

**RONALDO ALVES NOGUEIRA**

**Aspectos Políticos e Sociais em Contextos de Aprendizagem  
Interorganizacional na Administração Pública Federal**

**BRASÍLIA**

**2016**





**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade**  
**Programa de Pós-Graduação em Administração**

**RONALDO ALVES NOGUEIRA**

**Aspectos Políticos e Sociais em Contextos de Aprendizagem**  
**Interorganizacional na Administração Pública Federal**

Tese apresentada como requisito parcial para a  
obtenção do título de Doutor, no Programa de  
Pós-Graduação em Administração.

**Área de Concentração: Estudos**  
**Organizacionais e Gestão de Pessoas**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Catarina Cecília**  
**Odelius**

**BRASÍLIA**

**2016**



**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade**  
**Programa de Pós-Graduação em Administração**

**Aspectos Políticos e Sociais em Contextos de Aprendizagem Interorganizacional na**  
**Administração Pública Federal**

**RONALDO ALVES NOGUEIRA**

Tese apresentada como requisito parcial para a  
obtenção do título de Doutor, no Programa de  
Pós-Graduação em Administração.

Orientadora:

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Catarina Cecília Odelius  
Universidade de Brasília

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Antonio Isidro da Silva Filho  
Universidade de Brasília

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Claudia Cristina Bitencourt  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

---

Prof. Dr. Francisco Antonio Coelho Júnior  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Mozar José de Brito  
Universidade Federal de Lavras



## Lista de figuras

Figura 1 - Relações entre rastreamento, interpretação e aprendizagem da organização .....	22
Figura 2 - Diagrama de Aprendizagem em circuito simples e duplo .....	24
Figura 3 - Aprendizagem em circuito simples e duplo.....	41
Figura 4 - Diagrama esquemático das relações entre rastreamento, interpretação e aprendizagem nas organizações.....	42
Figura 5 - Modelo de análise teórica de aprendizagem organizacional .....	46
Figura 6 - Processos sociais, psicológicos e políticos de aprendizagem organizacional .....	48
Figura 7 - Processos 4Is e sua relação com os paradigmas de Burrell e Morgan.....	50
Figura 8 - Interfaces e limites entre conhecimento, aprendizagem e inovação em organização .....	54
Figura 9 - Aprendizagem, capacidades dinâmicas e rotina operacional.....	55

## **Lista de quadros**

Quadro 1 - Definições de Aprendizagem Organizacional utilizadas nos estudos empíricos...	87
Quadro 2 - Definições de Aprendizagem Interorganizacional.....	89
Quadro 3 - Evolução dos modelos de análise de Aprendizagem Organizacional.....	90
Quadro 4 - Categorias analíticas para AIO e proposição teórica.....	104
Quadro 5 - Entrevistas realizadas.....	112
Quadro 6 - Codificação dos relatos e entrevistas das experiências.....	112
Quadro 7 - Iniciativas inovadoras investigadas .....	115
Quadro 8 - Roteiro de questões utilizado para entrevista .....	158
Quadro 9 - Resumo dos Relacionamentos Interorganizacionais das 5 iniciativas.....	159



## **Lista de abreviaturas e siglas**

Abep - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação

AIO - Aprendizagem Interorganizacional

Amarribo - Amigos Associados de Ribeirão Bonito

AO - Aprendizagem Organizacional

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

Cacic - Configurador Automático e Coletor de Informações Computacionais

CEO - Chief Executive Officer

CGU - Controladoria Geral da União

Ciga - Comitê Interministerial de Governo Aberto

CKAN - Comprehensive Knowledge Archive Network

Clad - Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento

Conaci - Conselho Nacional de Controle Interno

Consocial - Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social

Dataprev - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DLOQ - Dimensions of the Learning Organization Questionnaire

DOU - Diário Oficial da União

e-Gov - Governo Eletrônico

Enap - Escola Nacional de Administração Pública

e-SIC - Sistema de Informações ao Cidadão

FOIA - Freedom of Information Act

G2B - Government to Business

G2C - Government to Citizen

G2G - Government to Government

Gespública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

GRH - Gestão de Recursos Humanos

IACC - International Anti-Corruption Conference

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ifai - Instituto Nacional de Transparência, Acesso a Informação y Proteção de Dados Pessoais

Inda - Infraestrutura Nacional de Dados Abertos

Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos

ITI - Instituto Nacional de Tecnologia da Informação

KMC - Knowledge Management Capacity

LAI - Lei de Acesso a Informação  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
OA - Organização que Aprende  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODP - Observatório da Despesa Pública  
OGP - Open Government Partnership  
OI - Organizational Innovation  
OKF - Open Knowledge Foundation  
OL - Organizational Learning  
ONG - Organização não Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OP - Organizational Performance  
P&D - Pesquisa & Desenvolvimento  
Pnud - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
Procergs - Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul  
Prodabel - Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A  
QCA - Análise Comparativa Qualitativa  
RAC - Revista de Administração Contemporânea  
RAE - Revista de Administração de Empresas  
RAP - Revista de Administração Pública  
RedGealc - Rede de Governo Eletrônico da América Latina e Caribe  
RIO - Relacionamento Interorganizacional  
Secom - Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República  
Serpro - Serviço Federal de Processamento de Dados  
SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação  
SPCI - Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas  
STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção  
TI - Tecnologia da Informação  
TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação  
TQM - Total Quality Management  
UFPB - Universidade Federal da Paraíba  
Unesco - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization  
W3C - World Wide Web Consortium

## Resumo

Além de aprendizagem intra-organizacional, uma organização também adquire novos conhecimentos a partir de parcerias externas, por meio de aprendizagem interorganizacional. Trata-se de fenômeno complexo, multifacetado, que exige investigação em níveis de análise e lentes diversas. Para contribuir com a compreensão desse fenômeno, apresentam-se quatro estudos nesta tese. No primeiro, por meio de revisão de literatura da evolução teórica histórica, investiga-se a evolução da aprendizagem no contexto das Teorias Organizacionais, visando contribuir para a consolidação do conceito e destacar a importância do tema, concluindo que Aprendizagem Organizacional vem sendo pesquisada em paralelo ao desenvolvimento das teorias organizacionais. Conclui-se ainda, que há espaço de afirmação dos conceitos e pressupostos básicos desse campo a ser explorado na integração da teoria de aprendizagem organizacional; e que investigações futuras deveriam testar as práticas organizacionais de aprendizagem e gestão do conhecimento, buscando a construção de uma teoria integradora. Ainda nos falta uma teoria geral da aprendizagem organizacional, de caráter geral, válida para todos os tipos de organizações. O segundo estudo, acerca dos desafios de pesquisa em aprendizagem organizacional, representa uma revisão bibliográfica, verificando a influência teórica dos autores a partir de intensidades de citação e utilização dos modelos de análise propostos em estudos empíricos. Merecem atenção especial cinco desafios para os projetos de pesquisa relacionados à aprendizagem organizacional: o desafio teórico; o desafio da análise multinível; desafio da interdisciplinaridade; desafio conceitual, e o metodológico. No terceiro estudo, analisam-se estudos empíricos sobre o fenômeno da aprendizagem organizacional, procurando evidenciar crenças epistemológicas e paradigmas de análise, em que se verificou hegemonia das pesquisas funcionalistas e dificuldades em classificar estudos que aplicaram paradigmas diversos. O quarto estudo consistiu em identificar e descrever condições que influenciaram processos de aprendizagem e resultados obtidos em Relações Interorganizacionais (RIO) estabelecidas para a promoção de inovação no setor público. Demonstrou-se, a partir de dados empíricos, a necessidade de inclusão das variáveis propostas por Mozzato, Bitencourt e Grzybovski (2015) (capacidade absorptiva, contexto/cultura, confiança/resistência, interação e cooperação) e por Lawrence *et al.* (2005) (influência, força, disciplina e dominação) ao modelo 4i (Crossan, Lane e White, 1999) para a compreensão da aprendizagem interorganizacional, no setor público brasileiro. Esta tese evidenciou a necessidade de inclusão de processos sócio-políticos e das variáveis capacidade absorptiva, contexto/cultura, confiança/resistência, interação e cooperação, além da consideração dos processos de intuição, interpretação, integração e institucionalização, usualmente abordados em estudos relativos a aprendizagem organizacional, para pesquisas de aprendizagem interorganizacional no setor público.

**Palavras-chave:** Teorias organizacionais. Aprendizagem organizacional. Aprendizagem interorganizacional. Relacionamentos interorganizacionais. Inovação aberta no setor público.

## Abstract

*Beyond intra-organizational learning, an organization also acquires new knowledge from partnerships through inter-organizational learning. This is a complex phenomenon, multifaceted, requiring research in different levels of analysis and several lenses. To contribute to the phenomenon understanding this thesis brings four different studies. First, a literature review investigates the historical theoretical evolution of organizational learning in the context of Organizational Theories, to contribute to the consolidation of the concept and highlight the importance of the issue, concluding that organizational learning has been researched in parallel the development of organizational theories. It was also concluded that there is space of affirmation of basic concepts and assumptions that field to be explored in the integration of organizational learning theory; and that future research should test the organizational practices of learning and knowledge management, seeking to build an integrative theory. There is still a lack of organizational learning general theory, valid for all types of organizations. The second study, about the challenges in researching organizational learning, is also a literature review, verifying the theoretical influence of authors, from citation intensities, and the use of proposed frameworks in empirical studies. Five challenges for research projects related to organizational learning deserve special attention: the theoretical challenge; the challenge of multilevel analysis; the challenge of interdisciplinarity; the conceptual challenge, and the methodological. The third study analyzes empirical studies on the phenomenon of organizational learning, seeking to evidence epistemological beliefs and paradigms of analysis, it was found hegemony of the functionalist research and difficulties in classifying studies that applied different paradigms. The fourth study was to identify and describe conditions that influenced learning processes and the results obtained in partnership established in Inter-organizational Relations (IOR) for the promotion of innovation in the public sector. It has been demonstrated from empirical data, a need for inclusion of the variables proposed by Mozzato, Bitencourt and Grzybovski (2015) (absorptive capability, culture, trust/resistance, interaction and cooperation) and by Lawrence et al (2005) (influence, strength, discipline and domination) to model 4i (Crossan, Lane and White, 1999) to an understanding of interorganizational learning in the public sector. This thesis has highlighted the need to include socio-political processes and the variables absorptive capability, context/culture, trust/resistance, interaction and cooperation, with the variables usually discussed in studies of organizational learning (intuition, interpretation, integration and institutionalization) for inter-organizational learning research in the public sector.*

**Keywords:** *Organizational theories. Organizational learning. Interorganizational learning. Interorganizational relationships. Open innovation in public sector.*

## Sumário

Lista de figuras .....	vii
Lista de quadros .....	viii
Lista de abreviaturas e siglas.....	ix
Resumo .....	xi
Abstract .....	xii
<b>CAPÍTULO 1. APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>1</b>
Referências .....	8
<b>CAPÍTULO 2. APRENDIZAGEM: EVOLUÇÃO NO CONTEXTO DAS TEORIAS ORGANIZACIONAIS.....</b>	<b>11</b>
2.1. Introdução .....	13
2.2. Análise conceitual .....	15
2.3. Evolução das teorias organizacionais e suas perspectivas de aprendizagem .....	19
2.4. Aprendizagem como processo de tensão em organizações .....	22
2.5. Aprendizagem organizacional e organização que aprende .....	26
Referências .....	31
<b>CAPÍTULO 3. DESAFIOS DA PESQUISA EM APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL .....</b>	<b>35</b>
3.1. Introdução .....	37
3.2. Desafio Teórico .....	40
3.3. Desafio da Análise Multinível.....	44
3.4. Desafio da Interdisciplinaridade .....	50
3.5. Desafio Conceitual .....	52
3.6. Desafio Metodológico .....	57
3.7. Conclusão .....	59
Referências .....	61
<b>CAPÍTULO 4. ESTUDOS EMPÍRICOS DE APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL: UMA REVISÃO EPISTEMOLÓGICA CRÍTICA E DIREÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS .....</b>	<b>67</b>
4.1. Introdução .....	69
4.2. Marco teórico .....	70
4.3. Estudos empíricos .....	75
4.4. Análise .....	84
4.5. Conclusão .....	85
Referências .....	92
<b>CAPÍTULO 5. CONDIÇÕES PARA APRENDIZAGEM EM RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS ESTABELECIDAS PARA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO .....</b>	<b>97</b>

<b>5.1. Introdução.....</b>	<b>98</b>
<b>5.2. Relações Interorganizacionais (RIO) .....</b>	<b>101</b>
<b>5.3. Aprendizagem em Organizações .....</b>	<b>103</b>
<b>5.4. Inovação .....</b>	<b>105</b>
<b>5.5. Metodologia .....</b>	<b>107</b>
<b>5.6. Cinco experiências de inovação .....</b>	<b>114</b>
<b>5.6.1. Portal de Serviços e Informações para o Cidadão .....</b>	<b>115</b>
<b>5.6.2. Portal da Transparência.....</b>	<b>118</b>
<b>5.6.3. Portal de Software Público.....</b>	<b>120</b>
<b>5.6.4. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic) .....</b>	<b>123</b>
<b>5.6.5. Portal Brasileiro de Dados Abertos .....</b>	<b>126</b>
<b>5.7. Contexto .....</b>	<b>128</b>
<b>5.8. Confiança .....</b>	<b>131</b>
<b>5.9. Capacidade Absortiva.....</b>	<b>134</b>
<b>5.10. Interação e Cooperação .....</b>	<b>136</b>
<b>5.11. Influência, Força, Disciplina e Dominação .....</b>	<b>141</b>
<b>5.12. Processos relacionados ao modelo 4i .....</b>	<b>148</b>
<b>5.13. Conclusões.....</b>	<b>150</b>
<b>Referências.....</b>	<b>154</b>
<b>CAPÍTULO 6. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES.....</b>	<b>161</b>
<b>6.1. Discussão .....</b>	<b>162</b>
<b>6.2. Administração Pública em transformação .....</b>	<b>163</b>
<b>6.3. Recomendações para pesquisas futuras .....</b>	<b>166</b>
<b>Referências.....</b>	<b>169</b>



## CAPÍTULO 1 - APRESENTAÇÃO

*Por que investigar aprendizagem organizacional?* Essa pergunta serviu-me para provocar a reflexão no intuito de justificar todo o esforço despendido durante quatro anos em um projeto de doutorado em Administração na Universidade de Brasília. A pesquisa sobre o tema obteve atenção crescente nas últimas décadas (ARGOTE, 2013; DIXON, 1999; ANTONELLO e GODOY, 2011), e acelerou-se nesse início de século (CROSSAN, MAURER e WHITE, 2011). A virada dos séculos XX e XXI testemunhou uma significativa alteração tecnológica na vida das pessoas e das organizações. Os computadores pessoais conectados em redes transformaram a maneira de estudar, de trabalhar e de se divertir das pessoas. As mensagens tornaram-se instantâneas, os relatórios e manuais passaram ao formato digital, podendo ser armazenados em infinitas cópias, o conhecimento disponível na Internet possibilita pesquisas rápidas em alguns cliques. Portanto, houve uma revolução no compartilhamento de informações. Porém, conteúdo não significa necessariamente aprendizado.

Entramos na Era do Conhecimento, e a nova moeda é aprendizagem (DIXON, 1999). Informação disponível significa muito, mas não corresponde à aprendizagem. É o fenômeno da aprendizagem, e não o conhecimento simplesmente, que se representa como processo crítico nas organizações. Informação e conhecimento é estoque, enquanto aprendizagem é processo, é fluxo, continuamente aperfeiçoado. Aprendizagem Organizacional envolve muito mais que detecção e correção de erros, como nos ensinam Argyris e Schon (1978). Portanto, compreender o fenômeno nesses tempos de mudanças radicais pareceu-me estratégico e relevante. Ademais, como fenômeno complexo, dependente de uma análise multinível, mostrou-se bastante desafiador. Pesquisas em aprendizagem organizacional passaram a interagir com uma série de outros fenômenos importantes das teorias organizacionais, como inovação, memória e esquecimento organizacional, transferência de tecnologia, capital social, gestão do conhecimento, *clusters* e competências organizacionais.

Outra justificativa para levar a cabo essa jornada foi encontrar muito pouca pesquisa desse campo no setor público, que está subrepresentado no desenvolvimento de uma teoria da aprendizagem com caráter mais geral (RASHMAN, WITHERS e HARTLEY, 2009). Como servidor público, isso se tornou uma provocação para investigar se, e como, as hipóteses testadas nas firmas teriam validade nos órgãos públicos. Portanto, buscar construir pontes entre a teoria e a prática de aprendizagem organizacional no setor público mostrou-se um objetivo relevante. E, ainda mais, compreender como os órgãos públicos compartilham experiências



exitosas, sem custos para as organizações beneficiadas, e como se explora politicamente essas relações interorganizacionais que causam aprendizagem, gerou motivação suficiente para centenas de horas de leituras, pesquisas, reflexões, debates e participação no grupo de pesquisa sobre inovação e aprendizagem. Os processos sócio-políticos envolvidos na aprendizagem organizacional no setor público merecem atenção e investigação acurada.

Algumas referências clássicas também instigaram o engajamento neste campo de pesquisas, especialmente os seminários *Organizational Learning: a Theory of Action Perspective* e *Organizational Learning II – Theory, method and Practice*, ambos de Chris Argyris e Donald Schon; *Organizational Learning – Creating, Retaining and Transferring Knowledge (Second Edition)*, de Linda Argote, no qual aprende-se sobre as curvas de aprendizagem e o quadro teórico proposto por Argote e Miron-Spektor (2011). Menos referenciados, mas bastante didáticos, *The Organizational Learning Cycle – How we can learn collectively*, de Nancy Dixon (1999), e *Organizational Learning – Improving Learning, Teaching, and Leading in School Systems*, de Collinson e Cook (2006), contribuíram muito para o envolvimento com o tema, e para compreender o mínimo consensual das quinze definições do construto encontradas.

Considerando que as relações com outros construtos se apresentavam relevantes para a pesquisa, também foram adquiridos e absorvidos: *Medidas de Avaliação em Treinamento, Desenvolvimento e Educação – ferramentas para gestão de pessoas* (2012), *Communities of Practice – Learning, Meaning, and Identity* (Etienne Wenger), *Lessons from Experience – Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies* (editado por Johan Olsen e Guy Peters) e o *Handbook* de Relações Interorganizacionais da Oxford.

O processo de desenvolvimento da pesquisa não foi linear, obviamente. Entretanto, seguiu uma orientação sistemática e exigente. O primeiro passo foi resgatar o histórico das abordagens sobre aprendizagem no âmbito das teorias organizacionais. Buscando contribuir para a consolidação do conceito de aprendizagem em organizações e destacar a importância do tema para as teorias organizacionais, o primeiro artigo deste trabalho foi designado *Aprendizagem: evolução no contexto das Teorias Organizacionais*<sup>1</sup>. Em formato de ensaio teórico, trata-se de uma revisão de literatura do processo de evolução teórica histórica, da teoria clássica à pós-moderna, utilizando dois pontos de vistas básicos: a) discussão dos paradigmas sociológicos de análise organizacional, propostos por Burrell e Morgan (2001); e, b) as narrativas analíticas apontadas por Michael Reed (*apud* CALDAS e BERTERO, 2007). Os principais resultados apontados foram que: ainda há espaço de afirmação dos conceitos e

---

<sup>1</sup> Publicado na *Revista Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, da UFPB.

pressupostos básicos desse campo a ser explorado na integração da teoria de aprendizagem no contexto organizacional; investigações futuras deveriam testar as práticas organizacionais de aprendizagem e gestão do conhecimento de modo a corroborar com a construção de uma teoria integradora das várias abordagens, e que supere essas visões fortemente influenciadas pelo contexto histórico e econômico; e, estudos de ênfase quantitativa podem ajudar a descrever e compreender os impactos dos resultados de inovações geradas a partir de processos de aprendizagem em organizações, utilizando métodos qualitativos e quantitativos de maneira combinada.

Portanto, esta foi uma revisão do cenário de fundo, em caráter mais amplo, do contexto das teorias organizacionais em que boa parte dos estudos de Aprendizagem Organizacional se desenvolve e se estabelece. Para o conjunto deste trabalho, representou uma retrospectiva da evolução da Teoria das Organizações e das relações com a Teoria da Administração e com as Ciências Sociais. Compreender a aprendizagem sob os prismas das principais perspectivas e temas da Teoria das Organizações contribuiu para enxergar tendências contemporâneas, descrever os princípios sociais, epistemológicos e teóricos que fundamentam a evolução das teorias organizacionais; identificar as principais teorias organizacionais, os problemas e temas tratados na área, e discutir associações entre as diversas construções teóricas de aprendizagem em organizações com a Teoria da Administração e a Teoria das Organizações.

O segundo passo, baseado em revisão bibliográfica específica dos principais estudiosos do tema, foi buscar apontar e discutir os desafios das pesquisas nesse campo, à luz do referencial teórico de aprendizagem organizacional e das teorias organizacionais como um todo. Diversos modelos de análise teórica (*theoretical frameworks*) foram encontrados, estudados e comparados. A metodologia de pesquisa para o desenvolvimento deste ensaio seguiu heurística básica: a) pesquisa bibliográfica nos principais periódicos e instrumentos de busca acadêmica; b) revisão bibliográfica relacionando em planilha os trabalhos, indicando autores, título, resumo e principais contribuições; c) verificação de intensidades de citação como *proxy* da influência teórica dos autores; e, d) compilação da pesquisa, comparando as premissas, proposições, quadros de análise e metodologias utilizadas.

Conformando o segundo artigo deste conjunto, a principal contribuição deste ensaio tem relação com um olhar específico para os *Desafios da Pesquisa em Aprendizagem Organizacional*<sup>2</sup>, como subsídio ao desenvolvimento subsequente de projetos de pesquisa de campo. Assim, foram identificados cinco desafios que merecem atenção especial nos projetos

---

<sup>2</sup> Este ensaio foi publicado no *Cadernos Ebape*, da Fundação Getúlio Vargas.

de investigação: a) desafio teórico: desafio da contribuição para o desenvolvimento de uma teoria (ainda inexistente) da aprendizagem organizacional; b) desafio da análise multinível: como fenômeno complexo, a aprendizagem organizacional exige uma análise multinível, em especial o nível interorganizacional de aprendizagem; c) desafio da interdisciplinaridade: para construir pontes entre disciplinas que estudam e permeiam o campo para compreensão plena do fenômeno; d) desafio conceitual: desmistificação do conceito e definição de construto teórico operacional desenvolvido a partir de quase duas dezenas de definições encontradas; e) desafio metodológico: aprendizagem organizacional impõe certos limites na aplicação de metodologias de pesquisa e, ao mesmo tempo, exige novas abordagens metodológicas.

O terceiro e importante passo deu-se a partir de contribuição da banca de qualificação e da orientação deste conjunto de pesquisas. O artigo se denomina *Estudos empíricos de aprendizagem organizacional: uma revisão epistemológica crítica e direções para futuras pesquisas*,<sup>3</sup> e teve como objetivo pesquisar e analisar estudos empíricos sobre o fenômeno da aprendizagem organizacional, procurando evidenciar crenças epistemológicas e paradigmas de análise. A metodologia utilizada foi uma pesquisa e seleção de 38 trabalhos empíricos em bases de artigos científicos (*Web of Science*) que aplicaram *frameworks* já estudados e investigados de aprendizagem organizacional. Em cada um destes trabalhos empíricos verificou-se: (a) a metodologia empregada; (b) as crenças epistemológicas; (c) o modelo empregado; e, (d) os principais resultados alcançados. Esse estudo evitou repetir revisão de literatura de ontologias aplicadas em aprendizagem organizacional, como fizeram Valaski, Malucelli e Reinehr (2012). Assim, chegou-se a uma categorização dos trabalhos em três grupos (funcionalista/positivista, interpretativista e crítico) que se mostrou pouco adequada para análise das crenças epistemológicas, tendo em vista: 1º) ausência de declaração expressa dos pesquisadores, 2º) utilização de lentes de diversos paradigmas conjuntamente, e 3º) uma clara predominância de estudos positivistas. Metodologicamente, foi constatada uma predominância dos estudos de caso e, entre os modelos empregados, destaca-se o modelo 4I, de Crossan, Lane e White (1999). Portanto, conclui-se que a maioria dos autores dispensa rótulos e esclarecimentos quanto à base epistemológica do conceito de aprendizagem organizacional utilizado. Um achado relevante destes estudos refere-se a processos de interação e de aprendizagem contaminados por interesses pessoais e políticos que nem sempre se alinham aos objetivos organizacionais, contribuindo para uma visão crítica pouco explorada deste fenômeno. Por fim, ficou claro que planejar estudos empíricos sobre fenômeno tão complexo e multidimensional como

---

<sup>3</sup> Esta revisão sistemática da literatura foi submetida e selecionada para apresentação e publicação no IX Encontro de Estudos Organizacionais (EnEO 2016) da Anpad.

aprendizagem organizacional a partir de paradigma preconcebido importa em estreitar a análise e reduzir as possibilidades das pesquisas. Duas questões se impõem para o desenvolvimento de pesquisa nesse campo voltada ao setor público. A primeira, o nível de análise. Pela estrutura e organização de governos, as relações interorganizacionais representam um nível de análise importante para verificação de aprendizagem. Em segundo lugar, o fenômeno político envolvido nos processos sócio-políticos de aprendizagem, como vem apontando alguns autores (LIPSHITZ, POPPER e FRIEDMAN, 2002; LAWRENCE, MAUWS, DYCK *et al.*, 2005). Necessário dar o devido destaque à dimensão política nas análises do tema, justificando a inclusão de processos sócio-políticos dos relacionamentos interorganizacionais voltados à aprendizagem no setor público.

Assim, a partir do interesse do pesquisador, dos ensaios teóricos elaborados e da revisão da literatura realizada, optou-se por adotar como quadro de análise teórico a sobreposição do *framework* de Crossan, Lane e White (1999), acrescido da dimensão política proposta por Lawrence, Mauws, Dyck *et al.* (2005), e da contribuição de Mozzato e Bitencourt (2013) para contemplar o nível interorganizational, no ambiente de inovação e de governo aberto promovido no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo federal brasileiro.

O modelo 4Is proposto por Crossan, Lane e White (1999) não inclui o nível inteorganizational. Mozzato, Bitencourt e Grzybovski (2015) incluem o nível interorganizational e sugerem como foco de análise as categorias – Cooperação, Confiança, Capacidade Absortiva, Interação, e Contexto/cultura. Por sua vez, o modelo de Lawrence *et al.* (2005) destaca a necessidade de inclusão de processos sócio-políticos, para a compreensão da aprendizagem na Administração Pública, porém não inclui o nível inteorganizational. Portanto, os modelos ainda não representam adequadamente os fenômenos de processos de aprendizagem na área pública. Nesse sentido, esta tese advoga pela necessidade de inclusão de processos sócio-políticos e a análise no nível das relações interorganizacionais para pesquisas de aprendizagem organizacional no setor público, tendo como objetivo descrever condições que influenciaram processos de aprendizagem e resultados obtidos em Relações Interorganizacionais (RIO) estabelecidas para a promoção de inovação no setor público, visando demonstrar a partir de dados empíricos, a necessidade de inclusão das variáveis propostas ao modelo mencionado.

Para viabilizar o alcance do objetivo proposto, estudo de múltiplos casos designado *Inovação e Aprendizagem a partir de Relações Interorganizacionais no setor público*

*brasileiro*<sup>4</sup>, ofereceu a principal base de dados para o desenvolvimento da tese. O objetivo principal desta pesquisa qualitativa de campo foi evidenciar a importância dos relacionamentos interorganizacionais para a promoção da inovação no setor público e a aprendizagem derivada dessas interações organizacionais. A partir de pesquisa e seleção de cinco iniciativas afins ao conceito de Governo Aberto, foram aplicadas as seguintes técnicas: a) entrevistas com os responsáveis e empreendedores públicos (total de 10); b) análise documental dos registros das experiências apresentados à Escola Nacional de Administração Pública (Enap); c) pesquisa na internet dos normativos e de páginas de replicação das iniciativas em âmbito subnacional; e d) verificação documental nos portais: [servicos.gov.br](http://servicos.gov.br); [dados.gov.br](http://dados.gov.br); [softwarepublico.gov.br](http://softwarepublico.gov.br); [acessoinformacao.gov.br](http://acessoinformacao.gov.br); e [transparencia.gov.br](http://transparencia.gov.br).

Em suma, esta tese encontra-se estruturada em cinco capítulos. O primeiro (cap. 2) apresenta artigo de revisão da evolução do conceito de aprendizagem nas Teorias Organizacionais. O segundo (cap. 3), traz ensaio de revisão bibliográfica, apontando cinco principais desafios da pesquisa em aprendizagem organizacional. O terceiro (cap. 4) expõe uma revisão epistemológica crítica dos estudos de aprendizagem organizacional, apontando direções para pesquisas futuras. O quarto (cap. 5) descreve o trabalho empírico, e os dados coletados, e relaciona aprendizagem a partir de relações interorganizacionais no setor público brasileiro, baseando-se nas cinco citadas experiências de inovação que se enquadram no conceito de Governo Aberto. Por fim, o último capítulo (cap. 6) recupera, em discussão aberta e integrada, o conjunto dos trabalhos e as revisões teóricas.

---

<sup>4</sup> Trabalho apresentado no XX Congresso do CLAD, em Lima - Peru.

## Referências

ABBAD, G. S., FREITAS, I. e PILATI, R. Contexto de Trabalho, Desempenho Competente e Necessidades de TD&E. Em BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; ABBAD, Gardênia da Silva; MOURÃO, Luciana. (Org.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação Corporativa: Fundamentos para a Gestão de Pessoas**. Porto Alegre: Artmed, Cap. 12, 231-254, 2006.

ANTONACOPOULOU, Elena; CHIVA, Ricardo. The social complexity of organizational learning: the dynamics of learning and organizing. **Management Learning**, v. 38, n. 3, p. 277-295, 2007.

ANTONELLO, C. S. e GODOY, A. S. Aprendizagem Organizacional e as Raízes de sua Polisssemia. Em ANTONELLO, C. S. e GODOY, A. S. **Aprendizagem Organizacional no Brasil**. Porto Alegre: Bookman-Artmed, Cap. 1, 31-50, 2011.

ANTONELLO, C. S.; GODOY, A. S. **Aprendizagem Organizacional no Brasil**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

ARAÚJO, Guilherme Diniz; DA SILVA, Anielson Barbosa; BRANDÃO, Jammilly Mikaela Fagundes. O que revela a literatura internacional sobre os vínculos entre aprendizagem, competências e inovação?. **RAI: Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 2, p. 07-37, 2015.

ARGOTE, Linda. **Organizational Learning: Creating, Retaining and Transferring Knowledge**. Springer, 2013.

ARGOTE, Linda; MIRON-SPEKTOR, Ella. Organizational learning: From experience to knowledge. **Organization Science**, v. 22, n. 5, p. 1123-1137, 2011.

ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. Organizational learning II: theory, method, and practice. **Reading, MA: Addison-Wesley**, 1996.

BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo (Org.); ABBAD, Gardênia da Silva (Org.); MOURÃO, Luciana (Org.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho: Fundamentos para a Gestão de Pessoas**. 1. ed. Porto Alegre/RS: Artmed, 2006.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**. Aldershot, UK., Ashgate Publishing Co. 2001.

CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (coord.) **Teoria das Organizações**. S. Paulo. Atlas. 2007.

COLLINSON, Vivienne; COOK, Tanya Fedoruk. **Organizational Learning: Improving Learning, Teaching, and Leading in School Systems**. Sage Publications, 2006.

CROSSAN, Mary M.; LANE, Henry W.; WHITE, Roderick E. An organizational learning framework: from intuition to institution. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 3, p. 522-537, 1999.

CROSSAN, Mary M.; MAURER, Cara C.; WHITE, Roderick E. Reflections on the 2009 AMR decade award: do we have a theory of organizational learning?. **Academy of Management Review**, v. 36, n. 3, p. 446-460, 2011.

DIXON, Nancy M. **The organizational learning cycle: How we can learn collectively**. Gower Publishing, Ltd., 1999.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GUERRA, Mariana; GOMES, Adalmir; ISIDRO-FILHO, Antônio. Case study in public administration: a critical review of Brazilian scientific production. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 19, n. 2, p. 270-289, 2015.

HALL, Richard H. **Organizações: estruturas, processos e resultados**. 8.ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil Lt, 1984.

HALL, Richard H. **Organizations: Structures, Processes, and Outcomes**, 6th Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1996.

HOLMQVIST, Mikael. Complicating the organization: a new prescription for the learning organization?. **Management Learning**, v. 40, n. 3, p. 275-287, 2009.

LAWRENCE, Thomas B. *et al.* The politics of organizational learning: integrating power into the 4I framework. **Academy of Management Review**, v. 30, n. 1, p. 180-191, 2005.

LIPSHITZ, Raanan; POPPER, Micha; FRIEDMAN, Victor J. A multifacet model of organizational learning. **The journal of applied behavioral science**, v. 38, n. 1, p. 78-98, 2002.

MOZZATO, Anelise; BITENCOURT, C. C. Understanding interorganizational learning through cooperation interorganizational relationships in different social spaces. In: **OLKC (Organization, Knowledge, Learning and Capabilities)**, 2013, Washington. OLKC, 2013.

MOZZATO, Anelise R.; BITENCOURT, Claudia C.; GRZYBOVSKI, Denize. The Interorganizational Level in the Learning Continuum: Analytic Conceptual Scheme. **International Business Research**, v. 8, n. 4, p. 94, 2015.

RASHMAN, L., WITHERS, E., e HARTLEY, J. Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature. **International Journal of Management Reviews**, v. 11, n. 4, p. 463-494, 2009.

SCHÖN, Donald A. Organizational learning: A theory of action perspective. **Reading**, 1978.

SCOTT, Richard W. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, 32: 493-511. 1987.

SCOTT, Richard W. **Organizations: Rational, Natural and Open Systems**, 4th Ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

SEIDL, David. **Luhmann's theory of autopoietic social systems**. Munich Business Research, v. 2, p. 1-28, 2004.

SIRMON, D. G., HITT, M. A. e IRELAND, R. D. Managing firm resources in dynamic environments to create value: looking inside the black box. **Academy of Management Review**, v. 32, n. 1, p. 273-92, 2007.

STRAUSS, Anselm L.; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Artmed, 2008.

VALASKI, Joselaine; MALUCELLI, Andreia; REINEHR, Sheila. Ontologies application in organizational learning: A literature review. **Expert Systems with Applications**, v. 39, n. 8, p. 7555-7561, 2012.

ZAHARIADIS, Nikolaos. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations and Prospects*. In **Theories of the Policy Process**, Edited by Paul Sabatier. Boulder: Westview Press, 2007.



**Capítulo 2.**

**APRENDIZAGEM: EVOLUÇÃO NO CONTEXTO DAS TEORIAS**

**ORGANIZACIONAIS**

---

---

## CAPÍTULO 2

### **Aprendizagem: Evolução no contexto das Teorias Organizacionais<sup>5</sup>**

*Learning: Developments in the context of Organizational Theories*

#### **Resumo**

O tema da aprendizagem aparece como estratégico no processo gerencial, ainda que se apresente de modo fragmentado e disperso na literatura organizacional. Considerando isso, o trabalho pretende resgatar as abordagens a respeito da aprendizagem no âmbito das teorias das organizações. Procura-se alinhar o texto ao processo de evolução teórica histórica, da teoria clássica à pós-moderna, bem como do ponto de vista da discussão sociológica mais ampla dos paradigmas de análise propostos por Burrell e Morgan. O fio condutor também segue as narrativas analíticas em análise organizacional, conforme apontado por Michael Reed, com o objetivo de contribuir para a consolidação do conceito de aprendizagem em organizações e destacar a importância do tema para as teorias organizacionais. Conclui-se que ainda há espaço de afirmação dos conceitos e pressupostos básicos desse campo a ser explorado na integração da teoria de aprendizagem no contexto organizacional.

**Palavras-chave:** Aprendizagem Organizacional. Teoria Organizacional. Estudos Organizacionais.

#### **Abstract**

*Although is fragmented and dispersed in the organizational literature, the theme of learning in organizations appears as strategic management process. Considering this, the work aims to describe the approaches on the subject learning in organizations in the context of organizations theories. So, aims to align the text in the process of theoretical developments, as well as in terms of broader sociological discussion of paradigms of analysis proposed by Burrell e Morgan. The guiding thread also follows the analytical narratives in organizational analysis, as pointed out by Michael Reed, in order to contribute to the consolidation of organizational learning concept and highlight the importance of the topic for organizational theories. We conclude that there is still room for affirmation of the basic concepts and assumptions of this field to be explored in the integration of learning theory in the organizational context.*

**Keywords:** *Organizational Learning. Organizational Theory. Organizational Studies.*

---

<sup>5</sup> Artigo publicado na revista *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, v. 5, n. 1, p. 3-18, 2014.

## 2.1. Introdução

Desde a proposição clássica de Adam Smith acerca da divisão de trabalho em tarefas especializadas, todos os esforços organizacionais em torno do treinamento de pessoas, da capacitação para o trabalho e dos processos de aprendizagem são realizados com claros objetivos de ampliar a *performance* e a produtividade, buscando produzir mais *resultados* com o mínimo de *insumos*. Assim, a divisão de trabalho em etapas de um processo sequenciado e rotineiro se tornou o modelo básico do processo produtivo advogado pelos teóricos clássicos da Administração. Fazendo com que cada trabalhador realize uma tarefa especializada, a divisão do trabalho gerou a necessidade de desenvolvimento da função de coordenação e controle dos processos produtivos. O domínio do processo produtivo completo e cada vez mais complexo, se tornou parte da tecnologia da organização, desenvolvida por seus engenheiros. Dessa forma, outra função especializada surge para atender à necessidade de treinamento nessa nova forma produtiva. As organizações passam a contar com responsável pelo desenvolvimento e disseminação das habilidades necessárias a diferentes tarefas.

Nesse ensaio teórico, a proposta é destacar a questão da aprendizagem e da acumulação de conhecimento no âmbito das organizações que suportam a coordenação e o controle das atividades segregadas organizacionalmente. Para tanto, uma análise conceitual e uma revisão bibliográfica da evolução do tema aprendizagem são condições prévias para enfrentar o assunto em suas diversas dimensões. Para Antonello e Godoy (2011, p.32) “é quase assustador tentar revisar a literatura de aprendizagem organizacional devido à amplitude de ideias que podem ser consideradas relevantes”. Aqui, tentamos enfrentar esse desafio e contribuir para a sedimentação do conceito a partir da perspectiva da ciência da administração.

De início, ressalta-se que é uma tendência amplamente constatada que a teoria organizacional e gerencial toma de empréstimo conceitos e teorias de outras disciplinas para o processo de desenvolvimento das teorias endógenas (OSWICK, FLEMING, e HANLON, 2011). Há que reconhecer que o mesmo acontece com os estudos de aprendizagem em organizações, que buscam conceitos, premissas e metáforas de outras ciências. No caso, empréstimos relevantes são realizados de mais de seis campos do conhecimento, inclusive da Psicologia do Trabalho, da Educação Profissional, da Sociologia e da Economia (FRIEDMAN; POPPER, 2002; ANTONELLO; GODOY, 2011).

Dos três *scripts* de construção de conhecimento no campo organizacional descritos por Boxenbaum e Rouleau (2011) é difícil dizer se os estudos de aprendizagem se enquadram como evolutivos, diferenciadores ou como um processo de bricolagem. Em boa medida, os estudos

desse campo buscam complementar lacunas e desenvolver construtos, num processo de desenvolvimento, de ampliação do campo de conhecimento (tipo evolutivo). Por outro lado, há debates no sentido de diferenciar conceito de “Organizações que Aprendem” e “Aprendizagem Organizacional”, utilizando o *script* de tipo diferenciação, com uma abordagem prescritiva para o conceito de organizações que aprendem (KARATAZ-OZKAN; MURPHY, 2010; SENGE, 2005; ISIDRO-FILHO; GUIMARÃES, 2010) e uma abordagem descritiva para aprendizagem organizacional. E ainda é possível detectar teorias que buscam construir conhecimento desse campo por meio de junção de elementos de diversas teorias (tipo bricolagem), misturando conteúdos tomando alguns empréstimos. Trata-se, portanto, de um complexo sistema de construção e contribuição teórica (CORLEY; GIOIA, 2011) que desafia pesquisadores organizacionais voltados ao tema da aprendizagem.

Nesse desafio, o uso de metáforas proporciona aos teóricos vocabulário interessante para representar o mapa conceitual sobre o tema e uma ampliação dos significados (SHEPHERD; SUTCLIFFE, 2011). Por exemplo, a metáfora de ‘mente’ organizacional (WEICK; ROBERTS, 1993) possibilitou um incremento na compreensão do funcionamento dos canais e processos de aprendizagem dentro das organizações, bem como ajuda a entender aspectos distintos de cultura organizacional (SHEPHERD; SUTCLIFFE, 2011). Portanto, há que reconhecer a utilidade do uso metafórico nos estudos desse tema.

Por outro lado, o maior desafio desse campo para desenvolver uma teoria organizacional útil voltada para aprendizagem é inovar no tema, considerando que uma nova teoria tem maior possibilidade de contribuir se for uma teoria mais ampla; mais simples; mais explícita sobre as interconexões; e com menos explicações alternativas (SHEPHERD; SUTCLIFFE, 2011). Friedman e Popper (2002) apresentam a possibilidade de uma teoria integradora de aprendizagem em organizações, entendida como processo especificamente voltado para o crescimento e as mudanças no nível de conhecimento da organização. Tratando o conceito de modo simples, evita-se o risco de um contínuo processo de busca de novas definições com complexidades crescentes e pouco acréscimo na clareza do construto científico. Essa busca conceitual foi uma das principais razões para a mistificação da aprendizagem em organizações na literatura popular e acadêmica (FRIEDMAN; POPPER, 2005).

Embora seja importante ter em conta a necessidade de construção de uma nova teoria, há que reconhecer que o debate teórico está inserido em contextos intelectuais e sociais que têm um efeito crucial na forma e no conteúdo das inovações conceituais específicas, à medida que estas lutam com o objetivo de obter aceitação dentro da comunidade acadêmica em geral

(CLEGG; HARDY; NORD, 1997). A interação entre teorias organizacionais é, na realidade, uma disputa para definir o mundo organizacional futuro, tornando-se essencial que haja consciência dos valores e vieses na construção da teoria, com visões parciais da realidade (CLEGG; HARDY; NORD, 1997).

Esta narrativa se orientará pelo debate sociológico mais amplo que reflete a dualidade entre as teorias da sociedade, que exploram as dimensões de ordem e conflito. Tradicionalmente os teóricos estavam preocupados com a ordem social, como Durkheim, Weber e Pareto. Marx, por sua vez, estava preocupado com a mudança social. Dahrendorf distingue o debate ordem-conflito centrado em dois campos: um enfatizando estabilidade, integração, coordenação funcional e consenso; e outro enfatizando mudança, conflito, desintegração e coerção. Atualmente a maioria dos teóricos enxerga as duas abordagens como complementares (BURRELL; MORGAN, 2001).

Dessa forma, após uma análise conceitual de aprendizagem e organização, serão apresentadas as teorias organizacionais em dois tópicos denominados pela evolução desse debate e, dentro do contexto, um pouco da visão de aprendizagem em organizações apresentada de forma explícita ou implicitamente. Os processos de aprendizagem nas organizações aparecem de modo direto ou implícito nas teorias. Busca-se destacar e ressaltar esses pontos. Em seguida, discorre-se acerca da falsa dicotomia entre aprendizagem organizacional e organização que aprende e sobre a relação entre os conceitos de organização e aprendizagem.

## **2.2. Análise conceitual**

Para iniciar uma análise conceitual de modo adequado, importa comparar o entendimento mais comum na sociedade dos significados semânticos dos léxicos antes de contrastar os conceitos acadêmicos de *aprendizagem e organização*.

Considerando o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa como referência, é interessante notar os diversos significados de *organização*. Começa com “*Ato ou efeito de organizar-(se)*”, ou por as coisas em ordem. O segundo sentido explica, em alguma medida, a associação histórica das organizações com uma visão biológica, de organismo (Morgan, 1996): “*Modo pelo qual um ser vivo é organizado; conformação, estrutura*”. Vale ressaltar que a palavra organização vem do radical *organ*, cujo sentido é também biológico. O significado semântico seguinte, talvez pela forte influência da teoria de sistemas, diz que organização é o “*Modo pelo qual se organiza um sistema*”, sem definir o que é sistema (que, por sua vez, possui

nada menos que 22 definições no Aurélio!). Finalmente, o quarto significado é o que coincide com aquele que tratamos em Teorias Organizacionais: “*Associação ou instituição com objetivos definidos*”. É nesse sentido que o significado comum se apresenta próximo, ou semelhante, ao construto científico, de conjunto de recursos físicos, humanos e financeiros organizados para a consecução de objetivo(s) pré-definido(s). Cabe lembrar aqui a grande diferença existente para os pesquisadores entre *organização* e *instituição*, cujo conceito foi bastante explorado na teoria institucional, significando regras, formais ou informais, que buscam ordenar as relações humanas, criando ordem e reduzindo incertezas (NORTH, 1991; SCOTT, 1998).

Na história da palavra *organização*, portanto, a afinidade com o sentido biológico e a influência da teoria de sistemas abertos, cujo trabalho seminal de Ludwig Von Bertalanffy buscava leis gerais aplicáveis a todas as ciências, levou ao uso sistemático da metáfora biológica de organismo vivo, de corpo (OSWICK *et al.*, 2011; MORGAN, 1996). O uso do termo *organização* para descrever uma instituição social é razoavelmente moderno (CALDAS; BERTERO, 2007), embora as organizações representem um papel central em nosso mundo moderno (SCOTT, 1996). Portanto, o fenômeno surgiu bem antes do conceito descrito pela ciência. O *Oxford English Dictionary* indica que, antes de 1873, o termo *organização* era usado principalmente para descrever a ação de organizar ou o estado de estar organizado, no sentido biológico particularmente (CALDAS; BERTERO, 2007). Daí, a natural antropomorfização da *organização* e seu uso metafórico como “organismo vivo”.

No modelo de análise organizacional ortodoxa, *organização* significa um sistema social limitado, com estruturas e objetivos específicos, que atua de maneira mais ou menos racional e coerente (CALDAS; BERTERO, 2007). Assim, o alvo da análise organizacional é a *organização* formal. Considera-se, assim, *organização* como um fenômeno concreto multidimensional marcado por contradições que minam continuamente suas características existentes. A *organização* consiste em um tipo de cooperação consciente, deliberada e proposital entre homens (SANDER, 1984).

Por sua vez, *aprendizagem*, substantivo feminino, tem um sentido para a língua portuguesa igual a *aprendizado*, substantivo masculino, designando “*Ato ou efeito de aprender, especialmente profissão manual ou técnica.*” Verifica-se, portanto, que o conceito no sentido comum está bastante vinculado a ofício, profissão, arte ou técnica. Ou seja, uma forte articulação semântica com o conceito de trabalho. O Dicionário Aurélio traz também uma acepção de *aprendizado* considerada sinônimo de *aprendizagem*, qual seja, “*O exercício ou prática inicial da matéria aprendida; experiência, tirocínio.*” Dessa forma, no sentido comum

do termo, podemos considerar *aprendizado* e *aprendizagem* como sinônimos e com estreita vinculação a ensino técnico ou profissional.

Portanto, podemos concluir que os primeiros estudiosos do tema no Brasil, ou os primeiros tradutores de estudos científicos, poderiam ter escolhido *aprendizado em organizações* ou *aprendizagem em organizações*. Entretanto, optaram por esse último talvez para diferenciar o tempo inicial de aprendizado, vinculado ao conceito de aprendiz, ao processo contínuo de aprender e adquirir novos conhecimentos e técnicas que ocorre ao profissional e, em seguida, à organização, entendida como um coletivo de profissionais.

Na linguagem comum, o conceito de aprendizagem é empregado no sentido de adquirir, reter, segurar, aprender e assimilar conhecimentos ou habilidades (ODELIUS *et al.*, 2010). A análise do fenômeno da aprendizagem tem sido realizada de forma multidisciplinar e multinível. Ao nível do indivíduo emprega-se o termo para referir-se a processos de memorização, generalização e transferência de conhecimento. Ao nível das organizações, que tem interessado aos pesquisadores de Administração, o conceito é definido como a aplicação de novas aprendizagens no trabalho, e trata da aprendizagem pelo indivíduo como aquisição de competências individuais relevantes para a organização. As abordagens e teorias de aprendizagem humana se enquadram entre as cognitivistas e as construtivistas, com dois tipos básicos de aprendizagem, a informal e a formal (ODELIUS *et al.*, 2010). A primeira inerente às interações humanas e a busca autônoma por informações e conhecimento, enquanto a última refere-se aos processos formais de instrução como cursos, seminários, oficinas, participação em congressos e *workshops*. Os processos formais possuem objetivos explícitos, enquanto a aprendizagem informal, em que o trabalhador mal toma consciência de que está adquirindo novos conhecimentos, acontece de modo natural, implícita.

No contexto organizacional, o processo de aprendizagem tem como finalidade promover melhoria na *performance* por meio de mudanças comportamentais voltadas à produção, podendo ocorrer tanto para responder a necessidades imediatas de trabalho como para desenvolver competências relevantes para o futuro (ABBAD; BORGES-ANDRADE, 2004). O conceito de *competência* é central para a literatura de aprendizagem e apresentada em diferentes perspectivas. Porém, da revisão de definições de competências, nota-se uma interseção consensual em torno de um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes/comportamentos desenvolvidos para o trabalho, no caso do indivíduo, e o conjunto de conhecimentos, habilidades e capacidades tecnológicas, desenvolvidas no nível organizacional (LIMA; BORGES-ANDRADE, 2006).

Embora se diferencie na literatura a aprendizagem nos níveis individual, coletivo (grupo, rede, equipe) e organizacional, esses são processos interdependentes, pois o último não acontece sem o primeiro e, em regra, pressupõe o segundo (ABBAD; FREITAS; PILATI, 2006). As estratégias de promoção da aprendizagem nas organizações necessariamente se voltam ao aprendizado individual, com ações pontuais de capacitação do trabalhador ou ações formais voltadas ao treinamento em grupo. Tratam-se de treinamentos não-estruturados, mais informais, e estruturados, baseados em métodos, planejamento e envolve adequada avaliação de necessidades de treinamento.

North (1996) entende aprendizagem humana como um processo cumulativo, baseado tanto nas experiências passadas, incorporadas na coletividade, como nas experiências correntes dos indivíduos.

Para aqueles teóricos que veem as organizações como sistemas interpretativos, a aprendizagem envolve uma resposta ou ação nova com base na interpretação e constitui o processo de colocar as teorias cognitivas em ação (ARGYRIS; SCHON, 1978 *apud* CALDAS; BERTERO, 2007). A aprendizagem organizacional é definida como o processo pelo qual se desenvolve o conhecimento sobre as relações do resultado da ação entre a organização e o ambiente (DUNCAN; WEISS, 1979 *apud* CALDAS; BERTERO, 2007). Nesse sentido, o modelo proposto por Daft e Weick (1984) de processo de interpretação nas organizações envolve três estágios que constituem o processo global de aprendizagem: (1) o rastreamento, ou coleta de dados, sondagem, monitoramento; (2) a interpretação, como processo de produção de sentido, de entendimento; e, por fim, (3) a aprendizagem propriamente dita, com a tomada de ação, de modo análogo à aprendizagem de uma nova habilidade no nível individual, que proporciona novos dados para interpretação. Assim, os três estágios estão interligados pela retroalimentação do processo (*feedback*).

Para o modernismo sistêmico, a sociedade pós-industrial está organizada em torno do conhecimento com vistas ao controle social e ao direcionamento da inovação e da mudança (BELL, 1974 *apud* CALDAS; BERTERO, 2007). Bell ainda aponta o fundamento modernista da noção de progresso social e a busca humana por unidade de conhecimento e um conjunto de princípios que na epistemologia da aprendizagem alicerçariam as modalidades de experiência e as categorias da razão e assim dariam forma a um conjunto de verdades invariáveis. Nessa linha, o conceito central aparece na ideia clara de *produtividade*, entendida como a capacidade de lograr uma produção mais que proporcional a partir de um dado investimento de capital, ou um dado esforço de trabalho ou, mais simplesmente, a sociedade pode alcançar mais produto



com menos esforço ou custo. Luhmann ainda argumenta que o sistema precisa tornar as ações individuais compatíveis a seus próprios objetivos globais por meio de um processo de “aprendizagem sem perturbação” (CALDAS; BERTERO, 2007).

Em contraposição, o pós-modernismo vê essa postura utilitarista da aprendizagem como uma das tensões envolvidas nas organizações. A busca pela *performance* é parte do discurso organizacional, uma simples expressão do poder, que esconde de modo sutil o problema. A sociedade organizacional busca domesticar as paixões mais impulsivas do homem, atenuando-as em interesses sociais e econômicos (HIRSCHMAN, 1977 *apud* CALDAS; BERTERO, 2007).

Em organizações com cultura orientada à função, aprender, no nível do indivíduo, significa acumular as técnicas necessárias para adequar-se a uma função e, espera-se, técnicas adicionais para qualificar-se a posições mais altas (TROMPENAARS, 1994). Por seu turno, os modelos de sistemas racionais (SCOTT, 1991) pressupõem objetivos estáveis e assume que modos de aprendizagem estão sujeitos a alterações, que muitas escolhas não são guiadas por intenções pré-estabelecidas, mas resultam na descoberta de novos propósitos. E enquanto modelos de sistemas racionais propõem que tecnologias são conhecimento, modelos de aprendizagem ressaltam que precisam ser inventadas continuamente, moldadas e modificadas com base no *feedback* do ambiente. Abordagens de aprendizagem adotam a concepção de sistemas abertos de organizações (SCOTT, 1998).

### **2.3. Evolução das teorias organizacionais e suas perspectivas de aprendizagem**

A partir dessa revisão e tendo esse mapa conceitual de aprendizagem como ponto de partida, busca-se verificar como essas diversas perspectivas de aprendizagem em organizações evoluíram nas teorias organizacionais, desde as teorias clássicas às pós-modernas.

A *Ordem* é ao mesmo tempo objeto e objetivo essencial para as teorias das organizações clássicas, da administração científica à teoria da decisão, cujos expoentes foram Taylor, Fayol e Simon, num contexto de transição de Estado guarda-noturno para um Estado industrial, em plena Revolução Industrial. Mesmo sem perder a *ordem* de vista, o debate organizacional evoluiu ao tratar a questão do *Consenso*, que se refere à perspectiva da escola das Relações Humanas, da teoria da contingência e sistêmica, e da cultura corporativa, baseadas em Durkheim, Barnard, Mayo e Parsons. Teorias essas desenvolvidas em contexto de evolução de um capitalismo empresarial a um capitalismo do bem-estar.

As teorias clássicas de gestão compartilham uma orientação determinista em busca da ordem por meio de uma série de mecanismos impessoais e estruturados que atuam sobre os atores e condicionam seus comportamentos na organização. Sempre focado no alcance das metas organizacionais, os autores clássicos, como Taylor, Fayol e Gulick, determinaram um elemento básico da estrutura de divisão do trabalho: os papéis. Os trabalhadores devem se investir nesses papéis que estão estruturados e predefinidos como conjunto de obrigações e responsabilidades associadas a certa posição, da qual se gera uma expectativa comportamental. Para tanto, os seres humanos devem ser cuidadosamente selecionados, treinados e controlados para a adequada interpretação de seus papéis, na visão dos clássicos da Administração.

Desse ponto de vista, os processos de aprendizagem se apresentam de modo funcionalista e cuidadosamente voltados para o ensino das posições de produção, no espírito da divisão do trabalho. Não há preocupação com a visão global do processo produtivo, que deve estar concentrado na alta direção. Taylor, com predileção pelos estudos de tempos e movimentos, conduziu grande parte de seu trabalho no nível da organização do chão de fábrica, e seu esquema teórico incluía o ser humano como uma peça de máquina, torneada e lubrificada para funcionar em posição fixa. Fayol, por seu turno, direcionou seu foco de análise no nível gerencial, ressaltando as funções de planejamento, organização, comando, coordenação e controle. Por essa abordagem, não havia orientação para a aprendizagem em organizações no conceito atual. Esperava-se uma atuação passiva dos indivíduos, que deveriam exercer o papel designado corretamente, numa visão mecânica da organização para a melhoria da eficiência na produção. O conhecimento tecnológico, naquele contexto de revolução industrial, estaria confinado aos gestores e ao departamento de engenharia de projetos, por meio do chamado gerenciamento científico.

Essa abordagem evolui com a escola das relações humanas e o reconhecimento da complexidade do comportamento humano na organização. Simon descreveu em *Comportamento Administrativo*, publicado em 1945, os elementos de integração das abordagens estrutural e motivacional e propôs a teoria do equilíbrio organizacional. O foco de análise de Simon se concentra no processo de decisão na organização e procura reconciliar os princípios da racionalidade com o comportamento individual, mais preocupado em satisfazer (homem administrativo) que maximizar (homem econômico) os interesses pessoais. A característica de aprendizagem que se extrai de sua análise é o processo humano de resolução de problemas como determinante elemento da função e estrutura da organização (SIMON, 1957 *apud* BURRELL; MORGAN, 2001).

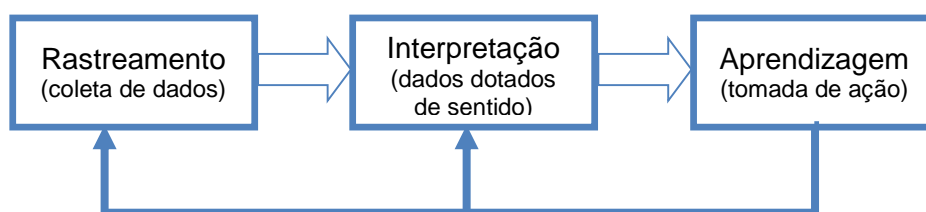
No contexto da teoria da contingência, em que as organizações podem ser entendidas pelos mesmos princípios que se aplicam aos organismos biológicos, o ambiente se torna um importante foco de análise. Nesse contexto de organização vista como um sistema aberto, sujeita a um mundo incerto, turbulento, perigoso e mudando constantemente, a tarefa principal do gerente máximo é garantir a sobrevivência da organização. O gerente responsável por exercer o controle estratégico da organização nesse ambiente, se preocupa com os processos de aprendizagem com um objetivo claro: permitir a adaptação às mudanças. Assim, a dimensão de controle estratégico do ponto de vista da teoria de contingência pode ser conceitualizada como a variação entre um ambiente estável, onde o objetivo básico é atingir eficiência na atuação, para um ambiente turbulento, onde o principal passa a ser criar sistemas de aprendizagem no âmbito da organização. Portanto, pode-se dizer que para os teóricos da contingência a aprendizagem organizacional é estratégica como instrumento de sobrevivência da organização assim como as escolhas tecnológicas e a orientação dos seus membros, cujas personalidades também são vistas como contingenciais (BURRELL; MORGAN, 2001).

Ainda em torno do consenso, no paradigma interpretativista, as teorias buscam entender o mundo como ele é (sociologia da regulação) e a natureza da sociedade do ponto de vista da experiência individual. Portanto, a análise ocorre no nível subjetivo e sob a perspectiva de um quadro de referência do participante, contrastando com o distanciamento do observador objetivista das teorias do paradigma funcionalista (BURRELL; MORGAN, 2001).

As organizações fazem interpretações todo o tempo em que se deparam com informações do ambiente e a literatura aponta diversas imagens para interpretação: sondagem, monitoramento, produção de sentido, entendimento e aprendizagem (DAFT e WEICK, 1984). São conceitos que podem ser organizados em três estágios que constituem o processo de aprendizagem: (1) rastreamento, ou monitoramento do ambiente para prover dados aos gestores; (2) interpretação, ou atribuição de sentido aos dados por meio das percepções pessoais e traduções dos dados para a organização; e, (3) aprendizagem, propriamente dita, em terceiro estágio, envolve uma resposta ou reação às novas situações dadas pelo monitoramento, traduzidas pela interpretação organizacional. Interpretação organizacional é entendida como o processo de traduzir eventos do ambiente e desenvolver compreensão compartilhada e esquemas conceituais entre os membros da administração superior, dando sentido aos dados colhidos no estágio de monitoramento. Trata-se, pois, da construção de um consenso em relação às informações do ambiente que a organização foi capaz de coletar e sistematizar, introduzindo

um novo construto no mapa cognitivo organizacional, como base para o processo de aprendizagem e tomada de decisão.

A aprendizagem em organizações é entendida por essa abordagem como processo pelo qual se desenvolve o conhecimento sobre as relações do resultado da ação entre a organização e o ambiente (DUNCAN; WEISS, 1979 *apud* CALDAS e BERTERO, 2007). A aprendizagem é o processo de colocar as teorias cognitivas em ação (ARGYRIS; SCHON, 1978; HEDBERG, 1981 *apud* CALDAS; BERTERO, 2007). Nesse ponto, vale reproduzir o diagrama esquemático de Daft e Weick (1984), mostrando que o ato de aprender proporciona ainda novos dados para a interpretação, num ciclo que interconecta e retroalimenta os três estágios do processo global de aprendizagem.



Fonte: reproduzido de Caldas e Bertero (2007 p. 240)

**Figura 1 - Relações entre rastreamento, interpretação e aprendizagem da organização**

Por essa abordagem, a interpretação e seu processo global de aprendizagem em organizações apresenta-se como uma das mais importantes funções desempenhadas pelas organizações, tendo em vista que, mesmo partindo de pressupostos distintos de ambiente analisável ou não, trata-se de um processo pelo qual os gestores traduzem dados em conhecimento e entendimento sobre o ambiente. A partir dessa tradução da realidade, são formuladas estratégias e tomada de decisão, dando sentido ao ambiente, o que é uma necessidade básica dos indivíduos e das organizações.

#### **2.4. Aprendizagem como processo de tensão em organizações**

Primeiro, as teorias organizacionais desenvolveram-se tomando de empréstimo pressuposto econômico da *Liberdade* de escolhas dos indivíduos e sua busca racional pela maximização de bem estar, presente nos elementos da teoria da firma, da economia institucional, dos custos de transação, da teoria da atuação, da dependência de recursos, da ecologia populacional, enfim, da Teoria Organizacional Liberal que atende ao contexto de

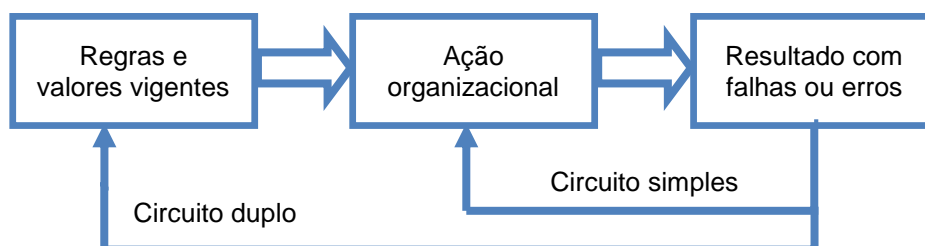
mudança do capitalismo gerencial para o capitalismo neoliberal (PFEFFER; SALANCIK, 2003; BURRELL; MORGAN, 2001; SCOTT, 1987, 1994, 1995, 1998). Em seguida, em contraposição, para tratar da *Dominação*, resgata-se Weber (2004) na perspectiva neorradical, além do marxismo crítico-estrutural e da teoria institucional, num contexto de mudança do coletivismo liberal ao corporativismo negociado. O *Controle* será visto das perspectivas ilustrativas dos pós-estruturalistas, pós-industrialistas, pós-fordistas e pós-modernos, com referências em Foucault e Garfinkel, num contexto de mudança da modernidade para a pós-modernidade. Por fim, chega-se à *Participação*, tratada no contexto de mudança da democracia repressiva para a democracia participativa, onde a ética nos negócios, a moralidade, a democracia industrial, a teoria participativa e teoria crítica surgem. A perspectiva de Habermas, cujo projeto foi resgatar o espírito do racionalismo iluminista para o modernismo recente (CALDAS e BERTERO, 2007) é exemplificativo desse contexto.

