



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Alexandre Pessoa da Motta

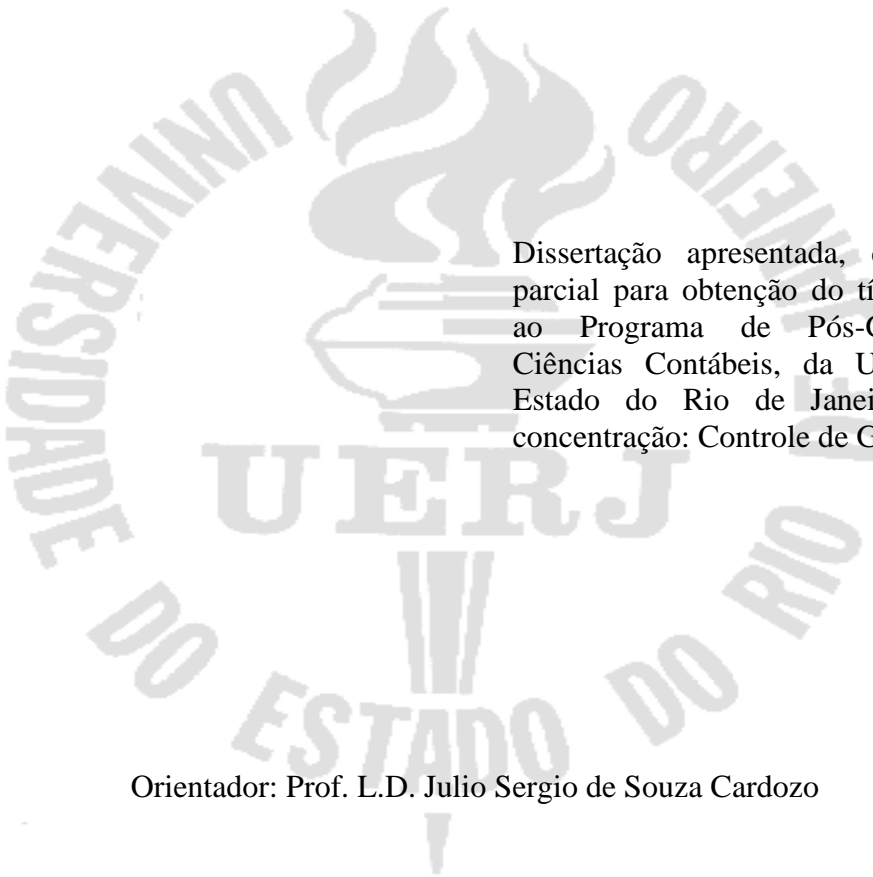
**A potencial contribuição da Auditoria Interna para alavancagem  
dos resultados dos bancos públicos brasileiros**

Rio de Janeiro

2014

Alexandre Pessoa da Motta

**A potencial contribuição da Auditoria Interna para alavancagem  
dos resultados dos bancos públicos brasileiros**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Orientador: Prof. L.D. Julio Sergio de Souza Cardozo

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

M921

Motta , Alexandre Pessoa da

A potencial contribuição da Auditoria Interna para alavancagem dos resultados dos bancos públicos brasileiros/ Alexandre Pessoa da Motta.- 2014.

81f.

Orientador: Julio Sergio de Souza Cardozo  
Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro,  
Faculdade de Administração e Finanças.

Bibliografia: f.78-81

1. Auditoria interna – Teses. 2. Gestão de empresas – Teses. 3. Bancos – Brasil – Teses. I. Cardozo, Julio Sergio de Souza, 1944-II. Universidade Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.

CDU 657.6

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Alexandre Pessoa da Motta

**A potencial contribuição da Auditoria Interna para alavancagem  
dos resultados dos bancos públicos brasileiros**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Aprovada em 31 de março de 2014.

Banca Examinadora:

---

Prof. L.D. Julio Sergio de Souza Cardozo (Orientador)  
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

---

Prof. Dr. Francisco José dos Santos Alves  
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

---

Prof. Dr. Paulo Sérgio Pagliusi  
ISACA – Information Systems Audit and Control Association – Rio  
de Janeiro Chapter

Rio de Janeiro

2014

## **DEDICATÓRIA**

A Deus primeiramente, aos meus pais pelo amor, educação e princípios transmitidos e à minha esposa pelo amor, apoio e compreensão a mim dedicados.

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Ao orientador Prof. L. D. Julio Sergio Cardozo, pelo acompanhamento pontual e competente.

Aos professores do Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis.

A todos os colegas de classe do Mestrado em Ciências Contábeis.

Aos meus pais, minha esposa, meus amigos e parentes.

A todos os que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.

## RESUMO

MOTTA, Alexandre Pessoa da. *A potencial contribuição da Auditoria Interna para alavancagem dos resultados dos bancos públicos brasileiros*, 2013. Quantidade de folhas. Ex.: 81 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Esta pesquisa tem o objetivo de identificar a questão da difusão da Auditoria Interna, sua importante função na Gestão Empresarial das organizações, sobretudo dos bancos; descrever as mudanças ocorridas nas últimas décadas com grandes escândalos financeiros pelo mundo e as influências destas crises de confiança no sistema financeiro mundial. Após isso, demonstrar a questão das modificações das normas que regulam este setor e suas consequências para os bancos brasileiros; Investigar a questão de como a Auditoria Interna auxilia na regulação dos bancos e como atua no controle destas instituições fortalecendo sua estrutura interna, identificando fragilidades e propondo melhorias em seus processos, gerando assim, uma alavancagem em seus resultados e solidez em suas informações publicadas, que refletem nos seus resultados econômicos e no aumento do valor destas instituições no mercado. Neste sentido, a pesquisa busca demonstrar as principais evidências da potencial contribuição da Auditoria Interna na alavancagem de resultados dos bancos públicos brasileiros e proporcionar estudos futuros sobre o tema. A metodologia aplicada foi uma investigação empírica, qualitativa. É estudo exploratório, utilizando, como instrumento de coleta de dados secundários e pesquisa bibliográfica e descritiva.

Palavras-chave: Auditoria Interna. Bancos Públicos. Alavancagem de Resultados.

## ABSTRACT

MOTTA, Alexandre Pessoa da. *The potential contribution of Internal Audit to leverage the results of the Brazilian public banks*, 2013. Amount of leaves. Ex. 81 f. Dissertation (Masters in Accounting) - Faculty of Administration and Finance, State University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

This research aims to identify the issue of the spread of Internal Audit, its important function in Business Management organizations, especially banks, to describe the changes in recent decades with major financial scandals around the world and the influences of these crises of confidence in the system financial world. After that, show the issue of changes to the rules governing this sector and its consequences for Brazilian banks; investigate the question of how the Internal Audit assists in the regulation of banks and acts as the control of these institutions to strengthen their internal structure, identifying weaknesses and proposing improvements in its processes, thus generating a leverage in its results and solidity in their published information, which reflect in their economic results and an increase in the market value of these institutions. In this sense, the research seeks to demonstrate the main evidence of the potential contribution of Internal Audit in leveraging results of Brazilian public banks and provide future studies on the topic. The methodology used was an empirical and qualitative research. It is an exploratory study, using as an instrument of secondary data collection and bibliographic and descriptive research.

Keywords: Internal Audit. Public Banks. Leverage results.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Dispersão dos riscos .....	28
Quadro 1 - Dimensões do risco empresarial .....	29
Quadro 2 - Riscos de propriedade .....	29
Quadro 3 - Riscos de processo .....	30
Quadro 4 - Riscos comportamentais .....	30
Gráfico 2 - Classe de Risco .....	40
Quadro 5 - Fluxo simplificado do processo de gestão de contratos .....	43
Quadro 6 - Componentes dos controles internos de acordo com COSO II (2004) .....	49
Quadro 7 - Provisão segundo o nível de risco .....	64
Gráfico 3 - Operações de crédito do BB segundo nível de risco (participação no total; %) .....	65
Gráfico 4 - Operações de crédito da CEF segundo nível de risco (participação no total; %) .....	66
Gráfico 5 - Operações de crédito dos bancos privados segundo nível de risco (participação no total; %) .....	66

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AICPA	American Institute of Certified Public Accountants
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
BEs	Bancos Públicos Estaduais
BFs	Bancos Públicos Federais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo
BP	Balço Patrimonial
CEF	Caixa Econômica Federal
CFAR	Cash Flow at Risk
CFO	Chief Financial Officer
COSO	Committee of Sponsoring Organizations
CSA	Control Self Assessment
DRE	Demonstração do Resultado do Exercício
EAR	Earning at Risk
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
ERM	Enterprise Risk Management
FASB	Financial Accounting Standard Board
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAIB	Conselho Federal de Contabilidade
IBM	International Business Machines
IFPF	Instituições Financeiras Públicas Federais
MDC	Matriz de Desempenho de Controle
PIB	Produto Interno Bruto

PREVI	Fundo de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
PROEF	Programa de Reestruturação dos Bancos Federais
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
SFB	Sistema Financeiro Brasileiro
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
VAR	Value at Risk

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	16
<b>1.1</b>	<b>Bancos públicos e sua evolução histórica no Brasil</b> .....	16
1.1.1	<u>Uma discussão conceitual</u> .....	16
1.1.2	<u>A evolução do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal e a reestruturação bancária a partir de meados dos anos 1990</u> .....	20
1.1.2.1	Um breve histórico .....	21
1.1.2.2	Crise e reestruturação .....	22
<b>1.2</b>	<b>Risco</b> .....	27
1.2.1	<u>Conceito e classificação de risco</u> .....	28
1.2.2	<u>Gestão de risco</u> .....	32
1.2.2.1	Evolução histórica .....	34
1.2.2.2	Fundamentos .....	38
1.2.2.3	Indicadores de risco .....	44
<b>1.3</b>	<b>Controles Internos</b> .....	46
1.3.1	<u>Conceitos e Objetivos</u> .....	46
1.3.2	<u>Elementos</u> .....	47
1.3.3	<u>Aplicação dos Controles Internos como ferramenta de gestão de riscos</u> .....	50
1.3.3.1	Contabilização e suas limitações .....	50
<b>1.4</b>	<b>Auditoria</b> .....	51
1.4.1	<u>Evolução</u> .....	53
1.4.2	<u>O papel estratégico da Auditoria Interna na gestão de risco</u> .....	54
1.4.3	<u>Panorama da Auditoria Interna no Brasil</u> .....	55
1.4.4	<u>Control Self Assesment</u> .....	55
1.4.5	<u>Análise dos conceitos de risco, Controle Interno e Auditoria Interna</u> .....	58
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	59
<b>2.1</b>	<b>Limitação do Estudo</b> .....	61
<b>3</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS</b> .....	61
<b>3.1</b>	<b>A relação entre a atuação da Auditoria Interna e os resultados dos bancos públicos brasileiros</b> .....	61

<b>3.2</b>	<b>A Atual Conjuntura do Sistema Financeiro Nacional e a atuação da Auditoria Interna nos bancos públicos brasileiros</b> .....	62
<b>3.3</b>	<b>O papel da CEF e demais Bancos Públicos no Cenário Econômico-Social Brasileiro e Mundial</b> .....	67
<b>3.4</b>	<b>As possíveis contribuições da Auditoria Interna para a alavancagem de resultados nos bancos públicos brasileiros</b> .....	67
3.4.1	<u>Primeira questão: análise do perfil dos entrevistados</u> .....	68
3.4.2	<u>Segunda questão: Qual o papel da Auditoria Interna na CAIXA?</u> .....	68
3.4.3	<u>Terceira questão: Você identifica alguma contribuição da Auditoria Interna para o aumento de resultados na CEF? Caso afirmativo, de que forma?</u> .....	69
3.4.4	<u>Quarta questão: Como a Auditoria Interna trata os Riscos inerentes à atividade da CEF?</u> .....	69
3.4.5	<u>Quinta questão: Você identifica que a Auditoria Interna contribui para o Sistema bancário brasileiro? Caso afirmativo, de que forma?</u> .....	70
3.4.6	<u>Sexta questão: Você entende que houve alguma contribuição da Auditoria Interna da CEF para a solidez da CEF durante a crise imobiliária dos EUA em 2008?</u> .....	70
3.4.7	<u>Sétima questão: Você acha que a alta administração utiliza as informações reportadas pela Auditoria Interna de forma plena para contribuir nos resultados da CEF?</u> .....	71
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	75
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	78

## INTRODUÇÃO

Com as incertezas trazidas ao mundo através dos escândalos financeiros ocorridos nas últimas décadas os profissionais das áreas contábil, financeira e fiscal, bem como toda a sociedade em geral se perguntam: Como se pode evitar isso, ou, pelo menos, reduzir os riscos e impactos desses escândalos para a sociedade? Bem, parte desta resposta foi dada, principalmente, pelos Acordos de Basileia I e II, Lei *Sarbanes-Oxley* entre outras normas decorrentes em vários países. No entanto, é necessária uma estrutura interna organizada e com profissionais qualificados para atuar no cumprimento e acompanhamento da conformidade (*compliance*) destas normas e acordos. Geralmente, nos bancos, esta tarefa é confiada à Auditoria Interna.

Mas, além de ser tutora das ações de mitigação e monitoramento de riscos, fundamental para a atividade destas instituições, a Auditoria Interna ainda pode contribuir significativamente para a melhoria dos processos internos, já que nos exames de setores e atividades tem a possibilidade de conhecer estes processos e identificar fragilidades e problemas que podem tornar os processos mais morosos e/ou dispendiosos para os bancos, além disso, é possível propor ações para melhorias que podem resultar em maior eficiência das atividades, assim contribuindo para a alavancagem de resultado destas instituições, inclusive, aumentando seu valor de mercado. Dentro dessa linha, este trabalho tem o objetivo principal de investigar como a Auditoria Interna pode contribuir para a alavancagem dos resultados dos bancos públicos brasileiros.

Com o surgimento das empresas oficialmente constituídas e com responsabilidades fiscais, os auditores deixam a função pública e assumem responsabilidades privadas para colaborar com o controle interno das organizações. Os auditores internos tinham como responsabilidade inicial a conferência de valores e documentos produzidos pelas empresas o que na verdade era uma continuidade da função de auditor público. Analisando a função a partir dessa ótica, um auditor interno tem a função básica e ao mesmo tempo complicada de revisar documentos. Documentos esses que entregam a controladoria da empresa, a qualidade fiscal e orçamentária da mesma. O bom auditor além da conferência tem a tarefa de realizar uma conscientização nas áreas que trabalha para que o processo possa ser feito de uma maneira integrada.

A auditoria como conhecemos atualmente teve seu início real durante a crise da bolsa de valores norte-americana em 1929. Nos anos 30 um grupo de trabalho foi criado para informar regras para que as empresas pudessem se adaptar às conferências feitas à época. As mesmas regras deveriam ser utilizadas por empresas que tinham suas ações na bolsa de valores o que tornava obrigatória o primeiro tipo de auditoria criada, a auditoria contábil. Esses profissionais que analisavam os documentos das empresas, para uma análise eficiente, precisavam ter acesso irrestrito às transações e contas da empresa. Para apresentar esses documentos eram escolhidos alguns funcionários da própria empresa, esses funcionários com o contato direto com quem realizava esse controle acabaram criando uma experiência que depois veio a se tornar o que conhecemos hoje como auditor interno.

O que significa que as primeiras empresas a reconhecer a validade dessa função e a contribuição que ela poderia oferecer ao controle das organizações foram empresas que tinham patrimônio geograficamente distribuído. Tratava-se, portanto, de uma função claramente fiscalizatória com a explícita intenção de proteção às receitas, praticada simultaneamente com processos de revisão contábil, e incorporando a revisão de controles de caixa, intimamente ligados à atividade operacional (BELUCIO, 1988, p. 31).

As empresas da época perceberam que tinham em suas mãos uma nova atividade profissional, que possibilitaria a elas uma redução nos custos e um melhor controle nas contas e gastos da empresa. Utilizando esses funcionários da própria empresa para realizar o serviço que anteriormente era terceirizado, além da economia produzida os auditores externos seriam também beneficiados, pois poderiam se dedicar exclusivamente a sua função inicial que era a análise da situação financeira das empresas que os contratavam não tendo assim que perder tempo com treinamentos e funcionários inexperientes. Um segundo marco na história da auditoria interna foi a criação, em Nova Iorque, do Instituto dos Auditores Internos (The Institute of Internal Auditors) que fez com que a profissão fosse vista de uma maneira diferente. Anteriormente os funcionários responsáveis pelas conferências dos números e análise dos custos eram subordinados à contabilidade da empresa o que nesse momento foi visto como algo a ser mudado já que os números eram apurados pela própria contabilidade da empresa.

Nesta pesquisa busca-se identificar o papel atual e futuro da atividade de Auditoria Interna no sentido de que, de posse das informações consideradas até privilegiadas, os profissionais dessa área possam contribuir também para os resultados das instituições, neste escopo, dos bancos públicos, uma vez que conhecem os processos internos, suas virtudes e

falhas e detêm um grande conhecimento sobre as normas internas e externas às instituições, assim, claramente, é possível vislumbrar esta atuação como consequência da atividade originária da Auditoria Interna, mas utilizando toda a informação e conhecimento disponíveis e desenvolvidos em prol da alavancagem de resultados através da melhoria dos processos, desta forma a questão de pesquisa é identificar a possível contribuição da Auditoria Interna para a alavancagem de resultados dos bancos públicos brasileiros, Diante disso, uma questão se levanta, a qual esta pesquisa busca responder: Como a Auditoria Interna pode contribuir para a alavancagem dos resultados dos bancos públicos brasileiros?

Justifica-se o estudo do tema pela crescente necessidade de identificar que profissionais estariam aptos a desenvolver formas de repensar processos e controles internos de forma a viabilizar uma alavancagem de resultados nos bancos públicos brasileiros com os recursos existentes. Tal temática se demonstra relevante à sociedade, na medida em que pode melhorar a qualidade do gasto público nos bancos públicos brasileiros, o mesmo ocorre para a academia, pois reforça e amplia os conceitos e a importância dos conhecimentos dos profissionais, principalmente no tocante ao conhecimento contábil, que é um dos principais alicerces no qual se pauta o trabalho dos Auditores Internos.

## **OBJETIVO GERAL**

- Contribuir para reflexão sobre a potencial contribuição da auditoria interna na alavancagem dos resultados dos públicos brasileiros.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar a função da Auditoria Interna na gestão empresarial das organizações.
- Descrever as modificações das normas que regulam o setor bancário e suas consequências para os bancos brasileiros.
- Investigar a contribuição da Auditoria Interna na regulação dos bancos públicos brasileiros.



A dissertação está estruturada em quatro seções, além da Introdução. A primeira seção apresenta a revisão da literatura abrangendo tópicos do referencial teórico necessário para subsidiar a pesquisa. A segunda seção aborda os aspectos metodológicos, neles incluídos os métodos e técnicas de coleta de dados. A terceira seção traz a análise e a discussão dos dados. A última seção apresenta as considerações finais. Os autores e profissionais consultados, assim como os sites e periódicos pesquisados, estão listados nas Referências.

## **1 REFERENCIAL TEÓRICO**

Nesta seção será feita uma revisão na literatura atual existente acerca dos principais conceitos que balizarão a análise da conjuntura da auditoria interna no Brasil e sua atuação e resultados nos bancos públicos brasileiros, uma vez que traçam o perfil histórico e atual dos tópicos relevantes para a análise deste quadro no país.

### **1.1 Bancos públicos e sua evolução histórica no Brasil**

Nesta subseção, é realizado o levantamento bibliográfico que dá suporte à pesquisa, abrangendo os temas: fundamentos da gestão de risco, funcionamento e aplicação dos controles internos como ferramenta da gestão de riscos, atuação da auditoria interna e externa nos controles internos e o suporte representado pelas informações contábeis dotadas de qualidade e tempestividade. A explanação sobre gestão de risco pressupõe a noção de risco e sua classificação.

#### **1.1.1 Uma discussão conceitual**

A necessidade de instituições financeiras públicas e o papel a ser desempenhado por elas é um tema que envolve diferentes visões. Em um extremo da discussão, estão, por exemplo, as instituições multilaterais, tais como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as quais defendem que a elevada participação do Estado em instituições financeiras tende a impedir o desenvolvimento do sistema, uma vez que essas instituições são ineficientes e representam alto custo social. Em contraposição estão aqueles que defendem que a presença de bancos públicos faz-se necessária devido à incerteza inerente ao capitalismo e à natureza instável do comportamento do sistema financeiro.

A posição das instituições multilaterais acerca dos bancos públicos foi, em grande parte, construída ao longo dos anos 1990 e 2000, quando predominavam as ideias de que as

livres forças de mercado levariam a um equilíbrio ótimo do sistema e, conseqüentemente, fazia-se forte oposição à intervenção estatal. Nesse sentido, a performance relativamente inferior das instituições financeiras públicas em termos de eficiência microeconômica era vista como um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Como destacaram Deos e Mendonça (2010, p. 54):

De fato, (...) tais avaliações estão presas a uma visão de mundo muito clara: de que decisões privadas, guiadas pela lógica do mercado, são por definição mais adequadas do que aquelas conduzidas por outros objetivos, e que a intervenção do estado no funcionamento dos mercados, em seus diferentes possíveis formatos, é inadequada e geradora de problemas. (DEOS; MENDONÇA, 2010, p.54).

