

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade**  
**Programa de Pós-Graduação em Administração**  
**Mestrado Profissional em Administração**

**CAPACIDADES DINÂMICAS NA CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO: ESTUDO DE CASO NAS CAPACIDADES  
OPERACIONAIS DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO EM  
COMPRAS E LICITAÇÕES**

**CRISTIANO COIMBRA DE SOUZA**

**BRASÍLIA – DF**  
**2014**

**CRISTIANO COIMBRA DE SOUZA**

**CAPACIDADES DINÂMICAS NA CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO: ESTUDO DE CASO NAS CAPACIDADES  
OPERACIONAIS DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO EM  
COMPRAS E LICITAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

**Orientadora:** Professora Doutora Doriana Daroit

**BRASÍLIA – DF  
2014**

## DEDICATÓRIA

Pela ordem da minha história: Dedico a Deus, aos meus pais Rubier e Maria Oneida, irmãos e minha mulher Carolina.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por minha vida, por caminhar à minha frente, por permitir momentos de alegria e também de sofrimentos que contribuem para meu aprendizado.

Agradeço aos meus pais pela ajuda que sempre colocam à minha disposição, pela fé que me transmitiram, pela educação que me proporcionaram, por suas orações. Obrigado meus irmãos pelo suporte e pela união de nossa família que me transmitiram tranquilidade nesses anos.

Agradeço à minha mulher Carolina pelo apoio, paciência e auxílio nos últimos dois anos, principalmente, e por me compreender e ser minha companheira.

Agradeço à Professora Doriania pela orientação decisiva e de discernimento sobre os caminhos de meus estudos. Agradeço a todos os professores que transmitiram suas experiências e permitiram meu crescimento profissional que com certeza obtive nesse tempo de mestrado.

Agradeço à CGU por proporcionar essa oportunidade de aprendizado, os meios e as fontes de informação essenciais para aplicação da pesquisa. Agradeço também àqueles quem entrevistei pela disponibilidade e informações valiosas fornecidas.

Agradeço aos amigos da CGU, mais especificamente da DSDES, pelo suporte nesse tempo em que dividi meus esforços entre os estudos e o trabalho. A eles também agradeço as oportunidades de discussão sobre diversos temas que auxiliaram no aprimoramento dos resultados que apresento. Tais momentos me permitiram trazer mais maturidade às discussões apresentadas na dissertação.

Agradeço aos irmãos do Caminho pelas orações e experiências transmitidas que me permitem aprender caminhando, e aos irmãos vicentinos que entenderam meu afastamento para os estudos.

## EPÍGRAFE

*De geração em geração, os sábios se entusiasmam de tal modo com as suas novas descobertas que acabam não percebendo que quase sempre a dose de conhecimento perdido é quase igual à do conhecimento conquistado.*

Olavo de Carvalho

## RESUMO

O pensamento estratégico administrativo tem muitas abordagens teóricas, dentre elas o pensamento sobre as Capacidades Dinâmicas (CD) das organizações, de ramificação de estudos econômicos das firmas, voltado a descrever como acontecem processos específicos para manutenção do desempenho organizacional em ambientes dinâmicos, dentre eles aspectos relacionados ao aprendizado organizacional e à gestão do conhecimento. Utilizando essa teoria como principal referencial teórico, o estudo teve como objetivo geral analisar o aprendizado organizacional vinculado às capacidades dinâmicas na Controladoria-Geral da União em relação às capacidades operacionais da organização voltadas para auditorias e fiscalizações de compras e licitações. No desenvolvimento da pesquisa, foi desenvolvido um modelo descritivo que relaciona aspectos provenientes da aprendizagem organizacional e de rotinas relacionadas à gestão do conhecimento, especificada em um ciclo de pesquisa e disseminação, direcionando-os para gestão e aprimoramento de capacidades operacionais de trabalho da organização. Para isso, foi realizada também uma pesquisa literária do estado da arte do fenômeno de Capacidades Dinâmicas, buscando os *frameworks* mais utilizados para esse objetivo no setor público. A metodologia da pesquisa associou métodos de estudo de caso, focando em entrevistas semiestruturadas em profundidade com 10 servidores da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), órgão central de Controle Interno no Poder Executivo Federal, e responsável pelos trabalhos de auditoria e fiscalização realizadas pela CGU. O método também utilizou pesquisa documental. Pela análise de conteúdo de categorias de análise propostas na metodologia, no capítulo dos resultados, em primeiro lugar foram demonstradas as capacidades operacionais chave da SFC e os métodos de trabalho utilizados pela organização para realização de auditorias e fiscalizações, onde se verificou que existem capacidades operacionais voltadas para cumprimento de obrigações legais da SFC, mas que também há flexibilidade na atuação das equipes de auditoria, fundamentada no planejamento das divisões das diretorias finalísticas da SFC e no planejamento das ações de controle. Nos resultados, em um segundo passo, procurou-se demonstrar de forma abrangente os elementos relacionados a ferramentas de aprendizagem organizacional e o que pode ser aportado nas etapas do ciclo de gestão do conhecimento, de onde se verificou que há utilização de estruturas, processos internos, práticas de gestão e recursos para as finalidades dos aspectos previstos no modelo desenvolvido. Nessa etapa, foi demonstrado que, a partir do modelo, foram identificadas três capacidades dinâmicas na SFC/CGU: Plano de Ações e Metas (PAM); ações da Diretoria de Coordenação e Planejamento das Ações de Controle (DC/SFC) para gestão das capacidades operacionais; e projetos e desenvolvimento de capacidades operacionais a partir das Avaliações de Execução de Programas de Governo (AEPG). Por fim, na análise comparativa entre aspectos de aprendizagem das capacidades dinâmicas e as capacidades operacionais de auditoria e fiscalização voltadas a compras e licitações, três estratégias e suporte ao aprendizado existem: patamar operacional inicial; patamar operacional relacionado ao conhecimento especializado e aspectos estratégicos de compras e licitações; e patamar de aprendizado da gestão das capacidades operacionais da SFC.

**Palavras-Chave:** capacidades dinâmicas, aprendizagem organizacional, gestão do conhecimento, auditoria, licitações

## ABSTRACT

The strategic thinking in business has many theoretical approaches, among them, the theory about Dynamic Capabilities (DC), part of economic theory of firms, built to describe how specific processes maintain performance in dynamic environments, covering aspects of organizational learning and knowledge management. Using this theory as main theoretical framework, this study analyzes Dynamic Capabilities in the Office of the Comptroller General (CGU – related to Federal Government), based on the operational capabilities related to audits and inspections of public procurement. Developing the survey, a descriptive model was created to connect routines of organizational learning and knowledge management to improvement of operational capabilities, described by their ostensible and performative aspects. For this, was also performed a literature search of the state of the art in DC phenomenon, seeking the frameworks most commonly used for this purpose in the public sector. The research methodology associated methods of case study, focusing on semi-structured interviews with 10 employees of Federal Secretariat of Internal Control (SFC), the central organ of Internal Control in the Federal Executive Branch, responsible for the auditing and inspection performed by CGU. The method also used documentary research. With the content analysis categories described in the methodology, were demonstrated the SFC key operational capabilities and working methods of conducting audits and inspections. The results demonstrated comprehensively the elements related to organizational learning tools and what elements can be ported in the cycle of knowledge management. The results showed there dynamic capabilities in SFC/CGU: Plan of Actions and Goals (PAM); actions for management of operational capabilities by the Directorate of Planning and Coordination Control Actions (DC/SFC); and development of operational capabilities from projects in Performing Public Policy Evaluation program (AEPG). Finally, in the comparative analysis between learning and aspects of operational capabilities for auditing public procurement, three strategic learning stages are found: initial operational level; operational level related to expertise and strategic aspects of procurement; and the level of learning management of operational capabilities of the SFC.

**Keywords:** dynamic capabilities, organizational learning, knowledge management, audit, public procurement

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS .....	xi
LISTA DE QUADROS .....	xii
LISTA DE SIGLAS.....	xiv
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1. Problema de Pesquisa.....	16
1.2. Objetivos Geral e Específicos .....	21
1.3. Justificativa e Relevância .....	21
1.4. Estrutura da Dissertação.....	23
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>25</b>
2.1. Estratégia organizacional para atividades complexas em ambiente dinâmico .....	25
2.1.1. Origens da Teoria dos Recursos da Firma e das Capacidades Dinâmicas da Firma – Aplicação ao Setor Público .....	26
2.1.2. Elementos essenciais da Teoria dos Recursos da Firma ou Visão Baseada em Recursos (VBR) - Do que é formada uma organização.....	28
2.1.2.1. Diferenças entre Recursos e Capacidades – A organização da Organização .....	31
2.1.2.2. Capacidades Superiores - A Hierarquia das Capacidades .....	33
2.1.3. Discussão teórica sobre o fenômeno Capacidades Dinâmicas – Principais articulações que identificam a capacidade superior .....	35
2.1.4. Visão Consolidada da Organização voltada à gestão de mudanças e inovações - Como se combinam os elementos apresentados.....	42
2.1.5. Capacidades como rotinas organizacionais – Como perceber objetivamente as capacidades .....	46
2.1.5.1. Elementos ostensivos e performativos como relação entre Capacidades Dinâmicas e Capacidades Operacionais .....	49
2.1.6. Como estudar Capacidades Dinâmicas – Principais <i>frameworks</i> utilizados: Estado da Arte do fenômeno.....	52
2.1.6.1. Método para seleção dos artigos para o estado da arte.....	52
2.1.6.2. Visão geográfica e autoral das publicações analisadas .....	53
2.1.6.3. Ferramentas metodológicas utilizadas nos artigos .....	54
2.1.6.4. Resultados mais interessantes publicados .....	56
2.1.6.5. Visões consolidadas extraídas a partir dos artigos .....	61
2.1.6.6. Especificidades relevantes do setor público observadas nos artigos.....	65
2.1.6.7. Breve conclusão sobre o estudo do estado da arte .....	66

2.1.7.	Como as capacidades dinâmicas afetam os aspectos ostensivos e performativos das capacidades operacionais - Modelo utilizado.....	66
2.2.	Complexidade e dinamicidade do ambiente de Compras no setor público.....	76
2.3.	Controle na Administração Pública.....	82
2.3.1.	Controle Interno na Administração Pública Federal .....	83
<b>3.</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>86</b>
3.1.	Caracterização da Pesquisa .....	86
3.2.	Instrumentos de Coleta de Dados.....	86
3.2.1.	Documentação, artefatos físicos e observações .....	86
3.2.2.	Entrevistas .....	87
3.2.2.1.	Escolha dos participantes .....	88
3.3.	Análise dos Dados .....	89
3.4.	Fases da Pesquisa .....	90
3.5.	Limitações do Método.....	93
<b>4.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>94</b>
4.1.	Caracterização da Organização – Aspectos legais e administrativos.....	96
4.1.1.	O que pode ser extraído dos instrumentos de planejamento .....	98
4.2.	Estrutura de trabalho da SFC .....	103
4.2.1.	Linhas de ação da SFC no Controle Interno.....	109
4.2.2.	Métodos e recursos utilizados no Controle Interno da SFC.....	113
4.2.2.1.	Procedimentos e Questionários .....	114
4.2.2.2.	Formas de evidenciação do trabalho .....	116
4.2.2.3.	Instâncias da Equipe.....	118
4.2.2.4.	Recursos tecnológicos internos recorrentes nos trabalhos .....	119
4.2.2.5.	Pós auditoria e fiscalização .....	119
4.3.	Identificação das Capacidades de Controle Interno na SFC .....	120
4.3.1.	Especificidades do funcionamento das capacidades de Auditoria e Fiscalização.....	126
4.3.2.	Análise das Capacidades Operacionais Chave frente aos métodos de trabalho .....	129
4.3.3.	Onde se operacionalizam as auditorias e fiscalizações de compras e licitações .....	131
4.4.	Ferramentas de Aprendizagem e Ciclo de Gestão do Conhecimento na SFC.....	133
4.4.1.	Descrição e análise das Ferramentas de Aprendizagem.....	133
4.4.2.	Descrição e análise das etapas e recursos do Ciclo de Gestão do Conhecimento .....	145
4.4.3.	Discussão – Articulação dos achados.....	153
4.5.	Análise do aprendizado encontrado em auditoria e fiscalização de compras e licitações.....	162

<b>5. CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES, LIMITAÇÕES DO ESTUDO, E AGENDA DE PESQUISAS FUTURAS.....</b>	<b>169</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>176</b>
<b>APÊNDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTA MÉDIA GERÊNCIA .....</b>	<b>183</b>
<b>APÊNDICE II – ROTEIRO DE ENTREVISTA NÍVEL OPERACIONAL .....</b>	<b>188</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Tipificações de recursos.....	29
Figura 2. Hierarquia das capacidades.....	35
Figura 3. Variáveis relacionadas às capacidades dinâmicas.....	41
Figura 4. Consolidação dos construtos de capacidades – Visão organizacional.....	43
Figura 5. Caminho evolucionário da organização.....	45
Figura 6. Relacionamento entre capacidades dinâmicas e mudanças em rotinas.....	50
Figura 7. Fluxo das variáveis no projeto de pesquisa.....	51
Figura 8. Engrenagem da capacidade dinâmica.....	63
Figura 9. Lógica do alcance de melhor performance sustentável.....	64
Figura 10. Aprendizado, capacidades dinâmicas e rotinas operacionais.....	67
Figura 11. Atividades no ciclo de evolução do conhecimento.....	68
Figura 12. Modelo integrado das relações de Capacidades Dinâmicas e Operacionais.....	71
Figura 13. Elementos necessários para uma boa compra.....	79
Figura 14. Elementos necessários para uma boa compra-Sector Público.....	81
Figura 15. Ambiente do controle institucional na Administração Pública, voltado para compras.....	81
Figura 16. Lógica dos resultados.....	95
Figura 17. Organograma da Controladoria-Geral da União.....	97
Figura 18. Mapa estratégico da CGU.....	100
Figura 19. Estratégia da SFC sob uma perspectiva linear.....	106
Figura 20. Organograma da Secretaria Federal de Controle Interno.....	107
Figura 21. Divisões da Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle – DC....	108
Figura 22. Linhas de atuação e ações operacionais do macroprocesso de Controle Interno.....	109
Figura 23. Divisão das linhas de atuação e ações operacionais do macroprocesso de Controle Interno.....	112
Figura 24. Funcionamento métodos SFC.....	120
Figura 25. Funcionamento linha de atuação e métodos SFC.....	120
Figura 26. A flexibilidade com das capacidades operacionais chave.....	131
Figura 27. Tipos de codificação identificados.....	145
Figura 28. Relação entre as formas identificadas e as perspectivas organizacionais.....	154
Figura 29. Ligação dos padrões de gestão, da categoria formas pesquisas e categorias do modelo.....	155
Figura 30. Três capacidades dinâmicas na CGU.....	160
Figura 31. Visão de aprendizado nos patamares operacionais de auditoria de compras e licitações.....	164

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Análise para Vantagem Competitiva Sustentável.....	30
Quadro 2. Aplicação do Modelo VRIO.....	30
Quadro 3. Rotinas envolvidas com capacidades dinâmicas.....	37
Quadro 4. Posição dos Ativos Organizacionais.....	37
Quadro 5. Caminho Evolucionário Organizacional.....	38
Quadro 6. Características das Capacidades Dinâmicas.....	39
Quadro 7. Explicação das relações da visão organizacional de capacidades.....	44
Quadro 8. Visão tradicional das rotinas organizacionais.....	46
Quadro 9. Repercussões da interação Ostensivo X Performativo.....	48
Quadro 10. Origem dos estudos nos artigos.....	53
Quadro 11. Unidades de análise por natureza das pesquisas empíricas analisadas.....	55
Quadro 12. Conceituações de Capacidades Dinâmicas.....	59
Quadro 13. Finalidades mais citadas das Capacidades Dinâmicas.....	61
Quadro 14. <i>Frameworks</i> mais utilizados para captação das Capacidades Dinâmicas.....	62
Quadro 15. Relações do modelo integrado – guia para a pesquisa.....	72
Quadro 16. Práticas/formas dos mecanismos de aprendizagem e formas de gestão do conhecimento.....	74
Quadro 17. Objetivos estratégicos da atividade de compras.....	76
Quadro 18. Diferenças entre a postura reativa e proativa sobre compras.....	78
Quadro 19. Metodologia do estudo.....	92
Quadro 20. Visão consolidada dos instrumentos de planejamento da CGU.....	103
Quadro 21. Objetivos/Resultados previstos no PII 2012-2015 e detalhamento.....	104
Quadro 22. Forma de codificação dos Procedimentos.....	115
Quadro 23. Capacidades Operacionais da SFC.....	122
Quadro 24. Formas de ostensividade das capacidades operacionais chave.....	124
Quadro 25. Etapas envolvidas no AEPG.....	127
Quadro 26. Capacidades Operacionais X auditorias de compras e licitações.....	132
Quadro 27. Acumulação da experiência na SFC.....	134
Quadro 28. Temas de interesse do Plano de Capacitação da CGU.....	137
Quadro 29. Articulação do conhecimento na SFC.....	139
Quadro 30. Codificação de conhecimento na SFC.....	142
Quadro 31. Pesquisa de conhecimento e informações na SFC.....	146
Quadro 32. Avaliação de conhecimento e informações na SFC.....	150

Quadro 33. Replicação de conhecimento e informações na SFC.....	151
Quadro 34. Retenção de conhecimento e informações na SFC.....	152
Quadro 35. Dimensões Relacionadas.....	156
Quadro 36. Pontos de Aprimoramento Relatados.....	157
Quadro 37. Análise do AEPG no modelo utilizado.....	159
Quadro 38. Comparativo entre ambiente de auditoria de compras e licitações e aprendizagem.....	166

**LISTA DE SIGLAS**

AAC – Auditoria Anual de Contas  
AEPG - Acompanhamento da Execução de Programas de Governo  
APG - Acompanhamento Permanente da Gestão  
ARG - Auditoria dos Resultados da Gestão  
BI - *Business Intelligence*  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD - Banco Mundial  
CD – Capacidades Dinâmicas  
CF – Constituição Federal de 1988  
CGU - Controladoria-Geral da União  
CRG - Corregedoria-Geral da União  
DC - Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle  
DCPLA - Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação  
DCOPE - Coordenação-Geral de Operações Especiais  
DCREX - Coordenação-Geral de Recursos Externos  
DCTEQ - Coordenação-Geral de Técnicas, Procedimentos e Qualidade  
DI - Diretoria de Auditoria da Área de Infraestrutura  
DIE – Diretoria de Informações Estratégicas  
DIPLAD Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional  
DP - Diretoria de Auditoria de Pessoal, Previdência e Trabalho  
DS - Diretoria de Auditoria da Área Social  
DR - Diretoria de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
HH – Homem-Hora  
IN – Instrução Normativa  
NA – Nota de Auditoria  
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão  
ODP - Observatório da Despesa Pública  
OGU - Ouvidoria-Geral da União  
OS - Ordem de Serviço  
PAC – Pedido de Ação de Controle  
PAM - Plano de Ações e Metas  
PE – Plano Estratégico  
PCP - *Procuring Complex Performance*  
PII - Plano de Integridade Institucional  
PO – Plano Operacional  
PROPREVINE – Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira  
PPA - Plano Plurianual  
RAC - Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo

RAV - Relatório de Avaliação de Execução de Programas de Governo  
RBV - *Resource-Based View*  
RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas  
RDE - Relatório de Demandas Externas  
RS – Relatório de Situação  
SA – Solicitação de Auditoria  
SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens  
SFC – Secretaria Federal de Controle Interno  
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal  
SIASG – Sistema Integrado de Serviços Gerais do Governo Federal  
SIBEC – Sistema de Benefícios ao Cidadão  
SICAF – Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores do Governo Federal  
SINAPI – Sistema de Índices da Construção Civil  
SISBACEN – Sistema de Informações do Banco Central  
SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação  
STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção  
SWOT - *Strength, Weakness, Opportunity, Threat*  
TI – Tecnologia da Informação  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UnB – Universidade de Brasília  
VBR – Visão Baseada em Recurso  
VRIO – Valor, Raridade, Imitação e Organização

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Problema de Pesquisa

Nos estudos recentes que abordam compras sob a vertente de transformações tecnológicas e sobre seu reposicionamento na organização, especialmente nos relacionados à administração pública, a atividade é tratada como de inserção institucional complexa, problemática, e como objeto de processos de formulação e decisão política que envolvem múltiplas injunções com as instituições políticas e a sociedade (FERNANDES, 2010).