Smith e Lewis (2011), a partir de uma análise de 360 artigos publicados entre 1989-2008 que contivessem os termos *paradoxo*, *contradição*, *tensão*, *dualidade*, *polaridade* e/ou *dialética* no título, no resumo ou como palavra-chave, classificaram tensões organizacionais em quatro categorias que representam as principais atividades e elementos da organização: *aprendizagem* (conhecimento), *participação/pertencimento* (identidade/relações interpessoais), *organização* (processos) e *execução* (objetivos). Descrevendo os conflitos, ou melhor, tensões entre essas quatro categorias, desenvolvem uma teoria do paradoxo, com proposições em torno do conceito de *paradoxo* como “elementos contraditórios, porém inter-relacionados, que coexistem e persistem ao longo do tempo” nas organizações. Essa Teoria prescreve um modelo integrador, denominado de equilíbrio dinâmico. Nesse ponto, os autores apresentam uma distinção clara entre as tensões organizacionais: *paradoxo* (simbolizado pelo yin-yang), *dualidade* (contradições internas), *dilema* (simbolizado por uma balança) e *dialética* (contradição entre tese e antítese solucionada pela síntese, integração temporária que, com o tempo, encontrará nova oposição).

Na abordagem institucional, a aprendizagem humana é entendida como um processo cumulativo, baseado tanto nas experiências passadas, incorporadas na coletividade, como nas experiências correntes dos indivíduos, racionais e oportunistas (NORTH, 1996 *apud* CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005).

Argyris e Schön (1996) acrescentam à teoria os conceitos de aprendizagem de circuito único e de circuito duplo. No primeiro circuito, a ação organizacional é corrigida quando ocorrem resultados não esperados e modificações no ambiente (que constituem um sistema de retroalimentação), embora as normas vigentes e estratégias associadas sejam mantidas. Novo

conhecimento é produzido para ajustar as ações, mas o processo não apresenta hiatos epistêmicos (problemas). No segundo, a aprendizagem de circuito duplo ocorre quando a revisão do erro requer a alteração das normas, estratégias e pressupostos. Ambos são processos adaptativos, mas o segundo se apresenta como um processo de criação de conhecimento permeado pelo questionamento da pertinência das normas de funcionamento (MORGAN, 1996). O diagrama a seguir tenta representar os dois circuitos de aprendizagem.



Fonte: Argyris e Schön, (1996)

**Figura 2 - Diagrama de Aprendizagem em circuito simples e duplo**

Para Weber (2004), o tipo puro de dominação legal, exercido por meio de quadro administrativo burocrático, possui legitimação em parte devido à qualificação profissional desse quadro. Pressupõe que pessoas livres obedecem apenas obrigações objetivas relativas a competências fixas de seus cargos. Para tanto, o nível de conhecimento e habilidade para assumir tais funções é verificado por provas e certificações. Assim, administração burocrática significa dominação em virtude de conhecimento. Nesse sentido, a visão da aprendizagem por Weber (2004) representa “formidável poder devido ao conhecimento profissional”. E, ainda, a burocracia possui tendência de fortalecer-se mais pelo saber prático do serviço, ou seja, o conhecimento da execução das tarefas e dos documentos e manuais. Estes, em geral tratados como segredo e propriedade da organização. Não passou pelo modelo tipo padrão de Weber (2004) a capacidade de comunicar, replicar, discutir e aperfeiçoar esse conhecimento prático, tendo em vista a estruturação rígida de hierarquia rigorosa dos cargos, onde cada qual exerce seu cargo como profissão única ou principal. Ademais, a perspectiva de carreira se dá por tempo de serviço e/ou eficiência, conforme critério dos superiores. O formalismo normal da burocracia racional termina por levar os funcionários a uma execução materialmente utilitarista de suas tarefas, a serviço da satisfação dos senhores que se servem desse poder.

Ainda que boa parte da garantia de profissionais qualificados se dê pelo recrutamento universal, Weber (2004) aponta a tendência à plutocratização no modelo de dominação

burocrática, por meio de um processo muito extenso de qualificação profissional. Assim, a aprendizagem na visão weberiana serviria aos propósitos de fortalecer os processos de dominação burocrática, considerada uma “jaula de ferro” em que os meios e modos de dominação operam e se sustentam. Essa “jaula de ferro” levaria a um processo de isomorfismo organizacional por meio de mecanismos coercitivos, miméticos e normativos, resultantes de influências políticas, de incertezas do ambiente e da ação de profissões organizadas em corporações, respectivamente (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Para os neomarxistas, o ponto central está na questão da conscientização (CLEGG; HARD; NORD, 1997). Tomar consciência das superestruturas de poder e dominação é condição essencial para algum processo de mudança. Dessa forma, processos de formação do indivíduo crítico possuem mais relevância para a sociedade que processos de aprendizagem no âmbito da organização que produzem mudanças internas, mas reproduzem e reforçam as estruturas de poder. Portanto, os estudos críticos em administração encaram subliminarmente a aprendizagem em organizações como reprodução das forças de dominação e instrumento de conformação do comportamento humano nas organizações (TRAGTEMBERG, 1974; GUERREIRO RAMOS, 1981). Nesse sentido, as ações de formação deveriam ser preferidas às ações de disseminação de conhecimento técnico (treinamentos). De fato, o mais importante para os estudos críticos é o enriquecimento da base de conhecimento, a melhoria do processo decisório e a expansão na “aprendizagem” e na adaptação (CLEGG; HARD; NORD, 1997) em grupos desprivilegiados, desafiando a tecnocracia, o consumismo, o carreirismo e o foco exclusivo em crescimento econômico, que ignora questões sociais e ambientais.

Em paralelo, mas de modo distinto da Teoria Crítica, abordagens pós-modernas de estudos organizacionais também apontam essa tensão nos processos de dominação pelo conhecimento. O pós-modernismo sucede o industrialismo e a modernidade, hegemônicos dos séculos XIX e XX. Talvez a principal influência sobre o pensamento pós-moderno seja Nietzsche, que sugere que o conhecimento é o resultado de uma força que nos compele e nos motiva a entender o mundo. O conhecimento resulta do processo complexo de uma vontade de conhecer, que ordena e organiza o mundo, porque não podemos tolerar não conhecê-lo. O que o modernismo considera “racional”, como a necessidade dos sistemas de funcionar de modo uniforme, é visto no pós-modernismo como uma tentativa de impor o discurso do normal sobre o anormal. Na visão de Nietzsche, o moto perpétuo da vida social se dá pela materialidade da gigantesca precipitação da vontade de saber (CALDAS; BERTERO, 2007).

Do ponto de vista organizacional, a autonomia funcional se torna um conceito relevante e os processos de aprendizagem servem para garantir o funcionamento organizacional mesmo

quando não há o gerente ‘vigilante’, controlador. Dessa forma, as organizações operam tão direta quanto indiretamente no mundo da natureza e, em virtude da lógica auto-referencial dos sistemas autônomos, especialmente a “natureza humana” (CALDAS; BERTERO, 2007). Essa visão aponta para um processo de autocontrole, como se cada trabalhador fosse programado com uma consciência que apreende os “mecanismos de funcionamento correto” e se tornam autônomos, auto-controlados.

O resultado dessa visão sugere empregados preparados para criar, adquirir e transferir conhecimentos, em organizações que cultivam a tolerância, a discussão aberta e o pensamento sistêmico, permitindo a adaptação às mudanças mais rapidamente que os concorrentes. Essa crença levou a um grande interesse dos teóricos pelo tema da aprendizagem em organizações. Num contexto de democracia participativa, preocupação com a imagem das organizações (ética nos negócios, moralidade, responsabilidade social e ambiental), maior destaque foi dado aos fenômenos individuais e coletivos de aprendizagem, assim como os benefícios resultantes desse processo para a inovação e o conhecimento da organização.

Nesse contexto, houve uma grande produção teórica sobre o tema e uma dicotomia de abordagem entre um conceito teórico descritivo (aprendizagem organizacional) e um prescritivo (organização que aprende) mais utilizado por consultores que acadêmicos. Grande atenção foi dada aos mecanismos de aprendizagem formais e informais e aos processos individuais e coletivos de aprendizagem, bem como os modos de compartilhamento de conhecimentos em grupos e equipes de trabalho. A aprendizagem como um processo de mudança da organização para níveis mais elevados de conhecimento, produtividade e capacidade inovadora passou a fazer parte do interesse de estudos e investigação de ampla gama de pesquisadores em áreas de conhecimento distintas (ABBAD; BORGES-ANDRADE, 2004; ISIDRO-FILHO; GUIMARÃES, 2010).

Assim, uma vasta literatura sobre o tema demonstra *scripts* de processos evolutivos, diferenciadores ou de bricolagem de construção teórica, descritos por Boxenbaum e Rouleau (2011). Por exemplo, surgiram esforços para acrescentar elementos que corroborem para ampliar a análise do tema da aprendizagem e discutir a articulação teórica entre os conceitos de conhecimento, aprendizagem e inovação (ISIDRO-FILHO; GUIMARÃES, 2010). Por outro lado, o *script* de tipo diferenciação também foi desenvolvido nesse campo, como descrito no próximo tópico.

## **2.5. Aprendizagem organizacional e organização que aprende**



A literatura sobre aprendizagem aplicada às organizações possui uma diferenciação conceitual entre Aprendizagem Organizacional (AO) e Organização que Aprende (OA), com definições diversas e objeto de controvérsias teóricas (SENGE, 2005; GARVIN *et al.*, 2008; FRIEDMAN; POPPER, 2005; ODELIUS *et al.*, 2011; ISIDRO-FILHO; GUIMARÃES, 2010; KARATAZ-OZKAN; MURPHY, 2010). Cabe ressaltar que o processo contínuo de buscar novas definições com complexidade crescente e pouco acréscimo na clareza do conceito foi uma das principais razões para a mistificação da aprendizagem organizacional na literatura popular e acadêmica (FRIEDMAN; POPPER, 2005).

Para Lipshitz *et al.* (2002) “*organizational learning* é um processo interpessoal complexo ocorrendo por meio de mecanismos estruturais numa arena social.” Para Chiva e Alegre (2005), o conceito pode ser considerado como um processo especificamente preocupado com o incremento e as mudanças no conhecimento.

A visão metafórica de organização que aprende é considerada antropomorfizada, pois propõe que a organização, assim como o indivíduo é capaz de aprender e acumular conhecimento. O conhecimento organizacional é considerado componente chave da aprendizagem organizacional e refere-se ao acúmulo de informações, dados, técnicas e métodos que compõem o conhecimento tecnológico, produtivo ou não, que a organização detém (ISIDRO-FILHO; GUIMARÃES, 2010).

Contrastando, então, os conceitos de aprendizagem “na” organização e “pela” organização, verifica-se que o conceito de ‘aprendizagem organizacional’ está vinculado ao processo de aquisição, sustentação ou mudança de significados intersubjetivos por meio da expressão, transmissão e da ação coletiva; reestruturações de problemas organizacionais por meio de indivíduos com papéis decisivos na estrutura da organização; e processo por meio do qual a base do conhecimento organizacional é desenvolvida e moldada (ODELIUS; SENA, 2009; ODELIUS *et al.*, 2010; ODELIUS *et al.* 2011).

Por sua vez, o conceito de ‘organizações que aprendem’ se relaciona a organizações aptas a adquirir conhecimentos por meio da comparação de experiências pessoais com as de outras organizações; instituições nas quais as pessoas se voltam para a aprendizagem coletiva, comprometidas com resultados que sejam motivadores; organizações capazes de adquirir, criar, produzir novos *insights*, transferir conhecimentos e modificar o comportamento de seus membros. Este conceito floresceu na década de 1990, estimulado pela publicação de *A Quinta Disciplina*, de Peter M. Senge, e inúmeras outras publicações, cujo resultado foi uma visão persuasiva de uma organização composta por funcionários qualificados para criar, adquirir e

transferir conhecimento (GARVIN; EDMONDSON; GINO, 2008), num ambiente altamente tecnológico e competitivo.

## **2.6. Relação entre organização e aprendizagem**

Scott (1998) esclarece bem a relação entre os conceitos *organização* e *aprendizagem* pelos seus elementos fundamentais: a divisão do trabalho/especialização e tecnologia. Dividindo o processo artesanal de produção em etapas/tarefas/componentes específicos um grupo de pessoas é capaz de produzir muito mais se especializando que esse mesmo grupo fazendo artesanalmente, cada um, todas as fases da produção de um bem. A divisão do trabalho foi o elemento fundador da organização, mais ainda, a razão da existência da organização. Por sua vez, as tarefas são os componentes básicos de um processo produtivo baseado na divisão do trabalho. As tarefas dependem da especialização do trabalhador. A especialização aqui é entendida como capacidade pessoal de efetivar uma única tarefa do processo, permitindo à organização tirar vantagem de habilidades particulares de um membro e desenvolver tal capacidade pela repetição e aprendizado dos demais. Essa aprendizagem se refere a aplicação da tecnologia, entendida como a sistemática aplicação do conhecimento organizado (científico) à prática, à tarefa produtiva (SCOTT, 1998).

Aprendizagem organizacional é definida por Isidro-Filho e Guimarães (2010) como “processo multinível de interação entre indivíduos e grupos, com troca de conhecimentos que resultam em mudança e adaptação organizacional”. A noção de aprendizagem organizacional refere-se ao processo pelo qual a aquisição de conhecimentos e de entendimentos sobre a realidade possibilita uma melhoria da ação organizacional (NUNES; VALA, 2007). Portanto, toda e qualquer iniciativa de sistematização e disseminação de conhecimentos que corroboram para atingir os objetivos de uma organização pertence ao conceito de aprendizagem organizacional. O que caracteriza uma organização que suporta a aprendizagem é a abertura para que os funcionários criem, adquiram e transfiram conhecimentos (GARVIN; EDMONDSON; GINO, 2008).

Tendo em vista todo esse arcabouço teórico de discussão conceitual, cabe não acrescentar novo conceito, mas delinear o conceito de aprendizado organizacional que se pretende utilizar na medição e investigação científica: todo e qualquer processo que permita às pessoas adquirir conhecimentos técnicos relevantes para os objetivos da organização. Assim, reuniões, oficinas, sistemas de informação, informativos, processos formais de capacitação, participação em congressos, simpósios e feiras, entre outros, são oportunidades para que a

absorção, disseminação, retenção de conhecimentos para a organização. Concluindo, o conceito escolhido para uma pesquisa futura do fenômeno da aprendizagem em organizações refere-se à capacidade de promover e suportar os processos de aprendizagem concretos, propiciar a acumulação e disseminação de conhecimentos necessários para o alcance dos objetivos da organização, bem como para a inovação de processos e produtos da ação organizacional.

## **2.7. Conclusão**

Esse trabalho de revisão bibliográfica buscou verificar as abordagens a respeito da aprendizagem no âmbito das teorias das organizações. A partir de uma metodologia de revisão baseada nas narrativas analíticas apontadas por Michael Reed para análise organizacional (CLEGG; HARDY; NORD, 1997), descrevemos parte do processo de evolução teórica e histórica, da teoria clássica à pós-moderna, bem como do ponto de vista da discussão sociológica mais ampla dos paradigmas de análise propostos por Burrell e Morgan (2001). A intenção não foi abranger a totalidade das teorias organizacionais, o que não seria possível, mas mostrar a evolução do campo e sua importância no contexto mais amplo das teorias organizacionais.

O tema, como se demonstrou, seguiu trajetória paralela ao desenvolvimento das teorias organizacionais, conforme o contexto histórico, econômico e social, acompanhando as mudanças em curso. Embora tenha sido sistematizado a partir dos trabalhos de Polanyi (1958), Simon (1979) e March e Simon (1981) (ISIDRO-FILHO e GUIMARÃES, 2010), a preocupação com o aprendizado como ferramenta de conformação comportamental e utilitarista se apresenta desde os teóricos clássicos. Aprendizagem no âmbito das organizações se apresenta como uma das atividades principais e um dos elementos de tensão no contexto corporativo (SMITH; LEWIS, 2011). Portanto, justifica-se especial atenção a esse tema no debate das teorias organizacionais, parcialmente ignorado desde a teoria clássica, mas crescentemente estudado em décadas mais recentes, em muitos campos do conhecimento, por perspectivas multinível.

Existe ainda um espaço de consolidação e decantação para os conceitos e pressupostos básicos de aprendizagem em organizações. Acredita-se que há um amplo campo a ser explorado na integração da teoria de aprendizagem no contexto organizacional capaz de contribuir de forma mais ampla, mais simples e mais explícita com os objetivos e desafios mundiais nesse século XXI, considerado como o século das redes sociais e da informação democratizada.

Neste ensaio, o objetivo de percorrer a evolução teórica do campo organizacional para destacar os conceitos e abordagens relativos à aprendizagem em organizações foi cumprido sem a pretensão de esgotar toda a literatura. Investigações futuras deveriam testar as práticas organizacionais de aprendizagem e gestão do conhecimento de modo a corroborar com a construção de uma teoria integradora das várias abordagens, e que supere essas visões fortemente influenciadas pelo contexto histórico e econômico que evoluiu da *Ordem à Participação*. Estudos de ênfase quantitativa podem ajudar a descrever e compreender os impactos dos resultados de inovações geradas a partir de processos de aprendizagem em organizações, utilizando métodos qualitativos e quantitativos de maneira combinada conforme recomendam Isidro-Filho e Guimarães (2010).

## Referências

- ABBAD, G. S.; BORGES-ANDRADE, J. E. Aprendizagem Humana em Organizações de Trabalho. In: ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. B. **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, p. 237-275, 2004.
- ABBAD, G. S., FREITAS, I. e PILATI, R. – Contexto de Trabalho, Desempenho Competente e Necessidades de TD&E. Em BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; ABBAD, Gardênia da Silva; MOURÃO, Luciana. (Org.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação Corporativa: Fundamentos para a Gestão de Pessoas**. Porto Alegre: Artmed, Cap. 12, 231-254, 2006.
- ANTONELLO, C. S. e GODOY, A. S. Aprendizagem Organizacional e as Raízes de sua Polissemia. Em ANTONELLO, C. S. e GODOY, A. S. **Aprendizagem Organizacional no Brasil**. Porto Alegre: Bookman-Artmed, Cap. 1, 31-50, 2011.
- ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. Organizational learning II: theory, method, and practice. **Reading, MA**: Addison-Wesley, 1996.
- BOXENBAUM, Eva; ROULEAU, Linda. New knowledge products as bricolage: metaphors and scripts in organizational theory. **Academy of Management Review**, v. 36, n. 2, p. 272-296. 2011.
- BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**. Aldershot, UK., Ashgate Publishing Co. 2001.
- CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (coord.) **Teoria das organizações**. S. Paulo. Atlas. 2007.
- CARVALHO, Cristina A.; VIEIRA, Marcelo M.F.; GOULART, Sueli A. Trajetória Conservadora da Teoria Institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 4, p. 849-874. 2005.
- CHIVA, Ricardo; ALEGRE, Joaquím. Organizational Learning and Organizational Knowledge: towards the integration of two approaches. **Management Learning**, vol. 36, n. 1, p. 49-68, 2005.
- CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (ed.) **Handbook of Organization Studies**. London. Sage Publications. 1997.
- CORLEY, Kevin G.; GIOIA, Dennis A. Building Theory About Theory Building: what Constitutes a Theoretical Contribution? **Academy of Management Review**, v. 36, n. 1, p. 12-32. 2011.
- DAFT, Richard L.; WEICK, Karl E. Toward a model of organizations as interpretation systems. **Academy of Management Review**, p. 284-295, 1984.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W.. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, 48: 147-160. 1983.

FRIEDMAN, J. Victor; POPPER, Raanan L. A Multifacet Model of Organizational Learning. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 1 n 38, mar 2002.

FRIEDMAN, J. Victor; POPPER, Raanan L. The Mystification of Organizational Learning, **Jounal of Management Inquiry**, v. 14 n.1, 19-30, mar 2005.

GARVIN, D. A.; EDMONDSON, A. C.; & GINO, F. Is Yours a Learning Organization?. **Harvard Business Review**, março 2008, pp. 109-116, 2008.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A Nova Ciência das Organizações: uma Reconceituação da Riqueza das Nações**. Rio de Janeiro. FGV. 1981.

ISIDRO-FILHO, A.; GUIMARÃES, T. A.. Conhecimento, aprendizagem e inovação em Organizações: uma proposta de articulação conceitual. RAI : **Revista de Administração e Inovação**, v. 7, p. 127-149, 2010.

KARATAZ-OZKAN, M.; MURPHY, W.D. Critical Theorist, Postmodernist and Social Constructionist Paradigms in Organizational Analysis: A Paradigmatic Review of Organizational Learning Literature. **International Journal of Management Reviews**, 12: 453-465, 2010.

LIMA, S.V.L. e BORGES-ANDRADE, J. E. Bases conceituais e teóricas de avaliação de necessidades em TD&E. Em BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; ABBAD, Gardênia da Silva; MOURÃO, Luciana. (Org.). **Treinamento, Desenvolvimento e Educação Corporativa: Fundamentos para a Gestão de Pessoas**. Porto Alegre: Artmed, Cap. 10, 199-215, 2006.

LIPSHITZ, Raanan; POPPER, Micha; FRIEDMAN, Victor J. A multifacet model of organizational learning. **The journal of applied behavioral science**, v. 38, n. 1, p. 78-98, 2002.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

NORTH, Douglass C. Epilogue: economic performance through time. **Empirical studies in institutional change**, p. 342-355, 1996.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, p. 97-112. 1991.

NUNES, Francisco; VALA, Jorge. Cultura Organizacional e Gestão de Recursos Humanos. In **Gestão de Recursos Humanos: Contextos, Processos e Técnicas**, Lisboa, Editora RH, 2007.

O DELIUS, C. C., e SENA, A. C.. **Atuação em grupos de pesquisa: competências e processos de aprendizagem**. **FACES**, 8(4), 13-31, 2009.

O DELIUS, C.C., ABBAD, G.S, RESENDE-JÚNIOR, P.C., SENA, A.C., VIANA, C.R., FREITAS, T.L., e SANTOS, T.C.N.. **Processos de aprendizagem, competências aprendidas, funcionamento, compartilhamento e armazenagem de conhecimentos em grupos de pesquisa**. **Caderno EBAPE**, 9 (1), 2011.

ODELIUS, C.C., ABBAD, G.S., RESENDE-JÚNIOR, P.C., SENA, A.C., e ONO, R.N. **Grupos de Pesquisa: Atividades, Competências e Processos de Aprendizagem**. In: Encontro Anual da ANPAD, 2010, Rio de Janeiro. Anais do XXXIV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

OSWICK, Cliff; FLEMING, Peter; HANLON, Gerard. From Borrowing to Blending: rethinking the Process of Organizational Theory Building. **Academy of Management Review**, v. 36, n. 2, p. 318-337. 2011.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G.R. **The External Control of Organizations**. Stanford, California. Stanford University Press. 2003.

SANDER, Benno. Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação. Livraria **Pioneira Editora**, 1984.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem**. Best Seller, 1990.

SENGE, Peter *et al.* **Escolas que aprendem**. Porto Alegre. Artmed. 2005.

SCOTT, Richard W. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, 32: 493–511. 1987.

SCOTT, Richard W. **Institutional Environments and Organizations: Structural, Complexity and Individualism**. Sage Publications. 1994.

SCOTT, Richard W. **The Institutional Construction of Organizations: international and Longitudinal Studies**. Sage Publications. 1995.

SCOTT, Richard W. **Organizations: Rational, Natural and Open Systems**. Prentice Hall. 1998.

SHEPHERD, Dean A.; SUTCLIFFE, Kathleen M. Inductive Top-down Theorizing: a Source of New Theories of Organization. **Academy of Management Review**, v. 36, n. 2, p. 361-380. 2011.

SMITH, Wendy K.; LEWIS, Marianne W. Toward a Theory of Paradox: a Dynamic Equilibrium Model of Organizing. **Academy of Management Review**, v. 36, n. 2, p. 381-403. 2011.

TRAGTEMBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo. Ática. 1974.

TROMPENAARS, Fons. **Nas ondas da cultura: como entender a diversidade cultural nos negócios**. São Paulo: Educator, 1994.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UnB. V. 1. 2004.

WEICK, K. E., e ROBERTS, K. H. Collective Mind in Organizations: Heedful Interrelatins on Flight Decks. **Administrative Science Quartely**, 38:357-381. 1993.





**Capítulo 3.**

**DESAFIOS DA PESQUISA EM APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL**

---

---

## CAPÍTULO 3

### DESAFIOS DA PESQUISA EM APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL<sup>6</sup>

#### *CHALLENGES OF ORGANIZATIONAL LEARNING RESEARCH*

##### **Resumo**

*Esta revisão de literatura sobre aprendizagem organizacional aponta cinco principais desafios enfrentados por pesquisadores desse campo. Os desafios identificados foram de caráter teórico, conceitual e metodológico e merecem atenção especial no momento de planejamento de projetos de pesquisa nessa área. A primeira constatação do levantamento bibliográfico é que inexistente uma teoria da aprendizagem organizacional e, portanto, os pesquisadores enfrentam o desafio de erigir teoria relativa a esse fenômeno complexo e multifacetado. Já o segundo desafio refere-se à análise multinível de um processo que ocorre em nível individual e transcende o grupo, a organização e outras organizações, exigindo um modelo de análise adequado. O tema vem sendo estudado por diversas disciplinas sob perspectivas distintas, representando a terceira constatação da pesquisa e o desafio de construir pontes interdisciplinares para o desenvolvimento de uma teoria abrangente e útil em diversos campos da ciência. Esse desafio se torna ainda mais complexo diante da constatação da multiplicidade de conceitos e construtos de pesquisa relacionados diretamente com o mesmo processo de geração e operação de conhecimento para adaptação e performance organizacional. Por fim, o quinto desafio refere-se às metodologias de pesquisa sobre aprendizagem organizacional, com possibilidades pouco exploradas e uma hegemonia dos instrumentos de percepção individual.*

**Palavras-chave:** *Aprendizagem organizacional. Modelos de aprendizagem. Processo multinível.*

##### **Abstract**

*This literature review on organizational learning points out five main challenges faced by researchers from this field. The challenges identified had a theoretical, conceptual, and methodological nature and they deserve a special attention at the time of planning research projects in this area. The first finding of the bibliographical survey is that there is not a theory of organizational learning and, therefore, researchers face the challenge of building theory*

---

<sup>6</sup> Artigo publicado no Cadernos EBAPE.BR, v. 13, n. 1, p. 83-102, 2015.

*related to this complex and multifaceted phenomenon. In turn, the second challenge refers to multilevel analysis of a process that takes place at the individual level and goes beyond the group, the organization, and other organizations, requiring a suitable analytical model. The theme has been studied by several disciplines from different perspectives, representing the third research finding and the challenge of building interdisciplinary bridges to develop a comprehensive and useful theory in various fields of science. This challenge becomes even more complex given the verification of the multiplicity of research concepts and constructs directly related to the same processes of generating and operating knowledge for organizational adaptation and performance. Finally, the fifth challenge refers to research methodologies on organizational learning, with barely explored possibilities and hegemony of instruments of individual perception.*

**Keywords:** *Organizational learning. Learning models. Multilevel process.*

### **3.1. Introdução**

Desde 1990, o comércio mundial duplica-se aproximadamente a cada 6 anos. A cada 2 anos dobra a capacidade de armazenagem dos *chips*, mantendo os custos de produção. Portanto, o ritmo das mudanças é exponencial e não linear, o que gera dificuldade para a percepção humana, que é fundamentalmente linear. O custo da tecnologia vem reduzindo exponencialmente, embora o crescimento vertiginoso do volume de informações e a necessidade de processamento continuem a implicar custos crescentes. A comunicação entre indivíduos e organizações sofreu incremento em termos de velocidade e volume de informações. A comunicação ocorre em tempo real, reduzindo distâncias e possibilitando o compartilhamento de opinião em velocidade praticamente instantânea.

Esse é o cenário em que as organizações atuam nessas duas últimas décadas, designadas era do conhecimento (CASTELLS, 2011). A evolução econômica, a globalização, as novas tecnologias da informação e comunicação, a explosão do acesso e da produção de conhecimento por meio da internet são fenômenos que nos trouxeram à chamada era do conhecimento ou economia do conhecimento (CASTELLS, 2011). Nesse ambiente competitivo, com rápidas mudanças tecnológicas, as organizações buscam conhecimento, tecnologias e condições de adaptação e sobrevivência (ARGOTE, MCEVILY e REAGANS, 2003). Nesse ambiente, aprender, reaprender, desaprender, adaptar, inovar e mudar tornaram-se atividades rotineiras no dia a dia organizacional. Aprendizagem, análise, imitação, renovação e mudança tecnológica são os principais componentes de qualquer esforço para melhorar o desempenho organizacional

e fortalecer a vantagem competitiva (MARCH, 1991). Por isso, tem sido crescente a preocupação prática e acadêmica com o fenômeno da aprendizagem organizacional (DODGSON, 1993; ROUSSEAU, 1997; GARVIN, 2000; CHIVA e ALEGRE, 2005; ANTONELLO e GODOY, 2011; ARGOTE, 2013; MOZZATO e BITENCOURT, 2013).

O interesse no campo da aprendizagem organizacional e da gestão do conhecimento entre os pesquisadores de estudos organizacionais aumentou consideravelmente nas últimas décadas (ARGOTE, 2005; FRIEDMAN, LIPSHITZ e POPPER, 2005) e o interesse pelo tema tem crescido de forma rápida (BORGES-ANDRADE, ABBAD e MOURÃO, 2006), resultando no desenvolvimento de diversas posições teóricas que incluem, entre outras, as obras clássicas da teoria da firma de Cyert e March (1963) e o desenvolvimento do conceito de capacidades dinâmicas (TEECE, PISANO e SHUEN, 1997). Cyert e March (1963), ao propor uma teoria comportamental da firma e abordar o modo como as organizações tomam decisões, desenvolvem 4 subteorias relativas a: metas, expectativas, escolhas e controle organizacionais; e, ainda, estabelecem 4 conceitos relacionais, entre os quais está a aprendizagem organizacional. Para os autores, a firma é considerada um sistema racional adaptativo no qual ocorre a aprendizagem pela experiência, principalmente por meio de processos adaptativos de metas, regras e procedimentos de pesquisa. Nessa visão atual, não se questiona a capacidade das organizações aprenderem nem que a aprendizagem se tornou vital para a sobrevivência de longo prazo (FRIEDMAN, LIPSHITZ e POPPER, 2005). As crescentes pressões competitivas alimentam o interesse na aprendizagem organizacional como um dos principais determinantes do desempenho organizacional sustentável, o que sugere que, para sobreviver e prosperar, as empresas terão de aprender em ritmo cada vez maior (ROUSSEAU, 1997).

Neste ensaio, o propósito principal é apontar e discutir os desafios das pesquisas nesse campo, à luz do referencial teórico de aprendizagem organizacional e das teorias organizacionais como um todo. O texto contribui para o debate acadêmico e para a proposição de projetos de pesquisa que visem investigar os fenômenos multidimensionais que envolvem aprendizagem no âmbito das organizações. Considerando que as pesquisas devem explorar as fronteiras do conhecimento, torna-se imperioso revisar o conhecimento acumulado nesse campo, para construção adequada de metodologia e quadros de análise. Nesse sentido, apontamos os quadros de análise teórica propostos por pesquisadores para aprendizagem organizacional.

Partimos da constatação de Crossan, Maurer e White (2011) de que o desafio de desenvolver uma teoria de aprendizagem organizacional amplamente aceita permanece mesmo após dez anos de muitos trabalhos sobre o tema. Portanto, o desafio número um para pesquisas

do campo é a inexistência de uma “teoria da aprendizagem organizacional”, capaz de servir de base para novas pesquisas, com pressupostos, premissas e hipóteses contendo ideias necessariamente falseáveis, testáveis diante das evidências (CROSSAN, LANE e WHITE, 1999; RUSS-EFT, 2004; CROSSAN, MAURER e WHITE, 2011). De fato, esse é um desafio de todo o campo organizacional. Para Davis (2010), a teoria das organizações acumulou um arsenal impressionante de construtos e mecanismos teóricos em vários níveis de análise ao longo de meio século e registrou dezenas de regularidades. No entanto, a natureza do objeto de pesquisa torna improvável que o campo produza teorias gerais e precisas. As evidências mostram que alguns poucos paradigmas do final dos anos 1970 ainda exercem uma influência predominante na teoria organizacional (DAVIS, 2010). As pesquisas publicadas continuam a se referenciar nesses paradigmas e os progressos teóricos tendem a tomar a forma de qualificações ou modificações modestas dentro desses paradigmas.

A aprendizagem organizacional é um tópico essencialmente interdisciplinar (ARGOTE, MCEVILY, e REAGANS, 2003). Diversos campos de estudo contribuem e desenvolvem pesquisas de aprendizagem organizacional, incluindo a psicologia, sociologia, economia, sistemas de informação, gestão estratégica, engenharia, teoria organizacional e comportamento organizacional. Essa interdisciplinaridade apresenta-se como uma riqueza na diversidade de perspectivas de análise, mas, ao mesmo tempo, um desafio no sentido de construir pontes entre os diferentes campos do conhecimento. Assim, um segundo desafio para a pesquisa desse tema é inter-relacionar o conhecimento sobre aprendizagem organizacional desenvolvido em diversas disciplinas.

Nesse ambiente interdisciplinar do fenômeno da aprendizagem organizacional, outro desafio encontrado é de caráter conceitual. Uma articulação de conceitos se mostra necessária para prevenir o risco de estudar construtos iguais com designações distintas, levando a relações espúrias, correlações altíssimas entre duas variáveis que medem a mesma coisa ou, ainda, disputas acadêmicas pelo “título” do mesmo fenômeno estudado.

Outro desafio refere-se às metodologias de pesquisa nesse campo. Decorrente e relacionado ao desafio conceitual, o desafio metodológico para investigar o fenômeno da aprendizagem organizacional também decorre de seu caráter multinível, havendo necessidade de desenhar ferramental de pesquisa que separe adequadamente os níveis de análise e que supere o uso de instrumentos de medição pautados em percepção para inferir resultados e relações entre fenômenos.

Em termos de metodologia, a pesquisa para o desenvolvimento deste ensaio seguiu heurística básica bem estabelecida: a) pesquisa bibliográfica nos principais periódicos e

instrumentos de busca acadêmica; b) revisão bibliográfica relacionando em planilha eletrônica os trabalhos lidos, com identificação de periódico, ano, autores, título, resumo e principais contribuições; c) verificação de intensidades de citação como *proxy* da influência teórica dos autores; e d) compilação da pesquisa, comparando e contrastando as premissas, proposições, quadros de análise e metodologias utilizadas. A leitura do conjunto das obras torna o processo pessoal e idiossincrático, ainda que influenciado pela participação em grupo de pesquisa nesse campo e pelo debate em torno do tema.

Assim, a partir de um resgate de alguns dos principais autores que influenciaram o campo, o trabalho se estrutura na descrição dos desafios para a pesquisa do tema, apontando dificuldades e possibilidades para a proposição de projetos de pesquisa. Há que considerar que os desafios identificados são de caráter teórico-conceitual e metodológico e, em alguma medida, eles se encontram entrelaçados.

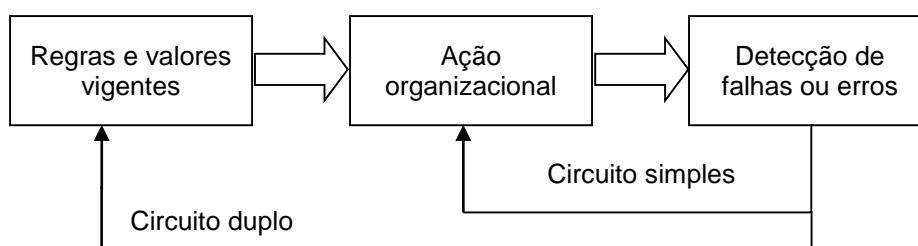
### **3.2. Desafio Teórico**

A literatura de aprendizagem organizacional é ampla, embora seja mais embasada em trabalhos teóricos que empíricos. Em geral, as quatro fontes de referência mais frequentes e influentes para os estudos de aprendizagem organizacional são Argyris e Schön (1978), Daft e Weick (1984), Fiol e Lyles (1985) e Levitt e March (1988). Embora não representem todas as teorias de aprendizagem organizacional, essas quatro fontes, entre as mais citadas, sintetizam as perspectivas mais influentes dos trabalhos contemporâneos nesse campo e merecem destaque.

Argyris e Schön (1978; 1996) abordam a aprendizagem organizacional como processo de detecção de falhas, seguido de análise para correção de rumo. Na linguagem organizacional, o erro deve ser entendido como a diferença entre o planejado realizar e o que foi efetivamente feito, buscando racionalizar e facilitar o processo produtivo. Entre os conceitos mais relevantes propostos por Argyris e Schön (1978; 1996) incluem teorias da ação adotada, teorias em uso e aprendizagem de ciclo simples e de ciclo duplo. A aprendizagem de ciclo simples e de ciclo duplo representa uma mudança no comportamento organizacional resultante de mudança cognitiva do grupo que reconhece uma maneira melhor de atingir objetivos organizacionais. No primeiro nível, (ciclo simples) as práticas mudam, mas as normas internas permanecem inalteradas. No segundo nível, mais difícil de ocorrer, as normas e padrões de referência da organização também se alteram, atingindo um nível de efetividade e conhecimento organizacional mais alto. Assim, enfatizaram a detecção de erros e sua correção como

componentes centrais da aprendizagem oriunda da prática reflexiva, introduzindo novas abordagens conceituais para além da simples solução de problemas.

Argyris e Schön (1978) definem a aprendizagem organizacional como o processo individual e coletivo de investigação (identificação e análise) pelo qual as teorias em uso organizacionais são construídas e modificadas. Nesse sentido, a aprendizagem individual se torna aprendizagem organizacional à medida que se incorpora às teorias em uso na organização. Ou seja, o processo cotidiano de detecção de erro e correção das atividades é individual e coletivo e é capaz de levar a mudanças nas ações (ciclo simples) ou nas estruturas do conhecimento organizacional (ciclo duplo), conforme representação contida no diagrama reproduzido dos autores na figura adiante. Em outras palavras, a diferença está na retroalimentação da aprendizagem: no ciclo simples corrige-se o erro detectado e adota-se prática mais efetiva; já no ciclo duplo, a aprendizagem com esse processo de detecção e correção leva à redefinição de padrões internos, de normas de operação e, conseqüentemente, dos níveis de produtividade, alterando os sistemas de referência organizacional.

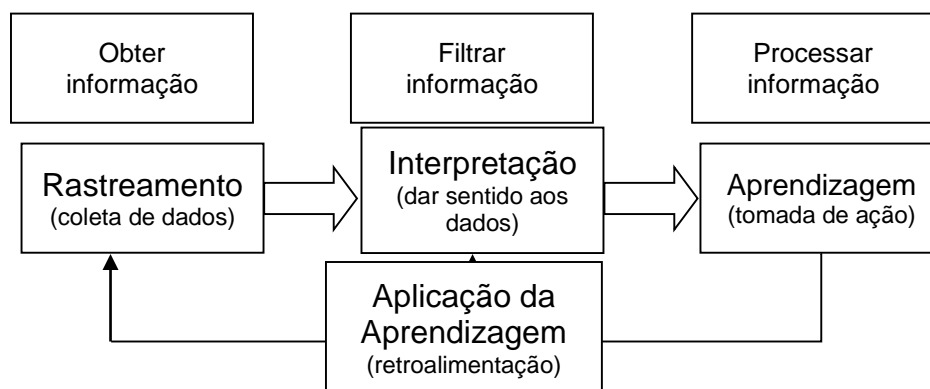


Fonte: baseado em Argyris e Schön (1978).

**Figura 3 - Aprendizagem em circuito simples e duplo**

Daft e Weick (1984) propuseram uma visão da organização como sistemas de interpretação e estavam particularmente interessados em como as organizações interpretam o ambiente. Nessa visão, a interpretação é entendida como o processo organizacional no qual seus membros explicam o que é feito, descrevem o que aprenderam e solucionam problemas para decidir como continuar fazendo. Em outras palavras, os autores definem interpretação organizacional como o processo de traduzir eventos e desenvolver conhecimento compartilhado e mapas conceituais entre os membros da administração superior. Portanto, a interpretação organizacional precede a aprendizagem. Para Daft e Weick (1984), os indivíduos vêm e vão, mas as organizações preservam conhecimento, comportamentos, mapas mentais, normas e valores por muito tempo. A característica que distingue o conceito de interpretação é o

compartilhamento; seja de valores, de informações, de percepções ou de soluções inovadoras. Levitt e March (1988) corroboraram essa posição afirmando que as organizações codificam, armazenam, retêm e transferem lições de sua história, independente da rotatividade de pessoal e da passagem do tempo. A Figura a seguir representa de modo esquemático as relações entre o rastreamento (a obtenção de informações do ambiente), a interpretação (como processo de filtragem das informações e de dar sentido aos dados) e a aprendizagem nas organizações (representada pela tomada de ação e aplicação do conhecimento processado).



Fonte: Adaptada de Daft e Weick (1984, p. 286, tradução nossa).

**Figura 4 - Diagrama esquemático das relações entre rastreamento, interpretação e aprendizagem nas organizações**

Fiol e Lyles (1985), por seu turno, definiram a aprendizagem organizacional como o desenvolvimento de ideias, conhecimento e associações entre ações passadas, a efetividade dessas ações e ações futuras. Ao contrário dos indivíduos, as organizações desenvolvem e mantêm sistemas de aprendizagem que não apenas influenciam seus membros, mas, também, transferem-se no tempo pelas normas e histórias organizacionais. Fiol e Lyles (1985) também entendem o processo de aprendizagem como mudança, tanto comportamental quanto cognitiva. Entretanto, discordam de teóricos quanto a envolver principalmente mudança comportamental ou mudança cognitiva, ou ambas. Mudança comportamental envolve respostas reais, estruturas ou ações. Mudança cognitiva, por outro lado, envolve novos compartilhamentos de compreensão entre indivíduos da organização. Baseado nesse debate, os autores propuseram uma distinção entre adaptação organizacional e aprendizagem organizacional. O primeiro refere-se à mudança comportamental separada da mudança cognitiva, ou seja, a habilidade de fazer ajustes incrementais como resultado de uma adequação ao ambiente, aos objetivos e às políticas. Esse conceito seria similar ao conceito de aprendizagem de ciclo simples de Argyris



e Schön (1978). O segundo, a aprendizagem organizacional propriamente dita, envolve não apenas a mudança comportamental, mas, também, as mudanças cognitivas (novas ideias, entendimentos ou mapas cognitivos). Essencialmente, novas associações entre a efetividade das ações do passado e decisões acerca das ações futuras. Esse conceito está associado ao alto nível de aprendizagem e à aprendizagem de ciclo duplo (ARGYRIS e SCHÖN, 1978).

Outra fonte muito referenciada acerca de aprendizagem organizacional baseia-se no estudo de Levitt e March (1988). A organização é encarada como um aprendizado codificado por inferências históricas transformadas em rotinas que orientam o comportamento. Portanto, a aprendizagem organizacional abordada sob o ponto de vista da dependência de trajetória histórica, cotidianamente acumulada na rotina com base na orientação objetiva da organização (resultados). Para Levitt e March (1988), a transferência de nível de aprendizagem, do individual para o organizacional, ocorre quando se modifica, cria ou altera rotinas organizacionais. Em resumo, a aprendizagem organizacional é baseada na rotina, possui dependência histórica e é orientada a resultados, objetivos. A memória organizacional seria, assim, o modo como as organizações preservam informações e ideias úteis acumuladas de experiências passadas. Portanto, esses pesquisadores subestimam processos de interpretação e análise enfatizados pelos demais teóricos. A interpretação organizacional representa uma tarefa desafiadora diante de julgamentos difíceis de relações de causa e efeito em bases limitadas de informação em torno de sistemas altamente complexos. Falsas interpretações ou relações causais espúrias tomadas com convicção por membros da organização são fenômenos que os autores designaram “aprendizagem supersticiosa”. O sucesso empresarial pode ser afetado por uma falsa percepção de correlação entre ações e resultados que, de fato, foram obtidos por meio de outras circunstâncias favoráveis. Essas circunstâncias levam a equipe dirigente a cair no que chamaram de “armadilha de competência” (LEVITT e MARCH, 1988).

Em suma, resta aos pesquisadores o desafio da contribuição para o desenvolvimento de uma teoria da aprendizagem organizacional, partindo desses fundamentos teóricos historicamente construídos. Um bom caminho foi apontado por Oswick, Fleming e Hanlon (2011). Analisando a construção teórica no campo organizacional, esses autores identificaram um padrão dominante de empréstimos de outras disciplinas e propuseram uma construção teórica contrabalançada por um processo de mesclagem conceitual de mão dupla, envolvendo pensamento dissonante, sem analogias e com raciocínio contrafactual, para o desenvolvimento de teorias organizacionais novas e radicais (OSWICK, FLEMING e HANLON, 2011).

### 3.3. Desafio da Análise Multinível

Em regra, as teorias de aprendizagem possuem foco no indivíduo e realizam pesquisas no nível micro de análise. Por outro lado, os teóricos em aprendizagem organizacional reconhecem que grandes grupos de indivíduos são capazes de resolver problemas conjuntamente e de aprender a organizar o trabalho produtivo (RUSS-EFT, 2004). Assim, o nível de análise das pesquisas em aprendizagem organizacional focam os grupos/equipes (meso) e as relações interorganizacionais (macro). Os níveis de análise mais comumente considerados para o estudo da aprendizagem organizacional são o individual, o coletivo, ou de grupo, o organizacional e o interorganizational (CAIRNS, 2011).

Assim, a aprendizagem organizacional é multinível, no sentido de que o fenômeno depende do aprendizado constatado nos níveis de indivíduo, grupo e organizacional e interorganizational. Considera-se esta uma das premissas básicas da aprendizagem organizacional. Ao mesmo tempo, um grande desafio para pesquisadores, no sentido de viabilizar a medição do construto em quatro níveis diferentes. Uma visão mais simplista do fenômeno vem de Simon (1991), que considera que todo aprendizado ocorre na mente dos indivíduos e que uma organização aprende somente de duas maneiras: pelo aprendizado de seus membros ou pela inclusão de novos membros com conhecimentos que a organização não possuía. A dimensão intraorganizacional serve como base para a compreensão da dimensão interorganizational, ao considerar o foco de análise na intersecção organização-ambiente (MOZZATO e BITENCOURT, 2013). Mais recentemente, o foco dos estudos da aprendizagem organizacional foi avançando do nível organizacional para os níveis multi e interorganizational (MOZZATO e BITENCOURT, 2013).

Por outro lado, aprendizagem pode ser considerada como um fenômeno interpessoal (ANTONELLO e GODOY, 2011). Embora o indivíduo seja o agente do processo e sujeito do ato de aprender, o conteúdo e o contexto da aprendizagem referem-se ao ambiente coletivo, social. No âmbito das organizações, a gestão do conteúdo de aprendizagem, a acumulação de informações e conhecimento adquirido da experiência e da evolução tecnológica e o processo de utilização e transferência interna desse conhecimento são os mecanismos que explicam como grupos e organizações aprendem.

Portanto, a aprendizagem organizacional se apresenta como um fenômeno multinível, que exige abordagens multidisciplinares e multiníveis para o seu estudo. Para tanto, a pesquisa nas organizações deve considerar a noção de níveis cruzados de inferências do fenômeno. A devida separação da aprendizagem individual dos referidos mecanismos de aprendizagem

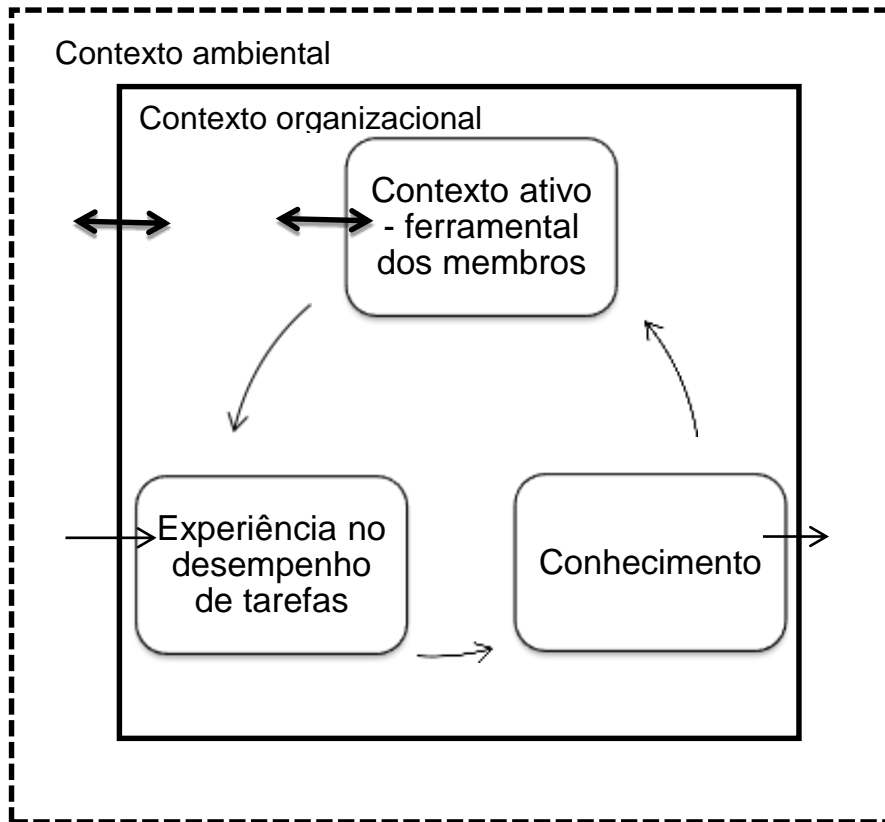
organizacional pode ser possível por abordagem multinível alternativa; no detalhamento dos fundamentos teóricos, do construto pesquisado e da efetiva medição do fenômeno (voltaremos aos desafios metodológicos adiante). Cangelosi e Dill (1965) recomendavam que os estudos do campo focassem a interação entre a aprendizagem individual e organizacional.

Tendo em vista o desafio teórico desse campo, cabe descrever alguns dos quadros de análise teóricos (*theoretical frameworks*) utilizados para estudar a aprendizagem organizacional, com abordagem multinível.

O modelo de análise representado na Figura 5 procura abordar o fenômeno da aprendizagem organizacional de modo analítico, partindo do pressuposto de que se trata de um processo que ocorre ao longo do tempo (ARGOTE e MIRON-SPEKTOR, 2011), em um ciclo influenciado permanentemente pelo contexto (organizacional e ambiental). Em resumo, o modelo propõe que a experiência interage constantemente com o contexto para criar conhecimento, em um processo cumulativo e mutuamente interativo entre organização e ambiente. Assim, o contexto afeta a experiência adquirida pela organização (ARGOTE e MIRON-SPEKTOR, 2011). Por contexto organizacional entendem-se as características da organização, inclusive estrutura, cultura, tecnologia, identidade, memória, objetivos, incentivos e estratégia. O contexto ambiental também inclui os relacionamentos com outras organizações por alianças, *joint ventures* e participação em associações. Nesse modelo, o nível individual está representado pelo contexto ativo. Os membros da organização também são repositórios de conhecimento, experiência e capacidade de transferência.

O contexto latente organizacional afeta o contexto ativo. Por exemplo, compartilhamento de identidade, confiança mútua e segurança psicológica têm sido descritos como elementos do contexto que promovem a aprendizagem organizacional, à medida que facilitam a transferência de conhecimento no contexto ativo.

Em 1999, Crossan, Lane e White propuseram um modelo de análise teórico de aprendizagem organizacional que contempla os níveis de análise individual, grupo e organizacional. Ademais, identificaram como esses níveis de aprendizagem se conectam por meio de quatro processos que ajudam a explicar como a aprendizagem desenvolve: intuição, interpretação, integração e institucionalização (4 Is).



Fonte: Argote e Miron-Spektor (2011, p. 1125, tradução nossa).

**Figura 5 - Modelo de análise teórica de aprendizagem organizacional**

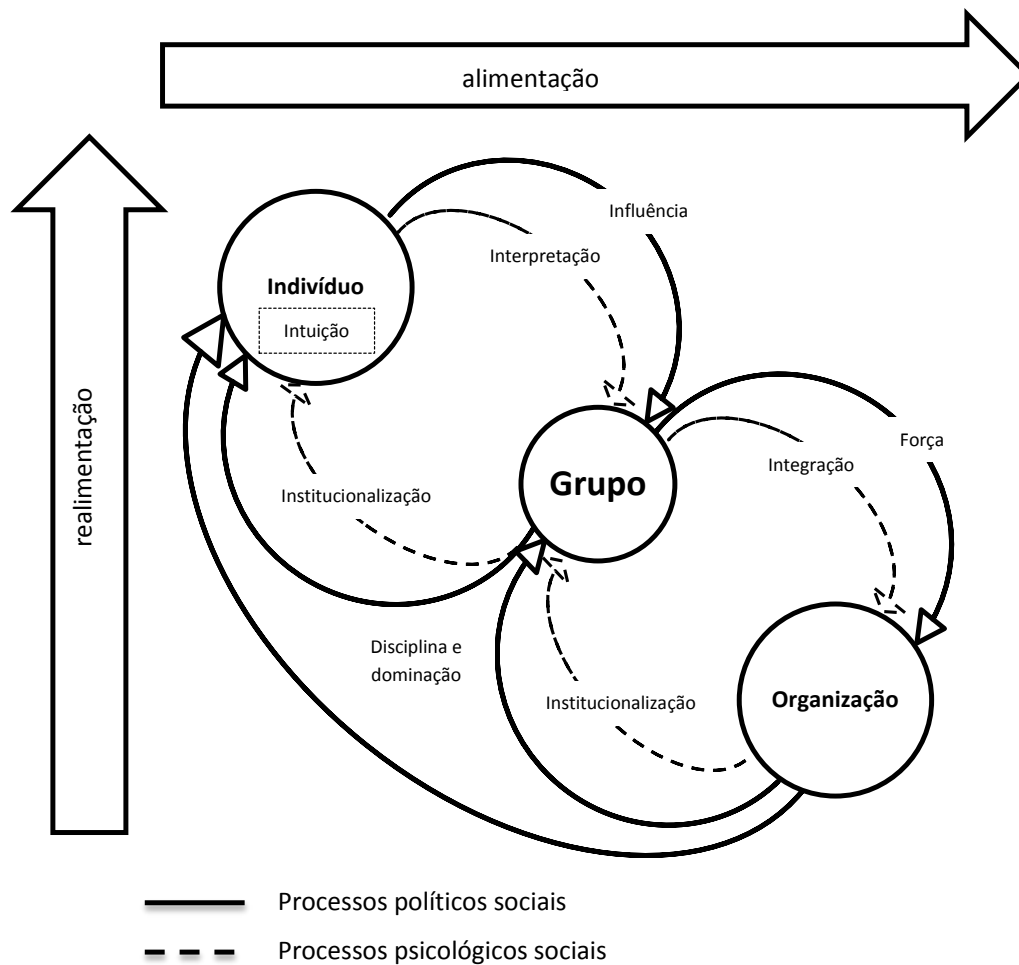
A *intuição* é o processo consciente de reconhecimento de padrões ou possibilidades a partir da experiência pessoal. Portanto, ocorre exclusivamente em nível individual. A *interpretação* é o processo de verbalização de intuições mentais do indivíduo. As pessoas desenvolvem linguagem e, muitas vezes, metáforas, para poder explicar as intuições para os outros. A *integração* é o processo de desenvolvimento compartilhado de sentido entre indivíduos para ação coletiva coordenada. Trata-se do processo que conecta o grupo ao nível organizacional. O diálogo se mostra vital nesse processo. Por sua vez, a *institucionalização* é o processo de incorporação da aprendizagem do indivíduo ou do grupo na organização. Isso ocorre geralmente por meio de normas, manuais, rotinas ou estruturas adotadas no nível organizacional (CROSSAN, LANE e WHITE, 1999).

À medida que a aprendizagem vai do nível individual para o nível organizacional, ela se torna mais fluida, mais incremental e mais dissociada. Isso ocorre porque a institucionalização do conhecimento aprendido requer um período de questionamento, amadurecimento e deliberação de membros organizacionais influentes. Como resultado,

processos de institucionalização são mais raros que os demais, como a intuição. Por outro lado, a aprendizagem institucionalizada tende a perdurar à medida que as pessoas buscam garantir que os procedimentos formais e as normas sejam seguidas (CROSSAN, LANE e WHITE, 1999). Esses quatro processos de aprendizagem são particularmente úteis para entender os *insights* intuitivos que ocorrem na organização e as inovações organizacionais decorrentes desse processo individual quando compartilhado com o grupo. Esses quatro processos nos três níveis se conectam por alimentação e retroalimentação, na interação dos indivíduos nos sentidos *botton-up* e *top-down* (cf. diagrama apresentado na Figura 6).

Entretanto, um modelo de análise de aprendizagem organizacional desprovido do componente político dentro da dinâmica organizacional deve ser considerado incompleto (LAWRENCE *et al.*, 2005). Os componentes de poder e política remanesçam ignorados entre os pesquisadores do campo e, segundo Lawrence *et al.* (2005), prejudicam o desenvolvimento completo da teoria de aprendizagem organizacional. Partindo dessa constatação, os autores propõem a inclusão do poder no modelo de análise 4 Is (intuição, interpretação, integração e institucionalização), conforme o diagrama da Figura 6, que expõe o movimento *crosslevel* da política da aprendizagem (baseado em modelo proposto por CROSSAN, LANE e WHITE, 1999).

Esse componente do poder e da política nos estudos de aprendizagem organizacional tem sido negligenciado pelos pesquisadores. Teóricos críticos apontam o fenômeno como elemento de dominação no espaço social organizacional e reconhecem a relevância para os estudos críticos o enriquecimento da base de conhecimento, a melhoria do processo de decisão e os aumentos na “aprendizagem” e na adaptação (ALVESSON e DEETZ, 1999). Pesquisas pós-modernas e críticas podem embasar-se na: 1) relação poder/conhecimento que surge sob a perspectiva de Nietzsche; 2) experiência e linguagem surgida com o estruturalismo linguístico; 3) teoria do conflito social baseada em Marx; e 3) na complexidade do sujeito humano, que vem de Freud (ALVESSON e DEETZ, 1999). Essa relação aprendizagem e política também é tratada por Habermas (1984 apud ALVESSON e DEETZ, 1999), que separa dois processos históricos de aprendizagem e formas de racionalidade: o tecnológico-científico-estratégico, associado ao mundo do sistema; e o comunicativo-político-ético, associado ao mundo vivido.



Fonte: Lawrence *et al.* (2005, p. 183, tradução nossa).

**Figura 6 - Processos sociais, psicológicos e políticos de aprendizagem organizacional**

Para Weber (2004), administração burocrática significa dominação em virtude de conhecimento e o nível de conhecimento e habilidade para assumir funções superiores na organização é verificado por provas e certificações. Assim, a visão da aprendizagem weberiana representa “formidável poder devido ao conhecimento profissional” e, assim, a burocracia possui tendência de fortalecer-se mais pelo saber prático do serviço, ou seja, o conhecimento da execução das tarefas e dos documentos e manuais, que representa a aprendizagem organizacional institucionalizada. Revisão de literatura a partir dos paradigmas definidos por Burrell e Morgan (2001), em diálogo com as classificações de Alvesson e Deetz (1999) e explorando abordagens alternativas propostas pela teoria crítica, pelo pós-modernismo e pelo construcionismo social para desenvolver análises organizacionais, conclui que há um reconhecimento crescente da necessidade de visões mais dinâmicas, críticas, processuais e

sociais para os estudos de aprendizagem organizacional (KARATAZ-ÖZKAN e MURPHY, 2010).

Portanto, para um fenômeno reconhecido como multinível e multifacetado, o desafio encontrado pelo pesquisador é planejar uma investigação do construto em diversas perspectivas, qualquer que seja o quadro de análise teórico escolhido. Crossan, Maurer e White (2011) enxergam grande potencial para o modelo 4 Is para enriquecer e fortalecer as perspectivas multiníveis, podendo resultar em uma teoria de aprendizagem organizacional. Mais ainda, esses autores acreditam que a matriz 2 x 2 de 4 paradigmas de Burrell e Morgan (2001) sublinha um problema-chave no desenvolvimento de uma teoria compreensível de aprendizagem organizacional. Cada um dos processos do modelo 4 Is possui pressuposições distintas sobre organizações e sociedades e operam por dentro e ultrapassam paradigmas diversos. Utilizar lentes diferentes para processos distintos pode vir a contribuir para o importante debate acerca da tensão entre *exploration* (intuição, inovação, sugestões de mudança etc.) e *explotation* (eficiência, padronização, institucionalização) (BRUSONI e ROSENKRANZ, 2014).

*Intuição* estabelece contradições, mudança, possibilidades e o potencial de enxergar e criar uma nova realidade, fora da lógica positivista e racional. A visão e o *insight* não se enquadram nos modelos mentais e nas normas e rotinas organizacionais. *Intuição* é um processo altamente subjetivo, mais próximo do paradigma humanista radical de Burrell e Morgan (2001). Por outro lado, *interpretação* manifesta-se como um processo de incorporação, em palavras e ações, da intuição individual. Ao se comunicar com o grupo, esse processo poderia estar sendo analisado com a lente do paradigma do quadrante interpretativista.

Por seu turno, a *integração* de uma nova ideia demanda que membros de um grupo dentro da organização tomem atitudes diferentes daquelas do passado organizacional para aprovar, aceitar e apoiar uma inovação. Integrar uma nova ideia requer, portanto, que os membros ignorem ou ultrapassem normas e rotinas estabelecidas da estrutura. Esse processo poderia ser mais bem compreendido, então, sob a perspectiva do quadrante do paradigma estruturalista radical, confrontando a realidade objetiva estabelecida na organização.

Caso a inovação persista, torna-se *institucionalizada*. Modificações nas normas, regras, rotinas e estruturas institucionalizam a mudança dentro da organização. Institucionalizar uma mudança requer que seja possível sua replicação. Ao ocorrer esse processo, torna-se mais observável, prevalente, objetivo, real, possibilitando uma abordagem positivista. Este último processo seria, então, observado sob a ótica do paradigma funcionalista de Burrell e Morgan (CROSSAN, MAURER e WHITE, 2011). A Figura 7 apresenta a associação entre o processo

dos 4Is e os paradigmas de Burrell e Morgan, valendo ressaltar que ele não se caracteriza como um processo cíclico.



Fonte: Adaptada de Crossan, Maurer e White (2011, p. 456, tradução nossa).

**Figura 7 - Processos 4Is e sua relação com os paradigmas de Burrell e Morgan**

Um modelo multifacetado e integrativo de aprendizagem organizacional foi proposto por Friedman e Popper (2002), com base nas pesquisas e teorias do campo, mapeando condições organizacionais (fatores e características) que proporcionam mais ou menos aprendizagem, como fatores estrutural, cultural, psicológico, político e contextual. O objetivo do modelo foi alcançar um balanceamento entre a simplicidade e a complexidade, sendo completo o suficiente para capturar os fatores influentes da aprendizagem organizacional e parcimonioso para ser facilmente utilizado e seguido (FRIEDMAN, LIPSHITZ e POPPER, 2005).