Para demais autores contrários à existência das instituições financeiras públicas, os indicadores de rentabilidade e eficiência observados nos bancos públicos, inferiores àqueles exibidos pelos privados e sua associação com o desenvolvimento econômico precário dos países em que estavam inseridos indicavam que a melhor opção era a privatização dessas instituições. A gestão privada traria dois benefícios diretos às economias: de um lado, garantiriam um menor gasto aos governos e, de outro, a lógica de atuação privada proporcionaria a melhor alocação de recursos possível e, como conseqüência, um melhor desempenho econômico.

Após a forte crise financeira iniciada em 2007, o debate acerca dos bancos públicos reascendeu. Os problemas trazidos reforçaram não só os argumentos relacionados às falhas e incompletudes dos mercados privados, mas também os argumentos dos que defendiam o papel potencial de estabilização que podem desempenhar as instituições financeiras públicas. Muitos autores que apresentam argumentos favoráveis à atuação dos bancos públicos sustentam-se no conceito de imperfeições de mercado, mais especificamente do mercado de crédito.

Nesse sentido, a presença das instituições financeiras públicas seria fundamental na alocação de crédito para segmentos/setores pouco atraentes para o setor privado, mas essenciais ao desenvolvimento econômico. Isso porque o sistema capitalista tende a direcionar os recursos aos investimentos de menor risco. Submetidos à lógica da valorização da riqueza, os bancos privados priorizam os investimentos de maior rentabilidade e menor risco, afetando o financiamento da economia capitalista. De acordo com essa lógica, os bancos públicos apresentam importante papel no financiamento do desenvolvimento econômico. A elevada incerteza que, normalmente, marca as operações financeiras de mais longo prazo e, em especial, as associadas a investimentos nos (novos) setores líderes do desenvolvimento a cada período é o principal entrave à completude do mercado financeiro, justificando, ou mesmo

requerendo, a atuação de um banco público (HERMANN, 2010b, p. 10). Cabe ressaltar, ainda, que a existência de bancos públicos atuando como financiadores das atividades as quais o setor privado não atende não é uma situação exclusiva de países com mercados financeiros menos desenvolvidos. O desinteresse de instituições privadas em fornecer recursos a determinadas atividades dado seu alto risco e/ou baixa rentabilidade é uma característica compartilhada pelos sistemas financeiros de países centrais e periféricos. Nas palavras de Freitas (2010, p. 338):

[...] o desenvolvimento econômico, a desregulamentação financeira doméstica, o aprofundamento dos mercados privados de dívidas de longo prazo e o desenvolvimento do mercado acionário não reduzem a necessidade de bancos públicos e/ou arranjos institucionais governamentais voltados para o financiamento de atividades e/ou setores que encontram restrições nos mercados privados, seja em razão do volume de recursos requerido, seja pelo elevado risco do negócio, seja pelo longo período de maturação do investimento. Mesmo países com mercados financeiros altamente sofisticados e profundos, como são os casos dos países anglo-saxões, contam com subsistemas especiais de crédito para o financiamento de pequenas e médias empresas, do comércio exterior, da inovação tecnológica e da habitação, entre outros.

Outra condição que justifica a atuação dos bancos públicos é o fato destes agentes serem capazes de contribuir para a transmissão dos sinais da política monetária e creditícia. Por meio da regulação e direcionamento dos mercados, os bancos públicos são importantes instrumentos na implementação das políticas definidas pelo governo central. Segundo Andrade e Deos (2009, p. 5), “pode e deve um banco público, exercendo seu poder no mercado creditício, ‘forçar’ o mercado a seguir mais rapidamente os rumos das políticas monetária e (eventualmente) creditícia”. Dessa forma, sendo capazes de regular e induzir o rumo dos mercados, os bancos públicos podem vir a garantir a eficácia das diretrizes das políticas governamentais.

Mais uma vez, fica evidente a importância do caráter estratégico dessas instituições. Por último, os acontecimentos recentes no mercado financeiro mundial trouxeram à tona o papel estabilizador que as instituições financeiras públicas podem assumir. Em uma economia marcada pela instabilidade e incerteza, os bancos públicos são capazes de minimizar os efeitos negativos dessas variáveis ao imprimirem, como defendem Deos e Mendonça (2010), uma lógica de atuação outra, que não a do mercado. Como exemplo dessa função estabilizadora, podemos destacar a ação anticíclica dos bancos públicos brasileiros no mercado de crédito. Diante do estancamento de recursos privados no auge da crise em setembro de 2008, os bancos públicos continuaram expandindo a oferta de crédito de forma a evitar uma retração ainda maior no nível da atividade econômica.

Dessa forma, na fase recessiva, quando todos os agentes privados adotaram um comportamento prócíclico, as instituições financeiras públicas atuaram de forma contrária, minimizando os resultados negativos do período. Assim sendo, a crise financeira que se alastrou no mercado mundial a partir de 2007 trouxe consigo uma nova reflexão acerca da participação estatal nos mercados financeiros.

Em muitos casos, como o brasileiro e o chinês, estas instituições se mostraram de suma importância no “amortecimento” dos efeitos negativos da crise e reafirmaram as condições de sua existência. Como destacou Vidotto (2010, p. 74), “ao mesmo tempo em que adiaram *sine die* os cenários baseados na autossuficiência dos instrumentos financeiros privados, as dificuldades afloradas em 2008 serviram para sublinhar a importância decisiva das instituições federais no enfrentamento de conjunturas adversas”.

Dessa forma, além de corrigir imperfeições e incompletudes de mercado, os bancos públicos têm importante papel estabilizador dentro de um sistema inerentemente instável. São capazes, assim, de suavizar o comportamento cíclico dos mercados ao atuarem de forma anticíclica, imprimindo uma lógica diferente à dos agentes privados. Por fim, cabe destacar também que, atuando dessa forma, a preocupação com os retornos sociais se sobrepõe à preocupação com o retorno privado. De fato, a atuação de um banco público seja como financiador do desenvolvimento, transmissor da política monetária ou, ainda, como agente anticíclico pode comprometer seu desempenho em termos microeconômicos. Nesse sentido, ao atuar assim, é possível que a lógica privada de eficiência e valorização da riqueza seja posta de lado relativamente aos benefícios macroeconômicos que a instituição financeira pública proporciona.

No entanto, ao mesmo tempo, os bancos públicos estão inseridos diretamente na concorrência do mercado bancário, competindo por recursos, mercados e lucros, sob a lógica típica de um banco privado. Vale dizer, há uma dimensão dual de atuação dos bancos públicos e, no Brasil, a dimensão privada fica mais evidente a partir da reestruturação bancária dos anos 1990, tema que será melhor discutido na seção seguinte (na verdade, em diferentes momentos um dos dois lados se acentua. Logo depois da reestruturação, se acentuou o caráter privado. A partir do ciclo de crédito de 2003, e mais ainda com a crise, ganha força a dimensão pública).

### 1.1.2 A evolução do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal e a reestruturação bancária a partir de meados dos anos 1990

Criados sob conjunturas e arranjos institucionais distintos, o Banco do Brasil (BB) (mencionado neste trabalho para fins de comparabilidade com a CEF) e a Caixa Econômica Federal (CEF) são, atualmente, os dois principais bancos públicos federais “múltiplos”<sup>1</sup> brasileiros. Cada qual com seu modelo de atuação e enfoque são ambos de importância estratégica para o governo brasileiro. O Banco do Brasil é o maior banco do mercado brasileiro, em volume de ativos (com cerca de 20% do total do sistema em junho de 2010), e a instituição bancária federal mais diversificada. Com forte presença em praticamente todas as operações permitidas às instituições financeiras (mercado bancário, de seguros, de capitalização e previdência), o banco é também o principal agente do Tesouro Nacional. Como agente financiador do desenvolvimento econômico, o BB tem como enfoque o crédito para o setor rural, comércio exterior e pequenas empresas, sendo líder de mercado nesses segmentos. Além disso, é a única instituição financeira federal com presença nas principais praças financeiras internacionais. Seu modelo de financiamento é composto por recursos mobilizados concorrencialmente nos mercados domésticos e externos, além de repasses oficiais (VIDOTTO, 2005). Assim como o Banco do Brasil, a CEF também cumpre seu papel no direcionamento de crédito aos subsistemas especializados. Suas principais atribuições são o financiamento da infraestrutura urbana e o financiamento habitacional e à construção civil, além de ser o principal agente do governo para um conjunto diversificado de programas de natureza social. Para tanto, seu *funding* se constitui, principalmente, dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dos depósitos judiciais, além dos recursos mobilizados com a caderneta de poupança. Seguindo propósitos comerciais, a CEF concede crédito geral ao público e atua na indústria de fundos.

Por fim, cabe destacar que sua atuação se concentrou no mercado doméstico, sem participação internacional (VIDOTTO, 2005) - a partir de 2005, no entanto, a Caixa deu seu

---

<sup>1</sup> Bancos Múltiplos são instituições financeiras privadas ou públicas que realizam as operações ativas, passivas e acessórias das diversas instituições financeiras, por intermédio das seguintes carteiras: comercial, de investimento e/ou de desenvolvimento, de crédito imobiliário, de arrendamento mercantil e de crédito, financiamento e investimento. Essas operações estão sujeitas às mesmas normas legais e regulamentares aplicáveis às instituições singulares correspondentes às suas carteiras. A carteira de desenvolvimento somente poderá ser operada por banco público. O banco múltiplo deve ser constituído com, no mínimo, duas carteiras, sendo uma delas, obrigatoriamente, comercial ou de investimento, e ser organizado sob a forma de sociedade anônima. As instituições com carteira comercial podem captar depósitos à vista. Na sua denominação social deve constar a expressão "Banco" (Resolução CMN 2.099, de 1994). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 28 jan.2014.

primeiro passo em direção ao mercado internacional. Através do banco online, bancos conveniados e correspondentes, a CEF desenvolveu um eixo de atuação que busca o relacionamento com brasileiros que vivem no exterior. A posição e a evolução de cada uma destas instituições no mercado bancário brasileiro estão intimamente ligadas às mudanças econômicas e políticas do país. Este será o processo tratado nos tópicos seguintes.

#### 1.1.2.1 Um breve histórico

A história<sup>2</sup> do Banco do Brasil se iniciou em 1808, a partir de uma oferta pública de ações e, portanto, como empresa de capital privado. Mas foi em 1905 que começou a terceira e atual fase jurídica do BB, quando seu antecessor, o Banco da República do Brasil, faliu.

Dada a importância desta instituição para o sistema financeiro brasileiro, o governo interveio, detendo 50% do capital do banco, que passou a ser denominado novamente de Banco do Brasil.

A administração do “novo” banco ficou então sob o controle do governo brasileiro, o qual detinha o poder de nomear o presidente e quatro diretores do BB (BANCO DO BRASIL, 2011). Segundo Hermann (2010), mesmo durante o período de administração privada, o banco assumiu funções típicas de um banco público. Além do financiamento da atividade econômica em geral e do direcionamento de crédito ao setor rural, o BB detinha também função de autoridade monetária, sendo peça importante para a garantia de liquidez ao sistema e para a execução de política monetária. Como sociedade anônima de economia mista (com participação privada e pública), o BB possui, desde 1905, um modelo institucional híbrido.

Apesar da criação do Banco Central do Brasil (BACEN), em 1964, com a Lei da Reforma Bancária, o Banco do Brasil continuou desempenhando algumas funções típicas de autoridade monetária, ao mesmo tempo em que atuava como banco de fomento e banco comercial. A Caixa Econômica Federal, por sua vez, foi criada como banco público de capital inteiramente governamental em 1861 e assim permanece até os dias atuais. Com uma função definida em termos de setores e tipos de operação desde a sua fundação, a CEF se tornou o principal banco brasileiro no financiamento imobiliário.

---

<sup>2</sup> BANCO DO BRASIL. *História*. Disponível em: <<http://www.bb.com.br>>. Acesso em: 19 set.2013.  
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *História*. 2013. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em: 5 nov. 2013.

A incorporação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, consolidou de vez essa posição, dando ao banco a condição de maior agente nacional de financiamento da casa própria e de importante financiador do desenvolvimento urbano (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013). Fica evidente, portanto, que embora criados em períodos diferentes, sob circunstâncias diferentes, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal têm em sua origem uma característica comum: o fato de terem surgido como instrumentos de fomento, definindo assim, na origem, seu papel de banco público.

#### 1.1.2.2 Crise e reestruturação

Os anos 1980 marcam uma das maiores crises do Estado brasileiro. O período dominado pela estagnação, crise da dívida, alta inflação e desestruturação das finanças públicas evidencia o esgotamento do padrão desenvolvimentista vigente até então. Diante desse cenário, ganham força as políticas de liberalização financeira, contemplando não só a desregulamentação e a abertura do mercado financeiro nacional, mas também a redução da participação estatal no setor. Nesse contexto, a partir de meados da década de 1980, iniciou-se uma reorientação no modelo de atuação dos bancos públicos brasileiros. Dentre as instituições financeiras públicas federais (IFPF), o Banco do Brasil foi, em grande medida, um dos mais afetados. Em 1986, no âmbito do Plano Cruzado e do concomitante processo de reestruturação das finanças públicas, o BB perdeu sua condição de autoridade monetária com a extinção da chamada “conta- movimento”.

Apesar de manter o banco como principal agente do Tesouro Nacional, a medida, que visava impor um controle mais eficiente das finanças públicas, representou uma mudança fundamental na forma de atuação do BB e no seu papel dentro do sistema financeiro nacional. Sem grande parte das fontes de recursos orçamentários, o Banco do Brasil, que foi então autorizado a atuar em todos os segmentos do mercado financeiro, passou a dedicar-se à captação junto ao mercado, competindo com as instituições financeiras privadas.

Tal reorientação no modelo de financiamento (*funding*) do banco trouxe a “inconsistência fatal” explicitada por Andrade e Deos (2009): enquanto as operações ativas continuaram sob forte influência da política econômica, as operações passivas passaram a ficar sujeitas às condições de mercado. Foi a partir desse momento que a tensão verificada na lógica dual de atuação do Banco do Brasil ficou cada vez mais explícita. Ao longo de todo o



período entre 1986-1994, o Banco do Brasil sofreu com a diminuição de recursos destinados à sua atuação de fomento, bem como com a crescente fragilização financeira. Outras medidas, como a retirada do BB da função de caixa do Tesouro com a Constituição Federal de 1988, e o fim da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, no governo Collor (1990), aprofundaram ainda mais essa situação. Ao mesmo tempo em que as condições de funding do BB se agravavam, a instituição era obrigada a “resolver” os problemas fiscais do estado, socializando prejuízos.

Nesse sentido, esse período marcou o surgimento de uma verdadeira crise no banco, que chegou ao seu auge em 1994, com o Plano Real. Cabe ressaltar ainda que em resposta à situação de crise que se instalava, o banco iniciou um processo de conglomeração. Várias subsidiárias foram criadas ao longo do período, sendo a BB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários a primeira delas. Pode-se dizer que a conglomeração representou uma aproximação do modelo de atuação do Banco do Brasil à lógica dos bancos privados. Nesse mesmo sentido, a Caixa Econômica Federal, por sua vez, também atravessou o período sofrendo os impactos negativos da escassez de recursos.

A redução dos repasses orçamentários ocorria concomitantemente à manutenção dos programas de desenvolvimento, exacerbando a fragilização financeira da instituição. Na tentativa de contornar o problema, na década de 1990, a CEF passou a atuar como banco múltiplo, recebendo não só depósitos de poupança como também depósitos à vista, e atuando em diversas carteiras (ARAÚJO, 2001). Em suma, tanto o BB quanto a CEF, ao longo dos anos 1986-1994, se viram imersos num processo de transformação que os levou a uma progressiva fragilização e, por fim, à crise.

O processo pode ser sintetizado da seguinte forma: do lado do passivo (funding), as instituições sofriam uma crescente redução de recursos tanto de origem fiscal quanto de outros passivos não-onerosos. Do lado dos ativos, sustentavam seu papel de fomento, financiando atividades de alto risco e baixo retorno, além de serem frequentemente acionados para financiar os gastos públicos, num contexto de forte deterioração da situação fiscal. Com o Plano Real e a estabilização monetária em 1994, a crise se explicitou. As novas condições de baixa inflação, valorização do real e aumento da inadimplência (dado o encarecimento do crédito) acarretaram uma crise no sistema financeiro como um todo, tornando clara a situação de insolvência de muitos bancos (ANDRADE; DEOS, 2009). De fato, o longo período de convivência com o processo inflacionário proporcionou ganhos gigantescos ao sistema bancário brasileiro, permitindo a expansão e o crescimento do setor. A reversão desse quadro

revelou a fragilidade desse sistema, levando muitas instituições à falência. Segundo Araujo (2001), com a estabilização monetária, os bancos perderam cerca de US\$ 5 bilhões em receitas de float no segundo semestre de 1994, o equivalente a cerca de 50% da receita de intermediação. Nas palavras do BACEN, o processo é descrito da seguinte forma:

[...] o processo inflacionário permitiu que ganhos proporcionados pelos passivos não remunerados, como os depósitos à vista e os recursos em trânsito, compensassem ineficiências administrativas e, até mesmo, concessões de crédito de liquidação duvidosa. Diante do novo quadro de estabilidade de preços, (...), verificou-se uma total incapacidade de nossas instituições financeiras em promover espontaneamente os ajustes necessários para sua sobrevivência nesse novo ambiente econômico. Num universo com 265 bancos, com mais de 16 mil agências, 11 mil postos de atendimento adicionais (...), dezenas de bancos quebraram, gerando enormes custos financeiros e sociais (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011, p. 1).

Diante das circunstâncias citadas, tem início um processo de reestruturação no setor bancário brasileiro. Uma série de medidas e programas de emergência foi lançada com o intuito de ajustar as instituições financeiras brasileiras e prepará-las para o novo cenário do sistema financeiro nacional, liberalizado e com forte acirramento da concorrência.

A primeira grande medida foi o enquadramento de todos os bancos brasileiros, públicos e privados, às regras de Basiléia I. Além disso, cabe destacar também o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (chamado de Proer, vigente de 1995 a 1997) e o Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Público Estadual (chamado de Proes, vigente de 1997 a 1999). O Proer foi implantado pelo conjunto composto pela Medida Provisória nº 1.179 e a Resolução nº 2.208, ambas de 3/11/95 e, segundo o BACEN, veio para ordenar a fusão e incorporação de bancos a partir de regras ditadas pelo Banco Central. O BACEN passou a estimular a transferência do controle acionário de bancos em dificuldades para instituições sadias e a exigir aportes de capital, com o objetivo de evitar uma crise sistêmica, assegurando liquidez e solvência ao sistema. Pode-se concluir que o Proer consolidou o processo de concentração bancária que se ensaiava no período. O Proes, por sua vez, instituído com base na Medida Provisória n. 1514/96 tinha como objetivo reduzir o número de bancos públicos estaduais (BEs) sob o controle dos respectivos governos.

Os programas de estabilização implementados acentuaram as fragilidades e os estrangulamentos dos bancos públicos estaduais, em função do ônus que carregavam proveniente das crises financeiras de seus estados. Num contexto associado ao acirramento da concorrência, também uma consequência do processo de reestruturação, os bancos estaduais pareceram apresentar as maiores dificuldades e limitações, tornando seu “ajuste” uma prioridade central do BACEN.

Ao final da década, as instituições estatais estaduais estavam quase totalmente extintas (ARAÚJO, 2001). Do ponto de vista da reestruturação dos bancos públicos federais (BFs), ao contrário das privatizações observadas nos BEs, o que se observou foi a reafirmação da missão institucional desses bancos. As medidas adotadas nesse período consolidaram os bancos federais como instituições financeiras capitalizadas e diversificadas; bem como fortaleceram suas posições no mercado de crédito doméstico. Além do ajustamento às regras do Acordo de Basiléia, outras três ações podem ser destacadas como cruciais:

- 1) a Nota Técnica 020/1995, do Ministério da Fazenda;
- 2) a capitalização do BB em 1996 e da CEF em 2001;
- 3) o Programa de Reestruturação dos Bancos Federais (PROEF, 1999-2001).

Para que se possa analisar o caráter das transformações resultantes do programa de reforma dos bancos federais, é preciso entender que um banco público atua não apenas como instrumento de política econômica, mas também enquanto agente movido por critérios tipicamente privados. Esse fenômeno esteve na base da controvérsia que acompanhou o programa de reestruturação dos bancos públicos brasileiros (VIDOTTO, 2005). Na Nota Técnica 020/1995, há o reconhecimento do papel e da importância dos BFs para o desenvolvimento econômico. Porém, em resposta às novas condições, promoveu-se também o encaminhamento dessas instituições para a lógica típica de um banco privado.

No documento, o governo federal definiu o caráter estratégico dessas empresas, justificando-as como “instrumentos para execução de sua política creditícia e como agentes do Tesouro Nacional...”. Contudo, descartou a função de banco social, enfatizando a exigência de resultados eficientes em termos microeconômicos. No caso do Banco do Brasil, a instituição permaneceria como “conglomerado financeiro federal, com atribuições específicas de fomento agroindustrial, de fomento ao comércio exterior, de relacionamento com o mercado financeiro internacional e de principal agente financeiro do Tesouro Nacional”.

A Caixa Econômica Federal, por sua vez, continuaria como “agente financeiro federal com a atribuição de desenvolvimento urbano, fomento à habitação, saneamento e infraestrutura; prestação de serviços, inclusive a administração de fundos e programas; e, ainda, banco de varejo voltado para o suporte às suas atividades essenciais”. Os acontecimentos que se seguiram a partir daí refletiram, em grande parte, o cumprimento das orientações da NT-MF 20.

