

ROGERIO DA SILVA FERNANDES

**ANÁLISE DO PROCESSO DE AUDITORIA: ESTUDO DE CASO DA AUDITORIA  
INTERNA DO INMETRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Sistema de Gestão pela Qualidade Total da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Sistemas de Gestão. Área de Concentração: Sistema de Gestão pela Qualidade Total.

Orientador:  
Prof. Osvaldo Luis Gonçalves Quelhas, D.Sc.

Niterói  
2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ROGERIO DA SILVA FERNANDES

**ANÁLISE DO PROCESSO DE AUDITORIA: ESTUDO DE CASO DA AUDITORIA  
INTERNA DO INMETRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Sistema de Gestão pela Qualidade Total da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Sistemas de Gestão. Área de Concentração: Sistema de Gestão pela Qualidade Total.

Aprovado em 3 de maio de 2007.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Osvaldo Luis Gonçalves Quelhas, D.Sc.  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Orlando Celso Longo, D.Sc.  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Marco Antônio Buseti de Paula, D.Sc.  
Pontifícia Universidade Católica/PR

Dedico este trabalho

Aos meus filhos que, de todas as formas, são os responsáveis por qualquer busca de crescimento, aprendizado e conhecimento que eu realize.

## AGRADECIMENTOS

A essa luz intensa que nos deu a vida, que resolvemos chamar de nosso Criador.

Aos meus familiares, por fazerem parte sempre presente da estrutura de minha vida.

Sem qualquer dúvida, ao Inmetro, que significa o alicerce do meu conhecimento e de minha formação profissional, por todo o investimento feito, hoje representado no curso de mestrado.

Ao chefe da Auditoria Interna do Inmetro, amigo pra valer e grande incentivador do meu crescimento como profissional, José Autran Teles Macieira.

Ao amigo José Amado Souza Vieira, que jamais deixaria de citar no término deste trabalho, em função de, muitas vezes, vibrar muito mais do que eu em minhas conquistas, "cara" pra lá de presente em minha vida.

Ao meu orientador, Professor Osvaldo Quelhas, por ter me apresentado a esse tema encantador, o diálogo, assim como pela sua compreensão e paciência na reta final desta dissertação.

A todos os amigos da Auditoria Interna, pelas constantes trocas profissionais e participações na vida pessoal.

Ao amigo João Roberto De Biase, por colocar a "mão na massa" neste trabalho e me cobrar sempre a sua consecução.

À querida amiga Maria de Lourdes Catarinozi, pelo compartilhamento de algumas angústias e pelo constante estímulo, em forma de cobrança, naturalmente.

À professora Claudia Pocho, por oferecer-me algumas de suas ocupadas horas de intenso trabalho na leitura desta dissertação, com valiosas dicas como retorno.

Ao amigo Flávio Salema, pelas sensatas opiniões após dedicadas leituras.

À querida amiga Helena de Cássia Rêgo, da biblioteca do Inmetro/RC, pelo grande apoio na busca de material bibliográfico para compor este trabalho, assim como à amiga Maria de Lourdes Cruz, da biblioteca do Inmetro/Xerém, pela atenção na disponibilização de muitos compêndios acadêmicos.

E a todos que, se não me ocorreram nestas citações, contribuíram igualmente para a realização deste trabalho, de muitas formas.

## RESUMO

Esta dissertação analisa a gestão de auditoria interna de instituição pública. Para permitir conclusões acerca da situação problema, foi realizada pesquisa bibliográfica e de campo. Observou-se que os atores responsáveis pelo funcionamento da instituição não se dispõem a abandonar os seus pressupostos, baseados em puras reações emocionais, em detrimento ao necessário contato profissional, e ainda, que se torna necessário ressaltar os propósitos e os valores da organização, estimulando a realização de aprendizagens individuais e grupais. Identificou-se uma ausência de aproveitamento de retornos dados pelos processos de auditoria e pelas candidaturas ao PQGF. Percebeu-se que o fator cultural apresenta-se como barreira a ser transposta nas organizações, em particular nas públicas que, pela própria falta de concorrência, reforçam os seus guetos, com ações corporativistas dos setores, faltando-lhes comunicação, interação, sinergia e, principalmente, a preocupação conjunta do alcance dos resultados e do cumprimento da missão institucional. Propõe-se dessa forma a utilização do "diálogo" como ferramenta de gestão para a melhoria contínua, na qual serão ressaltados os propósitos e os valores da organização e também reforçada a necessidade do aprendizado, que não ocorre justamente pela falta de disseminação do conhecimento dos indivíduos e dos grupos. Acredita-se que com essa prática será minimizada a idéia de excepcionalidade de conhecimentos e ações, e será privilegiada a realidade de pertencer a algo maior, ao todo, trabalhando-se para a consecução dos resultados desse todo.

**Palavras-chave:** Diálogo, Melhoria contínua, Aprendizado organizacional, Administração pública, Auditoria.

## ABSTRACT

This dissertation analyses the internal conduct of the public institutions. To admit conclusions about the problem, bibliographic and field researches were made. It was observed the actors responsible for the institution functioning are not ready to move over their conceptions, based on emotional reactions, preventing the necessary professional contact, and that, it is necessary to bounce the purposes and values of the organization, stimulating the individual or group accomplishments. It was noticed a lack of improvement of the return given by the audit processes and PQGF candidature. It was noticed that the cultural factor is a barrier to be transposed in the organizations, specifically those public ones that, due to the lack of competition, make your ghettos reinforced, with the corporative actions of the sectors, missing communication, interaction, synergy and mostly a worry about results and institutional mission accomplishment. It is proposed the use of the “dialogue” as a conduct tool to a continuous improvement, in which will be outstanding the purposes and the values of the organization and also reinforced the need of the apprenticeship, that don't occur rightly by the lack of the individual and group knowledge diffusion. It is believed that with this practice the idea about knowledge and actions exceptionality will be minimized and the perception about being part of something bigger (to the whole) will then be noticed, working to the attainment of the results of this whole.

**Key-words:** dialogue, continuous improvement, learning organization, public administration, audit.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Ciclo de 4-D da Investigação Apreciativa.....	29
FIGURA 2: Modelo de cultura organizacional .....	34
FIGURA 3: Modelo de Aprendizado Organizacional.....	36
FIGURA 4: Esquema do Modelo de Gestão do Prêmio Nacional da Qualidade .....	39
FIGURA 5: Esquema do Modelo de Gestão do Prêmio Nacional da Gestão Pública .....	46
FIGURA 6: Ciclo PDCA.....	48
FIGURA 7: Atividades desenvolvidas pela Auditoria Interna.....	61

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Os quatro componentes organizacionais .....	33
QUADRO 2: Fundamentos e critérios do Prêmio Nacional da Qualidade (2006).....	39
QUADRO 3: Fundamentos e critérios do Prêmio Nacional da Gestão Pública (2006).....	46
QUADRO 4: Principais características da auditoria interna .....	51
QUADRO 5: Principais produtos/serviços do Inmetro .....	56
QUADRO 6: Práticas relativas aos sistemas de controle da gestão .....	60
QUADRO 7: Reforço do aspecto formal do trabalho da Audin – cumprimento da legislação	66
QUADRO 8: Visão puramente legalista da Audin.....	67
QUADRO 9: Necessidade de ampliação do escopo de trabalho da Audin.....	68
QUADRO 10: Segregação dos auditores .....	69
QUADRO 11: A Auditoria Interna como promotora da disseminação do conhecimento .....	70

## LISTA DE ABREVIATURAS

AP	Administração Pública
AO	Aprendizado Organizacional
AUDIN	Auditoria Interna do Inmetro
CE	Critérios de Excelência
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CIPM	Comitê Internacional de Pesos e Medidas
CGU	Controladoria Geral da União
CONMETRO	Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DOU	Diário Oficial da União
DQUAL	Diretoria da Qualidade do Inmetro
IA	Investigação Apreciativa
IAF	<i>International Accreditation Forum</i> (Fórum Internacional de Acreditação)
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
IPEM	Instituto Estadual de Pesos e Medidas
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
FPNQ	Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MBNQA	<i>Malcom Baldrige National Quality Award</i> (Prêmio Nacional da Qualidade Malcom Baldrige – EUA)
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MF	Ministério da Fazenda
MICT	Ministério da Indústria, Ciência e Tecnologia
MIT	<i>Massachusetts of Technology Institute</i> (Instituto de Tecnologia de Massachusetts)
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NBCT	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica
PAAAI	Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDCA	<i>Plan</i> (Planejar), <i>Do</i> (Executar), <i>Check</i> (Checar), <i>Action</i> (Agir)

PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNQ	Prêmio Nacional da Qualidade
PQGF	Prêmio Nacional da Gestão Pública
PQRio	Prêmio Qualidade Rio
PQSP	Programa da Qualidade no Serviço Público (Gespública)
RA	Relatório de Avaliação
RAAAI	Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna
RBC	Revista Brasileira de Contabilidade
RBMLQI	Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade do Inmetro
RG	Relatório da Gestão
SFC	Secretaria Federal de Controle
SINMETRO	Sistema Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial
SIPLAN	Sistema de Planejamento e Execução Orçamentários
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	13
1.2 SITUAÇÃO-PROBLEMA .....	15
1.3 OBJETIVOS, RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA .....	16
<b>1.3.1 Objetivo geral</b> .....	16
<b>1.3.2 Objetivos específicos</b> .....	16
<b>1.3.3 Relevância do tema</b> .....	16
1.4 QUESTÃO DE PESQUISA .....	17
1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA .....	17
1.6 ESTRATÉGIA DE PESQUISA .....	17
<b>1.6.1 Justificativa da Pesquisa</b> .....	18
<b>1.6.2 Coleta e tratamento de dados</b> .....	19
1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	20
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA: O DIÁLOGO COMO FERRAMENTA DA ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL</b> .....	21
2.1 DIÁLOGO: DEFINIÇÕES E APLICAÇÕES .....	21
<b>2.1.1 A aplicação do “diálogo” nos sistemas de gestão</b> .....	26
<b>2.1.2 A aplicação do Diálogo Público: uma experiência do Tribunal de Contas da União – TCU</b> .....	26
2.2 INVESTIGAÇÃO APRECIATIVA .....	27
2.3 ARQUITETURA ORGANIZACIONAL .....	30
<b>2.3.1 Organização em rede</b> .....	31
<b>2.3.2 O aprendizado organizacional</b> .....	35
<b>2.3.3 Ausência de disseminação do conhecimento</b> .....	36
2.4 CRITÉRIOS DE EXCELÊNCIA DO PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE .....	38
2.5 GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	40
<b>2.5.1 Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional</b> .....	41
<b>2.5.2 O princípio da eficiência</b> .....	42
2.5.2.1 Conceito de eficiência .....	43
<b>2.5.3 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado</b> .....	44
2.6 PRÊMIO NACIONAL DA GESTÃO PÚBLICA .....	45
2.7 MELHORIA CONTÍNUA .....	48
2.8 AUDITORIA .....	49
2.9 SUMÁRIO CONCLUSIVO .....	51

<b>3 ESTUDO DE CASO: O DIÁLOGO COMO FERRAMENTA DE SUSTENTAÇÃO DA MELHORIA CONTÍNUA DO PROCESSO DE AUDITORIA INTERNA EM UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA</b> .....	55
3.1 HISTÓRICO DA INSTITUIÇÃO ESTUDADA .....	55
<b>3.1.1 Produtos e serviços</b> .....	56
3.2 O PROBLEMA ESTUDADO: O DIÁLOGO COMO FERRAMENTA PARA A MELHORIA CONTÍNUA DA GESTÃO DO PROCESSO DE AUDITORIA INTERNA....	57
3.3 O DIÁLOGO NO INMETRO .....	58
<b>3.3.1 Auditoria</b> .....	59
<b>3.3.2 A prática de Auditoria Interna no Inmetro</b> .....	59
3.3.2.1 Desenvolvimento dos trabalhos.....	60
<b>3.3.3 O diálogo como recurso para melhoria das práticas da Auditoria Interna</b> .....	62
3.3.3.1 O trabalho de entrevistas para o Direcionamento Estratégico da Audin.....	64
<b>3.3.4 Análise dos resultados das pesquisas realizadas</b> .....	65
3.3.4.1 Resquícios de características do auditor como o detentor de um certo poder.....	65
3.3.4.2 A integração em rede.....	70
<b>3.3.5 Sistematização da solução</b> .....	71
<b>3.3.6 Proposta de metodologia para o estabelecimento de práticas de diálogo</b> .....	73
<b>4 CONCLUSÃO E SUGESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS</b> .....	77
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	80
<b>ANEXO A</b> .....	84
<b>ANEXO B</b> .....	86

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Percebe-se que a rapidez das mudanças impostas pela economia mundial tem afetado os estados nacionais e, no caso do Brasil, a todas as esferas de governo. Os esforços de modernização geram produtos inovadores em alguns setores da gestão pública, mas as dificuldades se fazem presentes em todas as estruturas de governo.

Segundo Osborne (1998), transformar burocracias públicas em governos empreendedores, produtivos e eficientes, tem uma relação estreita com um recente fenômeno mundial: o ceticismo do cidadão sobre a capacidade do Estado em administrar a sociedade e satisfazer suas crescentes e complexas necessidades sociais. Em todas as partes do mundo verifica-se essa crise de governabilidade, um contexto de deterioração e descrédito geral na administração pública.

Reinventar o Governo, Reforma do Setor Público, Nova Gestão Pública, os termos são vários, mas o fato é que, hoje, está em curso no mundo inteiro um processo de profunda reestruturação do setor público, em função de fatores como: a globalização financeira, a integração de mercados, privatizações e terceirizações, os novos valores culturais, a insatisfação dos cidadãos, a revolução tecnológica da informática e das comunicações, a ascensão de uma sociedade civil organizada, tornando muito mais difícil a ação de governo, inserindo-se ainda as rápidas mudanças das demandas sociais, apresentando suas novas necessidades, em grande parte ocasionada pela fragmentação da sociedade em centenas de grupos de interesses (OSBORNE, 1998, p. 13).

As mudanças estão envolvendo a todos, principalmente pela interconectividade proporcionada pela existência de redes, o que inclui a *Internet*. Por isso, a burocracia que insiste em manter-se enraizada nas pessoas, e até mesmo nos sistemas, começa a ceder ao impacto das mudanças: processos tradicionais de trabalho cedem lugar a novos processos, que utilizam amplamente recursos da tecnologia da informação e a comunicação; a baixa qualidade de serviços confronta-se com as expectativas de serviços de alta qualidade.

O setor privado elevou o nível das expectativas e ofereceu novos padrões de funcionamento. Hoje, os governos estão olhando o que podem aproveitar destas experiências, como podem mudar e operar com mais eficiência, procurando otimizar as suas ações, produzindo mais a menor custo, focados em alcançar resultados.

Lentamente, começam a surgir novos tipos de instituições públicas, mais descentralizadas, criativas, eficazes, interativas, flexíveis, inovadores e capazes de aprender novas formas de ação, quando as condições mudam. A essência do novo modelo de governo empreendedor é, justamente, conseguir implementar mudanças com eficiência, eficácia e efetividade.

Mas com isso reafirma-se a necessidade de redesenho de valores, normas, atitudes, em face da dificuldade de quebrar os paradigmas existentes, mexer-se em formas consolidadas de pensamento, principalmente considerando-se toda a influência patrimonialista portuguesa, na qual o Estado afirma-se como concentrador, nem trabalhando e nem evoluindo o conceito de cidadania.

O paradigma do segundo modelo é o que ficou conhecido no Brasil por intermédio de Osborne e Gaebler (1998), no qual é apresentado o chamado "Governo Empreendedor". Por esse paradigma esse governo seria o que se pauta pela inovação, pelo risco, pelo trabalho em equipe, pela orientação pelo cliente, pela queda de hierarquia e por programas de qualidade.

E é aí que entram as dificuldades criadas pela cultura organizacional, que no serviço público é evidenciada pela chamada criação de guetos, da criação de ações corporativistas entre setores, reforçando principalmente a barreira imposta à comunicação, colaborando para a falta de sinergia, uma completa miopia quanto à missão da instituição, impedindo de haver uma percepção do todo, prevalecendo interesses específicos, de determinados grupos ou setores, faltando interação, comunicação, troca, diálogo.

E nessa última palavra, diálogo, é que repousa a pretensão de tê-la como importante ferramenta para a promoção da melhoria contínua das atividades de instituições públicas.

Durante as últimas décadas, rádios, televisores, satélites, dentre outros instrumentos que identificam a modernização da tecnologia, teceram o que se chama de uma grande rede de comunicações, aproximando todas as partes do planeta e promovendo um contato quase que imediato entre cada uma (BOHM, 2005).

E Bohm (2005) afirma que mesmo assim, com todo esse sistema mundial de ligações, o sentimento é de que o processo de comunicação é decadente. Os sistemas políticos e econômicos e as diferenças culturais normalmente são os responsáveis por essas divergências, mundialmente e regionalmente.

Assim, torna-se evidente o chamado "problema da comunicação", bem como um sentimento crescente de preocupação em solucioná-lo. Entretanto, mesmo que a preocupação seja crescente, observa-se que grupos que se empenham para solucionar a questão são, na realidade, incapazes de se "comunicar", pois não conseguem ouvir uns aos outros, e em vez

de entendimento, evidencia-se o desentendimento, por intermédio de frustrações e desconfianças.

Mas como um dos significados de “comunicar” é “fazer alguma coisa juntos” (Bohm, 2005, p. 29), levar informações ou conhecimentos de uma pessoa para outra, ainda que de maneira tão exata quanto possível, torna-se necessário fazer alguma coisa conjuntamente, construir significados, em prol de qualquer processo de comunicação, principalmente quando o retorno beneficiará um segmento, uma coletividade.

Cada um deve estar interessado em primeiro lugar na verdade e na coerência, de modo a que possam deixar de lado suas idéias e intenções antigas, e tornarem-se prontos para entrar em algo diferente quando necessário. Se, contudo, duas pessoas querem discutir suas idéias ou pontos de vista como se fossem simples fragmentos de informação, seu encontro fracassará quase que inevitavelmente. Pois cada uma delas ouvirá a outra por meio do filtro de seus pensamentos, os quais tentará conservar e defender, não importa se verdadeiros ou coerentes. O mais provável é que o resultado será apenas o tipo de confusão que leva ao “problema da comunicação”, que é praticamente insolúvel, sob essa ótica, como já foi apontado.

Percebe-se então que cada um tem diferentes pressuposições e expressam diferentes opiniões. E pressuposições não são meramente suposições superficiais, e sim pressuposições de raiz, tais como: pressuposições a respeito do sentido da vida; a respeito dos seus interesses próprios; a respeito do interesse do seu país; a respeito do interesse de sua religião; em suma, a respeito do que você considera que é realmente importante, impedindo a realização do verdadeiro diálogo (BOHM, 2005, p. 36).

## 1.2 SITUAÇÃO-PROBLEMA

Como existe hoje no Brasil um consenso em relação à necessidade de a administração pública melhorar, substancialmente, a prestação de serviços ao cidadão, e diante da contextualização do tema na introdução, o problema de pesquisa pode ser o seguinte: será que adoção do diálogo como ferramenta de integração entre áreas de uma organização oferece suporte para o alcance de uma metodologia de melhoria contínua?

## 1.3 OBJETIVOS, RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA

### 1.3.1 Objetivo geral

O presente trabalho tem como objetivo apresentar uma proposta de metodologia de aplicação do diálogo como ferramenta de interação entre a auditoria interna as demais unidades que compõem uma instituição pública, considerando a Investigação Apreciativa como instrumento do desenvolvimento de novas estratégias, com a participação de todos, objetivando a melhoria contínua dos processos internos.

### 1.3.2 Objetivos específicos

Descrever recomendações e práticas de gestão presentes na literatura referentes às formas de relacionamento das organizações com as partes interessadas que incluam o diálogo; Identificar as práticas de gestão que implementem o diálogo no que se refere ao relacionamento com as partes interessadas;

Identificar um conjunto de diretrizes voltadas para a definição de práticas de gestão que instituem o diálogo.

### 1.3.3 Relevância do tema

Como o cenário atual é extremamente dinâmico, as demandas sociais e a necessidade de transparência são crescentes, o diálogo se apresenta como uma ferramenta poderosa para ouvir e aprender em um processo de troca que deve ser desenvolvido entre todas as partes interessadas de uma organização, estimulando assim mudanças em todos os níveis da sociedade, buscando e encontrando soluções para problemas específicos, dimensionando e priorizando questões polêmicas e propiciando o engajamento e a participação de diferentes grupos de interesse para estabelecer parcerias, entendimentos e a comunicação ideal para a troca de conhecimentos e experiências, objetivando o crescimento pretendido pela organização.

#### 1.4 QUESTÃO DE PESQUISA

Para se alcançar os objetivos pretendidos, em que a ferramenta "diálogo" pode contribuir para a melhoria dos processos internos de trabalho das organizações?

#### 1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A delimitação da pesquisa situa-se na descrição de que é uma instituição pública e pretende-se analisar a problemática da necessidade de melhoria contínua dos processos internos da organização, e utilizar-se como ferramenta/método de análise a promoção do diálogo, segundo proposta de David Bohm (2005).

#### 1.6 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Define-se a presente pesquisa da seguinte forma:

- Quanto à sua natureza: é uma Pesquisa Aplicada, pela natureza prática que envolve o seu escopo.
- Quanto à forma de abordagem adotada: é uma Pesquisa Qualitativa, pois não envolve cálculos numéricos que possam quantificar os dados coletados, e ainda, procura estabelecer relações entre os fenômenos e os fatos pesquisados.
- Quanto aos seus objetivos: é uma Pesquisa Exploratória, pois tem como finalidade esclarecer e modificar conceitos e idéias, e objetiva proporcionar uma visão geral do problema. É também Descritiva, porque opta por descrever um ou mais fenômenos e suas características, bem como estabelecer relações entre as suas variáveis.
- Quanto aos seus procedimentos: a pesquisa é um Estudo de Caso em um órgão do setor público, prestador de serviços como normatizador e executor de uma política de fiscalização nas áreas metrológica e de avaliação da conformidade de bens e serviços.

### 1.6.1 Justificativa da Pesquisa

Este item busca justificar a escolha do método e os procedimentos de pesquisa adotados (Estudo de Caso), assim como apresentar a escolha da organização.

Ainda que pareça óbvio, pois nem mesmo Bohm consegue, em sua proposta, estabelecer uma estrutura teórica consistente, mas somente características gerais de outras áreas do conhecimento, como a psicologia e a comunicação, o diálogo traz em si a convicção de ser oportuno e necessário, tanto em seu estudo teórico quanto à sua aplicação, modificando positivamente as relações dentro das organizações, bem como com outras organizações e outras partes interessadas, e na mesma evolução, a sua produtividade.

Assim, um aspecto primordial a ser relevado é o propósito do diálogo como estratégia explícita e sistemática que busca gerar consensos fundamentais para fortalecer as perspectivas de convivência social e organizacional.

Com efeito, o diálogo se apresenta como uma ferramenta de troca, de compasso dos processos de transformação, e também uma plataforma de realização de valores, inclusive pessoais, pouco considerados nas organizações, e (o diálogo) deve ser conduzido em suas potencialidades de transformação e em seu caráter de gerador de racionalidade e de organizador de consensos (BOHM, 1996).

Dessa forma, decidiu-se por um órgão do setor público, prestador de serviços à sociedade como normatizador e executor de uma política de fiscalização nas áreas metrológica e de avaliação da conformidade bens e serviços, pelo fato de o autor desta dissertação ter atuado como auditor interno nessa instituição por 12 anos. E também de haver conduzido diversos momentos como agente mobilizador e multiplicador de conceitos na área de gestão da qualidade, bem como ter desenvolvido o primeiro trabalho de pesquisa para avaliação das atividades da unidade em que atuou por algumas de suas partes interessadas. Aquela pesquisa originou um novo trabalho, realizado por empresa especializada, no estabelecimento de um novo cenário estratégico. O teor dessa última pesquisa, pelo seu conteúdo mais informativo e discriminado, e até por algumas repetições de opiniões (os atores foram os mesmos) contidas na primeira pesquisa, será apresentado no capítulo 3 desta dissertação.

De acordo com Yin (2001), o Estudo de Caso é uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real, quando o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos e em que múltiplas fontes de evidência são utilizadas, o que justifica a escolha daquele procedimento de pesquisa.

Ele pode incluir dados a partir da observação direta e de entrevistas sistemáticas, assim como de arquivos públicos ou privados, como é o presente estudo. Uma vez que Yin (2001) afirma que o Estudo de Caso é uma estratégia de pesquisa adequada quando a forma da pergunta de pesquisa é do tipo “por quê” e “como”, entende-se que qualquer fato relevante para a obtenção de eventos que descrevem o fenômeno é um dado potencial em um estudo de caso. Dessa forma, sendo o estudo de caso um método qualitativo, esse tem uma aplicação em pesquisas onde a principal preocupação é a compreensão do fenômeno investigado, e não a sua mensuração.

### **1.6.2 Coleta e tratamento de dados**

As evidências para um estudo de caso podem vir de fontes diferentes. O importante é que possam convergir para o mesmo conjunto de descobertas, e que forneçam ligações entre as questões e as conclusões (YIN, 2001). As fontes utilizadas para a obtenção dos dados de estudo nesta pesquisa foram as seguintes:

- Pesquisa bibliográfica: com o objetivo de trazer fundamentação teórica à pesquisa em todas as suas fases. Para esta pesquisa, além de livros, foram utilizados artigos, teses e dissertações;
- Análise de documentos relevantes: legislações, manuais, documentos normativos, relatórios de auditoria, atas de reuniões, dentre outros. Todos foram utilizados como importantes complementos ao objetivo principal do estudo; e
- Observação participante: considerando que o autor desta proposta é componente da força de trabalho da organização e vivenciou acontecimentos significativos acerca do tema estudado.

Utilizou-se também como instrumento de trabalho um relatório de entrevistas, integrante dos Direcionamentos Estratégicos (2004 – 2007) da unidade em que este pesquisador atuou, de 1991 a 2006, datado de junho/2004, e conduzido pela empresa Macroplan Prospectiva e Estratégia (Anexo B).

## 1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO

Neste capítulo, a título de introdução, foram feitas algumas considerações acerca da gestão pública, explicitados os principais propósitos de escolha do tema, e ainda apresentaram-se o escopo da pesquisa e seu desenvolvimento.

No capítulo 2, promover-se-á a identificação da produção científica que apoiará as conclusões, organizando o resultado da pesquisa da literatura realizada, de forma que esteja devidamente justificada a escolha de cada assunto tratado.

No capítulo 3, será apresentado um estudo de caso, no qual se mostrará o diálogo como ferramenta de sustentação da melhoria contínua do processo de auditoria interna em uma organização pública.

No capítulo 4, serão apresentadas a conclusão e sugestões para novas pesquisas. Ao final, as referências bibliográficas e os anexos, constando de material utilizado na pesquisa.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA: O DIÁLOGO COMO FERRAMENTA DA ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL**

Na estrutura da dissertação, este capítulo tem a função de responder a algumas questões e servir de base à evolução da pesquisa.

Entende-se que as organizações necessitam, para estabelecerem atuação estratégica visando ao alcance de suas metas e ao cumprimento de sua missão institucional, bem como para melhorar continuamente os seus processos internos, adotar o diálogo com as suas partes interessadas.

Neste aspecto e sob este foco, primeiramente estudam-se os conceitos relativos ao diálogo, segundo proposta de David Bohm (2005).

Estruturando-se a pesquisa também sobre o fato de verificar se as organizações hoje estão dispostas em sistemas de trabalho que facilitem a realização do diálogo e que promovam o aprendizado organizacional, abordam-se os fundamentos da Arquitetura Organizacional, com ênfase no processo de Aprendizado Organizacional que aquela propõe, assim como na proposta de Investigação Apreciativa, e ainda nos modelos de gestão preconizados pelos Critérios de Excelência do Prêmio Nacional da Qualidade e do Prêmio Nacional da Gestão Pública, bem como assevera-se sobre como a Gestão Pública evoluiu ao longo dos tempos, internalizando, hoje, práticas há até bem pouco tempo adotadas somente na iniciativa privada.

### **2.1 DIÁLOGO: DEFINIÇÕES E APLICAÇÕES.**

Ao abordar-se o Diálogo pretende-se apresentar ferramenta que pode ser utilizada para a melhoria do modelo de gestão organizacional, utilizando-se a reflexão sobre as relações institucionais, interna e externamente.

Observa-se que o exercício do diálogo propicia a suspensão de pressupostos, facilitando a incorporação de idéias inovadoras. A inovação é viabilizada pelo exercício do diálogo, em face da superação da visão fragmentada que as pessoas têm dos acontecimentos, pessoais e profissionais. Como desdobramento deste exercício considera-se a disposição para o entendimento e alcance de objetivo comum.

O objetivo é que o diálogo facilite o processo de comunicação entre as pessoas do ambiente organizacional, e outras possíveis partes interessadas, viabilizando o trabalho conjunto, idealizando o alcance de melhorias contínuas.

Pela proposta apresentada na introdução deste trabalho, o objetivo maior é conceber o verdadeiro uso do diálogo, proposto por Bohm (2005), no aprimoramento das relações institucionais, principalmente internamente.

Para Bohm, a palavra “diálogo” significa bem mais do que o simples pingue-pongue de opiniões, argumentos e pontos de vista que habitualmente ocorrem entre dois ou mais interlocutores. Sua proposta básica é suspender temporariamente todos os pressupostos, teorias e opiniões arraigadas em relação aos assuntos em pauta, e observar o que emerge de novo no fluxo da conversação.