Portanto, apenas pelos exemplos apresentados, nota-se uma variedade de modelos de quadro de análise teóricos de aprendizagem organizacional. O desafio para o pesquisador é desenvolver projetos de pesquisa que investiguem os diversos níveis do fenômeno (individual, coletivo [grupo], organizacional e interorganizacional), dentro de um quadro de análise que contemple os fatores influentes na aprendizagem organizacional, como o fator político acrescentado por Lawrence *et al.* (2005), de modo multiparadigmático.

### 3.4. Desafio da Interdisciplinaridade

A aprendizagem organizacional é inerentemente um tema interdisciplinar e a pesquisa de aprendizado organizacional baseia-se e contribui para o desenvolvimento de uma variedade



de campos, incluindo: comportamento organizacional, psicologia cognitiva e social, sociologia, economia, sistemas de informação, gestão estratégica, teoria organizacional, economia e engenharia (DODGSON, 1993; ARGOTE e MIRON-SPECTOR, 2011). Mathieu e Chen (2011) recomendam abordagem multidisciplinar nas pesquisas organizacionais, superando a tensão em busca de identidade única com princípios próprios e aceitando a alternativa da diversidade e riqueza da exploração interdisciplinar.

Raízes da polissemia da aprendizagem organizacional são apontadas por Antonello e Godoy (2011) como parte da própria abrangência do tema, que envolve diversos campos teóricos: psicológico, sociológico, cultural, histórico e metodológico, além da gestão. Sob a perspectiva psicológica, aprendizagem individual serve de analogia para a aprendizagem organizacional ou é o elemento-chave para compreender o processo de aprendizagem organizacional. Por sua vez, a perspectiva sociológica encara a aprendizagem como inerente e integrada ao cotidiano dos indivíduos, envolvendo relações sociais e de influência baseadas no conhecimento, como socialização de códigos culturais específicos. Sob essa perspectiva, aprendizagem organizacional pode ser investigada como política de mobilização de recursos de poder e pode ser compreendida como uma das funções do sistema organizacional que engendram mudança em algumas ocasiões, mas conservam o *status quo* em outras. Em perspectiva antropológica, a aprendizagem organizacional faz referência à aprendizagem que o indivíduo realiza em contexto de estruturas sociais, com foco no coletivo, sua cultura e linguagem. Embora tenha atraído pouca atenção do campo, a perspectiva da ciência política sobre o tema o percebe como um processo político no qual os atores investem esforços para influenciar uns aos outros, interpretar a experiência e construir coalizões internas. Acrescentar o elemento de poder ao modelo 4Is contribui para a compreensão do fenômeno sob a perspectiva da ciência política. A visão histórica, por seu turno, pode contribuir muito com os estudos de aprendizagem organizacional. A dependência da trajetória mostra que a forma como uma organização empregou a aprendizagem no passado pode ser utilizada no futuro e a história e identidade de uma organização é construída, em grande medida, sobre a aprendizagem coletiva de indivíduos e grupos no transcorrer do tempo, construindo linguagem, cultura e conhecimento compartilhado. Em perspectiva econômica, a aprendizagem organizacional se apresenta como instrumento de acréscimo no desempenho econômico, como ganhos de produtividade (ANTONELLO e GODOY, 2011). O uso da curva de aprendizagem como instrumento econométrico possui essa visão econômica de redução de horas de trabalho por produto (ARGOTE, 2013).

Hager (2011) demonstra influências diversas nas teorias de aprendizagem no trabalho. Entre elas, as teorias socioculturais, fortemente influenciadas pela sociologia e antropologia, que rejeitam os principais pressupostos da influência psicológica desse campo e questionam a natureza da aprendizagem profissional contínua (HAGER, 2011). Portanto, buscar influências teóricas distintas exige do pesquisador lidar com contradições, divergências e dialéticas próprias do ponto de vista de cada campo do conhecimento. Dodgson (1993) já apontava a necessária abordagem multidisciplinar em busca de uma compreensão mais completa que a complexidade do fenômeno requer.

### **3.5. Desafio Conceitual**

O desafio conceitual se apresenta como um problema na pesquisa do tema considerando a multiplicidade de conceitos teóricos, que dificulta definir o construto científico e suas fronteiras conceituais, de modo a restringir o escopo de pesquisa e possibilitar a construção de método de mensuração do fenômeno nas organizações. Ao mesmo tempo, o conceito é utilizado frequentemente com sentido metafórico e por analogia com aprendizagem no nível individual (MARCH, 1991). Todo pesquisador deve buscar uma definição operacional a ser utilizada em pesquisa de aprendizagem organizacional que faça distinções conceituais claras. A partir disso, o desafio metodológico se restringe a construir indicadores que possam servir para observar e mensurar o grau de aprendizagem em organizações.

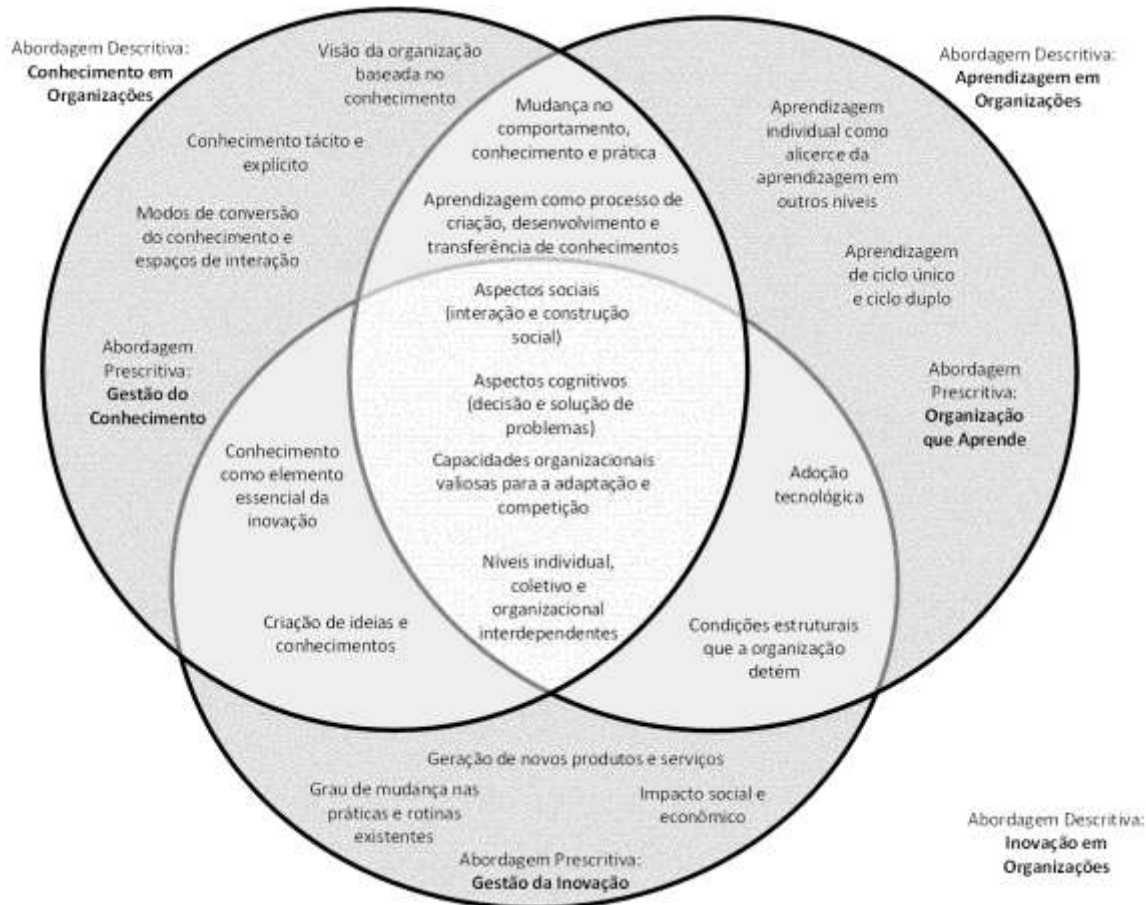
A natureza multifacetada do conceito de aprendizagem favorece o advento das diversas definições associadas a ele (COELHO JUNIOR e BORGES-ANDRADE, 2008). A noção de aprendizagem organizacional refere-se ao processo pelo qual a aquisição de conhecimentos e de entendimentos sobre a realidade possibilita uma melhoria da ação organizacional (FIOL e LYLES, 1985). Uma discussão articulada a respeito dos conceitos de conhecimento, aprendizagem e inovação organizacional, apresentada por Isidro-Filho e Guimarães (2010), leva em conta o mapa teórico de como conhecimento, aprendizagem e inovação em organizações se relacionam. O diagrama da Figura 8 ilustra essa articulação conceitual e o desafio de distinguir construtos fortemente relacionados.

Da mesma forma, os temas competência e aprendizagem em organizações, apesar de bastante estudados nas décadas mais recentes, ainda se caracterizam por divergências conceituais e pelo modo de abordagem dos fenômenos (ODELIUS e SENA, 2009). Nesse cenário, falta consenso nos significados de aprendizagem organizacional e falta uniformidade nos conceitos utilizados, originando o desenvolvimento de inúmeros modelos, dificultando

integração e consolidação de conhecimentos sobre o fenômeno (ARGOTE, 2005; FRIEDMAN, LIPSHITZ e POPPER, 2005; ODELIUS e SENA, 2009). Huber (1991) encontrou lacunas na literatura e apresentou processos e subprocessos associados à aprendizagem organizacional, ampliando os construtos envolvidos no fenômeno.

Outro conceito correlato tem atraído grande atenção de muitas publicações desde o artigo seminal de Teece, Pisano e Shuen (1997) sobre capacidades dinâmicas, gerando uma vasta agenda de investigação (BARRETO, 2010). O tema está diretamente relacionado ao conceito de vantagem competitiva, relativa a recursos e competências baseadas nas idiossincrasias das firmas, difíceis de ser imitadas. Andrews (1987 apud TEECE, PISANO e SHUEN, 1997) define competência distintiva como algo que a organização faz muito bem feito. Trata-se, aqui, de capacidades que organizações demonstram em realizar, produzir e inovar de modo específico e capaz de garantir vantagem em relação aos demais concorrentes do mercado. Embora o conceito de capacidades dinâmicas possua vínculo com a perspectiva da visão baseada em recursos (RBV), cujas ideias principais surgem a partir dos estudos de Edith Penrose, capacidades dinâmicas vão muito além da simples ampliação do sentido da RBV, uma vez que se referem ao poder de manipular os recursos e extrair deles maior proveito e retorno à organização (ZOTT, 2003).

Barreto (2010) enfrenta o desafio imposto pelo crescimento da literatura sobre o tema com sucessivas e distintas definições do construto, sujeitas a relevantes críticas e disparando agendas de pesquisa em direções diversas. Essa proliferação de conceitos demonstra o interesse despertado no tema, ainda considerado incipiente. Assim, considera-se que a consolidação do conceito de capacidades dinâmicas seja requisito necessário para o avanço das pesquisas (BARRETO, 2010).



Fonte: Isidro-Filho e Guimarães (2010, p. 137).

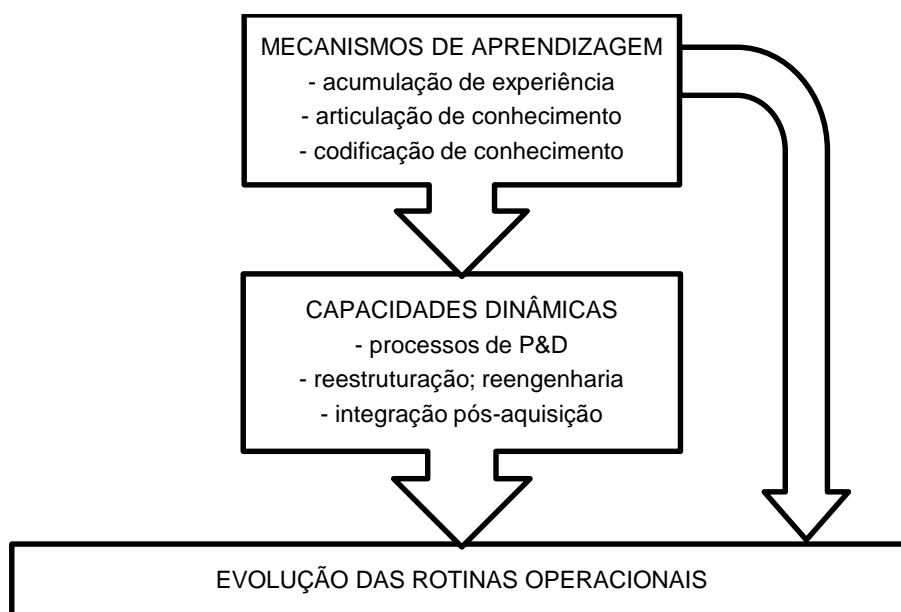
**Figura 8 - Interfaces e limites entre conhecimento, aprendizagem e inovação em organização**

Zollo e Winter (2002) propõem uma vinculação relevante entre aprendizagem organizacional e desenvolvimento de capacidades dinâmicas. O diagrama da Figura 9 relaciona os mecanismos de aprendizagem a capacidades dinâmicas, resultando em evolução das rotinas operacionais capazes de garantir vantagens competitivas. Assim, capacidades dinâmicas, conhecimento, aprendizagem e inovação são constructos inter-relacionados em uma organização, comumente caracterizados como polissêmicos e de difícil integração.

Portanto, capacidades dinâmicas se confundem com mecanismos organizacionais de adaptação ao ambiente por meio de alterações de rotinas e reconfiguração de recursos. Isso envolve: 1) acumulação de experiência; 2) articulação do conhecimento; e 3) processos de codificação de conhecimento em ambiente dinâmico, propiciando rotinas definidas voltadas ao desenvolvimento e à adaptação da rotina operacional (ZOLLO e WINTER, 2002).

Outro conceito correlato, aprendizagem tecnológica é entendida como um processo que permite à empresa acumular competências tecnológicas ao longo do tempo (FIGUEIREDO,

2009). Nesse sentido, as características-chave dos processos de aprendizagem definidas por Figueiredo (2009) são: variedade, intensidade, funcionamento, e interação. Os processos de aprendizagem apontados para empresas de industrialização foram: i) processos de aquisição externa de conhecimento; ii) processos de aquisição interna de conhecimento; iii) processos de socialização de conhecimento; e iv) processos de codificação de conhecimento. Os processos iii e iv se mostraram críticos para a conversão da aprendizagem individual para a organizacional naquela pesquisa.



Fonte: Zollo e Winter (2002, p. 340, tradução nossa).

**Figura 9 - Aprendizagem, capacidades dinâmicas e rotina operacional**

Nessa linha, Ellström (2011) propõe um quadro de análise para aprendizagem informal no trabalho e o potencial de aprendizagem no ambiente de trabalho, partindo de uma definição de aprendizagem organizacional como mudanças no conhecimento e nas práticas organizacionais que são mediadas pelo aprendizado individual e a criação de conhecimento. O potencial de aprendizagem no ambiente de trabalho resulta de relações complexas entre fatores, incluindo: a) características das atividades, como complexidade, variedade e controle; b) oportunidades para avaliação, reflexão e retroalimentação; c) tipo e grau de formalização dos processos de trabalho; d) arranjo organizacional para a participação dos trabalhadores na solução de problemas e planejamento das atividades produtivas; e e) fontes de aprendizagem, em termo de tempo de análise, interação entre membros e reflexão, por exemplo (ELLSTRÖM, 2011). Fuller e Unwin (2011) apresentam outras características favoráveis e restritivas dos

locais de trabalho como ambientes de aprendizagem, como promoção ou restrição à participação em comunidades de prática.

Nesse sentido, características da organização vêm sendo pesquisadas diferenciando o fenômeno da aprendizagem organizacional das condições de suporte organizacional à aprendizagem. O que caracteriza uma organização que suporta a aprendizagem é a abertura para que os funcionários criem, adquiram e transfiram conhecimentos (GARVIN, 2000). Nessa linha do conceito de aprendizagem organizacional de Peter M. Senge (1998), em “The Fifth Discipline”, Garvin, Edmondson e Gino (2008) entendem que uma “learning organization” se estrutura em três pilares. O primeiro é um ambiente que promova os processos de aprendizagem, ou seja, que valorize as diferenças de opiniões, que seja aberto a novas ideias, que garanta uma reserva de tempo para a reflexão sobre o trabalho realizado e que garanta a segurança psicológica aos funcionários. O segundo pilar está assentado nos processos e práticas de aprendizagem concretos. Nesse caso, baseia-se nas atividades que se realizam na prática para fomentar o aprendizado, como ações de educação e aprendizagem, trocas de informação, recolha de informação, experimentação e promoção de debates. O terceiro pilar é a capacidade da liderança de valorizar e promover a aprendizagem. Cada um desses pilares, e seus subcomponentes, são vitais para o conjunto, são independentes e podem ser medidos separadamente. Dessa forma, é possível avaliar a organização por várias dimensões que compõem o processo de aprendizagem organizacional (GARVIN, 2000). Embora os conceitos de aprendizagem organizacional e organização que aprende possuam algumas diferenças, ambos foram tratados na literatura como complementares e dizem respeito ao mesmo fenômeno da aprendizagem em organizações (VALASKI, MALUCELLI e REINEHR, 2012).

Portanto, nesse contexto teórico e conceitual cada vez mais diverso e complexo, Friedman, Lipshitz e Popper (2005) acreditam que a literatura acadêmica e popular de aprendizagem organizacional contribuiu para uma mistificação do conceito, de cinco maneiras: a) promovendo continuamente novas definições conceituais que incrementam a complexidade, com pouca contribuição para o esclarecimento conceitual; b) antropomorfizando o conceito de aprendizagem, tratando o fenômeno no nível organizacional da mesma forma que no nível individual; c) dividindo o campo entre os visionários e os céticos; d) pela reificação de terminologia atraente; e e) mistificando deliberadamente o conceito. Concluindo, pesquisadores desse campo se defrontam com o desafio de desmistificar o conceito de aprendizagem organizacional, bem como distingui-lo claramente de outros fenômenos e construtos teóricos similares.

### 3.6. Desafio Metodológico

Diante dessa multidimensionalidade do fenômeno, dos vários quadros de análise teóricos, dessa diversidade conceitual e da constatação que o processo de aprendizagem organizacional é multinível e deve ser abordado sob as perspectivas multidisciplinar e multiparadigmática, está dado o desafio metodológico para a pesquisa desse tema.

Alguns autores apontaram que, até recentemente, havia pouca pesquisa empírica sobre aprendizagem organizacional (ROUSSEAU, 1997). Entretanto, estudos organizacionais são, necessariamente, estudos empíricos, explorando atitudes, comportamentos, experiências, artefatos, sentimentos, fatos e números (STABLEIN, 2006), e a coleta de dados seguida de sua interpretação faz parte do processo básico de uma coerência teórico-metodológica na construção de projetos de pesquisa desse campo. Estudos empíricos tendem a possuir efeitos duradouros na compreensão teórica do fenômeno estudado.

Embora os pesquisadores possuam diversas possibilidades de instrumentos de pesquisa de aprendizagem organizacional, terão o desafio de definir o método de acordo com seus objetivos de pesquisa. Um arsenal de instrumentos de pesquisa encontra-se à disposição do pesquisador, como, por exemplo: a) o questionário das dimensões da organização que aprende, o “Dimensions of the Learning Organization Questionnaire” (DLOQ), proposto por Marsick e Watkins (2003); b) o questionário de escala de *benchmark* de aprendizagem organizacional para análise comparativa interorganizacional (GARVIN, EDMONDSON e GINO, 2008); c) o instrumento de pesquisa baseado nos sete fatores de escala de cultura de aprendizagem em organizações, distinguindo os fatores de desempenho organizacional dos fatores relacionados com a cultura de aprendizagem em organizações, proposto por Menezes, Guimarães e Bido (2010) baseado no DLOQ; e d) escala proposta e utilizada por Templeton, Lewis e Snyder (2002) para mensuração da aprendizagem organizacional, traduzida em oito fatores.

O desenvolvimento do DLOQ tem contribuído para a pesquisa sobre o tema (SONG, CHERMACK e KIM, 2013). Guia para a aplicação desse instrumento foi publicado recentemente por Watkins e O’Neil (2013). Entretanto, alguns autores questionam a precisão dos métodos mais utilizados na pesquisa organizacional com base na autodeclaração individual em entrevistas ou respostas a questionários (DONALDSON e GRANT-VALLONE, 2002), sujeitas a viés de respostas motivadas pela deseabilidade social e propensão a “dar a resposta

certa”. O caráter das pesquisas baseadas exclusivamente em percepção individual tem sido um desafio do campo.

Os estudos com diários são também uma possibilidade metodológica a explorar no campo da aprendizagem organizacional. Zaccarelli e Godoy (2010) sugerem, em uma análise das perspectivas do uso do método dos diários nas pesquisas organizacionais, que importantes contribuições podem surgir para o entendimento dos processos de aprendizagem, de aprendizagem informal e pela experiência. Estudos com essa metodologia de análise dos registros cotidianos dos fatos e da interpretação individual podem vir a ser enriquecedores para o campo, além de ajudar a criar pontes multidisciplinares com outros campos do conhecimento, como a psicologia e a sociologia (ZACCARELLI e GODOY, 2010). Por seu turno, De Souza Bispo e Godoy (2012) recomendam ver e compreender o fenômeno da aprendizagem sob as lentes da etnometodologia garfinkeliana, com um olhar diferenciado para a compreensão da aprendizagem organizacional a partir do conceito de prática. Buscar enxergar a aprendizagem organizacional sob os pressupostos da etnometodologia implica, para os autores, pensar esse fenômeno a partir das práticas cotidianas das organizações. Entretanto, a etnometodologia como possibilidade de investigação empírica para as pesquisas em Administração ainda carece de melhor sistematização como método qualitativo de pesquisa. Illeris (2011) sugere um modelo de análise de aprendizagem no trabalho simples e interessante, de difícil aplicação quantitativa, mas promissor em uma abordagem qualitativa. Nesse modelo, os processos básicos e as dimensões de aprendizagem correspondem ao conteúdo (conhecimento, compreensão e habilidades), aos incentivos (motivação, emoção e volição) e às interações (ação, comunicação e cooperação), no âmbito da sociedade (ILLERIS, 2011). Os dois primeiros processos ocorrem no nível individual, enquanto o terceiro ocorre no nível social envolto no ambiente sociocultural e no ambiente de aprendizagem técnico-organizacional.

Para pesquisas futuras de análise de aprendizagem no nível de grupo, Odelius *et al.* (2011) sugerem a triangulação de métodos e técnicas de coleta de dados, adotando medidas baseadas em percepções (questionários e entrevistas) e medidas objetivas, como indicadores de produção dos membros dos grupos (análises documentais) na comparação entre diferentes grupos quanto aos seus resultados, processos de aprendizagem e qualidade das interações sociais.

Assim, para enfrentar esse desafio metodológico, saídas adequadas devem ser construídas em torno de triangulação de métodos, de pesquisa empírica com análises qualitativas e quantitativas, bem como pelo uso de instrumentos de pesquisa menos ortodoxos,



capazes de captar perspectivas inexploradas do fenômeno da aprendizagem organizacional. Em todos os casos, há necessidade de um modelo teórico-metodológico mais amplo que considere e integre os diferentes aspectos abordados em cada proposta.

### **3.7. Conclusão**

Nesse ensaio, a proposta foi destacar os desafios colocados para os pesquisadores do tema, com o objetivo de contribuir para as soluções de problemas no momento do planejamento de pesquisa em aprendizagem organizacional. Nesse sentido, foi possível identificar cinco desafios que merecem atenção e cuidado especial nos projetos de pesquisa.

Primeiro, o desafio teórico deve ser encarado como uma possibilidade de contribuição com o campo. A inexistência de uma teoria da aprendizagem organizacional prejudica um projeto de pesquisa, mas possibilita a exploração das fronteiras desse conhecimento, em busca de premissas gerais e aplicáveis a todas as organizações. Além disso, há necessidade de abordagens alternativas para a construção de uma teoria geral da aprendizagem capaz de conectar e atender a diversas áreas do conhecimento.

Segundo, como fenômeno complexo, a aprendizagem organizacional exige uma análise multinível. Nesse sentido, o desafio de pesquisa encontra-se na definição de um quadro de análise corretamente estruturado em níveis, mas consciente de que a aprendizagem é socialmente referenciada e, portanto, os limites dos níveis de análise não são nítidos. Para alcançar entendimento mais amplo, também se mostra essencial considerar o nível interorganizacional de aprendizagem (MOZZATO e BITENCOURT, 2014), uma vez que as organizações não atuam isoladamente e estão sempre atentas às suas similares.

O terceiro desafio posto para os estudos desse tema é construir pontes entre disciplinas que estudam e permeiam o campo. Os diversos pontos de vista e abordagens do mesmo fenômeno por ciências diferentes se apresentam ao mesmo tempo como um desafio e uma diversidade que pode contribuir com a compreensão plena do fenômeno. Entretanto, é necessário extrapolar limites e realizar leituras com jargões e bases teóricas distintas. Revisão de literatura realizada por Karataz-Özkan e Murphy (2010) aponta a importância de entender e aplicar paradigmas e perspectivas alternativas em pesquisa social sobre o fenômeno organizações, em geral, e sobre aprendizagem organizacional, em particular.

Quarto, o desafio conceitual deve ser considerado um processo de desmistificação do conceito e definição de construto teórico aplicável operacionalmente nos diversos níveis de

análise. Vencer esse desafio depende dos pressupostos ontológicos e epistemológicos que são assumidos pelo pesquisador. As escolhas ontológicas e epistemológicas acerca da realidade desse campo variam e influem no processo de produção de conhecimento sobre aprendizagem organizacional.

Por fim, o quinto desafio, metodológico, refere-se a essa operacionalização do conceito, de modo prático, aplicável à pesquisa. O instrumental de pesquisa, qualitativa e quantitativa, é amplo. Entretanto, o caso concreto da aprendizagem organizacional impõe certos limites na aplicação de metodologias de pesquisa. Cabe, portanto, todo o cuidado necessário para a definição dos métodos e processos de investigação adequados para o sucesso de pesquisa nesse tema.

Assim, a contribuição almejada nesse artigo para pesquisas futuras foi destacar os desafios envolvidos na construção de conhecimento e teorias em aprendizagem organizacional, alertando para a necessidade de superar essas dificuldades por meio de projetos com arcabouço teórico-metodológico multidisciplinar, multiparadigmático e multinível, utilizando triangulação de teorias, métodos e técnicas de pesquisa.

## Referências

- ALVESSON, M.; DEETZ, S. Teoria crítica e abordagens pós-modernas para estudos organizacionais. In: CLEGG, S. *et al.* (Ed.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1, p. 227-266.
- ANTONELLO, C. S.; GODOY, A. S. **Aprendizagem organizacional no Brasil**. Porto Alegre: Bookman, 2011.
- ARGOTE, L. Reflections on two views of managing learning and knowledge in organizations. **Journal of Management Inquiry**, v. 14, n. 1, p. 43-48, 2005.
- ARGOTE, L. **Organizational Learning: creating, retaining and transferring knowledge**. New York: Springer, 2013.
- ARGOTE, L.; MCEVILY, B.; REAGANS, R. Introduction to the special issue on managing knowledge in organizations: creating, retaining, and transferring knowledge. **Management Science**, v. 49, n. 4, p. 5-8, 2003.
- ARGOTE, L.; MCEVILY, B.; REAGANS, R. Managing knowledge in organizations: an integrative framework and review of emerging themes. **Management Science**, v. 49, n. 4, p. 571-582, 2003.
- ARGOTE, L.; MIRON-SPEKTOR, E. Organizational learning: from experience to knowledge. **Organization Science**, v. 22, n. 5, p. 1123-1137, 2011.
- ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. Organizational learning: a theory of action perspective. **Reading**, Massachusetts, 1978.
- ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. **On organizational Learning: theory, method, and practice**. **Reading**, Massachusetts, 1996. v. 2.
- BARRETO, I. Dynamic capabilities: a review of past research and an agenda for the future. **Journal of Management**, v. 36, n. 1, p. 256-280, 2010.
- BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. S.; MOURÃO, L. (Org.). **Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas**. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- BRUSONI, S.; ROSENKRANZ, N. A. Reading between the lines: learning as a process between organizational context and individuals' proclivities. **European Management Journal**, v. 32, n. 1, p. 147-154, 2014.
- BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. Aldershot: Ashgate, 2001.
- CAIRNS, L. Learning in the workplace: communities of practice and beyond. In: MALLOCH, M. *et al.* (Ed.). **The Sage handbook of workplace learning**. London: Sage, 2011. p. 73-85.

CANGELOSI, V. E.; DILL, W. R. Organizational learning: observations toward a theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 10, n. 2, p. 175-203, 1965.

CASTELLS, M. **The rise of the network society: the information age – economy, society, and culture**. Oxford: Wiley, 2011.

CHIVA, R.; ALEGRE, J. Organizational learning and organizational knowledge towards the integration of two approaches. **Management Learning**, v. 36, n. 1, p. 49-68, 2005.

COELHO JUNIOR, F. A.; BORGES-ANDRADE, J. E. Uso do conceito de aprendizagem em estudos relacionados ao trabalho e organizações. **Paidéia**, v. 18, n. 40, p. 221-234, 2008.

CROSSAN, M. M.; LANE, H. W.; WHITE, R. E. An organizational learning framework: from intuition to institution. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 3, p. 522-537, 1999.

CROSSAN, M. M.; MAURER, C. C.; WHITE, R. E. Reflections on the 2009 AMR decade award: do we have a theory of organizational learning? **Academy of Management Review**, v. 36, n. 3, p. 446-460, 2011.

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. **A behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963. v. 2.

DAFT, R. L.; WEICK, K. E. Toward a model of organizations as interpretation systems. **Academy of Management Review**, v. 9, n. 2, p. 284-295, 1984.

DAVIS, G. F. Do theories of organizations progress? **Organizational Research Methods**, v. 13, n. 4, p. 690-709, 2010.

DE SOUZA BISPO, M.; GODOY, A. S. A etnometodologia enquanto caminho teórico-metodológico para investigação da aprendizagem nas organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 16, n. 5, p. 684-704, 2012.

DODGSON, M. Organizational learning: a review of some literatures. **Organization Studies**, v. 14, n. 3, p. 375-394, 1993.

DONALDSON, S. I.; GRANT-VALLONE, E. J. Understanding self-report bias in organizational behavior research. **Journal of Business and Psychology**, v. 17, n. 2, p. 245-260, 2002.

ELLSTRÖM, P. Informal learning at work: conditions, processes and logics. In: MALLOCH, M. *et al.* (Ed.). **The Sage handbook of workplace learning**. London: Sage, 2011. p. 105-119.

FIGUEIREDO, P. N. Aprendizagem tecnológica e inovação industrial em economias emergentes: uma breve contribuição para o desenho e implementação de estudos empíricos e estratégias no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 3, n. 2, p. 323-361, 2009.

FIOL, C. M.; LYLES, M. A. Organizational learning. **Academy of Management Review**, v. 10, n. 4, p. 803-813, 1985.

FRIEDMAN, V. J.; LIPSHITZ, R.; POPPER, M. The mystification of organizational learning. **Journal of Management Inquiry**, v. 14, n. 1, p. 19-30, 2005.

FRIEDMAN, J. V.; POPPER, R. L. A multifacet model of organizational learning. **Journal of Applied Behavioral Science**, v. 38, n. 1, p. 78-98, 2002.

FULLER, A.; UNWIN, L. Workplace learning and the organization. In: MALLOCH, M. *et al.* (Ed.). **The Sage handbook of workplace learning**. London: Sage, 2011. p. 46-59.

GARVIN, D. A. **Learning in action: a guide to putting the learning organization to work**. Boston, MA: Harvard Business Press, 2000.

GARVIN, D. A.; EDMONDSON, A. C.; GINO, F. Is yours a learning organization? **Harvard Business Review**, v. 86, n. 3, p. 109-116, 2008.

HAGER, P. Theories of workplace learning. In: MALLOCH, M. *et al.* (Ed.). **The Sage handbook of workplace learning**. London: Sage, 2011. p. 17-31.

HUBER, G. P. Organizational learning: the contributing processes and the literatures. **Organization Science**, v. 2, n. 1, p. 88-115, 1991.

ILLERIS, K. Workplaces and learning. In: MALLOCH, M. *et al.* (Ed.). **The Sage handbook of workplace learning**. London: Sage, 2011. p. 32-45.

ISIDRO-FILHO, A.; GUIMARÃES, T. A. Conhecimento, aprendizagem e inovação: uma proposta de articulação conceitual. **Revista de Administração e Inovação**, v. 7, n. 2, p. 127-149, 2010.

KARATAŞ-ÖZKAN, M.; MURPHY, W. D. Critical theorist, postmodernist and social constructionist paradigms in organizational analysis: a paradigmatic review of organizational learning literature. **International Journal of Management Reviews**, v. 12, n. 4, p. 453-465, 2010.

LAWRENCE, T. B. *et al.* The politics of organizational learning: integrating power into the 4I framework. **Academy of Management Review**, v. 30, n. 1, p. 180-191, 2005.

LEVITT, B.; MARCH, J. G. Organizational learning. **Annual Review of Sociology**, v. 14, p. 319-340, 1988.

MARCH, J. G. Exploration and exploitation in organizational learning. **Organization Science**, v. 2, n. 1, p. 71-87, 1991.

MARSICK, V. J.; WATKINS, K. E. Demonstrating the value of an organization's learning culture: the dimensions of the learning organization questionnaire. **Advances in Developing Human Resources**, v. 5, n. 2, p. 132-151, 2003.

MATHIEU, J. E.; CHEN, G. The etiology of the multilevel paradigm in management research. **Journal of Management**, v. 37, n. 2, p. 610-641, 2011.

MENEZES, E. A. C.; GUIMARÃES, T. A.; BIDO, D. S. Dimensões da aprendizagem em organizações: validação do Dimensions of the Learning Organization Questionnaire (DLOQ) no contexto brasileiro. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 2, p. 4-29, 2010.

MOZZATO, A.; BITENCOURT, C. C. Understanding interorganizational learning through cooperation interorganizational relationships in different social spaces. 2013. Disponível em: <[www.olkc2013.com/sites/www.olkc2013.com/files/downloads/179.pdf](http://www.olkc2013.com/sites/www.olkc2013.com/files/downloads/179.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2014.

MOZZATO, A.; BITENCOURT, C. C. Understanding interorganizational learning based on social spaces and learning episodes. **Brazilian Administration Review**, v. 11, n. 3, p. 284-301, 2014.

ODELIUS, C. C.; SENA, A. C. Atuação em grupos de pesquisa: competências e processos de aprendizagem. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 8, n. 4, p. 13-31, 2009.

ODELIUS, C. C. *et al.* Processos de aprendizagem, competências aprendidas, funcionamento, compartilhamento e armazenagem de conhecimentos em grupos de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 1, p. 198-219, 2011.

OSWICK, C.; FLEMING, P.; HANLON, G. From borrowing to blending: rethinking the processes of organizational theory building. **Academy of Management Review**, v. 36, n. 2, p. 318-337, 2011.

ROUSSEAU, D. M. Organizational behavior in the new organizational era. **Annual Review of Psychology**, v. 48, n. 1, p. 515-546, 1997.

RUSS-EFT, D. **Toward a meta-theory of learning and performance**. 2004. Disponível em: <<http://0-files.eric.ed.gov.opac.msnc.edu/fulltext/ED492309.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2014.

SENGE, P. As cinco disciplinas. **HSM Management**, v. 9, p. 82-88, 1998.

SIMON, H. A. Bounded rationality and organizational learning. **Organization Science**, v. 2, n. 1, p. 125-134, 1991.

SONG, J. H.; CHERMACK, T. J.; KIM, W. An analysis and synthesis of DLOQ-based learning organization research. **Advances in Developing Human Resources**, v. 15, n. 2, p. 222-239, 2013.

STABLEIN, R. 1.9 Data in Organization Studies. **The SAGE Handbook of Organization Studies**, p. 347, 2006.

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

TEMPLETON, G. F.; LEWIS, B. R.; SNYDER, C. A. Development of a measure for the organizational learning construct. **Journal of Management Information Systems**, v. 19, n. 2, p. 175-218, 2002.

VALASKI, J.; MALUCELLI, A.; REINEHR, S. Ontologies application in organizational learning: a literature review. **Expert Systems with Applications**, v. 39, n. 8, p. 7555-7561, 2012.

WATKINS, K. E.; O'NEIL, J. The Dimensions of the Learning Organization Questionnaire (the DLOQ): a nontechnical manual. **Advances in Developing Human Resources**, v. 15, n. 2, p. 133-147, 2013.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2004. v. 1.

ZACCARELLI, L. M.; GODOY, A. S. Perspectivas do uso de diários nas pesquisas em organizações. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 3, p. 550-563, 2010.

ZOLLO, M.; WINTER, S. G. Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. **Organization Science**, v. 13, n. 3, p. 339-351, 2002.

ZOTT, C. Dynamic capabilities and the emergence of intraindustry differential firm performance: insights for a simulation study. **Strategic Management Journal**, v. 24, n. 2, p. 97-125, 2003.





**Capítulo 4. ESTUDOS EMPÍRICOS DE APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL:  
UMA REVISÃO EPISTEMOLÓGICA CRÍTICA E DIREÇÕES PARA FUTURAS  
PESQUISAS**

---

---

## CAPÍTULO 4

### ESTUDOS EMPÍRICOS DE APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL: UMA REVISÃO EPISTEMOLÓGICA CRÍTICA E DIREÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS<sup>7</sup>

#### Objetivos do capítulo

- *Identificar os diversos métodos aplicados em pesquisas sobre aprendizagem organizacional.*
- *Discutir as crenças epistemológicas e paradigmas de análise dos estudos empíricos nesse campo.*
- *Identificar a aplicação de modelos de análise propostos.*
- *Recomendar direcionamentos para pesquisas futuras.*

#### Resumo

*Este ensaio tem por objetivo geral proceder a uma análise de estudos empíricos sobre o fenômeno da aprendizagem organizacional, procurando evidenciar crenças epistemológicas e paradigmas de análise. A amostra selecionada de trabalhos se baseou em pesquisa a base de artigos científicos (Web of Science), bem como artigos selecionados nacionais e internacionais, que aplicaram modelo de análise de aprendizagem organizacional. A classificação utilizada, dividindo os trabalhos em três grupos (funcionalista/positivista, interpretativista e crítico) não se mostrou adequada para a categorização dos estudos e a análise das crenças epistemológicas, tendo em vista a ausência de declaração dos pesquisadores, bem como o uso de lentes de diversos paradigmas. O processo de classificação dos estudos segundo as crenças epistemológicas se revelou complexo e com resultados limitados, ainda que tenha constatado uma predominância de estudos de caso positivistas. Por fim, conclui-se que a maioria dos autores dispensa rótulos e esclarecimentos quanto à base epistemológica do conceito de aprendizagem organizacional utilizado. Isso implica que planejar estudos empíricos sobre fenômeno complexo e multidimensional como aprendizagem organizacional a partir de paradigma preconcebido importa em estreitar a análise e reduzir as possibilidades de pesquisa.*

---

<sup>7</sup> Esta revisão sistemática da literatura foi selecionada para apresentação e publicação no IX Encontro de Estudos Organizacionais (EnEO), da Anpad.

**Palavras-chave:** *Aprendizagem Organizacional; Epistemologia; Estudos Empíricos.*

#### **4.1. Introdução**

Este trabalho pretende debater crenças epistemológicas (ao lado das visões ontológicas) presentes em pesquisas empíricas do fenômeno da aprendizagem organizacional, buscando responder a questionamentos feitos por examinadores do projeto de pesquisa e de revisores de artigos submetidos à publicação. Para superar desafios apontados, tornou-se necessário maior aprofundamento na filosofia do conhecimento, visando esclarecer as escolhas ontológica e epistemológica adotadas. Nesse sentido, buscaram-se respostas para questões relevantes, como: sob que ótica ontológica e epistemológica se está investigando a aprendizagem e propondo modelos explicativos? Em outros termos, em que pressupostos epistemológicos e ontológicos o desenvolvimento de modelos se fundamentam? Em que “medida” as formulações teóricas e metodológicas devem estar alinhadas com estes pressupostos?

Essas questões de fundo filosófico foram consideradas fundamentais para dar encaminhamento a soluções de caráter conceitual e metodológico. O argumento central é de que o planejamento de pesquisa exige esclarecimentos acerca das escolhas ontológicas e epistemológicas necessárias ao seu desenvolvimento. Esse posicionamento é relevante para o pesquisador compreender a natureza do problema a ser estudado e a realidade que se pretende explicitar e explicar, bem como representar por meio de modelo explicativo. Afinal, quais são os pressupostos ontológicos e epistemológicos assumidos acerca da realidade e do processo de produção de conhecimento em torno da aprendizagem organizacional? Para resposta a estas questões, essa pesquisa de artigos empíricos do campo se desenvolveu com as seguintes dúvidas e preocupações em mente, durante a leitura dos trabalhos: ‘Qual(is) paradigma(s) de análise foi(ram) utilizado(s) pelo(s) pesquisador(es) nesse estudo empírico?’; ‘O(s) autor(es) declara(m) explicitamente a base epistemológica do conceito de aprendizagem organizacional utilizado?’; ‘Como crenças epistemológicas podem ter influenciado o estudo?’.

Para a seleção dos trabalhos empíricos utilizou-se a base de artigos científicos *Web of Science*, bem como artigos selecionados nacionais e internacionais, que aplicaram modelo de análise de aprendizagem organizacional. O conjunto de modelos de análise pesquisados para aplicação empírica consta do Apêndice 4.C deste artigo. As palavras-chave pesquisadas foram *learning organization*, *organizational learning*, e *interorganizational learning*, para publicações entre 2010 e 2014. Somente os artigos disponíveis para download foram considerados. Em cada um dos estudos buscou-se verificar: (a) a metodologia empregada; (b) as crenças epistemológicas; (c) o modelo empregado; e, (d) os conceitos utilizados. O trabalho

se estrutura nos seguintes tópicos: primeiro, uma revisão da literatura com foco na variação de visões e crenças epistemológicas nas teorias organizacionais, em geral, e nas teorias de aprendizagem, em particular; em seguida, o segundo tópico relata brevemente cada caso de trabalhos empíricos selecionados, com uma lente especial para as crenças epistemológicas embutidas nos estudos; por fim, o terceiro tópico consolida as informações e contrasta metodologias e epistemologias no sentido de subsidiar a análise dos resultados. A conclusão do estudo pode contribuir para outras pesquisas do campo, como, por exemplo, na fundamentação para as definições metodológicas para projetos de pesquisa sobre aprendizagem interorganizacional (AIO) no setor público, com foco nos relacionamentos interorganizacionais (RIO), conforme proposto por Hall (1996).

#### **4.2. Marco teórico**

A literatura de Aprendizagem Organizacional (AO) é ampla, embora seja mais embasada em trabalhos teóricos que empíricos. Há interesse crescente na investigação do fenômeno da aprendizagem organizacional que tem levado ao desenvolvimento de diversas abordagens e posições teóricas: das obras clássicas da teoria da firma de Cyert e March (1963) ao desenvolvimento do conceito de capacidades dinâmicas (HODGKINSON e HEALEY, 2011; TEECE, 2007).

Do ponto de vista dos teóricos críticos, aprendizagem organizacional é definida como a criação e a integração de conhecimento, que suporta a ação que serve ao propósito de questionamento de ideologias, das estratégias, das políticas e práticas organizacionais, levando à emancipação de seus membros (KARATAZ-OZKAN e MURPHY, 2010). Nas pesquisas com essa abordagem, a ênfase é dada aos membros da organização como agentes da mudança. Em outras palavras, perspectivas críticas de aprendizagem no trabalho enfatizam a transformação social que pode ser atingida por meio da emancipação das estruturas e das convicções opressoras pelos membros da organização. Em abordagem alternativa, Karataz-Ozkan e Murphy (2010) buscam reforçar a necessidade de entender e examinar as organizações, em geral, e a aprendizagem organizacional, em particular, a partir de perspectivas diversas, para enfrentar a natureza complexa, multifacetada e mutante da aprendizagem em organizações contemporâneas. A revisão de literatura desses autores partiu dos paradigmas definidos por Burrell e Morgan (1979), em diálogo com as classificações de Hardy e Clegg (1997) e Alvesson e Deetz (1996), recomendando abordagens alternativas pelas lentes da Teoria Crítica, do Pós-modernismo e do Construcionismo Social para o fenômeno da aprendizagem. Sem estabelecer

hierarquia entre paradigmas os autores ressaltam que as escolhas e o engajamento em pesquisa são essencialmente marcados pela natureza do objeto, mas também pela história do pesquisador, quanto a valores pessoais, gênero, classe social e grupo étnico. Dessa análise da literatura, os autores constataam que: (a) o campo da aprendizagem organizacional não está em sua infância; (b) vem sendo estudado por diversas disciplinas e escolas do pensamento (p.ex.: Sociologia, Psicologia, Antropologia, Teoria Organizacional, Gestão, Teoria da Informação e Sistemas Dinâmicos, e Economia Industrial); (c) o campo é dominado pela ênfase em resultados da aprendizagem (funcionalista), apesar das demais abordagens paradigmáticas encontradas; e, (d) que há um reconhecimento crescente da necessidade de visões mais dinâmicas, críticas, processuais e sociais para os estudos de aprendizagem organizacional. Assim, reforçam a importância das perspectivas críticas de aprendizagem organizacional, que enfatizam a transformação social, alcançada pela emancipação dos membros da organização de estruturas opressivas. Nesse sentido, as perspectivas críticas destacam a questão do ‘poder’ como fator central da aprendizagem (DOVER e LAWRENCE, 2012) e defendem jogar luzes nas estruturas de dominação que governam as relações sociais e as práticas culturais nas organizações.

Pesquisa sobre crenças epistemológicas na literatura de aprendizagem e desenvolvimento organizacional é esparsa e, em maioria, refere-se à cultura e crenças a partir de referências da Sociologia e da Pedagogia (HARDY e TOLHURST, 2013). Com o objetivo de explorar os discursos formadores do campo de conhecimento da Aprendizagem Organizacional no Brasil, Antonello e Godoy (2009) ressaltam que os autores nem sempre especificam o paradigma aplicado em seu trabalho e, de um total de 77 artigos nacionais empíricos avaliados, apenas nove declararam sua opção por um determinado paradigma de pesquisa (aqueles de natureza interpretacionista). Nessa classificação feita por essas autoras resultou em: uma maioria de estudos positivistas (44); 13 estudos com elementos de dois paradigmas; 15 estudos interpretacionistas; e, apenas 2 estudos classificáveis no pós-modernismo crítico (ANTONELLO e GODOY, 2009). As autoras creditam esses resultados ao fato de no Brasil ser relativamente recente o reconhecimento e a aceitação de outros paradigmas na pesquisa em administração, para além do positivismo e pós-positivismo.

Nas últimas décadas, pesquisadores diversos buscaram definir e refinar o construto de aprendizagem organizacional (ARGYRIS e SCHON, 1978; DAFT e WEICK, 1984; FIOLE e LYLES, 1985; LEVITT e MARCH, 1988; SENGE, 1990; HUBER, 1991), de maneira a distinguir o conceito de aprendizagem da sua origem na Pedagogia (ANTONELLO e GODOY, 2011). Do uso como analogia ao processo de antropomorfização levou a diversidade conceitual,

mistificação conceitual (FRIEDMAN, LIPSHITZ e POPPER, 2005; SHIPTON, 2006) e contraposição entre Aprendizagem Organizacional e Organização que Aprende (AO vs. AO) (TSANG, 1997). Coelho Junior e Borges-Andrade (2008) analisaram os usos do conceito de aprendizagem em estudos organizacionais, tendo em vista que muitos estudos empíricos têm investigado elementos e/ou variáveis relacionadas à aprendizagem no trabalho. Concluem que não há consenso quanto a tipos de procedimentos de coleta e análise de dados, além de existir diversidade de vertentes teóricas e metodológicas relacionadas ao conceito de aprendizagem (COELHO JUNIOR; BORGES-ANDRADE, 2008). Nos estudos empíricos, nas definições conceituais, os autores raramente declaram o paradigma escolhido para justificar as dimensões definidas para o construto. Assim, as crenças epistemológicas dos trabalhos científicos tem que ser extraídas da análise do discurso e/ou do histórico de contribuições dos autores.

Hager (2011) descreve o desenvolvimento teórico desse campo do conhecimento com o objetivo de discutir uma série de teorias psicológicas, sociocultural e pós-modernas relacionadas a aprendizagem no trabalho. O autor levanta questões emergentes e as principais tendências desse campo, proporcionando uma visão ampla de influências e perspectivas de análise. O primeiro conjunto das principais teorias foi influenciado pela Psicologia, como o *behaviourism*. O segundo grande grupo de teorias de aprendizagem no trabalho, as teorias socioculturais, foi fortemente influenciado pelos trabalhos da Sociologia e da Antropologia Social. Contrapondo grande parte das premissas e pressupostos daquele primeiro grupo de teorias, esse segundo conjunto utilizou perspectivas alternativas que receberam atenção crescente desse campo, ressaltando os aspectos sociais da aprendizagem, e rejeitando a ideia de utilizar o nível individual como foco de análise. O terceiro grupo de teorias de aprendizagem no trabalho, as teorias pós-modernas, é considerado mais recente, e levanta, entre várias questões, a perspectiva de aprendizagem como processo contínuo.

Portanto, são três conjuntos de crenças epistemológicas distintas. Para as teorias da Psicologia que influenciaram os estudos de aprendizagem no trabalho, as principais crenças apontadas por Hager (2011) foram: (a) suposição científica de que a aprendizagem deve ser entendida e explicada pelo que pode ser observável; (b) requisito de que o trabalho seja especificável como uma série de comportamentos passíveis de codificação minuciosa para treinar os trabalhadores corretamente; (c) visão de que todos os atributos para o desempenho no trabalho podem ser adquiridos em treinamentos antes de chegar ao local de trabalho (aprendizagem organizacional a partir de crença epistemológica e ontológica funcionalista). Por outro lado, uma visão epistemológica mais subjetiva e interpretativista aponta que a maioria

dos trabalhos não são totalmente codificáveis ou previsíveis como requerido pela teoria behaviorista; cada vez mais, a capacidade prática requer habilidades desenvolvidas exclusivamente no trabalho; e, trata-se de uma falsa crença enxergar aprendizagem como uma coisa ou entidade. Em suma, o conjunto das teorias sociocultural reconhece a força do behaviorismo, mas descreve severas limitações dessa abordagem como resposta ao fenômeno da aprendizagem organizacional, levando ao surgimento de teorias cognitivas de aprendizagem e invocando conceitos não observáveis da mente como “pensar”, “refletir” e “entender”. As teorias sociocultural rejeitam: (a) o nível individual como foco de análise e consideram as dimensões sociais e individuais na aprendizagem (teoria do capital social, p.ex.); (b) a visão de aprendizagem como produto, considerando-a como processo desenvolvido por meio da participação ativa dos indivíduos em treinamentos; e, (c) a suposta independência da aprendizagem do contexto, insistindo que a aprendizagem no trabalho e os resultados alcançados são fortemente influenciados pelo contexto social, cultural e organizacional, além de outros fatores contextuais. Uma visão ontológica claramente distinta do ser trabalhador, enquanto agente de mudança no ambiente de trabalho, mas paciente vitimado pelo contexto sociocultural do trabalho. Por seu turno, as teorias pós-modernas estão emergindo e trazendo questões centrais e tendências que enfatizam o ambiente social do trabalho e se preocupam especificamente com o processo de aprendizagem caracterizado pelas mudanças temporais e das realidades sociais no trabalho (como a visão do realismo crítico, por exemplo) (HAGER, 2011).

Dois conceitos emergentes na literatura de aprendizagem organizacional que contribuem para conectar estruturas e processos nos níveis macro e micro são (1) identidade e (2) atenção organizacionais (BRUSONI e ROSENKRANZ, 2014). Numa visão mais subjetiva, esses pesquisadores destacam antecedentes cognitivos, comportamentais e psicológicos para aprendizagem organizacional no nível micro (indivíduo), e ressentem da falta de um quadro coerente que defina como fatores psicológicos e cognitivos afetam o comportamento na aprendizagem individual e como aprendizagem no nível individual relaciona-se e interage com o nível superior (organizacional). Para Brusoni e Rosenkranz (2014), pesquisas sobre identidade e atenção podem contribuir para estabelecer bases adequadas para a literatura de aprendizagem organizacional; e, ainda, servem à análise da tensão - aparentemente insolúvel - entre a inovação e a eficiência (*exploration-exploitation*) (KANG; SNELL; SWART, 2012). Nessa visão epistemológica da teoria da identidade, os processos cognitivos estão intimamente ligados à identidade do indivíduo, que pode ocupar vários papéis (identidades) que delimitam

cognição, emoção e comportamento ao contexto inserido. Assim, o pressuposto é de que a identidade afeta o potencial de aprendizagem do indivíduo. Por outro lado, os autores apontam que pesquisas começaram a utilizar a neurociência como fonte para a observação de processos cognitivos na forma como acontecem, focando a neuro-modulação da atenção e as regiões do cérebro envolvidas no processo, partindo de uma crença de que a biologia contribuirá na compreensão do fenômeno social. Nessa visão ontológica, a atenção pode ser vista como o mecanismo central por trás da habilidade individual que pode contribuir para a solução do dilema *exploration-exploitation* no nível gerencial (KUNZ, 2011). A questão para agenda futura é que pouco se sabe ainda como a identidade organizacional surge ou se modifica. A identidade individual refere-se a valores, crenças e padrões de comportamento apropriados, determinados pelo contexto social; enquanto identidade organizacional vem sendo definida como uma importante referência para os indivíduos, pois proporciona um território normativo dentro do qual o indivíduo aprende o que constitui um comportamento adequado dentro da organização (BRUSONI e ROSENKRANZ, 2014). Dessa ‘leitura das entrelinhas’ da literatura, os autores contrastaram a aprendizagem como um processo tenso entre o contexto organizacional (regras e procedimentos rígidos que tornam a organização possível) e a inclinação individual, cuja criatividade é dificultada e limitada pelo contexto. Essa discussão colabora para o debate acerca da tensão entre inovação (*exploration*) e eficiência (*exploitation*) e como a multiplicidade de identidades (papéis) é coordenada para resolver esse dilema que envolve os fenômenos da liderança e da rotinização.

Essa crença ontológica na identidade e atenção do trabalhador no ambiente de trabalho gera implicações de ordem teórica, empírica e gerencial. Em termos teóricos, a teoria da identidade e a teoria da atenção asseguram agenda de pesquisa promissora para a compreensão da aprendizagem organizacional e para entender como o indivíduo pode servir simultaneamente como fonte de aprendizagem *exploitative* e *exploratory*, numa visão multinível da aprendizagem (*top-down* e *bottom-up*). Entretanto, definir aprendizagem como construto multinível, gera implicações empíricas relativas à capacidade da pesquisa de capturar medidas de identidade de indivíduos inclinados a papéis segmentados ou a papéis de integração (processos de identificação e controle da atenção). Em termos gerenciais, as considerações de identidade e atenção implicam que ferramentas de treinamento podem ser desenvolvidas para incentivar as habilidades que sustentam a capacidade de mudar a atenção individual, atenuando os efeitos negativos da excessiva identificação com o papel organizacional. Essa visão



subjetiva, mas pragmática, no uso dos conceitos de atenção e identidade, leva em conta que nem sempre o que é bom para o indivíduo o é para a organização.

O pensamento crítico, influenciado pela Pedagogia, possui crença ontológica na capacidade de superação do indivíduo por meio da conscientização, levando à mudança radical. Uma das teorias críticas centrais que influenciou esse campo de conhecimento no mundo todo vem do autor brasileiro Paulo Freire (BERKOVICH, 2014) e o conceito desenvolvido de consciência crítica. Para Freire (1970), o desenvolvimento da conscientização está relacionado ao processo de educação dialógica capaz de tornar o sujeito consciente da realidade social por meio do conhecimento e da reflexão ativa. A educação dialógica, nessa crença na sociologia da mudança radical, é considerada com poder emancipatório e capacidade de alterar a ordem social. A conscientização requer a exposição dos fatores de opressão de grupos específicos, a reflexão dessas situações familiares e a transposição da ingenuidade para consciência crítica. As identidades gerenciais são frequentemente construídas em discursos hegemônicos calcados em condições históricas e institucionais e funcionam como fator de opressão nas organizações. Processos críticos dialógicos contribuem para a reflexão organizacional quanto à linguagem e ao comportamento hegemônico visando desenvolver compreensão emancipatória dos papéis profissionais, em contraposição à visão tradicional técnico-burocrática (BERKOVICH, 2014).

Dessa breve revisão teórica dos paradigmas de pesquisa em aprendizagem e da diversidade de visões e crenças epistemológicas nas teorias organizacionais, em geral, e nas teorias de aprendizagem, em particular, foram arbitrados três conjuntos de classificação para ordenar os estudos empíricos: (a) o paradigma funcionalista, positivista e pós-positivista, que vem sendo o maior grupo do campo; (b) o paradigma interpretativista, baseado nos estudos de observação e interpretação da realidade, apoiados no construcionismo social; e (c) o paradigma crítico, englobando todo conteúdo baseado na teoria crítica, no pensamento pós-moderno, humanista e estruturalista.

### **4.3. Estudos empíricos**

O tema da aprendizagem organizacional se apresenta multifacetado nas pesquisas empíricas, como se verá nesta seção. Diferentes abordagens metodológicas foram encontradas em estudos empíricos que, eventualmente, citaram algum dos modelos de análise clássicos e/ou propuseram outros modelos adaptados, para serem aplicados a contextos específicos. Vale ressaltar análise de pesquisas nacionais sobre transferência de aprendizagem nas organizações,

realizado por Pantoja e Borges-Andrade (2004), que serviu de referência a esse estudo, mas sem a pretensão de replicar a mesma metodologia e tabulação para pesquisas internacionais. O próprio conceito de “transferência” utilizado por Pantoja e Borges-Andrade (2004) sinaliza para uma visão epistemológica de conteúdo de aprendizagem como coisa ou algo que se possa disseminar, numa crença eminentemente positivista e cognitivista.

Estudo de aprendizagem interorganizacional desenvolvido por Huang (2010) explorou as relações cooperativas entre 64 *joint ventures* internacionais envolvendo empresas Taiwanesas. O modelo teórico utilizado foi dividido em três processos interorganizacionais no âmbito de *joint ventures*: (1) valorização do conhecimento; (2) interações interorganizacionais; e, (3) integração do conhecimento. Para testar o modelo teórico proposto, o estudo utilizou as *joint ventures* atraídas para investir em Taiwan por causa do baixo custo e alta qualidade dos recursos humanos, além de incentivos do Governo de Taiwan recompensando empresas nacionais pela cooperação com empresas estrangeiras. Por tudo isso, muitas *joint ventures* ocorreram entre as empresas de Taiwan e estrangeiras, oferecendo oportunidades de acesso ao conhecimento, às técnicas e habilidades de gestão estrangeiras, melhorando assim as capacidades e competitividade das empresas de Taiwan. Foi utilizada uma escala de medida de sete pontos (de 1 = muito pouco, a 7 = muito) para verificar a aquisição de conhecimento das empresas-mãe relativos a gestão, marketing, operação e desenvolvimento de produtos pela *joint venture* internacional. Assim, os construtos de pesquisa utilizados foram: (1) intenção de aprendizagem pela cooperação internacional; (2) integração de conhecimento por meio da cooperação; (3) valorização do conhecimento pela parceria; (4) interação interorganizacional entre a parceria e a empresa exterior; (5) reconhecimento da aprendizagem pela parceria; e (6) melhoria das capacidades da empresa local. Embora limitado pela visão dos gerentes superiores que responderam à pesquisa, além de outras limitações da pesquisa, o estudo consegue demonstrar a validade do modelo teórico proposto. Os resultados empíricos mostraram que o sucesso da aprendizagem da empresa local depende das interações com a *joint venture* internacional, e da capacidade de internalização de conhecimento pela empresa. Os resultados empíricos também levaram o autor a reconhecer que a aprendizagem interorganizacional no ambiente de uma parceria internacional se dá de modo bem mais complicado que por meio dos processos e construtos propostos. A pesquisa deixa uma agenda promissora para investigações futuras de processos de aprendizagem em parcerias internacionais privadas. Por fim, este estudo conclui que a interação inter-organizacional em parcerias e a integração de conhecimento intra-organizacional contribuem para a aprendizagem organizacional.

Na área pública, pesquisa sobre aprendizagem organizacional e comunidades de prática virtuais, realizada por Sabah e Cook-Craig (2010), apresenta um estudo de caso no Governo de Israel, engajado em ampliar a capacidade das organizações de serviços sociais e de trabalho e emprego de todo o país para utilizar e desenvolver conhecimento a fim de alcançar melhores resultados para a população. O primeiro passo para responder a estes desafios, designada fase intra-organizacional, foi projetar, implementar e testar um modelo de aprendizagem organizacional para ensinar os trabalhadores como usar a aprendizagem para mudar a prática. A segunda etapa, a fase interorganizacional, foi a introdução de comunidades de prática virtuais como uma ferramenta para apoiar os trabalhadores na aquisição e difusão de novos conhecimentos. Utilizando a metodologia do estudo de caso, o estudo reconhece a necessidade de continuar esforços para testar o modelo de Aprendizagem Organizacional em outros ambientes, bem como a pesquisa sobre comunidades de prática virtuais. Os dados e avaliações preliminares sugerem que a adoção do modelo de AO e o uso de comunidades virtuais de prática se mostram promissor meio de incentivar a aprendizagem, bem como o desenvolvimento de inovações práticas. O próprio conceito de comunidades de prática aponta para uma crença da aprendizagem e do conhecimento como algo compartilhado, social, referenciado. O trabalho poderia ser classificado como socioprático.

Kuo (2011) utiliza um questionário de cinco dimensões para analisar a influência da gestão de recursos humanos (dimensão 1 - GRH) na aprendizagem organizacional (dimensão 2 - OL), na inovação organizacional (dimensão 3 - OI) e na capacidade de gestão do conhecimento (dimensão 4 - KMC) em busca de melhor desempenho organizacional (dimensão 5 - OP). Essas cinco dimensões se desdobram em 20 fatores pesquisados por meio de 83 itens do questionário aplicado. O estudo afirma ter chegado a constatações inéditas: os resultados indicaram que a GRH gera impacto indiretamente no desempenho organizacional por meio da aprendizagem organizacional, inovação organizacional e/ou capacidade de gestão do conhecimento, embora a Gestão de RH possua efeitos positivos marginais sobre os resultados organizacionais. Isso implica que todas as políticas ou atividades de Gestão de RH devem ser construídas para facilitar as atividades de OL, OI e/ou KMC, caso contrário, os efeitos positivos sobre o OP não são alcançáveis apenas a partir das políticas ou ações de GRH isoladas (KUO, 2011).

Por outro lado, Hung *et al.* (2011) buscaram relacionar a gestão da qualidade total (TQM), com a aprendizagem organizacional, inovação e performance organizacional por meio de estudo que aplica equações estruturais à pesquisa resultante de 223 respostas a questionário

administrado em empresas do setor de alta tecnologia de Taiwan. Os construtos operacionais utilizados foram: suporte da alta gerência, o envolvimento dos funcionários, a busca pela melhoria contínua, o foco no cliente, a cultura da aprendizagem, a estratégia de aprendizagem, a inovação de produto, a inovação de processos e a inovação organizacional geral. Em suma, as principais conclusões da pesquisa foram: (1) o modelo teórico proposto se mostrou adequado na aplicação da modelagem de equação estrutural, (2) TQM tem um impacto significativo e positivo na aprendizagem organizacional, (3) TQM tem um efeito significativo e positivo sobre o desempenho da inovação, enquanto aprendizagem organizacional atua como mediadora deste efeito, e (4) a aprendizagem organizacional tem um efeito significativo e positivo sobre o desempenho da inovação. Esses resultados corroboram os de outras pesquisas que sugerem que baixo nível de confiança, baixo grau de compartilhamento de conhecimento, e medo de inovar, são fatores que impedem a aprendizagem organizacional e a gestão do conhecimento (TANG, 1998). Como conclusão prescritiva, estabelecer ou reconstruir uma cultura de confiança, compartilhamento e inovação é extremamente importante para a sobrevivência das empresas de alta tecnologia (HUNG *et al.*, 2011).