A trajetória iniciada mais claramente em 1995 tem como primeiro marco o enquadramento dos BFs às normas de Basiléia I – que determinava uma relação mínima de 8% entre o capital próprio do banco e os ativos ponderados pelo risco - com objetivo de melhorar a solidez destas instituições. Do lado do BB, sua carteira de ativos era tão problemática que não fosse a capitalização sofrida em 1996 (via emissão de novas ações), o banco teria falido.

O aporte de capital de R\$ 8 bilhões, dividido entre Tesouro Nacional, BNDESPAR (empresa do conglomerado BNDES) e Fundo de Previdência dos Funcionários do BB (PREVI), adequou o patrimônio líquido do banco às exigências de Basiléia. A Caixa Econômica Federal, por sua vez, contemplou um conjunto de medidas saneadoras. Dentre elas, destacou-se a injeção de R\$ 9,3 bilhões para a capitalização do banco em 2001. De acordo com Freitas (2007), as capitalizações marcam a reorientação das estratégias operacionais do BB e da CEF. No que diz respeito ao Proef, esse foi um programa que deu continuidade ao processo iniciado em 1995. A ideia era adequar os bancos públicos federais aos novos parâmetros internacionais estabelecidos pelo Acordo de Basiléia, de forma a torná-los mais fortes e competitivos. Segundo Vidotto (2005), o programa “representa uma continuidade ao saneamento e capitalização do BB, em 1996, e às medidas de saneamento do sistema financeiro da habitação e da própria CEF, na segunda metade da década”. Mas não apenas ações sobre a reestruturação patrimonial foram tomadas, como também houve o estabelecimento de regras para evitar a ocorrência de novos desequilíbrios patrimoniais, para assegurar maior eficiência operacional, além de ações para o fortalecimento da governança corporativa e aperfeiçoamento dos controles internos das instituições. Ainda no que tange ao Proef, não se pode deixar de salientar a reorientação lógica que o programa proporcionou. Andrade e Deos (2009) apontam a aproximação dos bancos públicos ao modelo de atuação privada como uma das conseqüências do programa.

No caso do BB, especificamente, os autores defendem que “o significado principal do referido Programa foi o de aprofundar o movimento já percebido de aproximação do BB a uma gestão guiada pela lógica privada, em detrimento de sua ação pública” (AUTOR, p. 20). De fato, como conclui Freitas (2007), o padrão de atuação dos dois principais bancos federais- Banco do Brasil e Caixa- passou a ser guiado com base em critérios privados de rentabilidade e risco. Desde 2002, essas instituições obtêm elevados lucros, reflexo da estratégia adotada de aproximação do padrão privado de gestão. Porém, se de um lado, o programa de reforma

aprofundou essa reorientação, colocando em questão a função pública dessas instituições, de outro, permitiu o sucesso da atuação anticíclica desses bancos na crise de 2007.

Como defendeu Vidotto (2010), o sucesso da ação anticíclica dos bancos públicos no Brasil se deu graças a três fatores principais: (i) a dimensão relativa dessas instituições no interior do sistema; (ii) a diversidade de atuação; e (iii) a qualidade da gestão. De fato, esses fatores foram viabilizados, em grande medida, pela reestruturação iniciada em meados dos anos 1990. Assim sendo, o programa de reforma dos bancos públicos federais, ao incorporar os critérios mais rigorosos de gestão financeira e promover o reforço patrimonial, consolidou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal como instituições sólidas e eficientes, capazes de competir com seus rivais privados no mercado bancário.

Nas palavras de Vidotto (2010, p. 84): “[...] o setor bancário e financeiro federal emergiu do pósneoliberalismo revitalizado: um pouco mais enxuto, porém mais eficiente e competitivo [...]”. Dessa forma, uma vez revitalizados financeiramente, BB e CEF foram capazes de assumir importante participação no financiamento da economia brasileira. Como destacou Vidotto (2005), a participação na oferta de crédito foi uma “variável síntese” da reforma dos bancos públicos. A partir de 2001, após o programa de reformas, tanto o Banco do Brasil como a Caixa expandiram fortemente seus fluxos de crédito para diversos setores.

Mesmo assim, continuaram com a posição dominante nos segmentos especializados, atendendo à missão institucional definida pelo governo. O fim do período de reestruturação do sistema financeiro nacional permitiu o início do processo de crescimento geral da atividade creditícia brasileira. Segundo Prates e Freitas (2010), a reestruturação do sistema financeiro brasileiro (SFB), juntamente com a estabilização do cenário macroeconômico do país e o ciclo internacional de liquidez, possibilitaram o ciclo de crédito observado no período de 2003 a 2008.

## **1.2 Risco**

Esta subseção está dividida em duas subseções: a primeira sobre o conceito e a classificação de risco e a segunda sobre gestão de risco, onde serão abordadas as questões sobre a evolução histórica deste atributo, seus fundamentos e quais os indicadores para avaliar a sua eficiência e existência.

### 1.2.1 Conceito e classificação de risco

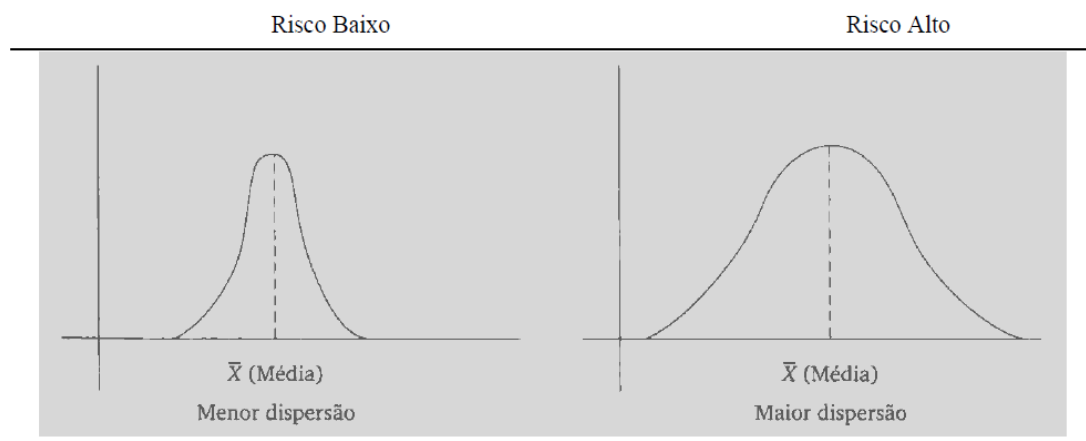
As decisões financeiras não são tomadas em ambiente de total certeza com relação a seus resultados. Para essas decisões, voltadas fundamentalmente para o futuro, a variável incerteza torna-se um aspecto dos mais significativos.

Nesse contexto, Assaf Neto (2007, p. 215) afirma que:

A ideia de risco, de forma mais específica, está diretamente associada às probabilidades de ocorrências de determinados resultados em relação a um valor médio esperado. É um conceito voltado para o futuro, revelando uma possibilidade de perda.

Nesse sentido, ainda conforme o autor, risco no ambiente empresarial é entendido como a existência de situações que possam impedir o alcance de objetivos corporativos e/ou operacionais e interpretado pelo nível de incerteza associado a um acontecimento (evento). Os gráficos a seguir retratam os diferentes graus de dispersão dos retornos em relação à média de distribuição, em consequência de diferentes níveis de risco aos eventos:

Gráfico 1 - Dispersão dos riscos



Fonte: ASSAF NETO, 2007, p. 225.

O *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA) (1990) classifica os riscos empresariais nos grupos a seguir:

- a) riscos relacionados ao ambiente empresarial: ameaças no ambiente empresarial em que a companhia opera, tais como, concorrência, ambiente político, regulatório, financeiro e de demanda;

- b) riscos relacionados a processos de negócios e seus ativos: ameaças e processos de negócios-chave e perda de ativos físicos, financeiros e outros; e
- c) riscos relacionados com a informação: ameaças decorrentes da falta de qualidade das informações para tomada de decisão e fornecimento de informação a terceiros.

Martin, Santos e Dias Filho (2004, p.10) apresentam as dimensões do risco empresarial, constantes do Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Dimensões do risco empresarial

<b>Dimensões do risco empresarial</b>	
<b>Classe de risco</b>	<b>Discriminação</b>
<b>1) Riscos de propriedade</b>	Associados à mobilização, aquisição, manutenção e disposição dos ativos (com exceção dos ativos humanos)
<b>2) Riscos de processo</b>	Originários do uso ou da operação dos ativos para alcançar os objetivos empresariais.
<b>3) Riscos comportamentais</b>	Vinculados à aquisição, manutenção, utilização e disposição dos ativos empresariais de base humana, entre as quais se encontra a capacidade de gestão.

Fonte: MARTIN; SANTOS; DIAS FILHO, 2004.

O Quadro 1 apresenta as dimensões dos riscos empresariais que, de acordo com Martin, Santos e Dias Filho (2004, p. 10) “podem ser classificados em três grandes classes ou áreas, cada uma delas com um certo número de grupos de risco incluídos. Alguns desses riscos pertencem a mais do que uma área”. Os riscos de propriedade, uma das classes do risco empresarial, estão representados no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 - Riscos de propriedade

<b>Riscos de propriedade</b>	
<b>1) Riscos de perdas de ativos críticos</b>	Riscos de perdas associadas a eventos destrutivos (fogo, inundações, terremotos, etc.), originados em causas naturais ou provocados pelo homem. Riscos de perdas de intangíveis (conhecimento especializado, experiência, capacidade de liderança, etc.), com a possível saída da empresa das pessoas que o possuíam.
<b>2) Riscos estratégicos ou externos</b>	Riscos que têm origem em forças ambientais que estão fora do controle da organização, mas que podem afetar o valor de ativos específicos ou a própria empresa como um todo. Exemplos: demandas de clientes ou fornecedores; alterações nas características dos mercados de insumos ou de produtos; mudanças da regulamentação; tecnologia, políticas, econômicas etc.
<b>3) Riscos financeiros</b>	Riscos de mercado, referentes a movimentos desfavoráveis da taxa de juros, das taxas de câmbio ou de qualquer índice de reajuste dos preços de um contrato. Riscos de crédito, relativos à incapacidade de um devedor de cumprir os termos de seu contrato. Riscos de liquidez, relativos à impossibilidade de liquidar ativos ou de obter financiamento.

Fonte: MARTIN; SANTOS; DIAS FILHO, 2004.

O Quadro 2 apresenta os riscos de propriedade e, segundo Martin, Santos e Dias Filho (2004, p. 11), “são associados à mobilização, aquisição, manutenção e disposição dos ativos (com exceção dos ativos humanos)”. Outra classe dos riscos empresariais – os riscos de processo – são descritos no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3 - Riscos de processo

<b>Riscos de processo</b>	
<b>1) Riscos de operação humana</b>	Riscos de perdas totais ou parciais de recursos que estejam sendo processados, que têm causas humanas. Riscos provenientes das deficiências dos processos executivos de planejamento, controle e de tomada de decisão.
<b>2) Riscos de defeitos dos equipamentos ou dos processos</b>	Riscos que se originam não em imperfeições das atividades humanas, mas de falhas de funcionamento de máquinas e equipamentos, de software, de sistemas ou de processos de trabalho.
<b>3) Fraudes e omissões</b>	Riscos inerentes aos processos que se originam em deliberadas falsificações, atividades ilegais ou não recomendáveis eticamente, bem como em distorções de informações feitas por empregados, fornecedores, clientes, administradores, etc., em nome da empresa ou contra ela.

Fonte: MARTIN; SANTOS; DIAS FILHO, 2004.

Os riscos de processo, para Martin, Santos e Dias Filho (2004, p.11), “são os que se originam do uso ou da operação dos ativos para alcançar os objetivos empresariais”. A categoria de riscos comportamentais engloba os seguintes tipos:

Quadro 4 - Riscos comportamentais

<b>Riscos comportamentais</b>	
<b>1) Riscos de insatisfação ou desmotivação</b>	Riscos ligados à improdutividade resultante da seleção ou da promoção de pessoas sem capacidade, adoção de sistemas de remuneração de baixa qualidade, não-reconhecimento das qualidades de indivíduos com alto potencial, inexistência de suficientes desafios e oportunidades de crescimento, incapacidade de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos em áreas relevantes para a competitividade da empresa, etc.
<b>2) Riscos da disfuncionalidade dos ambientes</b>	Riscos aos quais os empregados estão expostos por trabalhar em tal ambiente e os riscos para a organização ao permitir que os empregados estejam sujeitos a tais riscos.
<b>3) Riscos de percepção e julgamento de trabalho</b>	Riscos que têm origem em atitudes, percepções e valores que prevalecem em certos grupos influentes internos, com a alta direção e que podem levar a decisões e comportamentos negativos em relação à empresa ou a alguns <i>stakeholders</i> .

Fonte: MARTIN; SANTOS; DIAS FILHO, 2004.

Estes riscos comportamentais, apresentados no Quadro 4, são aqueles “vinculados à aquisição, manutenção, utilização e disposição dos ativos empresariais de base humana, entre as quais se encontra a capacidade de gestão”, segundo Martin, Santos e Dias Filho (2004, p.



11), acrescentando que “para cada tipo de negócio, há riscos mais ou menos importantes e, mesmo para um determinado negócio, a importância dos riscos varia no tempo e lugar”.

Nesse sentido, estudo não acadêmico da Deloitte Touche Tohmatsu (2004) identifica os 29 riscos “destruidores de valor” das 100 maiores empresas do mundo no grupo das mil maiores, responsáveis pelas quedas nos preços de ações das maiores empresas internacionais no período entre 1994 e 2003. O estudo acima citado examinou informações contidas em documentos públicos, notícias veiculadas pela imprensa e relatórios de analistas que trataram desse grupo de empresas, o que permitiu identificar os eventos que mais contaram para as variações abruptas nos preços das ações. Foram identificados 29 fatores, classificados em quatro categorias: estratégicos (8 riscos), operacionais (8), financeiros (4) e externos (9).

A pesquisa realizada pelo referido estudo constatou que:

A identificação dos riscos aos quais estiveram vulneráveis as 100 empresas que mais foram atingidas por quedas abruptas nos preços de suas ações entre 1994 e 2003 levou a uma conclusão surpreendente. Contrariando uma visão frequente no mercado, que atribui à ocorrência de eventuais fraudes o motivo principal para a perda de valor das ações de uma empresa – pelo próprio impacto devastador que a sua descoberta causa para as perspectivas de atração de investimentos –, as empresas analisadas sofreram muito mais por consequência de erros de avaliação estratégica. O menor risco apontado no estudo foi o financeiro, atrás dos riscos operacionais e externos (DELOITTE TOUCHE TOHMATSU, 2004, p. 2).

De acordo com a pesquisa não acadêmica, os riscos estratégicos foram os principais responsáveis pela queda das ações das empresas objeto do estudo, e estão relacionados na Tabela 3, a seguir:

Tabela 3 - Riscos estratégicos

<b>Riscos estratégicos</b>		
66 empresas (entre as 100 globais mais afetadas no grupo das 1.000 maiores)		
<b>Nº de empresas globais atingidas</b>	<b>Tipo de risco</b>	<b>Eventos que contribuem para sua ocorrência</b>
36	Quedas da demanda	Deficiência em administrar quedas na demanda devido a eventos específicos relacionados à empresa ou ao setor em que ela atua.
18	Problemas com clientes e inadimplência	Deficiência em administrar perdas decorrentes de problemas com clientes importantes, envolvendo diminuição da demanda ou interrupção de pagamento.
14	Problemas com fusões e aquisições	Deficiência na avaliação ou na fusão de duas empresas.
12	Pressões por preço	Deficiência em sustentar as margens em condições competitivas com a concorrência
10	Competição sobre produtos e serviços	Ineficiência ao introduzir inovações em produtos e serviços ao mercado consumidor
7	Problemas com produtos e serviços	Deficiência no controle de qualidade do produto produzido ou do serviço oferecido
4	Regulamentação	Deficiência no planejamento das ações relacionadas ao cumprimento de regulamentações
3	Pesquisa e desenvolvimento	Deficiência no aproveitamento das pesquisas para a elaboração de produtos bem-sucedidos.

Fonte: DELOITTE TOUCHE TOHMATSU, 2004.

A pesquisa apontou os riscos operacionais de 61 empresas, dos quais os mais significativos são relacionados a seguir: descontrole dos custos operacionais; controles de operação fracos; problemas de contabilidade, fraude ou manipulação da informação contábil; problemas de capacidade e problemas de logística. Entre os riscos financeiros mais significativos, constam: taxas elevadas de endividamento e juros e estratégias financeiras fracas. Entre os riscos externos, destacam-se: crises no setor de atuação da empresa, problemas econômicos no país-sede e problemas econômicos em outros países. O enfrentamento dos riscos empresariais pressupõe a gestão desses, de maneira a garantir a continuidade dos negócios. A evolução histórica e os fundamentos desse processo são apresentados no tópico a seguir.

### 1.2.2 Gestão de Risco

Este é um tema muito debatido na atualidade, no entanto, sua introdução nos meios gerenciais é recente e tem ocorrido de forma intensa. As empresas estão incorporando em suas

práticas gerenciais diversas técnicas, que lhes permitem antecipar suas potenciais perdas, com o duplo objetivo de mensurar e trabalhar sua mitigação e ainda refletir seus valores nos balanços patrimoniais, fornecendo transparência a seus acionistas. As empresas têm se esforçado no sentido de obter controle sobre seu risco, independentemente de avanços normativos nessa área – como a Lei *Sarbanes-Oxley*, editada nos Estados Unidos da América em 20 de julho de 2002, que estabeleceu novas regras de governança para as empresas listadas em bolsa naquele mercado (BORGERTH, 2007). As discussões acerca da gestão de risco nas empresas não-financeiras ainda são incipientes. Entre elas, inclui-se um estudo realizado por Guimarães, Parisi e Pereira (2006), com o propósito de analisar as práticas de gestão de riscos em empresas não financeiras localizadas na cidade de São Paulo, listadas na Bovespa.

O público alvo da pesquisa de Guimarães, Parisi e Pereira (2006) foram os gestores de riscos, analistas de riscos, *controllers* e outros gestores com funções semelhantes, que, de alguma forma, estivessem ligados à área de gestão de riscos ou Controladoria. Os resultados obtidos permitem concluir que a Controladoria fornece suporte à gestão de riscos, por meio de informações que contribuem para a mitigação dos riscos nas empresas não-financeiras.

Ao tomar como base as análises realizadas da pesquisa, pode-se afirmar que a Controladoria contribui para a mitigação dos riscos nas empresas não-financeiras de capital aberto da cidade de São Paulo. A gestão de riscos pode estar localizada em várias áreas nas empresas. A Controladoria detém informações da empresa como um todo e interage com todas as áreas gerenciais, pois necessita de informações de outras áreas para desenvolver o seu papel. Seus principais instrumentos de gestão (planejamento e controle) estão diretamente ligados às questões que abrangem os rumos da empresa e, conseqüentemente, incluem a percepção de riscos. Os resultados obtidos com a pesquisa permitem concluir que a gestão de riscos faz parte da realidade em 50% dessas empresas por imposição legal, e em 40% dos casos por importância da gestão. (GUIMARÃES; PARISI; PEREIRA, 2006). Nesse cenário, torna-se necessário levantar conceitos que descrevem as funções da gestão de risco, na busca de informações para orientação do processo de gestão de riscos.

### 1.2.2.1 Evolução Histórica

O risco, de acordo com Gitman (2002, p. 202), "pode ser definido como a possibilidade de prejuízo financeiro. Os ativos que possuem grandes possibilidades de prejuízos são vistos como mais arriscados que aqueles com menor possibilidade de prejuízo". O autor acrescenta que, considerado mais formalmente, "o termo risco é usado alternativamente com incerteza, ao referir-se à variabilidade de retorno associado a um dado ativo. Quanto mais certo for o retorno de um ativo, menor será a variabilidade e, portanto, menor o risco". Assim como a incerteza sempre esteve presente nas ações do homem, o fato de ações desviarem do curso previsto e não atingirem o resultado planejado desde sempre fez parte da história da humanidade. No entanto, a percepção humana desse fato, se modificou consideravelmente ao longo do tempo e apenas recentemente o homem percebeu não só poderia interpretar melhor essas incertezas como também influenciá-las. (BERNSTEIN, 1997)

Os conceitos de risco e incerteza diferem, embora a existência do risco seja em função de uma ocorrência futura e o futuro ser incerto. A incerteza diz respeito a situações em que uma decisão pode gerar muitos resultados, embora cada um deles apresente possibilidades de ocorrências desconhecidas. Por sua vez, o risco diz respeito a situações relacionadas a resultados cuja possibilidade de ocorrência é conhecida, conforme Pindyck e Rubinfeld (1994). Para descrever o risco de forma quantitativa, é necessário saber quais são os possíveis resultados de uma determinada ação e qual a probabilidade da ocorrência de cada resultado.

Desse modo, Knight (apud PINDYCK; RUBINFELD, 1994, p. 148) salienta que:

A interpretação do conceito de probabilidade pode depender da natureza dos eventos incertos, bem como da convicção das pessoas envolvidas, ou ambas. Uma interpretação objetiva da probabilidade fundamenta-se na frequência com os quais determinados eventos tendem a ocorrer. Na falta desta experiência anterior, não poderiam ser obtidas medidas objetivas para a probabilidade. A probabilidade subjetiva baseia-se na percepção de que um determinado resultado poderá vir a ocorrer. Percepção esta embasada no julgamento ou na experiência de uma pessoa, mas não necessariamente na frequência com a qual um determinado resultado tenha realmente ocorrido no passado.