Diversas abordagens trazem a compreensão de que a atividade de compras governamentais lida com um ambiente complexo e sujeito a mudanças, como pode ser visto no arcabouço ferramental legal envolvido em compras públicas (FIUZA, 2009), nos desafios para novas formas de contratações para lidar com intervenções públicas complexas (FIUZA, 2012), na indução de mudanças para inovação e adaptação do mercado fornecedor (MOREIRA; VARGAS, 2009), na busca de novas formas de referência de preços e de dar agilidade à rotinas obrigatórias (FARIA *et al.*, 2010), nas tecnologias para redução de custo e para melhoria da qualidade do gasto público (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011), no *accountability* e a transparência dos processos e resultados (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012), e no papel dos agentes na questão ética e no desempenho da atividade (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Apesar desses desafios, para os órgãos públicos, além do que se administra na iniciativa privada, o ambiente impõe restrições e obrigações decorrentes dos aspectos políticos (BAILY *et al.*, 2013). Por isso, diferentemente das firmas privadas, que escolhem com relativa liberdade seus fornecedores, o Estado normalmente obedece a critérios bem mais rígidos de seleção de fornecedor e de apreçamento em suas compras, pois deve obedecer a critérios de impessoalidade, isonomia, legalidade e publicidade, entre outros, deixando ao gestor público pouca margem de manobra (FIUZA, 2012). Todavia, a despeito das diretrizes legais existentes, para o Banco Mundial (2004) o sistema brasileiro de compras públicas está longe de ser perfeito e é extremamente lento, sendo vulnerável à má gestão e a casos de corrupção.

Assim, o risco de responsabilização dos agentes envolvidos que lidam com recursos públicos, as possíveis interferências à margem da impessoalidade nas rotinas envolvidas, a baixa remuneração dos trabalhadores na atividade em comparação à iniciativa privada

(BANCO MUNDIAL, 2004), e a pouca normatização infralegal como *guidelines* para formulação de editais, contratos ou padronização de produtos (FIUZA, 2012; BANCO MUNDIAL, 2004), são fatores que interferem no desempenho organizacional, pois, dentre outras consequências, podem desestimular o aperfeiçoamento de habilidades individuais na área, dificultar a fixação do aprendizado na organização pública, e tem gerado um grande *turnover* dos recursos humanos envolvidos na atividade na esfera federal (BANCO MUNDIAL, 2004).

Diante desse diagnóstico, e considerando que o resultado da atividade de compras na Administração Pública pode interferir no desempenho das políticas públicas, para maximizar a eficiência e a eficácia do trabalho seria necessário o aperfeiçoamento e a busca constante por boas práticas (ENAP 2002), assim como educação continuada (BANCO MUNDIAL, 2004), pensadas em perspectiva de geração de valor por meio de capacidades com foco estratégico e desenvolvidas para mitigar os problemas historicamente apontados em relação à atividade.

Pensar soluções para lidar com os fatores que limitam o desempenho na área pode vir de abordagens como a de políticas públicas (FERNANDES, 2010). Todavia, sob uma perspectiva dos estudos organizacionais, e devido ao processo de gestão de compras ser complexo e dinâmico, o tema representa uma área em que estratégias de longo prazo como a de aprendizagem podem criar desempenho sustentável e incremental, a partir de orientação para a formação de capacidades internas (HULT; KETCHEN JR.; NICHOLS JR., 2003), afinal, processos de aprendizagem podem ser vistos como recurso estratégico da organização para um ambiente de mudança (BASTOS *et al.*, 2004; FLEURY; FLEURY, 2004).

Dentre outras abordagens estratégicas voltadas ao estudo do desempenho organizacional sustentável, para Mintzeberg, Ahlstrand e Lampel (2010) há uma visão que associa aprendizado organizacional e *design* para aprimoramento de desempenho num ambiente dinâmico, utilizando combinação, organização e reorganização dos recursos organizacionais. O construto que para os autores coordena esses processos é o de Capacidades Dinâmicas, visto como capacidade estratégica que fornece articulação, reestruturação e criação de processos e rotinas, ou seja, nas capacidades operacionais da organização (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; EISENHARDT; MARTIN, 2000; TEECE, 2007). Para Pablo *et. al.* (2007), as organizações públicas, apesar de não objetivarem lucro, também buscam maximização de seu desempenho com abordagens estratégicas voltadas para gestão dos recursos internos como é o caso de Capacidades Dinâmicas.

Experiências que apresentam as características de Capacidades Dinâmicas na Administração Pública, mais especificamente na gestão de compras públicas, podem acontecer em diversas organizações, haja vista a quantidade de órgãos públicos que lidam diariamente com a atividade somente dentro da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal, seja como uma atividade mediadora dos objetivos organizacionais, seja como uma atividade diretamente relacionada à finalidade do órgão na prestação de serviços públicos. Dentro desse conjunto, o Banco Mundial (2004) destaca que atividades superiores de gestão e controle no sistema de compras federal tem trazido iniciativas e produzido mudanças que impactam no desempenho da atividade.

No que se refere à gestão, verifica-se a existência de recursos e capacidades desenvolvidas para dar maior eficácia e eficiência à atividade de compras, administradas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tais como:

- i. SIASG – Sistema Integrado de Serviços Gerais, criado pelo Decreto nº 1.094/1994 para integrar as operações de compras nos órgãos da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal;
- ii. SICAF – Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores para a finalidade de cadastrar e habilitar pessoas físicas e jurídicas;
- iii. SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens;
- iv. Portal de Compras do Governo Federal (Compras NET), onde são realizados os certames licitatórios, cotações eletrônicas de preços e intenções de registros de preços.

Dentro deste arcabouço são operacionalizadas algumas inovações em compras governamentais tais como o Pregão, como modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei nº 12.462/2011, e as iniciativas de Compras Públicas Sustentáveis, reguladas pelo Decreto nº 7.746/2012, além de serem definidas rotinas para a atividade de compras dos integrantes do SIASG através de Instruções Normativas da SLTI/MPOG.

Quanto ao controle, tomado sob a perspectiva de função administrativa que auxilia a gestão na perseguição dos objetivos, à luz do Decreto Lei nº 200/67, tem como responsável primário o próprio órgão executor; todavia, relacionado ao processo de avaliação contínua do desempenho das compras realizadas pelos integrantes do SIASG tem como principal ator a Controladoria-Geral da União – CGU, assim como destacado pelo Banco Mundial (2004).

No Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União – CGU, dentro de suas competências, submete as unidades federais responsáveis por compras e contratações à auditorias e fiscalizações, rotina esta que subsidia, posteriormente, o processo de julgamento pelo Tribunal de Contas da União - TCU das prestações de contas dos respectivos agentes responsáveis.

Pelas competências definidas na Lei nº 10.683/2003, a CGU atua através de suas rotinas de controle como auditoria e fiscalizações não apenas sob uma ótica de *compliance*, mas também no apoio à gestão pública, incentivo à transparência e prevenção à corrupção, apresentando seus produtos em relatórios, recomendações, ferramentas de inteligência e de tecnologia, e aportando conhecimento sobre compras públicas em seus processos e resultados.

Assim como nas organizações que operacionalizam compras dentro do Poder Executivo Federal, o desempenho organizacional da CGU no que tange à sua competência finalística de controle da atividade também é impactado pelo contexto aqui descrito.

Já em 2004 o Banco Mundial destacava no seu Relatório de Avaliação do Sistema de Compras do Brasil (*Brazil - Country Procurement Assessment Report*), que a CGU tem liderado os esforços anticorrupção e que, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, exercia ações similares à de regulação de compras do organismo internacional, atuando com monitoramento e avaliação, inclusive em relação aos projetos financiados pela própria instituição financeira.

Mais recentemente, o controle interno no Brasil, especificamente no governo federal, tem sido pensado sobre a vertente estratégica e seu caminho retomou foco na prevenção e na postura de auxiliar da gestão (BALBE, 2010). Para Balbe (2010), a medida de desempenho do Controle Interno no âmbito da Controladoria-Geral da União ultrapassa a perspectiva de *outputs* ou produtos, meios pelos quais apresenta seu trabalho, e alcança eficácia por *outcomes* gerados por suas recomendações de correção e melhoria, e até mesmo causa impactos de longo prazo decorrentes de efeitos de diversas ações de controle com medidas estruturantes propostas. Essa concepção foi materializada na última versão do planejamento estratégico da CGU, onde o apoio à gestão foi destacado em sua missão institucional, sendo uma das medidas de desempenho propostas a catalogação dos benefícios decorrentes das intervenções do órgão.

Fica implícito nessa estratégia que a partir de sua competência central de controle e, ao ser observado o potencial de impacto na gestão dos órgãos públicos submetidos ao Controle Interno, que as forças que movem as ações de controle da CGU, suas iniciativas de apoio à gestão e de incremento à transparência, necessitariam de recursos para proporcionar

capacidades operacionais para estabelecimento de seus diagnósticos organizacionais e sistêmicos a respeito da atividade de compras no Poder Executivo Federal, e conseqüentemente, causar mudanças de rotinas e estruturas organizacionais nos órgãos controlados com o objetivo de melhoria de desempenho.

O que fica explícito na estratégia é a correlação entre o desempenho do Controle interno e sua contribuição para o desempenho organizacional na atividade, relação destacada no pensamento moderno sobre controle como função administrativa voltada para proporcionar iniciativas e inteligência destinadas a perceber e tratar os riscos envolvidos no alcance dos objetivos organizacionais (CASTRO, 2008; TCU, 2010).

Portanto, considerando que para a Administração Pública a avaliação do desempenho organizacional é focada na melhor forma de realizar suas atividades para entregar serviços e políticas públicas e não no aspecto concorrencial (PABLO *et. al.*, 2007), a visão de Teece, Pisano e Shuen (1997) de que o conceito de capacidades dinâmicas abre potencial para o aprendizado, inclusive interorganizacional, é relevante, pois os autores relatam que pesquisas têm destacado que a colaboração e a participação são veículos importantes para um novo aprendizado organizacional, ajudando a reconhecer rotinas disfuncionais e prevenir lacunas na estratégia uma vez que aprendizado é um processo de julgamento, *feedback* e avaliação, métodos estes utilizados pelo Controle Interno.

Independentemente da unidade de análise escolhida, o indivíduo, uma organização ou na perspectiva interorganizacional, o aprendizado é facilitado por ferramentas, processos e rotinas, além de se valer de gestão de recurso essencial para as organizações contemporâneas: o conhecimento (BASTOS *et. al.*, 2004; ANTONELLO; GODOY, 2010). Nesses termos, considerando as características das Capacidades Dinâmicas, que para Eisenhardt e Martin (2000) é comum nas organizações, sofrendo variação de sua formatação de acordo com a dinâmica ambiental, para desenvolvimento deste trabalho assume-se a premissa de que o aprendizado acontece nas organizações, e que gera contribuição para o desempenho, tendo como resultado mudanças ou até inovações por meio das capacidades de mudança, descritas com maior profundidade no fenômeno tema deste estudo. Outro aspecto a ser destacado como premissa trata-se da percepção de que rotinas ou ações descritas como relacionadas à gestão de conhecimento estão presentes nas organizações, não necessariamente de maneira arquitetada, mas também de forma intuitiva em processos que permitem adquirir conhecimento de fontes externas ou da experiência acumulada pela execução de rotinas operacionais, assim como ações de disseminação do conhecimento.

Nesse contexto, ao explorar os processos de auditoria e fiscalização pela CGU, este trabalho pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa: *Como acontece o aprendizado relacionado às capacidades dinâmicas na gestão das capacidades de auditoria e fiscalização da Controladoria-Geral da União - CGU em compras e licitações?*

## **1.2. Objetivos Geral e Específicos**

### **Objetivo Geral**

Analisar o aprendizado vinculado a capacidades dinâmicas para a gestão de capacidades de auditoria e fiscalização da Controladoria-Geral da União – CGU voltadas ao controle de compras e licitações realizadas sob a jurisdição desse órgão de controle.

### **Objetivos específicos**

- i. Descrever as capacidades de auditoria e fiscalização da CGU;
- ii. Identificar, dentro das capacidades de auditoria e fiscalização da CGU, os processos relacionados ao controle de compras e licitações;
- iii. Identificar as ferramentas e recursos de aprendizagem voltadas à gestão de mudanças nas capacidades de controle de auditoria e fiscalização realizadas pela CGU;
- iv. Identificar as rotinas relacionadas ao ciclo de gestão do conhecimento que subsidiam as capacidades de controle de auditoria e fiscalização realizadas pela CGU;
- v. Analisar como as ferramentas e recursos de aprendizagem e rotinas de gestão do conhecimento da CGU se vinculam às rotinas de auditoria e fiscalização das capacidades de controle do órgão.

## **1.3. Justificativa e Relevância**

Na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, mais especificamente em relação ao grupo de órgãos que compõe o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG do Poder Executivo Federal, em termos de materialidade de recursos financeiros envolvidos, a partir de dado publicado no portal Compras NET, verifica-se que somente no período entre 2002 e 2011, o montante de recursos aplicados em compras de bens e serviços evoluiu de R\$ 22 bilhões de reais para

aproximadamente R\$ 51,7 bilhões, o que demonstra que o aumento da carga e da responsabilidade do trabalho da atividade de compras acompanha a ampliação da atuação do Estado, pois permite operacionalizar suas políticas públicas.

Para a ENAP (2002), a crescente preocupação com o uso eficiente dos recursos públicos no governo brasileiro tem resultado em iniciativas voltadas para o controle das despesas com compras e contratações. Porém, a sociedade ainda vê a aquisição de bens, serviços e obras civis especialmente como um processo em que há falta de transparência, de métodos tradicionais, sendo a principal área de ineficiência nos gastos públicos (TRIDAPALLI; FERNANDES; MACHADO, 2011).

Dentro desse contexto, utilizar a vertente do controle para levantar elementos estratégicos para lidar com o contexto envolvido com compras públicas não significa estar restrito ao viés burocrático e legalista usualmente associado a ela. Para Abramo (2004), o controle preventivo é mais eficaz do que o relacionado à punição de agentes envolvidos em erros ou desvios, o que demonstra a necessidade de alocação de inteligência em compras públicas, que tem sido um desafio para o Estado (FIUZA, 2012), e uma das características da atuação da Controladoria-Geral da União, objeto de estudo deste trabalho.

As iniciativas da CGU têm estimulado mudanças na visão de controle, utilizando um leque de mecanismos (BRESSER-PEREIRA, 1997) que vão de uma dimensão mais difusa à outras mais hierárquicas e burocráticas, como o estímulo à transparência e controle social, prevenção à corrupção, ações de treinamento e capacitação de agentes públicos, assim como as ações de controle planejadas para a verificação da legalidade da aplicação dos recursos públicos e da observância dos princípios do sistema normativo brasileiro como o da eficiência administrativa. O conhecimento gerado a partir das rotinas de controle da CGU, as competências legais atribuídas ao órgão e os objetivos estratégicos definidos têm alterado o foco da apuração de seu resultado para mensuração de impactos positivos de sua intervenção para a gestão pública, a exemplo da Portaria CGU nº 2.379, de 30/10/2012.

Esse tipo de atuação apresenta oportunidades de perceber boas práticas utilizadas, deficiências e problemas, ou seja, fatores que interferem no desempenho, contribuindo, supõe-se, para reconfiguração de recursos e de mudança em processos e rotinas de compras, aspectos coerentes com propriedades de capacidades dinâmicas, como a identificação de necessidade e oportunidades de mudança, e a formulação de respostas com seu planejamento (HEL FAT; PETERAF, 2003; TEECE, 2007), além de mudança de rotinas operacionais para melhorar sua efetividade (ZOLLO; WINTER, 2002), considerando que o papel da CGU como

órgão de controle demanda que suas proposições sejam avaliadas pelas organizações públicas auditadas e difundidas como práticas recomendadas.

Nesse contexto, a proposta desse trabalho pode preencher uma lacuna, levantando elementos interessantes para elucidar aspectos de capacidades dinâmicas na administração pública e sobre gestão de rotinas organizacionais, que podem contribuir para desempenho das organizações públicas. Além dessa contribuição, a pesquisa é uma boa oportunidade para tornar explícitos aspectos positivos da CGU sob uma abordagem de processos e rotinas administrativas, tacitamente dispersas em seus produtos, decorrentes dos processos de controle, auditoria e apoio à gestão, uma vez que a própria gestão do conhecimento traz melhoria dos resultados pela explicitação do conhecimento (NONAKA; TAKEUSHI, 2008).

#### **1.4. Estrutura da Dissertação**

Voltado a abordagens econômicas e de estratégia na ciência da administração, o estudo traz à percepção de aprendizagem a partir da capacitação de processos internos da organização para formação de habilidade de exploração e desenvolvimento de novas e existentes formas de conhecimento, criando ambiente de aprendizagem dentro da organização com identificação de problemas e tomada de decisões estratégicas (ANTONELLO; GODOY, 2010).