Em pesquisa realizada a partir de dados secundários, Espedal, Kvitastein e Gronhaug (2012) mostraram que a cooperação entre CEO e demais níveis organizacionais também influencia os resultados organizacionais. A variável independente, o comportamento cooperativo do CEO, foi medida com as respostas a sete declarações de percepção das experiências dos CEOs em relação à troca e combinação de informações. A variável dependente, o indicador de desempenho organizacional, foi medida como retorno sobre o capital investido. O estudo empírico concluiu, entre outras proposições, que: (a) o comportamento cooperativo do CEO tem impacto positivo sobre desempenho organizacional, mediado pelo nível de confiança no CEO, e (b) o comportamento cooperativo do CEO tem impacto positivo sobre desempenho organizacional, mediado pela aprendizagem organizacional. Portanto, cooperação e confiança nesse trabalho são variáveis essenciais do modelo proposto, a primeira como antecedente do resultado organizacional e a segunda como mediadora dessa relação.

Hibbert *et al.* (2010) consideraram a natureza da colaboração interorganizacional e as implicações das barreiras ao processo de aprendizagem colaborativa, em *clusters* regionais. Em análise *cross-country* (Escócia, no Reino Unido; Berlin-Brandenburg, na Alemanha; e Arizona, nos Estados Unidos da América), a pesquisa desenvolveu caracterizações das barreiras ao processo de aprendizagem colaborativa em três níveis de análise: macro, micro e meso. Uma

conceituação integrada dessas barreiras revela uma tensão entre "autoridade" e "anomia", com implicações para a gestão de processos de aprendizagem, contribuindo com debate acadêmico sobre o nível de análise mais proveitoso para pesquisa de aprendizagem, como um processo individual e/ou coletivo. No nível de análise macro (colaboração interorganizacional), as barreiras identificadas relacionam-se com o processo de transferência de aprendizagem, cujos resultados se mostram difíceis de adaptar a contextos multi-situacionais, tais como *clusters* regionais. Outras barreiras relacionam-se ao processo de aprendizagem local, que pode ser obstruída pela amplitude e complexidade da participação, ou por iniciativas de política de cima para baixo que prejudicam a aprendizagem colaborativa. Wang e Ellinger (2011) pesquisaram as relações entre aprendizagem organizacional e desempenho na inovação em dois níveis de análise: desempenho individual em inovação e desempenho organizacional em inovação. Utilizando dois instrumentos de pesquisa distintos, os autores concluíram que aprendizagem organizacional tem um impacto muito mais direto sobre o desempenho do indivíduo do que no desempenho de nível organizacional. Esses resultados foram obtidos a partir da comparação entre as respostas dos questionários coletados de 268 membros de equipe de projeto de P&D, que relataram sua percepção sobre o ambiente externo e a aprendizagem organizacional, com as respostas de 83 gerentes de P&D que avaliaram os comportamentos inovadores de seus funcionários.

Phang, Kankanhalli, e Ang (2008) realizaram um estudo de caso em profundidade de uma iniciativa de Governo Eletrônico no Conselho da Biblioteca Nacional de Cingapura utilizando um quadro de análise que inter-relaciona os elementos mais pertinentes com mudanças de TI a partir de quatro perspectivas teóricas: política organizacional, cultura organizacional, teoria institucional e aprendizagem organizacional. Esse estudo de caso levou à construção de um banco de dados que incluía as transcrições de entrevistas e fontes secundárias de dados, bem como relatórios de análise temática. As fontes primárias de informação consistiram em dez entrevistas, enquanto as fontes secundárias foram relatórios, notícias e artigos, e outras publicações. Com esse estudo, buscaram oferecer contribuições, tanto teóricas quanto práticas, para compreender e facilitar a aprendizagem organizacional em projetos de *e-Government* na administração pública. O estudo revela as inter-relações que existem entre os diferentes elementos organizacionais em caso de implementação de projeto de TI, inclusive as resistências à mudança em fases diversas do projeto. O estudo também mostrou como as mudanças que ocorreram na fase anterior resultam em aprendizagem organizacional que pode criar condições favoráveis para a implementação de mudanças na fase subsequente.

Sánchez, Vijande, e Gutiérrez (2010) desenvolveram e testaram um modelo conceitual de aprendizagem organizacional sobre uma amostra de 181 empresas de fabricação espanholas, utilizando equações estruturais a partir de respostas a questionário estruturado, para: (1) analisar os efeitos de aprendizagem organizacional na capacidade de criação de valor para o cliente; (2) desenvolver uma melhor compreensão de como aprendizagem organizacional influencia o desempenho empresarial; e (3) examinar o papel moderador que a turbulência do mercado desempenha na criação de valor pela aprendizagem organizacional. O estudo mediu aprendizagem organizacional industrial considerando quatro componentes: aquisição de informação, distribuição de informação, interpretação da informação, e memória organizacional. Os resultados revelaram que aprendizagem organizacional do fabricante de manufatura é um antecedente direto e positivo da capacidade de criação de valor para o distribuidor.

Por seu turno, Sugarman (2010) oferece um estudo de caso multifacetado baseado no processo de reforma do Departamento de Polícia de Nova York, além de mais um quadro de análise conceitual para futuras pesquisas em aprendizagem organizacional. Nove exemplos do caso ilustram nove formas diferentes de AO, que são mapeadas em quatro definições alternativas, com implicações para a renovação desse conceito na literatura. A principal crítica desse trabalho é que aprendizagem organizacional é um conceito amplamente desconhecido entre o público educado atualmente, e vem sendo utilizado por dois pequenos grupos de especialistas, que o define de forma diferente e trabalham em isolamento mútuo. Em resumo, Sugarman (2010) propõe uma visão de AO, declaradamente contrária de Huber (1991), abarcando quatro definições diferentes, porém inter-relacionadas, para obter as vantagens de todas elas. Estas definições e todos os demais conceitos de AO e AIO detectados na aplicação dos estudos empíricos foram tabulados em dois quadros apêndices a este capítulo. Este estudo classifica-se claramente no grupo de trabalhos funcionalistas e, ademais, de caráter prescritivo para órgãos de segurança pública.

Estudo de caso também foi utilizado por Caldeira e Godoy (2011) numa investigação científica cujo objetivo foi observar e identificar os agentes que facilitam ou dificultam a aprendizagem organizacional em uma empresa petrolífera brasileira. Esse estudo fez opção metodológica pela pesquisa de campo, como pesquisa qualitativa exploratória, que contempla um estudo de caso único, no qual se efetuaram análise documental, observação não participante e entrevistas com membros integrantes do corpo gestor da empresa. Como exploratório, o

estudo identificou fatores que contribuem ou não com AO, como a qualidade da comunicação, a influência das lideranças, a propensão das pessoas à mudança, entre outros.

Um trabalho empírico qualitativo que utilizou o modelo 4I (CROSSAN, LANE e WHITE, 1999), e oferece uma análise do processo de aprendizagem organizacional em um contexto social e temporal, foi realizado por Berends e Lammers (2010). Esse estudo de caso longitudinal de implementação da gestão do conhecimento em um banco internacional permitiu a análise dos processos de aprendizagem organizacional, a partir de observação participante, pelos pesquisadores, que atuaram também no departamento de TI do banco. O foco de análise principal foi na relação da gestão do conhecimento com a aprendizagem organizacional. Por dois anos, 73 entrevistas foram realizadas em seis rodadas distintas para o estudo longitudinal. Em suma, encontraram uma trajetória complexa da dinâmica de aprendizagem, em vários níveis de aprendizagem, em que foram identificadas descontinuidades em microprocessos de aprendizagem organizacional interrompidos, ou que não progridem de um nível para outro. O tempo se revelou uma dimensão chave nos processos e políticas de aprendizagem organizacional. Este estudo documentou como estruturas social e temporal impactam a aprendizagem ao longo do tempo, com descontinuidades e fragmentações, tornando o processo de aprendizagem confuso. Os resultados do estudo reforçam a constatação de Lawrence *et al.* (2005) sobre o papel do poder e da política na conformação da aprendizagem organizacional, bem como com a visão de AO como processo social dinâmico complexo proposto por Antonacopoulou e Chiva, (2007).

Crossan e Berdrow (2003) também utilizaram o modelo 4I de aprendizagem organizacional para examinar o fenômeno da renovação estratégica no Correios Canadense. Essa organização propiciou um estudo de caso bastante exemplificativo, considerando as mudanças tecnológicas significativas envolvidas no processo, que alterou a forma de entrega de correspondências de um modelo totalmente físico para um modelo majoritariamente eletrônico. Esse tipo de mudança tecnológica se mostra muito comum na trajetória de muitas outras organizações. Além de propiciar uma descrição da aprendizagem organizacional voltada para a renovação estratégica, o estudo de caso levou a uma série de constatações relevantes para o tema, demonstrando que o processo de aprendizagem não se apresenta como totalmente positivo. Rotatividade, amnésia organizacional, tensão entre os processos de *exploration* e *exploitation*, processos pouco participativos, entre outros, foram constatações que se apresentaram ao se utilizar o modelo 4I. Nesse sentido, as autoras afirmam que o modelo se mostrou robusto para compreender os processos de aprendizagem organizacional e renovação

estratégica na organização, descortinando toda a complexidade do fenômeno e mostrando que a aprendizagem não é um processo sempre virtuoso. De modo crítico, alertam que se os pesquisadores continuarem a abordar o fenômeno apenas pelos aspectos positivos, falharão em compreender o processo em sua integralidade. Nesse sentido, esse estudo de caso que utiliza o modelo 4I de aprendizagem organizacional como quadro referencial teórico pode-se classificar como multiparadigmático, por analisar o fenômeno a partir de lentes diversas.

Outra análise recente sobre efeitos da política organizacional em aprendizagem foi realizada por Cheng (2012) em cinco firmas de mercado não dominantes, para as quais a aquisição externa de conhecimento se torna mais relevante. O estudo confirma que, além de aprendizagem intra-organizacional, uma empresa também adquire novos conhecimentos a partir de parcerias externas por meio de aprendizagem interorganizacional. Este estudo argumenta ainda que a política de aprendizagem organizacional é bastante complexa e explora parcerias externas para trazer mais conhecimento para a empresa (*exploration*). A metodologia adotada nessa pesquisa exploratória também foi uma abordagem de estudo de casos múltiplos (45 entrevistas com 23 atores), examinando como acontecimentos passados se conectam com suas consequências presentes para verificar os efeitos pretendidos. Ao contrário de um modelo estruturado, o estudo se concentra em modelo de processo de eventos qualitativos em vez de variáveis de dados para explorar a variável de política organizacional e bases de poder de grupos de interesse na Aprendizagem Organizacional. Todos os eventos detectados foram plotados em uma “linha do tempo” das parcerias demonstrando quatro estágios claros de exploração e exploração. A variável política foi estudada pelas alianças entre empresas de tecnologia do setor de computadores. A evidência da variável política nesses quatro estágios do processo de aprendizagem em parcerias interorganizacionais é a maior contribuição desse estudo.

Estudo de caso declaradamente fundamentado nos pressupostos da abordagem interpretativista foi realizado por Bertolin, Zwick e Brito (2013) para discutir a aprendizagem organizacional socioprática no serviço público. Utilizando as lentes da perspectiva sociológica, os autores analisaram uma unidade de atendimento integrado ao cidadão, observando estrutura de funcionamento, práticas de trabalho e possível alinhamento da prestação de serviços públicos aos pressupostos da aprendizagem organizacional socioprática. Os resultados mostraram que, embora incluída no bojo de uma iniciativa inovadora de gestão, a unidade de atendimento possui funcionamento ainda excessivamente ancorado no modelo burocrático, necessitando superar a burocratização e a centralização de sua gestão. Em conclusão, recomendam o estímulo à gestão participativa reflexiva, em oportunidades de interação entre os servidores no sentido



de ressignificar a imagem de um servidor e explorar a construção coletiva de novas formas de gestão (BERTOLIN, ZWICK e BRITO, 2013).

Outro estudo de caso que declara orientação pelos pressupostos do paradigma interpretativo, por considerar que a aprendizagem organizacional representa um fenômeno socialmente construído, foi realizado por Caldeira e Godoy (2011). Esse trabalho teve como objetivo identificar e analisar como o processo de aprendizagem em uma organização pode ser favorecido e quais as possíveis barreiras que o prejudicam, mapeando os principais fatores que facilitam ou dificultam a aprendizagem organizacional, segundo a visão dos executivos de uma empresa estatal de petróleo. Embora limitado a essa perspectiva dos gestores, esse estudo pode ser classificado também no paradigma funcionalista e positivista, na medida em que aborda objetivamente o fenômeno, mapeia fatores pró e contra a aprendizagem, vista “como fruto do compartilhamento do conhecimento entre indivíduos de diversas áreas” (CALDEIRA e GODOY, 2011; p. 527) e sugere que a gestão desse fenômeno alavanca o desempenho.

Odelius *et al.* (2011) analisaram processos de aprendizagem, compartilhamento e armazenagem de conhecimentos em grupos de pesquisa, e também declararam que o estudo “pauta-se por referenciais teóricos oriundos de abordagens cognitivistas e construtivistas”. Essa pesquisa de caráter exploratório de campo, que empregou técnicas de análise documental e entrevistas individuais, se enquadraria de maneira dupla na classificação proposta, porque utiliza pressupostos epistemológicos funcionalistas e interpretativistas. A utilização de lentes diversas nesse estudo possibilitou uma compreensão mais ampla do objeto de estudo.

Estudo de caso de Olivieri *et al.* (2013) mostrou o envolvimento de duas organizações públicas (Controladoria Geral da União e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) em processos de aprendizagem a partir da interação em torno da implementação e controle de uma política pública incipiente: o sistema único de assistência social. Nessa pesquisa de Olivieri *et al.* (2013) a visão do campo foi restringida apenas aos conceitos de ciclo simples, ciclo duplo e deuteroaprendizagem (ARGYRIS e SCHÖN, 1996) e não foi explicitado sequer o conceito de aprendizagem organizacional utilizado para o estudo. Nota-se uma abordagem muito mais explícita de análise de políticas públicas que de estudos organizacionais.

Pelos exemplos de estudos empíricos encontrados nessa pesquisa, podemos notar a diversidade de métodos utilizados para investigar o fenômeno da aprendizagem organizacional. Também se mostra recorrente a importância da cooperação, das parcerias, da confiança, das relações políticas de poder e influência na aprendizagem interorganizacional, abordadas principalmente por análises qualitativas, com estudos de casos e entrevistas. Cabe recordar,

ainda que brevemente, que as teorias de aprendizagem, de maneira mais ampla, também passaram por diversas classificações e ainda persistem diferentes crenças epistemológicas aplicadas aos estudos de aprendizagem. As teorias behavioristas (Pavlov, Watson e Skinner) foram sucedidas por teorias de transição entre o behaviorismo clássico e o cognitivismo (Cagné, Tolman). Em certa medida houve uma prevalência dos cognitivistas, como Bruner, Piaget e Ausubel. Entretanto, a riqueza do campo da Pedagogia se consolida com visões distintas. Teóricos humanistas, como Rogers e Kelly, e Socioculturais, como Freire, Vygotsky e Wertsch, contribuíram para uma visão mais ampla da aprendizagem, de modo multiparadigmático.

#### 4.4. Análise

Em grande medida, o estudo levado a cabo corrobora com achados de Antonello e Godoy (2011), que apontam raízes da polissemia da Aprendizagem Organizacional como consequência da própria abrangência do tema, que envolve diversos campos teóricos: psicológico, sociológico, cultural, histórico e metodológico, além da própria gestão. Foram encontrados diversos estudos empíricos que simplesmente definem um conceito operacional, que, em geral, representa apenas parte do conceito mais amplo definido pelos teóricos clássicos. Raramente se vê referência ao paradigma utilizado para o estudo do tema. Entretanto, nota-se uma maioria de estudos com a perspectiva positivista do fenômeno, que encara AO como algo essencialmente positivo e com impacto nos resultados. Ainda há poucos estudos sobre o fenômeno inverso, a desaprendizagem, o que representa uma lacuna importante a ser investigada, especialmente na área pública (WONG *et al.*, 2012).

O levantamento também corrobora achados de Lawrence *et al.* (2005) relativos à ausência de estudos que contemplem a dimensão política nesse fenômeno organizacional. Em perspectiva mais ampla, Aprendizagem Organizacional é parte de contexto de estruturas sociais, mas poucas são as abordagens em estudos empíricos com fundamentos sociológicos mais críticos. A perspectiva da ciência política sobre o tema merece maior atenção. O modelo 4I acrescentando o elemento do poder pode vir a contribuir para a compreensão dessa perspectiva. A visão histórica, por seu turno, pode contribuir muito com os estudos de Aprendizagem Organizacional. A dependência da trajetória mostra que a forma como uma organização empregou a aprendizagem no passado pode ser utilizada no futuro e a história e identidade de uma organização é construída, em boa medida, sobre a aprendizagem coletiva de indivíduos e grupos no transcorrer do tempo, construindo linguagem, cultura e conhecimento compartilhado (HIBBERT e HUXHAM, 2011).

O estudo se alinha com Antonello e Godoy (2011), considerando que há fenômenos conexos à Aprendizagem Organizacional que dependerão de uma abordagem interpretativista para sua compreensão. São os casos da: aprendizagem informal (COELHO JUNIOR; BORGES-ANDRADE, 2008; COELHO JUNIOR; MOURÃO, 2011); da improvisação nos processos de aprendizagem nas organizações (as autoras argumentam que a aprendizagem pode ser resultante de processo de improvisação); da desaprendizagem organizacional; das comunidades de prática; da gestão do conhecimento; interação, prática e experiência.

Hager (2011) demonstrou influências diversas nas teorias de aprendizagem no trabalho. Entre elas, as teorias socioculturais, fortemente influenciadas pela Sociologia e Antropologia, que rejeitam os principais pressupostos de influência da Psicologia nesse campo e questionam a natureza da aprendizagem profissional contínua (HAGER, 2011). Buscar influências teóricas distintas exige do pesquisador lidar com contradições, divergências e dialéticas próprias do ponto de vista de cada campo do conhecimento. Apesar dessas dificuldades, torna-se necessária uma abordagem multidisciplinar em busca de uma compreensão mais completa que a complexidade do fenômeno requer, despidendo-se de crenças epistemológicas e assumindo a utilização de lentes diversas para cada etapa, ou método, da pesquisa planejada. Dos trabalhos analisados, poucos fazem esse esforço.

#### **4.5. Conclusão**

Por todo o exposto nessa revisão de trabalhos empíricos sobre aprendizagem organizacional, se conclui que as divergências epistemológicas devem levar em conta o clássico confronto dialético entre os objetivos organizacionais versus as necessidades individuais e que o termo aprendizagem comporta a interpretação de duas realidades distintas – a aprendizagem-libertação e a aprendizagem-socialização (CARAVANTES e PEREIRA, 1981) – que merecem lentes diversas para compreensão completa do fenômeno. Com essa proposta multiparadigmática que se recomenda estudar a aprendizagem organizacional por meio dos mecanismos de relacionamentos interorganizacionais (RIO). Os processos de interação e de aprendizagem são contaminados por interesses de caráter pessoal e políticos que nem sempre se alinham aos objetivos organizacionais. Confiança, cooperação e competição (TANG, 1998; HUNG *et al.*, 2011; ESPEDAL *et al.*, 2012; CHENG, 2012), como processos organizacionais que ocorrem de forma simultânea, são fenômenos complexos que exigem que os pesquisadores se desapeguem de crenças epistemológicas para melhor compreensão da realidade. Nesse sentido, recomenda-se que estudos relativos a aprendizagem organizacional adotem

metodologia de pesquisa que esteja despida de preconceitos e alcance o fenômeno em dimensões diversas, investigando aprendizagem organizacional como processo, como mercantilização de conhecimento, como disputa por espaços de poder organizacional, e como ferramenta de controle nas organizações.

Cumprindo os objetivos da pesquisa, foi possível verificar modelos, métodos, crenças epistemológicas e paradigmas de análise em estudos empíricos de aprendizagem organizacional, resgatando inclusive os conceitos aplicados de aprendizagem organizacional (Apêndice 4.A) e de aprendizagem interorganizacional (Apêndice 4.B). Nesse sentido, este estudo contribuiu sobremaneira para a proposição e realização de pesquisa de campo de aprendizagem interorganizacional, conforme se apresenta nos dois próximos capítulos.

## Apêndice 4.A

Quadro 1 - Definições de Aprendizagem Organizacional utilizadas nos estudos empíricos

Estudo	Definição utilizada
Berends e Lammers (2010)	<i>aprendizagem organizacional definida como processo multinível de alteração na cognição e ação, incorporado nas, e afetado pelas instituições da organização (CROSSAN et al. 1999; VERA e CROSSAN 2004).</i>
Brettel e Rottenberger (2013)	<p><i>conceituação da aprendizagem nos níveis individual, de equipe, e organizacional fundamentadas nos processos 4I:</i></p> <p><i>a) aprendizagem no nível individual dos gerentes compreende os processos de intuição e interpretação, onde intuição é o processo de desenvolvimento de novos insights dos gerentes (CROSSAN, LANE e WHITE, 1999) e interpretação é o processo que permite que esses insights sejam explicados e compreendidos (BONTIS, CROSSAN e HULLAND, 2002), a fim de desenvolver os mapas cognitivos (HUFF, 1990).</i></p> <p><i>b) aprendizagem no nível da equipe do gerente consiste basicamente do processo de integração, que é o processo de compartilhamento da interpretação dos gestores sobre novas ideias com o objetivo da compreensão comum.</i></p> <p><i>c) aprendizagem no nível da organização é o processo de institucionalização, que transforma entendimento compartilhado em novos produtos, processos, sistemas, estruturas e estratégias incorporando aprendizagem das equipes e dos gerentes para os aspectos não humanos da organização ou a memória organizacional (HUBER, 1991).</i></p>
Bui e Baruch (2011)	<i>assumem aprendizagem organizacional como sendo a somatória da aprendizagem individual e coletiva numa organização. Por outro lado, adotam a definição de Senge (1990) para Learning Organizations: 'organizações onde as pessoas expandem continuamente sua capacidade de gerar os resultados que realmente desejam, onde são incentivados novos padrões de pensar, onde há liberdade na aspiração coletiva, e onde as pessoas estão continuamente aprendendo a aprender em conjunto'.</i>
Cheng (2012)	<i>aprendizagem organizacional é o processo pelo qual empresas melhoram o desempenho aumentando seus conhecimentos. O estudo afirma que a questão política fornece melhor compreensão do processo de aprendizagem organizacional.</i>
Huang (2010)	<p><i>conceitua a aprendizagem organizacional em alianças (joint-ventures) dividida em três processos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1) valoração de conhecimentos;</i></li> <li><i>2) interação inter-organizacional; e</i></li> <li><i>3) integração de conhecimento.</i></li> </ol>
Hung et al. (2011)	<i>aprendizagem organizacional como um processo contínuo e dinâmico, que visa criar confiança mútua e uma cultura de compartilhamento de conhecimentos entre os membros da organização; portanto, adotaram a cultura de aprendizagem e estratégias de aprendizagem como dimensões para medir aprendizagem organizacional.</i>
Kang, Snell, e Swart (2012)	<i>aprendizagem organizacional está baseada nos estoques de conhecimento existentes e de capital intelectual. Em outras palavras, o capital intelectual, que inclui o conhecimento dos indivíduos (capital humano), o conhecimento disponível a partir de relações sociais (capital social), e conhecimento adquirido com as rotinas de uma organização, processos e sistemas (capital organizacional) - fornece os "inputs" em aprendizagem organizacional para exploração (para refinar ou aprofundar conhecimentos) e exploração (para a criação de novos conhecimentos).</i>

Estudo	Definição utilizada
Kuo (2011)	<p><i>aprendizagem organizacional como o desenvolvimento de conhecimentos relativos à interação entre as ações, consequências e ambiente de trabalho (DUNCAN e WEISS, 1979). Assim, autor utilizou quatro fatores para mensurar aprendizagem organizacional:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <i>padrões de compartilhamento de informações</i></li> <li>2) <i>clima de aprendizagem</i></li> <li>3) <i>atividades de aprendizagem</i></li> <li>4) <i>realização pessoal</i></li> </ol>
Phang, Kankanhalli e Ang (2008)	<p><i>pela perspectiva da teoria estruturalista, a aprendizagem organizacional é entendida como um processo estruturado, em que os membros da organização constroem coletivamente as modalidades de rotinas e esquemas para aperfeiçoar (aprendizagem de primeira ordem) ou inovar (aprendizagem de segunda ordem) em regras e recursos que conduzem as decisões da organização.</i></p>
Putz <i>et al.</i> (2012)	<p><i>aprendizagem organizacional e individual a partir do reconhecimento de ocorrências de erros, identificando causas e consequências desses erros, e enfrentando o problema causado, por meio de análise sistemática e remoção das causas de erro e seus resultados indesejados, a partir de trocas de experiências e aprendizagem interpessoal.</i></p>
Sabah e Cook-Craig (2010)	<p><i>aprendizagem organizacional como um processo que envolve a assimilação de novos conhecimentos e utilização do que foi aprendido de modo pertinente. (CROSSAN, LANE, e WHITE, 1999)</i></p>
Sánchez, Vijande e Gutiérrez (2010)	<p><i>OL como um processo que envolve aquisição, distribuição e interpretação de informação, em conjunto com o desenvolvimento da memória organizacional.</i></p>
Sugarman (2010)	<p><i>quatro definições de aprendizagem organizacional:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A. <i>Eficácia como critério de OL; a organização como um todo é o foco.</i></li> <li>B. <i>Eficácia como critério de OL: o foco está em qualquer parte da organização e de suas conexões.</i></li> <li>C. <i>Qualquer aprendizagem (processamento de informações) pode ser OL; isso se aplica a qualquer parte(s) da organização.</i></li> <li>D. <i>Qualquer aprendizagem pode ser OL; mas agora o foco está na organização como um todo.</i></li> </ol>
Wang e Ellinger (2011)	<p><i>aprendizagem organizacional é definida como o processo de aquisição, distribuição, integração e criação de informação e conhecimento entre os membros da organização (DIXON, 1992; HUBER, 1991).</i></p>
Wong <i>et al.</i> (2012)	<p><i>este estudo emprega a definição de Argyris e Schön (1978) – “OL como um processo que absorve e aplica o conhecimento integrado entre os membros de uma organização, a fim de produzir melhoria de desempenho” - e aborda a prática da aprendizagem por dois tipos: de ciclo simples e de ciclo duplo, para estudar a desaprendizagem organizacional.</i></p>

Fonte: elaboração própria

(continuação)

## Apêndice 4.B



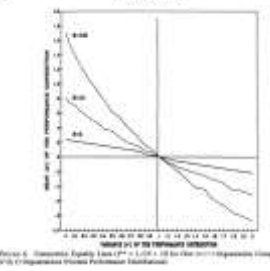
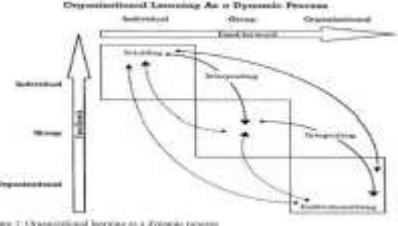
Quadro 2 - Definições de Aprendizagem Interorganizacional

Estudo	Definição
Knoppen, Sáenz e Johnston (2011)	<i>aprendizagem interorganizacional ocorre onde o resultado da aprendizagem depende da interação entre os parceiros, com impacto na aprendizagem intra-organizacional.</i>
Estivalete et al. (2009)	<i>aprendizagem que ocorre de maneira espontânea entre os parceiros, além das fronteiras da organização. Em um contexto de relacionamentos interorganizacionais, aprendizagem que é planejada e programada pelas empresas parceiras, conjuntamente, por intermédio da “gestão da aliança”. (JANOWICZ-PANJAITAN e NOODERHAVEN, 2008)</i>
Downe, Hartley e Rashman (2002)	<i>aprendizagem em rede interorganizacional no setor público pressupõe a transferência de conhecimentos e melhores práticas a partir da participação de gestores em eventos e o engajamento no aproveitamento de novas experiências na organização de origem.</i>
Mozzato e Bitencourt (2014)	<i>aprendizagem interorganizacional entendida como uma forma de aprendizagem que ocorre por meio de relações de cooperação (interação) entre diferentes agentes (alianças estratégicas). aprendizagem interorganizacional representa forma distinta de aprendizagem porque a organização aprende com a experiência dos outros, em vez da sua própria experiência. Embora distinta na fonte de aprendizagem, aprendizagem interorganizacional depende de processos intraorganizacionais de criação e retenção de conhecimentos (GREVE, 2005; p.1026). também entendida como um processo dinâmico que ocorre nas relações interorganizacionais (RIO) cooperativas, encontradas nas interações estabelecidas nos diferentes espaços sociais, estruturados e não estruturados.</i>
Holmqvist (2003)	<i>resultado da aprendizagem entre organizações que se estabelece por colaboração formal, por meio de arranjos institucionais, alianças, colaborações interorganizacionais e atuação em rede.</i>

Fonte: elaboração própria

**Apêndice 4.C**

**Quadro 3 - Evolução dos modelos de análise de Aprendizagem Organizacional**

Autores	Conceitos	Foco de análise	Representação do modelo
Argyris e Schon (1978)	<p><i>Sistemas de referência:</i> regras e valores vigentes</p> <p><i>Ação organizacional:</i> teorias em uso na organização</p> <p><i>Investigação:</i> identificação, detecção de falhas ou padrões, e suas causas, em busca de correção e práticas mais efetivas</p>	<p>Circuito simples - mudança de primeira ordem</p> <p>Circuito duplo - mudança de segunda ordem</p>	
Daft e Weick (1984)	<p><i>Interpretação:</i> processo organizacional em que seus membros explicam o que é feito, descrevem o que aprenderam e solucionam problemas</p>	<p>Conhecimento compartilhado</p> <p>Mapas conceituais</p>	
March (1991)	<p><i>Exploração</i> - buscar novo conhecimento ("novas possibilidades");</p> <p><i>Exploração</i> - utilizar conhecimento aprendido ("antigas certezas").</p>	<p>Processo adaptativo</p> <p>Competição</p> <p>Vantagem competitiva</p> <p>Taxa de socialização</p> <p>Heterogeneidade da taxa de aprendizagem</p> <p>Rotatividade</p> <p>Turbulência do ambiente</p>	
Crossan, M. M., Lane, H. W., e White, R. E. (1999)	<p><i>Intuição</i> - processo que ocorre no nível do indivíduo, que desenvolvem ideias baseadas em experiência;</p> <p><i>Interpretação</i> - explicação de uma ideia ou inovação no trabalho;</p> <p><i>Integração</i> - processo de desenvolvimento de senso compartilhado entre os indivíduos e de tomada de ação coordenada coletiva;</p> <p><i>Institucionalização</i> - incorporação do conhecimento pela organização, seja em sistemas, estruturas, procedimentos padronizados ou estratégias de ação;</p>	<p>Fluxos:</p> <p><i>feed-forward</i> e <i>feedback</i> (inclui estruturas, sistemas, produtos, estratégia, procedimentos e cultura)</p> <p>Estruturas sociais e temporais</p>	



Autores	Conceitos	Foco de análise	Representação do modelo
Mozzato e Grzybovski, (2011)	<p>Cooperação - sinergia resultante da interação entre organizações (que diferencia aprendizagem interorganizacional da intraorganizacional);</p> <p>Aprendizagem - vista como o desenvolvimento de significados, compromissos e métodos</p>	<p>Confiança</p> <p>Capacidade Absortiva</p> <p>Interação</p> <p>Contexto</p> <p>Compromisso</p> <p>Comunicação</p> <p>Propósito comum</p> <p>Capital social</p>	<p>Figure 1 - O.E. as a dynamic process through co-operation (Fonte: Mozzato and Grzybovski (2011, p.3))</p>
Lawrence, T. B., Mauws, M. K., Dyck, B., e Kleysen, R. F. (2005)	<p>Poder</p> <p>Política</p> <p>Persuasão moral</p> <p>Negociação</p> <p>Definição de agenda</p> <p>Socialização</p> <p>Treinamento</p>	<p>Relações de poder</p> <p>Influência</p> <p>Política organizacional</p> <p>Processos políticos-sociais</p>	<p>Figure 1 - The Social Psychological and Political Processes of Organizational Learning (Fonte: Lawrence and Kleysen et al. (2005))</p>
Antanocopoulou (2006)	<p>Poder</p> <p>Aprendizagem</p> <p>Política</p>	<p>Transferências interníveis</p>	<p>Figure 2 - The social psychological aspects of the types of transfer in a learning unit (Fonte: Antanocopoulou (2006))</p>

(continuação)

## Referências

- ALVESSON, M. e DEETZ, S. Teoria crítica e abordagens pós-modernas para estudos organizacionais. In: Clegg, S., Hardy, C., Nord, W. R., Caldas, M., Fachin, R. e Fischer, T. (Eds.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, v. 1, p. 227-266, 1999.
- ANTONELLO, Claudia S.; GODOY, Arilda S. **Aprendizagem organizacional no Brasil**. Porto Alegre: Bookman, 2011.
- ANTONELLO, Claudia S.; GODOY, Arilda S. Uma agenda brasileira para estudos em aprendizagem organizacional. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo. v. 49, n. 3, p. 266-281, 2009.
- ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. Organizational learning II: theory, method, and practice. **Reading**, MA: Addison-Wesley, 1996.
- ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. Organizational learning: A theory of action perspective. **Reading**, 1978.
- BERENDS, Hans; LAMMERS, Irene. Explaining discontinuity in organizational learning: A process analysis. **Organization Studies**, v. 31, n. 8, p. 1045-1068, 2010.
- BERKOVICH, Izhak. Between Person and Person: Dialogical Pedagogy in Authentic Leadership Development. **Academy of Management Learning & Education**, p. amle. 2012.0367, 2014.
- BERTOLIN, Rosangela V.; ZWICK, Elisa; DE BRITO, Mozar J. Aprendizagem organizacional socioprática no serviço público: um estudo de caso interpretativo. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 493 a 514, 2013.
- BRETTEL, Malte; ROTTENBERGER, Jessica D. Examining the Link between Entrepreneurial Orientation and Learning Processes in Small and Medium-Sized Enterprises. **Journal of Small Business Management**, v. 51, n. 4, p. 471-490, 2013.
- BRUSONI, S.; ROSENKRANZ, N. A. Reading between the lines: Learning as a process between organizational context and individuals' proclivities. **European Management Journal**, v. 32, n. 1, p. 147-154, 2014.
- BUI, Hong TM; BARUCH, Yehuda. Learning organizations in higher education: An empirical evaluation within an international context. **Management Learning**, v. 43, n.5, p. 515-544, 2011.
- BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organisational analysis**. London: Heinemann, 1979.
- CALDEIRA, Adilson; GODOY, Arilda S. Barreiras e incentivos à aprendizagem organizacional: um estudo de caso. **REGE Revista de Gestão**, v. 18, n. 4, 2011.

CARAVANTES, Geraldo R.; PEREIRA, Maria J. L. de B. Aprendizagem organizacional *versus* estratégia de mudança organizacional planejada: um confronto crítico. **Revista de Administração Pública**, v. 15, n. 2, p. 23 a 44, 1981.

CHENG, Hsiang-Lin. Effect of Organizational Politics on Nondominant Firms From Interorganizational Learning to Intraorganizational Learning. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 48, n. 4, p. 463-494, 2012.

COELHO JUNIOR, Francisco A.; BORGES-ANDRADE, Jairo E. Uso do conceito de aprendizagem em estudos organizacionais. **Paideia**, v. 40, n. 18, p. 221-234, 2008.

COELHO JUNIOR, Francisco A.; MOURÃO, Luciana. Suporte à aprendizagem informal no trabalho: uma proposta de articulação conceitual. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 6, p. 224, 2011.

CROSSAN, Mary M.; BERDROW, Iris. Organizational Learning and Strategic Renewal. **Strategic Management Journal**, v. 24, p. 1087-1105. 2003.

CYERT, R. M; MARCH, J. G.. **A behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs, NJ, v. 2, 1963.

DAFT, Richard L.; WEICK, Karl E. Toward a model of organizations as interpretation systems. **Academy of Management Review**, v. 9, n. 2, p. 284-295, 1984.

DOVER, Graham; LAWRENCE, Thomas B. The Role of Power in Nonprofit Innovation. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 41, n. 6, p. 991-1013, 2012.

EGGERS, Jamie P. All experience is not created equal: learning, adapting, and focusing in product portfolio management. **Strategic Management Journal**, v. 33, n. 3, p. 315-335, 2012.

ELLINGER, Andrea D. *et al.* Organizational investments in social capital, managerial coaching, and employee work-related performance. **Management Learning**, p. 1350507610384329, 2010.

ESPEDAL, Bjarne; KVITASTEIN, Olav; GRØNHAUG, Kjell. When Cooperation is the Norm of Appropriateness: How Does CEO Cooperative Behaviour Affect Organizational Performance?. **British Journal of Management**, v. 23, n. 2, p. 257-271, 2012.

FIOL, C. Marlene; LYLES, Marjorie A. Organizational learning. **Academy of Management Review**, v. 10, n. 4, p. 803-813, 1985.

FREIRE, Paulo. **Pedagogy of the oppressed**. New York: Herder and Herder, 1970.

GREVE, Henrich R. Interorganizational learning and heterogeneous social structure. **Organization Studies**, v. 26, n. 7, p. 1025-1047, 2005.

HAGER, Paul. Theories of workplace learning. **The Sage Handbook of Workplace Learning**, p. 17-31, Cap. 2. Orgs. MALLOCH, M.; CAIRNS, L.; EVANS, K.; O'CONNOR, B.N. Handbook of Workplace Learning. Sage, 2011.

HALL, R. H.. **Organizations: Structures, Processes, and Outcomes**. 6th Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1996.

HARDY, Catherine; TOLHURST, Denise. Epistemological beliefs and cultural diversity matters in management education and learning: A critical review and future directions. **Academy of Management Learning & Education**, p. amle. 2012.0063, 2013.

HIBBERT, Paul *et al.* Barriers to process learning: Authority and anomie in regional clusters. **Management Learning**, 2010.

HIBBERT, Paul; HUXHAM, Chris. The carriage of tradition: Knowledge and its past in network contexts. **Management Learning**, v. 42, n. 1, p. 7-24, 2011.

HODGKINSON, Gerard P.; HEALEY, Mark P. Psychological foundations of dynamic capabilities: reflexion and reflection in strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 32, n. 13, p. 1500-1516, 2011.

HOLMQVIST, Mikael. A dynamic model of intra- and interorganizational learning. **Organization studies**, v. 24, n. 1, p. 95-123, 2003.

HOLMQVIST, Mikael. Complicating the organization: a new prescription for the learning organization?. **Management Learning**, v. 40, n. 3, p. 275-287, 2009.

HUANG, Yen-Tsung. Learning from cooperative inter-organizational relationships: the case of international joint venture. **Journal of Business & Industrial Marketing**, v. 25, n. 6, p. 454-467, 2010.

HUBER, G. P. Organizational learning: the contributing processes and the literatures. **Organization Science**, v. 2, n. 1, p. 88-115, 1991.

HUNG, Richard Yu Yuan *et al.* Impact of TQM and organizational learning on innovation performance in the high-tech industry. **International Business Review**, v. 20, n. 2, p. 213-225, 2011.

KANG, Sung-Choon; SNELL, Scott A.; SWART, Juani. Options-based HRM, intellectual capital, and exploratory and exploitative learning in law firms' practice groups. **Human Resource Management**, v. 51, n. 4, p. 461-485, 2012.

KARATAZ-OZKAN, M.; MURPHY, W.D. Critical Theorist, Postmodernist and Social Constructionist Paradigms in Organizational Analysis: A Paradigmatic Review of Organizational Learning Literature. **International Journal of Management Reviews**, 12: 453-465, 2010.

KIRA, Mari. Routine-generating and regenerative workplace learning. **Vocations and Learning**, v. 3, n. 1, p. 71-90, 2010.

KNOPPEN, Desirée; SÁENZ, Maria J.; JOHNSTON, David A. Innovations in a relational context: Mechanisms to connect learning processes of absorptive capacity. **Management Learning**, v. 42, n.4, p. 419-438, 2011.

KUNZ, Jennifer. Group-level exploration and exploitation: A computer simulation-based analysis. **Journal of Artificial Societies and Social Simulation**, v. 14, n. 4, p. 18, 2011.

KUO, Tsung-Hsien. How to improve organizational performance through learning and knowledge?. **International Journal of Manpower**, v. 32, n. 5/6, p. 581-603, 2011.

LAWRENCE, Thomas B. *et al.* The politics of organizational learning: integrating power into the 4I framework. **Academy of Management Review**, v. 30, n. 1, p. 180-191, 2005.

LAWRENCE, Thomas B.; MALHOTRA, Namrata; MORRIS, Tim. Episodic and systemic power in the transformation of professional service firms. **Journal of Management Studies**, v. 49, n. 1, p. 102-143, 2012.

LECHNER, Christoph; FLOYD, Steven W. Group influence activities and the performance of strategic initiatives. **Strategic management journal**, v. 33, n. 5, p. 478-495, 2012.

LUMINEAU, Fabrice; FRECHET, Marc; PUTHOD, Dominique. An organizational learning perspective on the contracting process. **Strategic Organization**, v. 9, n. 1, p. 8-32, 2011.

MINBAEVA, Dana B.; MÄKELÄ, Kristiina; RABBIOSI, Larissa. Linking HRM and knowledge transfer via individual-level mechanisms. **Human Resource Management**, v. 51, n. 3, p. 387-405, 2012.

OBEMBE, Demola. Knowledge sharing, sustained relationships and the habitus. **Management Learning**, v. 44, n. 4, p. 355-372, 2013.

ODELIUS, Catarina C. *et al.* Processos de aprendizagem, competências aprendidas, funcionamento, compartilhamento e armazenagem de conhecimentos em grupos de pesquisa. **Cadernos EBAPE. BR**, n. 1, p. 198 a 219, 2011.

OLIVIERI, Cecília *et al.* Organizational Learning of Controllers and Controlled Agencies: Innovations and Challenges in Promoting Accountability in the Recent Brazilian Democracy. **American Journal of Industrial and Business Management**, v. 3, n. 06, p. 43, 2013.

PANTOJA, Maria J.; BORGES-ANDRADE, Jairo E. Contribuições teóricas e metodológicas da abordagem multinível para o estudo da aprendizagem e sua transferência nas organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 8, n. 4, p. 115-138, 2004.

PHANG, Chee W.; KANKANHALLI, Atreyi; ANG, Caizuan. Investigating organizational learning in eGovernment projects: A multi-theoretic approach. **The Journal of Strategic Information Systems**, v. 17, n. 2, p. 99-123, 2008.

PUTZ, Daniel *et al.* Measuring organizational learning from errors: Development and validation of an integrated model and questionnaire. **Management Learning**, v. 44, n. 5, p. 511-536, 2013.

SABAH, Yekutieli; COOK-CRAIG, Patricia. Learning teams and virtual communities of practice: Managing evidence and expertise beyond the stable state. **Research on Social Work Practice**, v. 20, n. 4, p. 435-446, 2010.

- SÁNCHEZ, José Á. L.; VIJANDE, María Leticia S.; GUTIÉRREZ, Juan Antonio T. Organisational learning and value creation in business markets. **European Journal of Marketing**, v. 44, n. 11/12, p. 1612-1641, 2010.
- SENGE, P. As cinco disciplinas. **HSM Management**, 1998.
- SHIPTON, Helen. Cohesion or confusion? Towards a typology for organizational learning research1. **International Journal of Management Reviews**, v. 8, n. 4, p. 233-252, 2006.
- SOEKIJAD, Maura. Leading to learn in networks of practice: two leadership strategies. **Organization Studies**, p. 0170840611410834, 2011.
- SUGARMAN, Barry. Organizational Learning and Reform at the New York City Police Department. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 46, n. 2, p. 157-185, 2010.
- TEECE, David J. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. **Strategic management journal**, v. 28, n. 13, p. 1319-1350, 2007.
- TSANG, Eric WK. Organizational learning and the learning organization: a dichotomy between descriptive and prescriptive research. **Human relations**, v. 50, n. 1, p. 73-89, 1997.
- VISENTIN, Marco. Group level learning and decision making: a simulation of a group of managers. **Journal of Experimental & Theoretical Artificial Intelligence**, v. 23, n. 2, p. 137-152, 2011.
- WANG, Yu-Lin; ELLINGER, Andrea D. Organizational learning: Perception of external environment and innovation performance. **International Journal of Manpower**, v. 32, n. 5/6, p. 512-536, 2011.
- WILLIAMS, Christopher; LEE, Soo Hee. Political heterarchy and dispersed entrepreneurship in the MNC. **Journal of Management Studies**, v. 48, n. 6, p. 1243-1268, 2011.
- WONG, Peter SP *et al.* The unlearning dimension of organizational learning in construction projects. **International Journal of Project Management**, v. 30, n. 1, p. 94-104, 2012.

**Capítulo 5. CONDIÇÕES PARA APRENDIZAGEM EM RELAÇÕES  
INTERORGANIZACIONAIS ESTABELECIDAS PARA INOVAÇÃO NO SETOR  
PÚBLICO BRASILEIRO**

---

---

## **CAPÍTULO 5. CONDIÇÕES PARA APRENDIZAGEM EM RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS ESTABELECIDAS PARA INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO**

### **5.1. Introdução**

Neste início do Século XXI, profundas transformações impactaram as relações entre sociedade e Estado em todo mundo. No Brasil o desenvolvimento com inclusão social levou à formação de uma nova classe média (NERI, 2011; POCHMANN, 2012) ansiosa por acesso à informação e a meios e serviços digitais que facilitem sua vida e reduzam deslocamentos caros, tanto em contextos urbanos como rurais. Essa demanda levou o Estado brasileiro a desenvolver políticas públicas mais universais e eficientes para o desenvolvimento social e, ao mesmo tempo, fomentar a participação da sociedade nas decisões e no controle das políticas públicas. Nesse contexto, alteram-se os fundamentos da abordagem da Nova Gestão Pública, ou *New Public Management*, que, em termos gerais, preconizava uma redefinição do papel do Estado com a implantação de mecanismos de gestão adaptados da iniciativa privada para a administração pública.

Após as reformas burocrática-weberiana (MOZZICAFREDDO, 2001; GIAUQUE, 2003) e gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1997; PETERS, 1997; DENHARDT e DENHARDT, 2007), um novo modelo de governança pública vem surgindo no contexto da chamada era digital, ou era da informação. Trata-se de uma governança pública fundada na participação direta do cidadão e na transparência pública como fundamentos do controle social sobre o Estado, além do alinhamento estratégico entre os pactos eleitorais representados pelos anseios da sociedade e os planos de governo colocados em prática. Nesse ambiente merecem destaque as iniciativas de: (i) abertura de dados públicos; (ii) serviços públicos oferecidos por governo eletrônico; e (iii) utilização de *big data* como ferramenta de controle social e de participação nas políticas públicas. Esse conjunto de ações denomina-se Governo Aberto (AGUNE *et al.*, 2010).

A governança pública propiciada pelos Governos Abertos não desconstrói os esforços da evolução histórica da Administração Pública, mantendo muitos dos princípios fundamentais anteriores. Isso denota um contexto complexo, em que mudanças e aprendizados decorrentes das mesmas convivem com resultados consolidados de processos históricos (*path dependence*). E, mais, a Administração Pública convive com órgãos em fases distintas: patrimonialistas, burocráticos, gerencialistas e abertos. O contexto de uma administração heterogênea e diversa,



em constante evolução, precisa ser considerado nos estudos organizacionais no setor público. Interessa saber, por exemplo, como as organizações públicas aprendem entre si, a partir de relacionamentos interorganizacionais.

Há demanda para a produção de conhecimento para compreender o processo de aprendizagem em organizações e os aspectos que o influenciam e, nesse sentido, inúmeros trabalhos foram desenvolvidos (ODELIUS e SENA, 2009). Entretanto, do levantamento realizado de estudos empíricos em aprendizagem, verificou-se que o setor público, bem como o nível interorganizacional de análise, vem sendo negligenciado. Se “a área de administração no Brasil ainda carece de tradição de pesquisa” (GUIMARÃES *et al.*, 2009), a administração pública carece mais ainda.

Complementarmente, mudanças ocorridas na Administração Pública e a adoção da perspectiva de Governo Aberto resultaram em inúmeras inovações, com a participação de inúmeros atores, configurando o estabelecimento de RIOS, sendo possível inferir que processos de aprendizagem ocorreram ao longo do tempo.

Visando contribuir para essa discussão, este estudo foi realizado com 5 experiências inovadoras do setor público federal brasileiro, com características de Governo Aberto e que envolveram múltiplas organizações, para pesquisar condições em que a aprendizagem ocorre e seus resultados, em relações interorganizacionais estabelecidas para inovação no setor público. Considerando essas questões, a pesquisa desenvolvida teve como objetivo descrever condições que influenciaram processos de aprendizagem e resultados obtidos em Relações Interorganizacionais (RIO) estabelecidas para a promoção de inovação no setor público. Assim, o estudo compara uma amostra conveniente de inovações finalistas do prêmio promovido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que se tornaram referências para órgãos públicos aprender e exercitar os novos conceitos relacionados a Governo Aberto, como: serviços eletrônicos, transparência ativa e passiva, dados abertos<sup>8</sup> e aplicativos públicos.

Verificar o papel das Relações Interorganizacionais (RIO) na promoção da inovação no setor público e respectivos processos de aprendizagem derivados dessas interações organizacionais contribui para uma maior compreensão do fenômeno e poderá fornecer novos elementos para complementação de modelo de análise de aprendizagem organizacional.

---

<sup>8</sup> Dados abertos definidos como: “dados públicos representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na rede mundial de computadores e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento;” conforme IN SLTI 04/2012.

Vale lembrar que o tema da aprendizagem organizacional evoluiu paralelamente às teorias organizacionais (NOGUEIRA e ODELIUS, 2014), que diferentes desafios se apresentam fortemente nas pesquisas do campo (NOGUEIRA e ODELIUS, 2015) e que, atualmente, vem sendo estudado de modo articulado com Inovação e Competências (ARAÚJO *et al.*, 2015), e a partir das interfaces e limites entre conhecimento, aprendizagem e inovação em organização (ISIDRO-FILHO e GUIMARÃES, 2010).

Adicionalmente, entre os argumentos que justificam esta pesquisa está o de que a transferência de conhecimentos e práticas entre órgãos e governos foi fenômeno amplamente estudado com foco nas reformas administrativas (PETERS, 1997; GIAUQUE, 2003; DENHARDT e DENHARDT, 2007) mas, em geral, os trabalhos clássicos e seminais raramente consideram o contexto do setor público (RASHMAN, WITHERS e HARTLEY, 2009). Com relação ao tema da inovação não é diferente, apesar de o Brasil possuir larga experiência em inovação no setor público, com casos emblemáticos e internacionalmente reconhecidos, como o uso de urnas eletrônicas em eleições (SANTIAGO, 2012) e a declaração anual de renda em meio eletrônico (DINIZ, 2005). Mesmo as revisões bibliográficas negligenciam a inovação no setor público, como se as organizações desse setor não contribuíssem para o desenvolvimento desse campo (PITASSI, 2012), sendo que mais de 50% do dispêndio em P&D ainda é realizado pelo setor público no Brasil (ARBIX, 2010).

A articulação entre os conceitos teóricos de inovação aberta e governo aberto se deu à medida que a OCDE definiu governo aberto como: transparência das ações do governo; acessibilidade a serviços e informações públicas; e capacidade de resposta do governo a novas ideias, demandas e necessidades da sociedade (DE FREITAS e DACORSO, 2014). Uma incipiente literatura científica sobre Inovação Aberta (PITASSI, 2012; NOOTEBOOM, 2014) surgiu para estudar o fenômeno no setor público, considerando a emergência do tema de Governo Aberto (DE FREITAS e DACORSO, 2014) e pelas características específicas das organizações públicas, em que a concorrência não se dá em torno do lucro e da fatia de mercado. Ao contrário, as organizações públicas concorrem pela exposição de seus serviços de políticas públicas, pela sua fatia orçamentária e sua ascendência política na estrutura de governo (KINGDON, 1984).

Para dar suporte ao desenvolvimento do estudo e posterior discussão, o referencial teórico abrange os temas Relações Inteorganizacionais (RIO), aprendizagem em organizações e inovação.

## 5.2. Relações Interorganizacionais (RIO)

Hall (1996) apresenta uma análise dos ambientes organizacionais sob diversos aspectos, mas com foco nas relações entre organizações e ambiente e nos relacionamentos interorganizacionais (RIO). Assim, o autor trata da natureza e do impacto dos ambientes organizacionais com três finalidades: (1) demonstrar as condições ambientais necessárias para a formação das organizações; (2) desenvolver categorias para facilitar a conceitualização de ambientes organizacionais; e (3) demonstrar os mecanismos do ambiente que ‘penetram’ a organização, por meio de vinculações múltiplas. Nesse sentido, os principais problemas ressaltados foram as condicionantes ambientais para o surgimento das organizações e desenvolvimento de novas formas de organização; o impacto do ambiente sobre a organização, incluindo a rede sócio-organizacional que envolve e condiciona comportamentos intra-organizacionais. Assim, o ‘ambiente’ representa o grande tema debatido pelo autor, com destaque às populações de organizações, suas interações e interfaces. Ambiente entendido como todos os fenômenos externos às populações estudadas e que, de um modo potencial ou real, as influenciam (HAWLEY, 1968; *apud* HALL, 1996). O autor aponta como desafio para pesquisas dos relacionamentos interorganizacionais a ordenação causal entre as unidades de investigação: ambiente, organizações, e relacionamentos; com uma priorização difícil de estabelecer, porque estas unidades estão imbrincadas. Apesar disso, propõe uma estrutura para análise do RIO, Hall (1996) considera as características do ambiente geral, fatores situacionais específicos que influem nos relacionamentos, as bases desses relacionamentos, os fluxos de recursos nos relacionamentos, as transações reais e os impactos dos relacionamentos.

Scott (1998), sob a perspectiva de sistemas abertos, também destaca ser imperativo considerar o ambiente e o contexto em que as organizações se inserem para o estudo das organizações. Na perspectiva de sistemas abertos, “organizações são sistemas de atividades interdependentes que se conectam deslocando coalizões de membros; estando esses sistemas envolvidos nos ambientes em que atuam, ao mesmo tempo em que são constituídos por esse ambiente e dependentes de trocas contínuas com o entorno” (SCOTT, 1998).

Klijn (2014) parte da hipótese de que há uma maior necessidade de estruturas interorganizacionais para tratar da complexidade das interações nas esferas públicas e privadas. No contexto da governança pública, o autor aponta que os problemas complexos que desafiam governos dependem de soluções que envolvam atores diversos nos processos de desenvolvimento e aplicação de políticas públicas. Somente por meio de esforços conjuntos e colaborativos que a sociedade moderna pode enfrentar e resolver problemas de políticas

(KLIJN, 2014). Esse contexto atual justifica os esforços em pesquisas de redes de políticas públicas, relacionamentos interorganizacionais e aprendizagem interorganizacional. Comparando as pesquisas empíricas em redes, o autor classificou-as em três tipos: (a) pesquisas em redes de políticas, de tradição na ciência política, que focam no poder dos atores e na tomada de decisão; (b) pesquisas sobre entrega de serviços interorganizacionais e implementação de políticas, com foco na coordenação e integração de serviços; e (c) pesquisas sobre redes de governança, de tradição na administração pública, e ênfase no processo de tomada de decisões para atingir os resultados de políticas. Embora tendo combinado estas abordagens em seu estudo, Klijn (2014) enfatizou as redes de governança, e apontou uma série de questões e fatores que influenciam a atuação de organização pública em redes para a obtenção de resultados favoráveis na implementação de políticas, destacando: a interdependência entre atores que compartilham interesses comuns em políticas setoriais; as dificuldades de coordenação de atividades e trocas de recursos; a competição entre organizações de uma mesma rede; as relações de dependência entre diferentes camadas de governo, caracterizadas por ausência de controle central (emaranhado político); características institucionais distintas resultando em maior complexidade das interações. Algumas dessas questões são abordadas por pesquisadores brasileiros de ciência política em estudos sobre federalismo (ABRUCIO, 2005).

Sandfort e Milward (2014) tratam de serviços colaborativos no setor público apontando que “há potenciais sinergias que vêm da colaboração que podem criar oportunidades para a aprendizagem e a melhoria organizacional”. Além disso, outros benefícios em criar estruturas colaborativas são a criação de confiança para alcançar fins públicos; o compartilhamento de recursos e de riscos; a descentralização de atividades de governos nacionais para governos locais, mais próximos da demanda e do problema da política; e o desenvolvimento de “vantagens colaborativas” (em contraposição ao conceito de “vantagens competitivas” do mercado). Para os autores, a cooperação é sustentada por relacionamentos informais e pessoais. Estratégias de cooperação interorganizacional se conectam a vários resultados importantes. Facilita a produção de novos conhecimentos, fomenta a inovação e novas soluções e ajuda as organizações a alcançar uma posição mais central e competitiva em relação àquelas que trabalham de forma isolada. Novos arranjos organizacionais em rede oferecem melhor acesso a novos conhecimentos, facilitando aprendizagem organizacional, proporcionando acesso a novas tecnologias e processos de inovação e melhoria das capacidades tecnológicas. Redes criam incentivos para aprendizagem e disseminação da informação, permitindo que ideias se

transformem em ações rapidamente. Os autores afirmam, ainda, que a maior parte da literatura concorda que há um *continuum* na intensidade das relações interorganizacionais.

### 5.3. Aprendizagem em Organizações

Em regra, as teorias de aprendizagem possuem foco no indivíduo e realizam pesquisas no nível micro de análise. Por outro lado, os teóricos em aprendizagem organizacional reconhecem que grandes grupos de indivíduos são capazes de resolver problemas conjuntamente e de aprender a organizar o trabalho produtivo (RUSS-EFT, 2004). Assim, o nível de análise das pesquisas em aprendizagem organizacional focam os grupos/equipes (meso) e as relações interorganizacionais (macro).

Os níveis de análise mais comumente considerados para o estudo da aprendizagem organizacional são o individual, o coletivo ou de grupo, o organizacional e o interorganizational (CAIRNS, 2011). Assim, a aprendizagem organizacional é multinível, no sentido de que o fenômeno depende do aprendizado constatado nos níveis de indivíduo, grupo e organizacional e interorganizational. Considera-se esta uma das premissas básicas da aprendizagem organizacional, sendo a mesma, ao mesmo tempo, um grande desafio para pesquisadores, no sentido de viabilizar a medição do construto em quatro níveis diferentes, especialmente porque há uma “interdependência dos níveis”. Uma visão mais simplista do fenômeno vem de Simon (1991), que considera que todo aprendizado ocorre na mente dos indivíduos e que uma organização aprende somente de duas maneiras: pelo aprendizado de seus membros ou pela inclusão de novos membros com conhecimentos que a organização não possuía.

Para Antonello e Godoy (2011) aprendizagem pode ser considerada como um fenômeno interpessoal porque, embora o indivíduo seja o agente do processo e sujeito do ato de aprender, o conteúdo e o contexto da aprendizagem referem-se ao ambiente coletivo, o contexto social. No âmbito das organizações, a gestão do conteúdo de aprendizagem, a acumulação de informações e conhecimento adquirido da experiência e da evolução tecnológica e o processo de utilização e transferência interna desse conhecimento são os mecanismos que explicam como grupos e organizações aprendem (ANTONELLO e GODOY, 2011).

Crossan *et al.* (1999) propuseram, para a compreensão da aprendizagem organizacional, um modelo que abrange processos de aprendizagem designados ‘4Is’: *intuição* (desenvolvimento de novos conhecimentos com base na experiência prática); *interpretação* (a explicação e conexão de uma nova ideia ou inovação às formas de conhecimento existente); *integração* (colocação de ideias em prática em nível de grupo); e *institucionalização* (a incorporação de ideias em práticas e sistemas organizacionais).

Mais recentemente, o foco dos estudos da aprendizagem organizacional foi avançando do nível organizacional para os níveis multi e interorganizacional (MOZZATO e BITENCOURT, 2013). Estas autoras destacam que a dimensão intraorganizacional serve como base para a compreensão da dimensão interorganizacional, ao considerar o foco de análise na intersecção organização-ambiente. Mozzatto e Grzybosvski (2011) abordam a aprendizagem interorganizacional como um processo dinâmico, que é dependente de cooperação e de interrelações estabelecidas entre os diferentes agentes envolvidos nos relacionamentos interorganizacionais e recomendam, para a análise do fenômeno, o foco em aspectos relacionados a: capacidade absorptiva, cultura e contexto, confiança e interação. As definições para conceitos, apresentados pelas autoras, são os do Quadro 4.

**Quadro 4 - Categorias analíticas para AIO e proposição teórica**

<b>Categoria analítica</b>	<b>Proposição teórica</b>
<b>Capacidade absorptiva</b>	“Termo cunhado por Cohen e Levinthal (1990), que significa a habilidade para reconhecer, assimilar e aplicar novos conhecimentos externos. Diante dessa proposição, os autores tratam da capacidade absorptiva como facilitadora do processo de AIO.”
<b>Cultura/contexto</b>	“Características próprias de determinado local ou região em que acontecem as relações interorganizacionais. Consiste na racionalidade social que leva em consideração as capacidades e potencialidades inerentes a cada local e/ou nova configuração. Esse ‘alinhamento’ cultural aumenta o desempenho e possibilidade de AIO.”
<b>Confiança</b>	“Reflete a convicção de que a palavra do parceiro será cumprida, assegurando, por consequência, que as obrigações do relacionamento serão exercidas”.
<b>Interação</b>	“Diz respeito à capacidade de interação entre os diversos agentes que mantêm relações interorganizacionais, constituindo-se num importante pressuposto que confere sucesso às relações e aos processos de AIO”.

Fonte: Extraído de Mozzatto e Grzybosvski (2011, p. 10)

Downe, Hartley e Rashman (2002), por sua vez, consideraram que aprendizagem em rede interorganizacional, no setor público, pressupõe a transferência de conhecimentos e melhores práticas a partir da participação de gestores em eventos e o engajamento no aproveitamento de novas experiências na organização de origem, enquanto que para Knoppen, Sáenz e Johnston (2011, p.420) a “aprendizagem interorganizacional ocorre onde o resultado da aprendizagem depende da interação entre os parceiros, com impacto na aprendizagem intra-organizacional.”

Revisão de literatura realizada por Rashman, Withers e Hartley (2009) a respeito de aprendizagem organizacional no setor público destaca: o quanto a aprendizagem depende do contexto específico; que as organizações públicas constituem um importante e distinto contexto para os estudos de aprendizagem; que o desenvolvimento teórico do campo deve ter em conta a complexa natureza do serviço público, e seu contexto estrutural de governança institucional; quão evidente a importância do ambiente e, conseqüentemente das interações sociais, sobre a aprendizagem; e destacam a necessidade de novos estudos relativos à aprendizagem em organizações públicas (DOWNE, HARTLEY e RASHMAN, 2002).