Na base do método de Bohm está o seguinte propósito: investigar o pensamento não só depois de estruturado (que é a tarefa da discussão e do debate), mas também como se dá essa estruturação – como o pensamento se forma, como são os seus mecanismos e a sua dinâmica. Como ele sugere, o pensamento retorna a si mesmo e se autoquestiona.

Dessa maneira, o diálogo visa a examinar, compreender e modificar nossa visão fragmentada de mundo, nossa tendência à divisão, à separação e à exclusão (inclusive a social), que tende a causar muitos problemas.

Bohm afirma que o pensamento é um veículo terminantemente limitado, e não uma representação da realidade.

Bohm (2005) diz que “diálogo” vem da palavra grega "diálogos". *Logos* significa “a palavra”, ou melhor, “o significado da palavra”. E *dia* significa “através de” – não significando dois ou duplo. Um diálogo pode se dar com qualquer número de pessoas, não apenas entre duas. Até mesmo uma pessoa sozinha pode ter um sentido de diálogo consigo mesma, se o espírito do diálogo estiver presente. O panorama ou a imagem que a origem da palavra sugere é o de uma corrente de significados, fluindo entre nós e através de nós. Isto torna possível um fluir de significados por todo grupo. Desse fluir surge uma compreensão nova. Trata-se de algo que não estava presente quando se começou. É algo criativo. E o significado compartilhado assim criado, é a cola ou o cimento que mantém as pessoas e a sociedade unidas.

Ele propõe ainda que, em um diálogo, todo mundo ganha se alguém ganhar. Que há uma espécie de jogo diferente quando se dialoga. Trata-se de um jogo onde não há tentativas de ganhar pontos ou de fazer prevalecer um lado. Ao invés disso, sempre que um erro é descoberto por parte de alguém, todo mundo sente ter ganhado. É um jogo chamado ganha-ganha, enquanto que o outro jogo é chamado ganha-perde. No diálogo não estamos jogando uns contra os outros, mas todos com todos.

Para Bohm, precisamos do diálogo porque as pessoas têm dificuldades de se comunicar, e isso ocorre mesmo em pequenos grupos. A menos que seja definido um objetivo ou que alguém esteja na liderança de qualquer grupo, em face de todos termos pressupostos e opiniões diferentes, trabalharemos somente de acordo com os nossos interesses individuais. E quando qualquer pressuposto é questionado, as pessoas tendem a reagir, emocionalmente, para defendê-los.

Assim, Bohm entende que o diálogo precisa transpor as pressões que nos levam a defender os nossos pressupostos, ingressando “atrás” do pensamento que se esconde sob aqueles pressupostos.

Considerando que a linguagem é coletiva, Bohm afirma que a maioria dos pensamentos vem de uma base coletiva. Os pressupostos básicos vêm da sociedade, incluindo nossas pressuposições a respeito de como ela funciona, que tipo de pessoa devemos ser e sobre relacionamentos, instituições etc. É uma questão de cultura, e numa cultura há diversos tipos de opiniões.

A principal finalidade de um grupo não é lidar com problemas pessoais, e sim com questões culturais. Porém, os temas pessoais podem surgir no grupo, porque as questões pessoais e a cultura estão interligadas.

Muitas opiniões são defendidas, não por argumentos, mas por uma forte reação emocional. Em outras palavras, a pessoa identifica-se, individual ou socialmente, com a pressuposição que tem. Suas pressuposições estão presas aos seus investimentos pessoais no campo em questão.

É importante analisar que as diferentes opiniões que as pessoas têm são resultados, entre outros fatores, de suas experiências passadas. Todas as experiências: o que as pessoas falaram e o que não falaram, tudo isto está programado em sua memória. Você pode então se identificar com essas opiniões e reagir para defendê-las.

Ao defenderem suas opiniões dessa forma, não serão capazes de ter diálogos. E, quase sempre, estarão defendendo inconscientemente somente suas opiniões.

E então, a questão cultural crucial – a coexistência de conjuntos de significados compartilhados inconscientemente, e nem sempre coerentes com um ou outro – passa a ser dominante. E isso é crucial, porque esses conjuntos de significados compartilhados coletivamente são extremamente poderosos e dificultam o passo seguinte: a construção de um só conjunto de significados compartilhados por todos do grupo.

Bohm (2005) diz ainda que é necessário compartilhar significados, pois a sociedade é uma rede de relacionamentos entre pessoas e instituições, de forma a permitir que todos

possam viver juntos. Mas defende que isso só funcionará se tivermos uma cultura para fazê-lo. E cultura implica significados compartilhados, isto é: significância, propósitos e valores. De outra forma, a cultura se rompe. As diferentes pressuposições que as pessoas têm estão afetando tacitamente todos os significados de tudo que estamos fazendo.

O pensamento coletivo é mais poderoso do que o pensamento individual. De fato, o pensamento individual é, em sua maior parte, o resultado do pensamento coletivo associado às interações interpessoais.

Numa definição que Bohm (2005) considera essencial sobre o diálogo é que este tem por finalidade a compreensão da consciência em si própria, bem como investigar a natureza problemática dos relacionamentos e comunicações do cotidiano.

Partindo desse conceito, evidencia-se a necessidade de as organizações criarem espaços favoráveis à comunicação e ao crescimento de uma atmosfera benéfica à aplicação constante do diálogo, superando as diferenças entre o teórico e o conceitual das suas práticas do dia a dia, estimulando a realização do aprendizado.

Dessa forma, na medida em que as pessoas se comunicam bem através do diálogo, as aprendizagens individuais e grupais são dinamizadas, podendo redirecionar o uso e as estratégias para novos aprendizados, pois a comunicação através do diálogo pode acelerar a renovação das formas de pensar e das posturas desfavoráveis à inovação da organização.

Entende-se a aplicação do diálogo como um processo de mudança, e para Briskin (1997), a mudança é um processo humano que exige atenção às redes sociais existentes e o desenvolvimento de habilidades na comunicação, na gestão da mudança, na resolução de problemas e na negociação.

Briskin (1997) afirma ainda que quando temos um diálogo, encontramos-nos no cruzamento entre as formas do pensamento um do outro, e devemos acelerar ou desacelerar o nosso próprio lado até que haja um momento de conexão. E já que cada indivíduo é um espelho do todo, mas que cada um pode explicar apenas uma parte desse todo, precisamos de um diálogo mútuo que evoque esse todo maior.

E também, que da perspectiva do diálogo, a troca de informações envolve uma mudança da postura da opinião individual, e o resultado é que nos sentimos ouvidos e conseguimos ouvir o outro.

Não se pode dizer que a comunicação está ocorrendo só porque ouvimos as palavras de uma outra pessoa (BRISKIN, 1997), pois o diálogo, na realidade, envolve um nível de conexão mais profundo, que permita às motivações, pressupostos e crenças subjacentes brotarem de nossas palavras.

O diálogo pode ser visto assim como uma forma de comunicação que facilita a aprendizagem organizacional, e esta vincula-se diretamente ao modo como são construídas as relações.

Sob essa perspectiva, evidencia-se a necessidade de as organizações se atualizarem, aprimorando seus conhecimentos e os difundindo, com a aplicação do diálogo, tornando-se vertentes de excelência em aprendizado.

Portanto, partindo do pressuposto que os processos de aprendizado preconizam a necessidade de extrema interação entre as áreas de uma organização, e de que essa interação deve ser trabalhada com melhores formas de comunicação, ou seja, com o diálogo, esta dissertação objetiva “avaliar como o diálogo entre as unidades da organização pode colaborar para a melhoria contínua dos seus processos internos”.

O que não se apresenta de forma diferente nas organizações públicas. Estas estão dispostas em organogramas que não favorecem uma interação maior. Como se cada qual tivesse a sua missão e buscasse meios de alcançá-la.

As organizações públicas, em geral, têm seus procedimentos de trabalho estabelecidos, normas e legislações específicas que regem o seu desenvolvimento, ou seja, têm os seus padrões de trabalho devidamente estabelecidos, bem como os seus processos. Entretanto, são detectados problemas na execução das tarefas, o que sugere a interferência do fator humano, sem medir as conseqüências da inter-relação do seu processo com diversos outros da mesma instituição.

E muitas hoje, a exemplo da que é apresentada no estudo de caso proposto nesta dissertação, têm fundamentado a sua gestão no modelo proposto pelos critérios de excelência do Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF, que estabelece a relação com as partes interessadas, bem como a integração das práticas como importantes formas de condução dos seus processos de trabalho.

O que permite vislumbrar a adoção do diálogo como instrumento de interação entre a organização e suas partes interessadas, bem como de suas células, como forma de minimizar os problemas no processo e direcioná-las, pelo entendimento, ao bom desempenho e à melhoria contínua.

### **2.1.1 A aplicação do “diálogo” nos sistemas de gestão**

Atualmente, nas organizações, há uma demanda significativa por gestão participativa, o que faz com que o diálogo seja visto como um instrumento de gestão em face de, em sendo aplicado, seu conceito e sua proposta terão influência direta em todos os processos e práticas de gestão, objetivando promover o aprendizado, a cooperação, a comunicação e a inovação nos sistemas de trabalho das organizações.

E neste trabalho considerar-se-á a aplicação do conceito de diálogo, como proposto por Bohm, nos sistemas de gestão para a excelência, preconizado pelos critérios de excelência do Prêmio Nacional da Qualidade e do Prêmio Nacional da Gestão Pública, principalmente em seus critérios de enfoque e aplicação, nos quais são consideradas todas as partes interessadas de um negócio, ressaltando-se o fundamento Aprendizado e a melhoria contínua, pela eficaz aplicação do ciclo PDCA.

### **2.1.2 A aplicação do Diálogo Público: uma experiência do Tribunal de Contas da União – TCU**

A citação que segue do Diálogo Público, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, pretende reforçar que é possível sim, a um órgão da administração pública, e de controle, promover uma integração com as suas partes interessadas e obter com isso melhores resultados para a nação, com a devida utilização dos recursos públicos, em face da conscientização de todos os envolvidos nesse processo.

O projeto “Diálogo Público: o TCU em conversa com o cidadão”, foi criado em 2003, com o intuito de esclarecer sobre a função de controle do Estado e estimular o controle social e a cidadania, bem como de ampliar a divulgação dos serviços e ações institucionais, estreitar o relacionamento com o cidadão e estabelecer canais de comunicação com gestores, Congresso Nacional e sociedade, com cunho educativo e de orientação.

O Diálogo Público hoje não é mais um projeto, e sim um programa educacional, objetivando o desenvolvimento de conhecimentos para a melhoria do desempenho dos gestores públicos, o incentivo à participação ativa de representantes da sociedade na fiscalização dos recursos públicos e a melhoria da comunicação entre o TCU, os gestores públicos e a própria sociedade.

Nele, discutem-se temas ligados à administração pública, principalmente o controle dos gastos públicos.

Em 2004, foram realizados 26 eventos, que apresentaram à população boas práticas – os resultados alcançados pelos gestores públicos e os efeitos do controle na administração pública.

Em 2005, foram realizados 31 eventos, com foco na administração municipal, tendo como público-alvo prefeitos eleitos na ocasião. Dentre os temas daquele ano: estrutura do controle, o processo do TCU, licitações e contratos, convênios, obras públicas, Lei de Responsabilidade Fiscal, e como palestrantes apresentaram-se membros do TCU, da Controladoria-Geral da União e dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

Em 2006, o tema central foi o Terceiro Setor, especificamente as organizações que recebem transferências voluntárias do Governo Federal e, por isso, são fiscalizadas pelo TCU.

## 2.2 INVESTIGAÇÃO APRECIATIVA

A inserção do tema Investigação Apreciativa apresenta-se como reforço da aplicação do diálogo, pois a IA propõe o envolvimento e a interação de toda a organização para a construção de um futuro melhor, trabalhando com as melhores práticas do passado e buscando um reforço unicamente positivo das ações da organização e das pessoas, num diálogo aberto.

No fator interação, bem como na gestão de mudanças, Cooperrider e Whitney (2006) apresentam a proposta de Investigação Apreciativa, na qual, em vez de somente a alta direção de uma organização planejar e decidir os seus rumos, todos, interessados em um futuro bem-sucedido, participam, envolvendo funcionários, fornecedores, clientes e parceiros. E com um grande diferencial: buscar o que efetivamente deu certo no passado, ou seja, promover reforços positivos.

A Investigação Apreciativa trabalha resgatando sucessos alcançados pela empresa e pelas pessoas, com a identificação das melhores práticas e conquistas, facilitando a capitalização dessas experiências para o alcance da visão de futuro.

A IA acredita que a imagem do futuro baseada nos sucessos do passado é mais abrangente, motivadora e inspiradora, idealizando possibilidades e não ameaças, buscando a integração harmoniosa de passado, presente e futuro, libertando-se de experiências negativas ao trabalhar a apreciação, não no sentido de contemplar, e sim de apreço, de merecimento, de estima, de consideração.

Nas definições de Cooperrider e Whitney (2006):

– Apreciar, v. 1. Valorar, o ato de reconhecer o melhor nas pessoas ou no mundo à nossa volta, afirmando as forças, sucessos e potenciais passados e presentes, perceber essas coisas que dão vida (saúde, vitalidade, excelência) aos sistemas vivos. 2. Aumentar em valor, p. ex., a economia apreciou em valor. Sinônimos: valor, estima e honra.

– Investigar, v. 1. O ato de exploração e descoberta. 2. Fazer perguntas, estar aberto a ver novos potenciais e possibilidades. Sinônimos: descobrir, buscar, explorar sistematicamente e estudar.

Na declaração de Ilma Barros (Ph.D.), participante do trabalho de IA desenvolvido na Nutritional Foods,

trata-se de uma abordagem que proporciona o diálogo aberto, a participação ativa e oferece um espaço para sonhar o que verdadeiramente se deseja no futuro. Além de, também, desafiar a gestão baseada em comando e controle, trazendo como proposta o trabalho em grupo, no qual a troca de experiências e conhecimentos é reforçada, resultando num ambiente onde todos se sentem responsáveis pelo todo.

Para os autores, a IA é um novo modelo de gestão de mudanças, adaptado de forma única aos valores, crenças e desafios de negócios que os gestores e líderes enfrentam hoje. É um processo de mudanças gerenciais de larga escala que pode possibilitar que você envolva e inspire sua força de trabalho altamente diversificada e dispersa; que envolva clientes e outros interessados no futuro de seus negócios, que descubra e amplie os pontos fortes de seu negócio e vantagens estratégicas.

A IA é um processo com base narrativa da mudança positiva (COOPERRIDER e WHITNEY, 2006). É um ciclo de atividades que se inicia englobando todos os membros de uma organização ou comunidade em um amplo grupo de entrevistas e profundo diálogo a respeito de forças, recursos e capacidades. Depois ele mobiliza as pessoas através de uma série de atividades concentradas, visualizando possibilidades audaciosas e vitalizando os sonhos mais centrados na vida de amanhã. A partir daí, ele pede às pessoas para discutirem e gerarem propostas que orientarão seu futuro conjunto. E, por fim, ele envolve a formação de equipes para realizar o trabalho necessário para concretizar o novo sonho e criações para o futuro.

Esse processo é chamado de Ciclo 4-D, conforme figura 1, que pode ser tão informal quanto uma conversa e tão formal como um processo de âmbito da organização inteira, envolvendo todos os grupos de interessados.

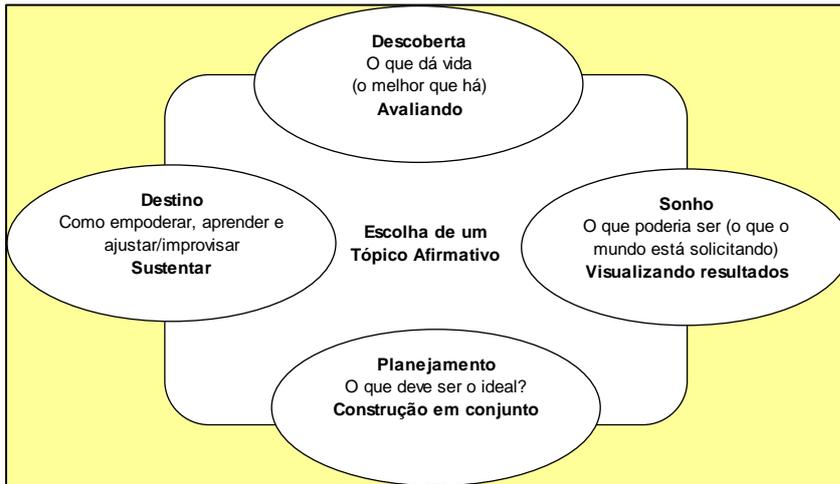


FIGURA 1: Ciclo de 4-D da Investigação Apreciativa

Fonte: Adaptado de Cooperrider e Whitney (2006, p. 18).

Discriminando-se, essas fases são:

- 1) Descoberta – mobilizar o sistema inteiro através do engajamento de todos os interessados na articulação de pontos fortes e melhores práticas, identificando “o melhor do que tem sido e aquilo que é”.
- 2) Sonho – criar uma clara visão voltada para resultados em relação ao potencial descoberto e em relação a perguntas do mais alto propósito, como “o que o mundo está nos convidando a nos tornarmos?”.
- 3) Planejamento – criar possíveis proposições para a organização ideal, articulando um delineamento de organização em que as pessoas se sintam capazes de participar e ampliar o núcleo positivo para concretizar o sonho recentemente expressado.
- 4) Destino – fortalecer a capacidade afirmativa do sistema inteiro, possibilitando a ele construir esperança e sustentar a iniciativa por mudanças positivas contínuas e pelo alto desempenho.

A inserção da IA nesta dissertação justifica-se pela idéia central nela contida, que é a aplicação do diálogo, do entendimento, envolvendo todas as partes interessadas do negócio das organizações, para discutir abertamente o seu passado, o seu presente e o seu futuro, além de promover também o processo de aprendizagem, em face da interação de todos os atores na discussão de melhorias contínuas.

E como a idéia de Bohm naturalmente trabalha com a interação, bem como a proposta da Investigação Apreciativa, encontrou-se na literatura sobre arquitetura organizacional estudos nesse sentido, indicando o funcionamento em rede das organizações. Pondera Nadler (1994) que “não de uma rede passiva, cumprindo simplesmente a disposição da hierarquia ou

criando um tipo de empresas virtuais, mas uma rede com forte ação recíproca entre os seus elementos, como pessoas trocando informações livremente entre si”.

### 2.3 ARQUITETURA ORGANIZACIONAL

O tema Arquitetura Organizacional vem com o intuito de demonstrar formas de construção de uma organização de modo que haja interação entre todas as partes. Para tanto, a arquitetura traz uma proposta de trabalho de Organização em Rede, na qual as partes se comunicam e trabalham constantemente integradas, no contato direto entre pessoas e grupos que precisam trabalhar juntos.

Interessante frisar que tanto no diálogo como na arquitetura organizacional a cultura das organizações apresenta-se como fator primordial a ser trabalhado, pois pode interferir tanto no desenvolvimento quanto no retrocesso de uma instituição.

Outro ponto ressaltado na proposta de Arquitetura Organizacional de Nadler (1994) é a ênfase que se dá no Aprendizado Organizacional como vantagem competitiva de uma organização. O aprendizado apresenta-se como uma forma de a organização explorar suas experiências e conhecimentos e disseminá-los para as atividades serem desenvolvidas sempre da melhor maneira possível.

A época do predomínio por qualquer grande organização acabou, e foi substituída por empresas que possuem um corpo diretivo que aprendeu a usar todos os instrumentos à sua disposição para criar e manter a eficiência organizacional, e essas novas condições criam a necessidade de desenvolver novas arquiteturas organizacionais.

Arquitetura organizacional é uma expressão usada para definir todos os elementos que constituem o *modus operandi* de uma organização, ou seja, seus sistemas, estruturas, processos de administração, estratégias etc.

Então, em face de sua associação à arquitetura física, arquitetura organizacional é a arte de modelar o espaço organizacional para satisfazer necessidades e aspirações humanas (NADLER, 1994).

De acordo com Nadler (1994), algumas forças estão provocando novas reflexões sobre a arquitetura organizacional, e isso tem acelerado o ritmo da mudança, o que faz com que as organizações aumentem a sua capacidade de enfrentar incertezas.

E dentre as formas e características de arquitetura que ele propõe, temos:

- Equipes de trabalho autônomas;
- Sistemas de trabalho de alto desempenho;
- Redes organizacionais; e
- Organizações autoprojettadas.

E para a composição deste estudo, descreve-se a seguir um pouco mais da proposta denominada Organização em Rede (Redes Organizacionais).

### **2.3.1 Organização em rede**

Nadler (1994, p. 22) define que a organização em rede vai além de uma estrutura formal, ou seja, as reservas de bens, conhecimento e competências são “distribuídas”, situadas em múltiplas localizações. A interdependência entre entidades é facilitada segundo a necessidade de alcançar metas comuns, e de estabelecer processos administrativos e incentivos comuns (BARTLETT e GHOSHAL, 1989 apud NADLER, 1994).

Nas organizações em rede, os padrões de interação (fluxos de informações, produtos e pessoal) são dinâmicos e estabelecidos antes pela necessidade do que por um plano rígido. Certos padrões de interação mudam muito lentamente e, portanto, são quase permanentes, semelhantes às organizações mais tradicionais. Outros são estabelecidos rapidamente, permanecem pela duração de um ciclo de um projeto qualquer e são em seguida dissolvidos, sendo os recursos devolvidos à sua base.

Na organização em rede, sempre que necessário o contato direto é iniciado entre pessoas e grupos que precisam trabalhar juntos. A hierarquia não é usada como o principal meio de comunicação, coordenação ou iniciação da ação, e que devem ser usadas equipes, e não indivíduos, como blocos de construção organizacional (NADLER, 1994).

Nadler (1994, p. 29) ressalta também a importância da liderança na proposta de arquitetura organizacional, já que esse nome envolve também a ampla série de decisões que os administradores tomam sobre as organizações.

E na proposta de arquitetura organizacional, a função primordial da alta gerência da organização é projetar, construir e operar um funcionamento eficiente.

Mas em função do fator comportamental, conseguir a eficiência organizacional não é tarefa fácil (NADLER e TUSHMAN, 1988 apud NADLER, 1994), pois compreender o comportamento de um indivíduo é, em si mesmo, um desafio; compreender o comportamento de um grupo constituído de diferentes indivíduos e as muitas relações entre eles, é ainda mais

complexo. Imagine-se então a complexidade de uma grande organização, feita de centenas de indivíduos e centenas de grupos, com uma inumerável quantidade de relações entre eles. Em suma, como o trabalho de uma organização é realizado por pessoas, individual ou coletivamente, influenciar o comportamento organizacional é parte central do papel da liderança.

E na proposta de equilíbrio de uma arquitetura organizacional desenhada por Nadler, os “arquitetos organizacionais” devem considerar duas séries de questões: de um lado, em como a arquitetura organizacional permitirá à organização executar suas várias estratégias e realizar o trabalho exigido (perspectiva de desempenho estratégia/tarefa); de outro, devem considerar como a arquitetura se harmonizará com os indivíduos que trabalham para a organização, ou sobre eles terá impacto (perspectiva social/cultural).

E o mesmo Nadler afirma que as duas perspectivas são válidas, mas cada uma delas, em si mesma, é incompleta, pois os que só pensarem em estratégias, provavelmente projetarão organizações que parecem eficientes, mas que de alguma forma não funcionam, não são implementadas ou criam novos problemas ao resolver os antigos. E, por outro lado, os que pensarem apenas na perspectiva social/cultural poderão criar organizações nas quais muitas pessoas se sentem satisfeitas, mas deixam de implementar as estratégias e realizar os trabalhos.

Interessante nesse ponto é a definição que Nadler atribui a produto: “é aquilo que a organização produz e como se desempenha o seu grau de eficiência”. E ele registra ainda que é preciso pensar sobre o produto de um sistema organizacional em diferentes níveis, ou seja, além do produto básico do sistema (os produtos e serviços ou retorno econômico), precisa-se pensar em outros tipos de produto que contribuam para o desempenho organizacional, como o funcionamento de grupos, ou unidades, e indivíduos dentro de sua organização.

E três fatores devem ser considerados quando avalia-se o desempenho organizacional:

- 1) Realização da meta, ou a eficiência com que a organização atende aos seus objetivos (habitualmente especificados pela estratégia).
- 2) Utilização de recursos, ou com que eficiência a organização utiliza os recursos disponíveis (não simplesmente se atinge os seus objetivos, mas se realiza todo o seu potencial e realiza suas metas construindo recursos ou “queimando-os”).
- 3) Adaptabilidade, ou se a organização continua a colocar-se em posição favorável em relação ao seu ambiente, isto é, se é capaz de adaptar-se às mudanças ambientais.

Obviamente, o funcionamento das unidades organizacionais contribui para o produto organizacional, e este também é influenciado pelo comportamento individual, e certos aspectos individuais (reações afetivas, como satisfação, estresse, ou vida funcional de boa qualidade) podem constituir um produto desejado em si e por si mesmo.

Para Nadler (1994, p. 37), precisa-se identificar os componentes chaves da organização e seus componentes, pois esses são os meios fundamentais para transformar a energia e a informação de insumo em produto.

Para tanto, ele elenca quatro componentes como os principais na constituição de uma organização: o trabalho, o pessoal, a organização formal e a organização informal, conforme identificados no quadro 1:

<b>Componente</b>	<b>Trabalho</b>	<b>Pessoal</b>	<b>Organização Formal</b>	<b>Organização Informal</b>
Definição	Tarefas básicas a serem feitas pela organização e suas partes	Características dos indivíduos na organização	Várias estruturas, processos e métodos formalmente criados para que as pessoas realizem suas tarefas	Disposições que surgem, inclusive estruturas, processos e relações
Características críticas de cada componente	Grau de incerteza associado ao trabalho, inclusive fatores como interdependência e rotina. Conhecimentos e habilitações que as pessoas têm Recompensas que o trabalho pode proporcionar de maneira inerente Exigências de desempenho inerentes ao trabalho (dada uma estratégia)	Habilitação e conhecimento exigidos pelo trabalho Necessidades e preferências individuais Percepções e expectativas Fatores de conhecimento, experiência Demografia	Agrupamento de funções, estrutura de unidades Mecanismos de coordenação e controle Projeto de cargos Ambiente de trabalho Sistemas de administração de recursos humanos Sistema de recompensa Locação física	Comportamento de líderes Normas, valores Relações intragrupais Relações intergrupais Disposições informais de trabalho Padrões de comunicação e influência Papéis chave Clima Poder, política

QUADRO 1: Os quatro componentes organizacionais

Fonte: Adaptado de Nadler, Gerstein e Shaw (1994).

Na arquitetura organizacional deve ser considerado também o fator cultura organizacional. Conforme Edgar Schein (1985), do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), essa cultura é o comportamento culto de um grupo estável de pessoas ao enfrentarem seu ambiente externo e seus problemas internos. Schein acredita que a cultura organizacional existe em três níveis (figura 2).

O primeiro inclui os artefatos, ou as atividades, eventos e rituais observáveis cotidianamente. O segundo nível é o dos valores, afirmações sobre o que é bom ou mau, oferecidas como explicações do que está acontecendo em nível de artefato. O terceiro nível é o dos pressupostos básicos. Estes são opiniões habituais sobre o mundo, e, com frequência, inconscientes ou implícitas, tendo sido formadas no decorrer do tempo e (o que é muito importante) impulsionam grande parte do comportamento organizacional que vemos.

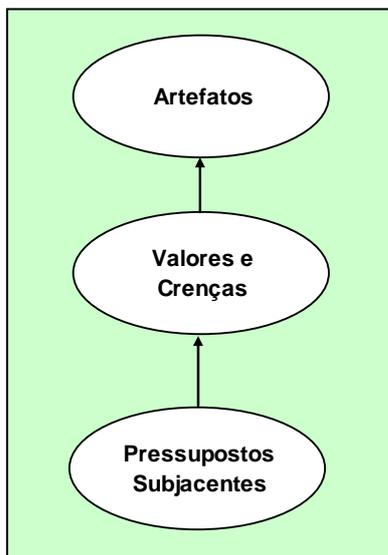


FIGURA 2: Modelo de cultura organizacional

Fonte: Adaptado de Schein (1985, p. 14).

Schein (1985) afirma que esses pressupostos básicos refletem as culturas de muitas organizações, e que, presentes, eles constituem barreiras significativas às transformações positivas.

Ao falar-se da cultura organizacional, Osborne (1998, p. 23) cita os chamados “guetos funcionais”, um dos maiores complicadores do serviço público. Por exemplo, duas salas contíguas de uma mesma organização, parecem que estão a anos-luz de distância, tal a falta de conhecimento uma da outra. Ninguém sabe o que o outro está fazendo, não há troca, há desconfiança, há rivalidade, “é meu”, “não entre”. Colocam-se barreiras na comunicação e se

criam ilhas e quistos que atravancam toda a capacidade de gerar sinergia nas organizações. Até o tão discutido corporativismo é atribuído a uma falta de percepção do todo, de pertencer a algo maior, a uma miopia quanto à missão da organização, a um isolamento funcional, cuja única resposta defensiva é fazer prevalecerem os interesses de um determinado grupo ou setor.

### **2.3.2 O aprendizado organizacional**

Pela definição de Shaw e Perkins (1994), aprendizado organizacional é a capacidade que uma organização tem de adquirir conhecimentos com sua experiência e a experiência de outros, e modificar sua forma de funcionar de acordo com esses conhecimentos.