O construto capacidades dinâmicas é o centro teórico da dissertação, percebido pela identificação de grandes processos relevantes à gestão, todavia, indiretamente responsáveis para o desempenho organizacional sustentável (EISENHARDT; MARTIN, 2000; TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; ZOLLO; WINTER, 2002). Trata-se de um mecanismo focado na aprendizagem como um processo recursivo que proporciona o aprender fazendo e o aprendizado deliberado para criação, aprimoramento, integração e até o descarte de capacidades operacionais diretamente responsáveis pelo desempenho e alcance dos objetivos estratégicos (BARNEY; HESTERLY, 2005; WINTER, 2003; HOOPES; MADSEN, 2008), presente em modelo organizacional que os autores enxergam como voltado à inovações e mudança em ambientes dinâmicos.

Por fim, para descrever a visão que guiou a descrição das relações entre capacidades dinâmicas e operacionais, o estudo observou a identificação de hierarquia das capacidades existentes na visão dos autores, as características que diferenciam os construtos de capacidades e de recursos, e o *framework* teórico de descrição de capacidades ou rotinas operacionais das organizações, de Feldman e Pentland (2003).

Assim, a dissertação está estruturada em cinco capítulos: introdução, referencial teórico, metodologia, resultados e discussão final.

A introdução apresenta o tema e o principal construto, assim como o problema da pesquisa para a qual foram construídos os objetivos geral e específicos, e demonstra também a relevância e justificativa para o investimento intelectual, para a academia e para a prática administrativa.

O referencial teórico foi estruturado para, em primeiro lugar, demonstrar a literatura dos principais articuladores do fenômeno escolhido e para apresentar o processo cognitivo pelo qual foi construído o modelo teórico utilizado como guia para desenvolvimento da metodologia e análise dos resultados. Apresenta três divisões básicas:

- i. Referencial teórico a respeito de estratégia e capacidades dinâmicas, no qual foi incluída uma pesquisa literária aprofundada com o objetivo de evidenciar o estado da arte sobre capacidades dinâmicas e de ressaltar a relevância do *framework* utilizado para a administração pública;
- ii. Referências sobre a literatura a respeito da atividade de compras e licitações na administração pública, estruturado para descrever o ambiente dinâmico e complexo em que envolve a organização estudada, justificando assim o uso da abordagem teórica utilizada;
- iii. Referências sobre a literatura que aborda Controle Interno na Administração Pública, que auxilia a descrição da organização na qual foi aplicada a pesquisa.

A metodologia demonstra os métodos e técnicas utilizadas, a caracterização da pesquisa, as fases, os instrumentos de coleta de dados, a seleção dos entrevistados, o foco da documentação analisada, o método de análise de dados e as limitações percebidas.

Os resultados apresentam a estruturação em produtos necessários para atendimento dos objetivos específicos, focando na caracterização da organização estudada, nas capacidades operacionais existentes, identificando aquelas com interferência no ambiente dinâmico apresentado, descrevendo as ferramentas de aprendizagem encontradas e os processos de gestão de conhecimento verificados vinculados ao construto de capacidades dinâmicas.

Na discussão final são realizadas as análises consolidadas e as conclusões sobre os principais resultados, as contribuições para a literatura, recomendações para a organização pesquisa e sugestões de pesquisas futuras.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo é dividido em três seções. A primeira apresenta o núcleo teórico sobre estratégia, recursos, capacidades e, especificamente sobre Capacidades Dinâmicas, finalizada com a demonstração do modelo teórico que subsidia a pesquisa. A segunda seção apresenta os aspectos envolvidos com compras e licitações no setor público. A seção final demonstra os aspectos institucionais envolvidos com a organização estudada.

### **2.1. Estratégia organizacional para atividades complexas em ambiente dinâmico**

Há um senso comum associado a não percepção de benefícios para o setor público do uso de conhecimento e tecnologias ligadas à estratégia organizacional, fundamentado muitas vezes no pensamento simplista de que não se trata de um ambiente de competição, ou de que a organização do setor teria continuidade garantida independente de mudanças ambientais.

No entanto, a ciência administrativa e econômica demonstra que a competição não é restrita à dinâmica do mercado, mas alcança em profundidade a dimensão dos recursos pelos quais a organização trabalha, o que também explica com grande propriedade os resultados alcançados. A escassez de recursos, introduzida com instrumentos de constrangimento como o orçamento, é realidade cada vez mais dura diante de um contexto em que há demanda maior de ações estatais e por aumento da qualidade do serviço público, em contrapartida de clamor por redução de impostos, principal fonte financeira do Estado. Associado a isso, a dinâmica ambiental e a evolução científica e tecnológica podem trazer decadência de estruturas antes imaginadas como suficientes para a gestão.

Nesse contexto, a estratégia está intimamente ligada ao planejamento e consequentemente ao diagnóstico da composição dos recursos e das causas do desempenho da organização. Nos tópicos seguintes são demonstrados os elementos teóricos sobre a abordagem utilizada na pesquisa para descrever capacidades estratégicas na organização estudada.

### **2.1.1. Origens da Teoria dos Recursos da Firma e das Capacidades Dinâmicas da Firma – Aplicação ao Setor Público**

A discussão a respeito de estratégia nas organizações tem evoluído no sentido de aliar perspectivas internas e externas do ambiente organizacional. Furrer, Thomas e Goussevskaia (2008), ao realizarem uma análise de 26 anos de pesquisas sobre planejamento estratégico publicadas em periódicos científicos americanos, informam que a discussão iniciou-se nos anos 60 com uma visão genérica, onde, de uma abordagem determinística passou-se a uma perspectiva contingencial em que as organizações precisariam se adaptar ao seu ambiente externo. Em resposta a esse pensamento, nos anos 70, as pesquisas explorariam o processo de formação de estratégia, a exemplo da lógica incremental e da formação emergente de estratégia, assim como o pensamento entre estratégia e o desempenho da organização, com foco no ambiente externo e o seu relacionamento com a organização. A partir dos anos 80 os estudos mudaram de rumo novamente, com pesquisas a respeito da estrutura, recursos e capacidades internas das organizações.

Nesse contexto, o arcabouço teórico utilizado na dissertação surgiu em contraponto às teorias sobre estratégia que utilizavam a indústria como unidade de análise, e consideravam como causa da vantagem competitiva o posicionamento exterior à organização, derivado da estrutura da indústria, da dinâmica da concorrência e do mercado (Michael Porter). Assim, a teoria utilizada foca na relação inversa, ou seja, em fatores que explicam o desempenho derivados das características internas da organização, tendo como primazia as causas de vantagem competitiva originárias dos recursos, competências e capacidades internas (VASCONCELOS; CYRINO, 2000; LEITE; PORSSE, 2003), portanto, utilizando como análise a firma ou organização.

A visão dos recursos internos como explicação do desempenho é atribuída a Wernerfelt (1984) e Barney (1991) com inspiração no trabalho de Edith Penrose (VASCONCELOS; CYRINO, 2000; LEITE; PORSSE, 2003; FLEURY; FLEURY, 2003; FURRER; THOMAS; GOUSSEVSKAIA, 2008) e foi denominada Teoria dos Recursos da Firma.

Nessa perspectiva de pensamento, ao invés de assumir certo equilíbrio entre os recursos de firmas diferentes de um determinado setor, uma vez que a estratégia decorreria da noção de adaptação ao mercado proposta por Porter em 1989, o interesse da investigação é direcionado aos recursos, pois, o conjunto de recursos seria heterogêneo entre as firmas e apresentaria grau de imobilidade, dificultando a aquisição, imitação e substituição daqueles

identificados como causas para o desempenho, passando a ser analisada também a perspectiva do mercado de recursos, que seria imperfeito e incompleto (BARNEY, 1991).

Uma das premissas da teoria é que as firmas constantemente buscam melhorar seu desempenho, seja em relação a aspectos econômicos, seja em relação ao que está definido em sua estratégia, ajustando seu feixe de recursos com este fim (Penrose, 1959 *apud* VASCONCELOS; CYRINO, 2000), estratégia que, todavia, é afetada pelas características e mudanças ambientais ocorridas e ou até estimadas/antecipadas, que podem trazer decadência à organização arquitetada e ao conjunto de recursos acumulados por fatores como rigidez ou especialização, tornando o desempenho não sustentável.

Diante desse contexto, foi introduzida a discussão sobre capacidades dinâmicas, originária dos estudos sobre a teoria dos recursos da firma, e considerada uma evolução desse pensamento que procura explicar melhor vantagem competitiva ou desempenho em ambientes dinâmicos (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

A abordagem estratégica de capacidades dinâmicas tem força na exploração de competências internas e externas à organização em ambiente de mudança, descrevendo processos e fatores pelos quais as organizações reconfiguram seu portfólio de recursos e capacidades (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997). Um grande benefício dessa visão é identificar a partir dela recursos, rotinas, competências, capacidades, estruturas e funções que geram inovações tanto na arquitetura de recursos responsáveis pelo desempenho, quanto nos produtos e serviços produzidos, tornando a firma adaptável ao ambiente de concorrência e mudança, descrito por Schumpeter (1982), caracterizado pela destruição criativa e emergência de novas estratégias, formas e competências organizacionais (VASCONCELOS; CYRINO, 2000; TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010; EISENHARDT; MARTIN, 2000).

Apesar da origem de tais ideias ter sua base na teoria econômica e a partir de análises de competição no mercado, podem ser aplicadas a uma organização do setor público sob a perspectiva de que recursos e capacidades necessários para conceber e implementar estratégias para melhorar sua eficiência, eficácia e efetividade (PABLO *et. al.*, 2007), num contexto em que as responsabilidades dos estados são crescentes, demandando capacidades de alto nível na Administração Pública.

Segundo a análise realizada por Matthews e Shulman (2005), a noção da visão baseada em recursos tem efetivamente aplicação sobre organizações do setor público, pois, apesar de não terem propósito lucrativo, entregando seus produtos, conhecimentos e serviços

à sociedade, estas devem ter recursos e capacidades e levar em consideração o ambiente, além de negociar com *stakeholders* que são fontes importantes de recursos financeiros.

Considerando o propósito de cooperação entre organizações do setor público, a aplicação da teoria proporciona oportunidades de identificação e descrição de recursos e capacidades valiosas que possam ser replicáveis e integradas, aumentando eficiência e eficácia do setor pela disseminação de boas práticas, num ambiente de demanda por *accountability* e transparência.

### **2.1.2. Elementos essenciais da Teoria dos Recursos da Firma ou Visão Baseada em Recursos (VBR) - Do que é formada uma organização**

A Teoria dos Recursos da Firma, conhecida também por RBV, sigla em inglês para *Resource-Based View*, é citada por vezes como abordagem ou mesmo teoria relacionada à economia organizacional (PAVÃO; SEHNEM; HOFFMANN, 2011), e para Eisenhardt e Martin (2000) trata-se de um influente *framework* teórico para entender como a vantagem competitiva é atingida entre as firmas e como pode ser sustentável no tempo. No setor público sua relevância está na identificação das fontes de desempenho sustentável e atendimento aos propósitos estratégicos (PABLO *et. al.*, 2007).

Como início da discussão, Wernerfelt (1984) explicita que os recursos e os produtos de uma organização são dois lados de uma mesma moeda e, a partir de especificação de um perfil de recursos para uma organização, é possível encontrar uma otimização dos produtos oferecidos por ela; assim, recurso é tudo aquilo que pode ser pensado como força ou fraqueza de uma organização, por vezes identificados na técnica SWOT (JOHNSON; SCHOLLES; WHITTINGTON, 2011).

Formalmente, os recursos podem ser definidos como ativos tangíveis ou intangíveis ligados ou contratados pela organização de forma que ela possa deles usufruir em um determinado período de tempo, como, por exemplo, conhecimento interno sobre tecnologia, habilidades dos empregados, rede de contatos, maquinário, processos internos eficientes, recursos financeiros, atributos, informação, conhecimento, que possibilitam conceber e implementar estratégias que melhoram sua eficiência e efetividade. Trata-se de um conjunto de recursos que interagem entre si, influenciando e sendo influenciados (BARNEY; HESTERLY, 2005). Os autores descrevem como exemplos de recursos informais habilidades de resolver problemas e agilizar o cronograma de tarefas.

Essa definição permite classificar recursos e capacidades em quatro categorias, observadas na figura abaixo:

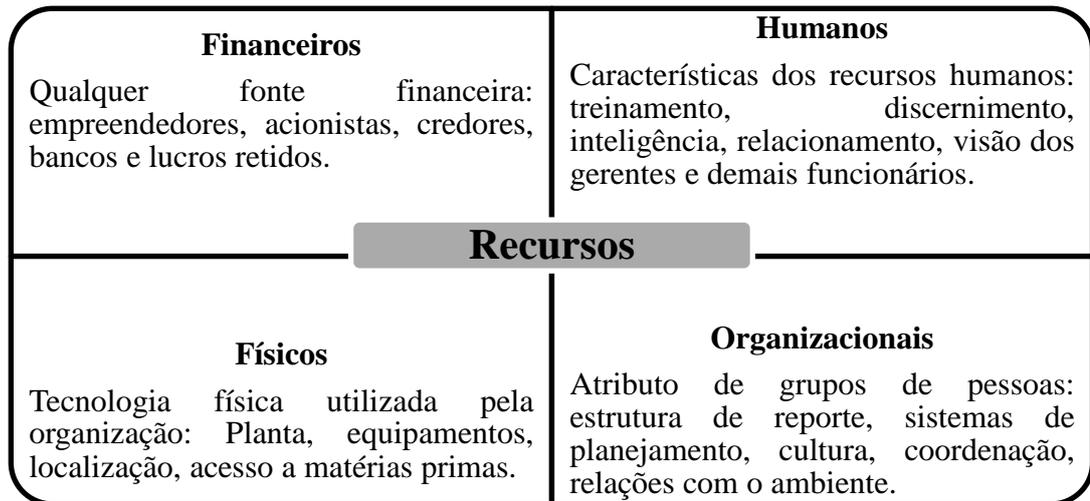


Figura 1: Tipificações de recursos

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Barney e Hesterly (2005).

Segundo Barney (1991), os recursos de uma organização podem ser heterogêneos e imóveis de uma organização para outra. Assim, a vantagem competitiva ou desempenho sustentável não deve ter como referência um período de tempo de calendário, mas sim a falta de habilidade de um provável competidor de replicar a estratégia que traz a vantagem competitiva sustentável. Nesse contexto, a organização, em um determinado setor, deve ter um conhecimento das oportunidades associadas ao uso de suas estratégias que outras não têm, ou que outras que possam entrar no setor não venham a ter. Mas como ele não é único, outras organizações podem copiar a estratégia de aproveitamento da oportunidade.

A respeito da mobilidade, Barney (1991) esclarece que se os recursos são de fácil troca ou mobilidade, os competidores poderiam entrar no setor com relativa facilidade, assim, barreiras de entrada somente serão fontes de vantagem competitiva sustentável se os recursos não forem distribuídos de maneira homogênea entre os competidores e quando os recursos não forem perfeitamente móveis.

Portanto, para gerar vantagem competitiva sustentável devem ser feitas análises complementares a respeito dos recursos. Tais análises foram consolidadas por Barney e Hesterly (2005) no modelo VRIO, onde se aplicam questões sobre um recurso ou capacidade para determinar seu potencial competitivo, sendo uma avaliação a respeito do valor, raridade, imitabilidade e organização (Quadro 1), tendo em vista que nem todos são recursos estratégicos relevantes, pois, uns podem impedir a implementação de estratégias por não

terem valor, outros podem levar à formação de estratégias que reduzem a eficiência e efetividade da organização (BARNEY, 1991).

**Quadro 1: Análise para Vantagem Competitiva Sustentável**

Característica do Recurso	Análise a ser feita
Valioso	Sob a perspectiva de explorar oportunidades e neutralizar ameaças para o ambiente. Os atributos da organização somente serão recursos quando possibilitam explorar oportunidades ou neutralizar ameaças.
Raro	O recurso precisa ser raro entre o ambiente de competição da organização. Se o recurso é valioso, mas não raro, todos podem aproveitá-los de maneira estratégica, não gerando vantagem competitiva sustentável. A raridade gera vantagem competitiva.
Imperfeitamente imitável	Para imitação do recurso, outras organizações sofrem desvantagens de custo para obtê-los ou desenvolvê-los, uma vez que foram adquiridos em condições históricas favoráveis; são originários de ambiguidade causal ou dificuldade de compreensão entre os recursos e capacidades; ou por fenômeno socialmente complexo que extrapola habilidades de gerenciamento. Duas podem ser as forças de imitação: duplicação direta ou uma substituição que fornece a mesma vantagem.
Organização	Maneira em que está organizada a firma para explorar seus recursos valiosos, raros e difíceis de imitar.

Fonte: Adaptado de Barney e Hesterly (2005).

A associação entre a análise VRIO e percepção das forças e fraquezas da organização proporciona conhecer o que gera vantagem competitiva sustentável (Quadro 2), assim como os recursos vistos como forças que devem ser utilizados na estratégia evitando a configuração de desvantagem competitiva (BARNEY; HESTERLY, 2005).

**Quadro 2: Aplicação do Modelo VRIO**

Valioso?	Raro ?	Custoso de Imitar?	Explorado nos processos da organização?	Implicações VRIO – Ambiente competitivo	Forças e Fraquezas
Não	-	-	-	Desvantagem Competitiva	Fraqueza
Sim	Não	-	Não	Desvantagem Competitiva	Força
Sim	Não	-	Sim	Paridade Competitiva	
Sim	Sim	Não	Sim	Vantagem Competitiva Temporária	Força ou Competência Distinta
Sim	Sim	Sim	Sim	Vantagem Competitiva Sustentável	Força ou Competência Distinta Sustentável

Fonte: Adaptado de Barney e Hesterly (2005).

Apesar de o modelo ter como foco principal o alcance da vantagem competitiva, o primeiro nível de avaliação é totalmente aplicável ao setor público (Identificação de Valor), uma vez que, se o recurso contribuiu com valor para a organização, é passível de ser aplicado na estratégia organizacional.

Quanto aos aspectos relacionados a raridade e dificuldade de imitação, estes indicariam aos administradores públicos a necessidade de criar incentivos para retenção dos recursos na organização, uma vez que, se raros e difíceis de imitar, existiria dificuldade de substituição diante de perda.

Sob a perspectiva da cooperação no setor público, outras análises podem ser aplicadas, a exemplo da possibilidade de integração com recursos de outra organização para aumento da eficiência do setor, assim como a capacidade de disseminação ou replicação do recurso, evitando a necessidade de aquisição se o mesmo pode ser amplamente utilizado.

#### **2.1.2.1. Diferenças entre Recursos e Capacidades – A organização da Organização**

Pela importância dos recursos para o desempenho, a gestão dos processos de acumulação, coordenação e gestão dos recursos passa a ser função primordial da administração nas organizações (PRAHALAD; HAMEL, 1990 apud VASCONCELOS; CYRINO, 2000). Assim, a identificação e diferenciação entre os conceitos e características de recursos e capacidades auxilia a compreensão das fontes de diferenciação entre as organizações e das origens dos desempenhos, pois pode explicar como os recursos estão organizados para uma determinada ação ou resultado estratégico estabelecido ou emergente.