No setor público, aspecto relevante para ser compreendido é o que se refere ao caráter político associado a inovação e aprendizagem em organizações. Nesse sentido, Lawrence *et al.* (2005) apresentam um quadro de análise teórico que incorpora ao modelo proposto por Crossan *et al.* (1999), questões relativas a poder e política, argumentando que cada um dos processos propostos no modelo 4Is é facilitado por diferentes formas de poder (influência, força, disciplina e dominação). Nesse sentido, os autores relatam que a política leva a organização a alternar entre dois mecanismos de aprendizagem organizacional, ou seja, "explorar" por refinamento do conhecimento existente ou "explorar" por meio do desenvolvimento de novos conhecimentos e saltos tecnológicos (rupturas). No contexto da aprendizagem organizacional, Lawrence *et al.* (2005, p. 183) argumentam que o papel primordial do exercício do poder e da política organizacional é "fornecer a base para a (...) transformação de ideias em interpretações legítimas e sua integração em atividades de grupo".

Concluimos dessa análise que aprendizagem no âmbito de organizações sem fins lucrativos (aí incluído o setor público) é permeada por processos político-sociais de caráter *bottom-up* (influência e persuasão individual; força de grupos organizacionais) e *top-down* (disciplina e dominação). Essa perspectiva contribui para a compreensão de como se apresentam, em níveis de análise distintos, o desenvolvimento, a implementação e a disseminação de inovações no setor público.

#### **5.4. Inovação**

A inovação é influenciada por fatores de relacionamentos interorganizacionais (ambientais), de aprendizagem organizacional (institucionais e tecnológicos), e político-sociais (comportamentais), conforme Nooteboom (2014). A inovação deriva principalmente da interação entre empresas (LUNDVALL, 1988 *apud* NOOTEBOOM, 2014) e, portanto, merece ser estudada a partir das relações interorganizacionais. Essa perspectiva está de acordo com a noção de *embeddedness* (pertencimento) duplo: de mentes na organização e organizações em

redes externas; e também se coaduna adequadamente com a análise prevalente na literatura sobre sistemas de inovação de que a inovação deriva principalmente da interação entre organizações (NOOTEBOOM, 2014).

A evolução dos estudos em inovação indica diminuição da ênfase em P&D e aumento da análise em nível interorganizacional, com destaque para o ecossistema de inovação, que envolve empresas da cadeia produtiva, seus funcionários especializados, centros de comercialização e licenciamento de novas tecnologias, e a necessária cooperação com as universidades e os centros de pesquisa, formadores de quadros e de inovações (NOOTEBOOM, 2014). Por outro lado, as perspectivas críticas sobre colaboração desafiam o pressuposto funcionalista de que, por meio da colaboração, as organizações alcançam vantagens coletivas colaborativas que beneficiam a todos e de que as organizações estão dispostas e são capazes de colocar diferenças políticas de lado (LOTIA e HARDY, 2014).

A cooperação é sustentada por relacionamentos informais e pessoais. No nível acima, a coordenação ocorre quando as organizações se esforçam para calibrar suas ações, mantendo a independência entre si. No nível seguinte, ocorre colaboração quando as organizações compartilham recursos existentes, autoridade e remunerações, buscando planejar e elaborar orçamentos conjuntamente. O nível máximo de serviços colaborativos é a integração de serviços, que pressupõe relações interorganizacionais formalizadas para atuação conjunta com objetivo de prover serviços aos clientes comuns (SANDFORT e MILWARD, 2014). Na outra dimensão, temos (a) integração centrada no nível de política, contemplando os esforços intergovernamentais, como comissões e conselhos de políticas públicas que permitem financiamentos e informações compartilhadas no desenvolvimento dos programas; (b) integração centrada no nível organizacional, quando ocorre reorganização e/ou criação de agências unificadas, do tipo "guarda-chuva", nos níveis federal, estadual e local, em busca de melhor compartilhamento de informações e administração dos programas existentes; (c) integração centrada no nível de programa, que incluem estratégias de conexão de sistemas de informação, integração de pessoal e planejamento, ou financiamento, conjunto; e, (d) integração centrada no nível de cliente: esta abordagem centra-se na coordenação de serviços para beneficiários individuais, ou suas famílias, e pode incluir procedimentos e serviços compartilhados no mesmo *locus* de atendimento (SANDFORT e MILWARD, 2014).

Estratégias de cooperação interorganizacional se conectam a vários resultados importantes. Facilita a produção de novos conhecimentos, fomenta a inovação e novas soluções e ajuda as organizações a alcançar uma posição mais central e competitiva em relação às



que trabalham de forma isolada. Novos arranjos organizacionais em rede oferecem melhor acesso a novos conhecimentos, facilitando aprendizagem organizacional, proporcionando acesso a novas tecnologias e processos de inovação e melhoria das capacidades tecnológicas. Redes criam incentivos para aprendizagem e disseminação da informação, permitindo que ideias se transformem em ações rapidamente. Em um trabalho realizado por Uzzi (1996), foi mostrado que os agentes estão mais dispostos a trocar informações de caráter estratégico com aquelas empresas que estão mais próximas e que fazem parte de sua rede (DA SILVA; SCHROEDER e HOFFMANN, 2004).

O conceito de inovação aberta (CHESBROUGH e VANHAVERBEKE, 2006) apresenta-se como adequado para aplicação aos estudos de colaboração no setor público, pela natureza cooperativa existente. As relações interorganizacionais no setor público podem ser avaliadas pelos níveis propostos de cooperação, e as redes organizacionais formadas no ‘ecossistema público’ ajudam a compreender como surgem, como se desenvolvem e se disseminam experiências inovadoras que agregam valor aos serviços públicos prestados com recursos escassos pelos diversos órgãos. No setor público, a inovação pode ser considerada aberta na medida em que houver possibilidade de contribuição de outros órgãos, de disseminação da prática para outras esferas e poderes, e de participação da sociedade no uso da ferramenta e na colaboração no desenvolvimento. De Freitas e Dacorso (2014) verificaram, a partir da análise das 32 ações propostas no plano de ação brasileiro de governo aberto, que existe uma preocupação do governo federal com a preparação do corpo estatal para a abertura do processo de inovação.

## **5.5. Metodologia**

Esta pesquisa se caracteriza como descritiva, qualitativa e de campo (GODOY, 2006; CORBIN e STRAUSS, 2015). Esse estudo fez opção metodológica pela pesquisa de campo, como pesquisa qualitativa, que contempla estudos de casos, no qual se efetuaram análise documental, observação não participante e entrevistas com membros integrantes do corpo gestor das organizações. Para viabilizar o alcance do objetivo de descrever condições que influenciaram processos de aprendizagem e resultados obtidos em Relações Interorganizacionais (RIO) estabelecidas para a promoção de inovação no setor público considerou-se ser pertinente o estudo de iniciativas inovadoras submetidas à Escola Nacional de Administração Pública (Enap), para compreender melhor o fenômeno da aprendizagem interorganizacional em contextos específicos, como recomenda a literatura abordada no referencial teórico. Esta escolha se justifica em função dos argumentos apresentados a seguir.

Inovação é um fenômeno que exige um nível de análise acima do organizacional, de modo a garantir uma compreensão mais ampla do tema. A literatura reconhece de modo crescente a necessidade de relações externas para a inovação no desenvolvimento de novos produtos, processos produtivos, mercados ou formas de organização, bem como para a aprendizagem no desenvolvimento de novas competências (NOOTEBOOM, 2014). Já a inovação aberta se diferencia da inovação no sentido clássico, por buscar ganhar competitividade a partir de processos coletivos de desenvolvimento, com base em interações com centros de pesquisa, em rede com fornecedores, concorrentes e clientes, frequentemente por meio de formação de *clusters*, em contraposição às inovações promovidas por processos internos, endógenos, de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Nesse sentido, a dinâmica capitalista concorrencial clássica se converte numa dinâmica de redes de organizações que se beneficiam de cooperações e acordos, como licenciamentos, trocas de tecnologias, e desenvolvimento coletivo.

No Brasil, a Escola Nacional de Administração Pública promove o concurso Inovação na Gestão Pública Federal (mais conhecido como Prêmio Enap de Inovação) e considera inovação no setor público como “mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública e/ou de uma nova combinação de mecanismos existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade” (BRASIL, 2014) e, com base nesse conceito, vem promovendo, desde 1996, concurso anual de inovação na gestão pública federal, buscando estimular a implementação de iniciativas inovadoras, disseminar soluções inovadoras na gestão pública, e valorizar servidores que atuem de forma criativa e proativa. O concurso Inovação na Gestão Pública Federal promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) - mais conhecido como Prêmio Enap de Inovação - serviu como ponto de partida para compreender melhor o fenômeno da “aprendizagem interorganizacional baseada em espaços sociais e episódios de aprendizagem”, como sugerido por Mozzato e Bitencourt (2014). Assim, o universo de análise se tornou o conjunto de inovações submetidas a este concurso, um espaço privilegiado de exibição, disseminação e destaque para iniciativas inovadoras, em um nível de análise macro, justificando esta escolha metodológica. Entre todas, foram escolhidas cinco experiências afins ao conceito de Governo Aberto, ou seja, experiências que promovem maior acesso à informação pública e incrementam novas tecnologias de transparência e participação da sociedade no controle social e que estão sendo desenvolvidas há algum tempo.

A Parceria para Governo Aberto é uma iniciativa lançada em 2011, com o objetivo de difundir e incentivar internacionalmente práticas governamentais relacionadas a: (i) transparência dos governos; (ii) acesso à informação pública; e, (iii) participação social. Assim, ainda que não adote um conceito definitivo de “governo aberto”, assume-se pela Declaração de Governo Aberto da Parceria, que um governo considerado aberto é o que busca alcançar quatro objetivos: (1) aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais; (2) apoiar a participação social; (3) implementar os padrões mais altos de integridade profissional na Administração; e (4) aumentar o acesso a novas tecnologias que promovam a transparência e *accountability*. Este conceito trazido pela Parceria para Governo Aberto, que em si representa Relacionamentos Interorganizacionais no âmbito internacional, demandou dos órgãos federais um processo de aprendizagem para atender aos objetivos da cooperação firmada. Nesse sentido, a pesquisa de aprendizagem organizacional encontrou, neste contexto, espaço privilegiado para mais investigação sobre aprendizagem interorganizacional no setor público, ainda carente de estudos neste campo. Portanto, justifica-se esse esforço de pesquisa sobre aprendizagem no âmbito da Parceria para Governo Aberto.

Buscou-se assim escolher inovações de Governo Aberto consideradas exitosas, preferencialmente premiadas e reconhecidas pelo Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (Enap); e experiências em que atores que participaram em diferentes momentos da inovação fossem acessíveis para entrevistas. As iniciativas inovadoras selecionadas foram: o Portal de Serviços e Informações para o Cidadão (Rede Governo), o Portal da Transparência, o Portal de Software Público, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), e o Portal Brasileiro de Dados Abertos. Existe relação e complementariedade entre as experiências selecionadas. Duas das experiências tem como foco a transparência ativa (Portal da Transparência e Portal de Dados Abertos) e uma a transparência passiva (e-Sic), embora o desenvolvimento dessas diferentes iniciativas tenha ocorrido em épocas diferentes. A transparência passiva é entendida como aquela em que o cidadão busca informação da administração, enquanto a transparência ativa parte da iniciativa do próprio setor público. As outras duas experiências, Portal de Serviços e o Portal de Software Público, fornecem canais de serviços ao cidadão e ferramentas gratuitas, respectivamente. Portanto, todas se coadunam com os objetivos de governo aberto.

Curiosamente, a amostra selecionada é composta de cinco portais. O que indica: (a) que as iniciativas também podem ser consideradas como de Governo Eletrônico (ou *e-government*); (b) que o papel da tecnologia da informação nas inovações de governo aberto é central, tanto

para transparência ativa, quanto para transparência passiva, controle social e participação popular; e, (c) a embalagem do serviço público oferecido (um ‘portal’) tornou-se um destaque na administração, almejado por muitos empreendedores públicos. Cabe ressaltar que a tecnologia envolvida é apenas o meio pelo qual o serviço é prestado. O relevante concentra-se nos conteúdos: no primeiro caso, todos os serviços catalogados e disponíveis no Portal de Serviços; no segundo, a transparência ativa às informações públicas federais, facilmente consultáveis pela internet; no terceiro caso, o essencial são os arquivos para *download* dos aplicativos (programas) disponíveis como alternativa de solução de *software* público e gratuito, de código aberto; na quarta iniciativa inovadora, interessa o processo fácil e rápido para o cidadão solicitar informação, recebê-la e, eventualmente, recorrer da decisão de negativa de acesso; no quinto, e último caso estudado, o conteúdo relevante são os conjunto de dados em formato padronizado, e *links* fixos, que permitem a comunicação máquina a máquina, como propõe a infraestrutura nacional de dados abertos. Em geral, uma grande maioria de iniciativas submetidas ao prêmio Enap possuem um sistema ou portal envolvido, indicando um uso intensivo de tecnologia nos processos de inovação (CAVALCANTE e CAMÕES, 2016).

Para a coleta de dados relativa a essas iniciativas foram utilizadas as seguintes técnicas: (a) entrevistas com os responsáveis atuais e com os empreendedores públicos originais (total de 10); (b) análise documental dos registros das experiências apresentados à Enap; e, (c) pesquisa na internet dos normativos e de páginas de replicação das iniciativas em âmbito subnacional; e (d) identificação de conteúdo publicado nos respectivos endereços dos portais dos casos estudados: [servicos.gov.br](http://servicos.gov.br); [dados.gov.br](http://dados.gov.br); [softwarepublico.gov.br](http://softwarepublico.gov.br); [acessoainformacao.gov.br](http://acessoainformacao.gov.br); e [transparencia.gov.br](http://transparencia.gov.br).<sup>9</sup> Nesses portais foi verificada e confirmada a disponibilidade de dados abertos e de consultas de informações, serviços e *softwares* de diversos órgãos. Com a exceção do e-Sic, que é o canal de transparência passiva, todos os demais podem ser utilizados sem a necessidade de identificação e uso de senha.

Os documentos foram pesquisados visando permitir caracterizar as experiências e apreender, por meio do relato apresentado no material apresentado à Enap, quais as interpretações e significados atribuídos por agentes envolvidos no processo.

A partir dessa seleção, e da análise documental de cada uma das iniciativas selecionadas, foram realizadas entrevistas com os empreendedores das iniciativas originais e os gestores da inovação no período da pesquisa. A justificativa para realizar a entrevista com participantes da

---

<sup>9</sup> Acessos realizados entre março e julho de 2015. No caso do e-Sic, acessos realizados entre novembro e dezembro de 2014.

experiência inovadora no início da mesma e no momento da coleta de dados foi identificar como os relacionamentos e a aprendizagem ocorreram ao longo do tempo ( $t_0$  e  $t_{atual}$ ), e verificar como se disseminaram a experiência para outros órgãos.

O roteiro desenvolvido para a entrevista semi-estruturada (FLICK, 2004) buscou identificar quais foram as redes de relacionamento interorganizacionais constituídas ao longo do processo, necessárias para viabilizar a inovação, ou seja, para alcançar o resultado desejado. Também abordou as redes de relacionamentos interorganizacionais formadas para propiciar o surgimento da inovação, bem como para a disseminação da experiência exitosa, resultando em aprendizagem em outras organizações. As perguntas realizadas estão apresentadas no quadro do Apêndice 5.A. Em geral, o foco dos questionamentos foi no desenvolvimento anterior e posterior de relações interorganizacionais no processo de concepção e implantação das iniciativas inovadoras. Também se perguntou sobre relacionamentos gerados pela disseminação da inovação em outras organizações. Algumas perguntas abordaram a trajetória profissional do entrevistado, visando compreender a inserção do indivíduo no quadro político-organizacional. Conforme defende Flick (2004), houve aumento do interesse internacional na utilização de entrevistas como uma das tendências da pesquisa qualitativa e há franca preferência para as entrevistas semi-estruturadas, pois entende-se mais provável que o sujeito objeto da pesquisa se expresse mais livremente em uma entrevista aberta do que em uma padronizada ou por meio de um questionário.

No Quadro 5 estão apresentadas as características dos entrevistados no primeiro semestre de 2015. Todos os nomes e identificação das pessoas citadas nas entrevistas foram retirados e substituídos pelos cargos que ocupavam, em colchetes. Um dos entrevistados atendeu a duas sessões de entrevistas, por ser responsável, em 2015, tanto pelo Portal de Serviços, que sucedeu o Rede Governo, quanto pela iniciativa do Portal de Dados Abertos. A única experiência em que os entrevistados ocuparam o mesmo cargo, tanto no lançamento da iniciativa, quanto atualmente, foi o caso do Portal de Software Público. Ambos foram diretor do Departamento de Governança e Sistemas de Informação. Uma entrevista, realizada por videoconferência com uma representante da iniciativa do Portal e-Sic estudando em Londres, foi descartada por não haver sido gravada. Todas as demais foram gravadas e, posteriormente, degravadas para a extração dos trechos que ilustram este capítulo.

**Quadro 5 - Entrevistas realizadas**

Entrevista	Iniciativa inovadora	Órgão	Cargo
1	Portal de Serviços	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI	Diretora do Departamento de Governo Digital
2	Portal de Serviços	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI	Ex-diretor substituto no Departamento de Governo Eletrônico
3	Portal da Transparência	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas	Ex-Diretora de Prevenção da Corrupção
4	Portal da Transparência	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção	Diretoria de Transparência e Controle Social
5	Portal de Software Público	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI	Ex-diretor do Departamento de Governança e Sistemas de Informação
6	Portal de Software Público	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI	Diretor do Departamento de Governança e Sistemas de Informação
7	e-Sic	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas	Ex-Secretário
8	e-Sic	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção	Coordenadora-Geral
9	Dados Abertos	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI	Coordenador do Grupo de Trabalho da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
10	Dados Abertos	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI	Diretora do Departamento de Governo Digital

Os trechos selecionados, que representam os dados coletados em documentos e em entrevistas, foram codificados por siglas e números, de modo a identificar as experiências a que se referem e as respectivas fontes de informação (relatos e entrevistados). Os códigos utilizados estão apresentados no Quadro 6. Ademais, todos os relatos apresentados à Enap constam como anexos a desta tese, para eventuais consultas complementares.

**Quadro 6 - Codificação dos relatos e entrevistas das experiências**

Caso	Iniciativa inovadora	Relatos/entrevistados	Código
C1	Portal de Serviços e Informações para o Cidadão (Rede Governo)	Relato ao Prêmio Enap	(C1-PS-R)
		Ex-diretor substituto no Departamento de Governo Eletrônico	(C1-PS-E1)
		Diretora do Departamento de Governo Digital	(C1-PS-E2)
C2	Portal da Transparência	Relato ao Prêmio Enap	(C2-PT-R)

<b>Caso</b>	<b>Iniciativa inovadora</b>	<b>Relatos/entrevistados</b>	<b>Código</b>
		Diretoria de Transparência e Controle Social	(C2-PT-E3)
		Ex-Diretora de Prevenção da Corrupção	(C2-PT-E4)
C3	Portal de Software Público	Relato ao Prêmio Enap	(C3-PSP-R)
		Ex-diretor do Departamento de Governança e Sistemas de Informação	(C3-PSP-E5)
		Diretor do Departamento de Governança e Sistemas de Informação	(C3-PSP-E6)
C4	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic)	Relato ao Prêmio Enap	(C4-SIC-R)
		Ex-Secretário	(C4-SIC-E7)
		Coordenadora-Geral	(C4-SIC-E8)
C5	Portal Brasileiro de Dados Abertos	Relato ao Prêmio Enap	(C5-PDA-R)
		Coordenador do Grupo de Trabalho da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos	(C5-PDA-E9)
		Diretora do Departamento de Governo Digital	(C5-PDA-E10)

As entrevistas foram transcritas e todos os dados coletados foram submetidos a análise de conteúdo, buscando identificar nas falas dos entrevistados e nos documentos pesquisados conteúdos que fizessem referência a condições relacionadas à aprendizagem em um contexto de RIO, tomando inicialmente por base as categorias propostas por Mozzato e Grzybosvski (2011) (capacidade absorviva, cultura e contexto, confiança e interação) e por Lawrence *et al.* (2005) (influência, força, disciplina e dominação) e, em seguida, complementado as análises com base nas seguintes categorias, identificadas a posteriori: coordenação, colaboração e cooperação.

A partir do estabelecimento de categorias de análise, com base na literatura e nos dados coletados, os resultados foram organizados da seguinte maneira: inicialmente é apresentada a caracterização de cada uma das experiências pesquisadas, abordando aspectos relativos a experiências de referências; parcerias pré-existentes; relacionamentos construídos; comunidade de organizações envolvidas; seguida da apresentação de resultados relativos às categorias previamente selecionadas e de conteúdos adicionais identificados nos dados coletados. Sempre que pertinente foram incluídos trechos dos dados coletados para ilustrar as análises feitas. Como uma limitação da pesquisa realizada, cabe ressaltar que as condições políticas para o patrocínio e investimento nessas iniciativas ficaram parcialmente prejudicadas na análise e estão

apontadas apenas em alguns casos, porque nem sempre foi possível a confirmação dos entrevistados quanto aos apoios políticos para as iniciativas.

Uma consideração metodológica refere-se à capacidade de realizar estudos de casos na Administração Pública de maneira exemplar. Guerra, Gomes e Isidro-Filho (2015) realizaram uma análise crítica de 47 estudos publicados em cinco destacadas revistas nacionais: Revista de Administração Pública (RAP), Cadernos EBAPE.BR, Revista de Administração de Empresas (RAE), Organização & Sociedade (O&S) e Revista de Administração Contemporânea (RAC). Os autores encontraram tipos de inconsistências que buscamos evitar, como “descrição confusa da metodologia; descrição de resultados inconsistentes com a coleta e a análise de dados; falta de informação a respeito dos entrevistados; e falta de descrição das variáveis investigadas”. Nesse sentido, procuramos evitar as falhas mais comuns apontadas e esclarecer a metodologia das pesquisas realizadas utilizando de boas técnicas de descrição de casos (STRAUSS e CORBIN, 2008). Quanto aos entrevistados, evitou-se nomear as pessoas, mas sim, informar os cargos ocupados e a relevância da posição para o caso em estudo. No que se refere aos resultados encontrados, os esforços foram no sentido de apresentar os dados e argumentos empíricos e teóricos que evidenciam os achados, bem como relatar detalhadamente a análise aprofundada dos dados, de modo a evidenciar os resultados.

## **5.6. Cinco experiências de inovação**

As cinco experiências inovadoras selecionadas estão descritas a seguir, destacando as relações interorganizacionais, tanto no surgimento da iniciativa, quanto na disseminação da experiência, de modo a possibilitar a análise comparativa de aprendizagem inteorganizacional no setor público. A ordem dos relatos segue a cronologia do quadro resumo das inovações analisadas, conforme Quadro 5. Barbosa (2014) destaca como melhores iniciativas de governo eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: o Guia de Serviços Públicos do Governo Federal ([servicos.gov.br](http://servicos.gov.br)) e a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) ([dados.gov.br](http://dados.gov.br)), além do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG) e dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (ePING)<sup>10</sup>. Na Controladoria Geral da União, Barbosa (2014) ressalta o uso das novas tecnologias em várias iniciativas com o objetivo de aumentar a transparência das ações do governo, o acesso à informação e o controle das organizações públicas, destacando o Portal da Transparência, lançado em 2004, e o Sistema

---

<sup>10</sup> Com o objetivo de compreender a incorporação das TIC no setor público brasileiro, o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), ligado ao Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), com o apoio institucional da SLTI/ MPOG e da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), da Controladoria Geral da União (CGU), realizou a pesquisa TIC Governo Eletrônico 2013. Disponível em <http://cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-tic-governo-eletronico-2013/>



Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), resultante da promulgação da Lei de Acesso à Informação - LAI (BRASIL, 2011).

Para cada iniciativa inovadora, foram relatados os relacionamentos interorganizacionais para a aprendizagem ocorrida, bem como os estudos nacionais sobre a experiência. O principal documento analisado para cada iniciativa foi o relato apresentado ao concurso Enap de inovação no setor público, onde se detalham responsável, equipe, resumo da iniciativa, caracterização da situação anterior, descrição, objetivos e público-alvo, etapas de implementação, recursos utilizados e os resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados. Considerando os objetivos deste estudo informações relativas a recursos utilizados e resultados quantitativos e qualitativos não estarão relatados. Entretanto, os cinco relatos apresentados à Escola Nacional de Administração Pública seguem anexos para eventual consulta.

#### Quadro 7 - Iniciativas inovadoras investigadas

Iniciativas	Portal de Serviços	Portal da Transparência	Portal de Software Público	e-SIC	Dados Abertos
Órgão	MP	CGU	MP	CGU	MP
Unidade	SLTI	SPCI-STPC <sup>1</sup>	SLTI	SPCI-STPC	SLTI
Ano de Início	1996	2004	2007	2012	2011
Ano de participação no Prêmio Enap	2002 (7ª ed.)	2007 (12ª ed.)	2011 (16ª ed.)	2013 (18ª ed.)	2015 (20ª ed.)

<sup>1</sup> A Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) foi sucedida pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) a partir do Decreto nº 8.109, de 2013, que revogou Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, que criou essa unidade no âmbito da Controladoria Geral da União.

#### 5.6.1. Portal de Serviços e Informações para o Cidadão

O Portal de Serviços e Informações para o Cidadão vem sendo desenvolvido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), desde novembro de 1996, com o objetivo de ser a porta de entrada para que o cidadão acesse qualquer dos serviços prestados pelo governo. A iniciativa descrita para o concurso da Enap seguia o modelo implementado em abril de 2000, o qual foi substituído pelo novo portal [servicos.gov.br](http://servicos.gov.br). O objetivo inicial do projeto era reunir em um único espaço virtual informações e serviços produzidos pelas entidades da União, dos Estados e dos Municípios, e de todos os poderes, porém isso se mostrou inviável. O modelo adotado inicialmente foi aperfeiçoado a partir de processo de aprendizagem

decorrente de aprimoramentos voltados a correção de erros e estratégias, como a intenção inicial de incluir serviços do Judiciário e Legislativo. O escopo atual, restringe-se a serviços do Poder Executivo Federal (parte deles em parceria com estados e municípios).

A iniciativa inovadora foi lançada ainda no contexto da reforma administrativa do Estado (DENHARDT e DENHARDT, 2007), ocorrida no Brasil na segunda metade da década de noventa e foi importante iniciativa precedida de diagnóstico das páginas de governo e inventário dos serviços públicos oferecidos por diversos órgãos, conforme os relatos. Em termos de diretrizes gerais, o Decreto de 18 de outubro de 2000 previa um planejamento da oferta de serviços e de informações por meio eletrônico, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal, bem como a definição de níveis de serviço para a prestação de serviços e de informações por meio eletrônico.

Nesse sentido, a ideia seguia as diretrizes de busca de eficiência e otimização nos usos de recursos públicos, redução de gastos e centralização de informações e serviços do governo aos cidadãos. Em 1999 entrou no ar o portal em seu primeiro formato para a sociedade, o qual foi desenvolvido de modo centralizado, por uma equipe da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), a qual efetuou o levantamento dos serviços disponíveis na web, cadastrando-os no Portal Rede Governo. Um ator considerado fundamental foi a Secom/PR, pois, para que o portal Rede Governo fosse considerado o portal de serviços e informações do governo brasileiro, foi preciso uma interação política junto à Secom, que, inicialmente, resistiu à iniciativa inovadora:

*“Um ator fundamental foi a Secom. Para que o portal Rede Governo fosse considerado o portal de serviços e informações do governo brasileiro, foi preciso uma atuação política intensa junto à Secom, que, inicialmente, resistiu a isso, pois não compreendia a dimensão dos problemas descritos no início deste relatório.” (C1-PS-R)*

A situação problema relatada refere-se a uma infinidade de sites com informações e serviços do governo federal – oferecidos ao cidadão – que vinham tendo vários problemas que dificultavam o acesso rápido, gratuito, seguro e efetivo desses produtos.

O relato da experiência à Enap refere-se a uma “articulação política forte, no sentido salutar da palavra”. Uma condição de contexto à época (e um argumento de resistência) era a limitação de acesso à internet, que fez com que houvesse uma crítica à iniciativa, considerando-a elitista e capaz de ampliar a desigualdade com a concentração de serviços do estado no ciberespaço (DA SILVEIRA, 2001). Essa crítica, porém, não se mostrou pertinente, pois o problema foi minimizado com a instalação de Quiosques Rede Governo (terminais de acesso gratuito à web), disponíveis em centrais de atendimento integrado situadas em diversos estados da federação, bem como pela expansão da cobertura de acesso à internet pela população.

Em 2004, a gestão do portal migrou da gerência de internet do departamento de serviços de rede para o novo Departamento de Governo Eletrônico da SLTI, criado no Governo Lula para fortalecer as

políticas de governo eletrônico direcionadas à sociedade e à inclusão digital. Ou seja, a alteração de governo resultou em alteração de “status” e importância dada a inovação.

No ano seguinte, em 2005, tem início a interação com órgãos em virtude de outros projetos do departamento, com destaque para a configuração de uma Agenda de Serviços Interoperáveis, que gerou interação com vários órgãos, especialmente o INSS e o Ministério da Previdência Social, por meio de visitas técnicas para o futuro desenvolvimento do padrão e-Ping<sup>11</sup>. Jardim (2007) avaliou que o “Portal Rede Governo do Governo Eletrônico federal apresenta diversas limitações no cumprimento da sua função social”, sendo “muito reduzido o grau de interatividade do Portal e da maioria dos serviços por ele indicados”. A maior crítica que mereceu resposta e alteração do Portal Rede Governo para Portal de Serviços foi que “a distinção entre ‘serviços’ e ‘informações’ não é esclarecida. (JARDIM, 2007; p. 34).

O Portal possuía, desde sua concepção, dois focos distintos: disponibilização de informações sobre serviços e prestação de serviços via web. Uma grande parte dos serviços prestados pelo poder público estava apenas descrita na web, indicando para os cidadãos os locais de acesso presencial aos mesmos, bem como os documentos necessários para o acesso aos serviços. Em 2011, essas informações deixam de fazer parte do Portal [servicos.gov.br](http://servicos.gov.br) e passam a ser disponibilizadas no Portal [Brasil.gov.br](http://Brasil.gov.br). Assim, em 2012, foi publicada versão beta do Portal Guia de Serviços que veio substituir o Portal Rede Governo. O Portal Guia de Serviços se tornou um dos primeiros ambientes a aplicar a nova identidade digital de Governo, definida pela Secretaria de Comunicação em 2013, para tentar facilitar a acessibilidade e a navegação dos usuários de serviços públicos ([portalpadrao.gov.br](http://portalpadrao.gov.br)).

Interações em 2014 envolveram Iphan, Ministério da Previdência Social, Ministério da Educação, Anvisa, Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP) e Receita Federal do Brasil para debater um modelo informacional para serviços públicos a serem disponibilizados no Guia de Serviços. As discussões levaram a mudanças no portal em 2015: o ambiente passou a se denominar Portal de Serviços do Governo Federal com o novo padrão de ambiente e aprimorado pelo sistema de desenvolvimento Ágil, de modo evolutivo e incremental com a possibilidade de colaboração por parte da sociedade. Diversas oficinas foram realizadas para apresentação do novo editor de serviços com a participação inicial dos seguintes órgãos prestadores de serviços: Banco Central, Ministério da Previdência Social e sua maior autarquia, o INSS, Ministério da Justiça, Anvisa, Aneel, Ministério do Desenvolvimento Social, e a SPU/MP. Atualmente, a iniciativa do portal ([servicos.gov.br](http://servicos.gov.br)) abrange a oferta de cerca de 600 serviços virtuais, somente do Poder Executivo Federal, de 38 diferentes órgãos governamentais. Em todos os órgãos, as Assessorias de Comunicação foram envolvidas para apoiarem a manutenção dos serviços, com atualização dos hiperlinks, no Portal. Assim, trata-se de uma iniciativa

---

<sup>11</sup> A arquitetura e-Ping – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.

dependente de intenso relacionamento interorganizacional, coordenado pela equipe da SLTI/MP, para o desenvolvimento colaborativo do Portal.

Em síntese, os dados coletados mostraram que essa inovação surgiu como um inventário dos serviços públicos federais aos cidadãos, passou por inúmeras etapas, com diferentes características e evoluiu ao longo do tempo até resultar no modelo atual, considerado um Guia de Serviços ao Cidadão.

### **5.6.2. Portal da Transparência**

O Portal da Transparência, criado em novembro de 2004, tem por objetivo promover a transparência da gestão pública e estimular a participação e o controle social, buscando viabilizar o acompanhamento efetivo da execução financeira de todos os programas e ações do Governo Federal, em linguagem simples, navegação amigável e sem necessidade de senhas, de modo que qualquer cidadão possa acompanhar como são aplicados os recursos públicos.

A iniciativa surgiu no contexto do debate de governo eletrônico e foi sendo desenvolvida e ampliada, com alguns marcos claros, conforme os relatos. O próprio desenvolvimento da iniciativa demonstrou um processo de aprendizagem organizacional ocorrido na Controladoria Geral da União (CGU), relativo à obtenção e tratamento de bases de dados públicas, que contivessem informações de interesse para o Controle Social. O exercício da transparência, ou seja, a divulgação das informações existentes em bases de dados públicas, evidenciou a necessidade de depurar essas bases de dados devido às inconsistências de registros dos sistemas. Também foi necessário encontrar maneiras compreensíveis de divulgação de informações técnicas para o cidadão comum, a designada linguagem cidadã. O objetivo oficial declarado é ampliar “a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público é utilizado e ajude a fiscalizar”, sendo mais um “mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade” e permite que a sociedade exercite o Controle Social.

O Portal da Transparência é uma iniciativa inovadora de transparência ativa, que inclui uma grande quantidade de informações do Poder Executivo Federal desde seu lançamento em 2004, com destaque para informações de execução financeira-orçamentária e de transferências aos municípios. Em 2010, com apenas seis anos de existência, a Controladoria Geral da União (CGU) figurava como protagonista internacional nos temas de transparência, acesso a informação e participação social (LOUREIRO *et al.*, 2012), consolidando-se como referência mundial reconhecida pela ONU, OCDE e demais organismos internacionais. Em 2008, o Portal da Transparência foi premiado em 5º lugar na 12ª edição do concurso de Inovação da Enap. Em um estudo de avaliação da qualidade da informação disponível no Portal, Nazário, Silva e Rover (2012) aplicaram 16 critérios de análise e afirmaram que “o número de acesso ao portal vem crescendo ao longo dos anos, demonstrando boa aplicabilidade; as consultas e gráficos disponíveis são bastante interativos, além de ser percebida fácil acessibilidade ao portal.”

Os levantamentos indicaram que a iniciativa inovadora do Portal da Transparência significou um longo processo de aprendizagem de transparência ativa do Governo Federal, que serviu de referência para a expansão da experiência para estados e municípios. Alguns marcos de mudança institucional fizeram da iniciativa uma política de Estado, deixando de ser uma política de governo. Em destaque, a aprovação da Lei Complementar Capiberibe nº 131/2009, que alterou a LRF exigindo transparência da execução financeira-orçamentária em tempo real, e a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei 12.527/2011), que complementou o arcabouço legal da transparência e do direito ao acesso às informações públicas, regulamentando definitivamente o art. 5º inciso da Constituição Federal. Assim, o Portal da Transparência ganhou maior importância com a aprovação da LAI e se tornou a principal iniciativa de transparência ativa, ao lado do Portal de Dados Abertos, enquanto o e-Sic (relatados a seguir) se tornou a principal ferramenta de transparência passiva. A análise dos relacionamentos interorganizacionais desenvolvidos, especialmente com os órgãos centrais de sistemas estruturantes (como Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, fornecedores de informações sistêmicas) e com as empresas públicas prestadoras de serviços de TI, como o Serpro, indicou que a iniciativa dependia essencialmente dessa interação. Tanto por questões de ‘propriedade’ das bases de dados, quanto por questões de tecnologia para as rotinas de extração de dados e de manutenção das informações atualizadas, periodicamente. Entrevistados apontaram as dificuldades para vencer as resistências iniciais dos órgãos para divulgar as informações existentes, bem como o processo de aprendizagem em “limpeza de bases de dados”<sup>12</sup> antecedendo a abertura no Portal da Transparência. A cada abertura de sistema no Portal, sem surgir problemas políticos, ampliava-se a confiança dos órgãos em fornecer as informações continuamente à CGU. Foi-se quebrando resistências à medida que se confirmava a política de transparência como uma diretriz de governo. O caso relatado por entrevistado, sobre o escândalo na imprensa relativo a gastos de autoridades com os Cartões de Pagamento do Governo Federal, serviu para mostrar à sociedade que as informações já constavam no Portal há mais de seis meses, por iniciativa do próprio governo, e que o objetivo era exatamente promover o controle social dos agentes e das despesas públicas. Apesar deste escândalo, a diretriz de governo continuou:

*“A gente sabe que informalmente, nos bastidores, obviamente teve e tem quem questione o excesso de transparência” (...) “Mas nunca fomos procurados para recuarmos” (C2-PT-E3)*

Entre as “lições aprendidas” relatadas à Enap, estão modos de solucionar problemas relacionados a: dispersão de informações em sistemas de diferentes órgãos do Governo Federal; ausência de padrão de dados e de informações a serem divulgados; informações não registradas em sistemas de tecnologia de informação; questões de sigilo de informações (pessoais e fiscais); e dados

---

<sup>12</sup> A rotina de limpeza de base de dados tem como um dos principais objetivos eliminar registros cancelados das tabelas de lançamento, especialmente notas de empenho e de liquidação canceladas (no caso do Siafi).

inconsistentes. Sendo que, conforme consta do relato da iniciativa, “esses problemas foram superados com o apoio e a cooperação dos diversos órgãos e entidades”:

*“temos uma parceria muito grande com o próprio Ministério do Planejamento porque a gente obtém informações do SICONV e de cadastro de servidores” (C2-PT-E4)*

*“a gente recebe desde 2009 mensalmente arquivos com os dados para publicação no Portal (...) a gente tem esse contato muito bom com os parceiros que fornecem dados para alimentar o Portal” (C2-PT-E4)*

*“Vamos trazer, punha a base e trazia a base debaixo do braço” (C2-PT-E3)*

Atualmente, a ferramenta envolve transferências automatizadas de dados e diversas cargas de bases de dados periodicamente, de diversas organizações do Poder Executivo Federal (Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Social; Banco do Brasil; Caixa; e Ministério da Defesa, principalmente), apontando um nível de integração entre os órgãos e intensidade de colaboração que levam à avaliação da importância dos relacionamentos construídos para a quebra de resistência, geração de confiança, troca de conhecimento e cooperação para os fins pretendidos. As parcerias foram ressaltadas pelos entrevistados:

*“a publicação em tempo real, que a gente interpretou como D+1, deu um trabalho incomensurável para a gente, isso foi um parceria com a STN” (C2-PT-E3)*

Para orientar o cidadão com dificuldades de navegação, o Portal incluiu a seção “Aprenda mais”, que foi dividida em três categorias: “Aprenda sobre os programas de governo”, “Glossário” e “Aprenda a fiscalizar”, procurando instrumentalizar o controle social exercido pelos cidadãos. Nesse sentido, a iniciativa também se propôs ao processo de aprendizagem social, divulgando como o cidadão pode acompanhar e fiscalizar o governo.

### **5.6.3. Portal de Software Público**

O Portal de Software Público foi criado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com a Associação das Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (Abep), com o objetivo de promover um ambiente de colaboração de usuários, desenvolvedores e prestadores de serviço, para o desenvolvimento, disponibilização e suporte aos softwares aderentes ao conceito. O conceito se baseia na premissa de que o software desenvolvido por instituições de direito público é por natureza um bem público. O conceito de software público surgiu no bojo da discussão sobre software livre e governo eletrônico, tanto no âmbito acadêmico quanto nos debates de entidades representativas, em especial a Abep. A ideia, do ponto de vista de interesse público, partia do princípio de que uma solução desenvolvida por um órgão público poderia ser aproveitada em vários outros, economizando muitos recursos públicos com a aquisição de soluções proprietárias, de mercado.

*“O primeiro esboço de disponibilização com menor peso nos acordos formais e maior reforço na licença aconteceu no ano de 2001, quando a empresa de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul (Procergs) disponibilizou a ferramenta de correio eletrônico ‘Direto’. O impacto positivo da liberação foi imediato.” (C3-PSP-R)*

Desta experiência inicial até o início da implantação do Portal de Software Público federal seguiu-se um longo processo de aprendizagem interorganizacional. Destacam-se os seguintes obstáculos encontrados pelas iniciativas pioneiras de compartilhamento de soluções de TI entre órgãos públicos: ausência de modelo de licenciamento adequado às partes; razões de ordem técnica (padrões de interoperabilidade e plataformas); e questões administrativas e/ou jurídicas, para dar segurança ao uso das ferramentas por outros órgãos.

Os entrevistados entendem que a janela de oportunidade para a definitiva implementação da inovação surgiu a partir de 2003, com o advento de um novo governo e a disposição para fomentar iniciativas de software livre. Em 2004, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), vinculado à Casa Civil e responsável pela coordenação do Comitê Técnico para Implantação do Software Livre do Governo Eletrônico Brasileiro, encomendou estudo jurídico à Fundação Getúlio Vargas sobre a constitucionalidade da Licença Pública Geral, a partir de provocação, por ofício, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre a legalidade para dispor de soluções de software desenvolvidas no âmbito das organizações públicas. O objetivo era garantir segurança jurídica e o devido amparo legal para a liberação de softwares desenvolvidos pelo setor público.

Em 2005, vencida a questão jurídica do licenciamento, a pioneira solução de software público ofertada seguindo os requisitos legais (Lei do Direito Autoral nº 9.610/98 e Lei do Software nº 9.609/98) foi o Configurador Automático e Coletor de Informações Computacionais (Cacic), desenvolvido e oferecido à comunidade pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev):

*“O software Cacic foi a experiência pioneira nesse compartilhamento e resultou na segurança necessária para os gestores aderirem ao modelo.” (C3-PSP-R)*

O Cacic, um sistema de inventário de hardware e software foi lançado no 6º Fórum Internacional de Software Livre, em Porto Alegre/RS, e o interesse despertado demonstrou uma demanda reprimida da sociedade. O fato inovador, para além do primeiro licenciamento público geral, foi a rapidez com que diversos setores adotaram o Cacic e a troca de experiências entre os usuários em ambiente virtual público, que possibilitou a colaboração e o desenvolvimento coletivo da solução. A partir do sucesso da iniciativa, quebraram-se resistências à iniciativa do Portal, que alcançou credibilidade para avançar. Além do segundo lugar obtido no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Enap, a iniciativa também obteve diversos outros prêmios, como o Prêmio Políticas Públicas na área de Software Livre e Aberto, do *Open World Forum* (França), o Contribuição para a Eficiência da Gestão

Pública conferido pela RedGealc (Rede de Governo Eletrônico da América Latina e Caribe), e o Prêmio Governo Emergente de Conhecimento Livre da Iniciativa Focus (Espanha).

Em 2006, a partir da primeira iniciativa, um acordo de cooperação entre a SLTI e a Abep foi firmado com objetivo de implementar o Portal de Software Público Brasileiro, lançado em 12 de abril de 2007. Além dessas relações interorganizacionais iniciais (Abep, ITI, Dataprev e Comitê técnico de software livre), a inovação gerou diversas interações posteriores, tanto para busca de soluções que pudessem ser oferecidas no portal, quanto para a disseminação e divulgação do Portal. Um exemplo foi o Memorando de Entendimento entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e a SLTI/MP, com o objetivo de desenvolver o Portal de Mercado Público Virtual Brasileiro que reuniria os fornecedores de serviços para as soluções de software público. Outro exemplo de interação foi a criação, em 2009, da designada Comunidade, Conhecimento, Colaboração e Compartilhamento dos Municípios Brasileiros (4CMBR), como ambiente interno do Portal de Software Público, buscando desenvolver a gestão pública nos municípios em torno das novas tecnologias de informação e comunicação. Também foram desenvolvidas relações internacionais em torno do tema, em especial com o Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (Clad). Portanto, estabeleceu-se parcerias entre diversos órgãos, instituições, empresas e cidadãos (desenvolvedores e usuários).

Atualmente, o Portal possui 68 soluções disponíveis para diversas áreas da gestão pública, como saneamento, saúde, educação, acesso à informação, comunicação, pesquisa e desenvolvimento, entre outras. A experiência do software público no Brasil confirma a necessidade de um ecossistema de inovação no nível interorganizacional, em linha com apontamentos de Nooteboom (2014) e Arbix (2010), pois foram as interações com demais membros da Abep, no Comitê para implantação do software livre, bem como a demanda da sociedade desenvolvedora de software livre e o apoio da comunidade acadêmica, que representaram, para os entrevistados, as principais forças do projeto, ao lado do apoio governamental. Politicamente falando, trata-se de uma comunidade militante a favor da política de software livre, de desenvolvimento coletivo, em contraposição ao software proprietário desenvolvido pelas grandes corporações multinacionais do campo, especialmente IBM e Microsoft, duas das maiores fornecedoras de soluções para a administração federal. O software público representa um subconjunto do software livre, diferenciando-se por ser desenvolvido dentro da administração.

Ao longo do tempo em que a experiência está implementada, participaram diversos órgãos, com destaque para as empresas Dataprev e Serpro, enfrentando dificuldades de interoperabilidade e resistências, especialmente daqueles que defendiam a compra de soluções de mercado. Por outro lado, as especificidades das soluções demandadas pelos órgãos públicos, nem sempre encontrava produto de mercado que atendessem às necessidades. Assim, havia lacunas que obrigavam ao desenvolvimento de soluções pelos próprios órgãos e verificou-se que muitas destas soluções poderiam ser compartilhadas para atender a problemas semelhantes. Sucedeu-se um processo, dentro desta comunidade, de



identificação de softwares e busca de parcerias para viabilização do compartilhamento, evitando muitos gastos com encomenda e contratação de soluções de mercado.

*“A realização das atividades de implementação do portal é fruto de um trabalho colaborativo de servidores da SLTI/MPOG, além de parcerias com diversos setores da sociedade na disponibilização de softwares: Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Dataprev, Serpro, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Universidade Federal de Pernambuco, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Datasus, Cobra Tecnologia, Universidade Católica de Brasília, Ministério do Meio Ambiente, PUC do Rio, Ministério da Previdência Social, Exército Brasileiro, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Câmara dos Deputados, empresas privadas, prefeituras municipais e pessoas físicas.” (C3-PSP-R)*

Em síntese, os dados coletados indicam que essa inovação surgiu após um longo processo de aprendizagem em iniciativas fracassadas desde 1995, e foi bem sucedida porque encontrou condições ambientais adequadas (detalhadas nos dados adiante), como: diretriz de governo em torno do software livre; liderança da SLTI no processo de superar dificuldades, inclusive jurídicas; ecossistema de inovação formado por diversos desenvolvedores em organizações públicas (Abep, Procergs, Dataprev, Serpro, Prodabel etc); e, interação entre atores participantes do Comitê Técnico para Implantação do Software Livre, gerando confiança nas relações interorganizacionais desenvolvidas em torno do Portal de Software Público Brasileiro. Considerando que cada organização envolvida na iniciativa compartilha recurso próprio (solução de *software*), alinhando-se voluntariamente à política de disponibilização de seus sistemas, em um mesmo canal administrado pelo Ministério do Planejamento, a coordenação capitaneada pela SLTI foi um elemento importante do processo.

#### **5.6.4. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic)**

O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, conhecido como e-Sic, tem como principal objetivo a universalização do serviço de acesso à informação do Poder Executivo Federal. Surgiu de uma ideia e iniciativa da Diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União (CGU), como uma ferramenta para dar cumprimento efetivo à transparência ativa, conforme aprovada pela nova Lei de Acesso à Informação brasileira (LAI).

A LAI (Lei n. 12.527/2011) destacou a Internet como um espaço privilegiado tanto para disponibilizar as informações públicas (transparência ativa) quanto para receber pedidos de informação da sociedade (transparência passiva) (BARBOSA, 2014). O prazo dado pela lei para efetivo vigor dos dispositivos foi muito curto, seis meses, considerado o mais ambicioso entre os institutos similares internacionais. Na opinião da diretora entrevistada, a inovação foi a própria LAI e esse curto prazo imposto à União, Estados e Municípios. O Sistema e-Sic, nessa visão, foi uma inovação operacional para dar capacidade de adaptação rápida de todos os órgãos do poder executivo federal para atender a

esse prazo de seis meses. E, cabe ressaltar, foi implementado em toda a administração pública federal, direta e indireta, como porta de entrada única para os pedidos de informação e interposição de recursos (BRASIL, 2013).

Para prestar um serviço célere ao cidadão e fazer valer a Lei, a equipe da CGU entendeu como imperativo que o atendimento aos pedidos de informação feitos pelo cidadão fosse realizado de modo eletrônico, pela internet, em paralelo ao canal físico, de atendimento de balcão, criado em cada portaria de entrada em Ministérios e outros órgãos públicos. As experiências internacionais similares de referência para a equipe foram a do Reino Unido, e mais fortemente a experiência do México, com o sistema desenvolvido pelo Instituto Nacional de Transparência, Acesso a Informação y Protección de Datos Personais (IFAI), o órgão independente no México responsável pelo cumprimento da LAI. Cabe ressaltar o engajamento da CGU em processos de aprendizagem e inovação em sistemas de *accountability* e monitoramento de municípios à época (OLIVIERI *et al.*, 2013). Em articulação com centros acadêmicos, a CGU possibilitou análises comparativas internacionais sobre as leis e formas de implementação do acesso à informação pública pelos cidadãos de diversos países. Essa interação com pesquisadores e experiências internacionais foi relatada como muito importante para a segurança das tomadas de decisão no âmbito do Poder Executivo. Os avanços pretendidos estavam na mesma direção dos avanços internacionais (LOUREIRO *et al.*, 2012).

O processo de proposição, aprovação e implementação da Lei de Acesso à Informação brasileira representou um processo de aprendizagem organizacional para a CGU, no nível dos relacionamentos interorganizacionais. Houve articulação para a preparação e aprovação do projeto de lei no âmbito do Poder Executivo (Ministério da Justiça e Casa Civil, especialmente), atuação junto ao Congresso para a aprovação do projeto, houve interação com os órgãos com o objetivo de implementar o Sistema e-Sic e fazer valer a lei aprovada. A Controladoria Geral da União, nessas circunstâncias, operou de forma colaborativa, deixando de lado suas tradicionais funções de auditoria, correição e ouvidoria. Em esforço concentrado, a CGU capacitou todos os órgãos com o fito de obter sucesso no funcionamento do processo padronizado de pedido de acesso à informação, pelo Sistema e-Sic, nos termos definidos pela nova Lei e do Decreto regulamentador n. 7.724/2012. Esse esforço junto aos órgãos foi considerado um dos principais responsáveis pelo sucesso da iniciativa. Todos os órgãos desenvolveram processos internos de respostas aos cidadãos e aprenderam a utilizar o sistema e a padronizar o atendimento, com o apoio da CGU.

Foram inúmeras as interações que permitiram o desenvolvimento e implantação do e-SIC. Primeiro, com as organizações não governamentais que militam em defesa do cumprimento do direito ao acesso à informação, como o Artigo 19, a Transparência Internacional, e a Transparência Brasil, cujo dirigente foi quem provocou, no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à CGU, a necessidade do instituto da LAI no ordenamento jurídico nacional, em atendimento à regulamentação do direito previsto no inciso XXXIII do art. 5º da

Constituição Federal. Este dispositivo prevê que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Segundo, com organismos internacionais, como a Unesco, e outros países que regulamentaram institutos semelhantes, como os casos citados do México e do Reino Unido, além dos EUA, com o FOIA (*freedom of information act*). Esses relacionamentos permitiram verificar as dificuldades na implementação desse tipo de instrumento legal, levando à aprendizagem pela experiência alheia. A opinião que se formou na equipe da CGU foi que somente um sistema utilizado por todos daria resposta ao desafio apresentado e superaria uma série de problemas enfrentados por outros países.

O terceiro conjunto de organizações participantes do processo de interação para a implementação do e-Sic, por meio de reuniões interministeriais periódicas no Palácio do Planalto, foram: Casa Civil e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ambos pelo papel de coordenação de governo e de sistema estruturantes); Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores (que concentram a maior quantidade de informações classificadas); e, Arquivo Nacional e Ministério da Justiça (representando o Conselho Nacional de Arquivos, e também o Sistema Nacional de Arquivos, cuja competência, organização e funcionamento estão regulamentados pelo Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002). Após a tomada de decisão no sentido de utilizar a nova ferramenta, foram realizados treinamentos com representantes de todos os órgãos do Poder Executivo Federal. A CGU destacou servidores para acompanhar cada órgão, orientando para o processo interno que seria necessário para o cumprimento dos prazos de atendimento às demandas dos cidadãos. Cabe ressaltar que esses treinamentos tinham um sentido mais amplo que o uso da ferramenta e-Sic. Eram destinados precipuamente para conscientizar sobre o novo instituto, que o sigilo havia se tornado a exceção, e ensinar como atender a nova Lei. Foi necessário mudar a cultura do setor público do sigilo como regra.

A diversidade de realidades da administração pública nacional significou um desafio na implementação de ferramenta única por todos os órgãos públicos do Poder Executivo Federal. Mas, uma vez funcionando de forma bem-sucedida, o instrumento se tornou um modelo nacional, e a CGU uma referência para outras esferas e poderes. Assim, a CGU passou a incentivar e orientar outros órgãos públicos a respeito de como implementar a LAI, oferecendo o sistema e-Sic, em um processo que o caracteriza como Inovação Aberta.<sup>13</sup> A CGU já possuía um programa de fortalecimento da gestão pública municipal e, dentro dele, foi inserida a questão de transparência e implantação da LAI. Por meio do programa Brasil Transparente, a CGU auxilia Estados e municípios na implementação da LAI

---

<sup>13</sup> Os municípios podem optar pela versão disponível no Portal de Software Público, denominado “e-SIC Livre”, que pode ser customizado por desenvolvedores locais. A CGU fornece o código fonte original do sistema e-SIC para os órgãos ou entidades que aderem ao Programa Brasil Transparente mediante Termo de Adesão. Ambos disponíveis em: [www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/aquisicao-do-e-sic](http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/aquisicao-do-e-sic)

disponibilizando o código-fonte do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) para órgãos públicos pertencentes aos entes subnacionais (BARBOSA, 2014). Na 18ª edição do concurso da Enap de Inovação, essa experiência do e-Sic foi consagrada em 1º lugar.

Ainda foi constatado na coleta de dados que a experiência se replicou em outros estados e municípios a partir da iniciativa dos próprios participantes nessa inovação. A ferramenta foi implantada no município de São Paulo e no estado de Minas Gerais. Além disso, um programa similar foi incluído no Portal de Software Público, onde é possível baixar gratuitamente o sistema e-Sic público. Da análise da iniciativa, e dos relatos dos entrevistados, nota-se a importância do papel de coordenação política pela Casa Civil da Presidência da República, enquanto no nível técnico a coordenação teve como protagonista a CGU, orientando e facilitando a efetivação da Lei, por meio do Sistema e-Sic. O papel destas duas organizações na implementação da iniciativa será tratada adiante como instrumentos de disciplina e dominação do quadro referencial de Lawrence *et al.* (2005).

#### **5.6.5. Portal Brasileiro de Dados Abertos**

O Portal Brasileiro de Dados Abertos tem por objetivo “garantir e facilitar o acesso pelos cidadãos, pela sociedade e em especial pelas diversas instâncias do setor público aos dados e informações produzidas ou custodiadas pelo Poder Executivo Federal” (C5-PDA-R). Os dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeitos a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença (C5-PDA-R). O Portal teve sua versão definitiva lançada em 4 de maio de 2012 e pode ser acessado pelo site [www.dados.gov.br](http://www.dados.gov.br).

O Portal de Dados Abertos pode ser considerado uma prática inovadora que se disseminou a partir da Parceria de Governo Aberto (OGP). A interação da CGU com outros órgãos no Comitê Interministerial Governo Aberto (Ciga), especialmente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi relatada como essencial para ampliar o conhecimento da CGU a respeito do tema, uma vez que as características e formatos do padrão de dados abertos, voltados a viabilizar a utilização dos dados e informações públicas em novas aplicações de interesse da sociedade, eram, em boa medida, desconhecidas por esse órgão. A CGU estava habituada a gerar informações a partir de sistemas estruturantes e disponibilizar para consultas da sociedade no Portal da Transparência. No contexto do 2º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto, a CGU se comprometeu a aperfeiçoar o Portal da Transparência (existente desde 2004), melhorando sua usabilidade, adequando-o aos princípios de dados abertos, para torná-lo mais interativo e acessível, e facilitar a navegação para diferentes públicos. O que diferencia o Portal da Transparência do Portal de Dados Abertos são as características de como a informação é disponibilizada. Enquanto o Portal da Transparência exibe consultas estruturadas para o cidadão acessar a informação, o Portal de Dados Abertos possui links fixos para bases de dados atualizadas periodicamente, que podem ser acessadas por máquina, para reutilização dos dados por

aplicativos. Em consonância com a política do governo federal de promover o uso do software livre na administração pública, o portal foi feito utilizando apenas soluções livres e de código aberto. Entre elas está o catálogo de dados CKAN, produzido pela Open Knowledge Foundation.

Nesse sentido, foi um avanço a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), desenvolvendo um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de dados abertos. A INDA trouxe um conjunto de políticas e de meios para catalisar a publicação e o acesso a dados abertos do governo. A iniciativa tem plano de ação específico, independente da OGP, e tem como ação principal a manutenção do Portal Brasileiro de Dados Abertos ([dados.gov.br](http://dados.gov.br)). O Portal é um dos instrumentos deste conjunto de políticas para o desenvolvimento de um governo aberto e foi resultado de uma parceria entre o governo e a sociedade, contando com a participação das seguintes instituições: Controladoria Geral da União, Empresa Brasileira de Comunicação, DATAPREV, IBGE, IBICT, IPEA, Open Knowledge Foundation, Presidência da República, SEA Tecnologia, SERPRO, Transparência Hacker, World Wide Web Consortium –W3C Brasil. A iniciativa inspirou-se em ações pioneiras em outros países como os Estados Unidos, que lançou seu Portal [data.gov](http://data.gov) em 2009, do Reino Unido, que lançou o [data.gov.uk](http://data.gov.uk) em 2010 e o da União Europeia, lançado em dezembro de 2012.

Visita técnica foi realizada em 2012 pelas equipes do MP e da CGU ao governo britânico, quando foi possível a troca de experiência e a oportunidade para aprender sobre a gestão da política de dados abertos, o uso da plataforma CKAN (a mesma utilizada no EUA e Brasil), o processo de federação de dados e as ferramentas necessárias para manter e monitorar o portal. Conforme os relatos, os países se impressionaram com a experiência de participação social da sociedade civil brasileira colaborando para a construção do portal. A proposta de instrução normativa que institucionalizou a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda) foi submetida a audiência pública, aos fóruns de discussão virtuais e a consulta pública. Havia listas de discussão temática sobre a Inda e era intensa a participação de membros de organizações como as citadas Transparência Hacker (uma comunidade de prática sobre transparência e participação política) e a W3C (consórcio internacional de padronização na internet com o objetivo de garantir o crescimento da web). Como resultado desta interação, foi aprovada a Instrução Normativa nº 4, de 13 de abril de 2012, que instituiu a Inda.

A interação relatada como mais importante se deu com a Open Knowledge Foundation (OKF), uma organização sem fins lucrativos que promove conhecimento livre no mundo, e possui uma unidade (chamada capítulo) brasileira desde o final de 2013. Nessas interações, se decidiu utilizar no Brasil o padrão e a Plataforma CKAN, desenvolvida pela OKF, por ser considerada a melhor plataforma para portal de dados em software livre do mundo ([ckan.org](http://ckan.org)), porque possui grande comunidade de desenvolvedores colaborativos e porque foi adotada pelos países desenvolvidos.

Muitos esforços foram realizados pela equipe do MP, mais especificamente da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), no sentido de promover e ensinar os órgãos públicos sobre como publicar dados abertos e elaborar um plano de dados abertos, por meio de oficinas, reuniões técnicas, palestras, seminários e a publicação de uma cartilha baseada no guia da W3C. Assim, muitos relacionamentos interorganizacionais se desenvolveram em torno do tema, entre MP e Dataprev, IBGE, CGU, Ministério da Justiça, entre outros, com diferentes intensidades e engajamento. Os relacionamentos foram sustentados por relações informais e esforços pessoais de funcionários de TI de diversos órgãos colaboradores. Conforme consta dos relatos, a iniciativa sustenta-se pelos apoios de servidores da carreira de analistas de tecnologia da informação lotados em órgãos diversos. Em nível organizacional, houve coordenação, pelo MP, envolvendo o alinhamento do apoio de outros órgãos, como o Serpro, para o processo de manutenção, desenvolvimento e organização do Portal de Dados Abertos. A adesão voluntária, mas formal, das organizações públicas de outras esferas ou poderes, pode ser feita por meio de Termo de Adesão à Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, conforme anexo à Instrução Normativa SLTI nº 4, de 12 de abril de 2012.

