala Likert que possuía cinco níveis de concordância que iam do “Discordo totalmente” ao “Concordo totalmente”. Além da escala Likert, nós também elaboramos questões abertas (respostas livres para os entrevistados) e fechadas (alternativas pré-definidas).

Por fim, os questionários foram enviados para os gestores das instituições via e-mail, onde foi explicitada a intenção do questionário e como ele contribuiria para a realização de nosso estudo. Com o retorno das instituições, as repostas dos questionários foram analisadas e organizadas para estabelecer uma discussão coerente que nos levasse a conclusões pertinentes sobre principais características de auditoria e controle de execução de processos em instituições públicas brasileiras, destacando métodos e ferramentas e evidenciando particularidades aplicáveis às mesmas.

3 CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

As instituições do setor público tiveram implicações significativas com o crescimento do neoliberalismo em muitas partes do mundo, que se alimentou de preocupações sobre os preços do petróleo, da instabilidade econômica, e de outros fatores. Pressionado pelo desenvolvimento da concorrência e pela necessidade de adaptação ao mundo de negócios, a gestão de instituições públicas passou por reformas que visaram eliminar o desperdício, aumentar a eficiência e melhorar as formas hierárquicas de controle (Berg, Barry e Chandler, 2011).

Desde a década de 90, o setor público tem sido um objeto de uma reavaliação profunda em um número significativo de países (Barreta e Busco, 2011). A introdução

de novos programas, políticas e reformas, bem como a implementação resultante de práticas, processos e técnicas inovadoras têm sido muitas vezes remetidos ao termo Nova Gestão Pública (Hood, 1995). A Nova Gestão Pública baseia-se em reformas destinadas a melhorar a qualidade dos serviços públicos, a reduzir a despesa pública (aumentando a eficiência das operações governamentais), e a fazer a introdução de políticas mais eficazes (Barreta e Brusco, 2011). Os autores ainda complementam que a Nova Gestão Pública enfatiza a necessidade de modernizar o setor público, abandonando tradicionais estilos de gestão pública e burocracias profissionais e promovendo alguns conceitos como elementos centrais na gestão de instituições públicas, tais como responsabilidade, desempenho de rede, eficiência e eficácia.

Algumas semelhanças e diferenças entre os setores público e privado têm frequentemente sido debatidas nas literaturas sobre administração pública, política e economia. A principal distinção convencional entre instituições públicas e privadas é quanto à sua propriedade, onde as empresas privadas pertencem a empresários ou acionistas, e os órgãos públicos são de propriedade coletiva dos membros das comunidades políticas (Boyne, 2002). Enquanto empresas de sucesso do setor privado usam suas capacidades para agregar valor de forma proativa em prol da própria empresa, as instituições do setor público são criadas para satisfazer as necessidades do governo e esperam cooperação dos seus servidores no desenvolvimento de políticas e na prestação de serviços (Matthews e Shulman, 2005).

Alinhado à gestão das instituições públicas e a cooperação de seus servidores, e definida por Perry e Wise (1990) como "predisposição de um indivíduo para responder a motivos fundamentados principalmente ou exclusivamente em instituições públicas e organizações", temos o conceito de Motivação do Serviço Público, ou *Public Service Motivation* (PSM), que se tornou bastante popular na administração pública e nas literaturas de gestão pública. Embora a maioria das pesquisas sobre PSM trate de questões como a prevalência relativa de PSM entre os empregados do setor público em comparação com o setor privado, ou até mesmo o impacto de PSM em vários resultados organizacionais, o PSM deverá servir também como um atrativo para as instituições do setor público entre as pessoas em início de carreira no mercado de trabalho. O principal objetivo da atual série de estudos sobre o tema foi o de compreender se os indivíduos com altos níveis de PSM demonstraram maior interesse em um emprego no setor público (Carpenter, Doverspike e Miguel, 2012).