Ainda na visão de Knight (apud PINDYCK; RUBINFELD, 1994), a interpretação da natureza da probabilidade é utilizada no cálculo de duas importantes medidas que auxiliam a descrever e a comparar escolhas de risco. A primeira informa o valor esperado, e a segunda a variabilidade dos possíveis resultados. Segundo Bernstein (1997), imaginar que o risco pode

ser administrado, pensar que o futuro não depende somente do humor dos Deuses e que o homem não necessariamente precisa se posicionar de forma passiva diante da natureza é o que separa os tempos modernos dos séculos de História. A partir do momento em que o homem conseguiu entender o risco como algo mensurável e cujo efeito e consequência pudessem ser avaliados, sua predisposição ao risco se colocou a serviço do desenvolvimento da sociedade.

Ainda conforme Bernstein (1997), as raízes do moderno entendimento do risco repousam no sistema numérico hindu arábico, que chegou ao mundo ocidental há oitocentos anos. Entretanto, a pesquisa a respeito do risco teve início somente na Renascença, época em que o homem se libertou das amarras do seu passado e começou a questionar as religiões e as tradições.

Por sua vez, Spink (2001) desenvolveu uma extensa pesquisa bibliográfica sobre a emergência, circulação e uso da linguagem do risco em diferentes domínios do saber. Tratava-se de um projeto ambicioso, que considerou a etimologia da palavra risco e seu emprego no contexto dos jogos, da economia, da saúde, da tecnologia e da biotecnologia, buscando entender as múltiplas dimensões sobre risco, presentes em inúmeros textos publicados em livros e artigos. É com base nessa vasta revisão da literatura que a autora fornece uma visão panorâmica dos sentidos históricos de risco.

Neste estudo são detectadas três dimensões: uma forma de se relacionar com o futuro, uma forma de conceituar o risco e uma forma de gerir o risco. Ao iniciar sua digressão histórica pela dimensão da associação de risco a uma forma de se relacionar com o futuro, a autora lembra que a palavra risco emerge da pré-modernidade, ou seja, na transição entre a sociedade feudal e as novas formas de territorialidade que dariam origem aos Estados - Nação. Ou seja, ocorrem profundas mudanças na propriedade dos meios de produção: capital e trabalho mudam de mão, passando a ser tratados como fatores escassos de produção – sua aplicação, hoje, gera resultados amanhã.

O que precisa ser ressaltado e é significativo para o estudo é que a palavra emerge para falar da possibilidade de ocorrência de eventos vindouros em um momento histórico, em que o futuro passa a ser pensado como passível de controle. É esse tipo de relação com o futuro que gera o clima propício à incorporação plena da perspectiva do risco. Em seguida, a partir de sua pesquisa, Spink (2001) aponta para a evolução do conceito de risco. Esse longo processo envolveu o lento desenvolvimento da teoria da probabilidade, cuja história, que tem início no século XVII, é pontuada de matemáticos, incluindo Pascal, Fermat, Leibniz e de Moivre, todos envolvidos de uma forma ou de outra na formação do conteúdo técnico, que

dará consistência à gestão do risco como ferramenta de aplicação prática. O conceito de risco envolve a sofisticação da estatística e seu uso como ciência do estado. Nesse sentido, Spink (2001, p. 5) ressalta que:

[...] somente após o avanço do cálculo das probabilidades, é que a gestão de risco atinge sua idade de ouro, no século XIX. Será somente na metade do século XX, porém, que as técnicas de cálculo do risco e sua evolução conceitual permitirão uma formatação de um campo de saber muito específico, denominado gestão de riscos: um campo que resulta do casamento entre o cálculo de probabilidades e a herança da função política da estatística, que irá gerar os sofisticados modelos de análise de risco.

A evolução da Teoria da Probabilidade, no século XVII, permitiu ao homem, com a ajuda dos números, tomar decisões de uma forma científica de prever o futuro. Paralelamente, já no século seguinte, conforme Heilbroner (1979), o Capitalismo teve forte desenvolvimento, trazendo consigo pujante industrialização, principalmente na Europa ocidental e, mais tarde, no novo continente americano. Da história da evolução do capitalismo percebem-se dois movimentos, que acabaram por levar a uma reação regulamentadora por parte da sociedade. Primeiro, em virtude da promessa de vultosas recompensas e da predisposição impensada ao risco por parte dos empreendedores, que trouxe consigo perdas consideráveis à sociedade. Segundo, mas não menos importante, a ação fraudulenta de muitos empresários arrastou consigo incautos que tiveram perdas consideráveis.

As primeiras ações de regulamentação, por parte do governo, no mercado de atuação das empresas não-financeiras, surgiram com o desenvolvimento da produção em massa, novo método de produção industrial, percebido pela primeira vez a partir de 1860, estabelecendo-se definitivamente a partir da virada do século XIX. De acordo com Heilbroner (1979), a dinâmica do processo industrial não se deteve com as economias de produção em larga escala. Com a introdução desses processos tecnológicos, surge um elemento novo de primordial importância para o próprio sistema de mercado: a dimensão.

Segundo o referido autor, fica claro que a vantagem competitiva, adquirida em função das economias de escala e originada pelo crescimento e pela dimensão, levava a empresa a desalojar seus concorrentes com crescente facilidade. Maior tamanho, em geral, significa custos mais baixos, o que acarreta maiores lucros, significando maior capacidade de expandir-se, levando as empresas a dimensões ainda maiores. Desse modo, as técnicas de fabricação em larga escala criam uma situação que ameaça alterar o significado da concorrência. De acordo com estimativas de Watkins (apud HEILBRONER, 1979), nenhuma fábrica isoladamente controlava mais que 10% da indústria fabril no final do século XIX. Em 1896,

com exceção das ferrovias, não havia sequer uma dúzia de companhias com capital superior a 10 milhões de dólares nos Estados Unidos da América.

Em 1904, havia mais de 300 empresas com capitalização conjunta de 7 bilhões de dólares, que controlavam mais de dois quintos do capital industrial dos Estados Unidos e que, por essa razão, resolveram não competir. Como aponta Heilbroner (1979), as dimensões das empresas tornaram-se enormes, provocando, em muitos setores, a formação de veemente oposição à tendência ao crescimento. A partir de 1880, uma série de leis estaduais cuidou de desbaratar os trustes que haviam se criado.

Conforme Heilbroner (1979), a consequência foi a Lei Antitruste *Sherman*, que aparentemente consistia num remédio eficaz para o problema. Todo contrato, combinação ou conluio para restrição do comércio era declarado ilegal. Os infratores estavam sujeitos a pesadas multas e à prisão, e seriam pagas indenizações em triplo a quem comprovasse ter sido prejudicado em virtude de manobras fraudulentas nos preços. Ainda segundo Heilbroner (1979), contra uma tendência mais fundamental da capacidade das grandes empresas em desfrutar vantagens sobre as pequenas em capitais, custo, pesquisa e outros quesitos, a lei nada valia. Enquanto o empenho antitruste concentrava suas baterias contra a coalizão ou amálgama de empresas, era inerte contra o que representava o crescimento espontâneo. Durante a maior parte do primeiro terço do século XX, as maiores empresas não apenas cresciam, mas cresciam mais rapidamente do que suas concorrentes menores.

As ações antitruste, com o intuito de segurar o desenvolvimento de um tipo de empresa, capaz, a partir de sua dimensão, de desequilibrar o jogo do poder, têm novamente origem na governabilidade em risco. Apesar de o risco não ser intrínseco à operação e ao sucesso do empreendimento, era intrínseco do ponto de vista do sistema econômico.

Galai, Crouhy e Mark (2001, p. 6) observam que o crash de 1929 e a crise econômica que se seguiu levaram a importantes mudanças na regulamentação de bancos nos Estados Unidos:

Efetivamente as primeiras ações reguladoras ocorreram no Sistema Financeiro americano como consequência à crise da bolsa e tinham como objetivo garantir a segurança do Sistema Financeiro, ou seja, buscavam controlar o que viria a ser chamado de “risco sistêmico”, o risco de um colapso do setor bancário causado pelo “efeito dominó”; a quebra de um banco causaria a quebra de outro e assim sucessivamente até que a instabilidade do sistema bancário viesse a causar estragos no sistema financeiro, colocando em risco a estabilidade econômica do país.

Por se tratar de um risco com potencial de atingir a governabilidade, foi alvo de ações reguladoras de diversas entidades governamentais. Através de uma série de leis e medidas, em 1933, o governo norte-americano procurou aumentar a estabilidade do sistema bancário para

evitar esse e outros tipos de crise econômica, entre as quais se destacam, de acordo com Galai, Crouhy e Mark (2001, p. 6):

- a) estabelecimento da Federal Deposit Insurance Corporation ( FDIC);
- b) o Glass-Steagell Act separou as atividades bancárias comerciais das de investimentos;
- c) o Regulamento Q estabeleceu um teto para a taxa de juros que poderia ser paga sobre contas de poupança; e
- d) o Federal Reserve Board estabeleceu um teto de 3% a.a. para os juros das poupanças.

Todas essas medidas tinham o intuito de impedir que os bancos americanos expandissem suas atividades em áreas novas e mais arriscadas, elevando o risco do sistema financeiro.

#### 1.2.2.2 Fundamentos

Quanto à mensuração do risco, é consenso que todo risco pode ser medido financeiramente, entretanto sua origem pode ser diversa. A imagem de uma organização pode ser prejudicada por uma ação ética ou ecologicamente incorreta. Dessa forma, seu efeito será financeiro.

Lukens (apud IBM, 2007, p. 3), esclarece:

Todo risco pode ser expresso em termos financeiros, e todo risco pode acabar afetando tanto o lado da receita quanto o dos resultados. Isso, em si, talvez não seja novidade. Mas a novidade maior deste relatório [...] é que a função financeira está cada vez mais se envolvendo com a arte – e, crescentemente, a ciência – do gerenciamento de riscos não-financeiros.

A maneira pela qual os gestores interpretam seus riscos financeiros e operacionais e como lidam com eles define a cultura de risco de uma empresa. De acordo com Culp (2002), culturas alternativas de risco são observadas de forma crescente em empresas que consideram seu processo de gestão de risco como um elemento de geração de ganhos potenciais e aproveitamento de oportunidades. Nessas empresas, o risco não é um problema a ser resolvido, mas um componente vital do negócio e uma fonte de inovação e crescimento. Ainda na visão do autor acima, a alta gerência deve implantar a crença de que risco é vital para o negócio, para a inovação e para o crescimento, e que a gestão de risco é uma fonte de oportunidades e, ao mesmo tempo, uma maneira de se manter o necessário controle.



É de responsabilidade da alta gerência da empresa fomentar a identificação dos riscos em todos os níveis da operação, desde os maiores ou mais significativos aos menores, associados a projetos individuais.

Nesse sentido, Feigh (apud IBM, 2007, p.10) aponta que:

Todo risco se resume a Finanças, à probabilidade de que aconteça alguma coisa e à expectativa de perdas se isso realmente acontecer. O que Finanças tem a oferecer no gerenciamento de riscos é uma capacidade de pensar a longo prazo e de colocar tudo em um quadro de dólares e centavos. Embora os segmentos operacionais da companhia ainda tenham a responsabilidade direta pelos riscos mais estreitamente associados a elas, Finanças têm a capacidade de reuni-los e traduzi-los em termos quantitativos, e é por isso que se tornou a ‘orquestradora’ – unindo todos os recursos necessários para o controle de risco.

Uma boa forma para se iniciar o processo de identificação dos riscos é a elaboração de um quadro organizacional que demonstra as unidades corporativas e as unidades de negócios subjacentes, descendo até o nível mais baixo da operação. Dessa forma, segundo Moeller (2007), o mesmo processo e o risco a ele associado podem ser vistos/interpretados de forma diferente nos diversos níveis da organização. Conforme o autor, esse tipo de exercício deve ser aplicado a todas as áreas da empresa, e a soma de todas essas visões fornecerá à organização um panorama mais completo dos riscos aos quais está exposta.

Para que esse processo de identificação de risco seja efetivo deve contar com a participação de pessoas-chave de todas as áreas da organização, competentes para essa tarefa, pois a probabilidade de ocorrência de cada risco e seus impactos normalmente não é conhecida no início da implantação de um processo de gestão de risco. Dados estatísticos irão, ao longo do tempo, oferecer base mais objetiva para a gestão do risco. A determinação da tolerância relativa de um determinado risco externo à operação tem por base a exposição ao risco natural de uma determinada operação.

Situações como essa fazem parte da estratégia de negócios de cada empresa e são individuais e normalmente de responsabilidade da alta administração, orientadas por diretrizes oriundas dos acionistas/proprietários.

Por outro lado, Culp (2002, p. 203), defende que “para que indicadores absolutos ou relativos de risco façam sentido, é necessário que a empresa possa medir e comparar tais indicadores de tolerâncias ao risco ao longo do tempo”. Para isso, continua que “a empresa precisa poder estabelecer sua tolerância ao risco (colocando metas) usando os mesmos indicadores que são usados ao longo do tempo para medir o risco”. O autor ainda salienta que a quantificação dos diferentes riscos é um componente crítico de todo programa de gestão de risco. Sem uma adequada mensuração, será difícil determinar se a empresa está tomando

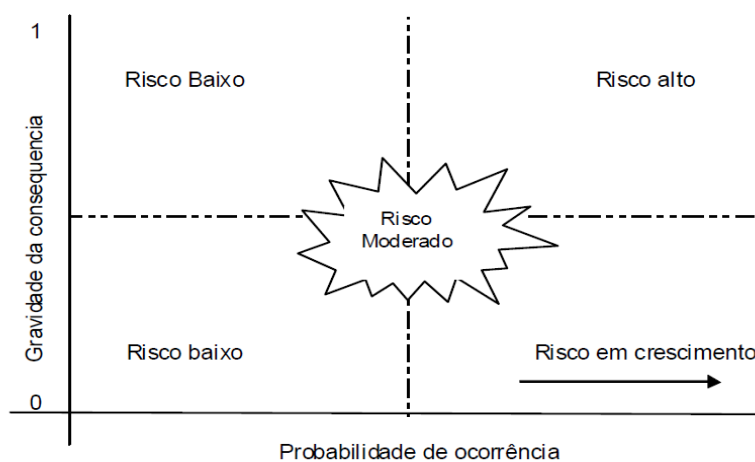
muito risco de um determinado tipo e não o suficiente de outro. E, ainda na visão de Culp (2002), a gestão de risco é um processo composto das etapas a seguir: (I) identificação do risco e determinação da tolerância dos riscos; (II) mensuração do risco; (III) monitoramento e reporte do risco; (IV) controle do risco e revisão; e (V) auditoria e realinhamento do processo de gestão de risco.

Então, a finalidade da gestão do risco é, portanto, a mitigação do risco. Para tal, existe a necessidade de se identificar e compreender os diversos riscos aos quais a organização está exposta, para permitir sua mensuração quanto à frequência e seu impacto, permitindo desenvolver uma resposta na sua incidência, tudo de forma documentada, descrevendo o que ocorreu e as ações corretivas em andamento.

De acordo com Moeller (2007), uma vez identificados os riscos significativos nos vários níveis operacionais da empresa, o próximo passo será a sua valoração, de acordo com a probabilidade de sua ocorrência e sua significância relativa. Uma série de alternativas para esse tipo de avaliação, desde uma rápida estimativa até os mais complexos modelos matemáticos, encontra-se à disposição dos gestores. O referido autor recomenda uma maneira de avaliação: montar e circular, entre os envolvidos nas diversas fases da operação da empresa, um questionário, perguntando, para cada risco identificado, qual a probabilidade de sua ocorrência, num período de até um ano, usando uma escala de 1 a 9, e qual a significância em termos de custo para a organização.

Os diferentes níveis de risco podem ser demonstrados na forma gráfica, conforme demonstrado no Gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2 - Classe de risco



Fonte: KALIPRASAD, 2006.

O risco pode ser considerado baixo, quando seu impacto é baixo. Esta afirmativa é válida mesmo para maiores probabilidades de ocorrência, conforme mostra o Gráfico acima (KALIPRASAD, 2006). Após a identificação de todos os riscos de acordo com o mapa, pode-se estabelecer um plano de ação, considerando a importância relativa dos riscos aos quais a empresa está exposta. O objetivo de muitas empresas, ao unificar a supervisão do tratamento de riscos financeiros e não-financeiros, é criar não só uma abordagem mais generalizada, mas também um entendimento comum sobre o que é risco. (IBM, 2007).

É o caso da Tesoro, uma refinaria de petróleo do México, que passou por uma reorganização em 2003, incluindo “a criação de um departamento de ERM (Enterprise Risk Management), reportando ao CFO<sup>3</sup> (Chief Financial Officer), que inclui auditoria interna, segurança corporativa e controles de transações, além da função formal de avaliação de risco da empresa”, conforme Wright (apud IBM, 2007, p.10). Segundo ele, o maior benefício extraído dos mapas de risco ou mapas de temperatura é a discussão promovida entre gerentes e diretores a respeito da relatividade dos riscos, ou seja, sobre a situação de cada risco no mapa em relação aos outros riscos.

A efetividade de tal procedimento está limitada à capacidade de transmissão visual do mapa de risco. Isto é, ele é válido quando o número de riscos identificados permite uma visualização em quadrantes para uma quantidade de riscos aceitáveis. Se, porém, no processo de identificação, a quantidade de riscos é de tal grandeza que a sua interpretação em quadrantes torna-se difícil, a alternativa disponível é expressar a sua importância relativa através de um número de dois dígitos, representando o percentual obtido da multiplicação entre o impacto e a frequência. De acordo com Moeller (2007, p. 31), “aumentando o número de dígitos de um para dois, não se muda a acuracidade da análise, mas é feita ao time do *Enterprise Risk Management* (ERM) a sugestão de que deve dedicar mais atenção à estimativa”.

Essa atitude ajudará o time de ERM a compreender melhor as relações de probabilidade entre eventos independentes e eventos relacionados. Quando um número grande de riscos for identificado, o time de avaliação deve pensar no risco individual. Sua ocorrência em termos de probabilidade é medida em dois dígitos de 0,01 a 0,99. Os riscos essencialmente não têm probabilidade 0% (zero) ou 100% (cem) da ocorrência. (MOELLER, 2007).

---

<sup>3</sup> CFO (Chief Financial Officer) - Diretor financeiro. Comanda as finanças da empresa e controla as metas, objetivos e orçamentos. Cuidam dos investimentos, além de supervisionar o capital da companhia. É o responsável pela administração dos riscos financeiros de um negócio. Esse executivo é também responsável pelo planejamento financeiro da empresa.

O risco ao qual a empresa está exposta pode mudar por duas razões, de acordo com Culp (2002). A primeira razão reside em uma mudança na composição dos ativos ou passivos. Para monitorar mudanças do risco, oriundas dessas alterações, as empresas contam com ferramentas, como relatórios de contas a receber e a pagar, controle de evolução dos estoques, demonstrações contábeis e outros do gênero. Esses relatórios de controle devem existir e ser gerados a partir dos sistemas operacionais. Precisam ser gerados e usados em bases recorrentes e estarem ligados à Contabilidade. A segunda razão consiste na mudança por alterações nos fatores que afetam seu fluxo de caixa: o preço de suas matérias primas subiu ou seus preços de venda são pressionados pelos concorrentes, por exemplo. A frequência com que a empresa procederá ao monitoramento dessas alterações depende da natureza do risco ao qual seu negócio está exposto. Uma empresa industrial normalmente irá produzir relatórios mensais para acompanhar essas evoluções. E uma empresa operando no mercado de venda de opções acompanhará a evolução diária dos negócios. (CULP, 2002).

Relacionadas com o monitoramento de risco, estão as ações de controle de risco que uma empresa adota para manter seu perfil de risco abaixo do limite de tolerância de risco pré-estabelecido. Essas decisões somente são possíveis quando as partes do processo de gestão de risco, referente ao seu monitoramento e reporte, funcionam adequadamente. Em outras palavras, a menos que a empresa tenha condições de comparar seu risco atual a uma tolerância pré-estabelecida, não há condições de determinar qual ação deve tomar no sentido de reduzir tal risco. Controle de risco é a parte do processo da gestão de risco em que a empresa determina se transfere ou retém um ou mais riscos, aos quais está naturalmente exposta no desenrolar de seus negócios.

Em alguns casos, a ação de controle de risco para corrigir uma divergência entre o risco atual e a exposição desejada consiste justamente de não se tomar qualquer tipo de ação. Caso o custo de se reduzir o risco seja maior do que o risco, não resta alternativa a não ser reter o risco. Ações de controle de risco são desenvolvidas somente quando o benefício marginal supera o custo de se reduzir o perfil de risco, por exemplo, o custo de um hedge frente a uma exposição cambial. Ações de controle de risco podem ser tomadas preventivamente ou corretivamente.