### 5.7. Contexto

O Contexto é formado pelas características associadas ao local ou região onde ocorrem relações interorganizacionais. Consiste na racionalidade social que leva em conta as capacidades e potencialidades inerentes a cada lugar (MOZZATO, BITENCOURT e GRZYBOVSKI, 2015). Representa o ambiente em que as organizações estão inseridas, a área/campo de atuação organizacional. Além do contexto histórico, econômico e social, as organizações são influenciadas pelo contexto cultural do ambiente em que se inserem. O modelo de análise de Argote e Miron-Spektor (2011) identifica 3 níveis de contexto: ambiental, organizacional e contexto ativo. Estes níveis podem ser considerados, respectivamente, o interorganizacional, o intraorganizacional e o individual. No contexto da chamada era digital, ou era da informação, houve uma valorização das iniciativas de Governo Eletrônico, ou *e-Government*. Os dados coletados das experiências estudadas de governo eletrônico indicam algumas das condições, relacionadas ao contexto, que influenciaram ou permitiram que a experiência tivesse resultados: valores adotados pelo governo, disponibilidade de tecnologia, a prática se institucionalizar em diferentes contextos, haver vontade política, ter força:

*“Os conceitos re-direcionam a visão que se tem sobre serviços e informações de internet para o cidadão, adestram a visão do governante para os aspectos sociais, transformando o trabalho de construção de sítios oficiais em uma verdadeira política pública e diminuem as mediações que normalmente a natureza burocrática do Estado impõem na interação sociedade/Estado,”*  
(C1-PS-R)

*“foram 8 anos de governo, vou dizer até 12 anos de governo com uma visão muito apaixonada do software livre (...) mas a nossa busca primordial hoje é compartilhamento do investimento do recurso público e número de cidadãos beneficiados, a gente está com uma visão mais econômica” (C3-PSP-E6)*

*“o uso de tecnologias começou a expandir consideravelmente na década de 2000 naquele processo de modernização do estado” (C1-PS-E2)*

*“No contexto da Reforma do Estado, os governos passaram a desenvolver portais e sites eletrônicos com o objetivo de reunir, em um único canal, informações governamentais e prestação de serviços públicos.” (C2-PT-R)*

*“O movimento mundial pela publicação de dados governamentais em formatos abertos se sustenta na ideia de que os governos devem se colocar como plataforma de colaboração e criação entre seus cidadãos e servidores públicos.” (C5-PDA-R)*

*“ [discurso] de usar tecnologias para aproximar estado de cidadãos.(...) Já tinha inclusive o Comprasnet, o estado fazendo compras por meio de sistema eletrônico (...) a gente estava tendo o pregão eletrônico em 2005” (C2-PT-E3)*

Entre as categorias de Lawrence *et al.* (2005) a vontade política se relaciona como uma parte dos conceitos de Disciplina e Dominação:

*“diria que a vontade política é um porto seguro, quando alguém tem alguma dificuldade, fala, espera aí, mas o teu ministro aí não mandou fazer? E aí contra isso ninguém vai falar contra. ... essa vontade política que está fazendo a coisa caminhar” (C3-PSP-E6)*

*“O comitê software livre tinha um nível de força muito alto lá em 2003 porque ele era coordenado pelo ITI que tinha o apoio direto da Casa Civil, um apoio institucional fortíssimo.” (C3-PSP-E5)*

Há ainda a identificação de que existia um ambiente propício ao uso de tecnologias já há algum tempo, indicando a introdução dessas experiências estão inseridas em um contexto maior, e integram um processo mais abrangente:

*“a agenda do governo eletrônico fez uma transição de 2000 para 2003, duas vertentes foram inauguradas, na verdade no ano 2000, no governo Fernando*

*Henrique, o escopo estava muito voltado para a sociedade da informação ... já existia, por exemplo, a preocupação com a universalização da tecnologia da informação” (C3-PSP-E5)*

*“o tema da transparência ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o acesso à informação como direito fundamental dos indivíduos, reforçou a publicidade como princípio basilar da administração pública e ampliou os canais de participação dos cidadãos nos processos decisórios de políticas públicas.(...) iniciativas administrativas também compõem o cenário que recentemente tem contribuído para estabelecer a cultura de transparência no Brasil” (C4-SIC-R)*

Adicionalmente, alguns entrevistados indicaram dificuldades inerentes ao processo, como o fato de que a administração pública está sujeita a inúmeros ordenamentos para que ações possam ser desenvolvidas, ou ainda, pelo desconhecimento do assunto:

*“Uma das razões verificadas para não se efetivar o compartilhamento era a dificuldade de encontrar um modelo de licenciamento de software capaz de atender aos interesses de cada instituição. Além do modelo de licenciamento, razões de ordem técnica, administrativa e/ou jurídica prejudicavam o compartilhamento de software.” (C3-PSP-R)*

*“uma nota técnica de um procurador federal, que usa como base o estudo da Fundação Getúlio Vargas, isso não foi à toa. Como é que eu vou dar segurança jurídica para uma empresa pública disponibilizar um ativo público? Então, todo software público, até hoje, é acompanhado por uma nota técnica do ITI.” (C3-PSP-E5)*

*“ninguém sabia o que é Dados Abertos, fizemos muitas palestras, outros eventos, quantidade bem grande mesmo, vários por ano...” (C5-PDA-E9)*

Já em outro relato, é apontado tanto a dificuldade enfrentada como as condições que permitiram que essas dificuldades fossem superadas:

*“A pouca inserção do tema dados abertos em 2010 foi resolvida pelo patrocínio dado pelo departamento e pela SLTI, que ajudaram a disseminar institucionalmente o tema. Esse obstáculo foi rapidamente superado com o*



*surgimento da LAI e da OGP em 2011, que rapidamente tornou o tema bastante popular na esfera pública.” (C5-PDA-R)*

Destes dados extrai-se a confirmação de que contexto representa importante categoria de análise para pesquisas em aprendizagem interorganizacional no setor público.

## **5.8. Confiança**

Compartilhamento de identidade, confiança mútua e segurança psicológica têm sido descritos como elementos do contexto que promovem a aprendizagem organizacional, à medida que facilitam a transferência de conhecimento no contexto ativo (ARGOTE e MIRON-SPEKTOR, 2011). O contexto ambiental inclui os relacionamentos com outras organizações por alianças, *joint ventures* e participação em associações, a partir do contexto ativo, representado pelo nível individual. Por outro lado, pesquisas sugerem que baixo nível de confiança e baixo grau de compartilhamento de conhecimento são fatores que impedem a aprendizagem organizacional e a gestão do conhecimento (TANG, 1998).

Nessa linha, a categoria de análise confiança no modelo teórico proposto por Mozzato, Bitencourt e Grzybovski (2015), possui como definição de confiança a convicção de que a palavra do parceiro será mantida, garantindo assim que obrigações mútuas da relação serão realizadas, influenciando diretamente o processo de AIO. Reflete a convicção de que os acordos entre parceiros serão cumpridos (MOZZATO, BITENCOURT e GRZYBOVSKI, 2015). Portanto, consideramos confiança como resultante de ambiente com segurança psicológica, valorização das diferenças, abertura a novas ideias, suporte a inovação e aprendizagem, e comportamento de parceria.

Da análise dos dados coletados, há indícios de existência de um *continuum* entre o comportamento de resistência e a relação de confiança entre os atores de organizações públicas engajadas em parcerias. A confiança (e seu oposto, a resistência) está exemplificada em vários dos relatos nos casos estudados, sob diferentes perspectivas:

(a) da dificuldade em obter base de dados e sua atualização para publicação no Portal:

*“Uma das questões mais relevantes que teve de ser enfrentada foi a obtenção, pela CGU, das bases de dados sobre a execução orçamentária do Governo Federal, as quais deveriam, ainda, ser atualizadas periodicamente.” (R-C2-PT)*

(b) das dúvidas quanto à própria proposta central da inovação, no caso do Portal da Transparência:

*“A gente sabe que informalmente, nos bastidores, obviamente teve e tem quem questione o excesso de transparência” (R-C2-PT)*

*“Nesse contexto, eventuais resistências de alguns grupos à ampla transparência proposta para o Portal foram minadas e obteve-se mais facilmente o apoio de outros órgãos e o reconhecimento da relevância da iniciativa.” (C2-PT-R)*

O fato de uma experiência estar alinhada a agenda de governo e em sintonia com valores apregoados pelo governo fazem com que resistências sejam reduzidas ou eliminadas.

(c) de ter havido experiência anterior pioneira bem-sucedida:

*“O software Cacic foi a experiência pioneira nesse compartilhamento e resultou na segurança necessária para os gestores aderirem ao modelo.” (R-C3-PSP)*

*“as agências, por exemplo a ANEEL e a ANVISA, têm um papel bem ativo, eles têm uma carta de serviços, estão pensando numa segunda geração de carta de serviços e o guia a gente pretende que facilite essa geração também.” (C1-OS-E2)*

(d) de estar pautada em criar procedimentos que dão suporte à atuação do gestor público:

*“O número de parcerias cresceu rapidamente pelo fato de a experiência do software público atender às preocupações [de segurança jurídica] citadas e criar um conjunto de procedimentos uniforme e sólido para o gestor público” (R-C3-PSP)*

(e) da necessidade de diálogo (comunicação) para lidar com posições contrárias:

*“...porque nem sempre o diálogo entre duas pessoas ele é um diálogo simples, às vezes a pessoa é totalmente contra aquilo (...)” (E6-C3-PSP)*

(f) de haver o estabelecimento de comunicação aberta, em espaços não institucionais e ambientes informais, abertos a participação pública:

*“Essas características foram fundamentais para o sucesso do projeto, possibilitando a prototipação rápida e a colaboração em espaços ‘neutros’ que evitassem a inibição da participação dos colaboradores da sociedade civil.” (R-C5-PDA)*

*“A realização de reuniões em espaços não institucionais, abertos à participação do público em ambiente informal, contribuiu para o bom andamento do projeto, pois quebrou barreiras culturais que normalmente inibem a colaboração dos cidadãos.” (R-C5-PDA)*

*“(...) contribuir com opiniões, fomentar um ambiente de comunicação aberta.”*

(g) de gerar compromissos menos formais para a colaboração:

*“Vamos [fomos] construindo a nossa colaboração, aí ela falou que o chefe [do Ministério Público] queria formalizar, eu disse – a gente formaliza com ofício dizendo que nós nos dispomos” [a ajudar] (C5-PDA-E10)*

(...) *“então o assunto foi andando e a gente desburocratizou e começou a construir a cooperação.”* (C5-PDA-E10)

(h) do tempo de relação como construção da confiança:

*“a gente recebe desde 2009, mensalmente, arquivos com os dados para publicação no Portal (...) a gente tem esse contato muito bom com os parceiros que fornecem dados para alimentar o Portal”* (C2-PT-E4)

(i) das resistências que foram vencidas ao longo do tempo:

*“MRE e Defesa mais resistiram, mas se saíram muito bem na tarefa [de implantar o sistema e-SIC]. Hoje, o BNDES e Petrobras mais resistem”* (C4-SIC-E8)

(j) do envolvimento dos representantes dos órgãos desde o início da ação:

*“Quanto mais atores já participam desde o início aumenta muito mais a chance até das institucionalizações, as relações da pessoa não só influencia como também vai se apropriando daquela visão, isso para mim é um fator chave”* (C1-PS-E1)

(k) resistências associadas a aspectos culturais:

*“algumas reuniões eram muito duras, pesadas, esse confronto de acesso à informação com a cultura dos militares, por exemplo”* (C4-SIC-E7)

Assim, os relatos C4-SIC-E8, C1-PS-E1 e C5-PDA-E10 evidenciam o fenômeno da confiança como um processo que vai se construindo ao longo do tempo e mudando o modo de interação entre os parceiros. Atualmente, BNDES e Petrobras continuam utilizando formulários para atender à Lei de Acesso à Informação em detrimento do uso do Sistema e-SIC. O entrevistado C4-SIC-E8 expressou esta resistência da seguinte forma:

*“A maior resistência que eu tive foi da Petrobras, maior resistência, a Petrobras mesmo com decreto, e-Sic implantado ela não quis aderir ao e-Sic porque ela tinha sistema próprio, isso talvez explica um pouco o que está acontecendo agora [referindo-se ao escândalo revelado pela Operação Lava-Jato] (...) chegou a se levar o problema para a Presidência da República que a Petrobras não queria entrar no e-Sic.”* (...)

*“Na verdade o que a Petrobras não queria era isso, mas hoje a gente percebe claramente que ela não queria que os outros tivessem acesso aos pedidos de acesso feito a ela e as respostas que ela dava.”*

Por outro lado, para o convencimento de aderir à política de Dados Abertos, o relato C5-PDA-E9 reforça a indicação de que trata-se de um processo e que o tempo é necessário para o desenvolvimento e aceitação da experiência/inação:

*“A gente já foi ao longo dos anos a dezenas de órgãos para ajudar reforçar a motivação, a questão da política de Dados Abertos tanto a parte de implementação de projetos de dados de como conduzir esse processo, tanto da parte de gestão quanto da parte técnica”*

Nessa linha, a inclusão de atores desde o início do processo é vista como condição facilitadora para a apropriação da visão dos processos. Sendo assim, a participação dos atores desde o início da experiência permite que ocorra a apropriação da proposta, aumentando as chances de institucionalização da experiência.

### **5.9. Capacidade Absortiva**

Um dos elementos da Aprendizagem Interorganizacional, capacidade absorptiva refere-se a transferência de conhecimentos e melhores práticas a partir de variadas interações entre gestores e o engajamento destes no aproveitamento de inovações na organização de origem. Ou seja, capacidade absorptiva é uma característica organizacional relativa à capacidade de internalização de conhecimentos, técnicas, tecnologias e novas práticas absorvidas de outrem. Em um processo de aprendizagem interorganizacional, a internalização de ideias e boas práticas representa a capacidade absorptiva da organização. Conceitualmente, é a capacidade de reconhecer, assimilar e aplicar novos conhecimentos externos (MOZZATO, BITENCOURT e GRZYBOVSKI, 2015).

Os dados coletados em campo indicam que as equipes que desenvolveram as ações inovadoras, em grande medida se inspiraram em outras organizações e experiências. E aprenderam como viabilizá-las com outros conteúdos, uma vez que as experiências demandam novas tecnologias e outros aprendizados. Os órgãos que compõem a RIO ou os usuários, conseguiram reconhecer, assimilar e aplicar os conhecimentos externos, ou recentemente desenvolvidos, o que pode ser observado nos dados apresentados a seguir.

*“A equipe que desenvolveu o portal também tem aprendido com o projeto, na medida em que lidar com demandas do cidadão e respondê-las segundo os seus desejos são os maiores desafios para os integrantes do serviço público.” (R-C5-PS)*

O exemplo do Portal de Serviços, com mais de quinze anos funcionando e se renovando, indica um aprendizado contínuo da equipe, a partir da interação com o cidadão, mas também com os diversos órgãos. Outro exemplo, do Portal da Transparência, indica que houve capacidade para desenvolver as condições necessárias para que a experiência fosse implantada e internalizar tecnologia necessária:

*“Relativamente às tecnologias da informação utilizadas para a criação do Portal da Transparência, foram desenvolvidos programas em linguagem ASP com banco de dados SQL Server” (R-C2-PT)*

*“quando a gente conseguiu internalizar todo o processo de desenvolvimento e produção do Portal, foi um dia de festa” (E3-C2-PT)*

*“no GT, a equipe de TI tinha [nome dos profissionais], com capacidade de discutir o Portal tecnologicamente” (E4-C2-PT)*

O desafio de identificar e absorver e aplicar novos conhecimentos externos também foi superado pela contratação de consultoria pelas organizações públicas:

*“por meio das consultorias que nós mantivemos, houve necessidade de conhecer a experiência internacional sobre o assunto. Por exemplo, a do México colocada em prática por meio do IFAI, instituto mexicano responsável pelo acesso à informação” (E7-C4-SIC)*

*“A equipe buscou referências internacionais e viu que a maioria dos países usava uma abordagem descentralizada para recebimentos de pedidos, isto é, cada cidadão contactava diretamente o órgão de interesse para receber a informação. Chamou a atenção da equipe, porém, a experiência mexicana, que tinha uma plataforma para o recebimento e resposta dos pedidos [de todos os órgãos].” (R-C4-SIC)*

O uso das redes, fóruns, grupos de discussão e participação em eventos também serviram para desenvolver a capacidade de reconhecer, assimilar e aplicar novos conhecimentos externos:

*“participaram num fórum da Transparência Hacker, em determinado momento em 2011 nós criamos listas de discussão temática sobre política de Dados Abertos” (E9-C5-PDA)*

*“O projeto inspirou-se nas iniciativas de outros países pioneiros no tema, como a dos Estados Unidos, que lançou seu portal data.gov em 2009, e do Reino Unido, que inaugurou o data.gov.uk em 2010.” (R-C5-PDA)*

*“Principalmente experiência internacionais, governo britânico, governo americano todos que tinham dados portais data.gov. a extensão do país são ainda usados de referência. A gente pesquisa muito esses sítios (...), por exemplo, a gente usa uma plataforma CKAN” (E10-C5-PDA)*

Portanto, os dados apontam para certa necessidade de capacidade absorptiva que permita aprendizagem interorganizacional ocorrer pela internalização de conhecimentos e melhores práticas, a partir de variadas interações entre gestores e o engajamento destes no aproveitamento de inovações na organização de origem.

### 5.10. Interação e Cooperação

A abrangência do número de órgãos que participam das RIOS pode ser visto como um indicativo da cooperação estabelecida e das interações necessárias, denotando a complexidade das relações e dos processos envolvidos e ser considerado como um indicativo de potencial de aprendizagem. Os trechos a seguir ilustram essa abrangência:

*“Quanto mais atores já participam desde o início aumenta muito mais a chance até das institucionalizações, ...”* (C1-PS-E1)

*“Hoje a gente tem quinze órgãos no portal com cerca de 590 Serviços”* (C1-PS-E2)

*“das 69 comunidades a gente deve ter aí metade delas ativas, funcionando, 35”* (C3-PSP-E6)

Alguns dos casos analisados têm em seu relato ou entrevista um destaque para a atuação cooperativa, sendo ressaltado inclusive, acordos de cooperação estabelecidos ao longo do tempo (os quais viabilizam as ações), como destacam os trechos a seguir

*“a instituição que fez o CKAN com certeza deve ser uma que deve ser lembrada, afinal ela gerou a ferramenta que hoje é utilizada”* (C5-PDA-E9)

*“a gente trabalha com a cooperação, então ela acontece em muitos níveis”* (C5-PDA-E10)

*“[iniciativa] totalmente alinhada com a necessidade de colaboração com a sociedade civil disseminada pelo conceito de Governo Aberto”.* (C5-PDA-R)

*“não se consegue fazer uma ação dessa envergadura sem que você tenha outros apoios e pessoas interessadas”.* (C3-PSP-E5)

*“o Portal é um ambiente que permite a colaboração entre os interessados mesmo sem intervenção nossa.”* (C3-PSP-E6)

*“O fato de o software [CACIC] ser disponibilizado em um ambiente público de colaboração possibilitou a intensificação do uso da ferramenta. A rapidez com que a solução foi adotada em todos os setores da economia, cercada pela sua rápida distribuição, fez com que num curto período fosse criada uma rede de prestadores de serviço para o Cacic, abrangendo todos os estados brasileiros. ...O Portal do Software Público Brasileiro consolida-se como uma iniciativa que conseguiu (...) estabelecer parcerias e ações cooperadas (...) o que fortaleceu a formação do ecossistema de produção. Diversas entidades representativas se aproximaram para contribuir com*

*temas e saberes específicos, como: qualidade, capacitação profissional, fomento, gestão e articulação internacional.*” (C3-PSP-R)

*“[Em 2005] já está trocando documentos para fazer o acordo, para fazer a disponibilização do CACIC, tudo isso tem troca de documento forte, é protocolo para lá, protocolo para cá, tem acordo de cooperação assinado em 2005, por isso que ele completou dez anos, em 2005 lá em Porto Alegre a Dataprev e a SLTI assinam o documento”* (C3-PSP-E5)

*“Os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento do e-SIC foram obtidos por meio de acordos de cooperação técnica firmados pela CGU com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e com a Embaixada do Reino Unido.”* (C4-SIC-R)

*“O meu lema é, não preciso de acordo de cooperação, eu preciso de cooperação”* (C5-PDA-E-10)

Identificou-se que interações e cooperações foram estabelecidas com diferentes públicos (cidadãos, sociedade, civil, Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), comitês executivos, diversos ministérios e ONGs) e por diferentes motivos, como apresentado a seguir.

Algumas parcerias foram escolhidas estrategicamente, como por exemplo, a com o INSS, por ser um dos maiores prestadores de serviço, sendo que a cooperação ocorreu desde o início da experiência, abrangendo inclusive processos de reflexão associados à implementação do processo:

*“nós começamos com a Previdência como opção inclusive porque a gente viu que a Previdência tem vários serviços que são utilizados em outros órgãos, a gente entendeu que era um parceiro estratégico. ... temos muita interação com a Previdência, com o INSS, porque eles são os maiores prestadores de serviços, eles participaram do projeto desde o início, nos momentos de reflexão, de análise, de design, (...)”* (C1-PS-E1)

Outras, em decorrência da necessidade de complementação de atuações, com os integrantes das ações tendo diferentes atribuições e papéis para a obtenção de resultados:

*“Quem coordena essa página é a própria CGU, mas quem faz toda publicação, extração de dados, é o Serpro” (...)* *“se tem algum problema, solicita ao Serpro alguma correção, alguma atualização”* (C2-PT-E4)

*“o GT que definiu as regras de negócio, o conteúdo (...) e a área de TI que traduziu para o formato tecnológico e articulou com o Serpro a contratação.”* (C2-PT-E4)

Já outras parcerias foram apenas citadas:

*“Casa Civil, MP e MJ mais contribuíram [para implantação do e-Sic]” (C4-SIC-E8)*

Para a viabilização do desenvolvimento e implementação de experiências inovadoras, a cooperação e a interação foram relatadas como fundamentais, com a cooperação ocorrendo com: 1) o compartilhamento e disponibilização de dados e 2) a participação e apoio dos gestores dos programas cujas informações são necessárias para as experiências, como ilustram os trechos a seguir.

*“Durante todo o desenvolvimento do Portal da Transparência, a CGU contou também com a participação e com o apoio de diversos ministérios que atuam como gestores dos programas cujas informações foram publicadas no Portal. (...) Serpro, STN, MDS, Caixa, BB, MIntegração, Secretaria da Pesca” (C2-PT-R)*

*“Vamos trazer, punha a base e trazia a base debaixo do braço” C2-PT-E3*

*“a gente selecionou esses primeiros órgãos para fazer parte da construção dos conteúdos em termos de formato e aí à medida que a gente for validando isso com os primeiros órgãos a gente vai ampliando vamos ter que alcançar todos” (C1-PS-E1)*

A cooperação foi destacada como tendo papel importante para a obtenção de resultados, havendo relatos acerca da necessidade de diferentes expertises para condução das atividades e da relevância do tempo de interação:

*“a publicação em tempo real, que a gente interpretou como D+1, deu um trabalho incomensurável para a gente, isso foi um parceria com a STN” (C2-PT-E3)*

*“A equipe formada era multidisciplinar, com membros da área de tecnologia, ouvidoria, gestão e da área finalística responsável. Para a conclusão do projeto também foram convidados membros de diversos órgãos da administração pública que contribuíram em temas específicos relevantes para a construção do sistema.” (C4-SIC-R)*

*“tem duas pessoas ali que estão no projeto há muito tempo [com muitos contatos]” C2-PT-E3*

Em alguns casos, a Interação dependia da capacidade de interlocução dos atores:

*“participei porque eu era coordenadora de auditoria da área econômica, então eu intermediava a interlocução com Tesouro, Caixa, BB e a Diretoria Econômica” (C2-PT-E4)*

Em outros casos, houve expressa diretriz de governo para que houvesse participação e adesão à iniciativa:



*“Poucos países experimentaram compartilhar todas as fases de construção do trabalho como o Brasil o fez. (...) No caso do Brasil, o governo convidou a sociedade a planejar juntos quais projetos seriam desenvolvidos.” (C5-PDA-R)*

Relatos indicam ainda que interações ocorreram com a participação em reuniões debates, seminários, visitas técnicas, comitês setoriais, em diferentes contextos:

*“as reuniões eram tão constantes” (C4-SIC-E7)*

*“etapas contaram com amplos debates realizados no âmbito da Controladoria-Geral da União e com a contribuição de diversos gestores públicos e cidadãos” (C2-PT-R)*

*“Houve também um seminário [internacional] que foi realizado sobre acesso à informação”. (C4-SIC-E7)*

*“Consultamos [portais] de muitos países, o que a gente teve mais contato foi o do Reino Unido. Hoje em dia o portal dos Estados Unidos usa a mesma tecnologia, o software deles chamado CKAN é produzido pela Open Knowledge (...) o Reino Unido desde o início usa essa ferramenta. Em 2012, eu fiz uma visita técnica junto com pessoal da CGU, uma missão sobre acesso à informação, e encontrei presencialmente o pessoal da Open Knowledge, pessoal que eu já conversava há muito tempo”. (C5-PDA-E9)*

*“O W3C, CGI, Comitê Gestor da Internet no Brasil, no qual o Ministério do Planejamento, o MCTI, temos assento, são órgãos chave também. (...) Temos [interação] muito forte [para] fazer a pesquisa nacional bianual de governo eletrônico”. (C5-PDA-E10)*

Os dados indicaram ainda que a intensidade de participação é diferente ao longo do tempo e demanda interação com diferentes atores:

*“...aí essas pessoas, Transparência Hacker, Artigo 19, desde então têm participado, até que recentemente menos, mas no início participaram muito, o período de maior desenvolvimento que deu um grande salto acredito que foi de 2011 para 2012” (C5-PDA-E9)*

*“Primeiro teve a construção da instrução normativa que institucionalizou a INDA e esse texto foi elaborado internamente, foi feito audiência pública, consulta pública, foi discutido nos fóruns” (C5-PDA-E9)*

A cooperação para troca de experiências permitiu, como destacado em uma das experiências, apreender inúmeros conteúdos, o que denota a relação de cooperação com capacidade absorativa:

*“Foi rica essa troca de experiência. (...) Aprendemos sobre a gestão da política do portal e da política de Dados Abertos, questão de Federação de Dados Abertos que eles coletam dados de governos locais, as ferramentas que eles usam para monitorar o portal, qualidade dos dados, todas essas coisas” (C5-PDA-E9)*

Ainda associado à aprendizagem, algumas cooperações foram estabelecidas para a divulgação de conhecimento:

*“A gente promove oficinas, traz o pessoal da Universidade de Brasília [departamento de Engenharia de Software, do campus Gama], que é o nosso parceiro aí na construção do Portal, esses 3 milhões de reais são investidos via repasse à UnB, a gente traz os professores para um evento presencial ensinar aos integrantes da rede a, por exemplo, desenvolver colaborativamente” (C3-PSP-E6)*

Os empreendedores originais do Portal de Software Público, do Portal da Transparência e do e-Sic relataram que continuaram na militância sobre o tema e na disseminação para outros órgãos e outros entes federados. Verifica-se, portanto, que os participantes das experiências continuam interagindo e cooperando com outras organizações, ainda que tenham deixado o projeto. O relato a seguir ilustra essa situação:

*“estou indo para um evento amanhã para tratar do i-Educar, (...) que é um software público que está no Portal e que o Serpro hoje colocou na nuvem e está no projeto da cidade digital no Ministério das Comunicações, olha como é que as coisas, é um emaranhado de relações” (C3-PSP-E5)*

Condições que facilitaram a interação e a obtenção de resultados também foram destacadas, e permitem identificar haver associação entre confiança e colaboração, uma vez que atuação conjunta em momento anterior, assim como a existência de legislação que demanda a ação, resulta em cooperação.

*“A atuação prévia da CGU em transparência, desde 2004, bem como a introdução da Lei de Acesso a Informação e da Parceria para Governo Aberto, em 2011. Isso facilitou a ter mais pessoas engajadas a participar e colaborar com o projeto”. (C5-PDA-R)*

Alguns dos relatos indicam dificuldades, algumas associadas à falta de cooperação e impactos causados por isso, como por exemplo disputas e a necessidade de intervenção por outros órgãos:

*“é difícil convencer os órgãos a enviar o relatório de manutenção de seus sítios, o que fará com que o portal adquira uma ferramenta exclusiva para isso, aumentando os custos”*

*“o Tesouro sempre foi um grande parceiro. (...) quando tinha problema com o Serpro, para conseguir base de dados, ou tinha alguma inconsistência quem tinha que resolver era o Tesouro”. (C2-PT-E3)*

“é uma relação de como a gente constrói junto essa visão de unificar serviços, isso tem momento de disputa sobre isso” (C1-PS-E1)

Assim, Interação e Cooperação são conceitos próximos e complementares na literatura de Aprendizagem Interorganizacional. O primeiro mais afeto ao nível individual e de grupo (ainda que sejam indivíduos representando suas respectivas organizações), enquanto o segundo refere-se mais ao nível de análise interorganizacional. Como a pesquisa teve como foco este nível de análise, foi verificado o componente Interação entre pessoas representantes de órgãos distintos. Por seu turno, Cooperação refere-se a operação conjunta, com foco na análise interorganizacional. Operacionalmente, Interação verifica-se pela manutenção de relações formais e informais entre organizações com trocas de experiências, conhecimento e/ou recursos. Por sua vez, Cooperação verifica-se a partir da efetiva constatação de compartilhamento de recursos (informação, pessoal, sistemas etc.) para alcance de objetivo comum (SANDFORT e MILWARD, 2014).

### **5.11. Influência, Força, Disciplina e Dominação**

Influência, Força, Disciplina e Dominação representam diferentes formas de poder que caracterizam o modelo de processos político-sociais de Lawrence *et al.* (2005), que complementa o modelo 4I. Os estudos críticos em administração encaram subliminarmente a aprendizagem em organizações como reprodução das forças de dominação e instrumento de conformação do comportamento humano nas organizações (TRAGTEMBERG, 1974; GUERREIRO RAMOS, 1981). Entretanto, o processo ocorre em mão dupla. Influência, advinda da capacidade de persuasão individual, e força de grupos organizacionais possuem caráter *bottom-up*, enquanto disciplina e dominação, *up-down* (LAWRENCE *et al.*, 2005).

A Influência representa uma fonte de poder político na organização caracterizada pela capacidade de persuasão daqueles que possuem ascendência técnica, verificável pela capacidade do indivíduo de influenciar o grupo e formar opinião a favor de uma mudança e/ou inovação na organização. Força, por sua vez, uma forma de poder caracterizada pela capacidade de um grupo em institucionalizar processos no nível organizacional, ou melhor, capacidade de um grupo de mobilizar recursos organizacionais (tecnológicos, humanos e orçamentários) para a concretização de novas práticas.

Disciplina e Dominação são formas de poder que institucionalizam a mudança, incorporando-a nos sistemas e regras organizacionais e nas identidades dos atores organizacionais. Se diferencia do conceito de Força por ser forma de poder político-organizacional do tipo *top-down* (LAWRENCE *et al.*, 2005). Verifica-se pela capacidade de coerção necessária à liderança para institucionalização das mudanças e alteração no comportamento organizacional. Disciplina é uma forma sistemática de poder que afeta os custos e benefícios das escolhas de um indivíduo, não por meio de uma intervenção direta,

mas pela modelagem das percepções e identidades dos membros da organização através de relacionamentos e experiências (KNIGHTS e WILLMOTT, 1989).

A visibilidade e adesão de órgãos públicos (mesmo em outras esferas e poderes) a inovações revela-se como uma confirmação do sucesso da iniciativa, o que é explorado politicamente pelas equipes dos órgãos envolvidas na implantação da inovação.

Nos casos estudados foi possível identificar aspectos associados a influência, força, disciplina e dominação em diferentes situações:

1. a própria ideia que resultou na experiência surgiu de proposta apresentada por uma pessoa ou pela sociedade civil, e que foi aceita por um grupo de pessoas e também institucionalmente; e/ou pessoas envolvidas apresentam argumentos de modo a mobilizar pessoas a se envolverem com a experiência

*“A ideia original do portal Rede Governo surgiu a partir de uma única pessoa, com experiência em gestão de empresas, sendo que o aperfeiçoamento da mesma deu-se dentro de um grupo, e o destino do portal, bem como as alterações que vêm sendo feitas, sempre passam por discussões da equipe de trabalho.”*

*“Isso se seguiu mediante um convencimento de todas as Assessorias de Comunicação dos ministérios...” (C1-PS-R)*

*“O [Secretário da SLTI/MP] quando me convidou ele virou e falou assim: eu também quero atuar muito com software livre” ... “Ele me falou: eu quero que você faça uma ação emblemática de software livre” (C3-PSP-E5)*

*“O nível de institucionalidade mínimo e alinhamento quem quisesse fazer, faria. Esse foi o nosso caso, ninguém disse para a gente para nós fazermos, mas nós tínhamos um desenho estratégico e a gente percebeu nós precisamos pegar alguns atalhos” (...)*  
*“Esse desenho também é importante, não para a gente fazer uma crítica de ordem política, jamais, mas para você entender do ponto de vista organizacional que isso faz muita diferença, nós chegamos porque tinha um nível de apoio de institucionalidade mínimo” (C3-PSP-E5)*

*“A ideia surgiu da [diretora] de criar um sistema para registrar os pedidos de acesso” ... “A equipe toda da CGU trabalhou nisso mas a idealizadora foi a Vânia” ... “[o e-Sic] Foi desenvolvido internamente. Contratamos um consultor para desenhar o programa, o Planejamento acho que foi um bom parceiro, a própria Casa Civil” (C4-e-SIC-E7)*

*“A equipe demonstrou capacidade técnica, motivação e envolvimento para conduzir as atividades. Em 2010, no Congresso de Informática e Inovação na Gestão Pública -*

*CONIP, em São Paulo, na qual o então Coordenador-Geral Cláudio Cavalcanti foi provocado por Pedro Markun da Transparência Hacker e outros participantes da sociedade civil, a respeito da disponibilização de dados do setor público como dados abertos. ... Cavalcanti alocou os Analistas em TI (...) para estudar o tema.” (C5-PDA-R)*

*“O Pedro Markun, da Transparência Hacker, fez um monte de perguntas provocativas e ficou meio sem resposta aí resolvemos dar início a esse projeto” (C5-PDA-E9)*

2. Conseguir o deslocamento de recursos alternativos para o projeto quando do contingencialmente de recursos, o que está associado também ao conhecimento da dinâmica do serviço público.

*“Contingenciamentos determinados pelos ministérios das finanças. Devido ao cumprimento de metas fiscais, como se sabe, o Orçamento Geral da União sofreu cortes consideráveis, atingindo projetos que seriam desenvolvidos para a melhoria do portal. Isso obrigou que houvesse aproveitamento dos recursos de entidades financiadoras de projetos, como o Pnud, bem como a revisão dos projetos.” (C1-PS-R)*

3. Conseguir que atores importantes para o desenvolvimento da ação fossem convencidos por meio de atuação política intensa

*“Foi uma dificuldade considerável convencer as instâncias de controle da comunicação do governo a adotar o modelo atual, somente conseguida mediante articulação política forte, no sentido salutar da palavra.” (C1-PS-R)*

4. Inclusão do tema em reunião de ministros ou secretários-executivos, indicando que, quando não se consegue obter a cooperação dos integrantes de uma RIO, em algumas situações, é utilizada “estratégia” de dominação.

*“Foi um dos itens de pauta [da reunião de Secretários-Executivos] inclusive tratou também de Dados Abertos, plano de abertura de dados, depende do grau de cooperação, às vezes vai por cima a demanda” [Secretários-Executivos] (C1-PS-E2)*

*“o núcleo do governo (...), nós levamos essa questão até à Casa Civil especificamente para o Beto Vasconcelos que na época era o secretário adjunto da casa civil e aí ele despertou quanto ao fato convocou reuniões interministeriais, a primeira reunião com os próprios ministros para dizer que aquilo era uma prioridade do governo, essas reuniões passaram a ser periódicas foi criado um plano de ação com um cronograma de implantação de uma série de medidas, entre essas medidas estava a própria criação do e-Sic” (C4-SIC-E7)*

5. Apoio político e priorização do assunto por profissionais que ocupam cargos que podem influenciar as ações e/ou que tem conhecimento do assunto:

*“Era o Ministro Pedro Parente, que havia sido presidente do Serpro, se tornou Secretário Executivo aqui [no MP], se tornou Ministro de Estado, gostava do assunto”* (C1-PS-E2)

*“liderança do então ministro Waldir Pires que foi a pessoa que ofereceu todo o patrocínio político para que essa experiência pudesse se concretizar”* (C2-PT-E3)

*“O Ministro que criou esse grupo para pensar o que poderia tirar do Siafi para informar ao cidadão”* (C2-PT-E4)

*“começou a ser concebido em 2003 por iniciativa do então ministro Waldir Pires”* (C2-PT-E4)

*“Quando nós conversamos com o secretário, ele sempre disse: a gente precisa dar muito cálculo para essa iniciativa. (...) Mas o peso é dado por aquele que tem a força institucional”* (C3-PSP-E5)

*“Posso dizer que tudo começou com a posse do presidente Lula e a sua simpatia com o software livre, (...), quem trouxe essa bandeira muito forte foi o próprio Corinto que é a pessoa que descreve essa premiação na Enap lá em 2011 que ocupou o cargo de diretor que ocupo hoje”* (C3-PSP-E6)

*“havia o engajamento do ministro nessa questão, da alta administração, era prioridade para a CGU”* (C4-SIC-E7)

*“Se o ministério não cumpria quem dava o puxão de orelha era a Casa Civil. Nessas reuniões [determinou-se] inclusive um programa de treinamento dos funcionários públicos”* (C4-SIC-E7)

*“A [assessora da Ministra] foi uma pessoa muito importante também porque ela instanciou, vamos dizer assim, a iniciativa dentro do Ministério. Não só a política de Dados Abertos como fomentou a abertura de dados do Ministério do Planejamento que tem muito dado de sistemas transversais e que tem um alcance de uso muito amplo. Então, ela patrocinou muito fortemente a abertura de dados do sistema de compra, do sistema de convênios, da área de orçamento também”* (C5-PDA-E10)

6. A definição do responsável pela condução do processo/experiência, na administração pública, inúmeras vezes é resultado de jogos políticos ou de estratégias definidas para conseguir a adesão dos envolvidos, ou ainda, a alocação da experiência em local de maior prestígio denota maior relevância, imprimindo visibilidade e facilitando a aceitação.

*“A Secom faria uma coordenação para os portais”* (C1-PS-E2)

*“A instauração do gabinete digital na Presidência da República ele [o Portal de Serviços] ganhou mais ênfase” (C1-PS-E2)*

7. Ter que recorrer a órgãos de controle, como CGU e auditorias, para assegurar o acesso a dados/recursos/participação:

*“Sempre via a CGU, ou vê a CGU como isso, entregar a base você também possibilita que o controle tenha acesso e audite” (C2-PT-E3)*

*“Algumas vezes a gente teve que se valer da auditoria para conseguir base de dados, ou seja, para fins de transparência a gente não conseguia o controle lá e pedia” (C2-PT-E3)*

*“O Serpro, uma entidade do Ministério da Fazenda, estava sob a jurisdição da coordenação de auditoria da Fazenda” (C2-PT-E3)*

8. Ter que recorrer a emissão e disseminação de comunicado, como instrumento de disciplina:

*“...foi expedido um ofício-circular para todos os órgãos informando que o Portal seria lançado e que estariam divulgando as informações orçamentárias e financeiras de cada órgão” (C2-PT-E3)*

9. Acesso a pessoas que podem ter influência sobre diferentes aspectos e parâmetros associados à experiência:

*“proximidade da STPC com o Secretário-Executivo, com capacidade de influenciar o ministro” (C2-PT-D3)*

10. Ter o apoio e/ou pareceres técnicos de organizações ou profissionais reconhecidos por sua expertise:

*“A solução encontrada foi procurar órgãos e entidades parceiras que pudessem realizar esse estudo [de direitos autorais]. O Instituto Brasileiro de Tecnologia da Informação [da Presidência] foi um desses parceiros e encomendou o estudo à Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, que concluiu favoravelmente pela compatibilidade jurídica necessária para o andamento da iniciativa.” (C3-PSP-R)*

11. Por intermédio da promoção de eventos de disseminação e de preparo de pessoas para participar nas ações, bem como o estabelecimento de parcerias para disseminação da experiência:

*“A gente promove oficinas, traz o pessoal da Universidade de Brasília [departamento de Engenharia de Software, do campus Gama], que é o nosso parceiro aí na construção do Portal, esses 3 milhões de reais são investidos via repasse à UnB, a gente traz os professores para um evento presencial ensinar aos integrantes da rede a, por exemplo, desenvolver colaborativamente” (C3-PSP-E6)*

*“a sede central [da OKF] fica em Londres mas eles têm capítulos em vários países, a de Berlim é bastante antiga, a do Brasil, foi 13 ou 14, que surgiu. Na verdade, várias pessoas que acompanhavam esse trabalho estavam sempre em contato: eu, o professor José Craveiro, Everton Alvarenga, estava sempre em contato com a Open Knowledge e outros projetos, a gente estava discutindo a possibilidade de abrir um capítulo no Brasil, na verdade quem cuidou mais disso, discutiu as ideias foi o Everton que é diretor da Open Knowledge hoje no Brasil.” (C5-PDA-E9)*

*“O início foi isso, a ideia de comandar esse estudo, de começar a estudar política Dados Abertos de outros países surgiu de um painel que Cláudio [então Coordenador-Geral de Governança de TI] foi provocado por pessoas da sociedade civil” (C5-PDA-E9)*

*“Ao longo dos anos vários órgãos foram nos procurando, a gente tem a consultoria do SISP (Central de Serviços e Suporte do SISP - C3S) onde a gente é solicitado a prestar consultoria ao órgão que pretende abrir dados” (C5-PDA-E9)*

*“...a gente recebe muito por telefone, por e-mail, visita, todas as formas para orientar vários órgãos” (C5-PDA-E10)*

12. ter pessoas atuando de modo a convencer outras a aceitarem a proposta e se envolver:

*“É muito difícil, aí a gente também está vencendo, e muito diálogo, venda diária” (C3-PSP-E6)*

Os dados indicam ainda que aceitação da experiência, em algumas situações, é consequência de um processo, construído ao longo do tempo e que demanda não apenas diálogo e apresentação de argumentos, mas também a perspectiva de outros resultados. E que a obtenção de resultados é também um aspecto que influencia a aceitação da experiência.

*“a gente chama, vai divulgando, vai construindo, vai tendo diálogo, mas não é puramente em cima de conversa, é em cima de uma solução já sendo construída. Não é só no diálogo, vamos dialogar, tem o diálogo e tem o produto ao lado, essa experiência está sendo muito produtiva” (C1-PS-E1)*

Alguns trechos ilustram a importância da experiência estar incluída na agenda do governo e indicam como relevante a definição da área ou áreas de governo responsáveis pela coordenação da experiência, bem como o modo por meio do qual o desenvolvimento da experiência é estruturado: centralização (e-SIC), estabelecimento de comitês (Portal de Software Público e Dados Abertos), desenvolvimento coletivo (Portal da Transparência e Dados Abertos), entre outras. Trecho que ilustra uma situação de centralização de ações que, em alguma medida, está associada a dominação:



*“...modelo anterior era bastante centralizador e ele deixava na Presidência e no Ministério do Planejamento uma autoridade e uma centralização muito forte” (C1-PS-E1)*

*“...este ano a gente viu o alinhamento de todos os órgãos no MP, o secretário de logística, (assunto é prioridade para ele), está no programa que chama agenda de desburocratização do MP, foi desenhado no primeiro semestre com a Secretaria Executiva, o portal de Serviço é um assunto monitorado pela Secretaria Executiva” (C1-PS-E1)*

A Dominação e Disciplina também se refletem da Agenda de governo. As inovações advindas de uma diretriz de governo possuem maior emponderamento para implementação. Alguns dados coletados abordam o contexto favorável: de novo governo com compromisso com transparência, participação, e software público. Assim, experiências alinhadas a esses valores de Governo Aberto estavam mais aptas a prosperar.

*“Para que essa iniciativa pudesse obter o sucesso alcançado, as condições presentes no momento em que foi criada contribuíram de forma determinante para o seu êxito, pois a sua construção deu-se no início de um novo Governo, cujo programa tinha, entre suas principais diretrizes, o compromisso com uma gestão transparente e participativa.” (C2-PT-R)*

*“A proposta foi aceita pela alta cúpula de governo com cerca de três meses para a vigência da lei. Iniciaram-se, então, os trabalhos de construção do sistema.” (C4-SIC-R)*

*“No contexto da Parceria para Governo Aberto, foi fundamental para dar prioridade ao projeto dentro do governo o fato de constar no 1º Plano de Ação do Brasil a criação do Portal.” (C5-PDA-R)*

Outro meio de Disciplina no setor público refere-se ao marco legal, que para além de institucionalizar uma prática, está associado à dominação e disciplina, uma vez que impõe o quê, e como, deve ser feito. Os trechos a seguir, ilustram essa situação:

*“Foi criada a Instrução Normativa nº 04, de 19 de maio de 2008, que dispõe sobre contratação de soluções de TI no âmbito da administração pública federal – em seu artigo 10º, inciso IV, alíneas “a” e “b”, solicita ao [obriga] gestor que identifique diferentes soluções nos diversos órgãos e no portal SPB.” (C3-PSP-R)*

*“Com o advento da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação - LAI, a administração pública passou a ter a obrigação de não apenas*

*publicar dados na internet, mas também em formatos abertos e processáveis por máquina (art. 8º)” (C5-PDA-R)*

*“Decreto de 29 de outubro de 2003.” (C3-PSP-R3), que instituiu os comitês técnicos e executivo do Governo Eletrônico.*

*“[Portaria] prevê que todo SISP faça parte, a gente tem que levar a política, as ideias, a forma de implementar para todos os órgãos da administração pública” (C5-PDA-E10)*

Estes diversos relatos indicam a importância dos processos políticos-sociais descritos por Lawrence *et al.* (2005) relacionados a Influência, Força, Disciplina e Dominação, para o desenvolvimento das iniciativas e o engajamento de diversas organizações públicas no esforço de apreender e implementar nova(s) técnica(s) e rotina(s) organizacional(is). Por isso, torna-se muito importante, para a pesquisa de aprendizagem no setor público, considerar estes processos no modelo de análise. Pelos relatos, a perspectiva da política sobre o tema merece maior atenção de pesquisadores. Especialmente, no modelo que envolve o nível interorganizacional de análise. A administração pública está permeada de órgãos com autonomia relativa, com vinculações entre si (ministérios são supervisores de fundações e autarquias) e relações de coordenação previstas em Lei (como competência da Casa Civil e de órgãos centrais de sistema). Nesse sentido, o nível interorganizacional se apresenta como adequado para analisar a transferência de conhecimentos, práticas e técnicas inovadoras.

#### **5.12. Processos relacionados ao modelo 4i**

Foram identificados ainda conteúdos que estão associados ao modelo 4i, conforme relatado a seguir. Intuição pode ser entendida como um processo que ocorre no nível do indivíduo, que desenvolvem ideias baseadas em experiência (CROSSAN, LANE e WHITE, 1999) ou ainda, como processo subconsciente através do qual os indivíduos reconhecem padrões na experiência que lhes permitem imaginar novas soluções ou oportunidades (LAWRENCE *et al.*, 2005). Vários relatos relacionados às experiências, abordados no tópico Influência e força, indicam que o início da experiência surgiu a partir de indivíduos considerarem como importantes os objetivos da experiência e, a partir disso apoiarem e/ou desenvolverem as ações. Alguns dos relatos ilustram a integração das experiências a um contexto mais amplo:

*“Nessa época algumas iniciativas já estavam estruturadas só que elas foram organizadas como uma política ampla, digamos assim, (...) a Casa Civil organizou melhor a Coordenação disso de forma transversal então foi estruturado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico” (C1-PS-E2)*

*“...problemas foram superados com o apoio e a cooperação dos diversos órgãos e entidades que detêm informações publicadas no Portal ou que*

*administram sistemas dos quais essas informações são extraídas, como a Secretaria do Tesouro Nacional; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o Ministério do Desenvolvimento Social; o Banco do Brasil; e a Caixa Econômica Federal.” (C2-PT-R)*

Já a institucionalização é, no serviço público, obtida a partir da definição de normas/legislação ou estabelecimento de parcerias:

*“o governo entrou em janeiro de 2003, em julho foi criado o grupo de trabalho (...) quando foi em novembro de 2004 foi lançado [o Portal da Transparência]” (C2-PT-E4), institucionalizado somente no ano seguinte por meio do Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005.*

*“[Em 2006, foi] assinado o Acordo de Cooperação entre a SLTI e a Abep com vistas à construção e à implementação do Portal do Software Público Brasileiro.” (C3-PSP-R)*

*“eu te diria que o governo nessa transição ao assumir em 2003 foi muito feliz porque em primeiro lugar manteve o decreto de 2000, que era o decreto de criação do governo eletrônico” (C3-PSP-E5)*

*“Instrução Normativa SLTI nº 01, de 17 de janeiro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos para o desenvolvimento, a disponibilização e o uso do Software Público Brasileiro – SPB.” (C3-PSP-E6)*

*“Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou o direito constitucional de qualquer pessoa solicitar informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, a órgãos e entidades públicas de todas as esferas e Poderes.” (C4-SIC-R)*

*“essas reuniões também se fizeram para que pudesse ser editado o decreto regulamentador da Lei com a participação dos órgãos considerados mais relevantes para implementação da lei.” (C4-SIC-E7)*

*“A pouca inserção do tema dados abertos em 2010 foi resolvida pelo patrocínio dado pelo departamento e pela SLTI, que ajudaram a disseminar institucionalmente o tema. Esse obstáculo foi rapidamente superado com o surgimento da LAI e da OGP em 2011, que rapidamente tornou o tema bastante popular na esfera pública.” (C5-PDA-E9)*

*“...a Instrução Normativa [SLTI/MP] nº 4/2012 que cria infraestrutura de Dados Abertos e coloca nela todos os órgãos dentro do SISP, para quem não é do SISP pode ser feito na adesão voluntária, a Instrução Normativa tem um anexo lá com formulário para essa adesão.” (C5-PDA-E9)*

*“uma portaria que orienta os órgãos a forma de publicar dados e a forma que já existe é o que a gente chama de formato aberto, ou seja, um formato que permite primeiro ele ser livre de qualquer licença porque ele tem que permitir que o outro lado use com liberdade” (C5-PDA-E10)*

Os argumentos e evidências foram surgindo da análise que fundamenta o processo científico. A capacidade de análise depende de um aprendizado para realizar a leitura dos dados e fatos de maneira diferente, analiticamente. Trata-se de um processo de *unpacking*, ou seja, de decompor um todo em suas partes componentes. Assim, a análise depende de uma pormenorização sistematizada em busca de relações entre variáveis. Por seu turno, o nível de análise representa o nível de generalidade em que se investiga algum fenômeno, partindo do *micro* (pessoal, grupo), passando pelo nível *meso* (organização) e atingindo o nível *macro* (interorganizacional). Corroborar-se aqui que esses níveis se sobrepõem e se influenciam mútua e dinamicamente, pelo que se encontrou das constatações de campo. Por fim, a síntese representa a composição da análise em um todo coerente, embora complexo e multifacetado. O que se aponta de novo aqui é uma complementação ao modelo de análise 4Is, recepcionando as contribuições anteriores, corroborando com as mesmas, e recomendando a análise das condições político-ambientais no nível interorganizacional, na formação de comunidades organizacionais, ou ecossistemas de inovação, especialmente no setor público.

### **5.13. Conclusões**

Powell, Koput e Smith-Doerr (1996) articularam colaboração interorganizacional e inovação, e afirmaram que: quando a base de conhecimento de um setor é complexa, em expansão, e as fontes de especialização estão muito dispersas, o *locus* da inovação será encontrado em redes de aprendizagem, em vez de organizações individuais. Assim, quando as fontes de conhecimento são diversas e os canais de desenvolvimento tecnológico desconhecidos, o surgimento de redes de aprendizagem em colaboração interorganizacional propulsiona inovação. Nesse sentido, que se recomenda a colaboração interorganizacional no setor público, fomentando relacionamentos e confiança interorganizacional visando a aprendizagem e a inovação. Cavalcante e Camões (2016) consideraram as redes de cooperação

interorganizacional como um dos fatores de influência para a inovação no setor público. Portanto, a promoção de ecossistemas de inovação (NOOTEBOOM, 2014; ARBIX, 2010) no setor público, formados por comunidades interorganizacionais; envolvendo órgãos, seus funcionários especializados, centros de pesquisas e empresas, públicas e privadas; pode contribuir sobremaneira para o desenvolvimento de soluções para problemas complexos de políticas públicas.

Os resultados encontrados corroboram com essa necessidade de promoção de redes de aprendizagem em colaboração interorganizacional no setor público. Inovações brasileiras de Governo Aberto nas últimas duas décadas se mostraram relevantes instrumentos de aprendizagem interorganizacional no setor público em nível nacional. As organizações envolvidas desenvolveram capacidades e cultura organizacional para lidar com o novo contexto do século XXI: novas tecnologias e novos conceitos de transparência no setor público, de governo aberto e de governo eletrônico, em esforço sistematizado pelos planos de ação pactuados com o terceiro setor e apresentados aos parceiros internacionais da OGP. Os órgãos federais envolvidos mostraram esforços no sentido de apoiar entes subnacionais na aplicação de novas práticas de transparência e abertura de dados, por meio de termos de adesão.

A partir da perspectiva de Relações Interorganizacionais (RIO), o estudo analisou 5 casos de inovações do Prêmio de Inovação promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que se tornaram referências para outras organizações públicas: (a) quatro casos premiados; e, (b) um caso finalista. Uma escola de governo, como a Enap, se apresenta como um espaço social típico de aprendizagem interorganizacional, voltado especificamente para os temas de Políticas e Gestão Públicas, uma vez que desenvolve atividades que permitem a convivência e troca de experiências entre servidores públicos de diferentes órgãos, tais como: cursos, prêmio de inovação, oficinas de planejamento etc. Verificou-se que a premiação possui certa importância para os empreendedores destas iniciativas, por sua credibilidade e visibilidade, confirmando o relatado por Oliveira, Santana e Gomes (2014). Em 2015, o concurso realizou a 20ª edição e contava com um banco de casos de inovação expressivo e muito consultado por gestores públicos.

Os benefícios da utilização deste modelo referencial, basicamente, foram: (a) incluir a análise das interações pessoais profissionais para influenciar o grupo e as organizações; (b) reconhecer a força dos grupos na capacidade de institucionalizar processos interorganizacionais; (c) entender em que medida as relações interorganizacionais contribuem para avanços e inovações intraorganizacionais; (d) reconhecer e considerar elementos da

política como questão relevante nas organizações públicas; e, (e) avaliar o contexto mais amplo, do momento histórico-cultural da administração pública, para pesquisar aprendizagem no setor público.

Assim, entre as conclusões desse trabalho, destacam-se: a relevância das relações interorganizacionais para a aprendizagem organizacional; a importância das organizações da sociedade no desenvolvimento e disseminação de iniciativas inovadoras; e o papel da tecnologia da informação nas inovações de governo aberto. O estudo permite apreender que aprendizagem interorganizacional no setor público pressupõe a transferência de conhecimentos e melhores práticas a partir de variadas interações entre gestores e o engajamento destes no aproveitamento de inovações na organização de origem (capacidade absorptiva): por colaboração formal, por meio de arranjos institucionais, alianças cooperativas, parcerias interorganizacionais e atuação em rede.

Verificou-se, ainda, um avanço do Governo Aberto no Brasil a partir da aprendizagem proporcionada pelos relacionamentos interorganizacionais no âmbito da OGP, no rumo de uma nova forma de relação entre governos e sociedade civil. Os elementos da pesquisa confirmaram que a Parceria elevou o tema ao nível de prioridade de Governo e contribuiu para um avanço que, talvez em outras circunstâncias, demoraria mais tempo para ocorrer. O trabalho, então, corrobora para recomendações de análise das organizações públicas como sistemas abertos e do papel relevante do ambiente e das relações interorganizacionais para a teorização de aprendizagem organizacional.

Esse estudo também constatou que a literatura de inovação aberta relativa ao setor público está subrepresentada, o que recomenda, como agenda de pesquisas futuras, maior investimento acadêmico em investigações sobre o tema. As cinco experiências estudadas também comprovaram que não se pode creditar todo o sucesso das iniciativas inovadoras somente às organizações que as patrocinaram. O contexto interorganizacional e a rede de relacionamentos dos órgãos com diversas outras organizações foram essenciais para florescer e desenvolver a inovação. Nesse sentido, é recomendado o desenvolvimento de pesquisas sobre inovação aberta no setor público no nível de análise macro, levando em conta o contexto em que a organização alcança sucesso em suas iniciativas inovadoras, as redes de relacionamentos interorganizacionais desenvolvidas, a complexa natureza do serviço público, em perspectiva de sistema aberto, além do envolvimento dos empreendedores públicos, do papel de apoio político de lideranças, e da pressão de grupos de interesses no tema.

Os exemplos aqui apresentados das experiências bem-sucedidas foram todas baseadas em desenvolvimento de novos usos para as ferramentas de tecnologias da informação e comunicação (TIC). Assim, concluímos também que o futuro da Administração Pública caminha no sentido do uso intensivo das TIC e da articulação interorganizacional para alcançar inovações abertas.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005.
- ARAÚJO, Guilherme Diniz; DA SILVA, Anielson Barbosa; BRANDÃO, Jammilly Mikaela Fagundes. O que revela a literatura internacional sobre os vínculos entre Aprendizagem, Competências e Inovação?. **RAI: Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 2, p. 07-37, 2015.
- ARBIX, Glauco. Estratégias de inovação para o desenvolvimento. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 167-185, 2010.
- BARBOSA, Alexandre F. (ed.) Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro: **TIC Governo Eletrônico 2013**. São Paulo, Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014. ISBN 978-85-60062-92-8
- BRASIL. **Ações premiadas no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2011**. Brasília: Enap. 2011.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011. Ed. extra. Brasília, DF, 2011. ISSN 1677-7042. <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>
- BRASIL. **Ações premiadas no 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2013**. Org.: Flavio Schettini Pereira. Brasília: Enap. 2013.
- BRASIL. **Ações premiadas no 19º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2014**. Orgs.: Flavio Schettini Pereira e Pedro Junqueira Vilela – Brasília: Enap. 2014.
- CHESBROUGH, Henry; VANHAVERBEKE, Wim; WEST, Joel (Ed.). **Open innovation: Researching a new paradigm**. Oxford university press, 2006.
- CORBIN, Juliet; STRAUSS, Anselm. **Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory**. Sage publications, 4ª ed., 2015.
- CORDEIRO, Antonio *et al.* Governo eletrônico e redes sociais: informação, participação e interação. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, v. 6, n. 2, 2012.
- CROPPER, Steve; EBERS, Mark; HUXHAM, Chris; RING, Peter Smith. **Handbook de Relações Interorganizacionais da Oxford**. Porto Alegre: Bookman, 2014.
- CROSSAN, Mary M.; LANE, Henry W.; WHITE, Roderick E. An organizational learning framework: From intuition to institution. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 3, p. 522-537, 1999.
- DA SILVA, Cezar Miguel Monteiro; SCHROEDER, Luciana; HOFFMANN, Valmir Emil. As relações interorganizacionais como mecanismos de desenvolvimento. **Anais do I**



**Seminário de Gestão de Negócios da UniFAE.** Curitiba, outubro/2004. Disponível em <[www.fae.edu/publicacoes/se1\\_artigos.asp](http://www.fae.edu/publicacoes/se1_artigos.asp)>.

DA SILVEIRA, Henrique Flávio Rodrigues. Internet, governo e cidadania. **Ci. Inf**, v. 30, n. 2, p. 80-90, 2001.

DE FREITAS, Rony Klay Viana; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 869-888, 2014.

DENHARDT, Janet Vinzant; DENHARDT, Robert B. **The new public service: Serving, not steering.** ME Sharpe, 2007.

DINIZ, Vagner. A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP - Congresso de Informática Pública. In: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.** p. 10. 2005.

DOWNE, James; HARTLEY, Jean; RASHMAN, Lyndsay. Networking among Public Service Organizations: Learning and Change through the Beacon Council Scheme. In: **Academy of Management Proceedings.** Academy of Management, p. B1-B6, 2002.

ESTIVALETE, Vania de Fátima Barros *et al.* Ampliando a compreensão sobre a aprendizagem interorganizacional: um estudo em uma rede do setor de serviços. **Gestão & Regionalidade**, v. 25, n. 75, p. 31-44, 2009.

ESTIVALETE, Vania de Fátima Barros *et al.* Motivos, benefícios e aprendizagem: um estudo envolvendo relacionamentos interorganizacionais no terceiro setor. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 3, n. 3, p. 201-215, 2013.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Bookman, 2004.

GIAUQUE, David. New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy. **International review of administrative sciences**, v. 69, n. 4, p. 567-592, 2003.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva, p. 115-146, 2006.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 3, p. 125-140, 2000.

HAYEK, Friedrich August. The use of knowledge in society. **The American Economic Review**. v. 35, n. 4, pp. 519-530, 1945.

HIBBERT, Paul; HUXHAM, Chris; RING, Peter S. Gerenciando Relações Interorganizacionais Colaborativas, em **Handbook de Relações Interorganizacionais da Oxford.** Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C., e Ring, P. S. (eds.), p. 352-375, Porto Alegre: Bookman. 2014.

ISIDRO-FILHO, Antonio; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Conhecimento, Aprendizagem e Inovação em Organizações: uma proposta de articulação conceitual. **RAI: Revista de Administração e Inovação**, v. 7, n. 2, p. 127-149, 2010.

JARDIM, José Maria. Governo Eletrônico no Brasil: o Portal Rede Governo. **Arquivística Net**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 28-37, 2007.

KLIJN, Eric-Hans. Redes de Política e Implementação – gerenciando interações complexas, em **Handbook de Relações Interorganizacionais da Oxford**. Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C., e Ring, P. S. (eds.), p. 108-133, Porto Alegre, Bookman. 2014.

LAWRENCE, Thomas B. *et al.* The politics of organizational learning: integrating power into the 4I framework. **Academy of Management Review**, v. 30, n. 1, p. 180-191, 2005.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012.

LOTIA, Nuzhat e HARDY, Cynthia. Perspectivas Críticas de colaboração em **Handbook de Relações Interorganizacionais da Oxford**, Steve Cropper, Mark Ebers, Chris Huxham, Peter Smith Ring (eds.), p. 331-351, Porto Alegre, Bookman. 2014.

MOZZATO, Anelise Rebelato; BITENCOURT, Claudia Cristina. Understanding interorganizational learning based on social spaces and learning episodes. **BAR - Brazilian Administration Review**, v. 11, n. 3, p. 284-301, 2014.

NAZÁRIO, Débora Cabral; SILVA, Paulo Fernando da; ROVER, Aires José. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, n. 6, p. 180-192, 2012.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; ODELIUS, Catarina Cecília. Aprendizagem: Evolução no contexto das teorias organizacionais. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 5, n. 1, p. 3-18, 2014.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; ODELIUS, Catarina Cecília. Desafios da Pesquisa em Aprendizagem Organizacional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 1, p. 83-102, 2015.

NOOTEBOOM, Bart. Aprendizagem e inovação nos relacionamentos interorganizacionais, em **Handbook de Relações Interorganizacionais da Oxford**, Steve Cropper, Mark Ebers, Chris Huxham, Peter Smith Ring (eds.), p. 546-570, Porto Alegre, Bookman, 2014.

OCDE. Manual de Oslo. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. **Publicação Conjunta da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Gabinete Estatístico das Comunidades Européias**. 3ª. Ed. Brasília, Tradução Finep, 2005.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de; SANTANA, Rafael Liberal Ferreira de; GOMES, Vanessa Cabral. Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no concurso inovação na gestão pública federal. **Cadernos Enap**, n. 38, 2014.

OLIVIERI, Cecília *et al.* Organizational Learning of Controllers and Controlled Agencies: Innovations and Challenges in Promoting Accountability in the Recent Brazilian Democracy. **American Journal of Industrial and Business Management**, v. 3, n. 06, p. 43, 2013.

PETERS, B. Guy. Policy transfers between governments: the case of administrative reforms. **West European Politics**, v. 20, n. 4, p. 71-88, 1997.

PITASSI, Claudio. A virtualidade nas estratégias de inovação aberta: proposta de articulação conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 619-641, 2012.

RASHMAN, Lyndsay; WITHERS, Erin; HARTLEY, Jean. Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature. **International Journal of Management Reviews**, v. 11, n. 4, p. 463-494, 2009.

SANDFORT, Jodi; MILWARD, H. Brinton. Serviços Colaborativos no Setor Público. em **Handbook de relações interorganizacionais da Oxford**, Steve Cropper, Mark Ebers, Chris Huxham, Peter Smith Ring (eds.), p. 134-158, Porto Alegre, Bookman, 2014.

SANTIAGO, Daniela A. A evolução da urna eletrônica. **Revista eletrônica EJE** n. 6, ano 2. Tribunal Superior Eleitoral. 2012. <[www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-2/a-evolucao-da-urna-eletronica](http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-2/a-evolucao-da-urna-eletronica)>, acesso em 12-05-2015.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Socialism, capitalism and democracy**. Harper and Brothers, 1942.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. **Abril Cultural**, São Paulo, p. 125-132, 1982.

SCOTT, W. Richard. **Organizations: natural, rational and open systems**. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ. 1998.

UZZI, Brian. The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: The network effect. **American Sociological Review**, p. 674-698, 1996.