Quando falamos de gestão de instituições públicas, um assunto relevante é, sem dúvida, a administração dos gastos dessas instituições. Uma característica comum na literatura existente relacionada com os gastos públicos é a concentração das pesquisas no tamanho e/ou na composição do gasto público sem explicar a eficiência da despesa pública. Ou seja, a literatura existente ignorou a possibilidade de excesso de gastos pelo setor público por causa da má administração de seus recursos (Hwang e Akdede, 2011). Além disso, as instituições do setor público precisam ser eficientes e eficazes quanto à despesa pública, uma vez que as mesmas têm a árdua tarefa de estabelecer como o orçamento, sempre limitado, será utilizado (Llewellyn e Tappin, 2003).

A medição de desempenho é fundamental para o controle e acompanhamento dos resultados das instituições, e deve servir para enriquecer a disponibilidade de informações e agregar valor para os *Stakeholders*. Como o setor público é multidimensional e dispendioso para medir, os *Stakeholders* têm muitas vezes dificuldade em obter e processar informações sobre seus serviços. Transmitir informações sobre o desempenho do setor público tem o potencial de melhorar as habilidades de monitoramento dos *Stakeholders* e o grau em que os mesmos podem utilizar o seu monitoramento para efetuar mudança, já que o serviço público existe para atender as necessidades das partes interessadas. Além do mais, vale destacar que esse comportamento pode melhorar o desempenho dos prestadores de serviços (Figlio e Kenny, 2009).

A Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) é uma importante ferramenta de apoio à gestão, seja ela pública ou não. Quanto à gestão pública na literatura, as pesquisas mostram que os autores têm priorizado o estudo dos efeitos da TIC como um atalho para aumentar a eficiência do setor público e melhorar as capacidades internas de administração e gestão, minimizando os impactos mais amplos que as políticas de governo eletrônico podem ter sobre a organização do setor público e os serviços que ele oferece (Cordella e Iannacci, 2010). Na administração pública, Danziger e Andersen (2002) afirmam, com base em uma análise substancial das publicações líderes em sistemas de informação e campos da administração pública, que as áreas de eficiência e produtividade do desempenho do governo são as mais afetadas positivamente pelo uso da TIC.

4 GERENCIAMENTO DOS PROCESSOS DO NEGÓCIO

Antes de tratar do BPM, é preciso entender que um processo é um conjunto ou sequência de atividades que resulta no cumprimento de uma tarefa ou realização de um objetivo, sendo que processo de negócio consiste em atividades ordenadas que correspondem às operações do negócio com foco em atingir um objetivo (Buchanan e Mcmenemy, 2012; Dubani, Seeling e Soh, 2010). Em complemento a essa afirmação, pode-se caracterizar o processo de negócio como um conjunto de atividades relacionados diretamente à tarefas que devem ser executadas para entregar valor ao consumidor ou atingir outras metas estratégicas (Trkman, 2010). Sem dúvida, os processos são atividades chaves dentro de uma empresa no que tange a entrega de valor ao cliente (Buchanan, Gibb e Shah, 2006).

A Gestão de Processos de Negócio baseia-se em uma abordagem sistemática e estruturada para análise, melhoria, controle e gerenciamento de processos com foco na melhoria da qualidade dos produtos e serviços (Pyon, Woo e Park 2011). O BPM é também considerado uma área de conhecimento que engloba métodos, técnicas e ferramentas para projetar, ordenar, controlar e analisar processos de negócios (Tiwari, Turner e Vergidis, 2008). Integrando-se os conceitos supracitados, entende-se o BPM como uma filosofia de gerenciamento que busca criar valor, para os consumidores, a partir dos processos de negócio (Smart, Maddern e Maull, 2009).