Na contribuição de Barney e Hesterly (2005) e Barney (1991) haveria uma distinção entre recursos e capacidades, sendo os recursos pensados como ativos tangíveis e intangíveis e capacidades como um subconjunto de recursos para o aproveitamento completo dos demais recursos. Os recursos seriam controlados pela organização, e utilizados para criar e implementar estratégias. Já as capacidades, por elas mesmas, não permitem que a organização crie ou implemente estratégias, mas permitem que se utilize recursos para uma determinada estratégia (BARNEY; HESTERLY, 2005) ou seja, dentro de uma ação delineada para os objetivos estratégicos.

Os dois conceitos apresentam certa tautologia, ou seja, uma capacidade pode representar um conjunto de recursos, mas também pode representar um recurso dentro de outra capacidade. Nesse contexto, apesar da possibilidade de aquisição de capacidades, estas

seriam explicadas em maior profundidade a partir da trajetória da organização (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; HELFAT; PETERAF, 2003), tornado valioso o aprendizado pelo conhecimento das formas e processos utilizados para construí-las.

Outra contribuição para a melhor descrição dos conceitos foi trazida por Helfat e Peteraf (2003), que entendem que recursos pertencem ou são controlados pela organização de maneira definitiva ou temporária. A capacidade teria uma perspectiva perene, na medida em que se caracterizaria pela habilidade da organização de, nas suas atividades, coordenar tarefas utilizando os recursos para um objetivo estabelecido.

Adicionalmente, as capacidades se diferenciam dos recursos por sua caracterização como rotinas onde estão embutidos recursos da organização. As capacidades seriam rotinas de alto nível que conferem à gestão um conjunto de opções de decisões para produção de resultados específicos (WINTER, 2000; HOOPES; MADSEN, 2008). Nessa perspectiva, outra característica das capacidades que se destaca é a retenção de conhecimento nas organizações.

Assim, para que uma capacidade seja vista como um conjunto de rotinas, sua execução deve ser prática recorrente da organização e considerada como parâmetro de desempenho confiável, sendo divididas em capacidades operacionais ou dinâmicas (HELFAT; PETERAF, 2003).

A exploração da visão de capacidades é complementar à VBR (HOOPES; MADSEN, 2008), portanto, a implicação lógica decorrente dessa afirmação demonstra a relevância de meios de identificação das capacidades de valor ou chave para construção da estratégia.

Nesse contexto, assim como os recursos intangíveis essenciais para a organização (PRAHALAD; HAMEL, 1990 *apud* FLEURY; FLEURY, 2003) podem ser identificados a partir do mecanismo do modelo VRIO, descrevendo as fontes de diferenciação e flexibilidade que serão utilizadas na estratégia, as capacidades chave ou *core capabilities*, processos ou rotinas de onde se espera buscar os resultados e que explicam como é gerado desempenho na organização, podem ser identificadas e estrategicamente alinhadas por *frameworks* como os mapas estratégicos (KAPLAN; NORTON, 2000) ou deles derivados no caso de entidades do setor público ou sem fins lucrativos (MELIÁN-GONZÁLEZ *et. al.*, 2010).

Afinal, sem a identificação de forma clara das capacidades que geram desempenho como fazer gestão e coordenação de recursos organizacionais, implantar sistemas de gestão e de tomada de decisão? Há como organizar o que não se conhece ou como deve ser feito? Daí a importância de aportar o mecanismo no setor público, que consiste, de acordo com Melián-González *et. al.* (2010), essencialmente em:

- i. **Definir os objetivos gerais da organização:** Pensados a partir dos serviços que disponibiliza à sociedade e das competências legais atribuídas à organização, quando for o caso;
- ii. **Determinação dos serviços e produtos:** Identificação, com clareza, dos produtos e serviços, internos e externos (em relação aos usuários), descrevendo as características ideais e o que deveria ser provido, mas não é realizado;
- iii. **Identificação dos processos internos críticos:** A partir dos produtos e serviços identificados, verificar quais processos ou atividades, pensados em termos de cadeia de valor para o que é ofertado, perpassando o processo de inovação, identificação de necessidades de usuários e avaliação de resultados;
- iv. **Estabelecimento dos recursos valiosos:** A partir de abordagens como a VBR e modelos como o VRIO, identificar quais os recursos valiosos para a estratégia;
- v. **Determinação das capacidades chave ou *core capabilities* e os fatores de gestão do conhecimento:** Identificar quais capacidades que devem ser desenvolvidas ou aprimoradas no nível organizacional. As capacidades chave são o tronco ou haste principal onde se associam recursos valiosos e processos. São os fatores que permitem a organização a perceber com maior clareza as causas de sua performance.

Trata-se de tornar a estratégia evidente, sejam as construídas por tecnologias e processos modernos com desenhos sofisticados, sejam as decorrentes de processos históricos ou estratégias emergentes.

Um benefício relevante do conhecimento adquirido com a descrição objetiva obtida à partir das etapas acima apresentadas é a possibilidade de estabelecer indicadores de suporte à avaliação do desempenho de forma mais fidedigna em relação à posição da organização no que diz respeito às suas capacidades chave (KAPLAN; NORTON, 2000; MELIÁN-GONZÁLEZ *et. al.*, 2010).

Por fim, Melián-González *et. al.* (2010) ressaltam a importância da identificação da relevância e alinhamento de recursos e capacidades em relação à missão e visão da organização a fim de facilitar o processo de formulação da estratégia.

### **2.1.2.2. Capacidades Superiores - A Hierarquia das Capacidades**

Outra implicação decorrente das características descritas sobre as capacidades organizacionais é a percepção da existência de uma hierarquia de capacidades, interessante

para introduzir a relação entre as operacionais e as dinâmicas (WANG; AHMED, 2007; HELFAT; PETERAF, 2003; HOOPE; MADSEN, 2008; WINTER, 2003).

Para Winter (2003), existiriam dois níveis de capacidade:

- i. **Capacidades nível zero:** Estas seriam as capacidades operacionais, executadas em processos estáticos, que responderiam a pergunta: como a organização busca rendimentos para sobreviver hoje? Tais capacidades tem foco na produção e desempenho visando os resultados pelos quais a organização pretende atingir seus objetivos estratégicos.
- ii. **Capacidades de primeira ordem ou de mudança:** Capacidades pelas quais a organização tem por propósito de criar, ampliar ou modificar os produtos, serviços e processos.

O fator tempo as diferencia e coloca como superior as capacidades de mudança, isso porque as operacionais geram estabilidade de desempenho e as de mudanças proporcionam dinamicidade de processo, já a associação das duas produziria sustentabilidade.

Outros autores como Wang e Ahmed (2007) descrevem mais níveis de capacidades, mas que, todavia, não fogem da essência da visão de Winter (2003). O destaque nesse caso é a separação das capacidades operacionais ou de nível zero em três divisões: os recursos, como piso ou divisão nível zero pelos quais as capacidades são construídas; capacidades comuns ou rotinas comuns, geralmente vistas em todas as organizações como divisão nível um; e as capacidades chave ou rotinas de alto nível que entregam vantagem competitiva num determinado momento, de nível 2.

Uma visão inovadora que acrescenta um nível de capacidades acima das capacidades de mudança é apresentada por Hine *et. al.* (2013). Esta nova capacidade estaria relacionada às habilidades criativas, de aprendizado dinâmico, voltadas para ambientes onde há grande volatilidade.

Diante do apresentado, há concordância na existência de uma relação objetiva entre capacidades de mudança ou dinâmicas e as capacidades operacionais, relação focada principalmente na gestão das capacidades chave operacionais pelas capacidades de mudança, tornando evidente o benefício estratégico da gestão das capacidades operacionais (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; TEECE, 2007; EISENHARDT; MARTIN, 2000; HELFAT; PETERAF, 2003; SALVATO; RERUP, 2010). A posição hierárquica das capacidades no desenho organizacional pode ser vista na figura a seguir.



Figura 2: Hierarquia das capacidades  
Fonte: Elaborada pelo autor

A Figura acima demonstra a relação hierárquica de capacidades como vista nas discussões de Helfat e Peteraf (2003). As capacidades dinâmicas são superiores às operacionais e promovedoras de adaptações. Assim como descrito por Pablo *et. al.* (2007), fazem a intermediação entre a alta gerência e o nível operacional. O modelo demonstra como a capacidade dinâmica pode gerar alavancagem no desempenho de uma rotina operacional trazendo adaptação necessária para o alcance dos objetivos estratégicos.

Por fim, antes de avançar, cabe esclarecer o aparente paradoxo da expressão capacidades dinâmicas. Na verdade, são capacidades de mudanças de outras capacidades e dos recursos utilizados na organização. Assim, o termo “capacidade” traz a ideia de uma situação estática e simboliza um processo; já o termo “dinâmicas” não se refere aos processos que as representam e que estariam em constante transformação, mas aos resultados que provocam (MACIEL; SATO; KATO, 2012).

### 2.1.3. Discussão teórica sobre o fenômeno Capacidades Dinâmicas – Principais articulações que identificam a capacidade superior

Como já discutido, a visão exclusiva sobre recursos e capacidades pode não trazer sustentabilidade de desempenho para atividades complexas em ambiente dinâmico. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) contam que Birger Wernerfelt teria afirmado em 1995 que suas ideias não haviam decolado até 1990, quando Prahalad e Hamel popularizaram os

conceitos a respeito de capacidades dinâmicas, já que o modelo VRIO não se ajustaria a situações de mudanças (EISENHARDT; MARTIN, 2000). Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), as duas visões (recursos da firma e capacidades dinâmicas) são relacionadas, com seu foco na sustentação e no desenvolvimento de capacidades internas das organizações.

Por isso, de acordo com Johnson, Scholes e Whittington (2011), o desenvolvimento de capacidades dinâmicas, pelas quais a organização pode renovar e recriar suas capacidades a fim de atender as demandas dos ambientes por mudanças, faz-se necessário. Para eles, essas capacidades podem tomar forma de conhecimento organizacional específico sobre como lidar com circunstâncias específicas que as organizações enfrentam ou como inovar, ou mesmo se transformado em sistemas de resolução de problemas (CORIAT; DOSI, 2002)

A capacidade dinâmica seria uma habilidade da organização para integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas para acompanhar mudanças no ambiente em que trabalham, dialogando com aspectos essenciais para gestão, como recursos organizacionais, rotinas, competências centrais, ou seja, que caracterizam a organização, e seus produtos (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; TEECE, 2007). Para Eisenhardt e Martin (2000), essa habilidade é traduzida em um processo específico que combina ou mesmo cria mudanças nos mercados. Mais especificamente, seriam rotinas organizacionais estratégicas pelas quais a organização alcança nova configuração de recursos enquanto mercados surgem, colidem, se dividem ou mesmo se extinguem.

As capacidades dinâmicas não envolvem produção de um bem ou disponibilização de um serviço ao mercado, mas sim, constroem, integram e reconfiguram capacidades operacionais, contribuindo indiretamente para o desempenho operacional. Assim, as capacidades dinâmicas são estruturas organizacionais e processos de gerenciamento que suportam a atividade produtiva (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997; HELFAT; PETERAF, 2003).

Assim, para Teece, Pisano e Shuen (1997) o conceito é explicado por processos organizacionais, formatados pela posição dos ativos organizacionais que são modelados pelo caminho evolucionário percorrido. No Quadro 3 estão apresentadas as características descritas pelos autores para o construto.

**Quadro 3: Rotinas envolvidas com capacidades dinâmicas**

<b>Rotinas</b>	<b>Detalhamento</b>
Coordenação e integração	Rotinas de coleta e processamento de informações, traduzindo necessidades dos clientes/usuários aos desenvolvedores de produtos.
Aprendizado	Habilidades organizacionais e individuais. Aprendizado coletivo para contribuir no entendimento de situações complexas. Novos conhecimentos gerados proporcionam novos padrões de atividades, rotinas ou lógica organizacional.
Reconfiguração e transformação	Habilidade valiosa de sentir a necessidade de reconfiguração estrutural e de sucesso de transformação interna e externa. Requer vigilância do ambiente e da vontade de adoção de melhores práticas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Teece, Pisano e Shuen (1997).

As rotinas de coordenação, aprendizado e reconfiguração são os meios pelos quais a administração dispõe para gestão dos ativos da organização (Quadro 4). Os ativos formam a base de recursos disponíveis que são utilizados nas rotinas operacionais que entregam capacidade e desempenho para a estratégia. A posição dos ativos é pensada para fornecer um capital operacional às atividades da organização, que pode ser tangível ou intangível.

**Quadro 4: Posição dos Ativos Organizacionais**

<b>Ativos</b>	<b>Detalhamento</b>
Tecnológicos	Destacam-se como importantes fontes de desempenho entre as organizações, que as diferenciam na busca de vantagem competitiva.
Complementares	Ativos específicos necessários para produzir novos produtos e serviços em inovações tecnológicas.
Financeiros	Voltados para subsidiar a estratégia.
Reputacionais	Ativo intangível que transmite uma boa visão sobre a organização. A assimetria entre o que é conhecimento sobre a organização e o que realmente acontece internamente molda as respostas de clientes, fornecedores e competidores.
Estruturais	Modos de governança distintivos (multiprodutos, integração, organizações altamente flexíveis, virtualização e conglomerados) para suportar inovação.
Institucionais	Instituições são críticas para o ambiente organizacional. Sistemas regulatórios, propriedade intelectual, leis antitruste são partes do ambiente.
Estrutura no Mercado	Posição dos produtos no mercado.
Limites organizacionais	Integração vertical, horizontal e lateral. Quando ativos específicos ou o capital intelectual não são protegidos, arranjos de mercado expõe as partes a riscos.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Teece, Pisano e Shuen (1997).

A visão sobre capacidades dinâmicas é complementada por três aspectos voltados à explicação da tomada de decisão e que permeiam as rotinas características do construto (Quadro 5). A dependência de trajetória demonstra a repercussão de ações passadas; as oportunidades tecnológicas, envolvidas na decisão de gestão dos recursos são decorrentes de processos organizacionais voltados para pesquisa e desenvolvimento, e a avaliação, essencial ao processo de formação de capacidades dinâmicas, pois se utiliza da dependência de trajetória, das oportunidades percebidas e dos recursos organizacionais para julgamento do caminho a percorrer diante da estratégica planejada.

**Quadro 5: Caminho Evolucionário Organizacional**

<b>Trajatória/Caminho Evolucionário</b>	<b>Detalhamento</b>
Dependência de Trajetória	A possibilidade de ação é dependente de posição passada. Importância da história. Investimentos passados e seu repertório de rotinas constroem comportamento futuro.
Oportunidades tecnológicas	Aspecto específico da organização. A profundidade e amplitude da pesquisa e desenvolvimento impactam suas opções. Os menus de oportunidades podem ser diferentes dependendo de suas fronteiras.
Avaliação	Essência da capacidade dinâmica da organização e depende de seus processos, ativos e caminho evolucionário.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Teece, Pisano e Shuen (1997).

A posição dos ativos organizacionais demonstraria qual a base em que os processos construíram as dinâmicas da organização e, a trajetória ou caminho evolucionário, demonstrariam como os processos construíram as capacidades a partir das especificidades e experiências vividas pela organização. Percebe-se, portanto, que no construto de capacidade dinâmica as variáveis explicativas que o permeiam são os processos de coordenação e integração, aprendizado, e reconfiguração e transformação.

Para Helfat e Peteraf (2003), as capacidades dinâmicas são complementares no processo de desenvolvimento e maturação das capacidades organizacionais. Feldman e Pentland (2003) as descrevem como meta-rotinas, utilizadas para mudança em outras rotinas. Toda capacidade organizacional passaria por um processo de iniciação, desenvolvimento e maturação, que envolve liderança, habilidades, o aprender fazendo (*learning-by-doing*), a fixação do processo na organização e o desempenho dependente da frequência, e consistência com que a rotina criada pela capacidade é exercitada.

A visão de Helfat e Peteraf (2003) sobre recursos dinâmicos traz os elementos característicos das capacidades dinâmicas descritas por Teece, Pisano e Shuen (1997).

Diversas capacidades podem lidar como adaptação, aprendizado e mudança em processos; assim, a capacidade dinâmica não seria um intermediário necessário, mas proporcionaria um melhor desempenho para processos de ramificação das capacidades causados por fatores internos e externos (oportunidades ou ameaças) à organização, que culminam no ciclo de vida das capacidades organizacionais e poderiam resultar em: encerramento, compressão ou cerceamento, renovação, replicação, realocação ou recombinação.

Para Teece, Pisano e Shuen (1997), as capacidades dinâmicas seriam uma habilidade difícil de ser imitada diante das idiossincrasias de cada organização. Todavia, Eisenhardt e Martin (2000) apontam que diversos aspectos são comuns entre as capacidades dinâmicas das organizações, o que poderia ser chamado de boas práticas, a exemplo de integração entre equipes de diferentes funções que é essencial para desempenho superior. O que as diferenciaria seria o uso e a forma como a organização alcançou a capacidade dinâmica, justamente decorrentes do caminho percorrido e dos recursos utilizados como apontado por Teece, Pisano e Shuen (1997). Assim, as capacidades dinâmicas teriam afinidades entre elas, certa homogeneidade e poderiam ser substituíveis.

Eisenhardt e Martin (2000) destacam que as capacidades dinâmicas apresentam diferenças decorrentes das características do mercado, podendo acontecer em ambientes moderadamente dinâmicos e altamente dinâmicos, ampliando a visão de Teece, Pisano e Shuen (1997) de que aconteceriam apenas em mercados altamente dinâmicos. Para Eisenhardt e Martin (2000), as capacidades dinâmicas também passariam por processo de evolução, assim como destaca Helfat e Peteraf (2003) para as capacidades organizacionais; todavia, o processo de evolução seria guiado pelo aprendizado por repetição ou prática, por erros mapeados e pela frequência das ocorrências que justificariam a capacidade dinâmica. Diante desse contexto, pode-se representar essas características descritas por Eisenhardt e Martin (2000) (Quadro 6).

**Quadro 6: Características das Capacidades Dinâmicas**

<b>Elementos</b>	<b>Visão Tradicional de Capacidades Dinâmicas</b>	<b>Reconceitualização de Capacidades Dinâmicas</b>
<b>Definição</b>	Rotinas para aprendizagem de rotinas	Processo organizacional específico e estratégico, pelo qual gestores alteram sua base de recursos
<b>Heterogeneidade</b>	Idiossincrática	Há semelhanças, com alguns detalhes idiossincráticos
<b>Padrão</b>	Detalhado, rotinas analíticas	Depende do dinamismo do mercado, partindo de rotinas

		detalhadas e analíticas (moderado) para simples, experimentais e únicas (rápida mudança)
<b>Produto</b>	Previsível	Depende do dinamismo do mercado, previsível ou imprevisível
<b>Vantagem competitiva</b>	Vantagem competitiva sustentável ao aplicar as capacidades dinâmicas em termos de VRIO	Vantagem competitiva diante do valor, alguma raridade, de representar boa prática, de ser substituível e fungível.
<b>Evolução</b>	Caminho Específico	Caminho específico formatado por mecanismo de aprendizagem como prática, codificação, erros e ritmo dos acontecimentos em que a capacidade dinâmica atua.