O primeiro aspecto está associado aos controles internos, que desempenham o papel de prevenir ações que levem a empresa a elevar seu risco acima da tolerância estabelecida. É o caso, por exemplo, de controles internos que restringem o crédito oferecido ao cliente na forma de limites para faturamento ou nas condições de pagamento, limitando a ação de

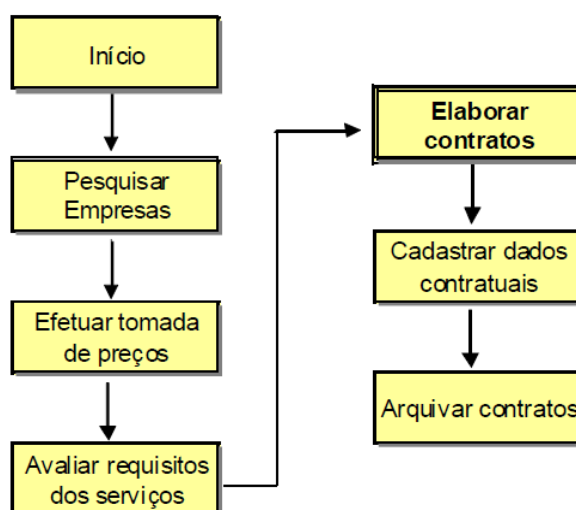
vendedores, que poderiam levar a empresa a um perfil de risco acima da tolerância pré-definida. O segundo aspecto refere-se à transferência de risco por meio de seguros, derivativos e outros do gênero. O componente final de uma gestão de risco adequada é a auditoria do processo. Trata-se de uma verificação conduzida por auditores externos ou internos no sentido de verificar se políticas e procedimentos de risco estão sendo seguidos.

Essa fase final do processo de gestão desemboca na fase inicial, eventualmente levando a uma revisão na identificação dos riscos e no estabelecimento de novos níveis de tolerância. É a oportunidade que os gestores têm para realinhar sua expectativa de risco às atuais necessidades da empresa.

De Paulo et al. (2007) utilizam uma metodologia de mensuração de riscos e controles inerentes ao processo de qualquer entidade. Trata-se da Matriz de Desempenho de Controle (MDC), estruturada a partir dos conceitos desenvolvidos da matriz de Slack, adaptados ao contexto da avaliação conjunto de riscos e controles nas empresas. O estudo de caso se desenvolveu a partir do processo de gestão de contratos de uma Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC). A importância desse estudo no contexto dos fundamentos de gestão de risco se prende ao fato de que o trabalho dos referidos autores demonstra que a gestão quantitativa de risco pode ser praticada igualmente em uma atividade qualitativa, como é o caso da gestão de contratos.

O processo desenvolvido pelos autores citados tem início com a representação das atividades que compõem o processo estudado de gestão de contratos, representado no quadro abaixo:

Quadro 5 - Fluxo simplificado do processo de gestão de contratos



Fonte: DE PAULO et al., 2007.

Após a realização da etapa de representação das atividades, são identificados os riscos existentes no processo. Em seguida, é estabelecido, para cada tipo de risco, um conjunto possível de controles e, para cada controle, um conjunto possível de atributos. O estudo dos referidos autores demonstra que, mesmo para uma atividade de verificação qualitativa, como é o caso da gestão de contratos, por exemplo, é possível encontrar uma maneira quantitativa de se representar os riscos envolvidos.

### 1.2.2.3 Indicadores de risco

Em sua maioria, os indicadores utilizados na gestão de riscos são de performance passada. Isso é válido para as posições da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), para as posições de Balanço Patrimonial (BP) e para os Indicadores Financeiros obtidos a partir deles, como, por exemplo: Fluxo de Caixa, Retorno sobre o Investimento, Retorno sobre o Capital Empregado ou Valor Econômico Agregado. O potencial dos indicadores, ou da gestão de risco através deles, está na sua força de comunicação e na capacidade que as empresas têm de comunicarem, por meio de sua seleção, a missão, a visão e as estratégias a partir daí estabelecidas. Os indicadores têm a finalidade de comunicar a todos os parceiros externos e internos a maneira pela qual a organização agrega valor ao seu negócio. Eles são também adequados para expressar suas estratégias de forma correta, palpável e transparente, e constituem o fundamento básico para uma comunicação, com o objetivo de traduzir metas.

Trata-se de uma comunicação de duas mãos, pois, através de seu feedback, permite à empresa aprender e, aos stockholders, avaliar a empresa. Os principais problemas decorrentes do uso de indicadores para traduzir metas estratégicas residem na sua qualidade.

De acordo com Friedag e Schmidt (1999, p. 60), “nenhum indicador é mais preciso do que são os dados básicos para a sua construção. Assim também nenhum indicador pode ser mais atual do que os dados básicos para sua formação”. Quando se lida com indicadores que visam a oferecer informações relacionadas com a estratégia de gestão dos riscos, deve-se ter em mente que tais indicadores tratam de fatos com potencial de ocorrer no futuro.

Friedag e Schmidt (1999, p. 65) questionam se é possível medir o futuro, ao relatarem que “como a evolução do futuro decorre de processos, o presente nada mais é do que o futuro

antecipado. [...] Apesar da banalidade deste conceito, ele é a chave para a identificação do risco antecipado ou problema no futuro”.

Essa é uma área extensa, em que a prática de muitas empresas é ainda deficiente. Ao dedicar pouco tempo e esforço no reconhecimento dessa corrente, as empresas desperdiçam um grande potencial da gestão de risco, segundo os referidos autores. Como se está lidando com risco, o qual está associado aos efeitos no futuro da empresa, é dessa forma que devem ser interpretados os indicadores, divididos em duas categorias: indicadores financeiros e indicadores não-financeiros.

A discussão acerca de indicadores de desempenhos imateriais, ou *soft*, em contraste com os indicadores com base em dados materiais, ou *hard*, é um assunto cada vez mais reconhecido pelos executivos. Na realidade, a expressão imaterial ou *soft* para explicar os indicadores não-financeiros não é correta. Esses indicadores referem-se a dados que, em contraste com os dados econômicos, não podem ser extraídos de um balanço ou de uma demonstração de resultados. As relações e interdependências desse tipo de indicador só podem ser parcialmente quantificadas financeiramente.

A maioria delas precisa ser espelhada por meio de métodos não-financeiros, de aplicação de questionários, análise de portfólio, análise de diagrama de *swot* (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) e outros métodos mais. O sucesso da empresa, no entanto, é monitorado por ambos – os indicadores financeiros e os não-financeiros, de acordo com Friedag e Schmidt (1999). O potencial de sucesso de uma empresa também está associado às relações com seus clientes, à sua capacidade de inovação, à dedicação de seus empregados, à cooperação com seus fornecedores, ou seja, a uma série de elementos sobre os quais é necessário ter informações que possam ser interpretadas e acompanhadas. Ainda conforme esses autores, os métodos de mensuração não-financeiros podem não ser tão maduros quanto os financeiros, pois são utilizados sistematicamente somente há algumas dezenas de anos, enquanto métodos de mensuração financeiros são empregados há centenas de anos. Os autores ainda relatam que entre esses indicadores, há aqueles que antecipam o futuro, como o *Forward Looking Information*, ou ainda *Leading Indicators*, como o próprio nome indica, orientados para as fases iniciais de um processo.

A questão desloca-se para a mensuração dos processos, que podem garantir se, em cinco anos, será gerado um resultado ou fluxo de caixa. Trata-se de uma maneira relativamente recente de se pensar os indicadores. Normalmente, os indicadores de risco são relativos, e sua interpretação ao longo do tempo decorre de uma mensuração comparativa com

um padrão, determinado pelo apetite ao risco da empresa, por sua vez mensurado sob a forma de tolerância ao risco. A performance dos indicadores de risco, portanto, é mensurada em relação às metas estabelecidas e a seu grau de atingimento. (CULP, 2002).

### **1.3 Controles Internos**

Nesta subseção, são apresentados os principais conceitos sobre controles internos e seu funcionamento e aplicação, dando ênfase à estrutura do *Comitee of Sponsoring Organizations* (Comitê de Organizações Patrocinadoras) (COSO) I e II.

#### **1.3.1 Conceitos e Objetivos**

Controles internos são, conforme Boynton, Johnson e Kell (2002, p. 320), “um processo operado pelo conselho de administração, pela administração e outras pessoas, desenhado para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos”. O *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA) (1990) definiu controle interno como:

[...] o plano da organização e todos os métodos e medidas coordenados, aplicados a uma empresa, a fim de proteger seus bens, conferir a exatidão e a fidelidade de seus dados contábeis, promover a eficiência e estimular a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas.

Controle interno corresponde a “planejamento organizacional e todos os métodos e procedimentos adotados dentro de uma empresa”, com a finalidade de “salvaguardar os seus ativos, verificar a adequação e o suporte dos dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a aderência às políticas definidas pela direção”, incluindo controles administrativos e contábeis, como aponta Migliavacca (2004, p.17). Os controles administrativos incluem, mas não se restringem ao planejamento organizacional, procedimentos e registros referentes aos processos de decisão ligados à autorização de transações pela administração, considerada não só uma função gerencial associada diretamente à responsabilidade de atingir os objetivos da organização, mas também o ponto inicial para estabelecer os controles contábeis sobre as transações.



Os controles contábeis são compostos pelo plano organizacional, procedimentos e registros referentes à salvaguarda dos ativos e à veracidade dos registros financeiros.

Na opinião de Migliavacca (2004, p.17), devem prover adequado nível de certeza de que:

- a) as transações contábeis sejam executadas de acordo com as autorizações da administração;
- b) as transações sejam registradas a fim de permitir 1) a preparação de relatórios financeiros em conformidade aos princípios contábeis geralmente aceitos ou outros critérios aplicáveis a esses relatórios e 2) manter controles sobre os ativos da empresa;
- c) o acesso aos ativos da empresa só seja permitido de acordo com a autorização da administração; e
- d) os registros contábeis dos ativos sejam comparados com sua existência física em intervalos razoáveis e que ação apropriada seja tomada a respeito de eventuais diferenças..

Em virtude dos escândalos financeiros, que se sucederam ao final da década de 1980 e início da década de 1990, relacionados à falta de publicidade dos controles internos das organizações envolvidas, foi formado, nos EUA, pelas organizações: *American Accounting Association, American Institute of Certified Public Accountants, Financial Executives International, Institute of Management Accountants, Institute of Internal Auditors*, o COSO – *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission*, com o objetivo de prover as empresas de uma orientação segura no monitoramento de seus sistemas de controles internos. Seguem-se os elementos do controle interno, sob a ótica do COSO I (1992) e COSO II (2004).

### 1.3.2 Elementos

O COSO II – *Enterprise Risk Management* (ERM) deve ser entendido como uma evolução do COSO, cujo foco é a avaliação do ambiente de controles internos. Em 1987, foi publicado o primeiro documento sobre controle interno, o denominado *Treadway Report – Report of the National Commission on Fraudulent Financial Reporting* (AICPA, 1990). O documento identificava a necessidade da adoção de um referencial comum sobre o tema, apelando para que os responsáveis pela gestão fizessem um relatório sobre a efetividade do funcionamento do sistema de controle interno, enfatizando os elementos-chave de um sistema de controle interno.

Outras orientações do documento diziam respeito à implantação de um código de conduta e de uma comissão de auditoria que integrasse profissionais competentes, com um adequado conhecimento da atividade desenvolvida. Nos Estados Unidos, o relatório do COSO I recebeu uma aceitação maciça entre profissionais de diversas áreas e níveis. Gerentes, diretores e os departamentos de auditoria interna passaram a adotá-lo para implementar e avaliar os controles internos. Organismos legislativos e regulamentadores passaram a citá-lo em leis e regulamentações.

O COSO I, cujo foco é a avaliação do ambiente de controles internos, evoluiu para COSO II, ou *Enterprise Risk Management Integrated Framework* (ERM), que surgiu em meio a escândalos e fracassos empresariais que ocorreram nesse período, em que investidores e acionistas sofreram perdas. Em decorrência, grandes organizações e instituições financeiras faliram.

Em setembro de 2004, “o COSO disponibilizou à sociedade um novo documento, *Enterprise Risk Management Integrated Framework* que ficou conhecido como COSO II 2004”. Constituído sobre as bases do *Internal Control – Integrated Framework*, o novo documento descreve os componentes essenciais, princípios e conceitos da gestão de riscos para qualquer tipo de entidade. O novo relatório do COSO II (2004) define uma estrutura para administração de risco e cria o que poderá vir a ser o idioma universal em termos de gerenciamento de risco, por discutir a administração de risco empresarial. Acredita-se que todos os contadores e gestores precisam entender este trabalho por completo, pois assim poderão ajudar as suas organizações a analisar e administrar os riscos a que a sua entidade estiver exposta.

Conforme o COSO II (2004), o gerenciamento de riscos amplia o conceito de controle interno. A mitigação de riscos associados aos negócios de uma entidade e/ou instituição financeira possibilita a geração de valor agregado ao capital e propõe oito componentes inter-relacionados para melhor identificar e gerenciar os riscos. Tais componentes, derivados da própria administração, estão integrados ao processo de gestão.

O quadro 6, a seguir, apresenta os componentes e sua descrição:

Quadro 6 - Componentes dos controles internos de acordo com COSO II (2004).

Componente	Descrição
1. Ambiente interno	Compreende o tom de uma organização e fornece a base pela qual os riscos são identificados e abordados pelo seu pessoal, inclusive a filosofia de gerenciamento de riscos, o apetite a risco, a integridade e os valores éticos, além do ambiente em que estes estão.
2. Fixação de objetivos	Os objetivos devem existir antes que a administração possa identificar os eventos em potencial que poderão afetar a sua realização. O gerenciamento de riscos assegura que a administração disponha de um processo implementado para estabelecer os objetivos que propiciem suporte e estejam alinhados com a missão da organização e sejam compatíveis com o seu apetite a riscos.
3. Identificação de eventos	Os eventos internos e externos que influenciam o cumprimento dos objetivos de uma organização devem ser identificados e classificados entre riscos e oportunidades. Essas oportunidades são canalizadas para os processos de estabelecimento de estratégias da administração ou de seus objetivos.
4. Avaliação de riscos	Os riscos são analisados, considerando-se a sua probabilidade e o impacto como base para determinar o modo pelo qual deverão ser administrados. Esses riscos são avaliados quanto à sua condição de inerentes e residuais.
5. Resposta aos riscos	A administração escolhe as respostas aos riscos - evitando, aceitando, reduzindo ou compartilhando, desenvolvendo uma série de medidas para alinhar os riscos com a tolerância e com o apetite a risco.
6. Atividades de controle	Políticas e procedimentos são estabelecidos e implementados para assegurar que as respostas aos riscos sejam executadas com eficácia.
7. Informação e comunicação	As informações relevantes são identificadas, colhidas e comunicadas de forma e no prazo que permitam que cumpram suas responsabilidades. A comunicação eficaz também ocorre em um sentido mais amplo, fluindo em todos os níveis da organização.
8. Monitoramento	A integridade da gestão de riscos é monitorada e são feitas as modificações necessárias. O monitoramento é realizado através de atividades gerenciais contínuas ou avaliações independentes ou de ambas as formas.

Fonte: COSO II, 2004.

Vale ressaltar que os elementos que compõem a gestão de riscos estabelecida no COSO II (2004), constantes do quadro 6 são inter-relacionados, permitindo a tomada de decisões de controle de risco baseadas em informações. Conforme o COSO II (2004), o ambiente de controle é a base de todos os componentes de gerenciamento de risco. O ambiente de controle representa a filosofia da entidade em relação a reduzir os riscos e assimilar a cultura de controle. No que se refere à avaliação de riscos, como aponta a referida autora, o modelo COSO II (2004) estabelece etapas para a gestão de processos de negócios em ambiente de controle, a saber:

- a) definição dos objetivos da organização;
- b) avaliação do risco; e
- c) determinação dos controles necessários.

Assim, o gestor leva em consideração os riscos para atingir as metas da entidade, por meio da verificação dos controles para mitigar tais riscos e ao mudar a ênfase da determinação dos controles necessários para a gestão de riscos, o COSO apoia um novo paradigma, que é a definição dos objetivos da organização, avaliação do risco e gestão do risco.

### 1.3.3 Aplicação dos Controles Internos como ferramenta de gestão de riscos

A implementação do controle interno depende não só do ambiente em que seu processo está inserido, como também dos seguintes elementos, essenciais nesse processo: integridade e valores éticos, comprometimento com a competência, participação do conselho de administração ou do comitê de auditoria, filosofia gerencial e estilo de operação, estrutura organizacional, delegação de autoridades e responsabilidades, práticas e políticas de recursos humanos. Conforme Salerno (2006), o aprimoramento dos controles internos pode favorecer a intenção do investidor em pagar um prêmio, bem como facilita e reduz os custos de financiamento da operação. É lícito afirmar, portanto, que o funcionamento apropriado dos controles internos de uma organização oferece benefícios às empresas públicas ou privadas.

O autor ainda expõe que esses benefícios podem ser observados nos relatórios financeiros, por meio da credibilidade fornecida a todos os *stakeholders* (proprietários, empregados, clientes). Melhores informações para gerenciar o negócio e a redução do risco de erros e irregularidades representam outro benefício do aprimoramento dos controles internos. Os benefícios operacionais incluem clareza nos papéis a serem desempenhados pelos gestores e empregados, maior controle sobre o gerenciamento do crescimento do negócio, redução de custos através de maior eficiência operacional e maximização de eficiência operacional.

#### 1.3.3.1 Contabilização e suas limitações

Bordin e Saraiva (2005) ressaltam a importância da contabilidade como o receptor final dos dados originados nos mais diversos setores da empresa, e é na contabilidade que esses dados são transformados em informações relevantes para os gestores. Reafirmam que é por meio da contabilidade que se pode verificar se os controles internos adotados retratam com legitimidade as mutações patrimoniais, assim como se ocorreram erros e fraudes em algum instante do processo.

Segundo Peleias (1999, p.3):

A contabilidade é um instrumento que deve capturar informações corretas, completas e acuradas sobre todas as transações, bens, direitos e obrigações que compõem a atividade empresarial, ou que delas derivam, tendo ainda a função de

registrar todas as ocorrências de forma sistemática, de acordo com conceitos e critérios pré-definidos, exercendo a função de importante ferramenta de controle.

As demonstrações contábeis compõem parte do ferramental usado pelos gestores para acompanhamento de seu negócio. Os indicadores e os números extraídos das demonstrações contábeis dão suporte à gestão das organizações, possibilitando não só o reforço, mas a correção de algumas ações, de modo a evitar o desvio negativo dos resultados em relação ao projetado pela entidade. Percebeu-se a importância dos relatórios e a necessidade de mantê-los atualizados e disponíveis para os gestores.

Lunkes (2007, p. 7) salienta que “o sistema de contabilidade é um mecanismo formal de processamento das transações diárias da empresa. Vendo sob esse prisma, a informação da contabilidade é simplesmente uma informação financeira[...] expressa em termos de reais”. O autor alerta ainda que:

Porém, sob outra ótica, temos a informação não financeira, tais como: (1) o número de unidades de materiais ou produtos disponíveis no estoque, (2) o número de horas orçadas para realizar o serviço, (3) o nível de atividade necessária para atingir o ponto de equilíbrio, e (4) o tempo necessário para atender o cliente, são exemplos de informação que pode ser gerada pelo sistema de informação contábil. (LUNKES, 2007, p. 7)

Ainda conforme Lunkes (2007), o objetivo do sistema contábil relaciona-se à captura de dados tanto quantitativos quanto qualitativos, armazenados e organizados de forma a gerar um conhecimento comunicado a toda organização, o que contribui para a melhoria da tomada de decisão e para um controle interno efetivo. Segundo Peleias (1999), a contabilidade proporciona algumas das condições necessárias para a existência do controle interno, ao fazer o registro contábil das transações realizadas por todas as áreas de uma empresa.

Evidencia-se, desse modo, que um controle interno eficiente agiliza os processos e facilita o entendimento para todos os usuários das informações contábeis.

#### **1.4 Auditoria**

A auditoria divide-se em dois tipos específicos quanto à forma de execução: a auditoria independente e a auditoria interna. Segundo Franco e Marra (1992, p. 174), a auditoria independente é “aquela realizada por profissional liberal, auditor independente, sem vínculo de emprego com a entidade auditada, e que poderá ser contratado para auditoria

permanente ou eventual”. No que concerne à auditoria interna, Franco e Marra (1992, p. 175) expõem que é “aquela exercida por funcionário da própria empresa, em caráter permanente. No entanto, salienta-se que, tendo vínculo com a empresa, ele não deve estar subordinado aqueles cujas contas serão examinadas”.

Auditoria interna, segundo Boynton, Johnson e Kell (2002, p. 32), é considerada “uma atividade independente, de fornecimento de segurança objetiva e de consultoria que visa acrescentar valor a uma organização e melhorar suas operações”. A auditoria interna traz à organização uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhora da eficácia de seus processos de gerenciamento de risco, controle e governança, e ajuda-a a atingir seus objetivos.

Crepaldi (2004, p. 23) conceitua auditoria interna como “levantamento, estudo e avaliação sistemática das transações, procedimentos, operações, rotinas e das demonstrações financeiras de uma entidade”. Sobre a auditoria independente das demonstrações contábeis, Almeida, M. (2003, p. 26) relata que:

[...] Aquela que examina as demonstrações contábeis de uma empresa e emite sua opinião sobre estas, o que a tornou fundamental, vista como uma medida de segurança, na opinião dos investidores, que passaram a exigir que as demonstrações contábeis fossem examinadas por um profissional independente da empresa e de reconhecida capacidade técnica.