DeGeus (1988) afirma que as empresas do século XXI serão sistemas de aprendizado eficientes, capazes de prever mudanças em seu ambiente e que ficarão cada vez mais inteligentes no decorrer do tempo.

E Strata (1989) assegura que a rapidez com que as organizações aprendem pode tornar-se a única vantagem competitiva sustentável, especialmente naquelas que passam por mudanças mais rapidamente e aquelas de uso intensivo de conhecimento.

Nadler (1994, p. 158) acrescenta que o aprendizado ocorre quando as pessoas refletem sobre as conseqüências de seus atos e, com isso, adquirem conhecimento (um entendimento mais rico e mais exato dos fatores chave de seu ambiente), e que isso é particularmente importante na compreensão das relações de causa-e-efeito.

Sistemas eficientes de aprendizado fazem surgir diferentes perspectivas para interpretar melhor a experiência e provocam a inovação. E o aprendizado ocorre mais provavelmente quando as pessoas e os grupos refletem e interpretam, eficientemente, os resultados de seus atos, quando as pessoas e os grupos disseminam o novo conhecimento pela organização, e agem segundo suas crenças e incrementam novos conhecimentos (delas e de outros) para produzir a maior vantagem possível para a sua organização, conforme disposto na figura 3 (NADLER, 1994, p. 159).

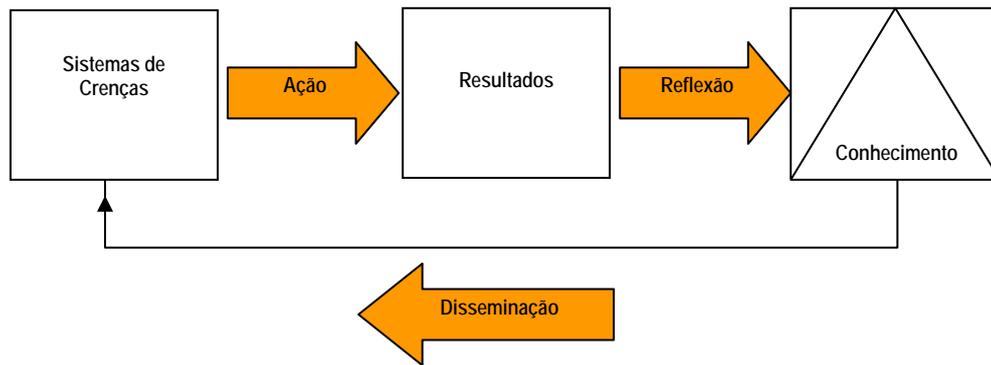


FIGURA 3: Modelo de Aprendizado Organizacional

Fonte: Adaptado de Nadler (1994, p. 159).

De acordo com a Fundação Nacional da Qualidade (FNQ, Critérios de Excelência, 2006), "Sistema é um conjunto de elementos com finalidade comum que se relacionam entre si formando um todo dinâmico, e Sistema de Aprendizado é um sistema voltado para facilitar, estimular e desenvolver o aprendizado organizacional em todas as suas diversas instâncias".

E para o Programa de Qualidade no Serviço Público, em seu documento de referência (MPOG, 2005), um dos mais importantes fundamentos de excelência em gestão pública, pelo fato de ser transversal a todos os demais fundamentos e critérios de excelência, é o Aprendizado Organizacional, que deve "ser internalizado na cultura organizacional tornando-se parte do trabalho diário em quaisquer de suas atividades, seja na constante busca da eliminação da causa de problemas, na busca de inovações e na motivação das pessoas pela própria satisfação de executarem suas atividades sempre da melhor maneira possível".

Para Nadler (1994, p. 171), tudo indica que as organizações devem reconhecer a importância do aprendizado e avaliar constantemente os pressupostos básicos que, muitas vezes, inibem o aprendizado. Normalmente, as organizações codificam o que aprenderam no passado, numa rede complexa de crenças e práticas que são extremamente difíceis de mudar.

### 2.3.3 Ausência de disseminação do conhecimento

Dentro da perspectiva de uma boa arquitetura organizacional, Nadler (1994, p. 164-165) evidencia a ausência da disseminação do conhecimento em muitas organizações, em face da incapacidade das pessoas em disseminar conhecimento e informação.

Um sintoma disso, afirma, é o desconhecimento dos problemas, e um sintoma correlato é a ignorância das soluções, ou seja, grupos correlatos identificam problemas e desenvolvem soluções, mas suas abordagens não são compartilhadas por toda a organização.

E então, pelos fortes limites impostos entre grupos, são formadas as chamadas “trincheiras funcionais”, com distinções impostas que inibem a troca de informações entre níveis, unidades e grupos. Pessoas e grupos podem se concentrar mais nas possíveis rivalidades internas do que em possíveis ameaças externas a serem enfrentadas pela sua organização, sem se preocupar com a sua participação na construção dos resultados daquela. O intercâmbio de informações e a troca de conhecimentos tornam-se reduzidos quando a política interna se torna mais importante do que a necessidade de trabalhar de maneira coordenada. E isso ocorre mais especificamente em organizações que enfrentam pouca ou nenhuma concorrência, ou que competem em ambientes estáveis.

Uma outra causa de ausência de disseminação do conhecimento e de informações, segundo Nadler, é o que ele chama de mito da excepcionalidade, ou seja, quando pessoas e grupos acreditam que são diferentes de outros e consideram a experiência desses outros como irrelevantes para a sua situação.

Dessa forma, a aplicação do conceito de arquitetura organizacional, principalmente a proposta de organização em rede, neste trabalho consiste em obter uma interdependência entre setores, áreas, diretorias, não por uma questão de disposição formal de hierarquia, mas pela necessidade de as partes promoverem uma interação em busca de alcance de metas comuns, de processos administrativos comuns, por meio do contato direto entre pessoas e grupos, trabalhando a melhoria contínua por intermédio do aprendizado conquistado.

Para tal, Nadler lembra da importância do estabelecimento de uma liderança, formal e/ou informal, que construa e opere um funcionamento eficiente dessas partes, com uma ação direta que estimule o melhor do comportamento das pessoas para um trabalho em comum.

A proposta do autor desta dissertação considera a arquitetura organizacional, bem desenhada, como um eficiente meio de promover a comunicação e a troca de conhecimentos constantes, assim como a valorização do aprendizado organizacional, por intermédio do repasse de experiências, como peça fundamental para alimentar o conhecimento e a tecnologia contidos em uma organização, considerando que as pessoas que a compõem, ou constituam as partes interessadas dessa, estabeleçam uma constante reflexão sobre os seus atos, reavaliando os seus pressupostos básicos, para alcançar o desejado aprendizado em prol do desenvolvimento da sua empresa.

## 2.4 CRITÉRIOS DE EXCELÊNCIA DO PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE

Em meados da década de 80, o governo dos Estados Unidos identificou a necessidade de incentivar a busca de um conjunto de conceitos para orientar suas organizações em resposta ao crescimento das indústrias japonesas. Com isso, foi conduzido um estudo (MACKINSEY, 1986) em empresas consideradas “ilhas de excelência”, a fim de encontrar características comuns que as diferenciavam das demais (FNQ – CE 2006).

A pesquisa identificou diversas características compostas por valores organizacionais, facilmente percebidos como parte de uma cultura organizacional, sendo praticados por seus líderes e profissionais de todos os níveis. Identificados, esses valores foram considerados como fundamentos para formar uma cultura de gestão voltada para resultados e competitiva para o mercado.

Dessa forma, esses fundamentos foram desdobrados em requisitos e agrupados por critérios, dando origem à estrutura sistêmica do *Malcolm Baldrige National Quality Award* (MBNQA), nos Estados Unidos, em 1987.

Já na ocasião, diversos países seguiram o modelo norte-americano com a mesma estrutura lógica, definindo prêmios nacionais e modelos de referência em gestão, como instrumentos indutores para as organizações avaliarem a sua gestão e adotarem modernas práticas de gestão.

No Brasil, por conta da abertura da economia no início da década de 90, houve a mesma preocupação, com a entrada de produtos estrangeiros, apresentando diversos atributos que lhes conferiam uma qualidade superior aos produtos brasileiros. E assim foi criado pelo governo o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, que tinha como objetivo estabelecer um conjunto ordenado de ações indutoras da modernização industrial e tecnológica, contribuindo para a retomada do desenvolvimento econômico e social (ALGARTE e QUINTANILHA, 2000). Atualmente, o PBQP se chama Movimento Brasil Competitivo - MBC.

Assim, em consonância com um dos subprogramas do PBQP, que preconizava a instituição de prêmios destinados ao reconhecimento das contribuições em prol da qualidade e da produtividade, foi criado o Prêmio Nacional da Qualidade – PNQ, em 1991. E para a condução dos seus processos de avaliação e premiação, foi criada a então Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ, hoje Fundação Nacional da Qualidade – FNQ.

E aqueles fundamentos que foram identificados no estudo feito nas empresas norte-americanas, foram adaptados à realidade brasileira, objetivando identificar organizações que os adotassem.

E desses fundamentos, originaram-se os Critérios de Excelência do Prêmio Nacional da Qualidade (FNQ, CE 2006), criando o chamado Modelo de Excelência em Gestão, objetivando ser utilizado como referencial avaliativo nas organizações, conforme explicitado no quadro 2:

Fundamentos do PNQ	Critérios de Excelência do PNQ
Liderança e constância de propósitos Visão de futuro Foco no cliente e no mercado Responsabilidade social Gestão baseada em fatos Valorização das pessoas Abordagem por processos Orientação para resultados Visão sistêmica Aprendizado organizacional Proatividade Inovação	Liderança Estratégias e planos Clientes Sociedade Informações e conhecimento Pessoas Processos Resultados

QUADRO 2: Fundamentos e critérios do Prêmio Nacional da Qualidade (2006)

Fonte: Elaboração própria.

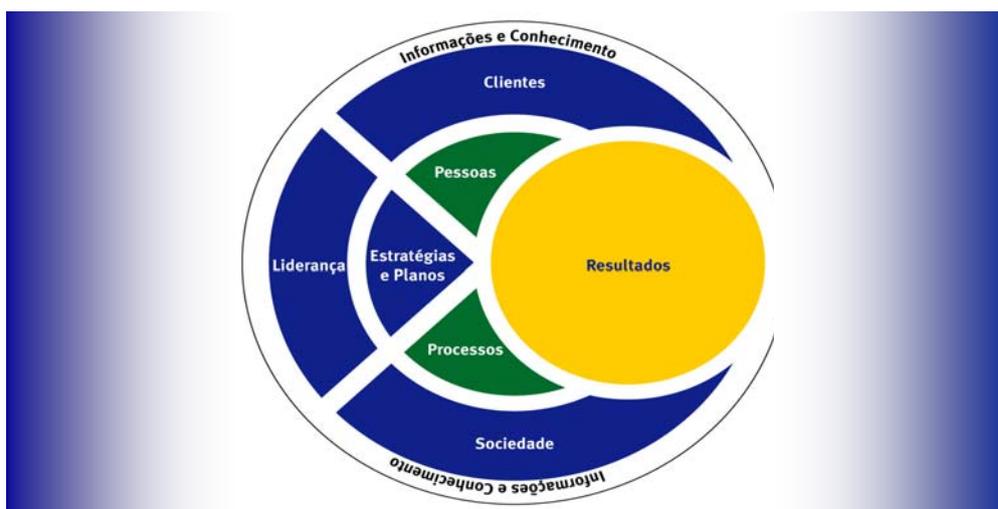


FIGURA 4: Esquema do Modelo de Gestão do Prêmio Nacional da Qualidade

Fonte: Adaptado de Fundação Nacional da Qualidade, Critérios de Excelência, 2006.

## 2.5 GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

E de acordo com o manual de avaliação citado neste trabalho, critérios de excelência do PNQ e do PQGF, um plano de ações pressupõe a implementação de melhorias e de inovação das práticas de gestão e, conseqüentemente, o alcance do aprendizado organizacional com as experiências adquiridas no processo de avaliação.

E para que isso seja observado na instituição ora apresentada no estudo de caso, afiguraram-se alguns conceitos e situações temporais sobre a gestão na administração pública, ponderando-se algumas fases que foram vividas até se chegar à proposta de reforma gerencial, enfatizando a necessidade de modernização do aparelho do estado para o atendimento à demanda criada por uma sociedade cada vez mais esclarecida e informada.

Uma nova onda de transformações sistemáticas na gestão pública surge inspirada na abordagem da reforma do Estado, uma resposta à crise do Estado, debate este que surge a partir dos anos 70 motivado, principalmente, pelas disfunções do ativismo estatal (quer relativas ao estado do bem estar social, quer em relação aos estados desenvolvimentistas).

A proposta da “nova gestão pública”, na qualidade de movimento e discussão acadêmica e profissional sobre transformações nos Estados nas décadas de 80 e 90, surge fortemente imbuída da visão neoinstitucionalista e propõe processos de ajuste nos arranjos organizativos estatais de sorte a reduzir seu tamanho e aplicar tecnologias gerenciais de ponta adotadas no setor privado. A nova gestão pública passa a seguir caminhos diversos, resultando em concepções mais radicais que previam a drástica redução do estado e a aplicação maciça de tecnologia gerencial privada no setor público (casos da Nova Zelândia, Austrália, Grã-Bretanha e Estados Unidos) e concepções mais conciliadoras que visam à construção de uma burocracia governamental menos ortodoxa (rígida, procedimental e insulada) e mais flexível, orientada para resultados, focada no cidadão e sujeita a crescente controle social (casos da Suécia, Grã Bretanha e Estados Unidos, dentre outros).

Pretende-se a migração de um Estado meramente regulador para um Estado promotor do desenvolvimento em bases inclusivas, o que demanda políticas ativas de modernização institucional.

Na tentativa de voltar um pouco atrás, no sentido de olhar como a Administração Pública e o governo que hoje se conhece formaram-se, observa-se que houve no mundo ocidental três modelos de Estado, Governo e Administração Pública. Um deles é o modelo norte-americano, sempre mais voltado ao estímulo à competição, ao empreendedor individual

e às associações locais. E não é à toa que são vendidas tanto a visão de que a comunidade americana é extremamente ativa, participante, mas sabe-se bem que isso é restrito à esfera local, que não ultrapassa dali; e a Administração Pública sempre foi permeada de interesses particulares, aquilo que em diagnósticos com relação ao Brasil é considerado negativo. Os interesses públicos e privados muito próximos sempre foram a marca da administração pública americana. No início do século é uma AP muito enfraquecida, depois surgem dois momentos de profundas reformas no sentido de fortalecê-la. O primeiro momento é ainda no início do século XX, quando se faz uma intervenção federal, uma intervenção pesadíssima, no sentido de desmontar ou pelo menos diminuir o forte viés clientelista.

E chega-se aos anos 90, cheios de mudanças, quando decide-se que vai haver uma profunda revisão do papel do Governo e da AP. E deve-se aqui dividi-la pelo menos em dois estágios. O primeiro, que vem a ser o começo da geração dessas reformas, tem a seguinte pauta: abertura de mercado, desregulamentação, privatização, e em quase todos os países é conduzido pelo governo federal; nos países federativos, essa agenda é também absorvida pelos estados. Aqui no Brasil, cumprindo esse primeiro estágio das reformas, começa-se muito lentamente, com o governo Sarney, quando foram feitas algumas privatizações. Depois, rapidamente o governo Collor fez a abertura da economia brasileira, há a desregulamentação, privatizações, e pode-se dizer então que essa primeira pauta das reformas está em conclusão. A partir daí é que vem o segundo estágio da geração de reformas, pautado pela tentativa de construção e reconstrução das capacidades administrativa e institucional.

E chega-se ao Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos, que forma um conjunto de agendas positivas de transformações da gestão pública que visa a fortalecer o Estado para o exercício de um papel mais ativo da geração de desenvolvimento inclusivo.

### **2.5.1 Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional**

No caso do Estado-empresário, dominante na primeira fase de reforma do Estado, propõe-se a mais estreita articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, com claro privilégio deste último.

Os objetivos podem ser resumidos pelas recomendações de privatizar todas as atividades que não sejam exclusivas do Estado e submeter as ações da administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. Emerge daí a figura do cidadão-consumidor.

Nos anos 90, surge um novo surto de reformismo quantitativo. Cada vez mais, contudo, setores importantes da sociedade política e da sociedade civil tomam consciência da necessidade de que a gestão pública deve atingir, concomitantemente, a sociedade, o Estado e a política. Ademais da reforma dos aparelhos do Estado, em andamento, da reforma política que é mantida em banho-maria, faz-se necessária a reforma do pacto federativo

[...] de modo a reduzir o conflito regional, dar acabamento à descentralização esboçada pela CF de 1988 e devolver ao Executivo federal o papel de gestor não-burocrático de programas e políticas, encarregado de planejar, implementar, acompanhar e avaliar o desempenho dos diversos entes públicos (NOGUEIRA, 1996, p.21).

Ela aponta para o desempenho mais propriamente administrativo do Estado e sugere, fortemente, que algumas das dificuldades presentes podem ser enfrentadas com o que se costuma chamar de “tecnologias de gestão”, algo referido ao incremento de habilidades e conhecimentos técnicos com os quais se pode melhorar a performance do aparato público.

### **2.5.2 O princípio da eficiência**

Com o processo de globalização da economia, os Estados perceberam a necessidade de tornarem suas economias mais competitivas, reduzindo o *deficit* econômico e aumentando a sua capacidade financeira, ao mesmo tempo em que surge um novo cidadão, não mais o cidadão-trabalhador dos Estados de Bem-Estar Social, mas o cidadão-cliente, o cidadão-usuário do novo Estado Gerencial.

Para Bresser Pereira, a Reforma do Estado seria uma resposta ao processo de globalização e principalmente à crise do Estado, que apesar de tomar contornos mundiais na década de 70, somente na década de 80 assumirá plena definição (PETRUCCI e SCHWARZ, 1999, p. 17). Em outro momento, Bresser Pereira afirma que a Reforma Gerencial é a segunda reforma administrativa da história do capitalismo; a primeira foi a Reforma Burocrática, tendo ocorrido no século XIX (países europeus) e início do século XX (EUA e Brasil). Segundo Bresser Pereira, duas forças moldaram a sociedade contemporânea: o capitalismo global e a democracia.

Em verdade, o modelo burocrático de AP é implantado a partir do século XIX, em países europeus, que tinham como característica governos autoritários e economias fechadas, não abertas à competição internacional. Ao fim da Segunda Guerra Mundial, as economias nacionais tornaram-se mais competitivas internacionalmente graças aos avanços tecnológicos,

e os regimes políticos no final do século XX tornam-se mais democráticos. É por isso que Bresser Pereira fala nessas duas forças (capitalismo global e democracia), responsáveis pelo novo papel dado aos Estados.

O modelo gerencial de AP surge para poder atender às necessidades impostas aos Estados por essas duas grandes forças contemporâneas. Diz-se que a reforma é gerencial porque é inspirada na administração das empresas privadas (BRESSER PEREIRA, 1998, p.17) ou porque tem como princípio focalizar a participação do cidadão-usuário na gestão e no controle dos serviços (NESSUNO apud PETRUCCI e SCHWARZ, 1999, p. 151).

Dentre os objetivos práticos dos projetos das reformas ocorridas nos Estados que adotaram o modelo gerencial na AP, Paulo Modesto aponta como objetivo social o aumento da eficiência dos serviços sociais prestados ou fomentados pelo Estado, para atender melhor ao cidadão. Como objetivo político, Modesto aponta a ampliação da participação popular na gestão da coisa pública (PETRUCCI e SCHWARZ, 1999, p. 171).

Não deve ser esquecido que no mundo globalizado a palavra de ordem é competir. Como assinala Gaebler e Osborne (1998, p. 83), o que determinará a eficiência na prestação dos serviços, não é a divisão entre público e privado, mas a relação monopólio *versus* competição. Um monopólio privado é tão ineficiente quanto o monopólio público, pois não há concorrência, logo o interesse em ser eficiente e atender melhor aos clientes.

#### 2.5.2.1 Conceito de eficiência

Alexandre de Moraes ao conceituar o princípio da eficiência diz que:

[...] princípio da eficiência é o que o impõe à administração pública direta e indireta aos seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social (MORAES, 2001, p. 32).

Esse conceito de eficiência é próprio do atual modelo de AP. A AP gerencial como visa atender às necessidades do cidadão-usuário, deve ser transparente, participativa, sem burocracia etc., tudo de acordo com o novo conceito de interesse público.

É no conceito de interesse público que reside a diferença entre os modelos burocrático e gerencial de AP. Como exposto anteriormente, a eficiência caracteriza a organização burocrática. Na verdade, ineficientes são as disfunções do modelo (excesso de formalismo,

por exemplo). A AP brasileira quando adotou o modelo burocrático não tinha como fim ser ineficiente. Pelo contrário, a eficiência era justamente o seu fim.

Enquanto o interesse público na AP burocrática é entendido como atendimento das necessidades da burocracia, como a afirmação do poder do Estado, na AP gerencial, o interesse público é o atendimento aos usuários que são os seus clientes.

Na AP gerencial, o interesse público é o interesse do cidadão-cliente. Assim, enquanto a AP nos tempos atuais, para ser eficiente precisa observar o conceito descrito por Alexandre de Moraes, no modelo burocrático a AP para alcançar a eficiência bastava seguir o formalismo exigido para a sua própria segurança.

Em ambos os modelos, a eficiência é a redução de custos e a maximização dos recursos, só que no modelo gerencial o lucro se destina para o cidadão-cliente e no modelo burocrático, o benefício é para a própria burocracia.

“Eficiência num mundo globalizado significa produção de bens e serviços de maior qualidade, com rapidez e em maior número, sendo irrelevante se esses bens ou serviços são provenientes de organizações privadas ou públicas” (BARBOSA, 2001, p. 198).

Não é a natureza, mas a forma de gestão e a concorrência entre organizações que garantirá a eficiência em proveito do usuário dos serviços.

A Reforma Gerencial por pressupor ser uma reforma ligada às formas democráticas de governo, não poderia excluir a participação da sociedade civil no controle da eficiência da implementação das políticas públicas.

### **2.5.3 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**

No Brasil, o recente Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, lançou as bases para a reconstrução de uma administração pública voltada para o cidadão-cliente. A sua finalidade é eliminar as disfunções do modelo burocrático brasileiro e melhorar o desempenho da ação estatal na oferta de serviços de qualidade a custos adequados à sociedade. Na dimensão da gestão pública, o principal instrumento de aplicação do PDRAE é o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), atualmente denominado Gespública. Coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o PQSP tem por objetivo a sensibilização das organizações públicas quanto à necessidade de melhoria da qualidade da gestão e do desempenho organizacional.

As primeiras ações do PQSP desenvolveram-se a partir de 1991 no âmbito do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), no entanto, os resultados relativos à Administração Pública foram insignificantes se comparados com o setor privado. Em 1995, com a implantação do PDRAE, as ações relativas à AP passaram para a alçada do extinto MARE e, em 1996, foi aprovado o Termo de Referência do Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública.

Posteriormente, lançou-se o Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos, trabalhando a chamada onda de modernização administrativa, com transformações sistemáticas na gestão pública, que se baseou na abordagem da modernização administrativa, que se diferencia de uma reforma porque prescreve adequações do aparato estatal para o empreendimento de projetos específicos de desenvolvimento (que, por sua vez, baseia-se na crença de que os estados nacionais devem ser os grandes indutores do desenvolvimento em bases autóctones). Procura-se, assim, uma adequação entre meios (os arranjos organizacionais) e fins (os objetivos de desenvolvimento), devendo-se buscar arranjos diferenciados (dotados de flexibilidade e descentralização) para finalidades igualmente diferentes.

## 2.6 PRÊMIO NACIONAL DA GESTÃO PÚBLICA

Em 1991, também no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, foi criado o Subprograma da Qualidade e Produtividade da Administração Pública, com o propósito de melhorar a gestão das organizações públicas, tornando-as mais eficientes na administração dos recursos públicos e mais voltadas para o atendimento às demandas da sociedade do que para os seus processos burocráticos.

E dentro do programa, foi criado o modelo de excelência em gestão pública, destinado a orientar as organizações públicas para uma transformação gerencial, e permitir uma comparação dessas com outras administrações públicas, nacionais e estrangeiras, bem como com organizações da iniciativa privada, em um processo de auto-avaliação.

Em 1997, o já Programa da Qualidade no Serviço Público optou pelos critérios de excelência utilizados no Brasil, no PNQ, e em diversos outros países, que representavam o “estado da arte” em gestão. E em função de alguns obstáculos surgidos, por conta das peculiaridades do setor público, houve uma adaptação para a realidade governamental.

E assim foi criado o modelo, baseado em 15 fundamentos e em 7 critérios, listados a seguir. Registre-se que os fundamentos de 1 a 5 são constitucionais, e de 6 a 15 são fundamentos baseados em conceitos contemporâneos de gestão de excelência, conforme quadro 3:

Fundamentos do PQGF	Crítérios de Excelência do PQGF
Legalidade Moralidade Impessoalidade Publicidade Eficiência Excelência dirigida ao cidadão Gestão participativa Gestão baseada em processos e informações Valorização das pessoas Visão de futuro Aprendizado organizacional Agilidade Foco em resultados Inovação Controle Social	Liderança Estratégias e planos Cidadãos e sociedade Informação e conhecimento Pessoas Processos Resultados

QUADRO 3: Fundamentos e critérios do Prêmio Nacional da Gestão Pública (2006)

Fonte: Elaboração própria

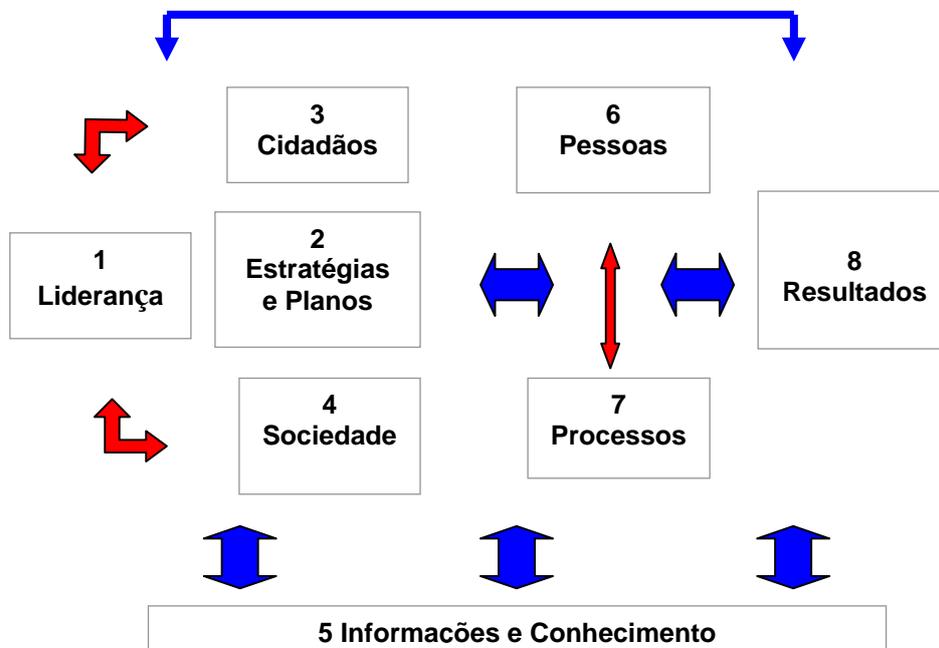


FIGURA 5: Esquema do Modelo de Gestão do Prêmio Nacional da Gestão Pública

Fonte: Adaptado de Instruções para Candidatura, PQGF, Critérios de Excelência 2006.

Pelo foco desta dissertação, destaca-se o fundamento Aprendizado, pois este deve ser internalizado na cultura organizacional tornando-se parte do trabalho diário em quaisquer de suas atividades, seja na constante busca da eliminação da causa de problemas, na busca de inovações e na motivação das pessoas pela própria satisfação de executarem suas atividades sempre da melhor maneira possível.

É importante destacar que este fundamento é transversal a todos os critérios e itens, ou seja, a toda a organização. Isto significa que independentemente do processo produtivo, da prática de gestão ou do padrão de trabalho, o aprendizado deve acontecer de maneira sistêmica.

E os citados fundamentos e critérios são utilizados para a realização do Sistema de Avaliação da Gestão Pública, objetivando verificar o grau de aderência das suas práticas de gestão em relação ao referencial de excelência adotado.

Desde a criação do Prêmio Malcom Baldrige, no final da década de 80, que idealizou critérios e requisitos pelos quais as organizações poderiam ser avaliadas, houve um significativo crescimento de prêmios da qualidade pelo mundo – Japão, Canadá, África do Sul, Chile, Uruguai, Brasil, dentre outros exemplos.

Os prêmios são, na realidade, somente uma forma de reconhecimento a organizações que adotam modernas práticas de gestão. O arcabouço da premiação traz no seu contexto a proposta de um instrumento que permita às organizações promoverem uma auto-avaliação do seu modelo de gestão.

No Brasil, além do PNQ, várias iniciativas foram criadas regionalmente e muitas outras setorialmente, o que inclui o Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF, que são adaptações do modelo nacional.

E para o atual trabalho, os critérios de excelência estão sendo citados em face de a organização que será utilizada como estudo de caso ter adotado a participação em processos de premiação como uma forma de avaliar a sua gestão. E o propósito deste autor é trabalhar, também, o fundamento de excelência “Aprendizado”, vinculado diretamente à utilização do diálogo como valioso instrumento de gestão.