Fonte: Eisenhardt e Martin (2000)

As capacidades dinâmicas, como rotinas pelas quais organizações alcançam novas formas de uso dos seus recursos (EISENHARDT; MARTIN, 2000), fornecem condições estratégicas para as organizações do setor público, uma vez que estas não se guiam por competitividade, comportamento de mercado ou busca de clientes, a exemplo das forças estratégicas descritas por Michael Porter, mas pelo foco na gestão interna para alcance de seus objetivos, a exemplo da visão de desempenho por gestão de recursos (BARNEY, 1991; WERNERFELT, 1984).

Portanto, apesar de a literatura sobre capacidades dinâmicas ser fortemente voltada a pesquisas e discussões sobre organizações com objetivos lucrativos, para Pablo *et. al.* (2007), esta abordagem estratégica que visa melhorar o desempenho também é apropriada para o setor público. Apesar de não lidarem com lucratividade, as organizações públicas também buscam maximizar desempenho organizacional a partir de seus recursos e capacidades, uma vez que também estão sujeitas à restrições de recursos orçamentários (PABLO *et. al.*, 2007) e à prestação de contas da gestão.

Assim, alguns aspectos são importantes para compreensão desse construto no setor público, como o papel da média gerência como implementador da estratégia e a força que pode ser extraída dos indivíduos (PABLO *et. al.*, 2007). Pelas características do setor público, as organizações, ao utilizar a estratégia, devem observar suas capacidades latentes que as direcionam aos seus objetivos, criar oportunidades ou incentivos para iniciativas individuais, desenvolvendo uma relação de confiança funcional entre os indivíduos, e gerir a tensão entre

os profissionais da linha de frente que tomam iniciativas e as necessidades organizacionais de controle (PABLO *et. al.*, 2007).

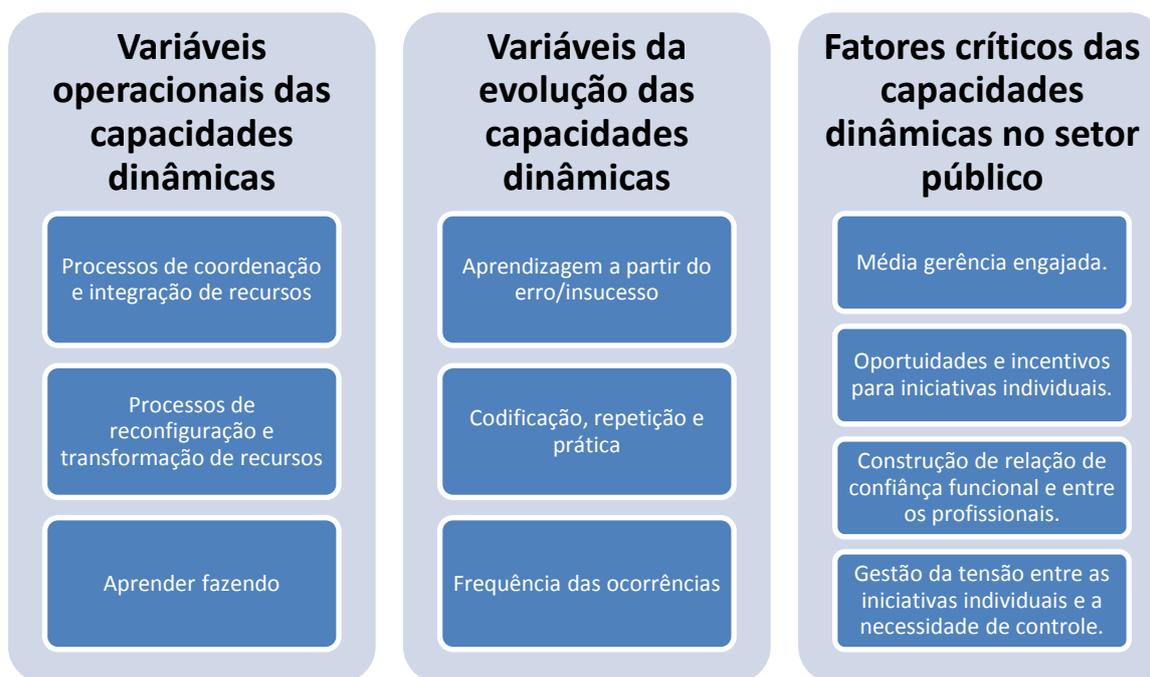


Figura 3: Variáveis relacionadas às capacidades dinâmicas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Teece, Pisano e Shuen (1997), Eisenhardt e Martin (2000), Pablo *et. al.* (2007)

As capacidades dinâmicas explicam com bastante objetividade a gestão das organizações. Seja num grau moderado ou alto de dinâmica ambiental, a percepção de que existem processos que possam auxiliar a organização a compreender o que acontece externamente e sua repercussão nos processos organizacionais, agindo estrategicamente, auxilia a própria configuração das estruturas organizacionais como descrevem Eisenhardt e Martin (2000).

Funcionando como um sintonizador, os processos envolvidos direcionam os recursos e capacidades da organização para uma faixa de sustentação do desempenho. As características dos conceitos envolvidos são adaptáveis ao setor público, pois a sustentação do desempenho por boas práticas de gestão deve ser disseminada ao invés de retida na organização (como ocorre no caso da iniciativa privada), uma vez que a gestão de rotinas operacionais explica em boa parte o desempenho na Administração Pública.

#### **2.1.4. Visão Consolidada da Organização voltada à gestão de mudanças e inovações - Como se combinam os elementos apresentados**

Como demonstrado por Helfat e Peteraf (2003), que descreveram o processo dinâmico de gestão de recursos organizacionais, vários fatores criam, desenvolvem e promovem maturação de capacidades, trazendo à tona a existência de um ciclo de vida das capacidades, que podem ser até abandonadas pela organização caso não auxiliem mais no desempenho organizacional.

Todavia, como discutido nos tópicos anteriores, essa dinamicidade não prejudica a visão da estrutura geral da organização, pensada na hierarquia das capacidades, a fim de conhecer as características e as funções de cada uma.

Assim, uma investigação ou diagnóstico numa organização voltada para inovação, realizado num determinado recorte de tempo, tende a perceber, pela discussão apresentada, a visão demonstrada na figura 4 a seguir.

A partir das referências teóricas apresentadas, buscou-se demonstrar na figura as dimensões de capacidades e recursos, evidenciando como a dimensão de capacidades traz maior clareza do caminho entre planejamento estratégico e resultados, organizando a dimensão de recursos vinculados às capacidades dinâmicas e operacionais.

As capacidades dinâmicas foram associadas à média gerencia e as operacionais à gerencia operacional. Como percepção de resultados foram apresentados os aspectos de eficiência, que pode ser reconhecida com a relação entre dispêndio de recursos nas capacidades frente ao resultado, de eficácia, obtida pela relação entre os objetivos estratégicos e os resultados alcançados pelas capacidades operacionais, e efetividade, associando a missão em relação aos resultados.

Cabe destacar que na figura foi atribuída relevância para a definição da missão, visão e objetivos no patamar estratégico, no patamar das capacidades dinâmicas restou exaltada a importância do aprendizado como elemento gerador da capacidade, e no patamar das capacidades operacionais, as capacidades chave são as principais responsáveis pelo desempenho.

Na figura foram destacadas as relações entre os patamares das dimensões, explicadas em maior profundidade no quadro 7 adiante.

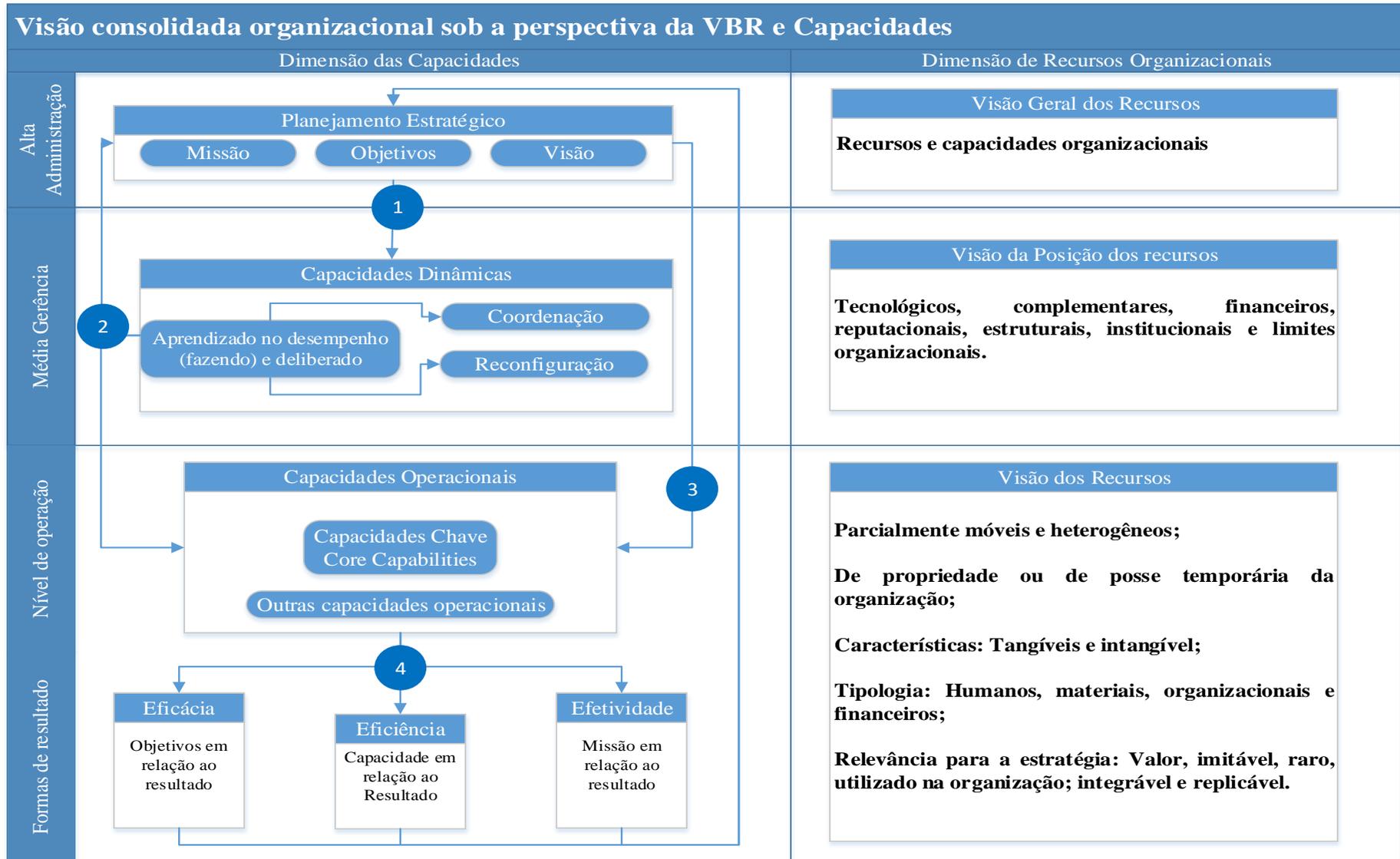


Figura 4: Consolidação dos construtos de capacidades – Visão organizacional

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Barney (1991), Teece, Pisano e Shuen (1997), Eisenhardt e Martin (2000), Pablo *et. al.* (2007)

Pelo demonstrado na figura, à alta administração cabe a administração estratégica, com monitoramento e avaliação das capacidades e resultados, com suporte e apoio às capacidades dinâmicas pelo valor estratégico envolvido. A visão acima evidencia a relevância do reforço das habilidades da média gerência, pois também é fonte de conhecimento do setor/negócio. No nível operacional, verifica-se a contribuição direta ao desempenho, os processos para o resultado com a compreensão do que deve ser realizado para obtenção de desempenho, e abriga conhecimento especializado e prático.

Na iniciativa privada, a existência da divisão de capacidades como a demonstrada na figura 4 é fator de diferenciação e de possível vantagem competitiva sustentável. Como já mencionado, trata-se da descrição de uma estrutura de capacidades com foco direcionado à gestão de mudanças e inovações. No setor público, fatores diversos podem interferir na criação ou não das capacidades dinâmicas e até mesmo na proporção ou tamanho dos processos envolvidos, como o propósito com que foi criada, o orçamento, a maturidade institucional, ou decisão política.

Na verdade esta visão não é contrastante frente às estruturas organizacionais que podem ser verificadas no setor público ou privado, como as descritas nos diversos modelos de Mintzberg (1995): Estrutura Simples, Burocracias Mecanizada e Profissional, Forma Divisionada e Adhocracia. Aliás, Eisenhardt e Martin (2000) identificaram capacidades dinâmicas como estruturas *soft*, que podem se adequar a processos não estruturados como na Adhocracia, mas também de forma rígida, como pode ser visto nas Burocracias Profissionais.

Na figura 4 as relações foram evidenciadas demonstrando a relevância da intermediação da capacidade dinâmica entre os propósitos da alta administração e as capacidades operacionais. Especificamente, nota-se que as relações apontadas com os números na figura 4 podem ser assim especificadas:

**Quadro 7: Explicação das relações da visão organizacional de capacidades**

<b>Dimensão Capacidades</b>	
<b>Relação</b>	<b>Especificação</b>
1	O apoio estratégico da alta administração para operacionalização da capacidade dinâmica como elemento de valor para a organização.
2	A capacidade dinâmica é o mecanismo que interfere junto às capacidades operacionais, realizando processos de gestão (coordenação, aprendizado e reconfiguração), e fornece conhecimento e informações para rediscussão da estratégia.
3	A estratégia define as capacidades operacionais.
4	São as capacidades operacionais as responsáveis diretas pelo desempenho, que pode ser avaliado com base em indicadores voltados às dimensões de eficiência, eficácia e efetividade.
5	Os resultados medidos subsidiam a avaliação e rediscussão da estratégia.

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto à visão da dimensão de recursos, que perpassa as tipificações de capacidades, a posição da alta administração descrita permite perceber quaisquer elementos organizacionais como recursos ou capacidades para a estratégia, a depender da inteligência e racionalidade aplicada. Caminhando para a base da hierarquia, a perspectiva passa para a posição dos recursos em relação ao ambiente no caso do foco da capacidade dinâmica, e torna-se mais concreta quando associada às capacidades operacionais.

Como argumentado, a dinâmica das capacidades (HELFAT; PETERAF, 2003), potencializada pelas capacidades dinâmicas, foi descrita por Teece, Pisano e Shuen (1997) como Caminho Evolucionário (Figura 5):



Figura 5: Caminho evolucionário da organização

Fonte: Elaborado pelo autor

A dependência de trajetória, as oportunidades tecnológicas e a avaliação tendem a mudar ou inovar a configuração de recursos utilizados e a formatação de capacidades dinâmicas e operacionais, mas não a estrutura desenhada. Assim, o retrato tirado a partir da pausa de cada momento seria explicado pelos acontecimentos e decisões tomadas que geram movimento.

A figura 5 demonstra como pode ser desenvolvida metodologia para análise de mudanças organizacionais como resultado do aprendizado decorrente de avaliação e tomada de decisão, a partir da dependência de trajetória e das oportunidades tecnológicas.

### 2.1.5. Capacidades como rotinas organizacionais – Como perceber objetivamente as capacidades

As rotinas organizacionais são essenciais para trabalho organizado uma vez que improvisação brilhante não é rotina e não existe algo como rotina de propósito geral (WINTER, 2003).

Desde que o conceito foi instituído, tem sido usado para descrever como as organizações fazem o que tem de fazer, porém é também vista como fonte de inércia, inflexibilidade e irracionalidade. Tendo suas raízes nas discussões das teorias sociais, principalmente da burocracia que é caracterizada pela estabilidade, regularidade e continuidade, rotinas são importantes instrumentos de *accountability*, fonte de proteção política e até de estagnação; todavia, possibilitam que as burocracias organizem sua expertise e tenham eficiência em seus trabalhos (FELDMAN; PENTLAND; 2003).

Feldman e Pentland (2003) apresentam um *framework* de análise das rotinas organizacionais que rompe com uma visão tradicional (Quadro 8) que limitava a percepção sobre o fenômeno. A partir dessa teoria, há uma capacidade implícita nas rotinas que geram mudanças e que podem ser origem de flexibilidade e mudança organizacional. Para os autores, há uma concordância de que rotinas são definidas como padrões repetitivos e reconhecíveis de ações interdependentes, conduzidas por muitos atores, e que podem ser documentadas em uma configuração em forma de procedimentos ou regras.

**Quadro 8: Visão tradicional das rotinas organizacionais.**

Metáforas Explicativas	Origens Principais	Efeitos
a) Hábitos individuais, onde os indivíduos são os membros (braços e pernas);	a) Necessidade de aplicar eficiência cognitiva e de reduzir complexidade das ações;	a) Fonte de estabilidade, que podem levar à inércia, irracionalidade, desmotivação e à armadilhas para as competências;
b) Programas ou <i>scripts</i> que dependem de maior processamento que hábitos, pois envolvem escolhas, ramificações e pontos de decisão, com as maiores decisões tomadas antecipadamente;	b) Resposta para alcance dos objetivos organizacionais ou pressão do ambiente;	b) Gera capacidade de aprendizado organizacional, cumprindo um papel de memória na organização, onde se armazena conhecimento.
c) Material genético da organização, como característica permanente da organização e que determina	c) Produto de aprendizado organizacional, que promove redução da variabilidade, padronização, e evitaria o fracasso;	
	d) Legitimação de organizações como	

seu possível comportamento.	instituições;  e) Mecanismo de conflito e poder. Podem ser usadas como imposição de controle gerencial sobre o trabalho;  f) Produto natural da ação, que ocorre num contexto de permissão e constrangimento de estruturas que são típicas da organização.	
-----------------------------	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Feldman e Pentland (2003)

A visão tradicional de rotinas levaria à percepção de que mudanças em rotinas organizacionais ocorrem substancialmente por pressões externas e para melhoria de desempenho; entretanto, omite a performance pessoal, que é imposta por quem realiza a rotina e que gera mudança, ao invés de estabilidade e inércia. Pela teoria de Feldman e Pentland (2003), a estabilidade e a mudança estão relacionadas por dois aspectos que melhor explicariam as rotinas: aspecto ostensivo e aspecto performativo.