Apesar das diferenças, é comum a auditoria interna trabalhar em conjunto com a auditoria independente, tendo em vista que, se a interna possuir um bom controle, os testes realizados pela externa serão menores, o que diminui os custos para a realização de uma auditoria independente. Os autores ressaltam como característica discriminante entre auditoria interna e independente o vínculo empregatício, próprio da auditoria interna, fator considerado limitante do trabalho de auditoria. Dessa maneira, o auditor independente, não tendo vínculo empregatício, atém-se à legislação. Seus relatórios seguem um padrão, o que não acontece com a auditoria interna, que será feita de acordo com o auditor em exercício e, em uma eventual mudança, o sucessor poderá modificar todos os relatórios. A eficácia do trabalho da auditoria interna, segundo Attie (1998), está associada à independência, levando em conta os seguintes fatores: o auditor deve prestar contas a um administrador de alto nível para garantir sua ampla atuação, e o auditor interno não deve se envolver com registro, elaboração ou preparação de qualquer atividade que possa ser objeto ou futuro de sua análise e/ou avaliação. Ainda conforme o autor acima, o trabalho de auditoria interna obedece a um planejamento que deve ser a longo prazo e organizado, de modo a tornar-se um instrumento para a administração, desde que traga os seguintes requisitos:

- a) comprovação orçamentária para as necessidades de manutenção e eficiência do trabalho de auditoria;
- b) garantia do comprometimento da alta administração através da aprovação;
- c) elaboração de indicadores para a comparação do que foi planejado com o que foi realizado; e
- d) planejamento de trabalhos em conjunto com auditores independentes, com vistas a
- e) auxiliar na diminuição do número de horas de auditoria independente.

#### 1.4.1 Evolução

Atualmente, a maioria das empresas exige que a auditoria faça a revisão de seus controles internos. O advento do COSO ERM desencadeou uma preocupação maior, mesmo nas empresas não listadas na bolsa de valores, com seus controles internos. O desenvolvimento da contabilidade trouxe em seu bojo a evolução da auditoria. A necessidade de auditorias independentes para verificar os controles internos e examinar as demonstrações contábeis elaboradas referentes a um determinado período foi consequência direta do surgimento das organizações multinacionais, de empresas de capital aberto, do crescimento da economia e da maior complexidade na administração dos negócios (CRISANTE NETO; GALHARDO; CRESPO; 2005). Essa atividade passou a exigir a manutenção de uma equipe de funcionários de forma permanente para acompanhar as rotinas operacionais, observar o devido cumprimento de normas e regulamentos e reduzir os gastos com auditoria independente, nascendo, assim, a figura do auditor interno.

Para se conhecer a auditoria como é vista atualmente, deve-se analisar seu processo histórico, sua origem e o motivo pelo qual ela se tornou uma atividade necessária aos bons andamentos dos diversos negócios a que se aplica. O desenvolvimento da auditoria está intimamente relacionado ao desenvolvimento econômico-financeiro das empresas. Surge no século XIV, mas sua formalização ocorre com a criação do cargo de Auditor do Tesouro, em 1314, na Inglaterra, onde é criada mais tarde a primeira Associação de Contadores Públicos Certificados (*Institute of Chartered Accountants in England and Wales*), em 1880. Seis anos mais tarde, surge, nos Estados Unidos, a Associação dos Contadores Públicos Certificados (ATTIE, 1998). O favorecimento da regulamentação da auditoria está relacionado com a

Revolução Industrial, no final do século XVIII, com o aparecimento das grandes empresas. No Brasil, em 26 de março de 1957, ocorre a criação do Instituto dos Contadores Públicos do Brasil. No entanto, a auditoria somente é reconhecida em 1968, por ato do Banco Central do Brasil. Em 1972, passa a ser regulamentada pelo Banco Central do Brasil, pelo Conselho Federal de Contabilidade e pelo Instituto dos Auditores Independentes do Brasil – IAIB (CREPALDI, 2004). Nesse contexto, o surgimento da auditoria objetivou a confirmação dos registros contábeis, em decorrência do aparecimento das grandes empresas e da taxaço de imposto sobre os resultados dos balanços.

Percebe-se, então, que o desenvolvimento da auditoria deve-se ao acirramento nos negócios, às suas complexidades e a um número cada vez maior de interessados em aplicar seus valores em papéis. Tudo isso levou à evolução da auditoria e a seu papel estratégico na gestão de risco.

#### 1.4.2 O papel estratégico da Auditoria Interna na gestão de risco

Em decorrência das mudanças impostas pelo novo cenário mundial e suas implicações para as organizações, a profissão de auditoria interna vem passando por profundas mudanças nos últimos anos.

A nova definição direciona ainda mais o foco da auditoria interna para o nível organizacional, centrando suas atividades no esforço de ajudar a organização a alcançar seus objetivos. Sob esse prisma, a auditoria interna precisa funcionar como um mecanismo confiável, para assegurar que a exposição ao risco seja corretamente entendida e gerenciada. Para atingir esse objetivo, é possível uma verificação por parte da auditoria interna de todos os processos estabelecidos, mensurando os riscos com base na magnitude do seu impacto e na sua probabilidade de ocorrência. Tal verificação é feita em todos os níveis hierárquicos da organização, revisando os planos de negócio, análise dos relatórios financeiros e operacionais, em conjunto com informações obtidas em entrevistas por toda organização e, posteriormente, validadas e discutidas pela alta gerência.



### 1.4.3 Panorama da Auditoria Interna no Brasil

A Deloitte Touche Tohmatsu (2007), em um estudo não acadêmico, apresenta os resultados de uma pesquisa realizada no Brasil sobre a função da auditoria interna. A pesquisa confirma o movimento de consolidação da auditoria interna no país, dando realce à sua importância no gerenciamento de risco das companhias. Ainda, evidencia a relevância da auditoria interna no fortalecimento dos processos e o tratamento de questões relacionadas a controles internos. A pesquisa em questão contempla informações obtidas com 283 entrevistados, que representam auditores internos (207) e executivos de negócios (76) em posição de liderança nas organizações. Ambos os grupos pesquisados reconheceram a importância dos controles internos como uma das ferramentas para o gerenciamento de risco dentro das empresas. A pesquisa revela que 51% dos executivos e 62% dos auditores internos brasileiros elegem como principal benefício da auditoria interna a identificação de riscos e seu gerenciamento, refletindo os novos paradigmas relativos ao foco da auditoria apresentados por autores como Boynton, Johnson e Kell (2002) e Mc Namee (1997, p.2). O estudo revela, ainda, não estar claro para a alta administração que o trabalho da auditoria interna associado a um bom gerenciamento de risco pode contribuir para uma redução nos custos e uma otimização das receitas. Mais da metade dos executivos (51%) elege como principal benefício da auditoria interna a identificação de riscos e seu gerenciamento; porém, somente 7% consideram a redução de custos uma de suas consequências, enquanto a otimização de receitas é sequer mencionada.

### 1.4.4 Control Self Assessment

*Control Self Assessment* (CSA) é uma metodologia utilizada para avaliação e revisão dos principais objetivos dos negócios da organização, dos riscos envolvidos na busca por atingir esses objetivos e dos controles internos projetados para administrar esses riscos, avaliando a sua eficácia a partir do envolvimento direto dos empregados no processo. De acordo com a FEBRABAN (2004, p.2), “consiste na metodologia iniciada na empresa petrolífera GULF – Canadá em 1987, para atender a um decreto local, sendo inicialmente

utilizada por Auditores Internos que necessitavam de novas abordagens no exame da efetividade dos controles internos”.

Ainda de acordo com órgão citado, além da cultura de controle da organização, devem ser consideradas as seguintes questões para escolha da forma de implementação:

- a) escopo – área, região, nível de detalhe, grupo de trabalho, etc;
- b) finalidade dos resultados do trabalho (auditoria, auto-avaliação, etc);
- c) ferramentas e técnicas a serem utilizadas para a documentação do trabalho, e;
- d) decisão sobre o gestor do processo.

Os questionários de auto-análise são elaborados objetivando a avaliar as estruturas de controle, sendo respondidos pelos próprios gestores, de forma a permitir a identificação da existência ou aderência de controles adequados. Dessa forma, o gestor consegue avaliar se seu processo está ou não aderente às melhores práticas de controle, onde é também possível avaliar os pontos fracos e fortes da aplicação do *Control Self Assessment* (CSA) nas organizações.

Entre os pontos fortes relevantes para o foco deste trabalho, destacam-se a garantia de identificação e a administração de riscos, a melhoria da confiabilidade da informação gerencial e a disseminação da cultura de controle de riscos. Ademais, a padronização de uma metodologia de identificação, a avaliação de riscos na organização e o subsídio à implementação de políticas corporativas de mitigação de riscos. Entre os pontos fracos relevantes para o foco deste trabalho, destacam-se:

- a) não garante que todos os riscos relevantes tenham sido identificados;
- b) pressupõe que o corpo gerencial esteja apto a definir claramente os objetivos, identificar e avaliar os riscos; e
- c) pode gerar dependência de resultados, de acordo com o processo de cultura de riscos e controles da organização.

A FEBRABAN (2004) aponta os resultados esperados pelo método para identificação dos riscos:

- a) análise completa do processo pelos envolvidos, identificando riscos potenciais e avaliando as medidas de controle e mitigação;
- b) redução ou eliminação de controles caros e ineficazes, criando soluções alternativas e minimizando exposição aos riscos;
- c) definição e acompanhamento de ações para eficiência dos controles;
- d) avaliação de padrões dos controles já existentes;

- e) obtenção de entendimento e linguagem comuns sobre riscos;
- f) auxílio na disseminação da cultura de riscos na organização; e
- g) estabelecimento de canais adequados de reporte e monitoramento de ações de melhoria sobre a exposição aos riscos.

A questão crítica para o sucesso do CSA é o acultramento sobre os riscos e controles de suas atividades pelos gestores dos processos e por todos os funcionários da organização, de forma que o reporte e identificação dos riscos não estejam associados a punições, mas enfatizem a melhoria dos processos e, conseqüentemente, dos resultados da organização. (FEBRABAN, 2004). Outra questão importante para o bom êxito do CSA é a escolha do facilitador e a definição clara do objetivo que se quer atingir com o processo. O facilitador deve ter habilidade para conduzir o processo, encorajando a participação de todos os envolvidos.

A definição do escopo do processo de CSA é fundamental para que a atividade alcance os resultados esperados. Para isso, os implementadores devem definir qual a função e o objetivo desse método e qual o nível de detalhe que será trabalhado, como por exemplo, definição do processo ou da atividade do grupo de pessoas envolvidas, regiões, relevância do risco, etc., de acordo com a FEBRABAN (2004). No que se refere à gestão do risco operacional, o CSA pode ser útil na identificação tanto dos riscos já incorridos quanto dos potenciais. Essa identificação permite á organização, de um lado, estabelecer controles nas atividades que apresentem riscos potenciais e, de outro, trabalhar na mitigação dos já identificados.

O resultado do processo é que auditores internos e funcionários da administração da unidade de negócio trabalham como um time para determinar a efetividade da unidade em atender os requisitos de conformidade operacional financeira e legal. Dessa maneira, percebe-se que a auto-avaliação de controle representa uma poderosa ferramenta para ajudar gestores, auditores e demais empregados de uma organização a conhecerem melhor os processos de seu negócio e seus respectivos controles.

#### 1.4.5 Análise dos conceitos de Risco, Controle Interno e Auditoria Interna

O levantamento bibliográfico realizado permite concluir que o risco e sua gestão são e sempre foram parte integrante da vida empresarial. Todo planejamento de negócio precisa levar em conta fatores adversos aos objetivos estabelecidos e deve tomar ações no sentido de reduzir os efeitos negativos deste fator. O levantamento permite também reconhecer que, somente através da implementação de controles internos adequados e constantemente ajustados, é possível aos gestores agirem para evitar perdas ou desvios aos objetivos estabelecidos.

As ferramentas disponíveis para a adequada gestão de risco e o uso dos controles internos variam desde simples acompanhamentos determinísticos até sofisticados controles estatísticos que envolvem conceitos de probabilidade. Sua adequação ao tamanho do negócio e aos riscos aos quais está exposto é responsabilidade da gestão. A introdução de uma cultura voltada à gestão de risco e de uma administração em que os controles internos sejam usados para mitigar é tarefa da alta administração.

## 2 METODOLOGIA

Esta seção tem o propósito de apresentar os métodos empregados para a elaboração da pesquisa.

Com vistas à obtenção dos objetivos propostos nesta pesquisa foi utilizado o estudo exploratório descritivo por meio de pesquisa bibliográfica que, segundo Martins e Lintz (2000), tem a função de explicar e discutir um tema ou problema sob o prisma de referências teóricas. Além disso, a pesquisa exploratória objetiva a compreensão do problema proposto, que é identificar a potencial contribuição da Auditoria Interna para a alavancagem dos resultados dos bancos públicos brasileiros, a identificação de cursos relevantes de ação ou obtenção de dados adicionais.

Quanto à natureza, esta pesquisa é qualitativa, pois, conforme Vieira (2002, p. 65), a investigação é lida através de fenômenos e a coleta de dados se dá a partir de interações sociais.

A amostra é composta por empregados da Caixa Econômica Federal que exercem a função de Auditor Interno que têm, em média, 7 (sete) anos de experiência nesta atividade.

A coleta de dados compreendeu a realização de entrevistas pessoais com 9 (nove) profissionais, obtidas com autorização da Caixa Econômica Federal. Nesta pesquisa, objetivase a fazer coleta de dados primários através de um questionário que, para Martins e Lintz (2000, p. 45), é um conjunto ordenado e consistente de perguntas a respeito de variáveis, e situações, que se deseja medir, ou descrever. Este questionário aberto contém as seguintes questões:

- 1) análise do perfil dos entrevistados.

Nesta questão busca-se identificar os aspectos gerais dos empregados, como gênero, idade, área de formação, nível de formação, tempo de experiência no banco e como auditor interno de modo a avaliar o perfil dos entrevistados.

- 2) Qual o papel da Auditoria Interna na CAIXA?

O Objetivo dessa questão é identificar quais os papéis mais importantes e mais lembrados por estes profissionais entrevistados e, assim, analisar estes principais papéis e verificar se a contribuição da Auditoria Interna nos resultados da instituição seria mencionada por eles.

3) Você identifica alguma contribuição da Auditoria Interna para o aumento de resultados na CEF? Caso afirmativo, de que forma?

Como a expectativa com a questão anterior é que os entrevistados não mencionem como papel da Auditoria Interna a participação nos resultados do banco, já que este papel não é facilmente identificado ou observado pelas instituições, nesta questão, eles foram diretamente indagados sobre este aspecto para provocar uma análise sobre este papel.

4) Como a Auditoria Interna trata os Riscos inerentes à atividade da CEF?

Neste item o foco é propiciar que os respondentes cite a forma como a Caixa Econômica Federal trata e se planeja perante aos Riscos inerentes à atividade como banco público.

5) Você identifica que a Auditoria Interna contribui para o Sistema bancário brasileiro? Caso afirmativo, de que forma?

Nesta pergunta o objetivo é permitir que os entrevistados mencionem livremente como veem a participação da Auditoria Interna no sistema bancário brasileiro, utilizando esta resposta como elemento de análise para questão posterior.

6) Você entende que houve alguma contribuição da Auditoria Interna da CEF para a solidez da CEF durante a crise imobiliária dos EUA em 2008?

A partir da resposta da questão anterior, busca-se com esta sexta questão uma associação entre a colaboração da Auditoria Interna e analisar a resposta dos entrevistados sobre a solidez demonstrada pelo sistema bancário brasileiro durante a crise imobiliária dos EUA em 2008.

7) Você acha que a alta administração utiliza as informações reportadas pela Auditoria Interna de forma plena para contribuir nos resultados da CEF?

Nesta questão o objetivo é provocar a análise dos respondentes quanto à utilização das informações da Auditoria Interna pela alta administração da empresa para verificar a associação da contribuição da deste trabalho nas decisões da instituição e, assim, buscar mais evidências para fundamentar a potencial contribuição da Auditoria Interna para os resultados.

Por fim, os resultados foram transcritos e analisados buscando identificar evidências que confirmem ou não os objetivos geral e específicos propostos, ou seja, analisar a potencial contribuição da auditoria interna na alavancagem dos resultados dos públicos brasileiros; entre os objetivos específicos: identificar a função da Auditoria Interna na gestão empresarial das organizações; descrever as modificações das normas que regulam o setor bancário e suas

consequências para os bancos brasileiros e investigar a contribuição da Auditoria Interna na regulação dos bancos públicos brasileiros.

## **2.1 Limitação do Estudo**

Após concluída a análise final dos resultados de pesquisa, verifica-se que pode ter havido um viés por parte dos respondentes, tendo em vista o fato de que todos os entrevistados atuam na Auditoria Interna de uma dessas instituições.

## **3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS**

Nesta seção será analisado e discutido problema de pesquisa à luz do referencial teórico levantado e da pesquisa de campo realizada com profissionais de Auditoria Interna da Caixa Econômica Federal.

### **3.1 Identificação da Entidade sob análise.**

A Caixa Econômica Federal (CEF), também conhecida como CAIXA, é uma instituição financeira, sob a forma de empresa pública do governo federal brasileiro, com patrimônio próprio e autonomia administrativa com sede em Brasília (DF) e com filiais em todo o território nacional. É um órgão vinculado ao Ministério da Fazenda. Integra o Sistema financeiro nacional, auxiliando na política de crédito do Governo Federal, submetendo-se às suas decisões e à disciplina normativa ao Ministro da Fazenda, e à fiscalização do Banco Central do Brasil. Conta em caráter excepcional com serviços bancários autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Suas contas e operações estão sujeitas a exame e a julgamento do Tribunal de Contas da União (TCU). É um dos maiores bancos públicos da América Latina, focado também em grandes operações comerciais, mas ainda assim não

perdendo seu lado social, uma vez que é centralizadora de operações como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS) e Habitação popular (Programa Minha Casa Minha Vida, Consórcios, Previdência, Seguros, Carta de Crédito para compra de imóveis e veículos, entre outros). É agente pagador também do Bolsa Família e do Seguro-desemprego. Atua ainda no financiamento de obras públicas, principalmente voltadas para o saneamento básico e infraestrutura urbana e rural, destinando recursos a estados e municípios. Também faz o repasse de fundos oriundos de verbas do Governo federal destinadas ao setor público, como o FUNDEB – Fundo Nacional da Educação Básica, por exemplo.

### **3.2 A relação entre a atuação da Auditoria Interna e os resultados dos bancos públicos brasileiros**

Neste trabalho a análise dos dados tem o objetivo geral de, através da análise do referencial teórico observado, verificar a existência de uma relação significativa entre os resultados dos bancos públicos brasileiros e a Auditoria Interna, uma vez que, no cenário de Risco, constante atualização de normas internas e da legislação vigente no país, no contexto de grandes mudanças políticas que influenciam diretamente suas atividades e estruturas internas, com reestruturação de unidades e constantes movimentos internos nos seus focos de trabalho demandando constantes aprimoramentos, estudos de novos produtos, seus impactos para a atividade do banco frente aos concorrentes, além da conjuntura internacional, normas, acordos internacionais, típicos na atividade bancária em todo mundo.

Sobretudo, nesse conjunto de circunstâncias, forma-se um ambiente onde o risco se demonstra ainda mais complexo de ser administrado, tal é a diversidade de variáveis a serem observadas, entendidas e exigindo uma grande gama de conhecimentos, informações e transformar isso em tomada de decisão, ou subsidiar a alta direção para tal. Desta forma, o profissional que atua nas atividades de Auditoria Interna, incluindo o controle interno, é por ofício, obrigado a concentrar e estudar todos estes fatores, é claro, com as devidas subdivisões de setores necessárias conforme a necessidade da estrutura e grande amplitude de produtos, comum aos bancos públicos brasileiros. Assim, este profissional tem conhecimento suficiente para analisar, criticar, propor soluções aos processos internos, identificar falhas e



oportunidades que estão diretamente relacionadas à mitigação de riscos e à alavancagem de resultados por meio do aproveitamento das oportunidades identificadas.

Porém, esta última habilidade, ou ação, dos profissionais da área de Auditoria Interna, não é estimulada o bastante nos bancos públicos brasileiros, já que, conforme a cultura de domínio setorial praticada (onde cada setor estuda, decide, identifica e propõe ações sobre seu grupo de assuntos e/ou produtos) acaba limitando as críticas e proposições destes profissionais que não se restringem à sua atividade fiscalizatória do cumprimento das normas e a conformidade dos processos.

### 3.2.1 A Atual Conjuntura do Sistema Financeiro Nacional e a atuação da Auditoria Interna nos bancos públicos brasileiros

Conforme dito na subseção anterior, os profissionais atuantes na Auditoria Interna têm o papel realizar estudos, examinar e aplicar normas de acordos internacionais nos bancos públicos brasileiros. No caso do Brasil, a forma como os bancos públicos especialmente, se adaptaram e aplicaram às normas internacionais, principalmente, os Acordos de Basiléia I e II e a Lei Sarbanes-Oxley, se deve à forte atuação destes profissionais nestas instituições. Tal atuação, contribuiu para a segurança do sistema bancário brasileiro durante a recente crise de 2008 nos Estados Unidos (também conhecido como bolha imobiliária) que gerou efeitos por todo o mundo, principalmente, minando a confiança nos bancos.