Além disso, é necessário que a organização entenda os seus processos para que depois possa gerenciá-los (Dubani, Seeling e Soh, 2010). Isso mostra a importância da consciência no gerenciamento de processos como um fator importante para se atingirem melhores resultados, além de facilitar a disseminação da cultura de orientação por processo dentro da empresa (Smart, Maddern e Maull, 2009). Esse é um fator chave para o sucesso de implementação de BPM e da melhoria contínua dessa filosofia dentro da organização (Skrinjar e Trkman, 2012). Entretanto, é importante ressaltar que, geralmente, o gerenciamento de processos é realizado de forma inconsciente, ou seja, sem embasamento teórico e estruturação sistemática (Smart, Maddern e Maull, 2009).

5 ANÁLISE DA MATURIDADE DOS PROCESSOS

As organizações precisam garantir que seus processos de negócios tornem-se mais maduros. Em outras palavras, que eles sejam capazes de fornecer um melhor desempenho ao longo do tempo. Para que isso aconteça, devem-se desenvolver dois tipos de características: facilitadores do processo, focados em processos individuais, e

as capacidades da empresa, que se aplicam às organizações como um todo. Afirmando isso, Michael Hammer (2007) desenvolveu o Modelo de Maturidade de Processos e Empresas ou *Process and Enterprise Maturity Model* (PEMM), para propiciar a essas organizações o sucesso na auditoria de seus processos. Segundo ele, há cinco capacitadores de processos:

- Design: A amplitude da especificação de como o processo está a ser executado;
- Executores: As pessoas que executam o processo, em especial em termos de suas habilidades e conhecimentos;
- Proprietário: Um alto executivo que assume a responsabilidade pelo processo e seus resultados;
- Infraestrutura: Informação e sistemas de gestão que suportam o processo;
- Métricas: As medidas a empresa utiliza para controlar o processo de desempenho.

E ainda, quatro capacidades da empresa:

- Liderança: Os altos executivos que apoiam a criação de processos;
- Cultura: Os valores de Foco no Cliente, Trabalho em Equipe, Responsabilidade Pessoal e uma Vontade de Mudança;
- Especialização: Competências e metodologias em redesenho de processos;
- Governança: Mecanismos de gestão de projetos complexos e iniciativas de mudança.

Com isso, as empresas podem utilizar as suas avaliações dos capacitadores e capacidades, em paralelo, para planejar e avaliar o andamento do processo baseado em transformações.

5 AUDITORIA

Auditoria é um processo que estima o grau ou nível com o qual as atividades ou procedimentos de uma corporação correspondem a certos critérios estabelecidos, como por exemplo, regras corporativas, políticas corporativas e princípios gerais estabelecidos por órgãos regulamentadores e autoridades responsáveis (Chou, Du e Lai, 2007). Ela é o componente fundamental de um sistema regulatório cujo objetivo é

mostrar desvios de padrões aceitáveis e violações de princípios de legalidade, eficiência, efetividade e administração da economia pública (Lima e Magrini, 2010). No Brasil, o órgão máximo responsável por conduzir auditorias externas da administração pública é o Tribunal de Contas da União (TCU), que é responsável não somente por auditorias de contabilidade, orçamentos e aspectos financeiros, mas também de procedimentos operacionais e impactos em propriedades públicas (Lima e Magrini, 2010).

Birkmire, Lay e McMahon (2007), afirmam que auditorias eficientes visam não somente a garantia do cumprimento das regulamentações estabelecidas, mas também identificam áreas com potencial de melhoria. Segundo eles, o processo de auditoria envolve três etapas principais:

- Planejamento: O calendário de auditoria é estabelecido, equipes de auditoria são organizadas, protocolo de auditoria é fornecido etc.;
- Desempenho: É realizada uma reunião de abertura com os *Stakeholders* chaves da organização no primeiro dia de auditoria, os colaboradores são entrevistados, a documentação é checada, ocorre uma checagem de campo e acontece uma reunião de encerramento com *Stakeholders* chaves no último dia de auditoria;
- Controle: Nesta etapa é realizada uma checagem factual, o relatório é finalizado, devendo a instituição auditada resolver os problemas detectados pela auditoria.