O aspecto ostensivo, saber o que deve ser feito, molda a percepção do que é a rotina, e pode ser codificado como procedimento de operação padrão, permeado tacitamente pelo conhecimento organizacional e que não é absoluto, pois a compreensão dos participantes sobre a rotina depende do ponto de vista. O aspecto performativo, saber como fazer, completa a compreensão da rotina. Nenhuma rotina é detalhada para ser suficiente, portanto, trata-se de ações específicas tomadas por pessoas em um determinado tempo quando elas são envolvidas pelas rotinas, e que podem ser vistas como uma improvisação implícita.

Assim, a rotina verdadeiramente descrita seria a combinação entre os aspectos ostensivos e performativos. Diante desse contexto, algumas implicações podem ser verificadas, tanto nos conceitos já utilizados como nas consequências da aplicação da teoria:

- i. Repetição:** Implícita à performance da rotina.
- ii. Padrões de ação reconhecíveis:** Implícito ao aspecto ostensivo da rotina.
- iii. Múltiplos participantes:** Condiciona inevitavelmente à diversidade de informação, interpretação e objetivos. Essa condição leva à oportunidade de diferentes interpretações do que é a rotina.
- iv. Ações interdependentes:** As ações de cada um dependem do contexto criado pelas ações dos outros, assim, a performance da rotina é coletiva e as ações individuais

sofrem constrangimento. Ações fora das fronteiras das organizações podem interferir na rotina.

As implicações operacionais ficam evidenciadas na associação para identificação das forças que promovem a alteração a partir do relacionamento entre os aspectos ostensivos e performativos (Quadro 9).

**Quadro 9: Repercussões da interação Ostensivo X Performativo**

<b>Relacionamento</b>	<b>Visão</b>	<b>Explicação</b>
Do ostensivo para o performativo	Direção	Modelo de comportamento ou normativo para objetivo. Auto monitoramento como verificação das próprias ações e de outros nas atividades.
	Responsabilização, prestação de contas	Mecanismo que permite explicar o que se está fazendo e quando é apropriado solicitar prestações de contas. Legítima ou não as ações tomadas.
	Referência	Permite comparação por padrões de atividade que seriam incompreensíveis. Permite fazer as atividades que não se compreende completamente.
Do performativo para o ostensivo	Criação	Pela repetição e reconhecimento, as rotinas são criadas.
	Manutenção	A performance mantém o aspecto ostensivo exercitando a capacidade de utilizá-lo.
	Modificação	Pela opção de fazer a rotina diversa do prescrito, seja por pressão externa, seja por auto monitoramento do desempenho, altera o repertório da rotina.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Feldman e Pentland (2003)

O relacionamento descrito a partir dos aspectos ostensivos para os performativos evidencia oportunidades de gestão *top-down* das rotinas organizacionais, pois interferem no como deve ser feito e auxiliam a avaliação do desempenho. O relacionamento inverso demonstra como a gestão pode aprender, inovar e ajustar o desempenho organizacional. Cabe ressaltar que para os autores essa fonte de flexibilidade e mudança depende de fatores como:

- i. **Subjetividade:** Existe subjetividade nas rotinas decorrentes da ação dos participantes, integrada à objetividade ostensiva, na forma como reconhecemos as ações praticadas nos padrões de reconhecimento.
- ii. **Atuação:** Ênfase no engajamento dos indivíduos nas práticas em curso, e da atuação em várias formas das estruturas organizacionais, pois as estruturas e o contexto organizacional trazem uma configuração de possibilidades para os participantes da rotina.
- iii. **Poder:** A criação e a reforço do uso de uma rotina é um mecanismo gerencial de controle sobre o trabalho. O aspecto ostensivo é ligado a interesses gerenciais

dominantes, enquanto o performativo é alinhado ao interesse do trabalho (resistência), ou de legitimação/apropriação a partir de poder de um indivíduo ou de um grupo.

Assim, nessa perspectiva sobre as rotinas, a compreensão sobre estabilidade e mudança é alterada, pois, verifica-se a possibilidade endógena (intencional ou não) de mudança e não somente por fatores exógenos como mudanças de mercado e tecnologias. Pela perspectiva dualista dos aspectos ostensivos e performativos, variações nos aspectos performativos podem ser selecionadas e retidas no aspecto ostensivo. Todavia, para garantir uma adaptação funcional com relação a percepção das variações e da retenção seletiva, há necessidade de mecanismos efetivos e consistentes para tal, que possam depender de circunstâncias organizacionais e também da qualidade dos agentes, e que possam combinar aspectos de um repertório passado, ou mesmo de outras fontes para lidar com as mudanças (FELDMAN; PENTLAND; 2003).

Os próprios mecanismos de direção, responsabilização (prestação de contas) e referência podem incentivar a criação de variações em rotinas que outros participantes entendem como legítimas instâncias do aspecto ostensivo. Nesse contexto, a mudança ocorreria em dois processos: em variação seletiva, quando a performance da rotina é variada a partir do aspecto ostensivo; e retenção seletiva, quando variações são incorporadas aos aspectos ostensivos (FELDMAN; PENTLAND; 2003).

### **2.1.5.1. Elementos ostensivos e performativos como relação entre Capacidades Dinâmicas e Capacidades Operacionais**

As capacidades dinâmicas de Teece, Pisano e Shuen (1997) são vistas como meta-rotinas por Feldman e Pentland (2003), apropriadas de característica de gestão ou supervisão em relação às operacionais.

Tanto as capacidades dinâmicas como as operacionais apresentam aspectos ostensivos e performativos, mas o foco de Feldman e Pentland (2003) são as rotinas ou capacidades de operação, até porque a formatação da operação e seus processos são dependentes dos objetivos da organização e da finalidade para que foram criadas, todavia, no caso das capacidades dinâmicas, a provocação de mudanças e a agilidade para acompanhar mudanças, são decorrentes de processos já identificados como aprendizado, coordenação e transformação (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997), ou, no foco de entendimento, compreensão e gestão de transformações (TEECE, 2007).

Para Feldman e Pentland (2003), que enxergam tais capacidades como rotinas organizacionais, os fatores descritos por Helfat e Peteraf (2003) interferem nas rotinas sobre duas vertentes: o aspecto ostensivo e o aspecto performativo; ou seja, esses dois elementos são elos de supervisão das capacidades dinâmicas. O que não quer dizer que as capacidades dinâmicas não atuam sobre outros elementos organizacionais, ou seja, pelas características descritas, a atuação transcende as rotinas, alcançando a reconfiguração de recursos e também a introdução de mudanças no ambiente.

Todavia, a relação dualista de ostensivo e performativo permite um acesso rápido de interferências nas rotinas organizacionais, sendo transformações mais profundas decorrentes da gestão da relação colocada na figura 6:



Figura 6: Relacionamento entre capacidades dinâmicas e mudanças em rotinas.  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Pelos processos envolvidos com as capacidades dinâmicas, rotinas organizacionais operacionais podem mudar. Associações podem ser estabelecidas a partir dos construtos descritos no referencial teórico:

- i. A coordenação e integração podem induzir mudanças em aspectos ostensivos uma vez que coletam e processam informações e podem proporcionar novos padrões de referência de ação. Mas, uma relação forte pode ser percebida pela via reversa, em que o aspecto ostensivo, por sua vez, auxilia a coordenação pelas suas características de evidenciação e prestação de contas;
- ii. O processo de aprendizado pode gerar mudanças em aspectos performativos e ostensivos das rotinas, pois nos seus níveis podem alcançar a aprendizagem individual, influenciando no aspecto performativo, e a aprendizagem organizacional, estimulando a guarda do conhecimento gerado pelo desempenho e pelas boas práticas que geram resultados. Os aspectos performativos, por sua vez, podem criar formas eficientes de operação das rotinas, que, por mecanismos de aprendizado, podem ser apreendidos/retidos;

iii. O processo de reconfiguração e transformação, a partir de necessidades percebidas no ambiente, cria e modifica rotinas organizacionais, interferindo, por exemplo, no que deve ser feito e até dando nova formatação ao conjunto de recursos e capacidades.

Os exemplos trazem análises de que os três grandes processos envolvidos nas capacidades dinâmicas influenciam e potencializam alterações em rotinas. A relação reversa também pode ser percebida, ou seja, as características das relações percebidas por Feldman e Pentland (2003) propiciam elementos objetivos de conexão entre as meta-rotinas (capacidades dinâmicas) e as rotinas operacionais.

No modelo abaixo, as capacidades dinâmicas são variáveis independentes causadoras de mudanças em rotinas organizacionais. Os indicadores que subsidiam a identificação para descrição do fenômeno vêm de Teece, Pisano e Shuen (1997), no que se refere às capacidades dinâmicas, e de Feldman e Pentland (2003), a respeito das rotinas organizacionais. Assim, a Figura 7 a seguir demonstra a relação entre os construtos, onde a partir das capacidades dinâmicas se alcançam mudanças em rotinas operacionais para a melhoria do desempenho organizacional.

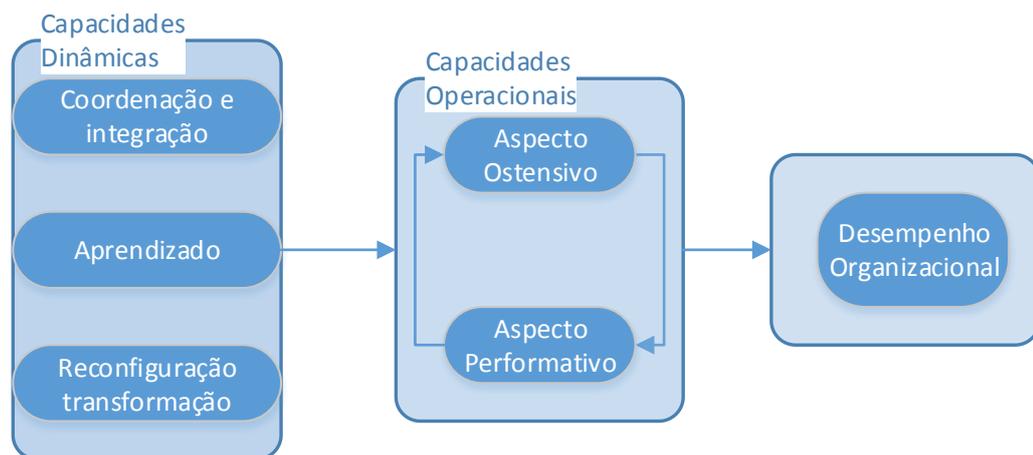


Figura 7: Fluxo das variáveis no projeto de pesquisa.

Fonte: Própria do autor

As capacidades dinâmicas são causa relevante na descrição, traduzida como gestão que faz relacionamento com a alta gerência que aprovou a estratégia. Ou seja, apesar da estratégia organizacional descrever as capacidades operacionais que geram desempenho, a atuação indireta das capacidades dinâmicas também explicaria indiretamente o desempenho em ambientes dinâmicos.

### **2.1.6. Como estudar Capacidades Dinâmicas – Principais *frameworks* utilizados: Estado da Arte do fenômeno**

Com o objetivo de levantar formas de estabelecer com objetividade as relações apresentadas até aqui, aprofundando a investigação para descrever como as capacidades dinâmicas (núcleo teórico da dissertação) interferem nas operacionais, especialmente na Administração Pública, este tópico apresenta uma pesquisa na literatura disponível em artigos publicados em periódicos do Brasil e do exterior, demonstrando o estado da arte referente ao fenômeno.

#### **2.1.6.1. Método para seleção dos artigos para o estado da arte**

Foram utilizadas 5 (cinco) bases de dados de periódicos científicos, acessadas na Universidade de Brasília (UnB), que contém periódicos relacionados à Administração e Economia. São elas: *Proquest*; Portal Capes; *Oxford Journals*; SAGE e *ScienceDirect*.

Como metodologia dessa pesquisa literária, a seleção dos artigos se restringiu a publicações dos últimos 6 anos (posteriores a 2007) e utilizou como descritor o termo “capacidade dinâmica” associado à “administração pública” ou “setor público”, assim como seus correspondentes em inglês. O objetivo dessa restrição foi buscar identificar os elementos mais característicos do fenômeno para o setor público, o qual pertence à organização que é sujeito do diagnóstico decorrente desta dissertação.

A utilização dos descritores nas pesquisas realizadas nas bases de dados não se restringiu a possíveis menções nas palavras-chave, mas alcançou também o resumo e o conteúdo da publicação. Assim, a pesquisa retornou um quantitativo superior a 50 artigos.

Para atender ao objetivo mencionado anteriormente, na primeira fase foram acessados os resumos para verificar a adequação dos artigos retornados aos objetivos da pesquisa. Na segunda fase foram analisados com maior profundidade o resumo e o conteúdo de cada artigo selecionado na primeira fase. Após outros descartes de artigos não diretamente relacionados ao fenômeno no setor público, ao final o trabalho alcançou o quantitativo de 23 artigos relativos diretamente ao fenômeno no setor público, incluídos também propostas teóricas diretamente relacionadas ao tema e aplicáveis ao setor público, que discutem características, implantação e desenvolvimento das capacidades dinâmicas.

A terceira e última fase dessa pesquisa foi dedicada ao esforço de sistematizar em quadros os elementos importantes de cada artigo selecionado, buscando identificar com maior

detalhe quais ferramentas metodológicas foram utilizadas, as métricas escolhidas para descrever o fenômeno, as capacidades dinâmicas percebidas e fatores associados ao fenômeno relativos à administração pública ou setor público. Cabe iniciar a apresentação dos resultados da pesquisa com a visão geográfica e autoral das publicações.

### 2.1.6.2. Visão geográfica e autoral das publicações analisadas

O quadro a seguir identifica a origem dos artigos que foram publicados, que auxiliam a perceber que a relevância do estudo do fenômeno tem sido abrangente.

**Quadro 10: Origem dos estudos nos artigos**

<b>País</b>	<b>Nome do periódico</b>	<b>Autores</b>	<b>Quantidade</b>
África do Sul	<i>Environmental Management</i>	Murray, K.; Roux, D. J.; Nel, J. L.; Driver, A.; Freimund, W. (2011)	1
Alemanha	<i>Government Information Quarterly</i>	Niehaves, Bjoern; Plattfaut, Ralf; Becker, Joerg. (2013)	1
Austrália	<i>Conservation and Society</i>	Coffey, Brian; O’Toole, Kevin (2012)	2
	<i>Disaster Prevention and Management</i>	Kusumasari, Bevaola; Alam, Quamrul; Siddiqui, Kamal (2010)	
Brasil	Revista de Administração Pública	Maciel, Cristiano de Oliveira; Sato, Kawana Harue; Kato, Heitor Takashi (2011)	2
	<i>The American Review of Public Administration</i>	Guimarães, Tomas de Aquino; Odelius, Catarina Cecilia; Medeiros, Janann Joslin; Santana, João Augusto Vargas (2011)	
Canadá	<i>Innovation: Management, Policy &amp; Practice</i>	Rosenblatt, Michael (2011)	2
	<i>International Journal of Project Management</i>	Killen, Catherine P.; Jugdev, Kam; Drouin, Nathalie; Petit, Yvan (2012)	
Eslovênia	<i>Journal of East European Management Studies</i>	Omerzel, Doris Gomezelj; Biloslavo, Roberto; Trnavcevic (2010)	1
Holanda	<i>Government Information Quarterly</i>	Klievink, Bram; Janssen, Marijn (2009)	1
Índia	<i>The Data Base for Advances in Information Systems</i>	Kanungo, Shivraj; Jain, Vikas (2011)	1
Itália	<i>Information Economics and Policy</i>	Arduini, Davide; Belotti, Federico; Denni, Mario; Giungato, Gerolamo; Zanfei, Antonello (2010)	2

	<i>International Journal of Project Management</i>	Gambarotto, Francesca; Cammozzo, Alberto (2010)	
Reino Unido	<i>Industrial and Corporate Change</i>	Romme, A. Georges L.; Zollo, Maurizio; Berends, Peter (2010)	6
	<i>International Journal of Operations &amp; Production Management</i>	Hartmann, Andreas; Roehrich, Jens; Frederiksen, Lars; Davies, Andrew (2014)	
	<i>International Journal of Public Sector</i>	Douglas, David; Jenkins, Wyn; Kennedy, Jane (2012)	
	<i>International Small Business Journal</i>	Chalmers, Dominic M.; Balan-Vnuk, Eva (2012)	
	<i>Journal of Economic Geography</i>	Bessant, John; Alexander, Allen; Tsekouras, George; Rush, Howard; Lamming Richard (2012)	
	<i>Journal of Public Administration Research and Theory</i>	Salge, Torsten O. (2010)	
Singapura	<i>European Journal of Information Systems</i>	Chan, Calvin M.L.; Hackney, Ray; Pan, Shan L.; Chou, Tzu-Chuan (2011)	2
	<i>International Journal of Business and Management</i>	Md.Som, Hishamuddin bin; Nam, Roland Yeow Theng; Wahab, Abdul; Nordin, Rashid; Mashkuri, Azizul Hakim (2012)	
Taiwan	<i>Computers in Human Behavior</i>	Lin, Li-Min; Hsia, Tzyh-Lih (2011)	1
Estados Unidos da América	<i>Computers in Human Behavior</i>	Iris, Reyhav; Vikas, Anand (2011)	1

Fonte: Elaborado pelo autor.

No quadro acima fica evidente o destaque do Reino Unido com 6 artigos com foco naquele país, realizados no período pesquisado. Apesar de poucos artigos encontrados, verifica-se que o fenômeno teve o interesse despertado em várias partes do mundo no que se refere ao setor público, que diante do dinamismo ao qual a administração pública está submetida e do crescimento das responsabilidades do estado contemporâneo, enfrenta grandes desafios.

### 2.1.6.3. Ferramentas metodológicas utilizadas nos artigos

Dentre os artigos empíricos, há uma proporcionalidade entre métodos quantitativos e qualitativos. Dentro das pesquisas que utilizaram ferramentas qualitativas, verifica-se a

incidência também de estudos longitudinais que buscam demonstrar a formação das capacidades dinâmicas, como, por exemplo, associando a maturidade da organização a tipos de capacidades dinâmicas, utilizando para essa medição a triangulação de métodos. Já nos estudos quantitativos, predominam abordagens transversais sobre o fenômeno.

Ainda em relação aos artigos empíricos, pelas unidades de análise em que o fenômeno foi pesquisado, percebe-se uma variedade de abordagens em que o objetivo do estudo foi perceber as capacidades nos meios em que acontecem, tal como em processos organizacionais (fases e características), elementos da gestão (percepção dos gestores, liderança, cultura, gestão do conhecimento) e tecnologias de gestão (*E-learning*, Gestão de Projetos), assim como o produto dessas capacidades, ou seja, as inovações e o aprendizado organizacional, como por ser visto no quadro 11.