No entanto, o Brasil, com as suas reservas internacionais em moeda estrangeira, como consequência destas medidas para adequação às normas internacionais para as instituições financeiras (como os Acordos de Basiléia I e II e a Lei Sarbanes-Oxley), conseguiu manter a confiança dos investidores na capacidade de pagamento do país para honrar suas dívidas e manter a sua economia segura, o que foi tratado pela imprensa à época como “blindagem” da economia brasileira.

Desta forma, além da rigidez maior aplicada no sistema financeiro brasileiro, em parte, a solidez desse sistema também se deve à atuação destes profissionais de Auditoria Interna, que, nos bancos públicos brasileiros foram os atores principais na adequação e implantação destas normas internacionais, além do apoio em ações de implementação de novos processos internos para expansão das carteiras de crédito desses bancos públicos que conferiram a

segurança necessária para o Brasil passar por esta crise sem maiores consequências, pois é possível afirmar que, de forma geral, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal foram capazes de manter a qualidade de suas carteiras de crédito, garantindo índices superiores aos dos bancos privados, os quais adotaram uma postura mais cautelosa a partir do último trimestre de 2008. Isso indica (conforme demonstram o quadro 7 e os gráficos 3, 4 e 5 a seguir) que a leve piora das carteiras dos bancos públicos no início de 2009, principalmente do BB, foi sentida por todas as instituições, mesmo pelas privadas, que atuaram próciclicamente, indicando que não houve equívoco na estratégia de atuação dos bancos públicos. A partir de abril de 2009, a inadimplência nas operações do sistema financeiro público ultrapassou os 2,5%, índice que não experimentava desde janeiro de 2008.

Quadro 7 – Provisão segundo o nível de risco.

Classificação de risco	Percentual a provisionar (%)	Atraso em dias
AA	0	
A	0,5	< 15
B	1	15 a 30
C	3	31 a 60
D	10	61 a 90
E	30	91 a 120
F	50	121 a 150
G	70	151 a 180
H	100	> 180

Fonte: Resolução 2.682, de 21/12/1999, do Banco Central do Brasil.

Apesar da classificação das operações ser de responsabilidade de cada instituição operadora, e, portanto, não haver uma padronização completa entre as respectivas classificações feitas pelas instituições financeiras, a Resolução 2.682/99 representou um grande avanço no que diz respeito aos procedimentos de provisão e contabilização de perdas. Se antes as provisões eram feitas apenas sobre os empréstimos atrasados, com a nova legislação, elas passaram a ser feitas no ato da contratação. Isso proporcionou maior transparência e segurança à carteira de crédito dos bancos, uma vez que a inexistência de atrasos não significa ausência de risco de inadimplência. Uma vez realizada a contratação, as classificações são revistas periodicamente, mudando suas posições de risco de acordo com os dias em atraso do empréstimo.

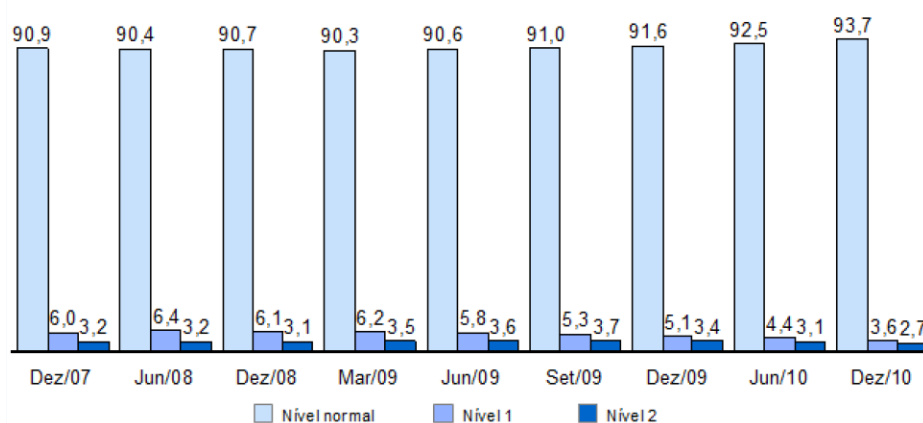
Os gráficos 3 e 4 evidenciam a evolução da carteira de crédito do BB e da CEF segundo o nível de risco. Considerando-se crédito de nível normal os que estão nas faixas

entre AA e C, nível 1 entre D e G e nível 2 como equivalente a H, pode-se perceber que tanto para o Banco do Brasil quanto para a Caixa Econômica Federal o que se observou foi uma melhora na distribuição dos riscos das carteiras entre dezembro de 2007 e dezembro de 2010. Segundo o Banco do Brasil, essa melhoria geral é devida, em grande medida, às mudanças no mix da carteira, com ênfase nas operações de menor risco – em especial o crédito consignado, tendência que tem sido observada ao longo de todo o ciclo de crédito.

No Banco do Brasil, as operações com classificação AA até C, consideradas como risco normal e com no máximo 60 dias de atraso, aumentaram sua participação em 3 p.p. (pontos percentuais) entre dezembro de 2008, auge da crise financeira no Brasil, e dezembro de 2010, quando passaram a representar 93,7% do total das operações de crédito do banco. No outro extremo, as operações de nível 2, que se referem às com maior probabilidade de calote, tiveram sua participação reduzida em 0,9 p.p. no mesmo período, chegando a apenas 2,7% do total em dezembro de 2010.

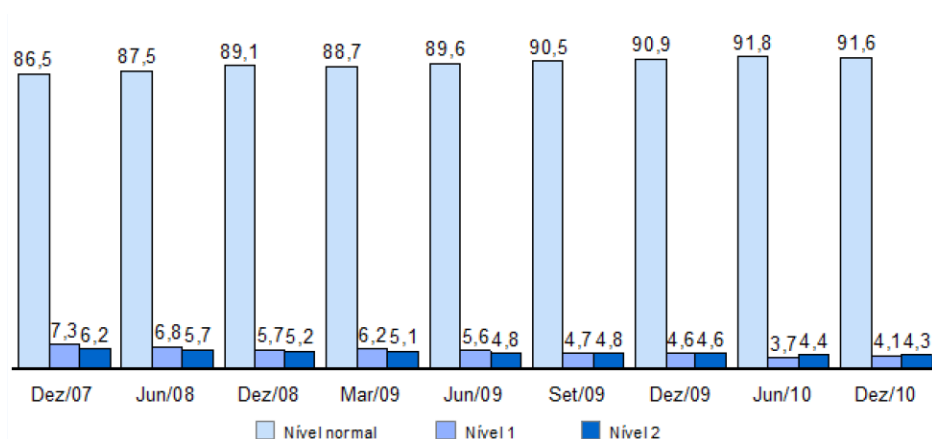
A Caixa Econômica Federal, por sua vez, apresentou uma evolução ainda melhor. Desde dezembro de 2007, a participação das operações de crédito de risco normal segue trajetória ascendente, perdendo fôlego apenas entre dezembro de 2008 e março de 2009, quando caiu 0,4 p.p. na participação do total. No entanto, já no segundo trimestre do ano, em pleno desenrolar da crise, essas operações de menor risco retomaram o crescimento, atingindo 89,6%, patamar superior ao nível pré-crise. Ao mesmo tempo, o crédito nível 2 seguiu trajetória de queda de forma ininterrupta, mesmo durante o ano de retração econômica (2009), e chegou a 4,3% em dezembro de 2010 ante 6,2% em dezembro de 2007.

Gráfico 3 - Operações de crédito do BB segundo nível de risco (participação no total; %).



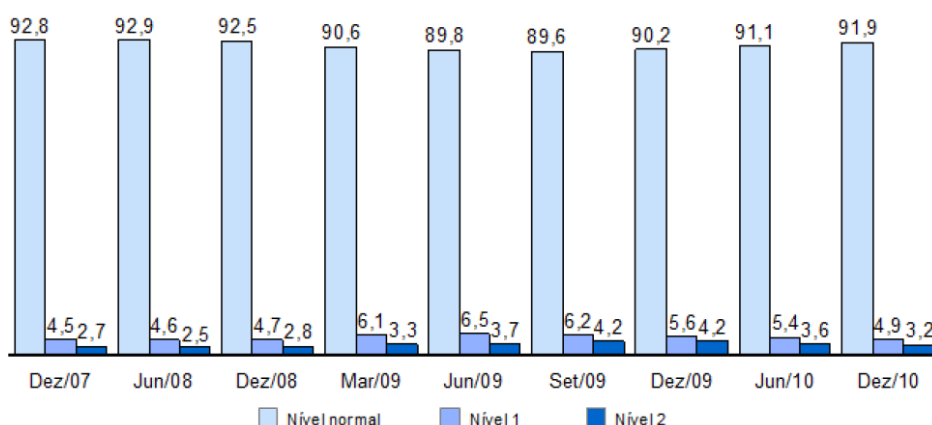
Fonte: BANCO DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bb.com.br>>. Acesso em: 21 out. 2013.

Gráfico 4 - Operações de crédito da CEF segundo nível de risco (participação no total; %).



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>> Acesso em: 17 out. 2013.

Gráfico 5 - Operações de crédito dos bancos privados segundo nível de risco (participação no total; %).



Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

No entanto, esse aumento se mostrou pouco expressivo quando comparado ao índice de inadimplência do setor financeiro privado, que saltou 2,4 p.p. entre setembro de 2008 e setembro de 2009 ante o aumento de 0,8 p.p. no setor público e 1,7 p.p. no SFN. Isso reforça a conclusão acima de que, mesmo agindo de forma expansiva em um período de elevada incerteza, os bancos públicos foram capazes de manter índices de qualidade da carteira de crédito superiores aos observados nos bancos privados. Por isso, o papel da auditoria interna nessas instituições foi preponderante para o apoio e implementação destas mudanças e ações que propiciaram esta solidez e o aumento da carteira de crédito, que nada mais são do que um aumento relevante nos resultados destas instituições, demonstrando que, os bancos públicos

brasileiros, mostraram que foi possível conciliar o cumprimento da missão institucional a eles designada com resultados sustentáveis e competitivos.

### **3.3 O papel da CEF e demais Bancos Públicos no Cenário Econômico-Social Brasileiro e Mundial**

Nesta conjuntura demonstrada na subseção anterior e no histórico abordado no referencial teórico desta pesquisa é possível observar a relevância dos bancos públicos brasileiros no cenário econômico financeiro, seja pela solidez identificada na economia no episódio da crise de 2008 nos Estados Unidos, conferindo a confiança necessária no sistema financeiro nacional, o que viabiliza e atrai investidores para o país, seja pela contribuição indireta, por meio da fiscalização, acompanhamento e controle da execução de programas públicos federais de fomento à indústria, à infraestrutura (pavimentação/construção de vias, saneamento básico) construção de moradias, financiamentos para moradias, compra de veículos, investimentos na economia rural, programas de transferência de renda, investimentos em fundos e na bolsa, etc. Desta forma, estas instituições contribuem diretamente para a consolidação e desenvolvimento rural e urbano do país, ou seja, da sua economia como um todo e, como consequência, o Brasil continua crescendo em importância internacional pelos resultados destes investimentos, sendo um dos principais atores da economia global, juntamente com os países do bloco intitulado de BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

### **3.4 As possíveis contribuições da Auditoria Interna para a alavancagem de resultados nos bancos públicos brasileiros**

Com vistas a aferir as possíveis contribuições da Auditoria Interna na alavancagem de resultados nos bancos públicos brasileiros, foi utilizada uma entrevista presencial junto aos empregados da Caixa Econômica Federal, com autorização formal, onde os profissionais de Auditoria Interna daquela instituição foram indagados sobre questões relativas à sua visão

sobre as contribuições da Auditoria Interna para o banco, as quais serão analisadas e discutidas a seguir.

#### 3.4.1 Primeira questão: análise do perfil dos entrevistados.

Quanto à formação, a maior parte dos entrevistados (3) tem graduação em Ciências Contábeis, 2(dois) em Matemática, 1(um) em cada uma das graduações a seguir: Economia, Administração, Engenharia e Direito. Quanto ao grau de formação, em sua maioria 6 (seis) têm pós-graduação, 2 (dois) estão cursando mestrado e 1 possui apenas a graduação. Quanto ao gênero, foram entrevistados 6 homens e 3 mulheres. A média de idade dos entrevistados é de 42 anos e o tempo médio de experiência no banco deles é de 19 anos, variando de 8 a 34 anos. Já o tempo médio de experiência como Auditor Interno na Caixa Econômica Federal é de 7 anos, variando de 1 a 16 anos. Este grupo constitui uma amostra relevante e significativa, já que a unidade pesquisada possui um quadro de 26 profissionais, portanto, foram entrevistados 35% dos profissionais, que foram escolhidos aleatoriamente.

#### 3.4.2 Segunda questão: Qual o papel da Auditoria Interna na CAIXA?

Nesta questão buscava-se identificar, quais os papéis mais importantes e mais lembrados por estes profissionais entrevistados. Dentre as respostas dos respondentes, em sua maioria, o papel mais mencionado para a Auditoria Interna foi a mitigação de riscos, reforçando o item 1.4.2 do referencial teórico, onde é demonstrado o papel estratégico já consolidado para a Auditoria Interna como fator mais associado para essa atividade dentro da empresa. Este papel foi mencionado por 5 (cinco) respondentes (R1, R2, R4, R5 e R9).

Um fator que foi comentado por dois dos respondentes R2 e R3, e ainda por R4 e R5 em outras questões, é que a Auditoria Interna ainda é vista pela empresa como algo que atrapalha os processos internos, ou seja, o profissional dessa área é visto como um acusador de falhas e que pouco contribui para a empresa, o que é uma visão contrária à visão observada na subseção 1.4.3 desse trabalho, uma vez que diante do panorama da auditoria interna no Brasil é consolidada a visão da contribuição da Auditoria Interna para a redução de riscos e para a gestão deles, conforme estudo mencionado nesta mesma subseção com executivos e auditores internos brasileiros.

Outro fator relevante levantado pelos respondentes R1 e R2 foi a complexidade dos trabalhos de Auditoria Interna na CEF, já que, além de todos os produtos e serviços bancários prestados, a Auditoria Interna da CEF ainda se concentra em todo o portfólio de produtos e serviços decorrentes da atuação da instituição como mandatária e agente financeiro do Governo Federal em diversos programas sociais, além disso, ainda é responsável por apurar a responsabilidade civil em fraudes, gestão dos canais Lotéricos e é responsável pela validação de sorteios.

No que tange ao escopo dos trabalhos de Auditoria Interna no banco, foi mencionado por três respondentes a atuação da Auditoria Interna na análise de processos internos do banco e sua contribuição para o aperfeiçoamento de rotinas/procedimentos. Esse é um foco relevante e que aproxima essa atividade do apoio à gestão, na redução de riscos e na atuação para um papel não facilmente associado à Auditoria Interna, que é o de contribuir para o aumento de receitas pela racionalização de processos, pela avaliação da eficiência dos produtos comercializados, por exemplo.

#### 3.4.3 Terceira questão: Você identifica alguma contribuição da Auditoria Interna para o aumento de resultados na CEF? Caso afirmativo, de que forma?

Este foi o fator que mais chamou a atenção, pois todos os 9 (nove) respondentes responderam que sim, identificam a contribuição da Auditoria Interna no aumento de resultados do banco, ainda que alguns tenham pontuado que a relação direta não é possível de ser identificada. Isso reforça a visão dos gestores mencionados no item 1.4.3 deste trabalho, onde a maioria deles, que integram a alta administração, informam que não identificam de forma clara que o trabalho da auditoria interna, associado a um bom gerenciamento de risco, pode contribuir para uma redução nos custos e uma otimização das receitas. Após esta entrevista foi possível identificar que a contribuição, para estes profissionais de Auditoria Interna é reconhecida, mas, uma grande barreira para o reconhecimento direto da alta direção é o apontamento de quanto significa esta contribuição, mensurá-la e demonstrá-la à alta administração dessa empresa pública. Mais sobre este aspecto será observado na sétima questão.

#### 3.4.4 Quarta questão: Como a Auditoria Interna trata os Riscos inerentes à atividade da CEF?

Conforme trata a subseção 1.2.2.1 deste trabalho de pesquisa, é de responsabilidade da alta gerência da empresa fomentar a identificação dos riscos em todos os níveis da operação, desde os maiores ou mais significativos aos menores, associados a projetos individuais. Assim, foi detalhado pelos respondentes da entrevista. Ou seja, a alta gerência, concentrada na matriz de auditoria da CEF, localizada na sede da empresa, em Brasília, realiza um estudo com o escopo nacional, com um plano nacional, para a atuação da Auditoria Interna para o período de um ano, referente às análises de riscos inerentes às atividades do banco. A partir disso, é segregado em sub-planos trimestrais, que são detalhados e repassados a cada unidade regional do país para a execução dos trabalhos de auditoria.

Os respondentes R1, R2 R6 e R8 enfatizam a visão da Auditoria Interna nestes planos de trabalho atualmente focada sobre o processo como um todo e não mais sobre um produto específico e isoladamente sobre sua análise nas unidades selecionadas para os trabalhos de auditoria, mas busca-se focar no processo como um todo, por todas as suas etapas, desde a matriz, passando pelas unidades regionais e chegando até as unidades de ponta, em geral, as agências bancárias.

#### 3.4.5 Quinta questão: Você identifica que a Auditoria Interna contribui para o Sistema bancário brasileiro? Caso afirmativo, de que forma?

Mais uma vez, como na terceira questão, foi identificada uma unanimidade, todos os respondentes informaram que a Auditoria Interna contribui para o sistema bancário brasileiro. Dentre as formas de como se dá essa contribuição, foram citadas: a manutenção dos controles internos; o cumprimento das normas advindas dos Acordos de Basileia; a existência de diálogo interbancário entre, por exemplo, CEF e BB e Bradesco onde as auditorias internas trocam informações sobre a atuação nos bancos e compartilham suas melhores práticas; através da comunicação de fraudes por meio de seus relatórios e denúncias que alertam o sistema bancário; mitigação de riscos; fortalecimento das normas e do aspecto auto-regulatório; para a credibilidade do sistema e prevenção de fraudes. Esses aspectos levantados pelos entrevistados reforça a questão suportada pelas subseções 3.2 e 3.3 deste trabalho, uma vez que associa a visão de todos os respondentes sobre a contribuição da Auditoria Interna dos bancos, sobretudo, neste caso, da CEF, para a solidez demonstrada no período pós-crise imobiliária dos Estados Unidos em 2008, o que será melhor detalhado na próxima questão.



#### 3.4.6 Sexta questão: Você entende que houve alguma contribuição da Auditoria Interna da CEF para a solidez da CEF durante a crise imobiliária dos EUA em 2008?

Quanto a essa questão, todos os respondentes identificaram que houve sim alguma contribuição, mas foi levantado pelos respondentes R1, R2, R3, R4 e R8, que não é possível identificar uma ação direta e específica da Auditoria Interna para essa solidez demonstrada, no entanto, eles responderam sim a essa questão por entenderem que, na medida em que a Auditoria Interna dos Bancos Públicos, como a CEF, permaneceu atuando para manutenção no sistema bancário/financeiro nacional, que já detinha regras mais rígidas que os países da Europa e dos Estados Unidos, de forma que assegurou a passagem por esta crise nos EUA sem maiores consequências negativas para o mercado brasileiro, sobretudo para os bancos públicos. Este fato é suportado pela subseção 3.2 onde é demonstrado o comportamento da carteira de crédito dos bancos públicos frente aos bancos privados e pela subseção 3.3 onde é avaliado o papel dos bancos públicos nesse cenário econômico-social.

Outro fator importante, suportado pela subseção 3.2, foi ressaltado pelo respondente R7, onde informou que a postura gerencial da alta direção da CEF, que decidiu continuar acreditando e atuando no investimento para retomada do crescimento da sua carteira de crédito, gerou um processo de expansão nesse banco que está ocorrendo até hoje, o que gerou inclusive reflexos para a economia nacional como um todo.

#### 3.4.7 Sétima questão: Você acha que a alta administração utiliza as informações reportadas pela Auditoria Interna de forma plena para contribuir nos resultados da CEF?

Complementando a terceira questão, aqui os respondentes R2, R3 e R4 responderam que a alta administração não utiliza a informação oriunda da Auditoria Interna de forma plena, ou satisfatória para que produza efeitos para contribuir para os resultados do banco, dentre os motivos estão: o não reconhecimento da Auditoria Interna pela alta administração; o grande esforço que é necessário à Auditoria Interna para que seja modificado algo que ela identificou como errado para os procedimentos internos e a repetição de falhas já identificadas e relatadas em anos anteriores e que não sofrem mudanças. O respondente R4 acrescenta: “(...) Acho que a Auditoria Interna poderia ser melhor utilizada (...)”, no caso, quanto à sua contribuição para os resultados da empresa mas, atualmente, ele não enxerga essa postura pela alta administração.

No entanto, a maioria (os seis demais respondentes), identifica que sim, a Auditoria Interna é ouvida e que a alta administração utiliza estas informações para a tomada de decisão, para a revisão de estratégias do banco, para mudar a atuação dos produtos, seja para enxugar procedimentos ou para incluir rotinas mais seguras, membros das auditorias internas regionais são convocados à sede da empresa para contribuir com mais informações. O respondente R1 acrescenta que ainda não há tanta contribuição da Auditoria Interna no resultado como deveria, mas a contribuição é significativa sim. O respondente R9 informa que o tempo do retorno desses resultados provenientes das informações de Auditoria Interna pela alta administração às vezes demora um pouco, mas ocorre.