## Apêndice 5.A

### Quadro 8 - Roteiro de questões utilizado para entrevista

1.	Quem pode ser arrolado como empreendedor(es) dessa iniciativa inovadora premiada?
2.	Como surgiu a ideia desta iniciativa?
3.	Na época, como se constituía a equipe da unidade?
4.	Quais foram as experiências similares de referência para a equipe? O quê, e como, foi aprendido com essas experiências de referência?
5.	Quais outras organizações foram mobilizadas na implementação da iniciativa?
6.	Como se desenvolveram os relacionamentos interorganizacionais para a implementação da iniciativa?
7.	Quais foram as principais parcerias facilitadoras da iniciativa inovadora premiada? Como essas parcerias facilitaram o desenvolvimento da iniciativa?
8.	Quais foram as organizações que dificultaram e/ou resistiram à implementação desta iniciativa? A que você atribui essa dificuldade/resistência?
9.	Na época, como se concebeu a forma de disseminação da experiência em outras organizações públicas?
10.	Quantas outras organizações procuraram conhecer e implementar a iniciativa?
11.	O quê você atribui como facilitador dos relacionamentos interorganizacionais para a disseminação da iniciativa?
12.	Qual importância você atribui à premiação da Enap na divulgação e disseminação da inovação?
13.	Quais relações interpessoais foram importantes na disseminação da iniciativa inovadora? Por que foram importantes?
14.	Qual importância você atribui ao apoio da organização no processo de aprendizagem dos outros órgãos na implementação da iniciativa?
15.	Qual foi sua trajetória profissional após a premiação? Quanto marcou sua trajetória profissional a participação nessa iniciativa inovadora?
16.	Como você avalia o desenvolvimento da iniciativa hoje?
17.	Como você avalia a disseminação da iniciativa atualmente?
18.	Pessoalmente, você levou a experiência a outras organizações em que trabalhou?
19.	O que mais gostaria de comentar sobre essa experiência inovadora de gestão?
20.	Outros aspectos que queira comentar.

## Apêndice 5.B

Quadro 9 - Resumo dos Relacionamentos Interorganizacionais das 5 iniciativas

	Portal de Serviços	Portal da Transparência	Portal de Software Público	Dados Abertos	e-SIC
órgão responsável	MP/SLTI	CGU/SPCI-STPC	MP/SLTI	MP/SLTI	CGU/SPCI-STPC
ano de Início	1996	2004	2007	2011	2012
portal	servicos.gov.br	transparencia.gov.br	softwarepublico.gov.br	dados.gov.br	acessoainformacao.gov.br
Principais interações com organizações da sociedade civil	participaram os cidadãos, mediante o serviço Fale Conosco, a Secretaria de Comunicação de Governo - Secom e o pessoal técnico-administrativo da SLTI.	Comitê Gestor da Internet no Brasil	Abep, 4CMBr, empresas privadas, prefeituras municipais e pessoas físicas	Comitê Gestor da Internet no Brasil W3C	Autoridade Pública Olímpica Conselho Federal de Contabilidade Conselho Federal de Engenharia e Agronomia Conselho Federal de Fonoaudiologia Conselho Federal de Psicologia
Principais relacionamentos com organizações internacionais	Pnud	Free Software Foundation (FSF)	Pnud e Clad (Portal de Software Público Internacional)	Ckan	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales - México
Principais relações com academia	N/D	FGV	PUC/RJ, UFPE, UnB, UCB	Enap	FGV

	<b>Portal de Serviços</b>	<b>Portal da Transparência</b>	<b>Portal de Software Público</b>	<b>Dados Abertos</b>	<b>e-SIC</b>
Relacionamentos mantidos com outros órgãos federais	14 ministérios e 38 órgãos	Todos, especialmente fornecedores de bases de dados: Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Social; Banco do Brasil; Caixa; e Ministério da Defesa.	Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Dataprev, Serpro, Banco do Brasil, Caixa, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Datasus, Cobra Tecnologia, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Previdência Social, Exército Brasileiro, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Câmara dos Deputados.	Comitê Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – Inda	Todos do Executivo, além de Senado Federal e Tribunal Regional Federal 2ª Região
Principais exemplos de disseminação subnacional	N/D	São Carlos/SP (abril/2005); Itaúna/MG (abril /2006); Mato Grosso (novembro/2006); e Pernambuco (março/2007)	Recife; Guarulhos	Estado de Alagoas, Recife	Município de São Paulo (2014); Governo de Minas (2015)
Principal tipo de interação entre os órgãos	em rede	virtual	informal	comunidade des virtuais	formal - termo de adesão
Principal forma de constituição de parceria	Sistema de Comunicação do Poder Executivo Federal (Sicom)	Cooperação Técnica	Comunidade de prática de software livre	Voluntária	Programa Brasil Transparente



## CAPÍTULO 6 – DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

### 6.1. Discussão

Considerando os conteúdos anteriormente apresentados, o objetivo deste capítulo final é apontar algumas contribuições, em formato de discussão, sobre o tema da aprendizagem interorganizacional no setor público, indicando uma agenda de pesquisa futura para aprendizagem e relacionamentos interorganizacionais, com base nas pesquisas já realizadas e em indicações de autores com pesquisas em andamento.

Aprendizagem Organizacional vem sendo pesquisada em paralelo ao desenvolvimento das teorias organizacionais. Entretanto, ainda falta uma teoria geral da aprendizagem organizacional, de caráter genérico. A pesquisa dos modelos de análise (*frameworks*) de aprendizagem organizacional mostrou uma evolução desde Argyris e Schon (1978) até os dias de hoje, apontando para a necessidade de analisar o nível macro (interorganizacional) para compreender o transbordamento da aprendizagem do nível organizacional para o nível superior da comunidade de organizações que se relacionam entre si, especialmente no setor público, subrepresentado no conjunto de estudos empíricos apresentados na análise.

Uma premissa consensual na literatura de Aprendizagem Organizacional é que se trata de um fenômeno multinível. O mais usual é encontrar referências aos níveis individual, grupal e organizacional (CROSSAN, MAURER, WHITE, 1999; ARGOTE, 2013; RUSS-EFT, 2004; BITENCOURT e AZEVEDO, 2006). Mais recentemente, pesquisadores se debruçam sobre o nível inter- e multiorganizacional para compreender como a aprendizagem extrapola cada organização (CAIRNS, 2011; MOZZATO e BITENCOURT, 2013). Para Bitencourt e Azevedo (2006), mais importante que delimitar os níveis de análise é entender as relações, as influências, da aprendizagem entre os níveis:

A literatura indica basicamente três níveis de aprendizagem nas organizações: o individual, o coletivo e o organizacional. Alguns modelos tendem a descrever esses níveis, mostrar como é a aprendizagem em cada um deles e como se relacionam uns com os outros. Contudo, essas fronteiras claras não existem no plano real. Como estabelecer o limite entre esses níveis? Na verdade, o ponto principal é compreender as diversas relações entre eles e não definir limites. Arriscamos, inclusive, a dizer que muitas vezes esses níveis se sobrepõem e se influenciam mútua e dinamicamente, pois os processos de aprendizagem são construídos e elaborados a partir de interações, o que destaca uma relação de não linearidade entre eles.

Pesquisando o desenvolvimento da parceria de Governo Aberto e, em sequência, cinco inovações representativas de Governo Aberto, confirmou-se a sobreposição dos níveis no setor



público federal. E a conclusão de que realmente é relevante a inclusão de variáveis relacionadas às condições político-ambientais no nível de análise interorganizacional para compreender aprendizagem no setor público. Sob a ótica dos relacionamentos interorganizacionais (RIO) descritos por Hall (1996), a aprendizagem organizacional no setor público é condicionada a demandas externas e pressões sociais, em ambiente fortemente politizado (KINGDON, 1984). A proposta de modelo de análise de aprendizagem interorganizacional (AIO) para o setor público considera a perspectiva de sistema aberto (SCOTT, 1998) e complementa o *framework* de Crossan, Maurer e White (1999), acrescido da dimensão política proposta por Lawrence, Mauws, Dyck *et al.* (2005), e da contribuição de Mozzato, Bitencourt e Grzybovski (2015) para incluir o nível interorganizacional. Das categorias de análise propostas por Mozzato, Bitencourt e Grzybovski (2015), o estudo empírico realizado identificou: capacidade absorptiva, contexto/cultura, confiança/resistência, interação e cooperação, como condições necessárias à aprendizagem em RIO. Além disso identificou-se que em todos os casos as iniciativas avançaram por força e influência de atores e/ou grupos de uma organização, que contaram com processos político-sociais de dominação e disciplina. Estes processos descritos por Lawrence *et al.* (2005), para o nível organizacional, foram verificados no nível interorganizacional, no setor público brasileiro.

Portanto, conforme objetivo inicial, foram descritas condições que influenciaram processos de aprendizagem e resultados obtidos em Relações Interorganizacionais (RIO) estabelecidas para a promoção de inovação no setor público. Demonstrou-se, a partir de dados empíricos, a necessidade de inclusão das variáveis propostas aos modelos mencionados. Esta tese defende a necessidade de inclusão de processos sócio-políticos e a análise no nível das relações interorganizacionais para pesquisas de aprendizagem organizacional no setor público, tendo como base os achados descritos.

## **6.2. Administração Pública em transformação**

O turbilhão de mudanças que vem ocorrendo na sociedade da informação impõe uma dinâmica de adaptação aos órgãos públicos. Por isso foi importante investir nesse tema de pesquisa e propor um modelo de análise mais completo, embora mais complexo. Toda trajetória percorrida de pesquisa atende a apontamentos de que há muito que avançar nos estudos de aprendizagem organizacional (ANTONACOPOULOU e CHIVA, 2007) e interorganizacional (HOLMQVIST, 2009), especialmente no setor público. O futuro da Administração Pública caminha no sentido do uso intensivo da tecnologia da informação e da aprendizagem

interorganizacional para alcançar inovações abertas. Assim, toda contribuição com a exploração do campo pode ampliar a compreensão mais ampla do fenômeno.

Diversos autores propõem a articulação conceitual entre inovação, aprendizagem organizacional (COHEN e LEVINTHAL, 1990; GARCIA-MORALES, LLORENS-MONTES, e VERDÚ-JOVER, 2006; CHIVA, GHAURI e ALEGRE, 2014; ISIDRO-FILHO e GUIMARÃES, 2010; GUIMARÃES et al., 2011), relacionamentos interorganizacionais (NOOTEBOOM, 2014) e competências (ARAÚJO, DA SILVA e BRANDÃO, 2015). Cabe, entretanto, uma discussão sobre o contexto da inovação no setor público e as dificuldades verificadas para pesquisas sobre o tema.

Se levarmos o princípio da legalidade do Direito Administrativo ao sentido estrito, inovar no setor público seria, por definição, ilegal. Isso porque esse princípio determina que a Administração Pública está estritamente vinculada à lei, podendo fazer somente o que a lei autoriza. Na ausência de previsão legal, nada pode ser inovado, ficando a Administração Pública engessada. Esse é o primeiro desafio para promover mudanças no setor público. Além de ilegal, inovação no setor público não gera incentivos positivos, porque não há previsão de remuneração para o empreendedor público inovador, seja qual for sua origem. Daí a impressão generalizada de que a Administração Pública está parada no passado e que não se transforma (GRAEF e SALGADO, 2012).

A partir de 18 de novembro de 2011, a administração pública brasileira passou a se deparar com um desafio transformador. A partir da vigência da Lei nº 12.527, chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), a administração se viu confrontada com uma mudança não apenas institucional, mas cultural. A LAI regula o acesso a informações públicas previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, é válida para a União, estados, Distrito Federal e municípios, bem como para os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Este instituto vem colocando em xeque, nos últimos quatro anos, um dos principais pilares de dominação racional-legal, conforme tipificado por Weber: o fortalecimento da burocracia pelo domínio do conhecimento, da documentação de Estado e do segredo oficial. Trata-se de um passo decisivo na direção de uma gestão pública focada não somente nos resultados para o cidadão, mas também em uma nova relação entre estado e sociedade. Em plena era da informação, considerando a afirmação de que informação é poder, na linha de Weber, o poder está um pouco mais nas mãos do povo, mais efetivamente. O amplo acesso que a LAI garante ao cidadão comum, independente de motivação, vem trazendo um amadurecimento da cultura burocrática vigente e mudanças comportamentais dos servidores

públicos e dirigentes. Desde o Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1994, este pode ser considerado um novo marco para a Administração Pública, a despeito das resistências e da implementação ainda parcial em diversos setores.

Nesse contexto de transformações, mudanças e resistências a mudanças (aparentemente ameaçadoras), a Administração Pública carece de investigações relacionadas ao tema da colaboração interorganizacional para aprendizagem, um foco crescente das pesquisas do campo de públicas. Colaboração implica trabalho conjunto, compartilhamento de conhecimento e geração de ideias (inovação) por meio de desenvolvimento colaborativo. Neste cenário em que a abertura de dados públicos se populariza, as possibilidades de criação de soluções pelo governo ou pela própria sociedade serão incrementadas, favorecendo o aparecimento de novas oportunidades para elaborar alternativas inovadoras para melhoria da prestação de serviços públicos (NAZÁRIO *et al.*, 2012). Portanto, a disponibilização de dados públicos de interesse coletivo ou geral tem grande potencial para agregar valor à administração pública e à própria sociedade, com ampliação da participação social e empoderamento do cidadão (BRASIL, 2014).

A pesquisa realizada também corrobora com Olsen e Peters (1996), que mostraram que processos de aprendizagem no setor público são afetados por fatores políticos (instituições políticas e legados) a partir dos estudos de oito reformas administrativas ocorridas em oito democracias: Austrália, França, Alemanha, Japão, Noruega, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. Portanto, as pesquisas realizadas se alinham a esses autores no sentido de recomendar a inclusão dessa dimensão ao *framework* proposto por Mozzato e Bitencourt (2013), para o estudo de aprendizagem no setor público.

Consistente com literatura prévia, estudo de Wofford, Ellinger, Watkins (2013) reforça a importância da interação entre líderes, gestores, colegas e pares no processo de aprendizagem informal. O estudo revela elementos de destaque para a aprendizagem informal, como as interações sociais e a cultura colaborativa, baseada em confiança, comunicação aberta e oportunidades para o engajamento na prática reflexiva. Assim, o estudo recomenda aos gerentes investir tempo necessário para oferecer suporte ao desenvolvimento de ambiente colaborativo no trabalho para potencializar a aprendizagem informal. Na mesma linha de análise, Lipshitz, Popper e Friedman (2002) destacam, em seu modelo multifacetado de aprendizagem organizacional, o aspecto político, representado pelas etapas formais e informais tomadas pela administração para promover a aprendizagem organizacional, indicando particularmente o engajamento para contrabalançar as considerações políticas que inibem os gerentes na promoção da transparência, segurança e responsabilidade. Para os autores, três políticas são

particularmente importantes para promover a aprendizagem: (a) compromisso com as pessoas, com política voltada a reduzir diferenças hierárquicas, promover tratamento justo aos subordinados e garantir segurança; (b) tolerância a erros, com a contribuição dos gerentes à segurança psicológica; (c) compromisso com a aprendizagem, representado pela forma como a organização aloca recursos (tempo, orçamento e pessoas).

Nesse diapasão, o caminho mais curto para a criação de ambientes que favoreçam a inovação no setor público é o fomento e desenvolvimento de relacionamentos interorganizacionais ativos. Gerar esferas de experimentação e trocas, realizar alianças estratégicas, seja com terceiro setor nacional ou internacional, seja por meio da cooperação técnica internacional, potencializa o surgimento de ideias, reconfiguração de recursos, aprendizagem interorganizacional, aumento da confiança e possibilidades de laboratórios. Deve-se aproveitar também as linhas de interação de menor resistência, como as organizações públicas de propósitos similares, geralmente vinculadas em associação não-governamental (Consad, Conseplan, Conaci, Confaz, Fonseca, Conass etc.). Por fim, não se pode ter preconceitos com o setor privado, desde que a interação seja em benefício público, com propósitos claros e transparentes. Apesar de tudo, reconhece-se o desafio de estimular a pesquisa sobre inovação no setor público, e é notória a predominância do setor privado nas pesquisas do tema. Há que transformar a cultura, para uma efetiva gestão pública pró-inovação. O mesmo teve que ocorrer para a efetivação da transparência e da participação no setor público.

Um portfólio de possibilidades está disponível para uma gestão pública inovadora, especialmente no uso intensivo de tecnologia em substituição ao uso intensivo de controles redundantes e caros que as administrações públicas costumam gerar para o fornecimento de serviços. O uso de *big data* e de ferramentas de georeferenciamento ainda podem produzir inovações capazes de mudar a forma de prestar serviços e informações, como, por exemplo a disponibilização de trajetórias e horários dos ônibus aos usuários com *smartphones*. As comunidades de práticas e o diálogo interdisciplinar precisam ser fomentados na Administração. Ferramentas da nova geração da internet podem ser aplicadas ao terceiro setor e, eventualmente, ao setor público, como: *cross-fertilization*; *crowdfunding*; *enabling institutions*; *venture capital*, entre outros.

### **6.3. Recomendações para pesquisas futuras**

No decorrer deste estudo, e analisando os resultados encontrados, algumas recomendações para as organizações podem ser feitas. Por outro lado, outras perguntas não

foram respondidas, mas merecem atenção para o desenvolvimento de pesquisas futuras. Uma das mais recorrentes conclusões da literatura de aprendizagem organizacional refere-se ao balanço adequado entre *exploitation* e *exploration*, sendo este balanço um fator decisivo de sobrevivência e prosperidade (MARCH, 1991; CROSSAN *et al.*, 1999; HOLMQVIST, 2009). Holmqvist (2009) sugere, inclusive, complicar a aprendizagem organizacional pela colaboração interorganizacional, que deve ser justificada e fundamentada. Investigação das potencialidades da aprendizagem interorganizacional continua a ser uma questão crítica para uma melhor compreensão da dinâmica de *exploitation* e *exploration* no setor público.

Em decorrência, pode-se afirmar que o incentivo aos relacionamentos interorganizacionais tende a potencializar as trocas de conhecimento e práticas, impulsionando não somente a aprendizagem organizacional, como também a possibilidade de inovação. Nesse sentido, deve-se evitar o insulamento organizacional no setor público. O isolamento prejudica a interação com o ambiente, amplia a endogenia, afasta os atores internos das redes de conhecimento, comunidades de práticas e do contato com medidas inovadoras.

Mais uma vez, recomenda-se considerar a dimensão política nos estudos de aprendizagem, em qualquer nível de análise. Geralmente, pesquisadores trabalham na melhoria daquilo que já existe, tornando difícil julgar o que constitui uma contribuição suficiente para garantir publicação em um periódico sobre teorias (WHETTEN, 2003). Os resultados obtidos nos casos estudados corroboram com o modelo de Lawrence *et al.* (2005) à medida que encontrou disputas, alianças estratégicas, influência, força, disciplina e dominação. Portanto, a contribuição desse conjunto (que representa uma contribuição original ao estado da arte do tema tratado) refere-se à complementação de modelo de análise (*framework*) defendido para pesquisas de aprendizagem interorganizacional no setor público, com a justaposição do quadro de análise de Mozzato, Bitencourt e Grzybovski (2015) com o de Lawrence *et al.* (2005), ambos derivados de Crossan, Lane e White (1999). Nesse modelo, merecem especial atenção as relações de confiança, resistências, influência, força, disciplina e dominação, considerados processos político-sociais para a aprendizagem organizacional, seja informal ou formal. Da mesma forma, são condições para as relações de aprendizagem interorganizacional.

De outro lado, a relação entre essas condições político-ambientais podem ser consideradas em pesquisa como variáveis (ou fatores) importantes para relacionamentos e interações, em relações de causa e efeito a serem verificadas em pesquisas futuras. No âmbito da Administração Pública, importa investigar essas condições no contexto do papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público, cada vez mais proeminente (BRAGA *et al.*, 2008). Os demais poderes, Judiciário (GUIMARÃES *et al.*, 2011) e

Legislativo, também contribuem com a inovação da administração. Como se tratam de organizações cuja gestão é coletiva e rotativa, merecem reflexão específica para os pesquisadores de teorias organizacionais. Portanto, cabe recomendar para agenda de pesquisa futura, a aplicação do modelo de análise aqui defendido em órgãos dos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública da União.

De maneira resumida, mostrou-se que a relação entre os fatores é cíclica, em um processo que retroalimenta as colaborações. A quebra de confiança, as falhas de comunicação (erros na compreensão dos códigos e jargões de cada organização), e as resistências às mudanças, prejudicam a atuação conjunta e a articulação entre órgãos, reforçando o sentimento de desconfiança entre os membros. Por outro lado, a construção de ambiente de confiança, com segurança de compartilhamento, facilita a comunicação, que por sua vez desbloqueia resistências de operação conjunta e construção coletiva de mudanças, realimentando positivamente o ambiente político e institucional entre os partícipes.

Outra recomendação para pesquisas futuras em aprendizagem interorganizacional refere-se ao conceito de *coopetição* que se tornou popular na literatura em pesquisas da firma, significando cooperação e competição simultâneas, e que merece ser aplicado em pesquisas no setor público, acrescentando, claro, o contexto político que envolve essas organizações. Em geral, todos os autores concordam que o contexto precisa ser considerado nas pesquisas do campo. Cultura, ambiente econômico de desenvolvimento, área de atuação organizacional, enfim, diversos fatores ambientais possuem influência que merecem avaliação, e mensuração. Estudos vem sendo desenvolvidos nesse sentido, na China, no Oriente Médio, no México e na Austrália, por exemplo, como aponta Örttenblad (2015).

Assim, destaca-se a necessidade de ampliar a reduzida, embora crescente, literatura de aprendizagem interorganizacional, conectando empiricamente processos de aprendizagem interorganizacionais com a problemática do balanço adequado entre exploração e exploração, corroborando recomendação de Holmqvist (2009). Outra agenda deixada em aberto refere-se ao papel de instrumentos relevantes no processo de aprendizagem interorganizacional no setor público. Publicações científicas institucionais, escolas de governo, observatórios de políticas públicas, prêmios de inovação e de artigos científicos, representam possibilidades de trocas de experiências e conhecimento entre organizações do setor público. Caberia analisar a contribuição desses mecanismos para a gestão do conhecimento e para o desenvolvimento das capacidades organizacionais, assim como pesquisar em que medida fomentam a aprendizagem organizacional e interorganizacional no setor público.

## Referências

- ANTONELLO, Claudia S.; GODOY, Arilda S. A Encruzilhada da Aprendizagem Organizacional: uma Visão Multiparadigmática. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 2, p. 310-332, 2010.
- ARAÚJO, Felipe D.. Uma análise da Estratégia Nacional Contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) por suas diretrizes. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 53-82, jan./jun. 2012.
- ARAÚJO, Guilherme D.; DA SILVA, Anielson B.; BRANDÃO, Jammilly M. F. O que revela a literatura internacional sobre os vínculos entre aprendizagem, competências e inovação?. **Revista de Administração e Inovação - RAI**, v. 12, n. 2, p. 7-37, 2015.
- ARBIX, Glauco. Estratégias de inovação para o desenvolvimento. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 167-185, 2010.
- ARGOTE, Linda. **Organizational learning: Creating, retaining and transferring knowledge**. Springer, 2013.
- ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. **Organizational learning: a theory of action perspective**. Reading, Massachusetts, 1978.
- BITENCOURT, Claudia Cristina; AZEVEDO, Débora. O futuro da aprendizagem organizacional: possibilidades e desafios. **Revista de Administração de Empresa**, v. 46, p. 110-112, 2006.
- BRAGA, Lamartine V. *et al.* O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 1, p. 05-21, 2008.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2569/2014 – Plenário. Processo nº TC 005.003/2014-8. Relatório de levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti. **Diário Oficial da União**, Ed. Imprensa Nacional, Brasília, DF n. 195, 9 de outubro de 2014. Seção 1, p. 88-89. ISSN 1677-7042
- CAIRNS, Len. Learning in the workplace: communities of practice and beyond. **The SAGE Handbook of Workplace Learning**, p. 73-85, 2011.
- CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. **What does it take to be awarded? Determinants of management innovation in Brazil**. Conferência Anual ASPA, Seattle/USA, 2016.
- CHIVA, Ricardo; GHOURI, Pervez; ALEGRE, Joaquín. Organizational learning, innovation and internationalization: A complex system model. **British Journal of Management**, v. 25, n. 4, p. 687-705, 2014.
- COHEN, Wesley M.; LEVINTHAL, Daniel A. Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. **Administrative Science Quarterly**, p. 128-152, 1990.

CORBIN, Juliet; STRAUSS, Anselm. **Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory**. Sage publications, 4<sup>a</sup> ed., 2015.

CROSSAN, Mary M.; LANE, Henry W.; WHITE, Roderick E. An organizational learning framework: from intuition to institution. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 3, p. 522-537, 1999.

DYER, W. Gibb; WILKINS, Alan L. Better stories, not better constructs, to generate better theory: a rejoinder to Eisenhardt. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 3, p. 613-619, 1991.

GARCIA-MORALES, Victor J.; LLORENS-MONTES, Francisco J.; VERDÚ-JOVER, Antonio J. Antecedents and consequences of organizational innovation and organizational learning in entrepreneurship. **Industrial Management & Data Systems**, v. 106, n. 1, p. 21-42, 2006.

GRAEF, Aldino; SALGADO, Valéria. Relações de parceria entre o Poder Público e entes de cooperação e colaboração no Brasil. **Inovação na Gestão Pública**. Cooperação Brasil-Espanha. Brasília: Editora IABS, v.1, p.164, 2012.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino *et al.* Management Innovation at the Brazilian Superior Tribunal of Justice. **The American Review of Public Administration**, v. 41, n. 3, p. 297-312, 2011.

HALL, Richard H. **Organizations: Structures, Processes, and Outcomes**, 6th Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1996.

HOLMQVIST, Mikael. Complicating the organization: a new prescription for the learning organization?. **Management Learning**, v. 40, n. 3, p. 275-287, 2009.

ISIDRO-FILHO, A.; GUIMARÃES, T. A.. Conhecimento, aprendizagem e inovação em Organizações: uma proposta de articulação conceitual. RAI : **Revista de Administração e Inovação**, v. 7, p. 127-149, 2010.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown. 1984.

LAWRENCE, T. B. *et al.* The politics of organizational learning: integrating power into the 4I framework. **Academy of Management Review**, v. 30, n. 1, p. 180-191, 2005.

MARCH, J. G. Exploration and exploitation in organizational learning. **Organization Science**, v. 2, n. 1, p. 71-87, 1991.

MILLER, Kent D.; TSANG, Eric WK. Testing management theories: critical realist philosophy and research methods. **Strategic Management Journal**, v. 32, n. 2, p. 139-158, 2010.

MONE, Mark A.; MCKINLEY, William; MOON, Gyewan. Determinantes e desenvolvimento de escolas na teoria organizacional. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 3, p. 85-99, 2003.



MOZZATO, Anelise R.; BITENCOURT, Claudia C.; GRZYBOVSKI, Denize. The interorganizational level in the learning continuum: analytic conceptual scheme. **International Business Research**, v. 8, n. 4, p. 94-106, 2015.

NAZÁRIO, Débora C.; DA SILVA, Paulo F.; ROVER, Aires J. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, n. 6, p. 180-199, 2012.

NOOTEBOOM, Bart. Aprendizagem e inovação nos relacionamentos interorganizacionais, em **Handbook de Relações Interorganizacionais da Oxford**, Steve Cropper, Mark Ebers, Chris Huxham, Peter Smith Ring (eds.), p. 546-570, Porto Alegre, Bookman, 2014.

OLSEN, Johan P.; PETERS, B. Guy (Ed.). **Lessons from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies**. Scandinavian University Press, 1996.

ÖRTENBLAD, Anders *et al.* **Handbook on the Learning Organization: Adaptation and Context**, Edward Elgar Publishing, 2015.

POWELL, Walter W.; KOPUT, Kenneth W.; SMITH-DOERR, Laurel. Interorganizational collaboration and the locus of innovation: Networks of learning in biotechnology. **Administrative Science Quarterly**, p. 116-145, 1996.

SANDFORT, Jodi; MILWARD, H. Brinton. Serviços Colaborativos no Setor Público. em **Handbook de relações interorganizacionais da Oxford**, Steve Cropper, Mark Ebers, Chris Huxham, Peter Smith Ring (eds.), p. 134-158, Porto Alegre, Bookman, 2014.

SCOTT, Richard W. **Organizations: Rational, Natural and Open Systems**, 4th Ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

VAZ, José C.; RIBEIRO, Manuella M.; MATHEUS, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, v. 9, n. 1, 2010.

WHETTEN, David A. O que constitui uma contribuição teórica?. **Revista de Administração de Empresas RAE**, v. 43, n. 3, p. 69-73, 2003.

WOFFORD, Michael Grant; ELLINGER, Andrea D.; WATKINS, Karen E. Learning on the fly: exploring the informal learning process of aviation instructors. **Journal of Workplace Learning**, v. 25, n. 2, p. 79-97, 2013.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations and Prospects. In **Theories of the Policy Process**, Edited by Paul Sabatier. Boulder: Westview Press, 2007.

## Anexos



*Experiência:*

**Rede Governo: o Portal de Serviços e Informações para o Cidadão**

**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI)**

**Responsável:** Roberval de Jesus Leone dos Santos

**Equipe:** Gilberto Kwitko Ribeiro, Ney Gilberto Leal, Rafael Marx Magalhães Rocha Ferreira, Roberval de Jesus Leone dos Santos, Wellington Luiz Barbosa

**Endereço:** Esplanada dos Ministérios, Bloco C, Sala 431

Brasília, DF

Tel.: (61) 313 1407 Fax: (61)

322 5447

roberval.santos@planejamento.gov.br

**Data do início da implementação da experiência:** Novembro de 1996

## APRESENTAÇÃO

Este relatório descreve a experiência Rede Governo: o Portal de Serviços e Informações para o Cidadão (<http://www.redegoverno.gov.br/> e <http://www.redegoverno.gov.br/quiosque/>), iniciada em novembro de 1996 e cujo novo modelo foi adotado a partir de abril de 2000. Vem sendo desenvolvida pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI<sup>1</sup>.

A equipe de desenvolvimento da experiência é composta pelos seguintes membros: Ney Gilberto Leal – Gerente de Projeto; Roberval de Jesus Leone dos Santos – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (responsável); Wellington Luiz Barbosa – Agente Administrativo; Gilberto Kwitko Ribeiro – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

## SITUAÇÃO ANTERIOR

As informações e os serviços do governo federal – oferecidos ao cidadão em uma infinidade de *sites* – vinham tendo vários problemas que dificultavam o acesso rápido, gratuito, seguro e efetivo desses produtos. Dentre os mais graves, podem ser destacados os seguintes:

- O cidadão, ao acessar um *site* de algum órgão em busca de um serviço ou informação, necessitava navegar por um número excessivo de páginas e passar por informações não desejadas até encontrar, depois de muita persistência, sob muitas camadas, o serviço ou informação procurados;
- Os serviços e informações oferecidos na internet pelo governo não eram adequadamente classificados pelos órgãos ou entidades responsáveis pela publicação, uma vez que havia confusão de definição entre esses elementos;
- A dificuldade de obtenção do serviço ou informação impedia o uso da internet pelo cidadão que naturalmente resiste à inovação, justamente porque a navegação imposta não favorecia a rapidez do acesso, suscitando recorrência às formas tradicionais, como a visita ao órgão ou entidade, necessitando da mediação de seres humanos e de papéis (o guichê físico), precisamente o que a tecnologia da informação se propõe evitar;

- Antes da experiência, as informações e os serviços existiam, mas de maneira dispersa e desordenada, sem um portal a partir do qual o cidadão pudesse, rapidamente, obter a informação ou o serviço. Isso elevava o custo de obtenção dos mesmos, pois o cidadão perdia tempo e recursos e o Estado desembolsava recursos adicionais para, pontualmente, atender determinado cidadão;
- Os órgãos e entidades geralmente têm mais preocupação em oferecer um layout esteticamente agradável e uma série de efeitos visuais ou funcionais de primeira linha do que ordenar, proteger e tornar claros os serviços e informações disponíveis, o que a Rede Governo conseguiu fazer;
- A nomenclatura de muitos serviços ou informações é muitas vezes inconveniente, porque segue o jargão burocrático ou de batismo da norma, que, muitas vezes, é desconhecido pelo cidadão. A Rede Governo conseguiu remover esse problema;
- Muitos órgãos ou entidades têm maior preocupação em publicar e divulgar as intenções dos programas de governo do que exibir e disponibilizar de modo mais rápido alguns serviços já lançados e que vêm dando certo, e, muitas vezes, pelo fato de estar fora de um local que os reúna, são desconhecidos pelas pessoas que potencialmente os utilizariam. Tal problema foi solucionado pela Rede Governo;
- Muitas ferramentas de busca nos *sites* utilizam as consagradas pela internet, adotadas pelo órgão mediante algum contrato. O maior problema é que essas ferramentas não vasculham o banco de dados do próprio órgão, sendo um tormento o resultado obtido pela quantidade de "lixo" que é obtida. A Rede Governo possui ferramentas que evitam esse problema.
- Até antes da consolidação da experiência nenhum cidadão, pelo menos por iniciativa de órgãos ou entidades federais, tinha acesso gratuito aos serviços e informações federais mediante a internet, o que vem sendo conseguido com a implantação dos Quiosques Rede Governo (terminais de acesso gratuito à *web* do governo federal espalhados em todo o Brasil derivados do portal Rede Governo configurados para auto-atendimento).

## PROJETO INOVADOR

O projeto desenvolvido possui dois objetivos essenciais: disponibilizar ao cidadão, da maneira mais rápida, inteligível, gratuita, segura e custo-eficiente, informações e serviços virtuais produzidos pelas entidades da União, dos Estados e dos Municípios em todos os poderes; reunir em um único *site* todas as informações e todos os serviços virtuais disponíveis pelas entidades da União, dos Estados e dos Municípios em todos os poderes. Sua inovação está caracterizada por três aspectos fundamentais: a separação radical, na concepção institucional do portal Rede Governo, de Estado e de governo enquanto entidades. Tendo isso em vista, o portal Rede Governo procura oferecer ao cidadão a provisão de serviços e de informações independentemente das intenções dos governos, das articulações políticas que elegem este ou aquele motivo para um determinado *site* governamental estar no ar e da obrigação do cidadão ficar visitando páginas que, sutilmente, exibem orientações de governo e não de Estado. Isso é conseguido porque, uma vez alcançado o grupo da informação ou serviço, o cidadão alcança um e outro, respectivamente, com um clique e, no máximo, dois cliques do mouse, sendo exibido na barra de rolagem apenas o nome do órgão que, singularmente, é responsável pelo serviço ou pela informação. Não há necessidade de visitar as páginas dos ministérios para, daí em diante, descer ao órgão mais distante. Isso pode parecer banal, mas nem mesmo portais de países desenvolvidos como França, Austrália, Estados Unidos ou Inglaterra perceberam esse aspecto da navegação. Não só: o portal Rede Governo distingue com muita clareza esses elementos, facilitando a vida do cidadão.

Outra característica inovadora é a integração. É a primeira vez na qual os serviços e informações virtuais do governo estão disponíveis em um único local, mediante uma única navegação. A partir de uma única ferramenta de busca, uma vez que ela varre um único banco de dados, evita-se o "lixo", chegando somente os serviços e informações restritos aos órgãos públicos de interesse do cidadão. E não só: os destaques de ações realmente implementadas são semanalmente renovados, divulgando ao cidadão muitas ações que ele ignora e que são colocados

à sua disposição. Esses destaques levam em consideração a sazão, as demandas da mídia e a possibilidade de efetivamente ser um serviço ou informação efetivo, ou seja, que seja capaz de alterar o comportamento ou atitude do cidadão em seu próprio benefício.

Finalmente, o conteúdo disponível nos *sites* governamentais está eivado, no todo ou em parte, de jargões burocráticos e, às vezes, de termos obscuros, que não interessam ao cidadão, de maneira que muitos nomes de serviços ou informações não trazem uma terminologia adequada ao nome vulgar ou corriqueiro, o que foi introduzido no portal Rede Governo. Além disso, está sendo colocado um apelido vinculado a todo serviço, pois muitas vezes o cidadão menos informado conhece o mesmo por seu vulgo e não pelo seu nome técnico (um exemplo caricatural seria: “aposentadoria por implemento de tempo de serviço”, geralmente conhecida como “pé na cova”).

A idéia original do portal Rede Governo surgiu a partir de uma única pessoa, com experiência em gestão de empresas, sendo que o aperfeiçoamento da mesma deu-se dentro de um grupo, e o destino do portal, bem como as alterações que vêm sendo feitas, sempre passam por discussões da equipe de trabalho. Muitos foram chamados a participar: os próprios cidadãos, mediante o serviço Fale Conosco, a Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República - SECOM e o próprio pessoal técnico-administrativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI.

A primeira etapa do projeto consistiu em um diagnóstico da situação existente para avaliar, de forma detalhada, os problemas existentes e o que se pretendia alterar; a seguir, foi necessário criar uma base de dados com todo o conteúdo de serviços e informações virtuais existentes, classificar os mesmos e aplicar a alteração dos nomes pelos quais eram designados. Além disso, foi construída uma sistemática de gestão do portal, consistente na revisão do relacionamento com o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, que hospeda o portal, elaboração de rotinas para a implementação do projeto e negociações com atores envolvidos no processo.

A clientela visada é universal, até porque, com a implantação dos quiosques de acesso gratuito aos serviços derivados do portal, todos os cidadãos brasileiros ou, eventualmente, estrangeiros em trânsito no país ou com ânimo para tal têm acesso aos serviços.

Um ator fundamental foi a SECOM. Para que o portal Rede Governo fosse considerado o portal de serviços e informações do governo brasileiro, foi preciso uma atuação política intensa junto à SECOM, que, inicialmente, resistiu a isso, pois não compreendia a dimensão dos problemas descritos no início deste relatório. Isso se seguiu mediante um convencimento de todas as Assessorias de Comunicação dos ministérios e, atualmente, espera-se que todos os órgãos adotem o Portal Rede Governo e ajudem a manter o mesmo.

Um mecanismo fundamental de transparência e *accountability* é o serviço disponível no portal chamado Fale Conosco, que sinaliza a responsabilidade da equipe. Trata-se de um formulário on-line no qual o próprio cidadão pode orientar o destino do portal, sugerir alterações e detectar erros. Sistemáticamente, o portal recebe mensagens dessa natureza e emite resposta inferior a doze horas a partir da hora de seu recebimento, o que tem levado a uma melhoria do portal e a uma atenção mais integrada da equipe. Além desse mecanismo, há o Fale com o Governo, que é um *link* direto com a Presidência da República, mediante o qual o cidadão pode tirar suas dúvidas acerca de qualquer matéria pertinente à Administração Pública ou mesmo solicitar alguma providência do governo.

## OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

Muitos obstáculos, políticos e orçamentários, foram ou são relevantes para as dificuldades de implementação da experiência. Dentre os mais importantes, destacam-se:

- O número de integrantes da equipe é limitado. Inicialmente, a equipe era composta por seis pessoas, que já era insuficiente; reduzida, atualmente há apenas três membros. Isso diminui a capacidade de produção de catalogação de *links*, a rapidez de alteração do *site* e o monitoramento do mesmo. Esse monitoramento é fundamental, pois é imprescindível para que o cidadão não

tenha o serviço indisponível devido a *links* quebrados. Isso obrigou que a sobrecarga de trabalho fosse redimensionada, pois o mais importante é manter a qualidade do serviço oferecido;

- A empresa contratada pela SLTI para manter o portal é o SERPRO, que tem sérias dificuldades de responder aos anseios da gerência e às demandas de trabalho. Tem baixo tempo de resposta e dificuldade de propor soluções em tempo hábil, talvez pelo fato de o cliente ser o próprio governo. A equipe que estrutura o portal ao nível técnico é reduzida (um único *webdesign* e um único técnico de sistemas), o que dificulta a eficácia das ações. Levando isso em conta, a equipe do portal procura, ela mesma, muitas vezes, propor as soluções e solicitar os serviços de maneira completa.
- Foi uma dificuldade considerável convencer as instâncias de controle da comunicação do governo a adotar o modelo atual, somente conseguida mediante articulação política forte, no sentido salutar da palavra. Além desse aspecto, é difícil convencer os órgãos a enviar o relatório de manutenção de seus sítios, o que fará com que o portal adquira uma ferramenta exclusiva para isso, aumentando os custos. Mais uma vez, o sentido é o de o portal ser custo-eficiente: os retornos de satisfação da sociedade podem superar os custos envolvidos;
- Os contingenciamentos determinados pelos ministérios das finanças. Devido ao cumprimento de metas fiscais, como se sabe, o Orçamento Geral da União sofreu cortes consideráveis, atingindo projetos que seriam desenvolvidos para a melhoria do portal. Isso obrigou que houvesse aproveitamento dos recursos de entidades financiadoras de projetos, como o PNUD, bem como a revisão dos projetos.

## RECURSOS UTILIZADOS

Os recursos utilizados para a implementação da experiência fazem parte das dotações para a SLTI, no que se refere ao pagamento dos serviços do SERPRO, do Tesouro, no que se refere ao pagamento dos servidores públicos, e de verbas do PNUD, no que se refere ao pagamento do consultor e de financiamento de projetos.

Estima-se que manter um portal desta natureza, com gestão integrada e articulada com os sítios governamentais existentes, é mais custo-eficiente do que a manutenção de um portal tradicional, em que simplesmente adota-se uma ferramenta de busca e mantêm-se as informações estanques e dispersas nos diferentes sítios existentes no âmbito governamental. Esse modelo tem elevado o número de acessos rapidamente, o que vem sendo notado pelas estatísticas, de forma a, futuramente, permitir a licitação do espaço do portal, já que é um espaço público, para entidades privadas que queiram usar a capacidade de penetração e “audiência” do mesmo, fazendo com que o portal torne-se auto-sustentável. Essa é uma meta real do portal, já que a tendência da internet é a mesma dos veículos de comunicação de massa de algumas décadas atrás.

## SITUAÇÃO ATUAL

O portal tem contribuído substancialmente para uma alteração da visão do governo ao prestar serviço ao cidadão, aumentado o grau de civismo e participação deste ao externar suas demandas e influenciado decisivamente na forma pela qual o Estado deve prover o acesso aos serviços e informações. Os resultados são aferidos mediante dois indicadores: número de acessos ao sítio (mede a eficácia) e avaliação da resposta dos usuários (mede a efetividade).

As estatísticas (ver figura anexa) mostram um crescimento evidente do número de acessos, que aumentou após a implantação dos quiosques Rede Governo, os quais propiciam o acesso gratuito aos serviços e informações do governo federal (indicador de eficácia) e, também, após a introdução de *banners* e destaques vinculados exclusivamente a serviços de interesse do cidadão. Além disso, muitas mensagens oriundas do Fale Conosco, que é o principal canal por onde o cidadão pode ter resposta a qualquer dúvida sobre assuntos de seu interesse, acentuam o aspecto inovador em relação a concepções ultrapassadas, mostrando alteração no comportamento do cidadão (indicador de efetividade). Sistemáticamente, o portal recebe mensagens de natureza vária e emite

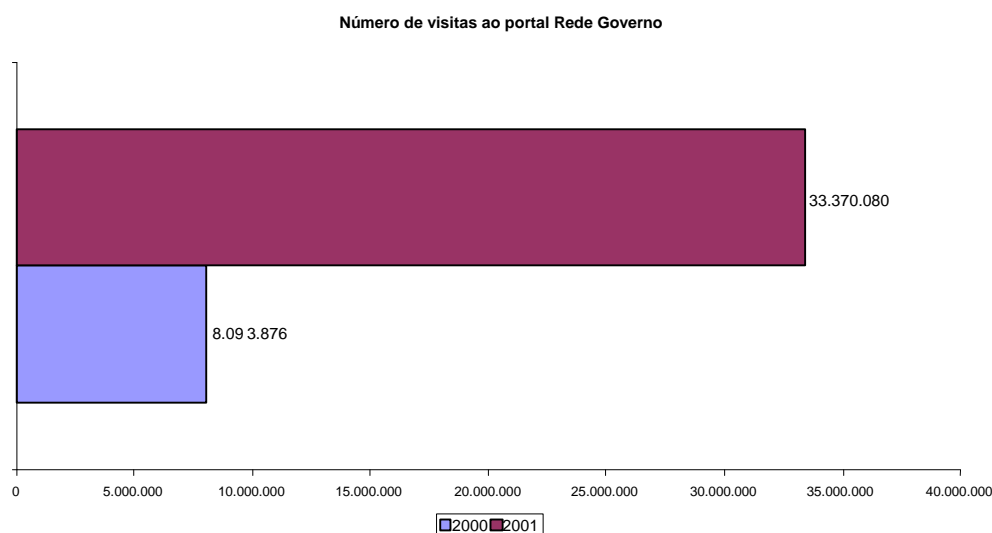
resposta inferior a doze horas a partir da hora de seu recebimento. Outro mecanismo de participação é a enquete, cuja temática é alterada semanalmente com questões pertinentes ao cidadão ou demandadas pela mídia e que é um canal interessante de aferição do nível de aceitação do portal.

Não é elementar indicar o caminho pelo qual a população pode exercer a sua cidadania, sobretudo em um país, como o Brasil, que recentemente saiu de um longo período de exceção democrática. Sem dúvida alguma, a maior contribuição para o conhecimento ou aprendizagem da sociedade a partir desse projeto é o exercício da cidadania, a auto-reflexão do governo com relação ao tratamento que é dado ao cidadão e a reavaliação do Estado quanto ao seu papel de provedor de bens e serviços: a lógica não reside apenas em ser eficaz (prover), mas ser efetivo (conseguir prover de modo a satisfazer o cliente e a mantê-lo fiel à exigência dos direitos) e ser eficiente (prover da maneira menos dispendiosa e, ainda que os recursos sejam escassos, fazer mais com menos).

A equipe que desenvolveu o portal também tem aprendido com o projeto, na medida em que lidar com demandas do cidadão e respondê-las segundo os seus desejos são os maiores desafios para os integrantes do serviço público.

A metodologia utilizada no portal pode ser facilmente reproduzida pelos portais dos governos das unidades federativas, pois se fundamenta basicamente numa quebra de paradigmas e numa revisão de conceitos, sendo a tecnologia já utilizada pelos portais suficiente para a reprodução das idéias existentes. Os conceitos re-direcionam a visão que se tem sobre serviços e informações de internet para o cidadão, adestram a visão do governante para os aspectos sociais, transformando o trabalho de construção de sítios oficiais em uma verdadeira política pública e diminuem as mediações que normalmente a natureza burocrática do Estado impõem na interação sociedade/Estado.

A metodologia, por sua vez, redesenha todo o portal e refaz a estrutura, conferindo aumento da performance de navegação e de diminuição do tempo de obtenção do conteúdo. Além disso, dá um aspecto sóbrio ou neutro ao leiaute, penetrando todas as visões que um ou outro tenha sobre cores e organização de espaço.





**Experiência:** Portal da Transparência

**Controladoria-Geral da União** Presidência da República

**Responsável:** Vânia Lúcia Ribeiro Vieira

**Equipe:** Izabela Moreira Correa, José Geraldo Loureiro Rodrigues e Tereza Cristina Melo Aguiar.

**Endereço:** SAS, Quadra 1, Bloco A, Ed. Darcy Ribeiro, sala 1004C  
Brasília-DF Tel.: (61) 3412-6750  
e-mail: [vania.vieira@cgu.gov.br](mailto:vania.vieira@cgu.gov.br)

**Data de início da implementação da experiência:** Novembro de 2004

## **RESUMO DA EXPERIÊNCIA**

O Portal da Transparência, criado em novembro de 2004, tem por objetivo promover a transparência da gestão pública e estimular a participação e o controle social. O Portal viabiliza o acompanhamento efetivo da execução financeira de todos os programas e ações do Governo Federal, em linguagem simples, navegação amigável e sem necessidade de senhas, de modo que qualquer pessoa possa ter ampla noção sobre como é aplicado o dinheiro público. Estão disponíveis informações exatas, tempestivas e completas sobre recursos transferidos pelo Governo Federal aos outros entes públicos e diretamente ao cidadão; gastos diretos realizados pelo Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços; bem como gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal. O Portal da Transparência é hoje o mais abrangente banco de dados sobre os gastos do Governo Federal aberto a toda sociedade, representando, assim, iniciativa inédita de transparência pública no Brasil e no mundo.

## **CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ANTERIOR**

No contexto da Reforma do Estado, os governos passaram a desenvolver portais e sites eletrônicos com o objetivo de reunir, em um único canal, informações governamentais e prestação de serviços públicos. Essas iniciativas aproximaram governo e cidadãos e promoveram maior agilidade e eficiência na prestação de serviços.

Os projetos de Governo Eletrônico caracterizam-se, tradicionalmente, em primeiro lugar, por utilização pelo Estado do ambiente digital e por implementação de serviços que facilitam o funcionamento da máquina administrativa e arrecadatória; em segundo, por disponibilizar serviços de apoio ao cidadão e, em terceiro lugar, por trabalhar o acesso à informação, não somente como ato de disponibilização, mas como processo de tradução da linguagem de acesso ao cidadão.



O advento desses portais de governo implicou uma revolução na relação Estado-sociedade. Informações gerais de interesse público ganharam ampla publicidade e a obtenção de serviços ficou a um *click* do cidadão.

Esses portais, no entanto, não foram, em sua grande maioria, capazes de assegurar a transparência pública, pois, embora disponibilizem informações, fazem-no, geralmente, de forma fragmentada, pontual e estanque, não permitindo a completa compreensão do conteúdo exposto.

Nesse sentido, visando avançar no processo de publicização da administração pública e construir uma ferramenta de promoção da transparência e de estímulo à participação e ao controle social, a Controladoria-Geral da União (CGU) concebeu o Portal da Transparência ([www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)), que, em linguagem simples e navegação amigável, sem necessidade de senhas, traz dados e informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos públicos federais, além de orientações que facilitam o entendimento do conteúdo disponível.

O Portal da Transparência, alimentado por diversas fontes de dados, nasceu como o mais abrangente banco de dados sobre os gastos do Governo Federal aberto a gestores públicos e cidadãos, representando, assim, iniciativa inédita de transparência pública no Brasil e no mundo.

## **DESCRIÇÃO DA INICIATIVA**

O Portal da Transparência foi criado em novembro de 2004 para viabilizar o acompanhamento efetivo e facilitado, pelo gestor público e pelo cidadão, da execução financeira de todos os programas e ações do Governo Federal. Estão disponíveis informações sobre recursos transferidos pelo Governo Federal aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, no âmbito de programas governamentais ou por meio de convênios; recursos transferidos diretamente ao cidadão; gastos diretos, realizados pelo Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços; bem como gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal.

O Portal traz todos os dados relacionados à execução financeira do SIAFI, além de dados oriundos do Fundo Nacional de Saúde, da Caixa Econômica Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco do Brasil.

O Portal da Transparência dispõe, atualmente, de dois grandes tipos de consultas:

- Aplicações diretas: Por essa consulta, podem-se obter informações sobre como são os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços. A pesquisa pode ser feita por órgão ou por tipo de despesa, e, ainda, podem ser consultados os gastos realizados por meio de cartões de pagamentos do Governo Federal.
- Transferências de recursos: Essa consulta permite conhecer como é feita a transferência do dinheiro público federal a estados, municípios, Distrito Federal ou diretamente ao cidadão. É possível consultar a distribuição de recursos de programas como o Bolsa Família, a merenda escolar e a aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros.

As consultas a transferências de recursos podem ser realizadas por quatro diferentes modalidades: 1) por estado; 2) por ação de governo; 3) por pessoas jurídicas favorecidas; 4) por pessoas físicas favorecidas. Já as informações sobre as aplicações diretas podem ser obtidas por meio de seis modalidades: 1) tipo de despesa – elemento da despesa; 2) despesa por órgão – órgão executor; 3) favorecidos – órgãos governamentais; 4) favorecidos – empresas privadas e pessoas físicas; 5) diárias pagas; 6) cartões de pagamento do Governo Federal.

Uma terceira consulta disponível no Portal é a consulta a convênios, a qual permite o acesso a todos os convênios firmados pelo Governo Federal a partir de 1º de janeiro de 1996. O objetivo

é permitir o acesso fácil às informações sobre os convênios celebrados pela União, como órgãos ou entidades conveniadas, objeto pactuado, valor repassado e valores liberados.

Além de publicar os dados e informações descritos, o Portal da Transparência disponibiliza um canal de comunicação – o Fale Conosco –, por meio do qual os usuários do Portal podem tirar quais-quer dúvidas com relação à acessibilidade ou ao próprio conteúdo constante no Portal, bem como fazer elogios ou sugestões.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

O Portal da Transparência foi criado e implementado com o objetivo de promover e incrementar a transparência dos gastos públicos do Governo Federal brasileiro e de estimular a participação e o controle social. Buscou-se disponibilizar informações exatas, tempestivas e completas sobre os recursos públicos despendidos ao longo de todo o processo de execução das ações governamentais, de modo que qualquer pessoa pudesse ter a noção mais ampla possível acerca de como é aplicado o dinheiro público. A diretriz que norteou a construção do Portal foi a de possibilitar que o ciclo da execução orçamentária de todos os programas governamentais fosse conhecido em sua totalidade, o que implica a divulgação desde informações sobre o montante de recursos alocados em cada programa até a identificação do beneficiário final da ação, nos casos de transferências de recursos, ou do fornecedor do bem ou serviço contratado pela administração, nos casos de aplicações diretas.

Com a implantação de um governo transparente, pretendia-se não só compartilhar com a sociedade informações sobre a exata destinação dos recursos públicos, permitindo-lhe conhecer as prioridades de alocação e avaliar a eficácia e a eficiência desse gasto, mas também estimular a participação e o controle social sobre a aplicação desses recursos.

Ademais, visava-se potencializar o conhecimento dos próprios gestores públicos, em especial os gestores estaduais e municipais, sobre a execução de programas e ações do Governo Federal e a aplicação de seus recursos, o que adquire particular relevo na implementação de políticas descentralizadas.

### **Público-alvo da iniciativa**

O principal público-alvo do Portal da Transparência é o cidadão. Com acesso irrestrito a todos os dados da execução financeira dos programas do Governo Federal, os cidadãos podem obter informações relevantes que lhes possibilitam acompanhar a aplicação dos recursos públicos e exercer efetivamente o controle social.

O Portal da Transparência atende, também, a outros públicos igualmente importantes, como parlamentares, magistrados, promotores, mídia, organizações não-governamentais, entidades privadas, bem como gestores estaduais e municipais e gestores federais, que utilizam a ferramenta para obter acesso mais rápido, fácil e completo às informações sobre a execução orçamentária do Governo Federal, entre tantos outros. O Portal disponibiliza, por exemplo, sistema de buscas e consultas que permite, inclusive, análises comparadas.

### **Concepção e trabalho em equipe**

A promoção da transparência e o estímulo à participação da sociedade na gestão pública constituem princípios basilares da administração pública contemporânea e representam instrumento eficiente na concepção e na implementação de políticas públicas.

Orientada por essa premissa, e tendo em vista a reivindicação crescente da própria sociedade por acesso à informação sobre os gastos públicos, a Controladoria-Geral da União iniciou, em 2004, com o apoio do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), estudos para definir a estratégia de divulgação das informações relativas às transferências de recursos federais. O

objetivo inicial era o de divulgar a destinação dos recursos orçamentários e extra-orçamentários referentes a programas e ações do governo. Como resultado do amplo debate que se instalou sobre a possibilidade e a forma de se publicar essas informações, surgiu, então, a idéia de se criar um Portal da Transparência que disponibilizasse, de maneira simples e acessível, não só informações sobre as transferências de recursos federais, mas também sobre as aplicações diretas do Governo Federal.

Nesse momento, uma das questões mais relevantes que teve de ser enfrentada foi a obtenção, pela CGU, das bases de dados sobre a execução orçamentária do Governo Federal, as quais deveriam, ainda, ser atualizadas periodicamente.

Vale ressaltar que, durante todo o desenvolvimento do Portal da Transparência, a CGU contou também com a participação e com o apoio de diversos ministérios que atuam como gestores dos programas cujas informações foram publicadas no Portal.

### **Ações e etapas da implementação**

A implementação do Portal da Transparência deu-se em quatro etapas, cada uma delas com o objetivo de aprimorar a acessibilidade e a compreensão de conteúdo disponível no Portal. Os trabalhos desenvolvidos em todas essas etapas contaram com amplos debates realizados no âmbito da Controladoria-Geral da União e com a contribuição de diversos gestores públicos e cidadãos que enviaram manifestações por meio do Fale Conosco do Portal.

A primeira etapa, que ocorreu em novembro de 2004, consistiu na disponibilização da consulta “transferências de recursos”, por meio da qual foram publicados na internet registros de todas as transferências de recursos do Governo Federal para estados, Distrito Federal e municípios, bem como das descentralizações diretas aos cidadãos, decorrentes da execução de programas de governo.

A segunda etapa consistiu na criação da consulta “aplicações diretas”, lançada em junho de 2005. Nessa fase, permitiu-se o acesso aos registros referentes a gastos, despesas e pagamentos diretos, tais como contratação de obras e compras, realizados por todas as áreas do Governo Federal. Nessa etapa, foram incluídas no Portal as modalidades de consultas por tipo de despesa (elemento de despesa) e de despesa por órgão (órgão executor). A terceira etapa, implementada em dezembro de 2005, disponibilizou à sociedade informações sobre os gastos feitos com os Cartões de Pagamento do Governo Federal – CPGF. Esses cartões são utilizados por todos os órgãos da administração direta do Governo Federal para pequenas aquisições de bens e serviços de pronto pagamento e de entrega imediata, caracterizados como suprimento de fundos e realizados em estabelecimentos afiliados.

Ao final da terceira etapa, foram disponibilizados mais de 300 milhões de registros, que contêm, inclusive, nomes dos favorecidos e abrangem valores referentes ao período de janeiro de 2004 a dezembro de 2005, assim distribuídos:

Tipo de consulta	Quantidade de registros	Valor
Transferência de recursos	303.272.102	RS 237.721.369.084,72
Aplicação direta	10.530.501	RS 1.738.662.878.201,69
Cartões de pagamento	60.774	RS 22.851.028,19
<b>Total geral</b>	<b>313.863.377</b>	<b>RS 1.976.407.098.314,60</b>

Atenta às solicitações dos usuários e ao acompanhamento das dúvidas recebidas pelo Fale Conosco, a CGU vem promovendo diversas medidas no Portal da Transparência, que podem

ser definidas como sua quarta fase de implementação: inserção de novos dados; inclusão de novas modalidades de consultas; disponibilização de interface mais moderna e amigável e de conceitos e orientações que permitam melhor compreensão do conteúdo contido no Portal.

No intuito de possibilitar aos cidadãos e gestores públicos conhecimento mais específico sobre os programas do governo, sobre termos técnicos da área de orçamento, bem como sobre formas de exercício do controle social, foram acrescentados quatro novas seções ao Portal da Transparência: 1) Aprenda Mais; 2) Glossário; 3) Participação e Controle Social; 4) Perguntas Frequentes.

Objetivando aprimorar o Portal da Transparência como porta de entrada para a obtenção de informações sobre os gastos públicos do Governo Federal, foi disponibilizada a modalidade de consulta a convênios, que traz informações detalhadas sobre todos os convênios firmados pelo Governo Federal, a partir de 1996, como objeto do convênio, órgãos concedente e

conveniado, valor do convênio, montante pactuado e data da última liberação de recursos. Vale registrar que, recentemente, no intuito de automatizar o acesso às informações sobre liberação de recursos federais por meio de convênios, foi implantado sistema push1 que envia mensagens automáticas, aos e-mails cadastrados no site, com informações sobre repasses de recursos realizados pelo Governo Federal. Dessa forma, cidadãos, gestores públicos, organizações não-governamentais, empresas e demais interessados podem receber informações atualizadas sobre os convênios de seu interesse.

### **Recursos Utilizados**

O Portal da Transparência foi concebido por um grupo de trabalho, constituído no âmbito da Controladoria-Geral da União, composto por sete membros da alta administração do órgão e servidores especializados na área de sistemas de informação. Além disso, foi desenvolvido em parceria com o Serpro e contou com a colaboração dos diversos ministérios e órgãos da administração pública federal para disponibilização de informações. Relativamente às tecnologias da informação utilizadas para a criação do Portal da Transparência, foram desenvolvidos programas em linguagem ASP com banco de dados SQL Server e foram gastos cerca de dez meses para conclusão da primeira versão do Portal.

O Portal da Transparência, como o mais abrangente banco de dados sobre os gastos do Governo Federal, permite até mil consultas simultâneas. Os dados sobre convênios, contidos no Portal, são atualizados semanalmente, ao passo que os demais dados são atualizados mensalmente.

Para o desenvolvimento da fase inicial do Portal foram investidos, aproximadamente, R\$ 300 mil do orçamento da Controladoria-Geral da União.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

A criação do Portal da Transparência não se constituiu tarefa fácil. Alguns obstáculos tiveram de ser vencidos para que o site entrasse no ar e observasse as diretrizes que haviam sido estabelecidas, como facilidade de acesso, utilização de linguagem cidadã, navegação simplificada e informações tempestivas e confiáveis.

Problemas como informações dispersas em diversos sistemas de diferentes órgãos do Governo Federal, falta de padronização das informações a serem divulgadas, informações não registradas em sistemas de tecnologia de informação, sigilo de dados e de informações previsto em normativos e informações e dados inconsistentes foram enfrentados.

Assim, tendo em vista a complexidade de sua criação, e, ao lado disso, o pequeno montante de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos utilizados para a sua construção, bem como o pouco tempo empregado no seu desenvolvimento, pode-se considerar que a CGU utilizou-se de forma bastante eficiente dos recursos disponíveis para a presente iniciativa.

### **CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

O monitoramento do Portal da Transparência é feito por um programa que fornece diversos dados sobre a navegação dos usuários, permitindo histórico anual, mensal e diário do número de visitantes, quantidade de páginas visitadas, áreas mais visitadas, duração das visitas, dias da semana e horários de maior pico, bem como o local de origem dos visitantes, entre outros dados. Com informações quantitativas e qualitativas detalhadas, é possível conhecer o perfil do usuário, identificar se o Portal está conseguindo atingir seu público-alvo e seus objetivos e, a partir dessas informações, promover melhorias.

Da mesma forma, o Fale Conosco do Portal da Transparência tem-se revelado uma ferramenta de monitoramento de alta relevância para o aprimoramento do Portal. Por meio desse canal de comunicação, é recebida uma média de 160 e-mails mensais, todos devidamente respondidos por uma equipe da CGU. Os dados dos e-mails enviados, assim como os de seus remetentes, são catalogados em um banco de dados, periodicamente analisados, resultando em informações valiosas para a promoção de alterações que visam agregar informações e funcionalidades ao Portal da Transparência. A título de exemplo, vale mencionar que as perguntas frequentes, inseridas no site, foram elaboradas com base nas mensagens dos cidadãos ao Fale Conosco do Portal.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Atualmente, o Portal conta com mais de 545 milhões de informações, envolvendo a aplicação de recursos federais superiores a R\$ 3,35 trilhões e, desde a sua implantação, em novembro de 2004, o Portal da Transparência contabiliza um total aproximado de 1.130.000 visitas, o que corresponde a cerca de 1.160 visitas/dia. A cada visita, o usuário costuma acessar, em média, 26 páginas do site, na busca de informações detalhadas sobre a destinação dos recursos públicos federais. Importante destacar que, após as diversas alterações promovidas no Portal da Transparência, explicitadas no item “Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados”, foi significativo o aumento no número de visitas recebidas. Enquanto no período de janeiro a julho de 2006, a média de visitas mensais era de 24.365, no ano de 2007, para o mesmo período, a média foi de 58.015 visitas, demonstrando aumento de cerca de 238%. A consulta a convênios vem-se apresentando como uma das consultas mais acessadas pelos gestores públicos e pelos cidadãos para o acompanhamento das verbas federais repassadas a estados e municípios via convênio. Atualmente, o Portal conta com mais de 6.000 cidadãos cadastrados para o acompanhamento de convênios.