**Quadro 11: Unidades de análise por natureza das pesquisas empíricas analisadas**

Natureza da Pesquisa (Qualitativa Quantitativa Quali-quant)	Unidades de análise para pesquisa sobre capacidade dinâmica
Qualitativa	Fases de um processo de gestão
	Gestão integrada de conhecimento
	Gestão de tecnologia da informação
	Inovação
	Manutenção de infraestrutura
	Percepção de gestores
	Processos da gestão
Quantitativa	Resultados de Administrações Públicas Municipais
	Comportamento inovador
	Conhecimento e cultura
	<i>E-Learning</i>
	Aprendizado organizacional
	Estados de comportamento e relação de <i>stakeholders</i> com a organização
Quali-Quant	<i>Business Project Management</i> (Gestão de Projetos do Negócio)
	<i>Project Management</i> (Gestão de Projetos) e <i>Portfolio Project Management</i> (Gestão de Portfólio de Projetos)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Outra forma de analisar o quadro acima seria a partir da pergunta: onde os autores buscam pesquisar capacidades dinâmicas e de que maneira? Que poderia ser respondida de maneira bem sucinta: em pessoas, processos e produtos das organizações.

Verifica-se também em relação aos estudos empíricos a predominância de estudos de caso para descrição do fenômeno, explorados até mesmo para teste de hipóteses. Todavia, em aproximadamente 30% dos casos, os estudos foram inferenciais em relação às amostras populacionais.

Em relação aos estudos teóricos observados, diversos elementos são apresentados como tradução do que pode ser caracterizado como o fenômeno relativo à capacidade dinâmica nas organizações. Destacam-se teorias relacionadas ao **aprendizado organizacional** e **gestão do conhecimento**, a exemplo da teoria sobre capacidade de absorção do conhecimento (originária das teorias sobre competição com base no conhecimento), mas também são apresentadas vertentes de pensamento sobre integração de recursos, como redes organizacionais, o pensamento relativo aos incentivos à inovação nas organizações, e a visão relativa a capacidades dinâmicas como de hierarquia superior às operacionais, além dos processos que envolvem os relacionamentos entre as duas hierarquias.

#### **2.1.6.4. Resultados mais interessantes publicados**

Com relação aos resultados encontrados e capacidades percebidas, muitas visões sobre o fenômeno foram expostas. Alguns casos merecem destaque pela profundidade da discussão.

Por exemplo, para Andreas et. al. (2014), que estudaram como acontece em organizações públicas a transição de uma gestão de compras simples para o conceito de *Procuring Complex Performance* (PCP), que em uma tradução livre significa desempenho em compras complexas, a capacidade dinâmica encontrada reside em ter conhecimento do estágio de maturidade organizacional em relação à atividade de compras e às necessidades de aprendizado para três estágios (do simples para o complexo, onde o mais complexo proporciona melhor desempenho). A capacidade dinâmica decorreria do pensamento estratégico de criação de valor para a atividade, com a criação e desenvolvimento de duas capacidades principais ou nucleares ou chave (*core capabilities*): capacidade de gestão contratual e de relacionamento com fornecedores. Em resumo, a capacidade dinâmica relacionada trata-se da capacidade de aprendizado onde é possível identificar com clareza o diagnóstico organizacional para proporcionar aprendizado e aprimoramento. Os autores destacam também a necessidade de integração de recursos e criação de valor no relacionamento com fornecedores, o que deve ser feito sob orientação estratégica na organização. A forma de medição em estágios de maturidade nada mais é do que a

demonstração de aprendizado organizacional. A investigação mostra a dependência de trajetória e quais foram os recursos utilizados para o aprendizado.

Outra discussão sobre estágios de formação de capacidades é trazida por Klievink e Janssen (2009), que demonstraram a importância da coordenação de recursos no aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos integrados em portais na internet. Na percepção dos autores, a transformação de recursos na evolução da ferramenta proporcionaria uma série de capacidades para cada estágio do desenvolvimento do portal analisado. As capacidades dinâmicas percebidas levariam os portais de serviços públicos a uma integração de recursos orientada à demanda dos cidadãos conforme esta se configura, e geraria a unificação de serviços de diversos órgãos públicos.

Além da discussão sobre evolução da capacidade dinâmica, Killen *et. al.* (2012) trazem ferramentas que podem ser vistas como geradores dessa capacidade. A discussão dos autores foi relativa à adoção de estratégias organizacionais voltadas para práticas de Gestão de Projetos (*Project Management*), concebida usualmente como de aspecto operacional, e de Gestão de Portfólio de Projetos (*Project Portfolio Management*). Para perceber como tais estratégias podem gerar condições de adaptação a mudanças ambientais, os autores utilizaram-se de um modelo (*framework*) multidimensional, discutido a partir das funções e características das CD trazidas de Teece et al. (1997) e do entendimento de que aspectos do aprendizado organizacional tem crescido na literatura sobre o fenômeno. Por isso, concretizaram seu modelo utilizando as quatro dimensões (processos) da capacidade de absorção do conhecimento (aquisição, assimilação, transformação e exploração) do *framework* desenvolvido por Zahra e George (2002), associados aos três processos onde Teece (2007) descreveu as microfundações das CD (compreensão ou entendimento e apreensão ou captação relacionados ao ativo conhecimento, e reconfiguração, relacionada à manipulação dos recursos organizacionais). Dentre os achados, os autores afirmam que a Gestão de Projetos é um recurso de valor na perspectiva da VBR e que contribui para a habilidade de adquirir e assimilar novos conhecimentos. Quanto à Gestão de Portfólio de Projetos, suas características se alinham com a capacidade de aprendizado e mudança, assim como ajudam a decompor melhor os conceitos contidos na literatura sobre capacidades dinâmicas como reconfiguração e transformação de recursos.

Já para Iris e Vikas (2011), tecnologias de *E-Learning* são chaves para o desenvolvimento de capacidades dinâmicas, uma vez que seguem o pensamento de Eisenhardt e Martin (2000) de que mecanismos de aprendizado são o guia para a evolução dessas capacidades nas organizações, transformando-as em competências organizacionais únicas e

difíceis de serem imitadas. No desenvolvimento do marco teórico para a pesquisa apresentada, os autores fazem correlações entre os benefícios do mecanismo de *E-Learning*, gestão do conhecimento e capacidades dinâmicas. Como achados da pesquisa, são descritos diversos benefícios retirados da experiência com tais mecanismos: apoio à qualidade de decisão; melhoria da capacidade de comunicação e coordenação; e fornecimento de habilidades para reforçar a integração no desenvolvimento de novos produtos e alavancar a capacidades de implantação de recursos. Tudo isso, sustentado por uma aprendizagem flexível, em que os funcionários podem aprender em qualquer lugar dentro da organização com significativamente menos restrições geográficas e temporais.

Para os autores, seu estudo gera alguns elementos prescritivos para as organizações, como: tentar utilizar recursos de *E-Learning* para fazer mais do que apenas aprender, mas integrá-los com os processos organizacionais de maneira mais profunda com o conhecimento, uma vez que estes esforços têm uma elevada probabilidade de aumentar a capacidade dinâmica, além de desenvolver canais de aquisição externa de conhecimento para garantir a excelência.

Já na pesquisa de Chalmers e Balan-Vnuk (2012) as capacidades dinâmicas são relacionadas à inovação e são provenientes também do pensamento relativo à capacidade de absorção do conhecimento, que em suas afirmações é advinda do trabalho de Cohen e Levinthal (1989) que relaciona conhecimento, aprendizado e inovação; ou seja, a habilidade de reconhecer o valor de informações novas e externas, assimilá-las e aplica-las aos processos organizacionais. Para os autores esse conceito foi utilizado por Zahra e George (2002), que, percebendo uma lacuna na forma como o conceito foi formulado, propuseram um modelo ajustado com a literatura sobre capacidades dinâmicas, definindo-o como um conjunto ou coordenação de rotinas e processos organizacionais, pelo qual a organização adquire, assimila, transforma e explora conhecimento, o que representaria duas capacidades: capacidade de absorção potencial, relacionada com atividades de pesquisa e assimilação de conhecimento, e a capacidade de absorção realizável, que permite a transformação e exploração do conhecimento. Para desenvolver a pesquisa os autores associaram esse *framework* com teorias a respeito de processos avançados de *sense-making* por meio do qual as organizações interpretam, organizam e agem.

Os resultados de Chalmers e Balan-Vnuk (2012) são interessantes e merecem ser destacados, como, por exemplo, a percepção de que cada organização estudada apresenta configuração única de capacidades de absorção, com atividades para transferência de conhecimento para a organização como entrevistas com trabalhadores de campo, caixas de

ideias, alocação de servidores para aprendizado em outras organizações, assim como atividades de transformação e exploração, a exemplo de parcerias de especialistas técnicos e consultores, prototipação e *workshops* para discussão de soluções entre especialistas de diversas formações. Como formas de atividades de aquisição e assimilação, foi apresentado o convite para que usuários do serviço oferecido pela organização trabalhem junto com a organização. Além disso, foi destacado como achado o exercício da flexibilidade em rotinas praticadas para proporcionar adaptação.

Diante de maneiras diversas de perceber o fenômeno, Maciel, Sato e Kato (2011) apresentam em ensaio teórico sobre as capacidades dinâmicas como rituais de interação entre a alta e a média gerência em organizações, uma síntese relevante sobre as conceituações mais usualmente aceitas pode ser vista no quadro abaixo:

**Quadro 12: Conceituações de Capacidades Dinâmicas.**

<b>Autor</b>	<b>Conceito</b>
Teece, Pisano e Schuen (1997)	Habilidade em integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas em resposta a rápidas mudanças ambientais.
Eisenhardt e Martin (2000)	Processos para integrar, reconfigurar, obter e liberar recursos para se ajustar a (ou criar) mudanças de mercado. Assim, capacidades dinâmicas são as rotinas organizacionais e estratégicas por meio das quais firmas alcançam novas configurações de recursos, enquanto mercados emergem, colidem, dividem-se, evoluem e morrem.
Zollo e Winter (2002)	Um padrão estável e apreendido de atividade coletiva por meio da qual a organização sistematicamente gera e modifica suas rotinas operacionais em busca de melhorias em sua eficácia.
Winter (2003)	Capacidades que operam para ampliar, modificar ou criar capacidades ordinárias.
Zahra, Sapienza e Davidson (2006)	Habilidades para reconfigurar recursos e rotinas organizacionais no modo avaliado e considerado adequado por seus principais decisores.
Teece (2007)	Capacidade de identificar e moldar oportunidades e ameaças, aproveitar as oportunidades e manter competitividade por meio do reforço, combinação, proteção. E, quando necessário, reconfiguração dos ativos tangíveis e intangíveis da organização.
Augier e Teece (2008)	Capacidades não imitáveis e particulares que uma organização possui para moldar e remodelar, configurar e reconfigurar ativos para responder a mudanças tecnológicas e de mercado e desviar de condições de retorno zero.

Fonte: Adaptado de Maciel, Sato e Kato (2011).

Para Maciel, Sato e Kato (2011), entre as características compartilhadas que são enfatizadas nessas diferentes definições estão: (i) mudanças ambientais; (ii) rotinas ou processos organizacionais; e (iii) capacidade de reconfiguração dos recursos.

Finalmente, cabe destacar os fundamentos e resultados da experiência de simulação de modelo de associação entre capacidades dinâmicas, aprendizado deliberado/intencional e dinamismo ambiental de Romme, Zollo e Berends (2010). O modelo descreve as relações entre três capacidades das organizações: a codificação do conhecimento, a articulação do conhecimento e as rotinas organizacionais operacionais. Descreve os momentos de atrito das três capacidades com o ambiente em mudanças, e a habilidade de mudanças nas rotinas operacionais que é atingida a partir dos efeitos da codificação e da articulação do conhecimento. Para os autores, esses processos ocorrem sob a perspectiva da dependência do caminho; por isso, é importante assumir que o conhecimento se acumula, mas também pode ser desprezado quando obsoleto. Nessa visão, o investimento e o esforço na articulação e codificação do conhecimento refletem o nível de aprendizado organizacional intencional, termo cunhado por **Zollo e Winter (2002)**. No artigo, os autores afirmam que esses investimentos tomam a forma de tempo e de recursos aportados.

Para Romme, Zollo e Berends (2010), a capacidade dinâmica nasce da interação entre a decretação ou estabelecimento das rotinas operacionais e as formas de conhecimento experimental, articulada e codificada, sendo por eles estabelecida como um conjunto ou configuração/arranjo de estoque de recursos que são acumulados ou esgotados no decorrer do tempo como resultado dos fluxos de recursos relacionados à construção, integração e reconfiguração de rotinas operacionais.

No artigo os autores discutem implicações decorrentes dos experimentos aplicados ao modelo. Nesse sentido destacam problemas relativos aos tipos de capacidade, articulação e codificação: para a articulação, afirmam que o *turnover* e a limitação cognitiva diminuem a eficiência do processo, pois o ativo está depositado na cabeça dos funcionários, o que pode gerar perdas. Para a codificação, colocam em perspectiva a perda de relevância pela redundância de informações disponíveis e a obsolescência de conhecimento contido em artefatos, ambos os casos devido ao dinamismo do ambiente institucional, tecnológico e competitivo, assim como em função dos custos de manutenção e atualização dos códigos.

Outras implicações verificadas são relacionadas ao nível de codificação e articulação do conhecimento e ao efeito do aprendizado intencional ou deliberado. Para os autores, por exemplo, o aumento de codificação pode produzir efeitos negativos na habilidade de produzir mudanças em rotinas operacionais; assim, os níveis de esforços devem observar a perda dessa habilidade, uma vez que os resultados não apresentam relação linear entre conhecimento tácito, aprendizado deliberado e as capacidades dinâmicas. Quanto aos efeitos do aprendizado deliberado, estes não podem ser classificados em categorias homogêneas, uma vez que podem

diferir em termos de características/tipos e magnitude, o que significa que soluções simples devem ser implementadas com cuidado em função da heterogeneidade das experiências vividas por cada organização. Ou seja, uma prescrição interessante do trabalho é de que devem ser observadas as doses de capacidades de codificação e articulação do conhecimento.

### 2.1.6.5. Visões consolidadas extraídas a partir dos artigos

Do todo observado nos artigos analisados podem ser feitas consolidações, como as finalidades das capacidades dinâmicas, os principais *frameworks* (elementos de análise) utilizados para medição do fenômeno e a visão hierárquica dada às capacidades na percepção dos autores. Esse esforço permite evidenciar os aspectos mais valorizados da abordagem teórica nas pesquisas encontradas para descrição do fenômeno, auxiliando assim a escolha dos meios que podem melhor ajustar na utilização nessa pesquisa.

Em primeiro lugar, as finalidades mais observadas pelos autores. Aqui se destaca a vertente estratégia ou de entendimento do valor que pode ser dado a tais capacidades, no que elas auxiliam às organizações e a importância em investir no seu desenvolvimento. O quadro a seguir apresenta esta visão por ordem de citação, da mais citada para a menos citada.

**Quadro 13: Finalidades mais citadas das Capacidades Dinâmicas.**

<b>Finalidades</b>	<b>Atribuídas pelos autores a</b>
Destinada a integrar, construir e reconfigurar habilidades e conhecimento, assim como busca de inovações para adaptação ao ambiente em mudança.	Teece, Pisano e Shuen (1997)
Diagnosticar o ambiente para efetiva predição de futuras mudanças e antecipação de tendências, respondendo a fraquezas e ameaças externas, procurando oportunidades.	Eisenhardt e Martin (2002)
Para performance de inovação e absorção de conhecimento externo, coordenar recursos internos e externos e para adaptação ao ambiente.	Zollo e Winter (2002); Teece, (2007)
Ajudar a responder à pergunta fundamental relativa à velocidade, frequência e magnitude de inovações.	Lane <i>et al.</i> (2006)
Dar potencial de sistematicamente resolver problemas, detectar oportunidades e desafios, tomar decisões tempestivas e mudar a base de recursos.	Barreto (2010)
Para desenvolver mudanças rápidas em pré-requisitos para sustentar vantagem competitiva.	Schreyoögg e Kliesch-Eberl (2007)
Para adaptar e criar novos processos para um ajuste da organização ao seu ambiente.	Niehaves, Plattfaut e Sarker (2011); Niehaves e Plattfaut (2010); Trkman (2010); Klievink e Janssen (2009)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Alguns padrões devem ser observados nas finalidades. O mais importante trata da relação entre capacidades dinâmicas, mudança ambiental, inovação para adaptação à mudança e performance organizacional por meio do ativo conhecimento, ou seja, coloca as capacidades dinâmicas como causa de habilidade ou competência organizacional que gera sustentabilidade de performance em organizações em ambientes mutantes, utilizando o conhecimento como ativo e as inovações como ferramentas.

Outros elementos em destaque são a colocação das capacidades dinâmicas como fator de mudança organizacional com tempestividade, na frequência e magnitudes mensuráveis, como meio para solução de problemas organizacionais, como habilidade de diagnóstico organizacional interno e ambiental (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças).

Quanto aos *frameworks*, as capacidades dinâmicas foram medidas de maneiras diferentes nos artigos analisados. Esse destaque permite perceber de que forma o fenômeno é visto no setor público, uma vez que diferentemente das organizações privadas com fins lucrativos, a performance se mede a partir de outras variáveis que não incluem competitividade, sobrevivência no mercado e retorno ao acionista, mas sim valor social proporcionado a partir da eficácia e efetividade dos resultados, assim como na eficiência no uso do recurso público. No quadro a seguir são apresentados os meios mais utilizados, do mais citado para o menos citado.

**Quadro 4: *Frameworks* mais utilizados para captação das Capacidades Dinâmicas.**

<i>Frameworks</i>	Atribuídas pelos autores a
Foco no aprendizado pela capacidade de absorção do conhecimento, reconhecendo o valor e adquirindo, transformando, assimilando e explorando o conhecimento.	Cohen e Levinthal (1990); Zahra e George (2002)
Foco no aprendizado deliberado. Distinção entre aprendizado semiautomático (aprender fazendo) e intencional ou deliberado com dois processos (articulação e codificação do conhecimento).	Zollo e Winter (2002)
Sustentados por (i) processos gerenciais e organizacionais; (ii) posições ou qualidade dos ativos; e (iii) trajetórias (paths), ocorrem processos gerenciais e organizacionais vinculados a três funções principais: (i) coordenação/ integração (conceito estático); (ii) aprendizagem (conceito dinâmico); e (iii) reconfiguração (conceito transformacional).	Teece, Pisano e Shuen (1997)
Foco estratégico orientado para o aprendizado organizacional, com coordenação – estratégia geral da organização, aprender fazendo – função principal das capacidades dinâmicas, e reconfiguração – resultado do aprendizado.	Eisenhardt e Martin (2002)
Capacidades de identificar, escolher, parear, executar e avaliar recursos e capacidades para criação de valor.	Wheeler (2002)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Há uma predominância forte na escolha de maneiras de medir as capacidades dinâmicas no setor público com metodologias que privilegiem o aprendizado e a gestão do conhecimento, uma vez que os *frameworks* dos dois autores mais utilizados focam diretamente nessa vertente, sendo originários Zahra e George (2002) e Zollo e Winter (2002).