## 2.7 MELHORIA CONTÍNUA

Conceituar Melhoria Contínua se dá para reforçar a idéia de melhoria e de aprendizado que deve estar presente nas recomendações de um relatório da auditoria interna e nas oportunidades para melhoria de um relatório de avaliação do PQGF.

O conceito de melhoria contínua tem origem no Sistema Toyota de Produção, denominado *Kaizen* (*kai*= mudança / *zen*= boa). Por sua vez, o *Kaizen* tem como base a influência dos consultores americanos enviados ao Japão no pós-guerra (Taylor, Deming, Shewhart e outros), que trouxeram o PDCA (Ciclo de Shewhart) e as ferramentas estatísticas da qualidade utilizadas nos Estados Unidos.

É um processo voltado para a melhoria do desempenho dos resultados da organização (de produção, financeiros, humanos etc.), baseado na modificação incremental dos processos e práticas realizados por meio da identificação de problemas dentro de execuções controladas (*Kaiaku* é o termo japonês para o ciclo de controle), análise sistêmica e definição de modificações nas regras de execução desses processos.

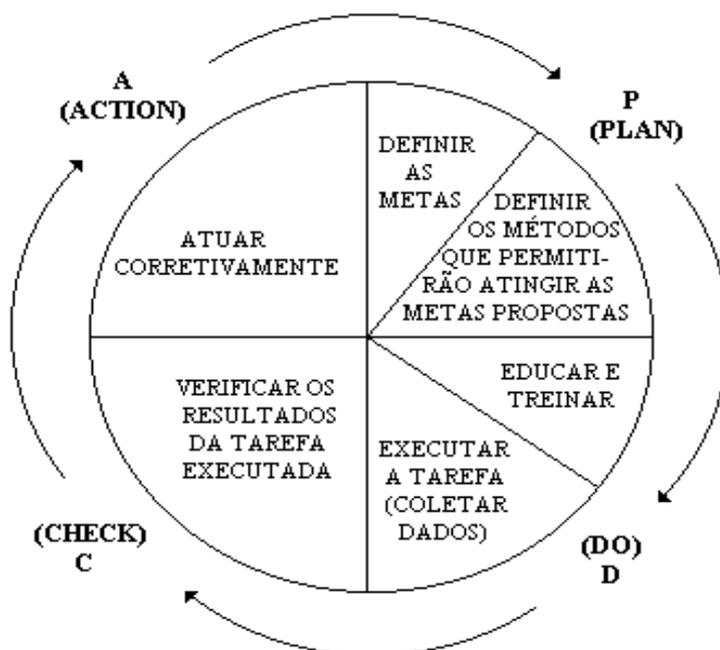


FIGURA 6: Ciclo PDCA

Fonte: Elaboração própria.

## 2.8 AUDITORIA

A conceituação de Auditoria se dá objetivando situar o leitor quanto ao desenvolvimento dessa atividade de verificação de conformidade, propriamente dita, para facilitar o entendimento da unidade organizacional sugerida para a aplicação do diálogo como instrumento do aprimoramento das relações com vistas à melhoria contínua dos processos internos da instituição.

Guimarães (2001) explica que a complexidade das atividades e o crescimento constante das empresas passam a fazer parte das preocupações da administração no sentido de tornar contínuo o acompanhamento do seu desempenho. A partir desse momento, a mesma passa a necessitar de controles eficientes e adequados.

E então define a auditoria como uma atividade de assessoramento e desenvolvida com a finalidade de assegurar que os controles sejam adequados, efetivamente executados e que as informações geradas sejam fidedignas, espelhando a realidade econômica e financeira da empresa.

E ainda que, além de sua função de assessoramento, a auditoria consiste num mecanismo de controle, na medida em que revisa e avalia a eficiência e a adequação dos outros controles existentes e auxilia a alta administração em suas tomadas de decisão.

É comum, e em muitos casos lei, que as organizações criem o seu órgão de controle interno, tradicionalmente conhecido como Auditoria Interna, com o intuito de proceder à verificação dos controles contábeis, financeiros e administrativos da organização.

A NBCT 11 (CFC, 2005) estabelece o conceito e a amplitude do sistema de controle interno, definindo:

- Controles contábeis: são aqueles que se relacionam diretamente com a salvaguarda dos ativos e a fidedignidade dos registros contábeis. Esses controles incluem os sistemas de autorização e aprovação, segregação de funções, controles físicos sobre o ativo e auditoria interna.
- Controles administrativos: são aqueles que se relacionam diretamente com a eficiência e a eficácia operacional, bem como o respeito e a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas. Esses controles incluem análises estatísticas, controles de qualidade, avaliação de desempenho, planos de treinamento e desenvolvimento de pessoal, auditoria interna, entre outros.

E estabelecendo que o auditor deve efetuar sugestões objetivas para o aprimoramento do controle interno, decorrentes de constatações feitas no decorrer do seu trabalho.

Conceituando que a auditoria interna é aquela exercida por funcionário da própria empresa, em caráter permanente, cujo principal objetivo é examinar a integridade, a adequação e a eficácia dos controles internos, bem como das informações físicas, contábeis, financeiras e operacionais, fornecendo à administração superior valiosos subsídios para a tomada de decisões, como relatórios de avaliações e recomendações de natureza técnica, além de comentários elucidativos em assuntos pertinentes ao controle interno.

Para a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 780/1995, que aprovou a NBC T12 – Da Auditoria Interna, “auditoria é um conjunto de procedimentos técnicos que tem por objetivo examinar a integridade, a adequação e a eficácia dos controles internos e das informações físicas, contábeis, financeiras e operacionais da instituição” (LIMA e CASTRO, 2003).

No caso de órgãos governamentais, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta é prevista no artigo 70 da Constituição Federal – CF, de 1988, que estabelece a verificação dos recursos públicos quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

A CF estabelece que a fiscalização será exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, mediante o controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O parágrafo único do artigo 70 diz que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

O controle externo é o instituído e exercido por órgão (Casa Legislativa ou Comissão Permanente ou de Inquérito), membro do Poder Legislativo ou por órgão ou membro do Tribunal de Contas da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal.

Já o controle interno é exercido por órgão da administração pública da entidade auditada ou por seus delegados. Será constituído por um plano de organização, métodos e medidas para proteger seus ativos, verificar a exatidão e a fidedignidade dos dados contábeis, incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas pelo sistema de controle interno em cada poder.

O órgão ou entidade é responsável por manter um sistema de contabilidade adequado que incorpore vários controles internos na extensão requerida segundo o seu tamanho e natureza. Esses controles internos são a base sobre a qual o trabalho do auditor deverá estar fundamentado. Dessa forma, tais controles internos deverão ser avaliados para determinar a extensão dos testes e procedimentos a serem aplicados.

Além da extensão, o estudo e a avaliação do controle interno pelo auditor têm a finalidade de estabelecer uma base em que se apoiar para verificar a natureza e a época mais adequada para aplicação dos testes de auditoria.

A mesma Resolução CFC nº 780/1995, conforme quadro 4, caracteriza a Auditoria Interna pelos seguintes elementos:

<b>Agente</b>	<b>Auditor interno (empregado da própria instituição)</b>
Ação	Auxílio à alta administração
Atividade	Adequação do controle interno em relação à prevenção de fraudes e perdas e aderência às normas legais e às diretrizes da alta administração
Execução dos trabalhos	De acordo com as oportunidades das funções operacionais
Grau de independência	Baixo em relação à alta administração; satisfatório quanto aos demais níveis
Áreas cobertas pelo exame	Todas da instituição
Destino dos trabalhos	Diretoria, sócios, conselhos administrativos e fiscal e auditores externos

QUADRO 4: Principais características da auditoria interna

Fonte: Adaptado de Lima e Castro (2003).

A conceituação de Auditoria neste trabalho está sendo adotada para situar os leitores acerca da unidade organizacional que será utilizada como piloto para a adoção do diálogo, proposto por Bohm, com suas partes interessadas, como instrumento de aprimoramento da gestão e como estratégia de negócio.

## 2.9 SUMÁRIO CONCLUSIVO

Buscou-se na construção deste capítulo apresentar conceituações de temas inerentes à proposta da pesquisa.

A proposta de Diálogo de Bohm apresenta-se como importante ferramenta a ser utilizada no estudo de caso aqui tratado, por apresentar constantemente a idéia de que os fatores pessoais e culturais são os maiores motivadores para a ausência de comunicação. E

esses fatores não de ser superados para a busca do entendimento. Os principais atores pelo funcionamento das organizações não se dispõem a transpor as chamadas pressões que os levam a defender seus pressupostos, em puras reações emocionais, em detrimento ao necessário contato profissional.

Observou-se que torna-se necessário ressaltar os propósitos e os valores da organização, estimulando a realização de aprendizagens individuais e grupais.

Como reforço da proposta de diálogo, apresentou-se o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas da União, intitulado Diálogo Público, em que imperam a orientação e a educação para elevar o grau de conhecimento dos gestores para a melhoria de suas ações.

Essa prática afigurou-se como fundamental a esse trabalho, considerando-se que a unidade pretendida para a adoção do diálogo é justamente a Auditoria Interna da instituição apresentada no estudo de caso. Impossível não pensar: se o egrégio tribunal que aprova as contas dos gestores utiliza-se dessa ferramenta como metodologia de aproximação, esclarecimento e educação de gestores públicos e da sociedade, natural seria que uma unidade interna, responsável pela aprovação das contas de seus presidentes, trabalhasse o mesmo foco para o aprimoramento dos processos institucionais.

A Investigação Apreciativa, assim como o Diálogo, apresenta-se como algo inicialmente utópico para as pretensões funcionais do dia a dia das organizações. Entretanto, ambos trabalham fatores importantes para a nossa proposta: a valorização do bem-estar, da comunicação, da aproximação, a busca de um ideal, um estímulo ao ser humano, para que esse não se sinta isolado dos acontecimentos do seu ambiente de trabalho.

A IA trabalha o chamado reforço positivo, a idealização de possibilidades, e não somente de ameaças, valorizando as práticas bem-sucedidas do passado para fundamentar-se o futuro.

É uma idéia de um traçado de estratégias onde impera a troca de experiências e conhecimentos, nas quais todos são responsáveis pelo todos, trabalhando-se em equipe para alcançar-se o desejável, o sonhado, e não somente uma gestão baseada no controle e no comando.

A Arquitetura Organizacional apresenta-se como uma reflexão necessária para a fundamentação dos sistemas e das estruturas de uma organização, facilitando a consecução/realização das estratégias organizacionais.

A idéia de Redes Organizacionais, ou Organizações em Rede, é que foi muito bem vista, dentro da arquitetura organizacional, para este trabalho devido ao fato de ela sugerir a

permanente realização das atividades de forma integrada, e não isolada, pela necessidade de realizar e não somente cumprir um plano rígido determinado.

As redes reforçam o contato que deve ser mantido entre pessoas e setores que precisam trabalhar juntos, sistematizando as interfaces.

Considera-se que ela também nos traz a preocupação com os chamados pressupostos básicos que são criados pelas pessoas que compõem uma organização, influenciando, com o seu comportamento, a entrega do produto aos clientes.

A idéia de organização em rede sugere melhor compreensão dos comportamentos, dos indivíduos e dos grupos que esses formam. Idealiza-se que trabalhando em rede há um equilíbrio entre a execução das tarefas e a harmonização sobre os indivíduos.

Ela traz também a necessidade do aprendizado, que não ocorre justamente pela falta de disseminação do conhecimento dos indivíduos e dos grupos. Parece que nas organizações cada qual sente-se excepcional, acreditando que as experiências alheias são irrelevantes, como se houvesse rivalidade, desprivilegiando a idéia de pertencer a algo maior, ao todo, e trabalhar com esse objetivo comum: a construção de resultados desse todo.

Com os Prêmios Nacional da Qualidade e Nacional da Gestão Pública, abre-se a oportunidade de as organizações aplicarem um modelo de gestão, centrado em seus fundamentos e em seus critérios de excelência, auto-avaliando-se por uma metodologia mundialmente aplicada e difundida, adotando modernas práticas de gestão. Saliente-se que a organização tratada no estudo de caso já participou de vários ciclos de avaliação do PQGF, tendo sido reconhecida em diversos deles, inclusive com o prêmio máximo.

E esses prêmios trabalham bastante o fundamento aprendizado, que sintetiza o giro do ciclo PDCA, para se alcançar a melhoria contínua necessária ao cumprimento dos processos de trabalho de uma organização.

Ao se tomar conhecimento da evolução da Gestão Pública, percebe-se que hoje trabalha-se a proposição de processos de ajuste nos chamados arranjos organizativos na área pública, objetivando reduzir o seu tamanho e aplicar tecnologias gerenciais do setor privado.

A orientação para resultados, o foco no cidadão e a sujeição ao controle social têm sido realidades trabalhadas cada vez mais pela administração pública, ressaltando a importância do seu papel para um cliente cada vez mais consciente e exigente: o cidadão.

Com a adoção de práticas e tecnologias de gestão da iniciativa privada, fundamenta-se a idéia de um estado-empresário, e na natural mudança do "outro lado", aquele passa a ter o "cidadão-cliente", o "cidadão-consumidor", o "cidadão-usuário", em analogia à figura da

administração pública como uma "mercadora", fornecedora de produtos que devem atender a todos os anseios da sociedade, seu principal cliente.

E esse quadro foi apresentado em 1995, com o PDRAE, com o estabelecimento de políticas públicas voltadas para o cidadão como cliente.

Com o PQSP, vieram as propostas de sensibilização das instituições públicas quanto à necessidade de melhoria da qualidade da gestão e do desempenho institucional, que teve como principal elemento indutor o PQGF, na propositura de um modelo de excelência em gestão pública, promovendo a transformação gerencial, por intermédio de um processo de auto-avaliação e na necessidade do estabelecimento de referenciais comparativos, ou seja, estudar como instituições públicas nacionais e internacionais funcionavam para proceder-se à comparação.

No próximo capítulo será realizado estudo da experiência de instituição governamental, na qual ponderar-se-ão problemáticas encontradas em sua gestão, principalmente de sua auditoria interna, sugerindo-se a aplicação do diálogo como instrumento de estratégia para a consecução do aprendizado organizacional e o alcance dos resultados pretendidos, assim como o cumprimento da missão institucional.

E o mesmo tema é reforçado no modelo de gestão trabalhado nos critérios de excelência do Prêmio Nacional da Qualidade e do Prêmio Nacional da Gestão Pública, nos quais o aprendizado figura como um fundamento de gestão presente em uma organização moderna em seu modelo de gestão, em todas as suas práticas de gestão.

### **3 ESTUDO DE CASO: O DIÁLOGO COMO FERRAMENTA DE SUSTENTAÇÃO DA MELHORIA CONTÍNUA DO PROCESSO DE AUDITORIA INTERNA EM UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA**

O objetivo deste capítulo é compreender, na organização estudada, a questão central desta dissertação: o uso do diálogo como ferramenta de melhoria contínua dos processos de auditoria interna.

#### **3.1 HISTÓRICO DA INSTITUIÇÃO ESTUDADA**

O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro, é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e é o órgão executivo central do Sistema de Metrologia e Qualidade Industrial – Sinmetro, e tem por finalidades:

- 1) Executar as políticas nacionais de metrologia e da qualidade;
- 2) Verificar a observância das normas técnicas e legais, no que se refere às unidades de medida, métodos de medição, medidas materializadas, instrumentos de medição e produtos pré-medidos;
- 3) Manter e conservar os padrões das unidades de medida, assim como implantar e manter a cadeia de rastreabilidade dos padrões das unidades de medida no País, de forma a torná-las harmônicas internamente e compatíveis no plano internacional, visando, em nível primário, à sua aceitação universal e, em nível secundário, à sua utilização como suporte ao setor produtivo, com vistas à avaliação da conformidade de bens e serviços;
- 4) Fortalecer a participação do País nas atividades internacionais relacionadas com metrologia e qualidade, além de promover o intercâmbio com entidades e organismos estrangeiros e internacionais;
- 5) Prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Conmetro, bem assim aos seus comitês de assessoramento, atuando como sua Secretaria-Executiva;
- 6) Fomentar a utilização técnica de gestão da qualidade nas empresas brasileiras;
- 7) Planejar e executar as atividades de credenciamento de laboratórios de calibração e de ensaios, de provedores de ensaios de proficiência, de organismos de certificação,

de inspeção, de treinamento e de outros necessários ao desenvolvimento da infraestrutura de serviços tecnológicos no País; e

- 8) Coordenar, no âmbito do Sinmetro, a avaliação da conformidade compulsória e voluntária de produtos de processos, de serviços e de pessoal.

### 3.1.1 Produtos e serviços

Como estabelecido no seu último Relatório da Gestão, o Inmetro tem como alguns dos seus principais produtos e serviços, como descritos no quadro 5:

Produtos/Serviços	Diretoria/Coordenação competente
Fiscalização e verificação da conformidade de produtos; Programa de Análise de Produtos; Educação para a qualidade; Apreciação de modelos e verificação inicial de instrumentos de medição; Verificação periódica/eventual de instrumentos de medição; Acreditação para organismos de certificação de sistemas de gestão, de certificação e verificação de desempenho de produtos; Laboratórios de ensaio e de calibração; Participação em negociações internacionais envolvendo metrologia, regulamentação técnica e qualidade. Ensaios especiais; Disseminação da cultura metrológica; Rastreabilidade de padrões.	DQUAL DQUAL DQUAL DIMCI/DIMEL DIMEL CGCRE DIMCI/CGCRE CAINI/DIMEL DIMCI DIMCI/DIMEL DIMCI

QUADRO 5: Principais produtos/serviços do Inmetro

Fonte: Elaboração própria

Com o objetivo de executar as atividades de fiscalização em todo o Brasil, o Inmetro assina convênios de cooperação técnica com os Institutos de Pesos e Medidas Estaduais – IPPEM, autarquias regimentalmente constituídas, com autonomia administrativa e financeira, para que esses executem, na sua jurisdição, as atividades de metrologia legal e de avaliação da conformidade de bens e serviços.

### 3.2 O PROBLEMA ESTUDADO: O DIÁLOGO COMO FERRAMENTA PARA A MELHORIA CONTÍNUA DA GESTÃO DO PROCESSO DE AUDITORIA INTERNA

Considera-se modernização da gestão como sendo a experimentação sucessiva de instrumentos de gestão, tais como a qualidade total, a valorização dos recursos humanos, os contratos de desempenho, a adoção de modelos de excelência em gestão e outras ações para fornecer ao cidadão o melhor serviço ao menor custo (STOYKO, 2004).

Conforme Ribeiro (2003), o Inmetro inicia um processo de discussão da modernização de sua gestão e, dentro do marco de planejamento estratégico institucional de 1995, lança, formalmente, o Plano de Modernização em setembro de 1996, com vinte e nove projetos estruturantes que, uma vez implementados, poderiam dar, como efetivamente deram, novos rumos à sua história. Entre os projetos pode ser destacado especificamente um, que aponta as linhas dos Critérios de Excelência do PNQ como modelo de gestão a ser adotado pela instituição.

A modernização da gestão do Inmetro teve, e mantém, princípios e valores que merecem, dentre outros, ser ressaltados: descentralização, responsabilização, participação, ênfase em resultados, transparência, inspiração na filosofia do PNQ e do PQGF, controle de custos e planejamento.

A partir de 1997, o Inmetro passa a concorrer a alguns prêmios da qualidade, como o Prêmio Qualidade Rio – PQRio, o Prêmio Nacional da Qualidade – PNQ, e o Prêmio Qualidade do Governo Federal – PQGF (atualmente denominado Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF), como forma de avaliar a sua gestão, sendo reconhecido com a Medalha Prata do PQRio em 1997, e com o reconhecimento Prata do PQGF em 1998, 1999, 2004, 2005 e 2006, e com o reconhecimento Ouro em 2000.

Em 2002, com o trabalho Sistema de Planejamento e Execução Orçamentários – SIPLAN, sagrou-se vencedor do 7º Concurso Hélio Beltrão Inovação na Gestão Pública Federal, como também da 8ª edição desse mesmo concurso em 2003, com o trabalho Sistema Ponto Focal e Programa Alerta Exportador.

O que se observa é que o Inmetro tem sido reconhecido nesses processos de avaliação por ser hoje um órgão público diferenciado, com a adoção de modernas práticas de gestão. Entretanto, analisando-se os últimos relatórios de avaliação do PQGF, observam-se diversas oportunidades para melhoria apontadas, em todos os itens de avaliação, acerca da não-aplicação do fundamento Aprendizado, o que se percebe também nos relatórios da Auditoria

Interna, quando recomendações são dirigidas e os órgãos/unidades avaliados reincidem na inadequação identificada, não aplicando o conceito de melhoria contínua.

Pode-se constatar que mesmo com a adoção de novas práticas de gestão, o Inmetro não volta a alcançar o mesmo resultado de 2000, ou seja, o reconhecimento na categoria Ouro; e com o não cumprimento às recomendações exaradas pela Auditoria Interna, o Inmetro acaba sendo citado em relatórios do TCU – Tribunal de Contas da União, com ressalvas na análise de suas contas, em face de descumprimentos aos ditames de algumas legislações.

Como se percebe nas literaturas consultadas, o componente humano nas organizações tanto pode atuar como fator alavancador dos processos de trabalho como pode funcionar como uma barreira.

Há pouco, uma empresa de consultoria, ao fazer um estudo dos processos de trabalho do Inmetro, identificou que “já que se cumprem legislações e procedimentos estabelecidos, por intermédio de normas internas, os problemas identificados na execução das atividades são de atitude, ou seja, comportamentais”.

E qual será a noção da força de trabalho sobre os possíveis impactos de suas ações isoladas na consecução das atividades da autarquia?

Ressalta-se: auditorias internas e externas apontam inadequações em seus relatórios, e em vários exercícios os mesmos apontamentos se repetem.

As equipes de avaliação do PQGF têm registrado oportunidades para melhoria no fundamento Aprendizado em seus relatórios, e o sistema de aprendizado, mesmo assim, não se aprimora.

Mediante as reincidências constatadas, entende o autor que a proposição de uma maior interação entre todas as áreas, com a utilização do diálogo como ferramenta, minimizariam ou eliminariam esses apontamentos em todos os relatórios, beneficiando sobremaneira a autarquia no alcance de melhores resultados e no devido cumprimento da missão institucional.

### 3.3 O DIÁLOGO NO INMETRO

Neste item a Auditoria Interna do Inmetro, célula escolhida como piloto da aplicação do Diálogo, será apresentada, seu trabalho detalhado, assim como alguns tópicos do resultado da pesquisa elencada com algumas de suas partes interessadas acerca do desenvolvimento de suas atividades.

### 3.3.1 Auditoria

Sabe-se que a figura do controle existe em toda a administração pública, e não somente nessa, como maneira de se fazer cumprir todos os procedimentos e leis que são estabelecidos. E uma das formas de controle adotadas é a auditoria. Assim, institui-se nas organizações uma unidade de Auditoria Interna, com o objetivo de resguardar a alta direção e a instituição em suas ações contábeis, financeiras e administrativas.

Por intermédio da Instrução Normativa nº 1, de 6 de abril de 2001, publicada no DOU de 12 de abril de 2001, o Secretário Federal de Controle Interno define “diretrizes, princípios, conceitos e aprova as normas técnicas relativas à ação de controle aplicáveis ao Serviço Público Federal, a fim de disciplinar e padronizar a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal”.

O seu objetivo é avaliar a ação governamental, a gestão dos administradores públicos federais e a aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado, por intermédio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Essa fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, para se atingir as finalidades constitucionais, consubstancia-se nas técnicas de trabalho desenvolvidas no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, denominadas pela citada Instrução Normativa de auditoria e fiscalização.

Dentre as disposições gerais do Sistema de Controle Interno, o seu item 11 define que

no apoio ao controle externo, os órgãos e unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal deverão realizar auditorias nas contas dos responsáveis sob seu controle, emitindo relatório, certificado ou parecer, e recomendar formalmente à autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial sempre que tiver conhecimento de qualquer das seguintes ocorrências:

- A) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
- B) prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário; e
- C) falta de prestação de contas.

### 3.3.2 A prática de Auditoria Interna no Inmetro

E para o cumprimento das determinações do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o Inmetro, além de passar pelo processo de auditoria executado pelos órgãos de controle do governo federal, no início da década 90 criou a sua Auditoria Interna, objetivando a transparência dos seus atos e a conseqüente aprovação de suas contas.

Assim, a Auditoria Interna do Inmetro verifica sistematicamente a conformidade, às normas vigentes, dos procedimentos orçamentários, contábeis, financeiros, patrimoniais e de recursos humanos, bem como a verificação da adequação entre os meios empregados e os resultados alcançados. E em nível de controle interno do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, ao qual o Inmetro está subordinado, são realizadas auditorias para a avaliação do desempenho institucional e a verificação da regularidade da gestão, pela Controladoria-Geral da União – CGU/RJ, que, por sua vez, encaminha o respectivo processo ao Tribunal de Contas da União – TCU, para aprovação da regularidade do órgão. O quadro 6 discrimina os padrões estabelecidos para a prática de auditoria no Inmetro.

<b>Processo/Prática</b>	<b>Base Legal</b>	<b>Responsável</b>	<b>Frequência</b>
Auditoria interna	IN nº 1, de 6/4/2001, da SFC/MF; Decreto nº 3.591, de 6/9/2000	Auditoria Interna	Conforme Plano Anual
Controle interno	Lei nº 8.443, de 16/7/1992; Resolução nº 155, de 4/12/2002	CGU/RJ	Anual
Aprovação da gestão		TCU	Anual

QUADRO 6: Práticas relativas aos sistemas de controle da gestão

Fonte: Relatório da Gestão do Inmetro – PQGF – Ciclo 2005

### 3.3.2.1 Desenvolvimento dos trabalhos

A atuação da Auditoria Interna é programada no exercício anterior, através do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAAAI, no qual são elencadas todas as unidades internas e externas do Inmetro, bem como os órgãos conveniados a serem auditados no exercício seguinte, indicando também as datas de realização e as equipes responsáveis pela execução dos trabalhos.

Após o cumprimento desse PAAAI, ao final de cada exercício é elaborado o chamado Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAAAI, e encaminhado para a Controladoria-Geral da União/RJ, contendo o relato das atividades desenvolvidas pela Auditoria Interna durante aquele ano.



FIGURA 7: Atividades desenvolvidas pela Auditoria Interna

Fonte: Elaboração própria.

O resultado das auditorias é consubstanciado em Relatório de Auditoria pela equipe de auditores e submetido à apreciação do Auditor-Chefe, que, após sua análise e ratificação, encaminha ao Presidente do Inmetro, que posteriormente encaminha às áreas envolvidas para as providências cabíveis. Inclusive dando ciência às Secretarias de Estado e às Prefeituras, às quais os órgãos conveniados estão subordinados, bem como à Controladoria-Geral da União/RJ, para o conhecimento e subsídio de seus trabalhos.

É fato, como se estabelece no Regimento Interno do Inmetro, que a Auditoria Interna deve “criar condições indispensáveis para assegurar eficácia nos controles interno e externo, procurando garantir a regularidade na realização da receita e da despesa”. E isso deve ser executado em função da legislação específica que rege o funcionamento de uma autarquia federal.

O resultado dos trabalhos de uma auditoria normalmente é apresentado em forma de um Relatório de Auditoria, no qual são apresentadas as inadequações e/ou irregularidades constatadas, e estabelecidas recomendações, fundamentadas em legislação, visando ao seu saneamento.

Numa síntese, o desenvolvimento das atividades do setor público é totalmente estabelecido em legislações específicas, que norteiam as suas ações, e o trabalho da Audin é verificar o cumprimento dessas legislações, especialmente no trato dos recursos financeiros, o dinheiro público, de contribuintes.

Após o cumprimento das etapas das suas atividades de verificação, pode-se afirmar que o trabalho formal e legal da Auditoria Interna foi realizado a contento. Entretanto, a efetividade desse trabalho só poderá ser mensurada caso os órgãos conveniados e as unidades organizacionais do Inmetro que são auditados providenciem o atendimento às recomendações contidas nos relatórios de auditoria, principalmente as fundamentadas nas legislações específicas.

O grau de importância do atendimento às recomendações contidas em legislação é tão elevado que, em caso de constatada alguma irregularidade, o órgão público será citado e seus dirigentes multados pelo Tribunal de Contas da União, impingindo-lhes muitas vezes pesadas multas e o impedimento do gestor de assumir novos cargos públicos.

Dáí vê-se a necessidade da existência de uma unidade de auditoria interna nos órgãos públicos, desde que essa realize um criterioso trabalho e os “auditados” cumpram com o atendimento às legislações emanadas.

Com a sua criação na década de 1990, desde então a Auditoria Interna cumpre os seus planos de trabalho dentro de suas competências estabelecidas, em especial, por intermédio de auditorias financeiras, contábeis e administrativas.

E essas auditorias são realizadas tanto na autarquia como na Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade do Inmetro – RBMLQ-I, composta pelos órgãos conveniados com o Inmetro, que executam as atividades inerentes a este na jurisdição do seu estado.

### **3.3.3 O diálogo como recurso para melhoria das práticas da Auditoria Interna**

Conforme apresentado no capítulo 1 desta dissertação, nos meses de dezembro de 2003 e janeiro de 2004, foi aplicada uma pesquisa (Anexo A) a todas as diretorias do Inmetro e a todos os dirigentes dos órgãos conveniados, com o intuito de avaliar o grau de satisfação dessas partes interessadas com o trabalho da Auditoria Interna do Inmetro, pretendendo-se então coletar subsídios para a melhoria do seu trabalho.