É importante ressaltar que o foco principal da auditoria não é revisar cada detalhe de um processo, mas sim avaliar amostras significativas do mesmo para estabelecer sua efetividade no que tange ao cumprimento das normas estabelecidas (Birkmire, Lay e McMahon, 2007). Os auditores devem focar nas evidências de auditoria para comprovar a veracidade e a relevância daquele dado ou informação de um determinado processo ou atividade (Chou, Du e Lai, 2007). Além disso, estudos de Lowensohn *et al.*(2007) mostram uma correlação positiva entre a percepção de qualidade da auditoria prestada e o grau de especialização da firma auditora naquele segmento de mercado. Ou seja, é importante, para uma auditoria de qualidade, que o responsável por executar a auditoria seja pleno conhecedor do segmento de mercado da empresa a ser auditada (Lowensohn *et al.*,2007). O mesmo autor cita ainda que não há

correlação entre o custo e qualidade da auditoria, logo, não necessariamente uma auditoria de boa qualidade será mais onerosa do que uma auditoria de má qualidade.

Zacchea (1995) afirma que o ambiente profissional do auditor está mudando e continuará a mudar cada vez mais quando as entidades auditadas adquirirem o uso avançado e altamente sofisticado de técnicas de tomada de decisão. Auditores, portanto, devem compreender e desenvolver a capacidade de escolher e usar ferramentas - como modelagem e simulação - para que o desempenho da gestão possa ser efetivamente avaliado. Da mesma forma, a seleção de uma ferramenta correta de auditoria é tão importante quanto saber como testar e verificar a adequação das entidades auditadas ao executar suas responsabilidades. Como novos e avançados modelos são usados pela administração para planejar, organizar, executar, controlar e decidir, os auditores devem aprender a:

- a) Testar a pertinência, adequação e eficácia dessas ferramentas;
- b) Avaliar as decisões de gestão, planos e políticas mudanças facilitada por estes métodos;
- c) Empregar essas técnicas para os sistemas de auditoria em curso e atividades;
- d) Uso dessas ferramentas para testar as recomendações que fluxo, em última análise do trabalho de auditoria.

Além do modelo tradicional de auditoria, tem sido estudados e discutidos modelos mais automatizados que visam fornecer um controle maior e em tempo real dos procedimentos e processos de uma organização. Segundo Chan e Vasarhelyi (2011), a auditoria do modelo tradicional é realizada em períodos muito longos, isso faz com que erros de documentação, omissões, fraudes ou qualquer tipo de procedimento realizado fora dos padrões estabelecidos continue sendo executado por um longo período de tempo até ser detectado pela auditoria. Dessa forma, um modelo de auditoria contínuo, ou de maior frequência, detecta o erro praticamente no momento de ocorrência e evita que ele continue sendo executado por um longo período de tempo (Chan e Vasarhelyi, 2011). Uma comparação mais detalhada entre os modelos pode ser verificada na tabela 1.

Tabela 1. Auditoria Tradicional x Contínua (adaptado de Chan e Vasarhelyi, 2011)