### **LIÇÕES APRENDIDAS Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

Problemas como informações dispersas em diversos sistemas de diferentes órgãos do Governo Federal, falta de padronização dos dados e das informações a serem divulgados, informações não registradas em sistemas de tecnologia de informação, questões de sigilo e informações e dados inconsistentes foram alguns deles. Mas esses problemas foram superados com o apoio e a cooperação dos diversos órgãos e entidades que detêm informações publicadas no Portal ou que administram sistemas dos quais essas informações são extraídas, como a Secretaria do Tesouro Nacional; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o Ministério do Desenvolvimento Social; o Banco do Brasil; e a Caixa Econômica Federal. Outros problemas foram detectados a partir dos mecanismos de monitoramento do Portal da Transparência, mencionados na seção anterior. Constatou-se que muitos cidadãos apresentavam

dúvidas sobre os programas do Governo Federal, além dos termos utilizados pelo Portal e, por diversas vezes, encontravam dificuldades de navegação. Dessa forma, o Portal passou a contar com a seção “Aprenda mais”, que foi dividida em três categorias: “Aprenda sobre os programas de governo”, “Glossário” e “Aprenda a fiscalizar”.

Na seção denominada “Aprenda sobre os programas de governo”, o cidadão pode aprender mais sobre os diversos programas do Governo Federal, com informações gerais, formalidades e cuidados que devem ser observados relativos a cada programa do governo, elaboradas de forma simples e clara. Em “Glossário”, encontram-se definições de diversos conceitos básicos amplamente utilizados ou correlatos ao Portal da Transparência. Por fim, na seção “Aprenda a fiscalizar” foi disponibilizado, em linguagem simples e concisa, um conjunto de procedimentos de fiscalização utilizados pelos auditores da Controladoria Geral da União na fiscalização dos programas do Governo Federal.

Não menos importante que as alterações acima mencionadas foi a alteração do layout do Portal da Transparência. Implementado em novembro de 2006, o Portal era, em seu lançamento, pouco amigável e continha escassas orientações para que os cidadãos pudessem compreender seu objetivo, as origens de seus dados e como utilizar as informações obtidas. O novo layout, mais intuitivo, oferece ao usuário do Portal melhores condições de lançar mão das diversas informações ali disponíveis.

### **Fatores críticos de sucesso**

Para que o Portal pudesse atingir todos os seus objetivos, foi necessário agregar e disponibilizar o maior número possível de dados em um mesmo banco e, além disso, fazer com que esses dados se transformassem em informações ao maior número de cidadãos possível. Dessa forma, foi preciso obter acesso às bases de dados do Governo Federal e autorização para a publicação das informações sobre execução orçamentária que, anteriormente à criação do Portal da Transparência, só podiam ser acessadas no SIAFI por servidores cadastrados.

Para que essa iniciativa pudesse obter o sucesso alcançado, as condições presentes no momento em que foi criada contribuíram de forma determinante para o seu êxito, pois a sua construção deu-se no início de um novo Governo, cujo programa tinha, entre suas principais diretrizes, o compromisso com uma gestão transparente e participativa. Nesse contexto, eventuais resistências de alguns grupos à ampla transparência proposta para o Portal foram minadas e obteve-se mais facilmente o apoio de outros órgãos e o reconhecimento da relevância da iniciativa.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

O ineditismo do projeto decorre do fato de que, no Brasil, embora o acesso a informações públicas esteja previsto na Constituição Federal, o caminho para se obter esses dados é, por vezes, difuso e complexo e a linguagem utilizada, inacessível ao cidadão comum.

A proposta do Portal da Transparência, desenvolvido pela CGU, traz como principal diferença, em relação a outras formas de divulgação das informações governamentais, a consolidação de informações exatas, tempestivas e completas sobre programas e ações de governo em um único site e a adequação das informações técnicas a uma linguagem de fácil compreensão pela população em geral.

Ademais, o site apresenta navegação amigável e dispensa o uso de senha de entrada, o que representa condição indispensável para conferir maior transparência aos atos da administração pública. Deve-se registrar que o Portal da Transparência tem sido amplamente divulgado e, desde a sua criação, já estimulou a implementação de iniciativas semelhantes em governos

estaduais e municipais, como o Portal da Prefeitura de São Carlos (criado em abril de 2005) e o da Prefeitura de Itaúna - MG (criado em abril de 2006); o Governo Transparente - Mato Grosso (criado em novembro de 2006); e o Portal da Transparência de Pernambuco (criado em março de 2007). Isso permite concluir que o Portal da Transparência não só se mostra como iniciativa inovadora, mas, também, possui verdadeiro potencial em ser adaptado a outras situações e contextos.



**Iniciativa:** Portal do Software Público Brasileiro

**Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Responsável:** Corinto Meffe, Diretor de Integração de Sistemas de Informação

**Equipe:** Cayo Rodrigues, Daniel Teles, Debora Reis, Luiz Samia, Nyanne Araújo e Seyr Lemos.

**Endereço:** Esplanada dos Ministérios, Bloco C, Sala 133

Brasília-DF

CEP: 70046-900 Telefone: (61) 2020-1520

admin@softwarepublico.gov.br

corinto.meffe@planejamento.gov.br

**Data do início da implementação da iniciativa:** Abril de 2007

### **Resumo**

O Portal do Software Público Brasileiro consolida-se como uma iniciativa que conseguiu criar um ambiente comum para compartilhar soluções de software no setor público, racionalizar a gestão dos recursos de informática, reaproveitar as soluções de software existentes para diminuir custos e atividades redundantes, estabelecer parcerias e ações cooperadas, reforçar a política pública de estimular o uso de software livre e definir uma forma de licenciamento de software que sustente o compartilhamento de soluções entre os órgãos do setor público de acordo com as prerrogativas legais brasileiras e a Constituição Federal. Esta iniciativa trouxe como inovação o compartilhamento de “software público”, que oficializou um novo modelo de licenciamento e de gestão das soluções desenvolvidas na administração pública, estabelecendo parceria entre diversos órgãos, instituições, empresas e cidadãos, e hoje conta com mais de 100 mil participantes.

### **Caracterização da situação anterior**

Desde que os recursos da área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) se tornaram presentes e imprescindíveis em todas as atividades da administração pública, a busca realizada pelo setor na direção de compartilhar recursos de informática se confirmou como um desafio. Tal empenho tem como justificativa a necessidade de obter a sinergia dos esforços realizados pelos entes públicos, objetivando racionalizar a gestão dos recursos de informática, diminuir custos e atividades redundantes, reaproveitar as soluções existentes e usufruir dos benefícios de ações cooperadas. Desde 1995, existem registros de inúmeras tentativas para compartilhar softwares desenvolvidos pelo setor público. Embora os dados concretos sobre a efetiva colaboração entre instituições sejam escassos, a observação de entidades representativas – como a Associação das Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (Abep) – mostra que a maior parte dessas experiências não se concretizou. Uma das razões verificadas para não se efetivar o compartilhamento era a dificuldade de encontrar um modelo de licenciamento de software capaz de atender aos interesses de cada instituição. Além do modelo de licenciamento, razões de ordem técnica, administrativa e/ou jurídica prejudicavam o compartilhamento de software.

Em todas as tentativas de compartilhamento de soluções já registradas, o modelo de gestão não foi bem explorado, dificultando não só a disponibilização, mas a cadeia produtiva do software em sua totalidade e impossibilitando a formação de um ecossistema de produção e compartilhamento. Verifica-se a necessidade de criação de um ambiente comum de produção que deve ser público ou coletivo, onde a convivência entre os atores do mercado seja saudável para a formação de um ecossistema de produção colaborativo e exista a



garantia de acesso ao resultado do trabalho para todos os agentes de uma determinada comunidade, além de um conselho gestor que evite possíveis abusos e seja ativo na resolução de conflitos.

### **Descrição da iniciativa**

O primeiro esboço de disponibilização com menor peso nos acordos formais e maior reforço na licença aconteceu no ano de 2001, quando a empresa de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul (Procergs) disponibilizou a ferramenta de correio eletrônico “Direto”. O impacto positivo da liberação foi imediato. Mas a mudança na direção da instituição criou um embate jurídico sem precedentes, que refletiu em todas as outras instituições com pretensões de seguir o mesmo caminho. O fato estabeleceu uma insegurança no avanço da disponibilização de sistemas pelo setor público. No ano de 2005, o governo federal licenciou o seu primeiro software livre, seguindo as prerrogativas legais do país: a Lei do Direto Autoral, a Lei do Software e a Resolução nº 58 do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (Inpi). Tratava-se da solução de inventário de hardware e software Configurator Automático e Coletor de Informações Computacionais (Cacic), desenvolvida pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e lançada no 6º Fórum Internacional de Software Livre, na cidade de Porto Alegre, sob a segunda versão da licença GPL<sup>i</sup> em português.

Em função da legislação corrente, sabe-se que o software desenvolvido por instituições de direito público é por natureza um bem público. A união da premissa de que o software é um bem público com a percepção de que a disponibilização (amparada pela lei) de um software pelo setor público extrapola o universo do código livre estabeleceu a primeira base para o conceito de software público, cujo mote principal é a manifestação do interesse público por determinada solução. A experiência do software público no âmbito do governo federal sustentou as primeiras premissas básicas para a formulação do modelo, sendo elas: o produto (software), os serviços associados, a prestação de serviços e gestão da colaboração.

Para a materialização do conceito de software público, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão criou, em parceria com a Abep, o Portal do Software Público Brasileiro, que busca promover um ambiente de colaboração de usuários, desenvolvedores e prestadores de serviço, auxiliando no desenvolvimento, disponibilização e suporte aos softwares aderentes ao conceito. O Portal foi lançado no dia 12 de abril de 2007, no 8º Fórum Internacional de Software Livre de Porto Alegre.

### **Concepção da inovação e trabalho em equipe**

A realização das atividades de implementação do portal é fruto de um trabalho colaborativo de servidores da SLTI/MPOG, além de parcerias com diversos setores da sociedade na disponibilização de softwares<sup>ii</sup>.

### **Objetivos da iniciativa**

Os motivos que envolvem as intenções da administração pública em compartilhar sistemas passam pela possibilidade de reduzir os esforços para o desenvolvimento de soluções, aproveitar códigos estáveis já existentes e economizar tempo de produção. Já as demandas da sociedade têm motivações diferenciadas, que podem passar pelas restrições financeiras para adquirir uma solução informatizada até o desconhecimento de como pode se beneficiar pelo uso de algum software.

Existem soluções que são de interesse da administração pública e, que de alguma forma, resolvem problemas comuns de diversos órgãos do setor público. Outras, além de atender a demandas do governo, também podem servir para resolver necessidades da sociedade. Partindo dos motivos relatados, têm-se como objetivos:

- Racionalizar a gestão dos recursos de informática, diminuir custos e atividades redundantes, reaproveitar as soluções existentes e usufruir das ações cooperadas;
- Obter uma forma de licenciamento e um meio comum capaz de sustentar o compartilhamento de soluções entre o setor público dos entes federativos;
- Proporcionar, dentro do âmbito do Governo Eletrônico ([www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)), uma opção estratégica do governo federal para reduzir custos, ampliar a concorrência, gerar empregos e desenvolver o conhecimento e a inteligência do país na área;
- Incentivar o uso do software, promovendo ações voltadas para o uso de padrões abertos, o licenciamento livre dos softwares e a formação de comunidades interessadas no tema.

### **Público-alvo da iniciativa**

O público-alvo prioritário da iniciativa são os órgãos públicos de todos os níveis e esferas de poder, no entanto, tanto a iniciativa privada quanto a sociedade em geral beneficiam-se com as soluções e serviços ofertados pelo Portal do Software Público Brasileiro.

### **Ações e etapas da implementação**

2004

O Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), órgão responsável pela coordenação do Comitê Técnico para Implantação do Software Livre do Governo Eletrônico Brasileiro, encomenda um estudo à Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas sobre a constitucionalidade da Licença Pública Geral (LPG), particularmente em sua versão 2.0 em português.

2005

O resultado do estudo sobre a Licença Pública Geral sinaliza que tal licença não afronta a Constituição Federal tampouco o ordenamento jurídico brasileiro. O estudo mostra ainda que a licença pode ser utilizada com o devido amparo legal – inclusive para a liberação de softwares desenvolvidos pelo setor público.

2005

O Governo Federal licencia o seu primeiro software livre, seguindo as prerrogativas legais do país: a Lei do Direito Autoral (Lei Federal nº 9.610/98), a Lei do Software (Lei Federal nº 9.609/98) e a Resolução nº 58 do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI). A solução ofertada é de inventário de hardware e software chamado Configurator Automático e Coletor de Informações Computacionais (Cacic), desenvolvido pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e lançado no 6º Fórum Internacional de Software Livre, na cidade de Porto Alegre, sob a segunda versão da Licença Pública Geral em português. A experiência do Cacic, que em princípio atenderia a demandas internas do governo, aos poucos demonstrou ter utilidade que extrapola o setor público federal. Tal fenômeno trouxe a percepção de que o software na verdade estava atendendo a uma demanda reprimida da sociedade. Em pouco tempo após a liberação da solução, formou-se uma extensa comunidade de usuários, desenvolvedores e prestadores de serviço. Ao mesmo tempo, um segundo fenômeno surge com o modelo de liberação do Cacic. O fato de o software ser disponibilizado em um ambiente público de colaboração possibilitou a intensificação do uso da ferramenta. A rapidez com que a solução foi adotada em todos os setores da economia, cercada pela sua rápida distribuição, fez com que num curto período fosse criada uma rede de prestadores de serviço para o Cacic, abrangendo todos os estados brasileiros. Aos poucos, a sociedade começou a assumir um papel dinâmico no processo de desenvolvimento do software, não apenas atuando em sua transformação, mas colhendo frutos da colaboração.

2006

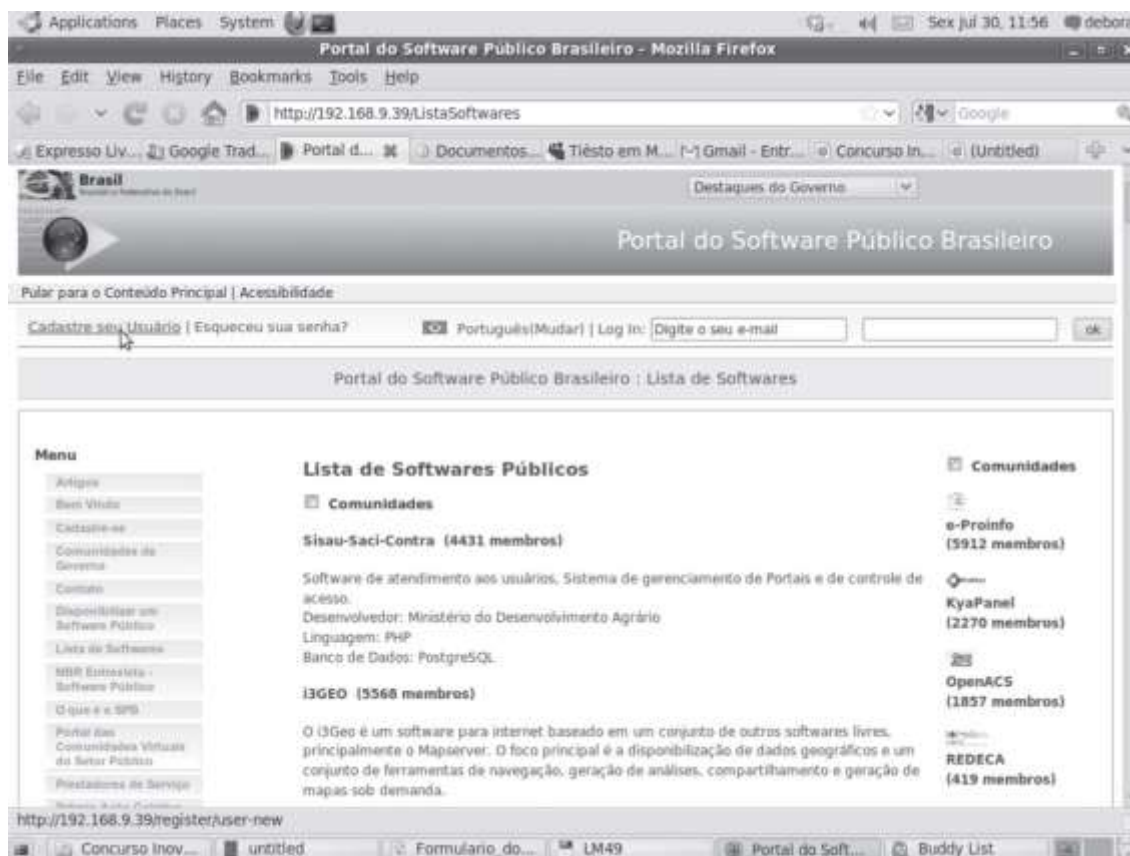
Baseado no objetivo da iniciativa, nas leis e licenças aplicáveis, ocorre a estruturação do novo conceito de software público, partindo da premissa de que o software produzido pela administração pública é um bem público e sua disponibilização (amparada por lei) extrapola o universo do código livre, manifestando o interesse público por determinada solução.

É assinado o Acordo de Cooperação entre a SLTI e a Abep com vistas à construção e à implementação do Portal do Software Público Brasileiro.

2007

Para a materialização do novo conceito de software público, é criado e disponibilizado em abril de 2007 o Portal do Software Público Brasileiro - SPB ([www.softwarepublico.gov.br](http://www.softwarepublico.gov.br)), que apresenta um modelo ímpar de licenciamento, gestão e regras de disponibilização das soluções desenvolvidas pela administração pública.

No Portal SPB estão disponíveis ferramentas de interação dos usuários, como: fóruns de discussão, espaço para armazenamento de arquivos, *wiki* e ambiente de colaboração entre usuários e desenvolvedores auxiliando no desenvolvimento, disponibilização e suporte aos softwares inseridos no ambiente.



**Figura 1: Portal do Software Público ([www.softwarepublico.gov.br](http://www.softwarepublico.gov.br))**

São premissas do Portal do Software Público Brasileiro:

- Tratamento do software como um produto acabado que chega para a sociedade com documentação completa de instalação e preparado para funcionar como qualquer software de mercado;
- Organização de um conjunto de serviços básicos, tais como página na internet, fórum ou lista de discussão para desenvolvimento, suporte e projetos, ferramenta de controle de versão e documentação existente do sistema;
- Formulação de um procedimento simplificado na relação do governo com o cidadão que acessa os serviços associados, em que o cidadão conheça as informações da comunidade e possa resolver as questões relacionadas ao software e aos responsáveis por cada serviço, com a disponibilização, por parte do governo, de uma equipe de atendimento à comunidade;
- Incentivo à colaboração entre os diversos usuários e desenvolvedores da ferramenta, sejam eles pessoa física ou jurídica, de qualquer setor da economia, por meio de ações indutoras; também a necessidade de estruturar instrumentos de gestão e controle mais rigorosos, para estabelecer a periodicidade do lançamento de novas versões e definir parâmetros de controle de qualidade no desenvolvimento das soluções.

Em março de 2007, a menos de um mês do lançamento oficial, o Portal do Software Público Brasileiro já alcança mais de 3 mil membros.

2008

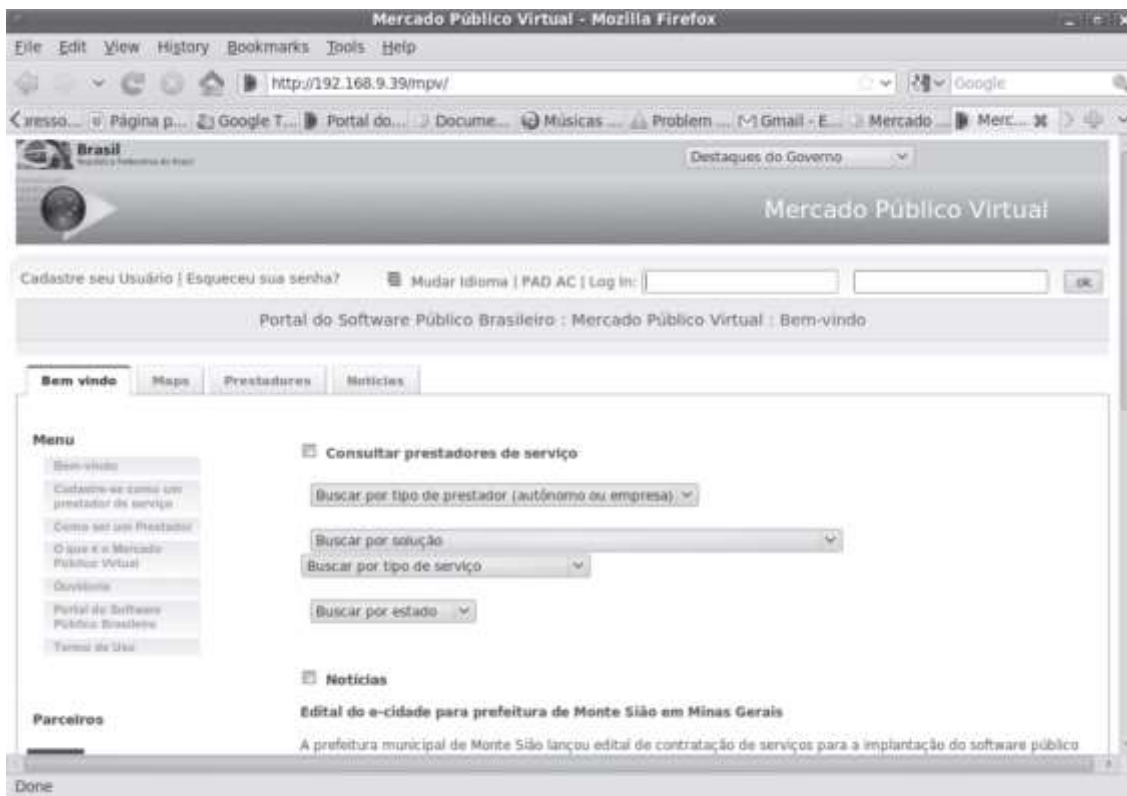
A partir da experiência do Portal do Software Público Brasileiro, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a SLTI/MPOG assinam um Memorando de Entendimento visando cooperação e intercâmbio no desenvolvimento e organização do Portal de Mercado Público Virtual Brasileiro ([www.mercadopublico.gov.br](http://www.mercadopublico.gov.br)), compartilhado entre o governo federal, todos os entes federativos e a sociedade, permitindo maior eficiência e efetividade no gasto público. Este Memorando de Entendimento foi publicado no Diário Oficial da União nº 247, de 19 de dezembro de 2008.

O Portal do Mercado Público Virtual Brasileiro reúne em um único canal os prestadores de serviços para as soluções disponíveis no Portal SPB. Sua intenção é oferecer um catálogo de prestadores de serviços,

podendo ser consultado mediante pesquisas por estado, tipo de serviço e por software. Caso o usuário tenha interesse em se comunicar com o prestador, ele poderá ter acesso a essas informações.

2009

É criado, no Portal de Software Público Brasileiro, o grupo de interesse voltado aos municípios brasileiros, chamado Comunidade, Conhecimento, Colaboração e Compartilhamento dos Municípios Brasileiros – 4CMBR.



**Figura 2: Mercado Público Virtual Brasileiro ( [www.mercadopublico.gov.br](http://www.mercadopublico.gov.br) )**



**Figura 3: Grupo 4CMBr ( [www.softwarepublico.gov.br/4cmbr](http://www.softwarepublico.gov.br/4cmbr) )**

Esse grupo é um ambiente estruturado para o desenvolvimento da gestão dos municípios brasileiros, estimulando uma nova tendência de oferta de softwares voltados a eles que incluem informações importantes, como: publicações, eventos, ações práticas, realizações de chats com prestadores de serviços e prefeituras e fóruns de discussões. Atualmente, o Grupo 4CMBr possui mais de 2 mil membros, além das 100 cidades contempladas com o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL).

2010

Em julho, na cidade argentina de Buenos Aires, acontece a XVI Conferência Ibero-americana de Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado, promovida pelo Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), que conta com a associação de 21 países iberoamericanos. No encontro é apresentado o modelo do software público brasileiro como uma das ferramentas para aprimorar as políticas de governo eletrônico e 18 países participantes assinam o Consenso de Buenos Aires declarando o modelo do software público brasileiro como o modelo ideal para compartilhamento de soluções na Ibero-América<sup>iii</sup>. Após a citada conferência, é anunciada a criação do Portal do Software Público Internacional (SPI) com o objetivo de melhorar a experiência brasileira ao reunir o conhecimento produzido em vários países, principalmente no setor público.

2011

O Portal SPB alcança números que atestam sua maturidade e sucesso:

- Mais de 100 mil cadastros válidos de usuários. Entre os mais de 100 mil usuários cadastrados estão servidores da administração pública, empresas públicas, empresas privadas, universidades públicas e privadas, institutos de ensino, ONGs, cooperativas e a própria sociedade.
- Mais de 50 soluções disponibilizadas nas áreas de educação, saúde, gestão, saneamento básico, gestão de frotas, gerenciamento, administração, TV digital etc.

Em janeiro ocorre a regulamentação do modelo do software público brasileiro com a publicação no DOU da Instrução Normativa nº 01, que dispõe sobre a disponibilização, o uso e o compartilhamento do software público. Além da publicação, é criada a Licença Pública de Marca (LPM) que tipifica a marca como um

símbolo intangível utilizado em todos os setores da economia. A LPM objetiva garantir que qualquer pessoa e/ou empresa use a marca sem depender diretamente de autorização do dono do produto e da marca associada a ela, de forma livre e aberta.

Após completar quatro anos de lançamento do Portal do Software Público em 2011, conseguimos identificar que houve geração de empregos em grandes e pequenas prefeituras que adotaram algum software público, estímulos aos Arranjos Produtivos Locais (APLs), geração e transferência de conhecimento para as prefeituras.

### **Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos**

- Recursos financeiros: investimento total de R\$ 490 mil que cobriram a aquisição da infraestrutura tecnológica e a implementação da ferramenta de gestão do Portal. A manutenção mensal da iniciativa demanda um custo estimado em R\$ 17 mil mensais.
- Recursos humanos: para a gestão e manutenção da iniciativa, o projeto conta com seis servidores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com dedicação exclusiva e parcerias com institutos de pesquisa, associações, empresas públicas e privadas e outros órgãos do governo federal na disponibilização de suas soluções.
- Recursos materiais: para propiciar a infraestrutura adequada foram adquiridos diversos itens computacionais, tais como servidores de rede, switches e racks, além de materiais de divulgação, entre os quais folders, banners, cartilhas, revistas.
- Recursos tecnológicos: as tecnologias computacionais aplicadas ao projeto baseiam-se na utilização de softwares livres com códigos-fonte de programação abertos, tais como bancos de dados PostgreSQL, sistema operacional Linux e ferramenta de desenvolvimento Open ACS.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

Os recursos financeiros aplicados (R\$ 490 mil) no projeto resultaram em economias significativas a diversos entes federativos. São vários os casos de sucesso relatados por órgãos federais, prefeituras e empresas no uso das soluções disponíveis no portal, como é o caso da prefeitura de Juramento (MG), que implantou a solução e-Cidade.

Uma solução dessa complexidade custaria a uma prefeitura do porte de Juramento algo próximo do valor aplicado ao projeto. Essa prefeitura gastava R\$ 3 mil mensais em manutenção de uma solução muito inferior ao e-Cidade e, após sua implantação, o custo reduziu-se para R\$ 150 mensais. Essa implantação foi feita por duas pessoas da própria prefeitura.

Outro caso de sucesso é o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que implantou a ferramenta Geplanes, que custou ao desenvolvedor original algo em torno de R\$ 1.2 milhão. Esse sistema foi implantado pelos analistas do próprio ministério, gerando uma grande economia aos cofres públicos.

Desse modo, ao realizar o compartilhamento dessas soluções, a administração pública economiza e consegue reduzir os gastos de recursos públicos, pois os outros órgãos poderão utilizar o mesmo sistema livremente, sem ter que pagar novamente pelo licenciamento da solução.

Essas ações demonstram a eficiência e eficácia dos recursos aplicados na iniciativa, gerando riquezas tecnológicas e econômicas para a administração e para a sociedade como um todo.

### **Monitoramento e avaliação da iniciativa**

A ferramenta de gerenciamento do Portal do Software Público Brasileiro disponibiliza alguns módulos de monitoramento e acompanhamento do uso. Além desses módulos que orientam sobre o uso dos recursos computacionais e sobre quais comunidades dos softwares são mais ativas, os servidores envolvidos na iniciativa formam a coordenação-geral do portal. Essa coordenação-geral faz um acompanhamento mais próximo de cada comunidade, inclusive com participação desses servidores na resolução de possíveis conflitos, dúvidas, sugestões e até consultoria *in loco* aos órgãos da administração pública federal que desejarem utilizar as soluções.

São avaliadas a eficiência, eficácia e efetividade do portal com indicadores como: quantia economizada ao deixar de comprar licenças de software; quantidade de pessoas participantes no Portal SPB; quantidade de softwares disponibilizados no Portal SPB; casos de sucesso compartilhados por órgãos e empresas que utilizam Software Público Brasileiro; quantidade de parceiros do Portal SPB; reconhecimento da iniciativa por outros órgãos.

**Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

No que tange a resultados quantitativos, nos quatro anos de existência o portal SPB possui mais de 100 mil usuários válidos cadastrados de todos os locais do Brasil e de fora do país.

Contamos com mais de 50 soluções distribuídas em diversas áreas do saber e ainda existe uma fila de mais de 10 softwares em trâmite para disponibilização no portal.

No portal do Mercado Público Virtual contamos com mais de dois mil prestadores cadastrados em diversas regiões do Brasil. Todas as soluções disponíveis no portal possuem prestadores de serviços cadastrados.

Atualmente, o portal recebe uma média de 3 mil visitas mensais, conforme tabela 1.

Já em termos qualitativos, o portal SPB tem contribuído na disseminação do conhecimento técnico e científico dentro do Brasil, ampliando a soberania nacional frente a fornecedores únicos transnacionais e apoiando órgãos de controle interno e externo, pois com o uso de softwares públicos os sistemas podem ser auditados.

Ainda em resultados qualitativos, em maio de 2010, depois de ser anunciada a intenção de criar o Portal de Software Público Internacional, seis países confirmaram a adesão ao projeto. Representantes do Chile, Cuba, Peru, Paraguai, Venezuela e Costa Rica reforçaram interesse em estruturar com mais solidez os aspectos jurídicos para a disponibilização de software e dedicar esforços para fortalecer a colaboração das comunidades. Partindo dessa repercussão positiva e baseado no Portal do Software Público Brasileiro, está em processo de construção o Portal do Software Público Internacional (SPI), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O SPI irá mediar a troca de experiência com outros países.

Tabela 1: Número de acessos no mês de julho de 2011

Dia	Número de visitas	Páginas	Hits	Gigabytes
01 jun 2011	5.839	827.636	1.782.368	2898.90
02 jun 2011	3.384	173.824	302.650	128.04
03 jun 2011	3.194	159.537	249.464	101.94
04 jun 2011	2.080	70.030	105.312	14.11
05 jun 2011	2.073	71.635	111.083	20.17
06 jun 2011	5.985	411.629	619.703	61.25
07 jun 2011	4.363	282.553	422.658	41.33
08 jun 2011	4.021	267.558	387.254	35.63
09 jun 2011	3.707	267.233	386.130	36.44
10 jun 2011	3.205	197.798	279.477	43.20
11 jun 2011	1.965	82.060	116.559	26.41
12 jun 2011	1.953	82.056	112.887	20.60
13 jun 2011	3.505	224.919	326.308	55.17
14 jun 2011	3.572	214.350	311.373	335.77
15 jun 2011	3.449	233.153	326.917	152.45
16 jun 2011	3.513	206.090	299.246	28.99
17 jun 2011	3.232	229.486	329.258	27.99
18 jun 2011	1.232	43.578	60.215	3.58
19 jun 2011	2.169	79.885	112.907	7.60
20 jun 2011	3.668	189.939	304.175	31.89
21 jun 2011	3.708	244.073	359.569	57.95
22 jun 2011	3.075	161.494	272.731	58.03
23 jun 2011	2.069	76.251	170.207	7.41
24 jun 2011	2.377	105.466	214.070	19.92
25 jun 2011	1.862	63.411	153.570	36.40
26 jun 2011	1.971	63.835	152.107	13.98
27 jun 2011	3.248	179.404	315.272	34.99
28 jun 2011	3.365	164.342	256.819	42.40
29 jun 2011	3.300	194.417	278.731	40.27
30 jun 2011	3.427	200.713	287.902	46.52
Med.	3.150	192.278	313.564	147.64
<b>Total</b>	<b>94.511</b>	<b>5.768.355</b>	<b>9.406.922</b>	<b>4429.35 GB</b>

Hoje o Portal SPB conta com mais de 40 parceiros. O número de parcerias cresceu rapidamente pelo fato de a experiência do software público atender às preocupações citadas e criar um conjunto de procedimentos uniforme e sólido para o gestor público, o que fortaleceu a formação do ecossistema de produção. Diversas entidades representativas se aproximaram para contribuir com temas e saberes específicos, como: qualidade, capacitação profissional, fomento, gestão e articulação internacional. As necessidades reprimidas foram apresentadas pelos parceiros, que, ao terem contato com a experiência, descreviam suas tentativas acumuladas, como ocorreu, por exemplo, com a Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep), que sinalizou para a importância de montar um catálogo de softwares e serviços.

#### **Obstáculos encontrados e soluções adotadas**

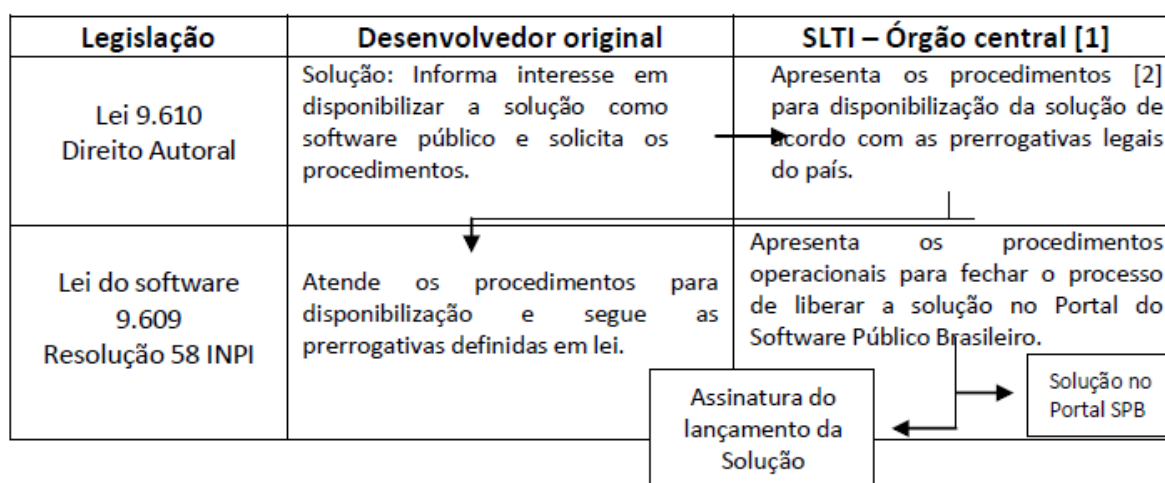
Um dos obstáculos encontrados na disponibilização de softwares envolvia preocupações de natureza jurídica no licenciamento e oferta de softwares à sociedade e geridos com recursos públicos. Era necessário realizar



um estudo sistemático das licenças livres disponíveis à época e verificar se elas não iriam de encontro com o ordenamento jurídico do país, principalmente as leis federais nº 9.609/98 e nº 9.610/98, que tratam de direitos autorais e softwares. A solução encontrada foi procurar órgãos e entidades parceiras que pudessem realizar esse estudo.

O Instituto Brasileiro de Tecnologia da Informação foi um desses parceiros e encomendou o estudo à Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, que concluiu favoravelmente pela compatibilidade jurídica necessária para o andamento da iniciativa.

De posse desse estudo, os governos buscaram formas de aplicar essa licença em seus softwares e compartilhá-los de forma sustentável entre instituições do setor público. O software Cacic foi a experiência pioneira nesse compartilhamento e resultou na segurança necessária para os gestores aderirem ao modelo, conforme Figura 4.



**Figura 4: Fluxo do processo de disponibilização de um software no Portal do Software Público Brasileiro**

Outro obstáculo encontrado foi na forma de como eram pensadas as contratações e o desenvolvimento de soluções de software. Essa forma individual gerava ônus duplicado aos cofres públicos, pois a mesma solução contratada por um órgão era necessária para outros órgãos ou até mesmo dentro de secretarias distintas daquele órgão.

Cada órgão adquiria ou construía softwares para atender às suas necessidades, sem avaliar se existia algo semelhante ou igual nos demais órgãos. Para solucionar esse problema, foi criada a Instrução Normativa nº 04, de 19 de maio de 2008, que dispõe sobre contratação de soluções de TI no âmbito da administração pública federal – em seu artigo 10º, inciso IV, alíneas “a” e “b”, solicita ao gestor que identifique diferentes soluções nos diversos órgãos e no portal SPB. O resultado de uma possível contratação de um novo software ou melhoria deverá ser disponibilizado no portal SPB, conforme o artigo 21.

No ano de 2010, a referida Instrução Normativa passou por uma atualização, mas manteve a obrigatoriedade de identificação de soluções disponíveis no portal SPB e seu compartilhamento. Esse compartilhamento através do portal SPB tem sido extremamente útil a diversos órgãos da Administração Pública e a sociedade.

### Fatores críticos de sucesso

O modelo de contratação de aquisição e desenvolvimento de softwares é um dos principais itens que o Tribunal de Contas da União tem examinado com mais cautela, devido à quantidade de contratações de grande vulto, à terceirização de mão de obra, a não transferência de conhecimento e ao alto grau de dependência do fornecedor, gerando diversos acórdãos sobre esse tema.

O novo modelo no processo de contratação de softwares públicos faz com que os órgãos públicos, além de respeitarem a Lei Federal nº 8.666/93 e a Instrução Normativa nº 04/2011 da SLTI, são menos burocráticos devido a alguns fatores como: usam tecnologias livres, portanto o gestor não precisa especificar detalhadamente esse item; os principais requisitos do sistema já estão prontos e disponíveis em suas comunidades e assim o gestor precisará focar somente nos requisitos específicos de sua necessidade; o processo crescente de desenvolvimento e melhorias do software pode contar com financiamento público, pois os investimentos de órgãos públicos, empresas públicas e fundações na melhoria de software, resultam

no retorno para a comunidade, fazendo com que o custo seja rateado entre órgãos com a mesma necessidade, ocasionando economia aos cofres públicos.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?**

A experiência do Software Público Brasileiro como ação inovadora delinea cenários que apontam resultados promissores para gestão de TIC na administração pública. Os indícios surgem do rápido aumento do acervo de soluções disponibilizadas, da expansão do uso dos softwares existentes no Portal, do envolvimento da sociedade no desenvolvimento colaborativo e da chegada de inúmeros atores interessados em fortalecer a iniciativa. Neste momento, o Portal se consolida como um porto seguro para o compartilhamento de soluções no setor público, no qual a própria sociedade é diretamente beneficiada.

Os casos de melhoria de gestão se espalham pelo Brasil em função do aumento do número de instituições que se modernizaram com base nas soluções ofertadas no portal. A prefeitura de Arapiraca (AL), com base na solução i-Educar da prefeitura de Itajaí (RS), conseguiu em menos de um ano fazer a matrícula automática dos alunos<sup>14v</sup>. Como este exemplo, existem centenas ocorrendo a cada ano.

O quadro promissor começa a extrapolar os limites do processo de produção, uso e distribuição de cada software, pois aos poucos se consolida uma rede de prestadores de serviços em torno de cada solução. A oficialização do modelo de compartilhamento do portal SPB e de gestão das soluções desenvolvidas na administração pública através da Instrução Normativa nº 01, de 17 de janeiro de 2011, demonstra o grau de inovação e institucionalização do modelo.

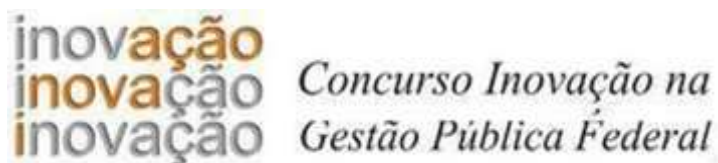
Outro processo de inovação é a necessidade de cuidar da propriedade intelectual da marca e do nome da solução a ser disponibilizada junto com o licenciamento. A licença GPL considera o escopo do código-fonte do software, como define a Lei do Software (9609/98), mas o nome e a marca são tratados pelo ramo da propriedade industrial. A intenção é tratar o nome da solução, a marca e o código em um processo de liberação uniforme e a inovação vem pela criação da Licença Pública de Marca publicada pela Instrução Normativa nº 01 de 17 de janeiro de 2011.

A marca é um símbolo intangível utilizado em todos os setores da economia e a Licença Pública de Marca (LPM), objetiva garantir que qualquer pessoa e/ou empresa use este símbolo sem depender diretamente de autorização do dono do produto e da marca associada a ela, de forma livre e aberta. A LPM se baseia no conceito da propriedade comum (*Commons*), isto é, uma propriedade que contém elementos simultâneos do modelo público e privado. É baseada no direito romano *Res Communes* e protegida tanto pela sociedade quanto pelo Estado.

Por reunir todos esses atributos, o Portal do Software Público Brasileiro se consolida como um ambiente público de compartilhamento, desenvolvimento e melhoria do bem software, além de integrar gestores, desenvolvedores, prestadores e usuários em torno dele.

---

<sup>14</sup> Licença Pública Geral (ou General Public Licence, em inglês) é a designação da licença para software livre idealizada por Richard Matthew Stallman em 1989, no âmbito do projeto GNU desenvolvido pela Free Software Foundation (FSF). <sup>ii</sup> Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Dataprev, Serpro, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Universidade Federal de Pernambuco, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Datasus, Cobra Tecnologia, Universidade Católica de Brasília, Ministério do Meio Ambiente, PUC do Rio, Ministério da Previdência Social, Exército Brasileiro, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Câmara dos Deputados, empresas privadas, prefeituras municipais e pessoas físicas. <sup>iii</sup> <http://www.softwarepublico.gov.br/spb/download/file/consenso.pdf> <sup>iv</sup> [http://youtu.be/w30xbM\\_IJ5M](http://youtu.be/w30xbM_IJ5M)



**Iniciativa: Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)**

*Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas  
Controladoria-Geral da União (CGU)*

**Responsável:** Otavio Moreira de Castro Neves, Chefe de Divisão de Governo Aberto e Transparência da CGU

**Equipe:** Hermann Biagi, Izabela Moreira Corrêa, Leila Bezerra Motta, Marcio Haruzo Otta, Michael Anderson Ferreira Melo, Roberto Kodama, Tatiana Zolhof Panisset e Vania Lucia Ribeiro Vieira.

**Endereço:**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 02, Bloco E, Edifício Siderbrás,  
5º andar, Sala 516-A  
Brasília-DF, CEP 70070-906 Telefone: (61)  
2020-6545 otavio.neves@cgu.gov.br

**Data do início da implementação da iniciativa** Maio de 2012

**Resumo**

A Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou o direito constitucional de qualquer pessoa solicitar informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, a órgãos e entidades públicas de todas as esferas e Poderes. Para facilitar e desburocratizar o envio das solicitações e das respostas no âmbito da LAI, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), um sistema único, disponível na web e de fácil acesso ao cidadão, que funciona como porta de entrada, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de acesso à informação. Para o solicitante, o sistema é a garantia de que os procedimentos previstos na lei serão atendidos; para o órgão, a segurança de que cumpriu seu papel. O sistema já registrou mais de 100.000 pedidos de acesso à informação direcionados a 281 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

**Caracterização da situação anterior e identificação do problema**

A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável ao fortalecimento das democracias modernas, uma vez que possibilita que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem, dessa forma, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é público.

No Brasil, o tema da transparência ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o acesso à informação como direito fundamental dos indivíduos, reforçou a publicidade como princípio basilar da administração pública e ampliou os canais de participação dos cidadãos nos processos decisórios de políticas públicas.

A partir da Constituição, foram publicadas várias leis, decretos e portarias que trataram de questões relacionadas à transparência governamental e ao acesso a informações públicas. Concretizadas, em especial, a partir dos anos 2000, tiveram como principal característica o foco na divulgação de informações por decisão do próprio governo, mediante o que se denomina de transparência ativa.

Em paralelo ao quadro normativo, iniciativas administrativas também compõem o cenário que recentemente tem contribuído para estabelecer a cultura de transparência no Brasil. Nesse sentido, o grande marco das políticas de transparência governamentais foi a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, em 2004, pela Controladoria-Geral da União, com o objetivo de apoiar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, por meio do acompanhamento e fiscalização pela sociedade.

Devido ao reconhecimento de seus esforços ao longo das duas últimas décadas, o Brasil tem participado também de várias iniciativas internacionais na área de transparência pública e governo aberto. O foco dessas ações é a melhoria dos serviços públicos por meio do aumento da transparência e da responsabilidade dos governos, além do engajamento da sociedade nos esforços para o combate à corrupção. Entre elas podemos dar destaque à *Open Government Partnership (OGP)* ou Parceria para Governo Aberto, que é uma iniciativa internacional que objetiva assegurar compromissos concretos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

Não obstante todos os avanços e a contínua evolução na política de transparência ativa do Governo Federal e todo o reconhecimento do trabalho desenvolvido pelo Brasil nessa área, o País ainda carecia de uma Lei de Acesso à Informação. Isso gerava, inclusive, uma situação curiosa: enquanto os governos de outros países iniciaram suas políticas de transparência a partir da edição de uma Lei de Acesso à Informação, o Brasil ainda não havia regulamentado o direito de qualquer cidadão de solicitar o acesso a informações públicas, apesar deste já ser reconhecido por uma política de vanguarda de transparência ativa.

Em um contexto de compromisso com a transparência, em 18 de novembro de 2011, o Brasil finalmente passou a contar com a sua Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527, que regulamenta o direito de qualquer pessoa, sem precisar apresentar o motivo, de receber dos órgãos e entidades públicas, de todos os entes e todos os Poderes, as informações requeridas.

A Lei de Acesso à Informação veio coroar e consolidar o processo de transparência conduzido pelo Governo Federal nos últimos anos. Avança no conceito de transparência para considerá-la não somente como uma forma de inibir a prática de más condutas e prevenir a corrupção, mas também como uma ferramenta poderosa para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Instituí, ademais, novo paradigma para a administração pública brasileira, ao estabelecer como princípio que “o acesso é a regra e o sigilo é a exceção”, sendo dever do Estado atender às demandas da sociedade.

Para que a sociedade possa ter acesso àquelas informações que não são divulgadas proativamente, a LAI criou obrigações de transparência passiva, ou seja, atendimento a pedidos específicos de qualquer pessoa, sem que haja qualquer necessidade de o requerente motivar o pedido. Nesse sentido, a lei definiu procedimentos para possibilitar a solicitação de informação, estabeleceu prazos máximos de atendimento e criou mecanismos de recurso para o caso de negativa de acesso. Instituiu, ainda, como

dever dos órgãos e entidades públicas, a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

Para facilitar e desburocratizar o envio das solicitações e das respostas no âmbito da Lei de Acesso à Informação, havia a necessidade de se desenvolver um sistema único, disponível na web e de fácil acesso ao cidadão.

Assim, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), que funciona como porta de entrada única, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de informação. Para o solicitante, o sistema é a garantia de que os procedimentos previstos na lei serão atendidos; para o órgão, a segurança de que cumpriu seu papel.

### **Descrição da iniciativa e da inovação**

Considerando o preceito de que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), instrumento inovador no País, lançado no dia 16 de maio de 2012, mesma data em que a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor.

O e-SIC funciona como porta de entrada única, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de informação e tem como finalidade precípua permitir que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos para órgãos e entidades. Por meio do e-SIC, além de fazer pedidos, é possível interpor recursos, protocolar reclamações e consultar as respostas recebidas, entre outras funcionalidades.

Cabe destacar que a criação do e-SIC é também um importante exemplo de inovação na prestação eletrônica e automatizada de serviços públicos, pois permite que todo o ciclo do acesso à informação – desde a entrada da demanda à saída da resposta – seja realizado pelo sistema.

A possibilidade de gerir esse serviço público de entrega de informações por meio de um sistema, assim como a própria prestação desse serviço à população, permite que ele se torne mais efetivo, célere e de melhor qualidade. O sistema, portanto, é o principal instrumento do Governo Federal para institucionalizar e viabilizar o mecanismo de transparência passiva, permitindo que a informação pública seja fornecida de forma ágil ao cidadão.

Para os órgãos e entidades, o e-SIC é uma importante ferramenta de gerenciamento dos pedidos de acesso à informação, que permite à equipe dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) acessar e responder as solicitações; acompanhar os prazos para respostas; solicitar prorrogação de prazo para resposta; reencaminhar pedidos a outros órgãos; obter estatísticas de atendimentos e acompanhar e responder recursos.

O e-SIC traz, portanto, diversas vantagens, tanto para o cidadão quanto para o governo, entre as quais podemos destacar:

- disponibilidade via web para qualquer interessado que tenha acesso à internet;
- baixo custo para o cidadão efetuar pedidos de acesso à informação;
- baixo custo para os órgãos gerenciarem os procedimentos relativos à Lei de Acesso à Informação;
- como abrange toda a administração federal, o sistema facilita a realização de pedidos pelos cidadãos;

- gestão integrada, pelo cidadão, dos pedidos realizados ao Poder Executivo Federal, podendo acompanhar os prazos, receber resposta de pedido, interpor recursos, apresentar reclamações, entre outras ações;
- celeridade no recebimento e envio das solicitações e das respostas;
- implementação de rotinas informatizadas para o fluxo entre solicitações e respostas;
- geração de informações gerenciais e disponibilização de funções importantes para o gestor, tais como:
  - a) controle informatizado dos prazos e trâmites de cada solicitação de informação;
  - b) dados sobre a quantidade de perguntas feitas em determinado período;
  - c) informações sobre quais setores são mais demandados pela população;
  - d) dados sobre os questionamentos mais comuns realizados pelos cidadãos;
  - e) quantitativo de respostas enviadas pelo órgão, dividido por setor, datas, prazos, entre outros detalhes;
- disponibilidade de relatórios estatísticos úteis para subsidiar o monitoramento de aplicação da LAI;
- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e ao fortalecimento do controle social.

Importante ressaltar que, considerando que o acesso à internet ainda não é uma realidade universal, o Decreto nº 7.724/2012 facultou o recebimento de pedidos de acesso à informação por qualquer outro meio legítimo, como contato telefônico, correspondência ou pessoalmente, na unidade física do SIC. Até mesmo esses pedidos, porém, devem necessariamente ser registrados no e-SIC pelos servidores responsáveis.

Para se cadastrar no e-SIC, o cidadão deve preencher um formulário com algumas informações obrigatórias de identificação, como nome da pessoa física ou jurídica, CPF ou CNPJ e e-mail ou endereço residencial. As demais informações requeridas no formulário são de preenchimento opcional e estão relacionadas às características do requerente, tais como data de nascimento, sexo, escolaridade e profissão.

Outra função oferecida pelo e-SIC é a de reencaminhar um pedido. Essa funcionalidade permite que um pedido seja encaminhado ao SIC competente e deve ser utilizada quando o solicitante não tiver enviado o pedido ao órgão ou entidade que possui competência para responder sobre a informação solicitada.

Nos casos de negativa de acesso à informação, de não fornecimento das razões da negativa do acesso ou de insatisfação com a resposta dada pelo órgão ou entidade, o cidadão poderá, de forma célere e simples, entrar com recurso.

### **Concepção da inovação e trabalho em equipe**

A equipe responsável pela implementação da Lei de Acesso a Informação no Governo Federal mapeou vários desafios para tornar a lei efetiva no prazo de seis meses, conforme a lei, tais como:

- 1) encontrar uma solução que permitisse que todos os órgãos estivessem aptos a atender a lei desde o primeiro dia da sua entrada em vigor;
- 2) encontrar uma solução que não demandasse do cidadão um aprendizado complexo para exercer seu direito; e
- 3) encontrar uma solução que permitisse a gestão da política pelo órgão responsável (CGU) de maneira ágil, uniforme e consolidada.

A equipe buscou referências internacionais e viu que a maioria dos países usava uma abordagem descentralizada para recebimentos de pedidos, isto é, cada cidadão contactava diretamente o órgão de interesse para receber a informação. Chamou a atenção da equipe, porém, a experiência mexicana, que tinha uma plataforma para o recebimento e resposta dos pedidos.

Após algumas discussões, a equipe chegou à conclusão que seria ideal construir um sistema que tivesse uma usabilidade simples, que instrumentalizasse os procedimentos previstos nos normativos – tanto para órgãos quanto para cidadãos – e que fosse capaz de coletar dados necessários para a gestão. A proposta foi aceita pela alta cúpula de governo e com cerca de três meses para a vigência da lei. Iniciaram-se, então, os trabalhos de construção do sistema.

Embora houvesse a referência mexicana, a contribuição desta foi muito limitada. Primeiro porque não foi possível acessar o sistema do México pelo lado dos órgãos. Segundo porque a equipe local havia identificado a necessidade de outros recursos e melhorias de interface.

Terceiro porque os procedimentos legais brasileiros eram bastante diferentes do país norteamericano.

Mais ainda, o Brasil ainda não tinha todos os procedimentos definidos quando o sistema começou a ser produzido – o decreto que regulamenta a lei só foi publicado no dia em que esta entrou em vigor.

Foi então formada uma equipe para trabalhar no sistema, que abordou cada um dos três desafios de forma a: i) transformar os processos previstos em lei em uma arquitetura de navegação para o sistema; ii) desenvolver soluções flexíveis para lidar com as diferentes realidades dos órgãos e entidades que compõem o Governo Federal; iii) mapear os dados que deveriam ser coletados para o trâmite dos pedidos e a gestão da política; iv) cadastrar e capacitar equipes, antes mesmo de o sistema estar pronto; v) encontrar soluções para integrar as requisições *offline* com a plataforma da Internet; e vi) desenvolver o sistema em si.

A equipe formada era multidisciplinar, com membros da área de tecnologia, ouvidoria, gestão e da área finalística responsável. Para a conclusão do projeto também foram convidados membros de diversos órgãos da administração pública que contribuíram em temas específicos relevantes para a construção do sistema.

### **Objetivos da iniciativa**

A implementação do e-SIC tem como principal objetivo a universalização do serviço de acesso à informação do Poder Executivo Federal. Em que pese a importância e a obrigatoriedade da instalação de unidades do Serviço de Informação ao Cidadão, estabelecida pela Lei de Acesso à Informação, sua capilaridade não pode ser comparada à da rede mundial de computadores.

Dessa forma, qualquer cidadão pode fazer uso de seu direito de acesso à informação em qualquer lugar do mundo em que possa se conectar à internet.

Além disso, são objetivos do e-SIC: i) realizar o controle do atendimento aos prazos legais automaticamente; ii) automatizar o endereçamento de recursos e reclamações à autoridade competente; iii) facilitar a obtenção de informações gerenciais, que possibilitem aperfeiçoar o serviço prestado ao cidadão; e iv) economizar recursos públicos, em comparação ao que seria gasto caso diferentes órgãos desenvolvessem sistemas próprios para o mesmo fim.

### **Público-alvo da iniciativa**

O público alvo do e-SIC é qualquer cidadão que queira fazer uso de seu direito de acesso a informações produzidas e custodiadas por órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

### **Ações e etapas da implementação**

Devido ao pouco tempo disponível para o desenvolvimento do sistema, três meses, não é possível segmentar a implementação do e-SIC em etapas. A especificação, desenvolvimento, aprovação e homologação de todas as funcionalidades do sistema eram realizadas concomitantemente. Em geral, enquanto uma equipe desenha o caso de uso para transformar um procedimento legal em um processo de navegação, a equipe de desenvolvimento trabalhava na construção de um caso previamente aprovado. Após a disponibilização do sistema no dia 16 de maio de 2012, diversas correções e melhorias foram implementadas. Esse processo de evolução ainda está em andamento e as alterações são desenvolvidas seguindo uma ordem de priorização que avalia a relevância e a urgência de cada atualização.

### **Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos**

Os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento do e-SIC foram obtidos por meio de acordos de cooperação técnica firmados pela Controladoria-Geral da União com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e com a Embaixada do Reino Unido. O acordo com a Unesco possibilitou a contratação de cinco consultores que contribuíram para o rápido desenvolvimento da primeira versão do sistema. O acordo com a Embaixada do Reino Unido possibilitou a contratação de empresa de desenvolvimento que trabalhou nas evoluções do e-SIC, em seu primeiro ano de funcionamento. Os valores das referidas contratações foram, respectivamente, R\$ 208.000 (Unesco) e R\$ 105.000 (Embaixada), totalizando R\$ 313.000.

A CGU, através de seus quadros técnicos, forneceu a totalidade dos recursos humanos utilizados no desenvolvimento do sistema. Em que pese a participação pontual de diversos setores do órgão, o esforço concentrou-se majoritariamente na Diretoria de Sistemas e Informação (TI) e Diretoria de Prevenção da Corrupção (área finalística). Até o momento foram empregadas no eSIC 4.500 HH da equipe de TI e 3.000 HH da área finalística. Os recursos materiais e tecnológicos para a gestão do projeto são providos pela Controladoria-Geral da União, que cede suas instalações e equipamentos para a execução do projeto.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

O e-SIC, ao possibilitar a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal um sistema único, disponível na web, e de fácil acesso pelo cidadão, extinguiu a eventual necessidade de desenvolvimento de soluções individuais, resultando em uma significativa redução de recursos públicos que, eventualmente, seriam empregados, caso fosse escolhida uma estratégia descentralizada em que cada órgão implementasse seu próprio sistema.

Cabe ressaltar, também, que mais de 90% dos pedidos de acesso registrados no e-SIC são realizados pela internet, diretamente pelos usuários do sistema. Assim, podemos concluir que houve uma significativa redução do número de funcionários públicos necessários em cada um dos SIC (pontos de atendimento presencial) e, conseqüentemente, diminuição dos recursos necessários para que cada órgão atenda às exigências da Lei de Acesso à Informação.



Vale ressaltar que não foi constituída uma estrutura específica para esse fim na Controladoria-Geral da União, de maneira que o sistema foi construído sem prejuízo para qualquer outra atividade do órgão.

Por fim, é importante destacar que a construção do sistema desonerou os demais órgãos e entidades de desenvolverem soluções próprias, permitindo que estes dirigissem seus esforços para outras demandas da lei, como mudanças em seus sítios, levantamento de informações e construção do SIC físico.

#### **Monitoramento e avaliação da iniciativa**

A Controladoria-Geral da União, além de ter implementado o e-SIC, é responsável pelo seu gerenciamento. Entre as atividades desenvolvidas para manutenção e aprimoramento do sistema, cabe destacar:

- mapeamento das necessidades e oportunidades de evolução do sistema;
- coordenação do processo de desenvolvimento do sistema;
- elaboração e atualização de manuais, produção de comunicados e informes;
- responder dúvidas de usuários (telefone, e-mail, etc.);
- cadastrar órgãos, entidade e gestores SIC;
- gerenciamento da produção de conteúdo, produção e adaptação de formulários;
- elaboração de estudos sobre as necessidades e dificuldades dos diferentes usuários.

A Controladoria-Geral da União oferece um canal de suporte para todos os usuários do sistema. Todas as sugestões de melhoria são avaliadas e todos os erros reportados são checados e, se comprovados, entram na lista de priorização para correção.

A CGU também acompanha o número de usuários que utiliza o sistema em comparação com o número de usuários que prefere fazer o pedido no balcão físico, a fim de acompanhar a adesão ou evasão à plataforma. Futuramente será feita uma pesquisa com os usuários para avaliação do sistema.

#### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Por ser um sistema único, centralizado e com acesso via web, o processo de disseminação da utilização do e-SIC no âmbito do Executivo Federal aconteceu de maneira fácil. Esse foi um dos principais fatores que contribuiu para a implementação rápida e efetiva da LAI e, consequentemente, para a efetivação da garantia do direito de acesso à informação.

Após 14 meses de vigência da Lei, verificou-se que 281 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão cadastrados no e-SIC. Ainda, já passa de três mil o número de servidores registrados e que, portanto, podem acessar e responder solicitações de informação e recursos. Pode-se afirmar, assim, que a disseminação da utilização desse sistema pelo Governo Federal encontra-se bastante avançada.

No mesmo período, foram registrados mais de 105 mil pedidos de acesso à informação e mais de 100 mil respostas. Cabe destacar que os pedidos de acesso foram realizados por mais de 65 mil solicitantes diferentes, de todos os Estados da federação e também do exterior. Esses dados reforçam a tese de que o desenvolvimento do e-SIC proporcionou uma abrangência enorme ao serviço de acesso à informação.

Adicionalmente, o e-SIC disponibiliza relatórios estatísticos com diversos dados sobre os pedidos e recursos realizados no âmbito da LAI e sobre os solicitantes. Para acessá-los, não é necessário ter cadastro no sistema: [http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/site/relatorios\\_estatisticos.html](http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.html)

### **Obstáculos encontrados e soluções adotadas**

O principal desafio encontrado consistiu em especificar e desenvolver a versão inicial do sistema em apenas três meses, de modo que o e-SIC fosse disponibilizado à sociedade na mesma data da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 16 de maio de 2012. Constatada a impossibilidade de cumprimento do prazo fazendo uso exclusivamente da equipe de servidores da CGU, firmou-se acordo de cooperação técnica com a Unesco, que possibilitou a contratação de cinco consultores de TI e possibilitou que o sistema estivesse em pleno funcionamento dentro do prazo.

Outro desafio era categorizar as informações solicitadas de forma a criar estatísticas que servissem tanto para a gestão central da CGU, quanto para as necessidades de cada órgão. Nesse aspecto, a solução encontrada foi a utilização do Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico (VCGE), desenvolvido pelo Ministério do Planejamento como referência para os órgãos da administração pública federal.

Da mesma forma, a solução encontrada para escolher o melhor padrão de protocolo para cada pedido do sistema foi utilizar o Número Único de Protocolo (NUP), que também é um padrão do Ministério do Planejamento.

Entretanto, para a implementação do NUP havia dois obstáculos: a falta de uma estimativa segura de quantos pedidos seriam realizados para cada órgão e a integração dos números gerados com os NUP gerados em outras plataformas de cada órgão. Assim, a CGU e o Ministério do Planejamento trabalharam juntos para criar números dentro do padrão NUP, para cada órgão superior, exclusivos para as solicitações de informação no âmbito da Lei de Acesso a Informação.

Cabe destacar, ainda, o desafio de adequar o e-SIC às alterações normativas instituídas pelo Decreto nº 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal. O Decreto, publicado após a disponibilização da primeira versão do sistema, criou a necessidade de alteração de regras de negócio de maneira tempestiva e sem interrupção da prestação do serviço.

### **Fatores críticos de sucesso**

- patrocínio da alta gestão do órgão e da alta cúpula de governo;
- conscientização pelos órgãos e entidades da administração federal das vantagens, da importância e da relevância do sistema;
- comprometimento da equipe;
- acordo de cooperação com a Unesco;
- acordo de cooperação com a Embaixada do Reino Unido;
- simplificação dos processos, de maneira a tirar do cidadão a obrigação de conhecer em detalhes os procedimentos legais e as diversas autoridades em cada órgão.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?**

O e-SIC é a ferramenta desenvolvida pelo Poder Executivo Federal para operacionalizar um novo serviço público, instituído pela Lei de Acesso à Informação. O sistema possibilita que qualquer cidadão conectado à internet possa fazer uso do serviço, em qualquer lugar e a qualquer hora.

Mais do que isso, permite que o cidadão consiga exercer todos os direitos previstos em lei, sem precisar de conhecimentos legais complexos ou ter amplo conhecimento da estrutura organizacional do Governo Federal.

Além do caráter inovador do próprio serviço disponibilizado por meio do sistema, cabe destacar que o Brasil está inovando ao dar ampla abertura aos relatórios estatísticos sobre a LAI. A produção desses relatórios só foi possível porque o Poder Executivo optou por utilizar um sistema único e centralizado de entradas e saídas de todos os pedidos de acesso. O e-SIC, portanto, permite que o cidadão monitore e verifique o desempenho de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal quanto à implementação da Lei de Acesso à Informação.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.