Além da gradação oferecida para uma avaliação, foram solicitadas descrições de Pontos Fortes e de Oportunidades para Melhoria, entendendo o autor que a avaliação quantitativa, apesar de satisfatória em seus resultados, não atenderia completamente o fator qualitativo, pela necessidade de amparo em comentários/opiniões de Oportunidades para Melhoria, principalmente, para trabalhar o aperfeiçoamento dos trabalhos da Auditoria Interna.

Para situar-se quantos aos comentários que serão apresentados neste capítulo, ressaltam-se alguns pontos sobre o clima organizacional na ocasião da realização dessa pesquisa.

A equipe da Auditoria Interna tinha como base na ocasião os mesmos servidores que dela faziam parte desde a sua criação (1990), ou seja, dos doze que atuavam efetivamente no trabalho de campo, o que incluía o chefe da unidade, apenas três estavam ali há pouco: um contratado e dois concursados recém-chegados, já se apresentando um desgaste no relacionamento de trabalho em face do extenso convívio.

Apesar de todos os componentes da equipe da Audin terem opinado sobre os tópicos sugeridos para a pesquisa, houve algumas reações adversas a essa proposta, por alguns entenderem que haveria uma exposição muito grande da unidade a partir do momento em que se perguntasse aos nossos clientes “o que eles achavam do trabalho da Auditoria Interna”.

Essa pesquisa foi então aprovada por votação, durante um dos trabalhos de realinhamento estratégico, realizado pela equipe ao final de cada exercício, fórum em que se discutiam a realização do plano de trabalho do ano que se encerrava e do plano a ser cumprido no exercício seguinte.

Apesar de na ocasião os servidores públicos completarem aproximadamente dez anos sem qualquer reajuste, talvez esse não tenha sido um ponto relevante, pois dos doze, quatro eram contratados (sendo três aposentados que já atuavam na unidade) e dois recém-chegados, com salários em níveis mais elevados dos que ali já se encontravam.

Vale ressaltar também a questão política, pois os órgãos conveniados (IPEM) passam por constantes modificações de chefias, em face de mudanças de governo, descontinuando por vezes as suas atividades.

O órgão, Inmetro, em geral apresentava-se em um momento de continuação das suas ações de desenvolvimento, idealizadas e executadas desde 1995, e com completa exposição, devido ao trabalho de divulgação que se fazia na ocasião.

É bom frisar que essa pesquisa (Anexo A) inicial, formulada pelo autor desta dissertação, serviu de base para o trabalho desenvolvido por uma empresa contratada, explicitado no próximo subitem.

### 3.3.3.1 O trabalho de entrevistas para o Direcionamento Estratégico da Audin

Com o objetivo de construir o Direcionamento Estratégico da Auditoria Interna do Inmetro, a empresa Macroplan Prospectiva e Estratégia, no ano de 2004, realizou um trabalho de pesquisa qualitativa, por intermédio de entrevistas a alguns atores internos e externos do Inmetro (conforme Anexo B). Nessas entrevistas, foram identificadas as principais linhas de pensamento a respeito do trabalho da Auditoria Interna, em alguns temas, dispostos em perguntas, diretamente relacionados à Audin.

Entre os entrevistados, estão seis integrantes da Audin, cujas contribuições estão resumidas sob a denominação “Visão Interna”, além de três dirigentes do Inmetro e três representantes da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade do Inmetro – RBMLQ-I, cujas opiniões compõem a “Visão Externa”. Como explicitado no caderno de entrevistas, foram usadas basicamente as mesmas perguntas para todos os públicos, mas nem todos responderam a todas, vinculando-se somente a assuntos em que se sentiam mais confortáveis em responder em face de sua vivência/experiência com a Auditoria Interna.

Depois de uma apresentação inicial do papel da Auditoria Interna, posteriormente foram abordadas questões do relacionamento auditores x auditados e conseqüentes dificuldades. Ao final, vem a questão do desempenho, quando são elencados os seus fatores e os pontos fortes e fracos comentados pelos entrevistados.

Após o levantamento das respostas, e objetivando o devido embasamento para a construção do direcionamento estratégico da Auditoria Interna, foi elaborado um caderno (Anexo B), com algumas questões/opiniões relevantes sobre o trabalho daquela Unidade Organizacional.

Dessa forma, serão replicados a seguir alguns dos principais pontos, no entendimento do autor desta dissertação, que melhor situará a visão de algumas das partes interessadas acerca do trabalho da Auditoria Interna do Inmetro. Em face das divergências observadas, propõe-se a aplicação do diálogo, mediante a proposta de Bohm, na melhoria da relação com essas partes interessadas, com o objetivo de melhorar continuamente os processos internos da instituição.

### 3.3.4 Análise dos resultados das pesquisas realizadas

Como o trabalho da Auditoria Interna é literal, ou seja, trabalha enfaticamente em legislações que regem o funcionamento de órgãos públicos, um fator importante a ser destacado no contexto do seu trabalho é a complexidade dessas legislações, o que impinge a necessidade de um bom conhecimento acerca das mesmas, entendendo seus detalhes, bem como um estudo permanente, para se manter atualizado sobre as alterações, que se dão com certa constância.

Pelo caderno de entrevistas (Anexo B) desenvolvido pela Macroplan, o papel da Audin constituiu o tema central, o que se coaduna com os interesses deste autor, em face de propor a utilização do diálogo como ferramenta para o aprimoramento das relações com as partes interessadas daquela Unidade.

Como se percebe no caderno de entrevistas (Anexo B), naturalmente há pontos divergentes, inclusive entre os membros da Auditoria Interna.

Entretanto, para este autor, essas divergências é que devem ser consideradas grandes oportunidades para melhoria no desenvolvimento das atividades da unidade, dos auditados e, conseqüentemente, do Inmetro, objetivando o alcance de metas estabelecidas e o cumprimento da missão institucional.

Daí, o entendimento de que a aplicação do diálogo é uma ferramenta fundamental para que cada qual possa compreender o seu papel e haja um trabalho em conjunto, já que ambos produzem para o Inmetro, em nome da autarquia, e não como partes estanques, segmentadas.

Para tanto, relacionam-se opiniões e a sua respectiva análise a seguir.

#### 3.3.4.1 Resquícios de características do auditor como o detentor de um certo poder

Pelo lado dos auditores, apesar de encontrarmos expressões do tipo “a idéia do poder de polícia que tinham da Auditoria vem se apagando”, encontramos também aquele que diz que “o auditor nunca é simpático, e nem deve ser”, o que já cria uma retração natural a ambas as partes, em face de uma ponderação tão retrógrada, considerando-se a evolução do mundo organizacional, durante os trabalhos de verificação.

“Gostaria que houvesse um comportamento objetivo e uniforme, baseado em fatos. Gostaria que todos tivessem uma visão ampliada. Desarmem-se, vocês são só auditores”.

No quadro 7, observamos mais algumas declarações:

Visão Interna	Visão Externa
<p>“O objetivo principal da Audin é aprovar as contas dos gestores – é esse o meu trabalho”.</p> <p>“Um dos papéis da Audin é o de proteção à figura do presidente do Inmetro”.</p> <p>“Verificar a legalidade das contas, conforme leis, decretos e normas internas, primando pela aprovação das contas do Inmetro junto ao TCU, sendo o trabalho na RBMLQ-I decorrência disso”.</p> <p>“As pessoas às vezes insistem em não compreender a diferença entre ‘não ser permitido’ e ‘não deixar’”.</p> <p>“Às vezes o parâmetro é ‘achar’ correto, mas isso não serve, existe a legislação”.</p>	<p>“Eles têm mostrado claramente aos Ipems que não estão preocupados em pegar erros, mas em dar o certificado de aprovação”.</p> <p>“A Audin é o responsável pela aprovação das contas, portanto eles têm que ser os gerentes do alcance dessa meta. A responsabilidade hoje se encontra dispersa, não está focada”.</p>

QUADRO 7: Reforço do aspecto formal do trabalho da Audin – cumprimento da legislação

Fonte: Elaboração própria

Por essas expressões observa-se que o trabalho da Auditoria Interna é totalmente fundamentado em legislações que regem o funcionamento do setor público. Ao executar o seu trabalho, o auditor expressa em recomendações o que deve ser feito, em atendimento à legislação, para o saneamento das inadequações e a conseqüente aprovação das contas do órgão em instância superior, ou seja, no Tribunal de Contas da União.

O fato de ser feito um apontamento no relatório de auditoria não significa o desejo do auditor de denegrir a imagem do órgão auditado, pelo fato de ter registrado uma inadequação, um descumprimento à legislação. Há a necessidade de o auditado compreender que esse é o trabalho do auditor: promover a verificação e fazer a recomendação, citando a legislação que foi descumprida, para que o órgão avaliado promova o saneamento das inadequações.

Mas é bom frisar também que o trabalho do auditor não deveria se esgotar somente na definição da recomendação. Quando um dos entrevistados diz que "pelo fato de a Audin ser responsável pela aprovação das contas, ela deveria ser a gerente do alcance das metas", há razão na opinião. Se o setor tem essa responsabilidade, o seu trabalho deveria ir além da verificação, estabelecendo-se uma co-responsabilidade.

Essas opiniões são constantes no quadro 8, a seguir:

Visão Interna	Visão Externa
<p>“Sair para verificar o cumprimento da legislação é muito pouco, volto com uma coisa muito fria, muito literal, é pouco”.</p> <p>“Todos gostam de dizer que a nossa atividade é preventiva, mas nem todos gostam das nossas recomendações nesse sentido”.</p>	<p>“A auditoria deve ser preventiva, não se contentar com retratar fatos consumados”.</p> <p>“Acabamos por não ficar sabendo o que está certo e o que está errado, em termos de metodologia. Qual o parâmetro? Só a legislação?”</p> <p>“Falta mexer na cultura, na postura deles para torná-los de punitivos em proativos. Não basta identificar, é preciso sugerir”.</p>

QUADRO 8: Visão puramente legalista da Audin

Fonte: Elaboração própria

A identificação de fatos e descumprimentos à legislação já não têm sido suficientes para alguns gestores. Há uma expectativa muito grande em torno do trabalho da auditoria. Como se percebe, há opiniões internas que já consideram a visão unicamente legalista muito fria.

É bom registrar que pelos auditados sempre houve também uma posição assumida de “vitimados”, como se um apontamento da auditoria colocasse por terra todo um trabalho desenvolvido por eles. Entretanto, mesmo que se fale em prevenção, levando-se em conta a experiência do autor em muitos anos de atividades na Auditoria Interna, muitos deles não tomam o relatório de auditoria como uma prevenção, porque em alguns órgãos, quando a auditoria promove um novo trabalho de verificação, no ano seguinte encontra os mesmos erros, de não atendimento à legislação. Ou seja, não se estabelece um plano de ação e um aprendizado pelos auditados, eliminando aqueles acontecimentos indevidos.

Essa ponderação é admitida no teor da fala de um dos entrevistados externos:

Mudar a mentalidade, de policialesca para preventiva. Essa mudança de enfoque representaria um grande ganho. É preciso também que nós, executores, tenhamos uma atitude colaborativa com essa mudança, ajudando a auditoria nessa prevenção. Nessa relação, tanto pode ocorrer da Audin não efetuar a orientação prévia quanto do auditado não aceitar a recomendação, em atitude de resistência à mudança.

O reforço de ponderações como a anterior é apresentado em outras declarações no quadro 9:

Visão Interna	Visão Externa
<p>“Abertura de cabeças’. Isso aconteceria se todos se dispusessem a se expor a outras experiências além da auditoria, como qualidade, critérios de excelência”.</p> <p>“Implantar um programa mais intenso de capacitação e treinamento, para averiguar, entre outras coisas, o que está acontecendo de novo em termos de serviço público, e trazer uma visão das outras áreas, como os prêmios de qualidade”.</p> <p>“Às vezes um pequeno descumprimento, que tem que ser apontado, está em um contexto de desenvolvimento e de crescimento do órgão. O importante é verificar se foi uma excepcionalidade. O ideal seria haver flexibilidade na legislação, mas não há, portanto, deve-se procurar entender os motivos e impedir que o erro se torne habitual”.</p> <p>“É preciso avaliar não só a conformidade, de forma estanque, mas também o efeito do ato, o quanto deu de retorno para a organização”.</p>	<p>“A Audin tem que fazer uma reflexão sobre o papel que ela tem que assumir, que é o papel de gestora de metas. A Audin deveria gerenciar o alcance das metas impostas pela Lei”.</p> <p>“Eles deveriam deixar o papel de rotina burocrática e assumir o desafio: mudar a visão para passar a pensar na melhoria do padrão de qualidade da gestão do Inmetro”.</p> <p>“Não só a Audin, mas todos os órgãos do Inmetro e da Rede deveriam deixar a prática antiga e ultrapassada de ser fiscal, isso tem que acabar. Eles deveriam atuar como orientadores da gestão”.</p> <p>“Falta de visão global da organização: a auditoria é montada em cima de setores”.</p> <p>“Eles têm que rever o processo deles, para que as auditorias se tornem instrumentos auxiliares de gestão”.</p> <p>“Rever o perfil dos auditores, para que eles passem a entender auditoria de forma sistêmica. Gosto muito de todos, mas eles têm uma visão muito setorial.”</p> <p>“Falta de visão mais macro, de parte da equipe que vem, abrangendo conhecimento de políticas metrológicas e de gestão da qualidade”.</p>

QUADRO 9: Necessidade de ampliação do escopo de trabalho da Audin

Fonte: Elaboração própria.

Como se percebe, há uma convergência nas opiniões, internas e externas, quanto ao fato de acreditar que a atividade de auditoria deveria considerar também o fator gestão, o acompanhamento de metas, que o funcionamento sistêmico de uma unidade ou um órgão metrológico fosse observado e avaliado, e não somente a visão legalista e setorializada. Não basta simplesmente verificar se o Almojarifado e a Contabilidade estão funcionando a contento, em estrito atendimento a lei, mas sim verificar qual a influência desse descumprimento à lei ou do mau funcionamento nas atividades do órgão/unidade como um todo.

Confirmamos isso com as opiniões constantes do quadro 10:

Visão Interna	Visão Externa
<p>“O posicionamento frente ao auditado passa por uma questão comportamental: deveríamos estar mais abertos a uma aproximação maior, ‘pôr a cara no mundo’”.</p> <p>“Existe um ponto fraco no lado comportamental: o pessoal deveria estar mais disposto a participar de tudo o que acontece dentro do Inmetro. Para criticar uma Diretoria, precisa saber como ela trabalha, daí a importância da participação. Sinto falta de uma participação maior da Audin em todo e qualquer evento que permita conhecer melhor o nosso público. Sei que demanda é grande e o número de pessoas é pequeno mas, às vezes, o que falta é boa vontade de participar. Quando ouço uma frase do tipo: ‘aproveita o seu conhecimento em tal setor para fazer determinada coisa acontecer’ penso que se quem me pede isso participasse também, poderia ter o mesmo acesso”.</p> <p>“O pessoal se segrega um pouco, para preservar a imagem, mas não é só leitura de legislação que agrega conhecimento, conhecer as pessoas e ter contato com elas também. Sinto falta desta participação, da troca de experiências. Essa aproximação é um fator de aprofundamento do conhecimento”.</p>	<p>“Falta apresentar ou sugerir melhorias na organização, fruto da observação do trabalho. Não existe mais aquela auditoria unilateral, em que o auditor fica fechado, só perguntando e colecionando papéis. A auditoria hoje tem que ser interativa, com troca de sugestões, a auditoria compartilhada faz crescer”.</p> <p>“Falta organizar a auditoria de forma diferente e mais dinâmica, para não precisar de tanto papel. Para que tanta cópia? A dinâmica do processo de solicitação dos materiais deveria mudar, se valer mais de entrevistas”.</p>

QUADRO 10: Segregação dos auditores

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que os auditados, pelas suas ponderações, gostariam que houvesse mais contato direto, de discussão de pontos, de ouvir os argumentos dos auditados. Muitas vezes, só pelo retorno em papel, por intermédio de uma recomendação, não fica bem clara a pretensão do auditor, o que necessariamente deveria ser realizado para a correção e para o bom funcionamento do órgão.

Registra-se também que alguns auditores identificam a postura de retração dos próprios colegas, no sentido de manter distância das pessoas, como se isso preservasse a seriedade do seu trabalho e a sua condição de “diferente”, por ser auditor. A expectativa é que os auditores se vejam como parte integrante do órgão e também responsáveis pelo alcance das metas e dos resultados.

### 3.3.4.2 A integração em rede

Com a implantação do Portal de Relacionamento Inmetro x RBMLQ-I, onde todas as informações dos órgãos conveniados serão disponibilizadas em uma base de dados corporativa padronizada, via *Web*, a Auditoria Interna poderia realizar uma análise prévia, detalhada, dessas informações, o que possibilitaria detectar alguns problemas de gestão, nos quais seriam focados os resultados da instituição e reduziria a redundância de informações na Solicitação de Auditoria, bem como facilitaria sobremaneira a relação auditor x auditado, enquanto que os demais assuntos pertinentes seriam verificados *in loco*, realizando assim um trabalho de caráter mais orientativo e preventivo. (visão externa)

Por essa opinião percebe-se que a *web* foi também sugerida para o aprimoramento dos trabalhos de auditores e auditados. Fica próxima do conceito de organização em rede, proposta por Nadler (1996) em sua arquitetura organizacional. É o uso da rede, da informática, para tornar as atividades mais fluidas e produtivas, e até preventivas, no que diz respeito às ações da auditoria. Deve-se considerar também o fator interação, que se obtém com o conceito de organização em rede, proporcionando uma descentralização e a possibilidade de ações corretivas e preventivas mais imediatas, mantendo a uniformidade dos procedimentos em um contato mais constante.

O quadro 11 reforça a idéia de unidade disseminadora de conhecimento, ponderado no trabalho de organizações em rede.

Visão Interna	Visão Externa
<p>“O nosso papel é aconselhar, recomendar melhorias, instruir sobre mudanças na Lei”.</p>	<p>“A Audin deveria ajudar a disseminar o capital intelectual da Rede, que é muito rico”.</p> <p>“Só eles podem ver os Ipems como um todo e devem poder antecipar-se aos problemas”.</p> <p>“Assumir a responsabilidade de se tornar o disseminador do capital intelectual da Rede, que é muito bom”.</p> <p>“Catalogar e disseminar as Boas Práticas em gestão encontradas na Rede”.</p> <p>“Os relatórios de auditoria deveriam ser encaminhados também aos setores que foram auditados.”</p> <p>“Sugerimos que essa Audin envie, mensalmente, aos órgãos conveniados, as alterações ou novas legislações que tenham algum impacto no nosso trabalho, com vistas a orientar os gestores sobre as mudanças ocorridas.”</p>

QUADRO 11: A Auditoria Interna como promotora da disseminação do conhecimento

Fonte: Elaboração própria.

Essa visão do todo que a auditoria tem é um dos fatores positivos da sua atividade. Entretanto, se o conhecimento for só dos auditores, não for disseminado, não haverá crescimento da instituição.

Como a informação está disponível para todos, por todos os meios, principalmente pela *web*, em consultas a ministérios e órgãos de controle, deveria haver também uma proatividade dos auditados em buscá-las. Entretanto, se há opinião por parte de auditores de que a sua tarefa é aconselhar e instruir sobre mudanças na lei, ideal seria se isso fosse feito, pois menos erros seriam cometidos.

Se não, com a detenção da informação, continuará parecendo que o auditor tem prazer em encontrar e citar uma inadequação ou irregularidade em seu relatório, sem ponderar a possível falta de informação do auditado. Se não fosse a própria auditoria a fazê-lo, que ela recomendasse canais de consulta aos auditados. Acredita-se de que isso não diminua a importância do seu trabalho, muito pelo contrário, a realçaria mais como unidade atuante e desejosa de aprovar as contas da instituição.

Enfim, o que se percebe é que, seja por falta de consulta, seja por resistência à mudança, por ser mais simples responsabilizar outrem, ou por falta de um canal mais efetivo de aproximação e de comunicação entre auditores e auditados, o que se percebe é que essas divergências poderiam ser minimizadas e até eliminadas se todas as partes observassem em primeiro lugar o objetivo em comum que têm: o alcance das metas do Inmetro.

Afigura-se assim a importância da promoção do diálogo entre as partes, bem como da aplicação do aprendizado organizacional, tornando as recomendações como propulsoras da elaboração de um novo plano de ação para sanar as inadequações, e naturalmente agir permanentemente para que não haja reincidência.

### **3.3.5 Sistematização da solução**

Observou-se que as formas de comunicação para o alcance e a disseminação de informações, conceitos e valores da instituição são as mais diversas. Só não foi identificado um fórum, ou similar, que se coadune com a proposta de diálogo de Bohm (1996), ou seja, os *stakeholders* reunirem-se para dialogar, com vistas a um objetivo em comum.

Há hoje somente uma diretoria no Inmetro, a Diretoria da Qualidade, que promove os chamados Seminários de Interface, nos quais ele reúne os corpos funcionais de duas

diretorias, a DQUAL e uma outra, com o intuito de discutir em conjunto, com vistas a propor as devidas soluções, processos de trabalho que carregam a sua interface.

Nos modernos conceitos de busca da excelência organizacional, um sistema é “o conjunto de elementos com finalidade comum que se relacionam entre si formando um todo dinâmico”, e sistema de aprendizado é um “sistema voltado para facilitar, estimular e desenvolver o aprendizado organizacional em todas as suas diversas instâncias” (FNQ – CE 2006).

E de acordo com a definição de um dos Fundamentos de Excelência, o Aprendizado Organizacional é “a busca e o alcance de um novo nível de conhecimento, por meio de percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de experiências, alterando princípios e conceitos aplicáveis a práticas, processos sistemas, estratégias e negócios, e produzindo melhorias e mudanças na organização” (FNQ, CE 2006). E este dever ser estratégico e cultural, como parte do trabalho diário em todos os níveis da organização.

E “uma cultura organizacional que tenha internalizado o conceito de aprendizado busca eliminar a causa de problemas, utiliza o erro como instrumento pedagógico, compartilha informação e conhecimento, desenvolve soluções e implementa melhorias e inovações” (FNQ, CE 2006).

Dessa forma e sob esses conceitos, se as recomendações de um Relatório de Auditoria são sanadas de uma forma temporal, momentânea, e as inadequações e/ou irregularidades são novamente registradas em uma próxima verificação, é sinal de que o fundamento Aprendizado Organizacional não está inserido na cultura daquele órgão que teve as suas atividades auditadas, ou seja, a instituição não está "girando" o seu PDCA.

Nos manuais de avaliação do Prêmio Nacional da Gestão Pública, ferramenta de Modelo de Gestão adotada nas organizações públicas, o item 1.3 - Análise crítica do desempenho global, na alínea A3 solicita a descrição de “Como a organização atua em relação aos sistemas de controle (interno e Tribunais de Contas) e às auditorias externas, quando for o caso”.

No Relatório da Gestão do Inmetro, como candidato àquele Prêmio em 2005, está estabelecido como atendimento que “A Audin (Auditoria Interna) verifica sistematicamente a conformidade às normas vigentes, os procedimentos orçamentários, contábeis, financeiros, patrimoniais e de recursos humanos, assim como a verificação da adequação entre os meios empregados e os resultados alcançados[...]”.

Entretanto, no Relatório de Avaliação que o Inmetro recebeu da banca de avaliadores que o visitou, consta que uma das principais oportunidades para melhoria identificadas é a

“ausência de evidências do Modelo da Metodologia Geral de Aprendizado de forma sistêmica em todas as áreas do Inmetro, pois uma lacuna constatada foi a não apresentação dos principais indicadores ou informações qualitativas utilizados na avaliação das práticas de gestão de forma a demonstrar o contínuo aprendizado organizacional.” (RA – Prêmio Nacional de Gestão Pública – Ciclo 2005 – Candidata 0047 – Inmetro/RJ)

Ou seja, dentre outros processos e atividades, estão ações referentes aos apontamentos das auditorias (interna e externas) que não são utilizados como “erros” que devem ser tratados pedagogicamente evitando a reincidência e promovendo o aprendizado.

Partindo da necessidade do aprendizado organizacional é que se idealiza a aplicação do diálogo, mediante a proposta de David Bohm, acreditando que a promoção dessa prática estreite a relação entre auditores e auditados, registrando o que deve ser real a ambas: o atendimento dos objetivos da autarquia, o devido cumprimento de sua missão institucional, a aprovação de suas contas pelo Tribunal de Contas da União e o resultado mais satisfatório à sociedade, direta ou indiretamente afetada por equívocos ou aplicação indevida dos recursos públicos.

### **3.3.6 Proposta de metodologia para o estabelecimento de práticas de diálogo**

Ressalta-se que tais práticas de diálogo não são muito difundidas. A implantação e o monitoramento do sucesso de tal metodologia ficarão submetidos ao acompanhamento e à constante identificação de oportunidades para melhoria.

Em primeiro lugar, é bom frisar que a proposta está inicialmente dirigida à unidade de Auditoria Interna do Inmetro no desenvolvimento de suas atividades, ou seja, a adoção do diálogo, o seu envolvimento e a sua participação com todos os seus *stakeholders*, objetivando o entendimento do papel de cada um em benefício do cumprimento dos processos internos da instituição.

Para a consistente aplicação do diálogo, em busca de melhores resultados, inclusive da prática de aprendizado organizacional, idealizam-se os seguintes passos:

- 1) Elaborar um questionário, com vistas a obter a opinião das partes interessadas da Auditoria Interna acerca do trabalho por ela desenvolvido, coletando, num primeiro momento, seus Pontos Fortes e suas Oportunidades para Melhoria.
- 2) Baseado principalmente nas oportunidades para melhoria, realizar um grande encontro com todas as partes interessadas impactadas pela sua atuação,

esclarecendo a todos como se desenvolvem as atividades da Auditoria Interna, desde as suas obrigações regimentais até o nível de detalhamento de como funciona o processo auditoria, qual a sua relevância e importância para cada uma das partes interessadas.

- 3) Nesse grande encontro, a unidade deverá deixar bem claro como o seu trabalho busca referendar as atividades do Inmetro para a obtenção da aprovação de suas contas pelos órgãos de controle superiores: TCU e CGU/RJ, e apresentar que ações são desenvolvidas para esse fim.
- 4) Ao final desse evento, nova pesquisa deverá ser aplicada, com o intuito de verificar se o principal objetivo do encontro foi alcançado: esclarecer, em nível de detalhes, o verdadeiro papel de um órgão de controle, principalmente o interno.
- 5) Posteriormente, deverá ser criado um grupo de diálogo, com a participação de todos os auditores internos e representantes de todos os setores auditados, como também de representantes da CGU e do TCU.
- 6) Em cada encontro do grupo, que deverá ser trimestral pelo menos no primeiro ano de sua criação, deverá haver um mediador/coordenador, responsável pela elaboração de um registro, para que as ações a serem desenvolvidas, por cada parte, seja acompanhada posteriormente.
- 7) A idéia é de que nesses encontros as impressões fluam naturalmente, com a suspensão de quaisquer pressupostos, para que cada parte perceba o seu papel e como os impactados pelas suas atividades o percebem.
- 8) Como esse grupo será um grande aglutinador de informações, ele se tornará também propulsor de um efetivo processo de aprendizado, minimizando naturalmente a incidência de erros nas atividades do Inmetro.
- 9) Para que todos se sintam verdadeiramente comprometidos com a melhoria contínua dos processos internos do Inmetro, bem como com o alcance dos resultados e com o cumprimento da missão institucional, é importante que o grupo trabalhe sempre reforçando os pontos positivos de tudo o que se tem realizado, e que em vez de todos acharem “que a sua parte está feita”, que se sintam partes integrantes e integradas para que o Inmetro cumpra o seu papel perante os órgãos de controle, o ministério ao qual está subordinado e, principalmente, aos consumidores e à sociedade em geral.

Para que esses passos sejam funcionais, entende-se como primordial uma liderança atuante, disposta a trabalhar os valores e significados necessários ao cumprimento da missão da instituição, projetando, construindo e operando o funcionamento dessa de forma eficiente.

E como Nadler (1988) afirma em suas proposta de arquitetura organizacional, a tarefa da liderança, em função do fator comportamental dos comandados, de conseguir a eficiência organizacional não é das mais fáceis, pois significa na realidade compreender o comportamento de vários grupos, constituídos de diferentes indivíduos com formas de relações complexas.

Em suma, como o trabalho de uma organização é realizado por pessoas, individual ou coletivamente, influenciar o comportamento organizacional é parte central do papel da liderança.

A proposta da Investigação Apreciativa, nesse caso, é um interessante modelo de gestão de mudanças a ser usado pelas lideranças, adaptado aos valores, crenças e desafios que os líderes têm de enfrentar. É um processo de mudanças gerenciais de larga escala que pode possibilitar que você envolva e inspire sua força de trabalho altamente diversificada e dispersa; que envolva clientes e outros interessados no futuro de seus negócios, que descubra e amplie os pontos fortes de seu negócio e as vantagens estratégicas.

E então, a questão cultural é crucial e passa a ser dominante, em face da coexistência de conjuntos de significados compartilhados inconscientemente, e nem sempre coerentes com um ou outro. E isso também é complexo, porque os conjuntos de significados compartilhados coletivamente são extremamente poderosos e dificultam a construção de um só conjunto de significados compartilhados por todos.