AUDITORIA TRADICIONAL	AUDITORIA CONTÍNUA
1. Frequência: <ul style="list-style-type: none"> • Periódica. 	1. Frequência: <ul style="list-style-type: none"> • Contínua e mais frequente.
2. Abordagem: <ul style="list-style-type: none"> • Reativa. 	2. Abordagem: <ul style="list-style-type: none"> • Proativa.
3. Procedimentos: <ul style="list-style-type: none"> • Manuais. 	3. Procedimentos: <ul style="list-style-type: none"> • Automatizados.
4. Trabalho e função dos auditores: <ul style="list-style-type: none"> • Maior parte da operação realizada está centrada no trabalho e procedimentos de auditoria intensivos; • Auditores internos e externos têm papéis independentes. 	4. Trabalho e função dos auditores: <ul style="list-style-type: none"> • Maior parte do trabalho desempenhado está centrado em tratar exceções e procedimentos de auditoria que requerem julgamento humano; • Auditores externos são certificadores do sistema de auditoria contínua.
5. Natureza, tempo e abrangência: <ul style="list-style-type: none"> • Revisão analítica dos procedimentos e testes de detalhamento profundo (natureza); • Testes de controle e testes detalhados ocorrem de maneira independente (tempo); • Testes por amostragem (abrangência). 	5. Natureza, tempo e abrangência: <ul style="list-style-type: none"> • Teste consiste de controle por monitoramento contínuo e garantia contínua dos dados (natureza); • Controle por monitoramento e testes detalhados ocorrem simultaneamente (tempo); • Toda população é considerada no teste (abrangência).
6. Teste <ul style="list-style-type: none"> • Humanos realizam os testes. 	6. Teste <ul style="list-style-type: none"> • Modelagem de dados e análise dos dados são usados para monitoramento e testes.
7. Relatório <ul style="list-style-type: none"> • Periódico. 	7. Relatório <ul style="list-style-type: none"> • Contínuo e mais frequente.

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO

Para começo de análise, gostaríamos de destacar que 6 instituições públicas responderam o questionário. Consideramos um bom resultado, pois obtivemos resposta de 30% da amostra, onde almejamos apenas instituições que são mais propensas à utilização da Gestão de Processos de Negócio, e cujo controle e execução de seus processos são de grande interesse para o povo brasileiro e mundial. Além do mais, é visível, na literatura existente, o baixo índice de retorno de questionários eletrônicos no

contexto da pesquisa científica. Por outro lado, as instituições que deram retorno abrangem uma gama diversificada de atividades, das quais podemos destacar:

- Controle de operações de comércio exterior e execução de operações de câmbio em nome de empresas públicas;
- Atuação em toda a cadeia da inovação, com foco em ações estratégicas, estruturantes e de impacto para o desenvolvimento sustentável do Brasil;
- Assistência ao governador de um Estado brasileiro no desempenho de suas atribuições nos assuntos relacionados à coordenação institucional e administrativa;
- Provimento e administração de recursos financeiros para viabilizar políticas públicas de um Estado e controle da aplicação de seus recursos públicos;
- Modernização e agilidade de serviços em Tecnologia da Informação e Comunicações a setores estratégicos da Administração Pública brasileira;
- Julgamento de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

As perguntas iniciais do questionário com alternativas pré-definidas (sim ou não) tinham o intuito de verificar se a organização possuía políticas de Gestão da Qualidade Total e uma estrutura formal de Gestão por Projetos, e se utilizava metodologia Six Sigma para eliminação de erros e falhas. Apenas uma instituição afirmou utilizar a Gestão da Qualidade Total e a metodologia Six Sigma em seu ambiente de trabalho, diferentemente da Gestão por Projetos, que se fez presente em cinco instituições, onde somente a instituição que atua com base na cadeia da inovação respondeu negativamente.

Em um segundo momento do questionário, os entrevistados respondiam as perguntas escolhendo uma dentre 5 opções (estrutura de escala Likert): discordo totalmente, discordo parcialmente, indiferente, concordo parcialmente e concordo totalmente. Tais perguntas tinham o intuito de verificar, principalmente, a gestão, o controle, o treinamento, a execução, a avaliação, a documentação e a melhoria contínua dos processos de negócios das instituições.

Em primeiro lugar, cinco instituições (83,3%) afirmaram possuir atividades administrativas feitas prioritariamente por sistemas integrados de gestão, sendo que três

(50%) concordavam totalmente que seus processos internos são adequadamente controlados. Já em relação ao treinamento, quatro instituições (66,7%) afirmaram levar em consideração o atendimento aos objetivos propostos (como instituições públicas) para avaliar o desempenho dos treinamentos, sendo que três instituições (50%) concordaram parcialmente que o treinamento é fornecido por intermédio das necessidades de competências identificadas.