Em síntese, nesta entrevista realizada com 9 (nove) profissionais da Auditoria Interna da CAIXA, foi possível identificar dois fatores importantes: 1) todos reconhecem que a Auditoria Interna contribui para os resultados da instituição e 2) a maioria concorda que as informações geradas pelos relatórios de auditoria promovem alterações relevantes nos processos e produtos operados pelo banco.

Além desses fatores, chama a atenção também o fato de que alguns relataram que pelos demais empregados e pelos gestores das áreas auditadas ainda sofrem com a imagem de que o auditor é só um mero fiscalizador e que não contribui para o funcionamento da organização. Relatam alguns ainda que, as informações reportadas pela auditoria à alta administração não são utilizadas de forma plena a serem efetivamente consideradas para o planejamento estratégico da CEF.

De acordo com o arcabouço teórico-metodológico estudado neste trabalho de pesquisa é possível identificar atividades inerentes à atuação dos profissionais de Auditoria Interna nos bancos públicos brasileiros que já contribuem para a alavancagem de resultados, na medida em que suas ações atuam diretamente na mitigação de riscos (reduzindo prejuízos decorrentes das atividades bancárias, sempre atreladas à instabilidade de mercados, nas constantes atualizações da legislação, entre outras variáveis) e na observância para o cumprimento das normas internas (evitando desvios ou má utilização/desperdício dos recursos da instituição) e da legislação vigente (evitando prejuízos decorrentes de perdas em ações judiciais, penas e multas impostas pelo Governo e seus clientes).

Embora esse papel, já consolidado como inerente à Auditoria Interna, pode e deve ser potencializado, dada a oportunidade a qual a Auditoria Interna está exposta, ou seja, na medida em que ela avalia, estuda e é consultada para a implantação, verificação e fiscalização da atuação de todos os setores do banco público, ela detém uma grande gama de

conhecimento que, infelizmente, é subutilizada pela instituição, pois ainda é forte e atuante na cultura organizacional destes bancos públicos a concentração das atividades de estudo, propostas de novos procedimentos, produtos e soluções para problemas somente restritos às pessoas dos setores responsáveis por cada atividade ou produto. Atualmente, esta atividade não é estimulada e, em muitas vezes, não é desejada, o que é uma perda muito grande para a melhoria dos processos, para gerar o ambiente oportuno para o surgimento de novas ideias, produtos e processos, assim como para a melhor gestão de processos e pessoas.

A partir desse cenário, aproveitando ao máximo todo o conhecimento ao qual a Auditoria Interna é exposta e que é matéria prima para sua atividade, ela pode contribuir mais efetivamente para a alavancagem dos resultados dos bancos públicos brasileiros, pois a partir do momento em que os profissionais da Auditoria Interna forem aproveitados pela instituição ao máximo no seu conhecimento e visão sistêmica se tornarão ainda mais relevantes para a tomada de decisão, para a melhoria dos processos internos, para a viabilização de novos produtos ou serviços, ampliando os ganhos com eficiência e reduzindo gastos com desperdício, retrabalho e processos inadequados.

Para isso é necessária uma valorização maior desses profissionais de Auditoria Interna e dar-lhes condições e estímulo para que o seu conhecimento seja utilizado em favor do incremento de resultados destas instituições.

Em relação ao cumprimento dos objetivos específicos propostos para essa dissertação conclui-se que, quanto ao objetivo 1 (Identificar a função da Auditoria Interna na gestão empresarial das organizações), o que foi analisado através da questão descrita no item 3.4.2 (Qual o papel da Auditoria Interna na CAIXA?), 3.4.3 (Você identifica alguma contribuição da Auditoria Interna para o aumento de resultados na CEF? Caso afirmativo, de que forma?) e 3.4.7 (Você acha que a alta administração utiliza as informações reportadas pela Auditoria Interna de forma plena para contribuir nos resultados da CEF?), onde os respondentes entendem ser de sua responsabilidade a mitigação de riscos em primeiro lugar, mas também identificam de forma unânime que a Auditoria Interna tem contribuição, ainda que não mensurada diretamente, sobre os resultados da instituição e que, a alta administração utiliza as informações da Auditoria Interna em suas decisões, conforme a maioria dos entrevistados.

Já sobre o objetivo 2 (Descrever as modificações das normas que regulam o setor bancário e suas consequências para os bancos brasileiros) e objetivo 3 (Investigar a contribuição da Auditoria Interna na regulação dos bancos públicos brasileiros), tais questões foram abordadas no referencial teórico e nas questões 3.4.5 (Você identifica que a Auditoria

Interna contribui para o Sistema bancário brasileiro? Caso afirmativo, de que forma?) e 3.4.6 (Você entende que houve alguma contribuição da Auditoria Interna da CEF para a solidez da CEF durante a crise imobiliária dos EUA em 2008?), onde foi identificado pela maioria dos respondentes que, ainda que as regras mais rígidas do sistema financeiro brasileiro tenham sido o fator mais relevante para a solidez durante a crise imobiliária dos EUA em 2008, a Auditoria Interna, ainda que indiretamente, contribuiu em parte para esse comportamento do cenário brasileiro, na observação pelo cumprimento das normas e no apoio à implementação das políticas dos bancos públicos para continuar investindo no aumento das suas carteiras de crédito.

Quanto ao objetivo geral dessa dissertação (analisar a potencial contribuição da auditoria interna na alavancagem dos resultados dos públicos brasileiros), tema abordado nas questões: 3.4.5 (Você identifica que a Auditoria Interna contribui para o Sistema bancário brasileiro? Caso afirmativo, de que forma?) e 3.4.7 (Você acha que a alta administração utiliza as informações reportadas pela Auditoria Interna de forma plena para contribuir nos resultados da CEF?) Onde foi possível constatar pelas respostas dos entrevistados que todos identificam que a Auditoria Interna contribui para os resultados e o aumento desses resultados na Caixa Econômica Federal, embora reconheçam que essa contribuição poderia ser melhor, ou seja, que a alta administração poderia valer-se mais das informações fornecidas pela Auditoria Interna para a tomada de decisões e, por consequência, traria uma maior influência nos processos e produtos, trazendo assim, maior reflexo nos resultados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulamentação do mercado financeiro brasileiro impõe regras mais restritivas que as regras internacionais, como se pode observar no episódio da crise imobiliária nos Estados Unidos em 2008. Desde então cresceu a percepção de que regras mais rígidas para os mercados financeiros se tornaram naquele momento uma boa forma de prevenção a colapsos. Assim, o Brasil evitou as consequências negativas dessa crise sobre o Sistema Financeiro Nacional, sobretudo para os bancos públicos brasileiros. As palavras de ordens eram regular, limitar e exigir. Anteriormente a isso, com a implementação das regras provenientes dos Acordos de Basiléia I e II e da Lei Sarbanes-Oxley este sistema já apresentava-se bastante rígido o bastante para suportar a crise de 2008.

Desta maneira, é importante destacar que, pela habitual ação da Auditoria Interna nos bancos públicos brasileiros para implementação e manutenção do cumprimento às normas brasileiras e internacionais, houve uma natural contribuição para a solidez demonstrada em tal período e que permitiu ao Brasil atravessar esta fase sem maiores prejuízos, conforme demonstrado na subseção 3.2, o que permitiu aos bancos públicos brasileiros uma postura contrária ao esperado naquele momento, buscando expandir sua carteira de crédito, o que acabou se concretizando posteriormente.

A Auditoria Interna, inclusive nos bancos públicos brasileiros, tem como premissa os seguintes objetivos:

- 1) Realizar o monitoramento de riscos inerentes às atividades dessas instituições;
- 2) Realizar constantemente a avaliação do sistema de Controles Internos e
- 3) Realizar a verificação do cumprimento das leis e regulamentos determinados pelos órgãos reguladores.

A partir do estudo do levantamento bibliográfico realizado é possível perceber que a atividade de Auditoria Interna no Brasil, conforme pesquisa relatada na subseção 1.4.3, abrangendo também os bancos públicos brasileiros, tem sido fundamental para a identificação de riscos, inclusive com o reconhecimento claro por parte da alta administração dessas instituições. Já o papel da Auditoria Interna, nessas instituições, como principais atores na mitigação de riscos não é tão reconhecido como o papel de identificá-los. Avançando neste sentido, menos ainda é reconhecido o papel da Auditoria Interna na gestão destes riscos e, por consequência, sua participação na redução de custos, na manutenção das atividades dessas

instituições para o alcance dos objetivos traçados e, como última consequência, sua colaboração na alavancagem dos resultados alcançados, uma vez que a cultura organizacional das organizações em geral acerca da atividade dos auditores internos se foca estritamente no papel fiscalizatório e do cumprimento de normas internas e externas à organização, sem relacionar este papel na manutenção e contribuição nos resultados da empresa, sem considerar seu papel relevante no subsídio às decisões estratégicas das organizações, já que somente com uma Auditoria Interna (incluindo os Controles Internos) adequada e constantemente ajustada é possível aos gestores traçarem suas metas, terem processos e produtos eficientes, evitarem perdas ou desvios e alcançarem os resultados esperados, ou seja, o crescimento sustentável de suas receitas.

Através das entrevistas realizadas pessoalmente aos empregados da Auditoria Interna da CAIXA, foi possível identificar a mudança no escopo do trabalho de Auditoria Interna praticada naquela instituição, pois, além dos objetivos previamente descritos nesta seção, o planejamento nacional anual tem solicitado aos seus auditores um foco específico baseado em produtos e processos, ou seja, analisando toda a forma de trabalho, controles internos e eficiência e eficácia dos produtos e processos do banco. É uma nova visão, consolidando o reconhecimento que o Auditor Interno pode dar para a melhoria e racionalização de processos, para a análise de fragilidades em produtos comercializados, podendo então, contribuir mais diretamente, através dos seus relatórios e com o contato com os gestores de cada produto/serviço, dando subsídios reais da sua análise em campo para a tomada de decisão e planejamento da organização. Por consequência, esse trabalho refletirá nos resultados atingidos na medida em que podem ser repensados processos, a manutenção ou retirada de um produto, o aumento do investimento em uma área específica e assim por diante.

Assim, é necessária uma mudança nesta ótica que tem sido atribuída à Auditoria Interna para a quebra deste paradigma, expandindo a visão dela e apropriando-a sua real e plena função e aproveitando todo seu potencial para que possa contribuir ainda mais nesse aspecto de aumento e manutenção de resultados sustentáveis dessas instituições, dado o grande e diverso conhecimento interno e de normas que às regem, que é próprio da sua atividade, permitindo que a Auditoria Interna se consolide, além de seus papéis já reconhecidos pela alta administração, ou seja, pelo papel de concorrer para a alavancagem de resultados nos bancos públicos brasileiros.

Diante do estudo deste trabalho, torna-se relevante para as Instituições de Ensino Superior em Contabilidade o estudo dos profissionais de Auditoria Interna, onde atuam, em grande parte, profissionais de contabilidade, como ferramentas importantes para a potencial alavancagem de resultados nestas e em outras organizações.

Para a sociedade, o tema é importante, já que uma economia sólida é construída com a contribuição destes profissionais, que atuam na segurança do sistema financeiro, para a “saúde” da economia nacional e global, assegurando ao país o ambiente propício para avançar no seu desenvolvimento, social, político e econômico.

Este trabalho visa também a estimular novas pesquisas quantitativas ou qualitativas sobre o tema, de modo que possam ser referendadas ou revistas as conclusões e análises aqui fundamentadas e expostas, de modo que o papel deste profissional de Auditoria Interna continue sendo observado pois é relevante para o controle, para a gestão de riscos, mas também, para contribuir para os resultados das organizações e para o desenvolvimento do país. Como propostas de pesquisa indico a avaliação de um método para investigar e/ou quantificar essa contribuição da Auditoria Interna em algumas organizações, comparando os custos da atividade e buscando relacionar estes custos com os resultados gerados para a organização, deste modo, seria possível avaliar mais claramente essa potencial contribuição, amparada por uma avaliação quantitativa. Esse seria um ponto relevante, dado que a identificação dessa contribuição nos resultados sempre esbarra na falta de relacionamento direto para a geração de resultados.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti de. *Auditoria: Um curso moderno e completo*. São Paulo: Atlas, 1996.

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. *Auditoria*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS.(AICPA). *AICPA Professional standards – Vol. 1 – U.S. Auditing standards – Attestation standards*. New York: AICPA, 1987;

\_\_\_\_\_. *Audit guide for consideration of the internal control structure in a financial statement audit*. New York: American Institute of Certified Public Accountants, 1990. Disponível em: <[www.aicpa.org/audcommctr/homepag.htm](http://www.aicpa.org/audcommctr/homepag.htm)> Acesso em: 13 set. 2013;

ANDRADE, R.; DEOS, S. A trajetória do Banco do Brasil no período recente (2001-2006): banco público ou banco estatal “privado”? *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.13, n.1, p. 47-79, jan/abril de 2009.

ARAÚJO, E. *Os bancos públicos frente ao processo de privatização e internacionalização bancária no Brasil nos anos 90*. 2001. 105f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas.

ARAÚJO, V. L.; CINTRA, M. A. M. *O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira*. Brasília, Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.604). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1604.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1604.pdf) >. Acesso em: 13 set. 2013.

ASSAF NETO, Alexandre. *Finanças corporativas e valor*. São Paulo: Atlas, 2007.

ATTIE, William. *Auditoria interna*. São Paulo: Atlas, 1998.

AUDIBRA, *Normas de Auditoria*, disponível em <<http://www.audibra.com.br/normas>>. Acesso em: 18 out. 2013.

BACEN. Banco Central do Brasil. *Manual da Supervisão. Supervisão e Saneamento*. Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br> > Acesso em : 6 nov. 2013.

BACEN. Banco Central do Brasil. *Princípios da Basileia*. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br/?BASILÉIA>> Acesso em: 19 out. 2013.

BACEN. Banco Central do Brasil. *PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RED1-PROER> >. Acesso em: 12 nov. 2013.

BACEN. Banco Central do Brasil. *Relatório de Economia Bancária e Crédito*. Vários anos (2007 a 2010). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

BANCO DO BRASIL. *Análise do desempenho*. Vários anos (2007 a 2010). Disponível em:



<<http://www.bb.com.br>>. Acesso em: 21 out. 2013.

BANCO DO BRASIL. *História*. Disponível em: <<http://www.bb.com.br>>. Acesso em: 19 set. 2013.

BELUCIO, Gilto Clóvis. 1988. *A auditoria interna e o auditor interno*. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas). São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo. 141p.

BERNSTEIN, Peter L. *Desafio aos deuses: a fascinante história do risco*. 14. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

BORDIN, P.; SARAIVA, C.J. *Controle Interno como ferramenta fundamental para a fidedignidade das informações contábeis*. Revista Eletrônica de Contabilidade da Universidade Federal de Santa Maria/RS. Edição especial p. 211-217, 2005,.

BORGERTH, Vania Maria da Costa. *SOX – Entendendo a Lei Sarbanes-Oxley*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

BOYNTON, William C., JOHNSON, Raymond N., KELL, Walter G. *Auditoria*. São Paulo: Atlas, 2002.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *História*. 2013. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em: 5 nov. 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório da Administração*. Vários anos (2007 a 2010). Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>> Acesso em: 17 out. 2013.

CREPALDI, Silvio Aparecido. *Contabilidade gerencial: teoria e prática*. 3<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CRISANTE NETO, B.; GALHARDO, L.C.; CRESTO, V. *Importância da auditoria na avaliação dos controles internos*. Resenha BM&F, São Paulo, p. 64-68, 2005.

CULP, Christopher L. *The art of risk management*. New York, EUA: John Wiley & Sons, Inc., 2002.

DEOS, S.; MENDONÇA, A. R. *Aspectos teóricos e institucionais: uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos*. *Bancos Públicos e Desenvolvimento*, Ipea, Rio de Janeiro, 2010.

DE PAULO, W. L. et al. *Controles internos: uma metodologia de mensuração dos níveis de controle de riscos*. *Revista Contabilidade e Finanças – USP*, n. 43, p. 49 – 60, São Paulo, 2007.

DELOITTE TOUCHE TOHMATSU. *Destruidores de valor*. 2004. Disponível em: <[http://www.deloitte.com/view/pt\\_BR/br/index.htm](http://www.deloitte.com/view/pt_BR/br/index.htm)>. Acesso em 17 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Auditoria Interna no Brasil Tendências, estratégias e desafios da função de auditoria interna*. 2007. Disponível em: <<http://www.deloitte.com.br>>. Acesso em 15 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Estresse, Prudência, Dieta e Riscos de Anorexia Bancária. Conjuntura Econômica, Economia Monetária e Financeira Publicado pelo jornal Valor em 12/11/2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos>>. Acesso em: 17 set. 2013.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN). *Análise das ferramentas de auto-avaliação na gestão do risco operacional*. 2004. Disponível em: <<http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/CSA>>. Acesso em 19 dez. 2012.

FRANCO, Hilário & MARRA, Ernesto. *Auditoria Contábil*. São Paulo: Atlas, 1989.

FREITAS, M. C. P.; PRATES, D.M. *Estruturação do Sistema Financeiro Internacional e Países*. *Revista de Economia Política*, vol. 22, nº 2 (86), abril-junho/2002.

FREITAS, M. C. P. *Dinâmica concorrencial e bancos públicos: questões conceituais Bancos Públicos e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

FRIEDAG, Herwig R.; SCHMIDT, Walter. *Balanced scorecard – Mehr als ein Kennzahlensystem*. Freiburg, Berlin, München: Haufe Verlagsgruppe, 1999.

GALAI, Dan; CROUHY, Michel; MARK, Robert. *Gerenciamento de risco: abordagem conceitual e prática*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

GITMAN, Lawrence Jeffrey. *Princípios de administração financeira*. São Paulo: Habra, 2002.

GUIMARÃES, Iolanda do Couto; PARISI, Cláudio; PEREIRA, Anísio Cândido. *Análise das práticas de gestão de riscos nas empresas não-financeiras de capital aberto da cidade de São Paulo: uma percepção dos gestores de riscos e controllers, 2006*. Salvador. Anais... Salvador: ANPAD 2006.

HEILBRONER, Robert L. *A formação da sociedade econômica*. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

HERMANN, J. *Desenvolvimento financeiro e concorrência privada: desafios para a funcionalidade macroeconômica dos bancos públicos*. Bancos Públicos e Desenvolvimento, Ipea, Rio de Janeiro, 2010. (a)

HERMANN, J. *O papel dos bancos públicos*. Brasília, Ipea, 2010b (Textos para discussão CEPAL-IPEA, n.15)

IBM CORPORATION / CFO RESEARCH SERVICES. *Pensando em meio à incerteza*. Disponível em: <<http://www.935.ibm.com/services/us/gbs/bus/html/2008cfostudy.html>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

KALIPRASAD, M. *Proactive risk management*. Morgantown, EUA: Cost Engineering, 2006.

LUNKES, Rogerio João. *O uso de controles internos: um estudo em empresas hoteleiras*. XXXI ENCONTRO DA ANPAD. Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2007. Anais... Rio de Janeiro, 2007.

MARTIN, N.C.; SANTOS L.R.; DIAS FILHO, J.M. *Governança empresarial, riscos e controles internos: a emergência de um novo modelo de controladoria*. *Revista Contabilidade e Finanças da Universidade de São Paulo*, São Paulo. EAC USP, n. 34, p.7–22, 2004.

MARTINS, Gilberto de Andrade; LINTZ Alexandre. *Guia para elaboração de monografias e trabalho de conclusão de curso*. São Paulo: Atlas, 2000.

MIGLIAVACCA, Paulo.N. *Controles internos*. São Paulo: Edicta, 2004.

MOELLER, Robert R. *COSO enterprise risk management: The New Integrated ERM Framework*, New York, EUA: John Wiley & Sons, 2007.

MC NAMEE, D. *A auditoria baseada no risco*. *Internal Auditor*. 1997. Disponível em: <[www.audibra.org.br](http://www.audibra.org.br)>. Acesso em 18 mar. 2013.

PELEIAS, Ivam R. *Falando sobre controle interno*. IOB. Temática contábil e balanços. São Paulo, v. 33, n. 9, p. 1-6, 1999.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. São Paulo: Prentice Hall, 1994.

PRATES, D. M.; FREITAS, M. C. P. *Crédito bancário corporativo no Brasil: evolução recente e perspectivas*. In: *III Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira*, 2010, São Paulo. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/58.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2013.

SALERNO, P. *Are your internal controls helping you?* *Financial Executive*, Michigan, EUA, v. 22, p. 21, 2006.

SPINK, M. J.. *Tropics of risk discourse: risk-adventure as a metaphor in late modernity*. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2001000600002&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2001000600002&lng=en&nrm=isso)> . Acesso em: 17 set. 2013.

VIDOTTO, C. A.. *Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas*. *Economia e Sociedade*, v.14, n.1, n.24, p.57-84, Campinas, 2005. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V14-F1-S24/03-Vidoto.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2013.

VIDOTTO, Carlos Augusto. *Caráter estratégico dos bancos federais: a experiência brasileira recente*. *Bancos Públicos e Desenvolvimento*, Ipea, Rio de Janeiro, 2010.

VIEIRA, V.A. *As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing*. *REVISTA FAE*, Curitiba, v.5, n.1, p.65-70, jan./abr. 2002.