Bohm (1996) considera que numa cultura há diversos tipos de opiniões, com pensamentos contaminados por uma base coletiva, com pressupostos criados pela sociedade, que nos levam a criar as nossas pressuposições, de como devemos ser, que tipos de relacionamentos devemos ter, como devemos nos comportar em nossas instituições. E essas diferentes pressuposições afetam tudo o que fazemos, evidenciando-se como barreiras significativas às transformações.

E é justamente nessa tarefa que entram as dificuldades criadas pela cultura organizacional, que no serviço público, de acordo com Osborne (1998) é evidenciada pela chamada criação de guetos funcionais, da criação de ações corporativistas entre setores, reforçando principalmente a barreira imposta à comunicação, colaborando para a falta de sinergia, uma completa miopia quanto à missão da instituição, impedindo de haver uma percepção do todo, prevalecendo interesses específicos, de determinados grupos ou setores,

faltando interação, comunicação, troca, diálogo, assim como a preocupação conjunta na construção e no alcance dos resultados institucionais.

Com efeito, o diálogo se apresenta como uma ferramenta de troca, de compasso dos processos de transformação, e também uma plataforma de realização de valores, inclusive pessoais, pouco considerados nas organizações, e (o diálogo) deve ser conduzido em suas potencialidades de transformação e em seu caráter de gerador de racionalidade e de organizador de consensos (BOHM, 1996).

Partindo desse conceito, evidencia-se a necessidade de as organizações criarem espaços favoráveis à comunicação e ao crescimento de uma atmosfera benéfica à aplicação constante do diálogo, superando as diferenças entre o teórico e o conceitual das suas práticas do dia a dia, estimulando inclusive a realização do aprendizado.

#### 4 CONCLUSÃO E SUGESTÕES PARA NOVAS PESQUISAS

Quando Bohm afirma que o pensamento coletivo é mais poderoso que o pensamento individual, reflete exatamente o que se pretende com esse trabalho: no mundo organizacional de hoje, não há mais espaço para células que funcionam isoladamente, e que se as pessoas que compõem uma organização se dispuserem a trabalhar em conjunto, eliminando ou suspendendo as suas pressuposições e até os seus modelos mentais, contaminados com a sua cultura e o seu modo de entender os acontecimentos, individualmente, e entender o seu papel para o desenvolvimento de uma instituição, estaremos próximos do ideal.

É necessário que se revejam posições pessoais assumidas há muito, que se disponha a ouvir os colegas de trabalho, integrar-se, unindo habilidades individuais em prol de ações conjuntas, utilizando a informação como agente de mudanças individuais e em grupo, decidindo conjuntamente por processos que conduzirão melhor a empresa.

Não se sugere com isso que possíveis conflitos existentes sejam “varridos para debaixo do tapete”, porque mesmo eles podem significar uma orientação para alcançar a mudança de valores e de estruturas necessárias ao aprendizado efetivo, considerando o trabalho coletivo como o elemento mais importante dos atos praticados na organização.

Fatores como a cultura, a relação de poder e a existência de uma estrutura hierárquica influenciam a razão de ser de uma organização, mas não devem ser considerados isoladamente, e sim agirem de forma integrada para o alcance de mudanças necessárias nos processos de trabalho, beneficiando toda a coletividade.

Ao se encontrar nas consultas formuladas a livros, artigos, dissertações, dentre outros, a respeito do fator comunicação, percebe-se o quanto é importante essa prática para a busca dos resultados pretendidos, das metas estabelecidas, mas sobre o diálogo propriamente dito, não há literatura tão bem servida, podendo inferir que esse ainda não é visto como uma ferramenta de gestão útil e válida.

E pelo que se observou nessas mesmas consultas, o fator cultural, com sua diversidade, das pessoas que compõem uma organização é o principal fator de interferência nos processos, mesmo que reuniões e outras práticas sejam adotadas envolvendo as partes interessadas.

Foram conhecidos dois casos em organizações brasileiras que privilegiam o diálogo com as suas partes interessadas: a Nutritional Foods do Brasil, com o seu trabalho de Investigação Apreciativa, e o Tribunal de Contas da União, com a sua prática de Diálogo Público, desde o ano de 2003. Na primeira, infere-se que somente as partes interessadas força

de trabalho e acionistas foram envolvidas. No segundo caso, o TCU abre a oportunidade para todas as partes interessadas, inclusive disponibilizando os resultados em sua página na *Internet*.

Considerando ainda a adoção por muitas empresas de um organograma horizontalizado, somente aquelas que já estão trabalhando por processos e não por cargos, que aparentam predisposição para a adoção do diálogo como ferramenta de gestão, mas ainda com dificuldades e falhas no giro do seu PDCA, desprivilegiando o aprendizado organizacional.

Salvo por trabalhos dirigidos à comunicação, não foi verificado qualquer trabalho acadêmico no Mestrado em Sistemas de Gestão que oportunize a aplicação do diálogo como ferramenta de gestão.

Com a adoção do diálogo, entende-se que o aprendizado organizacional será facilitado, em função do uso coletivo da memória organizacional, observando-se fatos do dia-a-dia e práticas do passado, sem pensar em buscar culpados para quaisquer insucessos, mas comportamentos que motivaram alguma dificuldade, estimulando assim a busca coletiva, rompendo limitações individuais.

Alguns autores afirmam que os limites da tecnologia estão traçados, que hoje há necessidade de voltar-se para os interesses humanos, tornando o atendimento de suas necessidades como uma vantagem competitiva duradoura, trabalhando principalmente o respeito mútuo.

Entendem-se como sugestões propícias ao desenvolvimento de um novo trabalho sobre esse tema:

- Abordar o diálogo nos campos da ética e da moral.
- Identificar aspectos culturais predominantes, verificando a influência dos chamados modelos mentais na gestão organizacional.
- Avaliar a importância da adoção de um efetivo sistema de aprendizado.
- Avaliar os reais benefícios da adoção de um modelo de gestão baseado nos critérios de excelência do PQGF, por exemplo.
- Avaliar a atuação da liderança da organização nesse processo de adoção do diálogo.
- O processo de mudança organizacional requer muitas vezes um tempo significativo para a absorção de novos valores e o respectivo reflexo no comportamento e atitudes cotidianas das pessoas.

A conscientização da alta administração sobre a importância da medição do desempenho e do potencial para a melhoria da gestão é fundamental, visto que um sistema de medição de desempenho reflete o modo de gerenciamento da organização. Os resultados da pesquisa sugeriram, a partir do conhecimento das medidas utilizadas pelas organizações, que determinados princípios do PQSP talvez não estivessem totalmente internalizados, porquanto ainda não haviam sido traduzidos em um conjunto de medidas que reportassem os progressos da organização. No caso de uma gestão por resultados, como é a proposta do PQSP, as medidas utilizadas precisariam traduzir as prioridades da organização em termos de satisfação de seus clientes, da qualidade dos serviços e produtos oferecidos, da redução dos desperdícios, da motivação de seus servidores e funcionários e do impacto de suas ações sobre os beneficiários que justificam a sua existência.

## REFERÊNCIAS

- ABUNAHMAN, José Geraldo; ZOTTEZ, Luis Peres. Controle interno na Administração Pública Federal: estudo de caso do modelo de prestação de contas na Universidade Federal Fluminense. **Boletim Técnico Organização & Estratégia**, v.2, n.2, p. 271-288, maio a agosto de 2006.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas: a atuação dos conselhos municipais em Ijuí/RS, de 1989 a 2000**. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 2001.
- ANGELIM, Gustavo Pereira. **Potencial de aprendizagem organizacional e qualidade de gestão: um estudo multicaso em organizações públicas brasileiras**. 2003. 90 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- BERQUÓ, Laura Taddei Alves Pereira Pinto. **O princípio da eficiência e o setor público não-estatal**. Ano 3, n. 4, p. 140-156, janeiro a junho 2004.
- BOHM, David. **Diálogo – Comunicação e redes de convivência**. São Paulo: Palas Athena, 2005.
- BOTELHO, Delane. **Organizações de aprendizagem**. 1997. 106 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1997.
- BORBA, Maribel Fátima de. **Organizações que aprendem**. A aprendizagem coletiva alavancando o desenvolvimento organizacional e regional: o modelo de uma empresa santa-cruzense. 2004. 130 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2004.
- BRASIL. Secretaria de Gestão, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Avaliação continuada da gestão pública, Repertório 2006**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pqgf>>. Acesso em: 28 jul. 2006.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Diálogo Público 2006**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2006.
- BRISKIN, Alan. **A riqueza espiritual no ambiente de trabalho – Quando o sucesso dos negócios depende do seu bem-estar**. São Paulo: Futura, 1997.
- CACCIA-BAVA, SILVIO. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo, Polis/ Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: EAESP/FGV, 2001.
- CARLIN, Everson Luiz Breda. **Manual de auditoria contábil**. Curitiba: ZHC Consultores, 2001.
- CHERMAN, Bernado. **Auditoria externa, interna e governamental**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.
- COLLACO, Taísa Adélia. **Uma experiência piloto de treinamento para a iniciação ao processo de aprendizagem organizacional**. 2002. 117 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.
- CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- DELGADO, Guilherme Costa; SCHARZER, Helmut; ONERINO, Ana Carolina; LUCINI, Juana Andrade. **A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do**

**Conselho Nacional da Previdência Social (1991/2000)** - Texto para discussão 909 - Cadernos ENAP. Brasília: IPEA, 2002.

ENRIQUEZ, Eugène. **A organização em análise**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

FERNANDES, Ana Cristina Coelho Barroso. **A contribuição dos processos de disseminação e retenção do conhecimento para o aprendizado organizacional no terceiro setor: estudo de caso na Pastoral da Criança**. 2004. 160 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Pontifícia Universidade Católica, Paraná. 2004.

FREIRE, Patrícia Andréa de Oliveira. **A importância dos dispositivos comunicacionais para a aprendizagem organizacional**. 2002. 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração Estratégica). Universidade Salvador (UNIFACS), Salvador, 2002.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Critérios de excelência, avaliação e diagnóstico da gestão organizacional**, 2006. Disponível em: <<http://www.fnq.org.br/produtoseservicos.html>>. Acesso em: 27 jul. 2006.

GALVÃO, Lavínia de Lima. Medidas de desempenho organizacional em organizações públicas brasileiras. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GNECO, Flávia Martins Barreto. **A liderança nas organizações que aprendem: uma análise comparativa entre a teoria e a prática da Olsen**. 2001. 150 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

GOMES, Cláudia Maffini. **O processo de aprendizagem organizacional no contexto das organizações participantes do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, na Região de Santa Maria**. 2000. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

GUIMARÃES, Rafaela dos Santos. A importância do controle interno para o êxito das empresas. **Revista Brasileira de Contabilidade**. DF, Ano XXX, nº 127, janeiro/fevereiro 2001. p. 62 a 65.

JESUS, Fernanda Delgado de. **A logística nas empresas que aprendem: um estudo para obtenção das informações para a tomada de decisões**. 2002. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração Estratégica). CEFET, Rio de Janeiro. 2002.

JUND, Sérgio. **Auditoria Interna Governamental**. Apostila. [s.l.]: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

KAUTZMANN FILHO, Aristeu Cláudio. **Uma proposta conceitual para a integração da aprendizagem organizacional com o planejamento estratégico: a gestão estratégica**. 2000. 122 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

LIMA, Diana Vaz; CASTRO, Róbison Gonçalves. **Fundamentos da auditoria governamental e empresarial**. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Marcílio. **As deficiências de aprendizagem organizacionais: um estudo de caso de uma escola de idiomas**. 2002. 167 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MACHADO, Geraldo; PINHO, Antonio; SOUZA, Celina; PASSOS, Elizete; VALENTE, Arnaldo (organizadores). **A gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador: FLEM - Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2001.

MARTINS, Alexandre Carlos Lima. **Sistemas de informação gerencial para a aprendizagem organizacional: uma abordagem sistêmica no contexto da Administração**. 1999. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas). Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1999.

MARTINS, Humberto Falcão. O plano gestão pública para um Brasil de todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., Panamá, 28-31 oct. 2003.

MEDEIROS, Valéria Alvarenga. **Aprendizagem organizacional do enfermeiro no cotidiano de um hospital privado**. 2001. 156 f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

MORO, Maria Angélica. **Novos desafios para a construção da aprendizagem nas organizações: o caso do Unibanco**. 2004. 164 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2004.

MUNNO, José Carlos de. **Organização de aprendizagem e educação corporativa**. 2000. 180 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2000.

NADLER, David A.; GERSTEIN, Marc S.; SHAW, Robert B. **Arquitetura organizacional – A chave para a mudança empresarial**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

OLIVEIRA, Leonardo Cassa de. **A relação cíclica entre informação, pessoas, conhecimento e inovação: uma análise crítica**. 2004. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Universidade Católica Portuguesa(UCP), Campinas, 2004.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

RIBEIRO, Flávio Salema Garção. **Contribuição para melhoria da gestão do Serviço Público**. Estudo de Caso: Análise da evolução do desempenho do Inmetro. 2003. 103 f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão da Qualidade). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

SCHMIDT, Cláudia. **O processo de comunicação e a aprendizagem organizacional: um estudo da interação ente dirigentes de uma Instituição de Ensino Superior Privada da Grande Florianópolis**. 2001. 93 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina – Arte e prática da organização que aprende**. São Paulo: Best Seller, 2002.

SEVERINO, A.J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 1996.

VALADÃO JÚNIOR, Valdir Machado. **Mudança estrutural e organizações de aprendizagem: o caso CTBC Telecom**. 1997. 161 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1997.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatório de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

VILLELA, Cristiane da Silva Santos. **Mapeamento de processos como ferramenta de reestruturação e aprendizado organizacional**. 2000. 180 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; RAICHELIS, Raquel. **Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional**. Brasília/DF: ENAP, 1999.

YIN, R.K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**ANEXO A**

**DEVOLVER ESTA PESQUISA PREENCHIDA (FAX: 21- 2502-6535 ou e-mail:  
audin@inmetro.gov.br) EM 15 DIAS**

**PESQUISA DE OPINIÃO  
AUDITORIA INTERNA DO INMETRO**

**ÓRGÃO/DIRETORIA:** \_\_\_\_\_

**Responsável:** \_\_\_\_\_

Agradecemos desde já a sua participação nessa pesquisa de opinião, objetivando a melhoria contínua dos trabalhos desta Audin, e para tanto, solicitamos aos senhores a resposta do questionário a seguir:

<b>A – SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA E RELATÓRIO DE AUDITORIA</b>	Totalmente Satisfeito	Satisfeito	Insatisfeito	Totalmente Insatisfeito
A1 – A Solicitação de Auditoria está bem dimensionada, na quantidade dos questionamentos, considerando as áreas de atuação do órgão conveniado.				
A2 – A Solicitação de Auditoria está bem dimensionada, na qualidade, na compreensão dos questionamentos, bem como na aplicação e adequação destes considerando as áreas de atuação do órgão conveniado.				
A3 – O prazo (duas semanas) estabelecido para a preparação das respostas e seleção do material é adequado.				
A4 – A apresentação do Relatório de Auditoria é de fácil compreensão.				
A5 – Os comentários feitos pela equipe auditora no Relatório de Auditoria são de fácil entendimento.				
A6 – As recomendações efetuadas pelos auditores são devidamente embasadas nas legislações e/ou normas pertinentes ou nas constatações havidas durante a realização dos trabalhos.				
A7 – O prazo decorrido entre a realização da auditoria e o recebimento do Relatório de Auditoria é satisfatório.				

<b>B - COMUNICAÇÃO COM A AUDITORIA</b>	Totalmente Satisfeito	Satisfeito	Insatisfeito	Totalmente Insatisfeito
B1 – A Auditoria provê o apoio necessário para esclarecimentos eventuais, atendendo às solicitações com cordialidade e presteza.				
B2 – Os canais de contato existentes (telefone, fax, e-mail) são suficientes e estão sempre disponíveis.				
B3 – O tempo de retorno de resposta às consultas formuladas é satisfatório.				

<b>C - DESEMPENHO DAS AUDITORIAS</b>	Totalmente Satisfeito	Satisfeito	Insatisfeito	Totalmente Insatisfeito
C1 – Houve melhoria na gestão do órgão com as recomendações passadas pela Auditoria.				
C2 – O tempo destinado à realização dos trabalhos é suficiente.				
C3 – Os Auditores demonstram competência técnica, bem como experiência na condução das atividades de verificação.				
C4 – Os Auditores, durante a realização dos trabalhos, são cordiais e se portam de maneira profissional e ética.				
C5 – Durante os desenvolvimentos dos trabalhos de auditoria, os auditores esclarecem quaisquer dúvidas suscitadas ou buscam alternativas para saná-las.				

<b>COMENTÁRIOS E SUGESTÕES PARA A MELHORIA DOS NOSSOS TRABALHOS</b>
<b>A – SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA E RELATÓRIO DE AUDITORIA</b>
<b>B – COMUNICAÇÃO COM A AUDITORIA</b>
<b>C – DESEMPENHO DAS AUDITORIAS</b>

## ANEXO B

### Apresentação

A Pesquisa Qualitativa é parte do processo de construção dos Direcionamentos Estratégicos da Auditoria do Inmetro, e visa a fornecer estímulo à reflexão e subsídios aos trabalhos que serão desenvolvidos durante o Seminário de Planejamento. Os dados aqui contidos foram obtidos por meio de entrevistas, e refletem a opinião das diversas pessoas abordadas. O trabalho de análise procurou identificar as principais linhas de pensamento, reunindo-as em torno dos temas a que estão associadas.

Entre os entrevistados, estão seis integrantes da Audin, cujas contribuições estão resumidas sob a rubrica ‘Visão Interna’, além de três dirigentes do Inmetro e três representantes da Rede, cuja opinião compõe a ‘Visão Externa’. Embora tenha sido utilizado basicamente o mesmo roteiro, nem todos responderam a todas as perguntas, tendo cada um se restringido aos assuntos sobre os quais, em decorrência de suas vivências individuais, sentia-se mais inclinadas a fazer comentários.

O texto que se segue encontra-se organizado por grandes tópicos, começando por uma ampla discussão acerca do papel da Audin. A seguir é abordado o tema das interfaces, em que se discutem o relacionamento entre auditores e auditados e suas dificuldades. Na questão do desempenho, que vem em seguida, destacam-se os fatores condicionantes de desempenho, e também os pontos fortes e fracos identificados pelos entrevistados.

Finalmente, no último bloco, encontram-se a Visão de Futuro e os temas ligados ao caminho para chegar a essa situação ideal, como os desafios a serem vencidos e as ações e projetos estratégicos. Para terminar, um espaço foi destinado aos comentários dos auditores sobre atividades consideradas fora de suas atribuições.

### O Papel da Auditoria Interna

Este primeiro bloco trata do contexto em que se inserem as atividades da Auditoria do Inmetro e do papel que o órgão desempenha, ou deveria desempenhar, na opinião dos entrevistados.

#### Contexto

##### • **Audin – função de auditoria interna e externa**

A Auditoria exerce a dupla função de auditoria - ao verificar as contas das demais Diretorias trata-se de auditoria interna, e de auditoria externa, ao fazer o mesmo em relação aos demais organismos que compõem a RBMLQ. Em segundo lugar, constitui o elemento de ligação e principal interlocutor entre o Inmetro e os órgãos federais de controle, a Controladoria Geral da União – CGU – e o Tribunal de Contas da União – TCU.

- *“A Audin tem duas caracterizações principais: quando fiscaliza internamente, verifica os atos de gestão da casa, é auditoria interna. Quando sai para trabalhar nos Ipems, agência e superintendência, o papel é de auditor externo”*
- *“Em tese, não existe subordinação administrativa da Audin à Presidência do Inmetro”.*
- *“O cargo de Auditor-Chefe é um dos únicos que precisam de justificativa perante a CGU para ingresso e exoneração”.*

- **Legislação complexa**

Outro fator importante de contexto é a conhecida complexidade da legislação que rege as atividades de uma organização pública como o Inmetro. É preciso não só uma grande capacitação para entender todas as suas nuances, como estudo permanente para se manter a par das inúmeras e freqüentes alterações a que está sujeita.

- *“No fundo, no fundo, a filosofia do setor público não está errada: planejar antes de fazer. O problema é que a sua tradução em termos de normas não é gerenciável”.*
- *“No setor público, o processo é complexo, pouca gente entende. Exige especialização muito grande que, dificilmente, as áreas meio têm. Essa questão do controle no setor público é fundamental, pode dar cadeia”.*
- *“Existe um verdadeiro tiroteio político, que se manifesta por meio de denúncias, e a raiz disso é a baixa qualidade dos processos, resultante, em parte, da necessidade de atender a uma legislação complexa em condições de premência de tempo”.*

### **Papel**

A discussão sobre o papel da Audin constituiu o tema central da maior parte das entrevistas, tanto internas como externas. Há os que acham que a sua ação deve se restringir aos aspectos formais, atendo-se à verificação do cumprimento da legislação vigente. Em outro extremo, um entrevistado gostaria que, além disso, a Audin assumisse a responsabilidade de gerenciar o desempenho dos demais órgãos, antecipando-se ao erro e evitando as providências de ordem corretiva.

- **Visão interna**
  - **Papel estabelecido na norma**

*“No âmbito da Rede, as auditorias conferem a correção da arrecadação e dos repasses, com o intuito de resguardar o Inmetro de problemas”*

O papel da Audin formal previsto na norma e na lei é compartilhado por todos os entrevistados da Área:

- *“Verificação dos atos administrativos, do ponto de vista da legalidade e da legitimidade”.*
- *“As atribuições da auditoria de órgão público são estabelecidas em Lei”.*
- *“Sendo um órgão seccional, espelha-se no Sistema Federal de Controle, de que fazem parte a CGU e o TCU, com que tem forte ligação na parte técnica”.*
- *“A Audin faz a verificação das contas do Inmetro”.*
- *“No âmbito da Rede, as auditorias conferem a correção da arrecadação e dos repasses, com o intuito de resguardar o Inmetro de problemas”.*
- *“O objetivo principal da Audin é aprovar as contas dos gestores – é esse o meu trabalho”.*
- *“Um dos papéis da Audin é o de proteção à figura do presidente do Inmetro”.*

- *“A Audin exerce uma ação predominantemente preventiva, verificando se está tudo feito corretamente, na legalidade”.*
- *“O papel é o mais simples possível, o regimento determina o nosso trabalho para o fechamento das contas do Inmetro. Em relação à Rede, nossas tarefas estão estabelecidas nos convênios. Mas, por trás do linear, há todas as implicações políticas”.*
- *“Verificar a legalidade das contas, conforme leis, decretos e normas internas, primando pela aprovação das contas do Inmetro junto ao TCU, sendo o trabalho na Rede decorrência disso”.*

- **Papel educador**

*“Dá para conciliar as funções de auditor e de educador, mas não posso ensinar como se faz, isso é papel da contabilidade do Inmetro”*

A maioria dos auditores reconhece que suas atividades tem um caráter educativo de suma importância, que é baseado em recomendações feitas aos auditados ao término das auditorias, bem como dos esclarecimentos prestados em resposta às consultas formuladas.

- *“A nossa responsabilidade é muito grande com relação à aprovação das contas do Inmetro, cabendo a nós apontar irregularidades e fazer recomendações”.*
- *“Mesmo quando os erros são identificados ‘a posteriori’, a atuação da Audin ajuda a evitar que eles se repitam, que o Inmetro incorra em alguma ilegalidade”.*
- *“O nosso papel é aconselhar, recomendar melhorias, instruir sobre mudanças na Lei”.*
- *“No âmbito da Rede, nosso papel é educador, orientador. Além das análises, recebemos muitas consultas, formais e informais, por telefone. Sempre nos colocamos à disposição”.*
- *“A verificação das contas abrange outras atividades, inclusive fazer recomendações, que são sempre atendidas”.*

- **Limites ao papel educativo**

Alguns fazem questão de deixar claros os limites da ação educativa, que deve ser exercida através dos mecanismos já estabelecidos.

- *“Responder a consultas é papel da Audin? Sim, se a dúvida é sobre legislação e o que ela permite, mas sobre outros assuntos, a consulta deve ser dirigida à Diraf”.*
- *“Nosso trabalho deve ser preventivo, orientativo, não cabe à auditoria fazer treinamento, porque depois vamos verificar aqueles itens. Além disso, a informação está disponível, por todos os meios”.*
- *“Dá para conciliar as funções de auditor e de educador, mas não posso ensinar como se faz, isso é papel da contabilidade do Inmetro”.*

- **Atuação sob demanda**

*“Não devemos ser incisivos, o administrador atua da forma que ele achar que deve, o nosso papel é sugerir”.*

Na visão desses entrevistados, a Audin não deve compartilhar com os auditados a responsabilidade pela gestão, adotando uma postura de resposta sob demanda às solicitações.

- *“Verificar a eficiência não é papel nosso, mas se vemos um caminho mais curto, mais dinâmico para atingir os objetivos, nós ‘plantamos a semente’. Não devemos ser incisivos, o administrador atua da forma que ele achar que deve, o nosso papel é sugerir”.*
- *“Existe aqui uma certa confusão entre orientar, que é o nosso papel, e executar, que não é”.*
- *“A Diraf nos pede maior atuação, que acompanhe o dia-a-dia, um papel de consultoria”.*

- **Consideração do mérito e efeito dos atos de gestão**

Alguns dentre os entrevistados internos, acena com uma mudança de visão em que a avaliação deve ser focada não só na conformidade com as leis e normas, mas também na avaliação de mérito e no efeito dos atos de gestão.

- *“Aquela história do poder de polícia vem se apagando”.*
- *“Sempre que possível, você deve entrar no mérito das questões, sempre que existe espaço para flexibilidade”.*
- *“É preciso avaliar não só a conformidade, de forma estanque, mas também o efeito do ato, o quanto deu de retorno para a organização”.*

- **Papel de indução da melhoria contínua dos auditados**

Uma posição isolada destaca se vê como um instrumento para a melhoria contínua das instituições com que interagem

- *“Nós nos vemos como instrumento para a melhoria contínua das instituições com que interagimos, mas não necessariamente somos vistos assim”.*

- **Visão externa**

Embora, em princípio, concordem que os aspectos formais da função de auditor devam ser respeitados, os entrevistados externos têm uma visão bem mais ampla do seu papel ideal.

- **Avaliação dos méritos**

*“A Audin deveria gerenciar o alcance das metas impostas pela Lei”*

Deveriam ser contemplados, o alcance de resultados, além da pura e simples verificação da correção dos atos administrativos e dos seus registros. É afirmado que o próprio TCU vem adotando posturas mais flexíveis, posição que encontrou divergências.

- *“Fiscalizar e zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos, levando-se em consideração os princípios básicos de economicidade, eficiência e eficácia”.*
- *“O papel da Audin é realizar o exame processual dos atos praticados pela administração tanto no que concerne à questão qualitativa quanto à quantitativa”.*
- *“É preciso avaliar não só a conformidade, de forma estanque, mas também o efeito do ato, o quanto deu de retorno para a organização”.*
- *“Por exemplo, no caso de uma compra que, pelo volume, tem que ser feita por meio de licitação. Ao ser avaliada, à luz da Lei e da burocracia, pode ser considerada bem feita, sem que seu objetivo (entrega do produto necessário, no prazo adequado) tenha sido cumprido”.*
- *“Como hoje é tudo segmentado, pode-se até respeitar a base legal, sem levar a nada”.*
- *“O TCU mudou a sua ótica meramente formal para contemplar os aspectos mais qualitativos e menos formais”.*
- *“Hoje o TCU tem uma visão afinada com o planejamento estratégico, muitos auditores públicos têm uma visão menos cartorial, acho que a tendência é de consolidação dessa posição”.*

- **Foco no resultado sem perder de vista o processo**

Apesar dessa visão, um entrevistado colocou que apesar do resultado ser imprescindível, o processo deve ser premissa básica do gestor.

- *“Nós estamos pagando multa atrás de multa ao TCU porque estamos focando no resultado em vez do processo. No setor público isso não é admissível”.*

- **Papel de indução da melhoria contínua dos auditados**

Várias opiniões foram favoráveis à atuação da Audin como promotora do progresso institucional, não só no âmbito do Inmetro, como no de toda a Rede. Uma das formas seria atuar na disseminação do conhecimento adquirido em função dos contatos com Ipems mais antigos ou eficientemente geridos evidenciando o que deu certo e ao que não deu certo em cada Ipem.

- *“O papel da Audin deveria mudar, para ter um objetivo mais voltado para a melhoria contínua”.*
- *“Deveria atuar como um vetor de progresso e integração para os Ipems”.*

- *“A Audin deveria ajudar a disseminar o capital intelectual da Rede, que é muito rico”.*
- *“Ajudou muito, mas pode ajudar muito mais, repassando conhecimentos e experiências bem sucedidas de outros Ipems”.*
- *“Só eles podem ver os Ipems como um todo e devem poder antecipar-se aos problemas”.*

- **Audin como parceiro**

Alguns entrevistados encaram a Audin como um parceiro de seus processos que deveria ser expressa pela orientação prestada aos auditados como atividade preventiva.

- *“O papel da Audin é orientar e fiscalizar, nessa ordem”.*
- *“Auditoria tem que ter o papel de parceria, mas sem amolecimento, sem passar a mão na cabeça. Prestar orientação, promover a discussão, esclarecer sobre o que está certo e o que não está”.*
- *“A auditoria deve ser preventiva, não se contentar com retratar fatos consumados”.*
- *“A simples retratação de erros acontecidos não dá oportunidade de realinhamento da ação administrativa”.*

- **Audin como gestor da aprovação de contas do Inmetro**

*“A simples retratação de erros acontecidos não dá oportunidade de realinhamento da ação administrativa”*

Embora esclareça que não está seguro do acerto dessa idéia, um dos entrevistados gostaria de ver a Audin como gestor do atingimento das metas de aprovação de contas do Inmetro.