Em seguida, três instituições (50%) discordaram parcialmente que as comunicações internas são eficazes e pontuais, sendo que duas outras (33,3%) concordaram parcialmente que as comunicações internas dos processos de negócio são efetuadas com eficácia e precisão. A falha na comunicação interna apresentada por três (50%) das empresas entrevistadas coincide com o índice de empresas que pecam na identificação das necessidades de competências dos funcionários e na assiduidade dos treinamentos, o que nos mostra a interdependência dessas duas práticas.

Todavia, o âmbito de documentação e registro se mostrou presente em cinco instituições (83,3%), que afirmaram de alguma maneira possuir processos modelados (em mapas de processos, procedimentos operacionais padrão - POP - ou outro tipo de documentação de processos), sendo ainda que três instituições (50%) ressaltaram ter a clara evidência da melhoria contínua promovida pelo sistema de gestão por processos. Tais números evidenciam que as instituições públicas andam buscando o mapeamento de seus processos, o que racionaliza tempo e recursos públicos.

Na área de avaliação, três instituições (50%) discordam parcialmente que exista claramente uma estrutura identificando os objetivos e as responsabilidades delegadas à auditoria, sendo que as outras três concordam de alguma forma. Ainda, para três instituições estudadas (50%), os recursos, os procedimentos do programa de auditoria, assim como os critérios mínimos para a seleção da equipe para o programa de auditoria são formalmente estipulados. Diferentemente ocorre com o mapeamento (modelagem) das atividades de cada pessoa envolvida no programa de auditoria, onde a maioria das instituições (66,7%) discordou de alguma forma que essa etapa da auditoria ocorra solidamente. Do mesmo modo, cinco instituições (83,3%) não adotam a boa prática de manutenção dos registros relevantes do processo de auditoria, responsável por facilitar a recuperação dos mesmos.

Único tópico em que todas as seis instituições concordaram de alguma forma foi a conformidade com a legislação mantida pelos registros que elas dispõem (três concordaram parcialmente e três totalmente). Por fim, três instituições (50%) discordam

parcialmente que exista algum programa de avaliação de competência dos auditores, algum método de monitoramento ou norma de análise do processo de auditoria, ou algum levantamento que identifique as necessidades de ações corretivas e preventivas no processo de auditoria, sendo que pelo menos uma instituição (16,7%) achou indiferente possuir esse tipo de programa, método ou levantamento.

Quanto às questões abertas, de livre resposta para os entrevistados, as instituições foram questionadas quanto aos métodos e ferramentas utilizados para realização da auditoria de seus processos. A maioria dos gestores das instituições não soube responder tais indagações, sendo que uma instituição declarou a Análise Documental para apuração da conformidade com a legislação vigente como um método de auditoria, e outra afirmou utilizar reuniões e registro de melhorias como ferramentas de suporte à esta avaliação.

7 CONCLUSÃO

Em suma, foi possível ver que aos poucos a Nova Gestão Pública vai se fazendo presente nas instituições públicas brasileiras, uma vez que as mesmas estão buscando modernizar o setor público por meio de atividades administrativas feitas prioritariamente por sistemas integrados de gestão, que promovem o controle adequado de seus processos internos, e ressaltam a eficiência e a eficácia como elementos centrais de gestão.

De fato, as instituições do setor público são criadas para satisfazer as necessidades do governo, e por isso dependem da cooperação dos seus servidores, que quando fundamentadas no conceito de PSM, geram resultados organizacionais por meio do desenvolvimento de políticas e da prestação de serviços de qualidade. Alinhado a isso, devemos destacar que treinamentos avaliados de acordo com o atendimento aos objetivos propostos pelas instituições públicas, são fatores benéficos para a motivação do servidor público. Por outro lado, a falha na comunicação interna, a falha na identificação das necessidades de competências dos funcionários e a falta de assiduidade de treinamentos apresentadas por 50% das empresas entrevistadas evidenciam um ponto a ser melhorado pelas instituições públicas brasileiras.