- *“A Audin tem que fazer uma reflexão sobre o papel que eles têm que assumir, que é o papel de gestores de metas. A Audin deveria gerenciar o alcance das metas impostas pela Lei”.*
- *“A Audin é o responsável pela aprovação das contas, portanto eles têm que ser os gerentes do alcance dessa meta. A responsabilidade hoje se encontra dispersa, não está focada”.*
- *“A responsabilidade pela aprovação das contas poderia estar na área administrativa mas, por outro lado, a Audin é que tem o contato com a CGU e o TCU e possui o conhecimento especializado a respeito da legislação. Vejo a área administrativa como mera executora”.*
- *“Eles deveriam deixar o papel de rotina burocrática e assumir o desafio: mudar a visão para passar a pensar na melhoria do padrão de qualidade da gestão do Inmetro”.*

## **Ambiente Externo**

Aqui encontram-se reunidos os comentários acerca do relacionamento entre a Audin e os órgãos auditados, com ênfase nas suas características e nas dificuldades encontradas.

### **Características do Relacionamento**

Entre os entrevistados internos, a visão da maioria considera o relacionamento amistoso e sem problemas. Alguns preferem adotar postura mais rígida, enquanto outros se posicionam em favor da flexibilidade. Embora os entrevistados externos concordem que existe essa feição amigável no relacionamento, reconhecendo os ganhos que tem havido em flexibilidade, cobram uma ação orientativa mais intensa.

- **Visão interna**

- **Relacionamento amigável porém tenso com os auditados**

A maioria dos entrevistados não vê maiores dificuldades no relacionamento, considerado amistoso e cordial. Entretanto, nota-se que ainda existe um clima de tensão por parte dos auditados no relacionamento, em parte pelo temor às sanções de ordem legal.

- *“O relacionamento é, em geral, muito bom, existem relações de cordialidade”.*
- *“É muito simples, não tenho nenhuma dificuldade, procuro tratá-los como parceiros”.*
- *“O relacionamento é bom. Pode surgir uma ou outra zona de atrito, especialmente devido a trocas na Diretoria ou na Presidência, mas tudo perfeitamente contornável”.*
- *“Normalmente, somos bem recebidos. Ainda existe aquele susto no ar, mas somos bem recebidos”.*
- *“Hoje em dia, dificilmente um gestor ignoraria uma advertência nossa. Há uma grande preocupação com as questões de contas e processos”.*

- **Receptividade dependendo do desempenho do auditado**

Alguns apontam que quanto maior é o desempenho do auditado, maior sua receptividade.

- *“Nas duas posições que a Audin pode assumir, de auditor interno ou externo, o relacionamento com os auditados varia do amor ao ódio. Somente em casos extremos, a Audin tem que colocar o órgão no TCU”.*
- *“Quando o órgão quer trabalhar direito, o relacionamento é ótimo”.*
- *“Os órgãos que querem mostrar desempenho, servir de modelo, nos recebem com prazer. Outros ainda, se possível, entram no processo, de forma habitual”.*

- **Indefinição entre a postura rígida ou flexível**

*“Precisamos nos expor um pouco mais para saber sobre os motivos que levaram o auditado a agir desta ou daquela forma”.*

Alguns entrevistados advogam a necessidade de assumir uma posição firme e impessoal diante do auditado.

- *“O auditor nunca é muito simpático e nem deve ser”.*
- *“Em relação aos órgãos do Inmetro, não existe pressão de fora para dentro, ela é em regime de ‘mão única’, a partir da Audin”.*

Alguns assumiram uma posição francamente favorável a um aumento de flexibilidade, que inclui a análise da motivação dos atos do auditado, respeitando os limites impostos pela legislação.

- *“Em geral, sou muito favorável ao diálogo”.*
- *“O posicionamento frente ao auditado passa por uma questão comportamental: deveríamos estar mais abertos a uma aproximação maior, ‘por a cara no mundo”.*
- *“A nossa proposta é de abertura. Apesar de sairmos com uma proposta traçada, caso o auditado tenha problemas e formule uma consulta a respeito, nós o ajudamos, mesmo que isso atrapalhe a programação”.*
- *“Os colegas preferem a análise fria ao diálogo, que pode esclarecer o porquê da atitude, as razões para o procedimento adotado”.*
- *“Precisamos nos expor um pouco mais para saber sobre os motivos que levaram o auditado a agir desta ou daquela forma”.*
- *“Às vezes um pequeno descumprimento, que tem que ser apontado, está em um contexto de desenvolvimento e de crescimento do órgão. O importante é verificar se foi uma excepcionalidade. O ideal seria haver flexibilidade na legislação, mas não há, portanto, deve-se procurar entender os motivos e impedir que o erro se torne habitual”.*

- **Visão externa**

- **Bom relacionamento e contribuição para a gestão**

*“Ajudou muito, mas pode ajudar muito mais, repassando conhecimentos e experiências bem sucedidas de outros Ipems”*

Em geral, os entrevistados avaliam favoravelmente o relacionamento com a Audin.

- *“A interação entre auditor e auditado se dá de uma forma plenamente satisfatória”.*
- *“A convivência entre auditores e auditados é tranqüila”.*
- *“A relação é boa, nós até gostamos, a auditoria é salutar”.*

*“A interação é boa no contexto global, mas ainda falta melhorar, no sentido de fornecer mais orientação aos Ipems”*

Mais especificamente, alguns entrevistados acham que a realização de auditorias contribui para o desempenho dos organismos a que pertencem.

- *“Com certeza a Audin contribui com o processo do órgão, seja através de sugestões ou recomendações, orientações visando a mudanças de atitudes, bem como propiciando aprimorar a máquina administrativa e a gestão dos recursos”.*
- *“A maior contribuição é no sentido da gestão, da organização estrutural”.*
- *“Por mais que a atitude ainda seja de avaliação de desempenho, a Audin contribui para o nosso aprimoramento, até porque nós terminamos provocando isso”.*

#### • **Percepção de uma postura colaborativa**

Diversos entrevistados apontam a melhora que vem ocorrendo nesse relacionamento, principalmente devido a uma atitude mais aberta e mais colaborativa.

- *“Este relacionamento, ao longo do tempo, vem-se aprimorando, tornando-se cada vez mais de parceria, de troca de informações e experiências”.*
- *“O diálogo entre o pessoal e os auditados passou a ser mais constante, há hoje uma preocupação mais preventiva que corretiva, o que representa um ganho extraordinário”.*
- *“Eles têm mostrado claramente aos Ipems que não estão preocupados em pegar erros, mas em dar o certificado de aprovação”.*

#### • **Demanda por orientação e prevenção**

Apesar do reconhecimento existe forte demanda por, mais orientação e sinalização antecipada do erro.

- *“A interação é boa no contexto global, mas ainda falta melhorar, no sentido de fornecer mais orientação aos Ipems”.*
- *“A Audin deveria ser menos fiscal e mais orientadora”.*
- *“Não só a Audin, mas todos os órgãos do Inmetro e da Rede deveriam deixar a prática antiga e ultrapassada de ser fiscal, isso tem que acabar. Eles deveriam atuar como orientadores da gestão”.*
- *“Existe muita mudança nos Ipems, muita rotatividade, porque são cargos comissionados, portanto, a Audin tem que ficar mais perto, para orientar”.*
- *“Depois do acontecido, por dolo ou não, está acontecido, e atuar não vai mudar o dano causado. É melhor orientar para que não aconteça”.*
- *“A Audin deve exercer ação pré-ativa”.*

### **Dificuldades Encontradas**

Os entrevistados internos identificam dificuldades de várias naturezas, em seu relacionamento com os auditados. Estes, por sua vez, não vêem maiores problemas.

- **Visão interna**

- **Auditados não compreendem a diferença entre ‘não ser permitido’ e ‘não deixar’**

É apontado pelos auditores a incompreensão por parte dos auditados sobre a aplicação estrita da lei.

- *“As pessoas às vezes insistem em não compreender a diferença entre ‘não ser permitido’ e ‘não deixar’”.*
- *“Às vezes o parâmetro é ‘achar’ correto, mas isso não serve, existe a legislação”.*

- **Encontrar o “tom” do relatório de auditoria**

Também é colocado que existe uma certa dificuldade na elaboração do relatório de auditoria no que diz respeito a como estabelecer as recomendações.

- *“O mais difícil é achar o ‘tom’ do relatório”.*
- *“A gente não pune, mas deve chamar a atenção. Isso cria situações delicadas, em que se torna difícil encontrar as palavras certas”.*

- **Relação com os parceiros internos**

As relações com os parceiros internos foram também consideradas um fator gerador de problemas.

- *“Nas auditorias feitas em órgãos do Inmetro, o fato de sermos colegas atrapalha, principalmente na área administrativa, que tem mais conhecimento da legislação”.*
- *“Essas resistências, no âmbito do Inmetro, muitas vezes se devem a uma sensação de invasão de privacidade, por parte do auditado”.*
- *“Às vezes falta a consciência de que os prazos têm que ser rigorosamente cumpridos”.*

- **Resistência em implementar as recomendações**

*“Todos gostam de dizer que a nossa atividade é preventiva, mas nem todos gostam das nossas recomendações nesse sentido”*

Em geral, foi identificada uma certa resistência em implementar recomendações e atender a regulamentos, que se traduz em uma forte reincidência nos mesmos comportamentos.

- *“Todos gostam de dizer que a nossa atividade é preventiva, mas nem todos gostam das nossas recomendações nesse sentido”.*
- *“Existe muita repetição de problemas; às vezes são simples de resolver, mas se repetem indefinidamente. Por exemplo, o suprimento de fundos com fragmentação de despesas só deve ser usado em casos específicos, mas muitos utilizam por ser mais conveniente”.*
- *“Existe uma certa resistência ao uso das normas, no que diz respeito, por exemplo, a prazos”.*

- *“As recomendações estão em relatório, mas os erros se repetem. O problema é que as pessoas esperam que as recomendações sejam repetidas”.*
- *“Nós recomendamos sempre: consulte antes de fazer para fazer certo, não adianta perguntar depois, mas ainda falta se lembrarem de utilizar o canal das consultas”.*

- **Não preparação para a visita do auditor**

*“Em alguns órgãos, os erros se repetem. Isso se deve a fatores de ordem cultural ou a má vontade. Mais freqüentemente, um pouco de cada coisa”*

Alguns particularizaram as dificuldades encontradas ao realizarem suas auditorias, falando em falta de documentação e até em falta de espaço físico para trabalhar.

- *“Em alguns Ipems, a gente já sabe que vai ter problema. Embora não goste, acho que deve haver profissionalismo. O auditor tem prazo, mas às vezes fica esperando pela documentação. Isso é um dos estresses piores que você pode passar. Isso vem melhorando mas, em alguns órgãos, esse comportamento se repete”.*
- *“No Inmetro, alguns setores atrasam a entrega dos documentos para prestação de contas”.*
- *“Nos Ipems, a documentação atrasa por culpa dos órgãos e nós é que somos cobrados”.*
- *“Alguns órgãos nos pedem mais tempo para preparar a documentação. Eu acho que isso é uma coisa mecânica, não pode ser muito diferente”.*
- *“Nem sempre a SA (Solicitação de Auditoria) é totalmente atendida”.*
- *“Alguns auditados ainda têm falta de espaço físico para atendimento”.*

- **Visão externa**

De modo geral, os entrevistados externos não vêem maiores dificuldades no relacionamento com os auditores, a não ser os oriundos da própria complexidade da Lei.

- *“Não identifiquei dificuldades”.*
- *“Essa questão do controle no setor público é fundamental, pode dar cadeia. Mas já avançamos em relação ao passado. Vamos fazer agora um curso de legislação pública para os gerentes. A falta de conhecimento das limitações impostas pela Lei é um dificultador”.*

## **Desempenho**

Aqui são analisados como a Audin está hoje (em que pontos está bem e onde pode melhorar) e seus fatores condicionantes de desempenho – são identificados os fatores responsáveis pelas suas eventuais falhas, bem como seu principais pontos fortes e fracos.

- **Visão interna**

- **Necessidade de adequação aos “novos tempos”**

*“A Audin está se readequando aos tempos, está com uma nova proposta”*

Tendo em conta as limitações impostas pela falta de pessoal, a avaliação interna do desempenho da Audin é bastante favorável, mas é identificada a necessidade de se adequar ao que um entrevistado denominou como “novos tempos”:

- *“A atividade interna de apoio à Audin está muito bem, as críticas que recebemos em geral dizem respeito a coisas que não dependem de nós”.*
- *“Existe o alinhamento estratégico anual da Audin, lá jogamos todas as nossas necessidades para discussão. Por meio dessas discussões, é desencadeado o processo de melhoria nos procedimentos, conseguimos melhoras expressivas. Temos atingido patamares altos de facilidade, desenvoltura no desenvolvimento dos trabalhos, graças a essa prática”.*
- *“Tenho muito respeito pelos colegas, que são bem preparados, conhecem bem a legislação, mas gostaria de abrir mais a área de atuação”.*
- *“Na questão comportamental, dentro de uma visão mais suave da auditoria, eu acho que ainda pode melhorar”.*
- *“A Audin está se readequando aos tempos, está com uma nova proposta, será que isso vai para a gaveta ou vai para frente? É preciso um acompanhamento e uma seqüência do processo”.*

- **Visão externa**

- **Melhoria do posicionamento e do foco da atividade**

*“A atuação da Audin melhorou muito de um tempo para cá, principalmente em função de uma visão mais gerencial”*

Para a maioria dos entrevistados, vem ocorrendo na Audin um processo de melhora de desempenho, ao longo dos últimos anos. Faz parte desse processo uma mudança de foco observando os resultados além do processo e mesmo ao seu posicionamento no Inmetro, passando a adotar a função de controlar ativa e preventiva.

- *“A Audin vem num processo de melhoria contínua, demonstrando muita competência e adequação às mudanças”.*
- *“A atuação da Audin melhorou muito de um tempo para cá, principalmente em função de uma visão mais gerencial. Essa mudança o levou a não olhar só a parte processual, mas os resultados. Houve um ganho muito grande ao longo dos anos”.*
- *“A Audin faz hoje um trabalho muito melhor do que fazia”.*
- *“A Audin assumiu dentro do Inmetro o papel de sua função institucional, uma função de ‘controller’, ativa e preventiva, de ‘querer bem’ à casa. Começou a entender que faz parte desse conjunto, daí a maior preocupação em ajudar do que em punir”.*

- **Tecnologia e orientação**

Foram apontados os aspectos que devem ser aprimorados, como o redirecionamento do foco das ações e a ênfase maior na orientação aos auditados, sempre auxiliados pela tecnologia.

- *“Num plano mais otimista, entendemos que, com o avanço tecnológico e a velocidade da informação, a Audin poderia inserir-se nesse novo contexto, reduzindo custos, detectando alguns problemas de gestão com antecipação à constatação ‘in loco’, direcionando o foco para os resultados e reduzindo as redundâncias de informações”.*
- *“Na fiscalização está bem, mas na orientação não, pode melhorar muito mais”.*

- **Indicadores de qualidade dos processos**

Outros ainda, de forma mais crítica, cobram a adoção de uma visão mais ampla, adotando ferramentas de avaliação integradas que apontem os indicadores do processo como um todo não se restringindo à legislação.

- *“Falta visão sistêmica, nesse ponto não está bem”.*
- *“Faltam indicadores da auditoria. Em geral, mandam a relação de perguntas, ficamos sem saber que indicadores estão sendo avaliados”.*
- *“Acabamos por não ficar sabendo o que está certo e o que está errado, em termos de metodologia. Qual o parâmetro? Só a legislação?”*

### **Fatores Condicionantes do Desempenho**

- **Falta de Pessoal**

*“Se houvesse um número maior de pessoas poderia realizar o meu trabalho e ainda atender a outras demandas”*

Nenhum dos entrevistado externos se manifestou acerca dos empecilhos ao bom desempenho da Audin. Para os internos, entre as causas das deficiências, o grande fator comprometedor de desempenho é, sem dúvida, a carência de pessoal. Um dificultador é que, além de todos os problemas institucionais e legais para contratação há, na função de auditor de uma instituição como o Inmetro, a exigência de se obedecer a um padrão de qualificação técnica bastante elevado.

- *“Teríamos que ter um quadro maior, o número de funcionários é um fator limitante. Dá para fazer o trabalho, mas gostaria de ter uma folga para isso. Mas não adianta contratar sem que os contratados tenham a qualificação necessária”.*

Esse problema, que se agrava na medida em que crescem as solicitações de trabalho da Audin, reflete-se de diversas formas. Entre elas está a falta de tempo para executar todas as tarefas, com o nível de qualidade que os auditores deveriam ou desejariam executar.

- *“A gente faz o básico, mas poderia fazer mais, principalmente dentro do Inmetro. Há setores geradores de receitas, em que a gente só audita o*

*resultado, não o processo. Na Dimci e nas demais áreas técnicas isso acontece. A auditoria está até prevista em norma, mas não é feita por falta de pessoal”.*

- *“O corpo de auditores é reduzido para muito trabalho a ser realizado. Se houvesse um número maior de pessoas poderia realizar o nosso trabalho e ainda atender a outras demandas”.*

*“Existe uma extensa gama de assuntos no ambiente externo que a auditoria poderia explorar, não o fazendo por falta de tempo”*

- *“Se você passa sem apontar uma situação irregular, podemos ser chamados à atenção pelo TCU, que não quer saber se o nosso trabalho acaba tendo que ser feito por amostragem”.*
- *“Se tivéssemos mais gente, poderíamos prestar atendimento mais freqüente a algumas Diretorias e órgãos”.*
- *“Existe uma extensa gama de assuntos no ambiente externo que a auditoria poderia explorar, não o fazendo por falta de tempo: existe um processo de repetição de ações que não nos permite entrar nesse universo”.*
- *“Não gosto do fato de atuarmos sozinhos, por área (culpa da falta de pessoal). Na hora de montar o relatório, juntamos o que foi levantado em cada área, e todos assinam. Pode acontecer de serem apontadas falhas, mas de forma mal fundamentada, o que coloca a palavra do auditor contra a palavra do auditado, ou pode acontecer de erros não serem nem notados. No primeiro caso, somos obrigados a eliminar o item irregular, por falta de comprovação suficiente, o que nem todos os da equipe aceitam”.*
- *“O nosso principal foco é a Diraf, que fica em Xerém. No mínimo, precisaria haver uma unidade de apoio lá”.*

#### • **Melhoria da estrutura de apoio para os auditores**

Segundo os entrevistados, existe também falta de pessoal nas atividades de apoio à auditoria.

- *“A parte de secretaria poderia ser melhorada, possivelmente com a contratação e treinamento de mais uma pessoa. Existe sobrecarga”.*
- *“Falta apoio na preparação das missões. Os auditores têm que conciliar as atividades preparatórias para uma auditoria, que incluem a necessidade de um grande volume de leitura, com a separação de material e coleta de documentos, que poderia ser feito por outra pessoa”.*

#### • **Transmissão do conhecimento e nivelamento das equipes**

Outro tema abordado, relacionado a pessoal, foi a necessidade de transmissão do conhecimento.

- *“Na nossa equipe estão três pessoas aposentadas, que não se sabe por quanto tempo ainda ficarão trabalhando. Temos que passar a nossa*

*experiência para os novatos, enquanto é tempo, mas tudo depende da política geral”.*

- *“Há necessidade de nivelamento das equipes, isso se reflete no desenvolvimento dos trabalhos”.*

#### • **Desgaste pelas viagens**

As dificuldades relacionadas às viagens começam pelo fato de serem muito longas e freqüentes, o que provoca desgaste na equipe.

- *“O desgaste resultante das viagens”.*
- *“Falta formalizar as reuniões de preparação, evitando as conversas de última hora, entre as mesas”.*
- *“Teríamos que dispor de mais tempo para entregar o relatório”.*
- *“O relatório não fica tão bem feito porque quando voltamos de viagem o tempo é muito pouco”.*

#### • **Falta de procedimentos documentados**

*“... só no ano passado foi feito um manual. Agora ele tem que ser atualizado”*

A falta de uma estrutura sólida de normas e procedimentos foi considerada fonte de dificuldades.

- *“Aqui estava tudo muito na cabeça das pessoas, não existiam normas e diretrizes formais de procedimentos, só no ano passado foi feito um manual. Agora ele tem que ser atualizado”.*
- *“Ainda hoje não está implementado o roteiro de procedimentos (‘check list’)”.*
- *“Ainda está tudo muito vago, estamos implementando o sistema, estamos aprimorando, mas ainda não acho satisfatório. Acredito que, no decorrer do tempo, possa ser aprimorado”.*

#### • **Segmentação das auditorias**

A segmentação das atividades de auditoria do Inmetro foi outro fator apontado. O projeto de auditorias compartilhadas, em andamento, deve trazer grande benefício.

- *“Hoje em dia, a Audin entra, sai, depois entra a Qualidade, depois a Diraf. Resultado: o auditado fica maluco. Quando o Ipem é grande, a situação é pior, porque cada intervenção dessas tira tudo do lugar. Todas as auditorias vão olhar os mesmos documentos, cada uma com um foco diferente. Isso repercute nos custos do Inmetro, além do tempo desperdiçado”.*
- *“Poderíamos trabalhar muito melhor. A proposta atual é a realização de auditoria administrativa, financeira e contábil, embora façamos também uma abordagem superficial, por falta de conhecimento e falta de tempo, nas áreas técnica e jurídica. Se for implantado o projeto de auditoria compartilhada, poderemos ficar com uma idéia mais clara acerca do Inmetro, aumentando o nosso horizonte. Se houvesse reuniões prévias às*

*auditorias com elementos de todas as áreas, um poderia sugerir ao outros pontos a observar em seus próximos trabalhos”.*

- **Ineficiências internas do Inmetro e não preparação para a visita do auditor**

*“Falta divulgação das normas internas da casa. É mais fácil tomar conhecimento de alterações na legislação, até por conta de facilidades como a Internet, do que de alterações internas”*

Diversas dificuldades apontadas estão relacionadas à falta de preparação dos auditados para a visita de auditoria e ineficiências internas do Inmetro principalmente de comunicação.

- *“Nas auditorias internas, o que mais atrapalha é quando chegamos e as respostas não estão prontas. O estresse é em torno de como vou reagir diante disso. As normas são para serem atendidas. Entendo o não-atendimento interno como uma falta de respeito ao colega”;*
- *“Muitas vezes temos que desenvolver o trabalho sem os documentos pedidos e as respostas pedidas”.*
- *“Uma das nossas tarefas é o chancelamento de processos em geral. Às vezes ocorre demora em uma determinada unidade intermediária e quando chega aqui ‘é para agora’, acompanhado de ameaças do tipo ‘se não liberar rapidamente a responsabilidade é sua’. O que deveria ser exceção virou rotina. Essa situação já foi bem pior, mas ainda acontece bastante”.*
- *“Na instrução de processos, cabe ao executante de cada etapa carimbar, numerar e rubricar as páginas, mas frequentemente eles chegam aqui sem que isso tenha sido feito. Esse tipo de falha elementar afeta muito o desempenho”.*
- *“Falta divulgação das normas internas da casa. É mais fácil tomar conhecimento de alterações na legislação, até por conta de facilidades como a Internet, do que de alterações internas. Existe Intranet, mas não é atualizada. Às vezes uma portaria revoga outra e a Audin não é informada, toma conhecimento de novas portarias dentro do auditado”.*
- *“Acontece de mudar o presidente de um Ipem e o Inmetro se esquecer de emitir a portaria de ordenador de despesa”.*

- **Infra-estrutura tecnológica**

Um dos problemas, que o entrevistado acredita estar em vias de ser resolvido, diz respeito a infra-estrutura.

- *“Um problema com o equipamento de informática é que foram comprados computadores de mesa, quando o melhor para nós teria sido a compra de portáteis. Mas acho que isso está começando a ser feito agora”.*

## **Pontos Fortes**

Dentre os pontos fortes identificados pelos entrevistados internos e externos destaca-se o preparo técnico dos auditores.

- **Visão interna**

*“No ambiente da Audin, existe a discussão amistosa de dúvidas e diferenças”*

Na visão interna, os principais pontos fortes estão ligados às próprias características de coesão e cumplicidade da equipe, fundadas em fortes valores individuais. Além desses, os outros temas levantados foram a competência técnica, a vocação para o aprendizado, a agilidade de resposta e condições gerais de infra-estrutura favoráveis.

- **Coesão e cumplicidade, espírito de equipe**

- *“A evolução da construção da Audin foi artesanal, tendo contado com muita boa-vontade dos técnicos. A Audin foi construída por meio de trabalho em equipe. Muito trabalho foi feito em viagens”.*
- *“É a equipe mais coesa do Inmetro, em todos os aspectos: vestimos a camisa, fechamos idéias, defendemos o trabalho dos colegas, trocamos informações (isso está no sangue), enfim, somos competentes como equipe”.*
- *“O diálogo é bom no âmbito da equipe”.*
- *“A equipe é antiga, e isso traz efeitos positivos”.*
- *“No ambiente da Audin, existe a discussão amistosa de dúvidas e diferenças”.*
- *“Percebe-se nos encontros internos que, apesar das arestas, existe uma boa coesão”.*
- *“Cumplicidade entre os membros da equipe”.*
- *“A gente sempre tenta trabalhar em conjunto, pede opinião ao colega, visando à uniformidade do desempenho”.*
- *“A equipe é bem conduzida, procuramos falar a mesma linguagem, falar claro com os auditados, não deixá-los em dúvida”.*
- *“A cada retorno de auditoria, sempre que possível, é feita uma reunião interna, para que todos ouçam a mesma coisa de forma clara, para que haja coerência na continuidade dos trabalhos”.*
- *“Existe troca de informações”.*

- **Fortes valores individuais**

*“Acima de tudo, um ponto forte é a boa vontade da equipe. Sei que é duro para uma dona de casa largar tudo para trás para passar 15 dias em Rondônia, por exemplo”*

- *“Uma coisa muito forte aqui dentro é a personalidade das pessoas. Não basta mandar fazer alguma coisa, temos que convencer a pessoa de que ela deve fazer aquilo. Esse fator, adicionado a um grande profissionalismo, resulta em algo forte, do ponto de vista da competência”.*
- *“Acima de tudo, um ponto forte é a boa vontade da equipe. Sei que é duro para uma pessoa com família largar tudo para trás para passar 15 dias em Rondônia, por exemplo”.*
- *“Capacidade de absorver mudanças. A implantação do SDA – Sistema de Auditoria – requer uma boa dose de flexibilidade. No início tive que quebrar lanças, até comigo mesmo. Agora, faltam poucos ajustes para que o processo esteja implementado”.*

- **Qualificação técnica**

- *“A qualificação dos técnicos é um ponto forte”.*
- *“Em auditoria, tudo aquilo a que nos propusemos a gente consegue fazer”.*
- *“Um ponto forte é o conhecimento técnico da equipe”.*
- *“Acompanhamento de legislação e mudanças. Conhecemos o que o papel determina, contando com uma área de apoio que exerce uma leitura constante”.*

- **Vocação para o aprendizado**

- *“Somos muito curiosos, procuramos sempre novos desenvolvimentos. Por exemplo, quando houve o primeiro pregão eletrônico no Inmetro, estávamos presentes (quatro pessoas da Audin e apenas uma da administração)”.*
- *“Sempre que possível participamos de palestras e outros eventos, buscando atualizar nossas informações”.*
- *“Existe debate freqüente, espontâneo e informal, sobre mudanças em leis e normas”.*

- **Agilidade de resposta**

- *“Na Audin, os processos não ficam ‘rolando’ como em outros setores (isso é fácil constatar, pelos carimbos de entrada e saída). Na Audin, eles são logo despachados, quando possível, no mesmo dia”.*
- *“Somos muito bons em tempo de resposta, isso é um hábito. Antigamente existia uma brincadeira sobre nós fazermos parte de um ‘triângulo das Bermudas’. Embora, na prática, isso já viesse acontecendo, nossa ex-chefe*

*expediu uma Ordem de Serviço, limitando a 48 horas o prazo máximo de permanência de documentos na auditoria. Mais tarde, ficamos sabendo, por meio de uma pesquisa de opinião, que o público já sabe que o nosso tempo de resposta é muito bom.*

- **Condições favoráveis de infra-estrutura**

*“Na parte de gestão processual, contábil, a equipe é de craques”*

- *“Cada um tem o seu computador”.*
- *“A Internet funciona bem”.*
- *“O SDA é um ponto fortíssimo”.*
- *“O andamento do projeto de auditorias integradas é outro ponto forte”.*

- **Visão externa**

Os temas abordados pelos entrevistados, em torno dos quais podem ser agrupados os pontos fortes por eles identificados, foram a qualificação técnica da equipe, as condições respeitadas e colaborativas demonstradas no relacionamento, além da geração de impactos positivos no âmbito do auditado.