É evidente que a TIC tem auxiliado a transmissão de informações sobre o desempenho das instituições públicas, uma vez que vem melhorando as capacidades internas de administração e gestão, e vem facilitando o aprimoramento do monitoramento dos *Stakeholders*, principais agentes de mudança do setor público. Lado

a lado com a TIC no setor público, o BPM engloba métodos, técnicas e ferramentas para controlar e analisar processos de negócios, criando assim, valor para os Stakeholders. Com os questionários, vimos que as instituições públicas brasileiras ressaltaram ter a clara evidência da melhoria contínua promovida pelo sistema de gestão por processos. Os números ainda evidenciam a busca das instituições públicas brasileiras pelo mapeamento de seus processos, atividade responsável por racionalização de tempo e de recursos públicos.

Por sua vez, o PEMM, pode ser considerado uma importante ferramenta para instituições públicas brasileiras, pois visa propiciar a essas organizações o sucesso na auditoria de seus processos. Uma vez que a auditoria possui etapas de Planejamento, Desempenho e Controle, onde várias atividades como formação de equipe de auditoria, entrevistas e checagem de documentação e validação de não conformidades são desempenhadas, as instituições públicas podem utilizar as suas avaliações dos capacitadores e capacidades baseadas no PEMM, em paralelo, para planejar e avaliar o andamento de seus processos de negócio. Em consenso, a utilização de um modelo de auditoria contínuo, ou de maior frequência, é capaz de detectar o erro praticamente no momento de ocorrência, evitando que ele continue sendo executado por um longo período de tempo ao ser tratado na causa raiz.

Em síntese, o retorno das instituições recebido por meio do questionário respondido, demonstrou que a modelagem das atividades de cada pessoa envolvida no programa de auditoria não é um processo comum nas instituições públicas, sendo que a maioria das instituições relata que esta etapa da auditoria não ocorre de maneira eficaz. Do mesmo modo, houve um consenso de que as instituições públicas brasileiras praticam a manutenção dos registros relevantes do processo de auditoria, o que pode prejudicar a consolidação das lições aprendidas. Entretanto, a conformidade com a legislação mantida por registros documentados mostrou-se ser um aspecto positivo difundido no setor público brasileiro, sendo que essa boa prática deve ser seguida por todos os tipos de instituições.

Assim como a Gestão da Qualidade Total e a metodologia Six Sigma, alguns métodos e ferramentas utilizados para realização da auditoria de processos de negócio são desconhecidos por parte dos gestores das instituições públicas brasileiras, seja por não conhecerem teoricamente esses itens ou por não saberem da possível aplicação dos mesmos nas instituições.

Por fim, gostaríamos de enfatizar a oportunidade de aprimoramento de nosso estudo ao se utilizar a mesma linha de raciocínio descrita por nós nesse artigo, alinhada à amostras mais gerais e abrangentes de instituições públicas, para que assim, as principais características de auditoria e controle de execução de processos em instituições públicas do Brasil ou de outros países possam ser consistentemente generalizadas.

REFERÊNCIAS

Barreta, A. e Busco, C. (2011). “Technologies of government in public sector’s networks: In search of cooperation through management control innovations”, *Management Accounting Research*, 22, pp. 211-219.

Berg, E., Barry, J. e Chandler, J. (2011). “Changing Leadership and Gender in Public Sector Organizations”, *British Journal of Management*.

Birkmire, J. C., Lay, J. R. e McMahon, M. C. (2007). “Keys to effective third-party process safety audits”, *Journal of Hazardous Materials*, 142, pp. 574-581.

Boyne, G. A. (2002). “Public and private management: what’s the difference?”. *Journal of Management Studies*, 39, pp. 97-122.

Buchanan, S., Gibb, F. e Shah, S. (2006). “An integrated approach to process and service management”, *International Journal of Information Management*, 26, pp. 44-58.

Buchanan, S. e Mcmenemy, D. (2012). “Digital service analysis and design: The role of process modeling”, *International Journal of Information Management*, 32, pp. 251-256.