- **Qualificação técnica da equipe**

- *“Corpo técnico de alta qualidade”.*
- *“O pessoal técnico é muito bom, poderia ser mais bem aproveitado”.*
- *“Na parte de gestão processual, contábil, a equipe é de craques”.*
- *“A equipe conhece bem os Ipems”.*

- **Respeito e colaboração nas relações com os auditados**

- *“Confiança e credibilidade junto ao auditado”.*
- *“Comunicação antecipada da visita, bem como reunião de abertura e encerramento”.*
- *“Atitude de caráter orientativo e preventivo”.*
- *“Disponibilidade para consultas quando solicitadas”.*

- **Impacto positivo nos auditados**

*“Um ponto forte é a relação de parceria entre o Inmetro e o nosso órgão, que é muito necessária”*

- *“O que eu tenho visto nos relatórios é o acompanhamento de metas”.*
- *“Contribuição para o aprimoramento dos controles internos”.*
- *“A relação de parceria entre o Inmetro e o nosso órgão, que é muito necessária. Nós no fundo temos dois chefes, e isso serve para mostrar ao governo do Estado que nosso trabalho tem que ser muito sério, isso é muito importante”.*

- *“Nosso órgão é também avaliado pelo Tribunal de Contas do Estado. Para nós, foi muito importante mostrar que a nossa preocupação preponderante é com o Inmetro. Sempre apresentamos os relatórios elaborados para o Inmetro ao TCE, o que é fator de respaldo”.*

### **Pontos Fracos**

Na visão interna, o foco se concentrou na falta de contingente, mas na visão externa a maior parte dos comentários foi a respeito da visão que orienta as auditorias e da postura dos auditores.

- **Visão interna**

O principal ponto fraco da Audin, na opinião dos entrevistados, é o número reduzido de auditores e suas conseqüências, como sobrecarga de trabalho, falta de tempo para participar de treinamentos e até a rigidez na formação das equipes.

Outro tema abordado diz respeito condições desgastantes do trabalho dos auditores, que permitiria condições diferenciadas de tratamento funcional.

Foram também apontados pontos fracos ligados ao comportamento dos auditores, em relação aos demais setores do Inmetro e em relação aos auditados. Outros temas abordados, ainda que pontualmente, foram a falta de espaço físico, a necessidade de criar e implementar procedimentos, bem como de terminar o processo de informatização.

- **A falta de pessoal e suas conseqüências**

*“Havendo poucas pessoas, a gente viaja muito e as viagens são longas, o que é motivo de forte estresse para os funcionários”*

- *“Falta gente, principalmente gente concursada”.*
- *“Faltam pelo menos 7 ou 8 auditores na equipe”.*
- *“Falta pessoal. Olha o tamanho do Brasil!”*
- *“São poucos os servidores. Aqui tem gente aposentada que presta serviços, entre elas três pessoas muito importantes, na realidade, imprescindíveis”.*
- *“Precisa de mais gente, apesar da falta de espaço físico e dos entraves à contratação, inerentes ao serviço público. Depois de contratar, é preciso treinar o pessoal novo para se equiparar ao antigo”.*
- *“O tamanho reduzido da equipe provoca sobrecarga de trabalho”.*
- *“Falta tempo para treinamento”.*
- *“Havendo poucas pessoas, a gente viaja muito e as viagens são longas, o que é motivo de forte estresse para os funcionários”.*
- *“Vão sempre as mesmas equipes para os mesmos lugares, e isso não é bom. Em primeiro lugar, o que é regular para um auditor pode não ser para outro, já que os julgamentos são muito particulares. Depois, é preciso evitar a criação de intimidade, que pode levar a pessoa a passar por cima de algum problema”.*

- **Treinamento**

- *“Um ponto fraco é a qualificação da equipe: temos excelentes profissionais, com muita experiência, e dois novatos que precisam aprender mais, ter mais humildade para ouvir os mais experientes. Eles têm ainda um longo caminho até se chamarem auditores”.*
- *“Falta treinamento”.*
- *“O trabalho não fica tão uniforme, devido à existência de vários níveis de capacitação, talvez um curso resolvesse. Falta nivelar a equipe, providenciar treinamento. As dificuldades vão aumentando, daí a necessidade crescente de uma equipe qualificada e homogênea”.*
- *“A equipe é desnivelada, do ponto de vista de preparo. Em auditoria não existe fórmula sobre como se comportar em um órgão auditado, sobre postura, sobre malícia, e fica complicado ensinar no decorrer dos trabalhos. Se fosse feito um treinamento prévio, não haveria necessidade de ensinar essas coisas no decorrer dos trabalhos”.*
- *“Em alguns casos, o auditor deixa transparecer o seu desagrado diante de falas na apresentação dos documentos, mas não podemos deixar este sentimento transparecer ao auditado”.*
- *“Falta treinamento, seja técnico, seja uma coisa mais global, para abrir horizontes. Foi feito na área de qualidade e deu bons resultados”.*
- *“Falta treinamento, seja aprofundamento técnico, seja em técnicas de relacionamento interpessoal, para amenizar o desgaste provocado pela duração do convívio nas viagens”.*

- **O trabalho desgastante**

*“Falta treinamento, seja técnico, seja uma coisa mais global, para abrir horizontes. Foi feito na área de qualidade e deu bons resultados”*

- *“Um ponto desfavorável é a característica repetitiva do trabalho, o que gera estresse. O nosso trabalho com os órgãos de controle (CGU e TCU) é muito repetitivo e isso traz uma certa confusão, um certo desconforto”.*
- *“Salários pequenos, desconforto, distância da família”.*
- *“Merecemos tratamento diferenciado, pelo trabalho atípico que fazemos”.*

- **Integração com o Inmetro**

- *“Existe um ponto fraco no lado comportamental: o pessoal deveria estar mais disposto a participar de tudo o que acontece dentro do Inmetro. Para criticar uma Diretoria, precisa saber como ela trabalha, daí a importância da participação. Sinto falta de uma participação maior da Audin em todo e qualquer evento que permita conhecer melhor o nosso público. Sei que demanda é grande e o número de pessoas é pequeno mas, às vezes, o que falta é boa vontade de participar. Quando ouço uma frase do tipo: ‘aproveita o seu conhecimento em tal setor para fazer determinada coisa’*

*acontecer' penso que se quem me pede isso participasse também, poderia ter o mesmo acesso".*

- *"O pessoal se segrega um pouco, para preservar a imagem, mas não é só leitura de legislação que agrega conhecimento, conhecer as pessoas e ter contato com elas também. Sinto falta desta participação, da troca de experiências. Essa aproximação é um fator de aprofundamento do conhecimento".*

- **Infra estrutura física**

- *"Falta espaço físico. Quando todos estão no Rio, o barulho é ensurdecedor. Eles adoram, mas o problema é que isso atrapalha o desenvolvimento dos trabalhos".*

- **Procedimentos**

- *"Criar procedimentos. Falta a parte dos procedimentos no manual de qualidade".*

- **Informatização**

- *"Falta terminar de implementar a informatização".*

- **Visão externa**

O tema que reuniu o maior número de pontos fracos, na opinião dos entrevistados, foi a metodologia empregada na realização das auditorias, começando por seu preparo, passando pela visão que orienta os trabalhos e até pela postura do auditor. Da mesma forma que para os internos, aqui foi apontada como ponto fraco a falta e pessoal e suas conseqüências. Outros temas abordados foram os salários baixos, as deficiências no atendimento às consultas e até o espaçamento muito grande entre as visitas.

- **Metodologia empregada**

- *"Ausência de Banco de Dados corporativo, com vistas à análise prévia da situação dos órgãos auditados".*
- *"Falta de visão global da organização: a auditoria é montada em cima de setores".*
- *"Falta de apresentar ou sugerir melhorias na organização, fruto da observação do trabalho. Não existe mais aquela auditoria unilateral, em que o auditor fica fechado, só perguntando e colecionando papéis. A auditoria hoje tem que ser interativa, com troca de sugestões, a auditoria compartilhada faz crescer".*
- *"Falta de instrumentos para a gestão da auditoria, indicadores de desempenho".*
- *"Falta de visão mais macro, de parte da equipe que vem, abrangendo conhecimento de políticas metrológicas e de gestão da qualidade".*
- *"Falta reciclagem, para trabalharem como auditores da qualidade".*

- *“Falta organizar a auditoria de forma diferente e mais dinâmica, para não precisar de tanto papel. Para que tanta cópia? A dinâmica do processo de solicitação dos materiais deveria mudar, se valer mais de entrevistas”.*
- *“Divulgação dos resultados da auditoria, antes da ampla defesa, o que é contraditório”.*

*“Falta de visão mais macro, abrangendo conhecimento de políticas metrológicas e de gestão da qualidade”*

- **Falta de pessoal**

- *“A equipe tem que ser fortalecida. Quando você fiscaliza um montante de x, a ação requerida é uma, mas quando você fiscaliza 10x, proporção em que o movimento aumentou na última década, há necessidade de reforço quantitativo”.*
- *“Em alguns casos, houve dificuldade para cumprir tomadas de contas especiais, por falta de gente”.*
- *“Imagino que o corpo técnico seja reduzido, porque são sempre as mesmas pessoas que têm vindo fiscalizar”.*

- **Salários baixos**

- *“A parte salarial não é problema só da Audin, mas de todo o Inmetro. A equipe deles sofre com o problema dos salários baixos, principalmente o auditor, que precisa de tranqüilidade. O nível salarial não é adequado”.*

- **Deficiência no atendimento às consultas eventuais**

- *“Ausência de um setor de consultoria/ ouvidoria, para atender à demanda dos órgãos auditados, tendo em vista as inúmeras mudanças dos gestores públicos e peculiaridades do sistema Inmetro/ RBMLQ”.*

- **Baixa periodicidade das auditorias**

- *“Uma visita anual é muito pouco”.*

### **Desafios e Estratégias**

Aqui estão reunidas as impressões dos entrevistados acerca do futuro ideal da Audin, seguidas da relação dos desafios a serem enfrentados na caminhada em direção a esse futuro. Finalizando o documento, encontram-se identificadas as Ações Estratégicas a serem iniciadas, bem como aquelas atividades que os auditores consideram não pertencer ao escopo da Audin.

#### **Visão de Futuro**

Praticamente todos os insumos referentes a visão de futuro foram oriundos dos entrevistados internos.

-

*“Uma auditoria informatizada, treinada, coesa, que fale sempre a mesma língua, respeitada em seu trabalho, que tenha acima de tudo a compreensão da sua atividade e que seja vista como parceira”*

- **Visão interna**

Um dos entrevistados resumiu em uma só frase a sua idéia de futuro para a Audin.

- *“Uma auditoria informatizada, treinada, coesa, que fale sempre a mesma língua, respeitada em seu trabalho, que tenha acima de tudo a compreensão da sua atividade e que seja vista como parceira”.*

Outros preferiram abordar separadamente cada tema, entre os quais:

- **Pessoal**

- *“Mais pessoal”.*
- *“Um contingente maior, conseqüentemente, menos viagens por pessoa”.*
- *“Mais gente, possibilitando maior freqüência no atendimento, maior participação nos eventos, maior aproximação e participação da chefia na execução”.*
- *“A equipe totalmente nivelada, falando a mesma linguagem, onde quer que se encontre”.*
- *“Gostaria que houvesse um comportamento objetivo e uniforme, baseado em fatos. Gostaria que todos tivessem uma visão ampliada. Desarmem-se, vocês são só auditores”.*
- *“Uma auditoria mais presente, buscando a satisfação plena dos auditados”.*
- *“Rodízio de equipes”.*

- **Infra-estrutura e apoio**

- *“Fluxo eficiente das informações”.*
- *“O SDA funcionando”.*
- *“A pesquisa atualizada e toda a legislação digitalizada, facilmente acessível”.*
- *“Maior apoio técnico interno”.*
- *“Mais espaço físico, sem ter que ir para Xerém”.*
- *“A gente iria para os órgãos, sairia no vôo da manhã e voltaria à noite. Todo o resto seria feito pela Internet, com grandes ganhos de custo e de eficiência”.*
- *“A Audin totalmente informatizada”.*
- *“Todos os procedimentos criados e implantados”.*

- **Relacionamento com os auditados**

- *“Atendimento às nossas recomendações”.*

- **Visão externa**

*“A Audin do futuro terá assumido a responsabilidade de ser o promotor do progresso dos Ipems”*

Apenas um entrevistado conseguiu identificar o que seria a Audin ideal do futuro.

- *“A Audin do futuro terá assumido a responsabilidade de ser o promotor do progresso dos Ipems”.*

### **Desafios**

O grande desafio a ser enfrentado pela Audin, segundo os entrevistados externos, é a compreensão de seu papel na elevação do nível de desempenho dos órgãos executores. Na visão interna e externa, existem desafios a serem vencidos no campo da mudança de mentalidade e de atitude da Audin em relação ao seu trabalho. Para os entrevistados internos, entretanto, além desses, há outros, referentes a nivelamento e informatização.

- **Visão interna**

Os desafios identificados pelos entrevistados se agrupam em torno dos seguintes temas:

- **Mudança de mentalidade e de atitude**

*“Sair para verificar o cumprimento da legislação é muito pouco, volto com uma coisa muito fria, muito literal, é pouco”*

- *“Eu acho que a Auditoria tem que trabalhar em parceria, com o Inmetro e com os órgãos da Rede, isso é uma coisa que eu persigo”.*
- *“Espero receber em breve pessoas jovens aqui na auditoria. Pensando nisso, precisamos nos estruturar melhor para recebê-los”.*
- *“Estamos em um processo de simplificação do trabalho, tornando-o mais interativo, mais moderno”.*
- *“‘Abertura de cabeças’. Isso aconteceria se todos se dispusessem a se expor a outras experiências além da auditoria, como qualidade, critérios de excelência”.*
- *“Sair para verificar o cumprimento da legislação é muito pouco, volto com uma coisa muito fria, muito literal, é pouco”.*

- **Nivelamento**

- *“Há 27 estados, às vezes ocorrem problemas. Procuramos hoje uma certa padronização, queremos promover uma uniformização interna do nosso trabalho, até porque o que é padronizado tende à qualidade”.*
- *“Existem muitos contrastes, muitas diferenças de nível entre as Diretorias. A proposta é fazer um ‘benchmarking’ interno, para nivelar por cima. Esse desnível está hoje, em termos, sob controle, está mapeado, as principais*

*falhas estão sendo identificadas. As pessoas já entenderam o seu papel e o diálogo está mais facilitado”.*

- **Informatização e suas limitações**

- *“A minha ‘guerra’ é a informatização, até para que eu deixe de precisar fazer e refazer o meu trabalho”.*
- *“Outro sonho meu é botar a legislação no sistema, para consultas. Principalmente no que diz respeito a normas administrativas e financeiras, ainda tem muito material no papel”.*
- *“Alguns órgãos estão integrados pelo SIAF, o que facilita a intervenção. Existe uma proposta para um Portal de Relacionamento mas não considero suficiente, na medida em que reflete a frieza dos números, não elimina a necessidade de comparecimento do auditor. A presença física ainda é necessária”.*

- **Visão externa**

*“Prevenção para mim é fundamental, porque vai retroalimentar a ação do Inmetro a tempo de reverter ações que poderiam resultar em não-conformidades”.*

Dois dos entrevistados ressaltaram a importância da interdependência entre a Audin e os demais órgãos do Inmetro e da Rede.

- *“Para que as contas do Inmetro sejam aprovadas, é preciso subir o patamar da qualidade da execução, e isso é papel dos órgãos executores”.*
- *“O primeiro desafio é entender que hoje uma auditoria deve servir de subsídio para a tomada de decisão do gestor”.*

O grande tema presente nos desafios identificados pelos entrevistados é a necessária mudança na atitude e no comportamento dos auditores.

- *“É preciso mudar a atitude, de estática para dinâmica”.*
- *“Assumir a responsabilidade de se tornar o disseminador do capital intelectual da Rede, que é muito bom”.*
- *“Mudar a mentalidade, de policialasca para preventiva. Essa mudança de enfoque representaria um grande ganho. É preciso também que nós, executores, tenhamos uma atitude colaborativa com essa mudança, ajudando a auditoria nessa prevenção. Nessa relação, tanto pode ocorrer da Audin não efetuar a orientação prévia quanto do auditado não aceitar a recomendação, em atitude de resistência à mudança”.*
- *“Prevenção para mim é fundamental, porque vai retroalimentar a ação do Inmetro a tempo de reverter ações que poderiam resultar em não-conformidades. O fato consumado não acrescenta nada ao administrador, mas é preciso ter informação para mudar o rumo, é esse o grande desafio estratégico”.*
- *“Para desempenhar a contento o papel de gestores da meta ‘aprovação das contas’, a Audin tem que se preocupar com a cultura, treinar os executores”.*

- *“Falta mexer na cultura, na postura deles para torná-los de punitivos em proativos. Não basta identificar, é preciso sugerir”.*
- *“Adquirir visão sistêmica, visão setorial é muito ruim. Proge, Dqual, cada um tem um processo diferente, cada um tem um objetivo. Aqui, a gente não consegue juntar os pedaços, para tentar agregar valor ao processo”.*

### **Ações e Projetos Estratégicos**

A grande maioria dos entrevistados, tanto internos quanto externos, sugeriu a criação e implantação de medidas destinadas a alcançar os objetivos anteriormente propostos.

- **Visão interna**
  - **Realinhamento estratégico**

*“Para começar, gostaria de ter mais gente. A partir daí, vou partir para a experiência do que gostaria: maior frequência no atendimento, maior participação nos eventos, maior aproximação e participação da chefia na execução, para permitir entender a visão do auditor, do que executa”*

Os entrevistados reconhecem que o próprio processo de realinhamento estratégico representa a implementação de uma ação estratégica importante. Além disso, já existe um evento programado que visa a estreitar as relações entre auditores e auditados, dentro de um clima de transparência e colaboração.

- *“Já iniciamos as ações, com este realinhamento”.*
- *“Em agosto vai haver um evento, reunindo auditores e auditados, para esclarecer o papel da auditoria. Queremos conhecer as reais expectativas dos clientes para saber um pouco do que posso oferecer. Queremos deixar claro o nosso trabalho e a nossa posição. Participarão do evento 2 a 3 pessoas dos órgãos da Rede. Nossa intenção é abrir um fórum de debates destinado a esclarecer dúvidas”.*

- **Aumento da equipe**

Entre as ações estratégicas identificadas pelos entrevistados, a contratação de novos profissionais é considerada fundamental.

- *“Para começar, gostaria de ter mais gente. A partir daí, vou partir para a experiência do que gostaria: maior frequência no atendimento, maior participação nos eventos, maior aproximação e participação da chefia na execução, para permitir entender a visão do auditor, do que executa”.*
- *“Contratações e treinamento dos novos contratados”.*
- *“Precisa concurso, para contratar mais gente”.*
- *“Aumentar a equipe”.*

- **Treinamento**

Independentemente das contratações, foram identificadas ações importantes relativas a treinamento.

- *“Implantar um programa mais intenso de capacitação e treinamento, para averiguar, entre outras coisas, o que está acontecendo de novo em termos de serviço público, e trazer uma visão das outras áreas, como os prêmios de qualidade”.*
- *“Precisa fazer um treinamento junto aos auditores para chegar a um padrão único de comportamento diante do auditado. É preciso aparentar frieza e agir com profissionalismo, não demonstrando ao auditado os nossos sentimentos”.*

- **Integração intena no Inmetro**

*“Promover parceria mais intensa com as demais Diretorias”*

Existem também ações no campo das relações com os demais órgãos do Inmetro e da Rede.

- *“Promover parceria mais intensa com as demais Diretorias. Para isso, é preciso um esforço mútuo, é preciso que nossos pedidos sejam vistos como ferramenta de trabalho”.*
- *“É preciso divulgar a necessidade de prazos mínimos para exame e cancelamento de um processo”.*

- **Metodologia de trabalho e ampliação do escopo**

Foram também propostas a abertura de novas frentes de trabalho e a implantação do sistema de rodízio nas equipes de auditores.

- *“Fazer rodízio nas equipes”.*
- *“Meu sonho é a criação de indicadores de desempenho para a Audin, como forma de mensurar os efeitos da nossa atuação no desenvolvimento dos órgãos. Ricardo deu a idéia de deixar nos órgãos um Plano de Ação com prazo de atendimento, como instrumento de avaliação da abrangência da atuação”.*
- *“Precisa passar a realizar auditoria nos organismos de inspeção (laboratórios credenciados)”.*
- *“Precisa passar a fazer auditoria nos convênios da área técnica (lá existem receitas que não auditamos)”.*
- *“Precisa passar a fazer auditoria nas empresas incubadas”.*

- **Auditoria Compartilhada**

Os entrevistados consideraram extremamente importante a implementação do sistema de auditorias integradas, que está em estudo.

- *“Implementar o projeto de auditoria integrada, fruto de sugestão levada a reunião de Diretoria. Visa a melhorar o nosso produto, com uma maior alavancagem de informações a um custo menor. O projeto está sendo*

*detalhado, e será alvo de um seminário, o primeiro, entre 14 e 16 de junho. O projeto está ‘estartado’, e a abordagem é a mais profissional possível”.*

- *“Dentro do Inmetro, cada setor faz a sua própria auditoria, independentemente – existe auditoria legal, de qualidade, e administrativa, que é a da Audin. O ideal seria a implantação de auditorias compartilhadas, com a formação de equipes mistas, já que as informações são basicamente as mesmas, os documentos são semelhantes, o que muda é o foco”.*
- *“Implementação das auditorias compartilhadas”.*

- **Infra-estrutura física, tecnológica e de apoio**

Alguns projetos propostos estão no campo da infra-estrutura, como o espaço físico e a informatização.

- *“Aumentar o espaço físico”.*
- *“Fazer funcionar o SDA – Sistema de Auditoria”.*
- *“Terminar a informatização”.*
- *“Centralizar o atendimento telefônico”.*
- *“Contratar mais uma pessoa para a secretaria”.*

*“Identificação e descrição de todos os nossos processos de trabalho, à semelhança do que resultou no manual de qualidade. Isso eliminaria dissonâncias de comportamento, facilitaria o trabalho, possibilitaria sistematizar as ações”*

- **Normas e procedimentos de trabalho**

A criação e implementação de normas e procedimentos de trabalho são tema de outro projeto proposto.

- *“Identificação e descrição de todos os nossos processos de trabalho, à semelhança do que resultou no manual de qualidade. Isso eliminaria dissonâncias de comportamento, facilitaria o trabalho, possibilitaria sistematizar as ações”.*
- *“Criar os procedimentos”.*
- *“Implantar procedimentos claros quanto a atribuições, como, por exemplo, a redação de minutas”.*

- **Visão externa**

- **Revisão do posicionamento da auditoria**

Vários entrevistados sugeriram ações estratégicas de cunho abrangente, buscando alcançar uma abordagem proativa, de resultado e integrada.

- *“A questão atual é ser proativo”.*
- *“Eles têm que rever o processo deles, para que as auditorias se tornem instrumentos auxiliares de gestão”.*

- *“Eles têm que se organizar, se posicionar de forma integrada com as demais áreas do Inmetro que fazem auditoria”.*
- *“Rever o perfil dos auditores, para que eles passem a entender auditoria de forma sistêmica. Gosto muito de todos, mas eles têm uma visão muito setorial. Talvez o Inmetro tenha que formar um grupo de auditores integrados, para que não tenhamos mais que nos perguntar o que é a auditoria do Inmetro, já que cada setor tem a sua. Qual é a competência? Existe central e setorial? O auditado fica no ar. Conseqüência: as pessoas passam a responder por responder”.*
- *“Hoje temos a preocupação de institucionalizar a nossa base, contratando novos elementos e provocando uma mudança de atitude nos mais antigos”.*

#### • **Contratação de pessoal**

*“Caso haja reforço na equipe, o Inmetro internamente, principalmente a Diraf, poderia ter pelo menos três auditorias por ano. Acho que isso não acontece por falta de pessoal, o que limita a programação”*

A contratação de novos auditores também foi incluída entre os projetos estratégicos propostos.

- *“A grande prioridade é aumentar o contingente. Principalmente em tempos como os atuais, em que aumentam as facilidades de gestão por meio da informática, a necessidade de acompanhamento é cada vez maior”.*
- *“Caso haja reforço na equipe, o Inmetro internamente, principalmente a Diraf, poderia ter pelo menos três auditorias por ano. Acho que isso não acontece por falta de pessoal, o que limita a programação”.*
- *“Passar a fazer visitas de pré-auditoria, 6 meses antes da auditoria propriamente dita. Elas devem ser informais, para orientar e preparar a etapa formal. Nelas, deve ser feita uma avaliação qualitativa, o que seria muito importante, avaliando as questões em um contexto mais amplo”.*

#### • **Treinamento**

Foi também sugerido um projeto na área de treinamento.

- *“Implantar um programa de treinamento, para aprimorar o desempenho dos auditores”.*

#### • **Interação com os Ipens**

Um dos projetos teria por objetivo promover a aproximação entre auditores e executores, com vistas à melhoria do seu desempenho.

- *“Uma idéia para estimular a melhoria na qualidade no desempenho dos órgãos executores é a realização de um grande evento anual com todos os Ipems, com a participação do Ministro e outras autoridades, para promover o estreitamento das relações, visando a um aumento de credibilidade, além da discussão de melhorias”.*

- **Mecanismos de melhoria**

*“Catalogar e disseminar as Boas Práticas em gestão encontradas na Rede”*

Com o mesmo objetivo, foi proposta a criação de instrumentos para neutralizar os efeitos nocivos da periodicidade anual das visitas de auditoria.

- *“Considerando que, na prática atual, o ciclo – relatório, resposta, volta dos auditores – é de um ano, longo demais, outra idéia seria implantar em cada área um gerente de acompanhamento de auditoria, que se encarregaria da emissão de relatórios mensais”.*
- *“Acompanhar os Ipems mais de perto, também de forma preventiva”.*
- *“Catalogar e disseminar as Boas Práticas em gestão encontradas na Rede”.*

### **Atividades Descartáveis**

- **Chancelamento de processos**

A maioria dos entrevistados internos apontou como supérflua a análise de documentos a serem assinados pela Presidência, considerada atividade redundante com a de outras Diretorias.

- *“Existem aqui ações redundantes com as da Procuradoria Jurídica, como o exame e liberação de documentos para assinatura da Presidência”.*
- *“A Presidência se preocupa com o dia-a-dia da casa. Só assina documentos com o aval da Procuradoria e da Auditoria. Em alguns casos, isso não seria necessário, mas considero que faça parte do nosso papel de proteger a Presidência”.*
- *“O chancelamento de contratos, que não tem muita importância para a auditoria. Se é para verificar a adequação de um documento às normas e procedimentos vigentes, ninguém melhor que a própria Diretoria envolvida. Se a questão é financeira, então deveria ser a Diraf. Essa atividade é redundante, mas já vem de anos, e se todos os outros gestores a mantiveram, paciência!”*

- **Diminuição do número de visitas e elaboração de respostas ao TCU e CGU**

Outras sugestões envolvem a elaboração de respostas às auditorias externas e a diminuição da periodicidade de algumas auditorias externas.

- *“Uma coisa é acompanhar a elaboração das respostas às auditorias externas (CGU, TCU), mas acho que não devemos elaborá-las. É como se eu respondesse a mim mesmo. Quem assumiu essa tarefa acha que deve ser assim, mas eu não faria, acho que isso é entrar um pouco pela execução”.*
- *“Eu transformaria a periodicidade das auditorias de alguns órgãos, mudando para uma vez a cada dois anos, em vez de anual. Isso porque acontece que alguns Ipems têm uma arrecadação muito pequena, situando-se em locais de acesso caro e demorado, o que torna o processo improdutivo”.*

## **Roteiro das Entrevistas**

### **Atores internos:**

- 01) Na sua visão, qual é o papel da Audin no Inmetro? Esse papel deveria mudar?
- 02) Na sua percepção, quais são os processos críticos da Audin?
- 03) Quais são os principais órgãos ou entidades com quem a Audin interage? Que pressões/ influências/ demandas esses públicos exercem sobre a Audin? Quais são as pressões mais críticas? Como a Audin responde a isso? Poderia responder de forma diferente?
- 04) Quais são as maiores dificuldades nas atividades da Audin que dependem fortemente de fatores ou entidades externas e que limitam seu desempenho?
- 05) Como você avalia o relacionamento da Audin com os órgãos auditados?
- 06) Na sua percepção, em que a Audin está bem e em que não está?
- 07) Considerando os fatores de caráter estrutural da Audin e que são capazes de influir substancialmente e por longo tempo no seu desempenho, cite 5 desses fatores que sejam pontos fortes e 5 que sejam pontos fracos?
- 08) Na sua percepção, quais os desafios prioritários da Audin? E que ações e projetos precisariam ser desenvolvidos hoje para que esses desafios sejam superados? E o que poderia deixar de ser feito por não ser crítico ou relevante para a atividade?
- 09) Se você tivesse que imaginar a Audin em 2007, como você a descreveria?

### **Atores externos:**

- 01) Na sua visão, qual é o papel da Audin no Inmetro? Esse papel deveria mudar?
- 02) Descreva como se dá a interação do órgão ou Diretoria em questão com a Audin? Como você avalia esse relacionamento?
- 03) Em que a Audin contribui com o processo do órgão ou Diretoria em questão? Poderia passar a contribuir de alguma outra forma? Na sua visão, existe algum espaço para ampliar o escopo de atividades da Audin?
- 04) Na sua percepção, em que a Audin está bem e em que não está?
- 05) Por outro lado, considerando os fatores de caráter estrutural da Audin e que são capazes de influir substancialmente e por longo tempo no seu desempenho, cite 5 desses fatores que sejam pontos fortes e 5 que sejam pontos fracos?
- 06) Na sua percepção, quais os desafios prioritários da Audin? E que ações e projetos precisariam ser desenvolvidos hoje para que esses desafios sejam superados? E o que poderia deixar de ser feito por não ser crítico ou relevante para a atividade?

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)