Carpenter, J., Doverspike, D. e Miguel, R. F. (2012). “Public service motivation as a predictor of attraction to the public sector”, *Journal of Vocational Behavior*, 80, pp. 509-523.

Chan, D.Y. e Vasarhelyi, M.A. (2011). “Innovation and practice of continuous auditing”, *International Journal of Accounting Information Systems*, 12, pp. 152-160.

Chou, L. C., Du, T. e Lai, V.S. (2007). “Continuous auditing with a multi-agent system”, *Decision Support Systems*, 42, pp. 2274–2292.

Cordella, A.; Iannacci, F. (2010). “Information systems in the public sector: the e-Government enactment framework”, *Journal of Strategic Information Systems*, 19, pp. 52-66.

Denziger, J. N. e Andersen, K. V. (2002). “The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the ‘golden age’ of transformation”, *International Journal of Public Administration*, 25, pp. 591-627.

Dubani, Z., Seeling, C. e Soh, B. (2010). “A Novel Design Framework for Business Process Modelling in Automotive Industry”, *IEE Transactions on Engineering Management*.

Figlio, D. N. e Kenny, L. W. (2009). “Public sector performance measurement and stakeholder support”, *Journal of Public Economics*, 93, pp. 1069-1077.

Hammer, M. (2007). “The Process Audit”, *Harvard Business Review*, pp. 111-121.

Hood, C. (1995). “The “new public management” in the 1980s: variations on a theme”, *Accounting Organizations and Society*, 20, pp. 93-109.

Hwang, J. e Akdede, S. H. (2011). “The influence of governance on public sector efficiency: A cross-country analysis”, *The Social Science Journal*, 48, pp. 735-738.

Lima, L.H. e Magrini, A. (2010). “The Brazilian Audit Tribunal's role in improving the federal environmental licensing process”, *Environmental Impact Assessment Review*, 30, pp. 108-115.

Llewellyn S. e Tappin E. (2003). “Strategy in the Public Sector: management in the wilderness”, *Journal of Management Studies*, 40, pp. 955-982.

Lowensohn, S., Johnson, L.E., Elder, R.J. e Davies, S.P. (2007). “Auditor specialization, perceived audit quality, and audit fees in the local government audit market”, *Journal of Accounting and Public Policy*, 26, pp. 705-732.

Matthews, J. e Shulman, A. D. (2005). “Competitive advantage in public-sector organizations: explaining the public good/sustainable competitive advantage paradox”, *Journal of Business Research*, 58, pp. 232-240.

Mwita, J. I. (2000). “Performance management model: A system-based approach to public service quality”, *International Journal of Public Sector Management*, 13, pp. 19-37.

Perry, J. L. e Wise, L. R. (1990). “The motivational bases of public service”, *Public Administration Review*, 50, pp. 367-373.

Pyon, C. U.; Lee, M. J.; Park, S. C. (2009). “Decision support system for service quality management using customer knowledge in public service organization”, *Expert Systems with Applications*, 36, pp. 8227-8238.

Pyon, C.U., Woo, J.Y. e Park, S.C. (2011). “Service improvement by business process management using customer complaints in financial service industry”, *Expert Systems with Applications*. 38, pp. 3267–3279.

Skrinjar, R. e Trkman, P. (2012). “Increasing process orientation with business process management: Critical practices”, *International Journal of Information Management*.

Smart, P. A., Maddern, H. e Maull, R. S. (2009). “Understanding Business Process Management: Implications for Theory and Practice”, *British Journal of Management*, 20, pp. 491-507.

Tiwari, A., Turner, C.J. e Vergidis, K. (2008). “Business process perspectives: Theoretical developments vs. real-world practice”, *International Journal on Production Economics*, 114, pp. 91-104.

Trkman, P. (2010). “The critical success factors of business process management”, *International Journal of Information Management*, 30, pp.