Outro aspecto importante é verificar que a lente escolhida é o aprendizado organizacional como desenvolvimento e processo principal das capacidades dinâmicas, o que não quer dizer que não ocorram outros processos relacionados pela abordagem teórica, como a coordenação/integração (conceito estático) e reconfiguração (conceito transformacional), citados por Teece et al. (1997) e Eisenhardt e Martin, (2002), mas que tais processos devem girar em torno do aprendizado (conceito dinâmico que usa o conhecimento como ativo de alavancagem da performance), ou seja, subsidiando-o e se nutrindo dele, semelhante a uma engrenagem onde há uma peça de maior responsabilidade no todo (figura 8).



Figura 8: Engrenagem da capacidade dinâmica  
Fonte: Do autor a partir de Teece *et al.* (1997)

Para os autores que escolheram a gestão do conhecimento, esses processos podem ser melhores captados com lentes que olham para as capacidades dinâmicas como rotina organizacional composta de quatro grandes processos: aquisição, transformação, assimilação e exploração do conhecimento (ZAHRA; GEORGE, 2002). E que podem ocorrer nos processos ou rotinas operacionais internos da organização de maneira semiautomática ou aprender fazendo ou de maneira deliberada quando focada na articulação e codificação (ZOLLO; WINTER, 2002). Isso não é surpresa diante do que foi anteriormente mencionado, ou seja, a vertente não mercadológica de fatores que auxiliam a desempenho no setor público.

Nesse tópico, cabe por fim destacar que, dentre os autores que se propuseram a observar as capacidades dinâmicas em relação às capacidades organizacionais como um todo, percebe-se uma unanimidade em considerar as capacidades dinâmicas como uma meta-capacidade ou meta-rotina, distinta das capacidades ou rotinas operacionais. Isso é importante para reforçar a hierarquia de capacidades, onde a dinâmica seria de cunho superior. A capacidade dinâmica tem olhar crítico sobre as capacidades operacionais. Todavia, isso não quer dizer que não há processos de ajustes dinâmicos próprios da evolução das capacidades operacionais como foi afirmado por Helfat e Peteraf (2003), ou decorrente da interação entre os aspectos ostensivos e performativos das rotinas operacionais (FELDMAN; PENTLAND, 2003).

Assim, investir em capacidades dinâmicas é perceber o valor de um *design* organizacional que permita trazer maior eficiência e eficácia nas adaptações e inovações ao ambiente, colocando, entre os objetivos institucionais ou estratégicos, recursos de aprendizagem organizacional, assim como foi desenhada a visão consolidada da organização em tópico anterior.

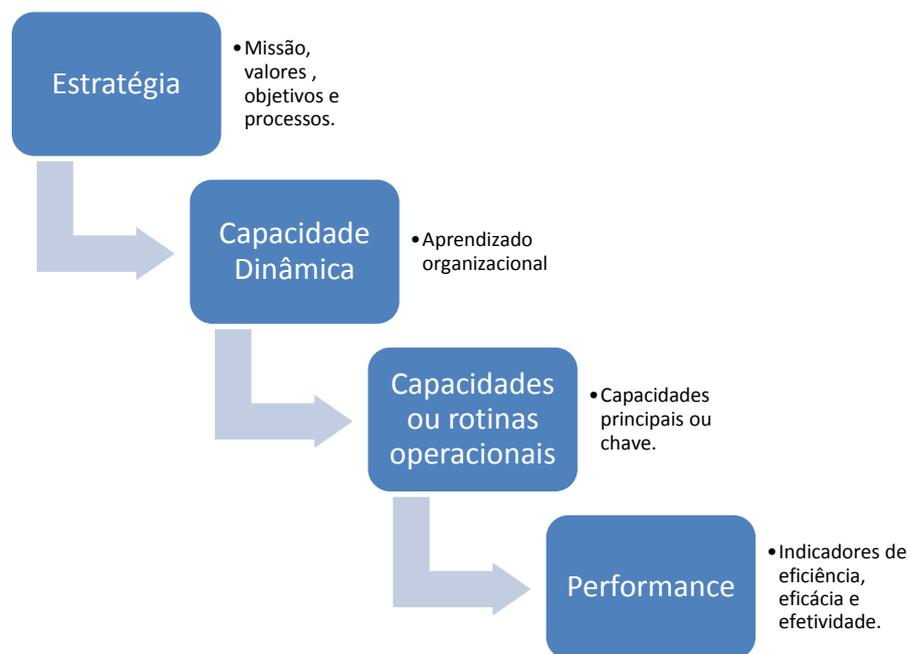


Figura 9: Lógica do alcance de melhor performance sustentável.  
 Fonte: Elaborado pelo autor partir de Teece, Pisano e Shuen (1997)

### **2.1.6.6. Especificidades relevantes do setor público observadas nos artigos**

Pelas argumentações de Eisenhardt e Martin, (2000) e Winter, (2003), os processos de aprendizagem guiam o desenvolvimento das capacidades dinâmicas, e impactam crenças e o pensamento inovador dos membros da organização. Todavia, são mecanismos difíceis de imitar devido aos aspectos únicos de recursos e pela trajetória de cada organização. Mas apesar disso, gestores do setor público ampliam cada vez mais o uso de estratégia de aprendizagem para o desempenho, assim como para implantação de inovações em tempos de redução ou restrição orçamentária (PABLO *et al.*, 2007).

Nesse contexto, Murray *et. al.* (2011) entendem que o setor público necessita aprender como explorar novas tecnologias desenvolvidas para efetividade organizacional e para o bem público, num ambiente onde há demanda pelo aumento da transparência nos processos e nas tomadas de decisão, como também da eficiência na prestação dos serviços. Assim, apesar do investimento em capacidades de inovação concorrer com as demandadas a partir das exigências pela qualidade do serviço público, uma vez que requer alocação de recursos orçamentários substanciais (ARDUINI *et. al.*, 2010), há pressões por mais eficiência e eficácia com o objetivo de maximização da performance, por isso o reforço do valor das capacidades dinâmicas (DOUGLAS *et. al.*, 2012).

Nesse contexto, dentre os artigos analisados, foram identificados aspectos a serem observados no setor público pelos gestores a fim de implantação de estratégias para formação de capacidades dinâmicas, pois podem prejudicar a inovação. Dentre eles se destacam (GAMBAROTTO *et. al.*, 2010. ROSENBLATT; MICHAEL, 2011; KANUNGO *et. al.*, 2011):

- i. Lentidão dos processos e da tomada de decisão – falta de senso de urgência - inércia organizacional;
- ii. Tomada de decisão rígida, definida em procedimentos, agravada pela fragilidade na capacidade de reengenharia de processos;
- iii. Aversão a risco ou falta de incentivos ou capacidade organizacional para assumi-los;
- iv. Receio do julgamento político - escrutínio público ressaltado diante de inovação que pode ser fracassada - exposição de falhas ou desperdícios;
- v. Silêncio dos servidores sobre oportunidades que percebem – apesar de serem fonte da maioria das inovações;

- vi. Visão da qualidade do serviço público sobreposta a uma missão de organização mais eficiente;
- vii. Forma ou ausência de retribuição a iniciativas dos servidores - Somente benefícios intrínsecos de reconhecimento, ou financeiros reduzidos;
- viii. Peso das estruturas: ambiente institucional, hierarquia e constrangimentos como o orçamento, e necessidade de *accountability*.

### **2.1.6.7. Breve conclusão sobre o estudo do estado da arte**

Há concordância dentre os autores do valor estratégico das capacidades dinâmicas, da sua relação de hierarquia frente às capacidades operacionais, que em última medida proporciona melhor compreensão sobre quais capacidades chave são necessárias em ambientes de mudança. Para os autores, as capacidades dinâmicas não são fator exclusivo de inovação, mas com certeza potencializam o processo pelo qual são formadas, pois representam uma habilidade capaz de lidar com a alta administração e com o nível operacional, mitigando os fatores que as inibem e ressaltando aqueles que pode estimulá-las.

A forma de percepção do aprendizado organizacional sob a vertente econômica como o principal elemento das capacidades dinâmicas é também um aspecto consolidado, com utilização de *frameworks* voltados para mecanismos de aprendizados e elementos de gestão do conhecimento, características apresentadas em estratégias de aprendizado, emergentes e de *design*, e que culminam em estruturas organizacionais concretas criadas para esta finalidade ou mesmo processos transversais, alcançando até redes interorganizacionais de aprendizado.

### **2.1.7. Como as capacidades dinâmicas afetam os aspectos ostensivos e performativos das capacidades operacionais - Modelo utilizado**

Para completar o modelo a ser utilizado na pesquisa, trazendo a descrição das relações entre os três processos de Teece, Pisano e Shuen (1997) e os aspectos ostensivos e performativos das capacidades operacionais de Feldman e Pentland (2003), mais especificamente com foco no processo de aprendizagem, foi selecionado o *framework* de Zollo e Winter (2002), que, voltado para o aprender fazendo e no aprendizado deliberado, direciona de forma apartada mecanismos de aprendizagem e a gestão do conhecimento.

Para Zollo e Winter (2002), a construção da visão de capacidades dinâmicas de Teece et al. (1997) veio da visão da organização como uma configuração operacional e administrativa de rotinas que evolui a partir dos *feedbacks* do desempenho. Interessante destacar que sua definição de capacidades dinâmicas é abrangente, alcançando com clareza também o setor público: “padrão aprendido e estável de atividades coletivas pelas quais a organização, sistematicamente, cria e modifica rotinas operacionais buscando a efetividade”. Para os autores, os mecanismos de aprendizagem formatam as rotinas operacionais tanto quanto os outros dois processos de Teece, Pisano e Shuen (1997).

Nesse contexto, de foco adaptado também para o setor público, voltado para o desempenho com efetividade e não só para a busca de vantagem competitiva sustentável, a percepção de Zollo e Winter (2002) foi desenhada da seguinte forma:

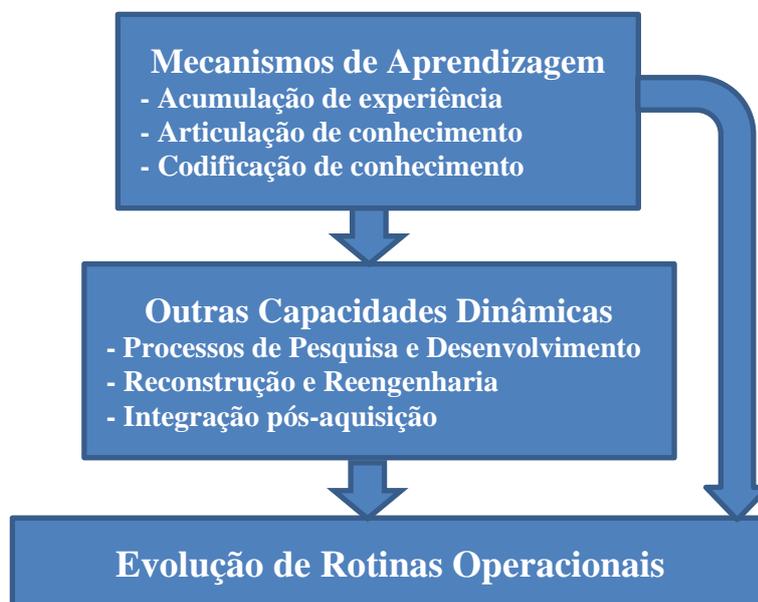


Figura 10: Aprendizado, capacidades dinâmicas e rotinas operacionais  
Fonte: Zollo e Winter (2002)

Na descrição dos três mecanismos os autores destacam:

- i. **Acumulação de Experiência:** diante de demandas de produção ou ação, uma série de previsíveis atividades, como padrões de comportamento codificados ou não em procedimentos, é iniciada gerando provavelmente um resultado desejado. A geração de conhecimento tácito incremental e até mesmo criativo pode ser acumulada pelos executores das rotinas como sabedoria, para aqueles envolvidos com experiências de sucesso e fracasso (tentativa e erro) em relação ao resultado desejado e à forma prescrita;

- ii. **Articulação do conhecimento:** gerada a partir do crescimento da ciência das relações de causa e efeito das ações de cada indivíduo ou grupo para o resultado da organização. Reflete maturidade. Acontece por atividades como discussões coletivas, sessões de análise e processos de avaliação do desempenho, nas quais o conhecimento é disseminado para entendimento dos processos e mecanismos da organização, mitigando a ambiguidade;
- iii. **Codificação do conhecimento:** esforços de documentação e consolidação de entendimento de causas, processos, conhecimentos, formas de tomadas de decisão e suas consequências, trazendo de forma explícita o que implicam no desempenho por meio de ferramentas de escrita como manuais, projetos, planilhas, sistemas de suporte à decisão, softwares de gestão de projetos.

Em complementação aos mecanismos descritos que suportam a evolução das rotinas, Zollo e Winter (2002) descrevem a forma do ciclo de evolução do conhecimento, visto pelos autores como recursivo (figura 11).

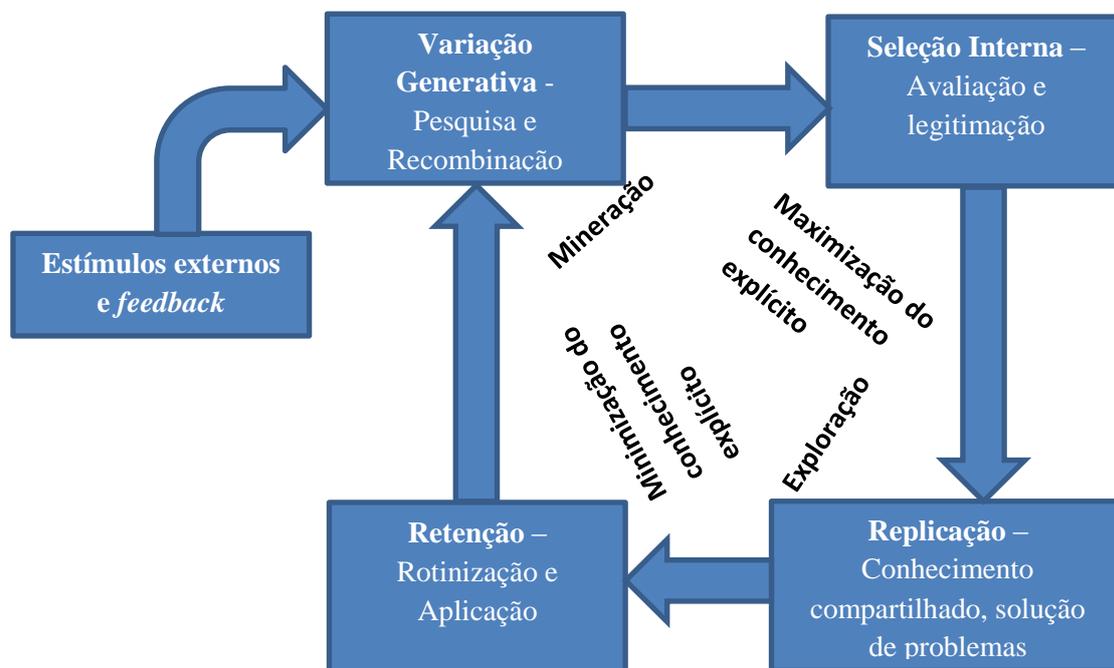


Figura 11: Atividades no ciclo de evolução do conhecimento  
Fonte: Zollo e Winter (2002)

Para cada fase do ciclo foi destacada pelos autores:

- i. **Varição generativa – pesquisa e recombinação:** acontece pela mineração de informações externas e geradas pela aplicação das rotinas operacionais, buscando o conhecimento externo e da experiência acumulada na organização;

- ii. **Seleção Interna – avaliação e legitimação:** processos ou pressões internas para avaliação do potencial do novo conhecimento para ser apropriado às rotinas existentes ou, até mesmo, criação de novas. No contexto da fase, é importante a disseminação das prioridades e estruturas de poder da organização. Debates sobre o risco e benefícios da adoção do conhecimento;
- iii. **Replicação – Conhecimento compartilhado e solução de problemas:** conjunto de atividades aplicadas pela organização com o propósito de difundir conhecimento, mudanças e inovações nas rotinas, aprovadas na fase anterior. A replicação pode gerar novo ciclo pela análise dos resultados obtidos pelo uso do novo;
- iv. **Retenção – Rotinização e Aplicação –** a recursividade propostas pode gerar mudanças e inovações que são retidas por alteração das rotinas ou até mesmo criando novas.

Finalmente, para Zollo e Winter (2002), cada mecanismo de aprendizagem e atividades relativas às fases do ciclo recursivo de gestão do conhecimento são explicados pelos investimentos em aprendizagem, condições ambientais, características e frequência com que são executadas as capacidades operacionais, características da organização, custos e oportunidades da aplicação, além da heterogeneidade e ambiguidade causal da configuração de recursos.

Para montar um plano consolidado, os processos relativos às capacidades dinâmicas, que já estavam em confronto com os aspectos ostensivos e performativos das capacidades operacionais, como discutido anteriormente, foram intermediados pelos mecanismos de aprendizagem e atividades de gestão do conhecimento. Com essa intermediação, percebeu-se relações interessantes que permitiram uma visão integrada e pode ser visualizada na figura 12 a seguir.

Na construção do modelo que pode ser visualizado na figura 12, procurou-se intermediar a relação entre a atividade de aprendizado das capacidades dinâmicas e os aspectos ostensivos e performativos das capacidades operacionais com as ferramentas de aprendizagem entrelaçadas pelas etapas do ciclo de gestão de conhecimento, conforme *framework* de Zollo e Winter (2002), uma vez que havia uma lacuna a ser preenchida nessa relação (figura 7), complementada pelo que foi proposto pelos autores citados a partir da pesquisa do estado da arte no setor público.

Assim como abordado na introdução, para fazer essa associação partiu-se da premissa de que o aprendizado acontece, assim como foi assumido que há gestão de conhecimento nas organizações, mesmo que de forma intuitiva. Não há pretensão de resumir o fenômeno de aprendizagem organizacional às três ferramentas utilizadas, assim como fixar gestão do

conhecimento como restrito às etapas apresentadas no modelo, todavia, tais expressões foram as utilizadas por Zollo e Winter (2002) para evidenciar o funcionamento das capacidades dinâmicas, principalmente quando relacionadas à gestão de rotinas operacionais, que, pelas escolhas teóricas utilizadas nesta dissertação, apresentou-se com melhor compatibilidade. A intenção, portanto, foi manter coerência com a referência teórica utilizada.

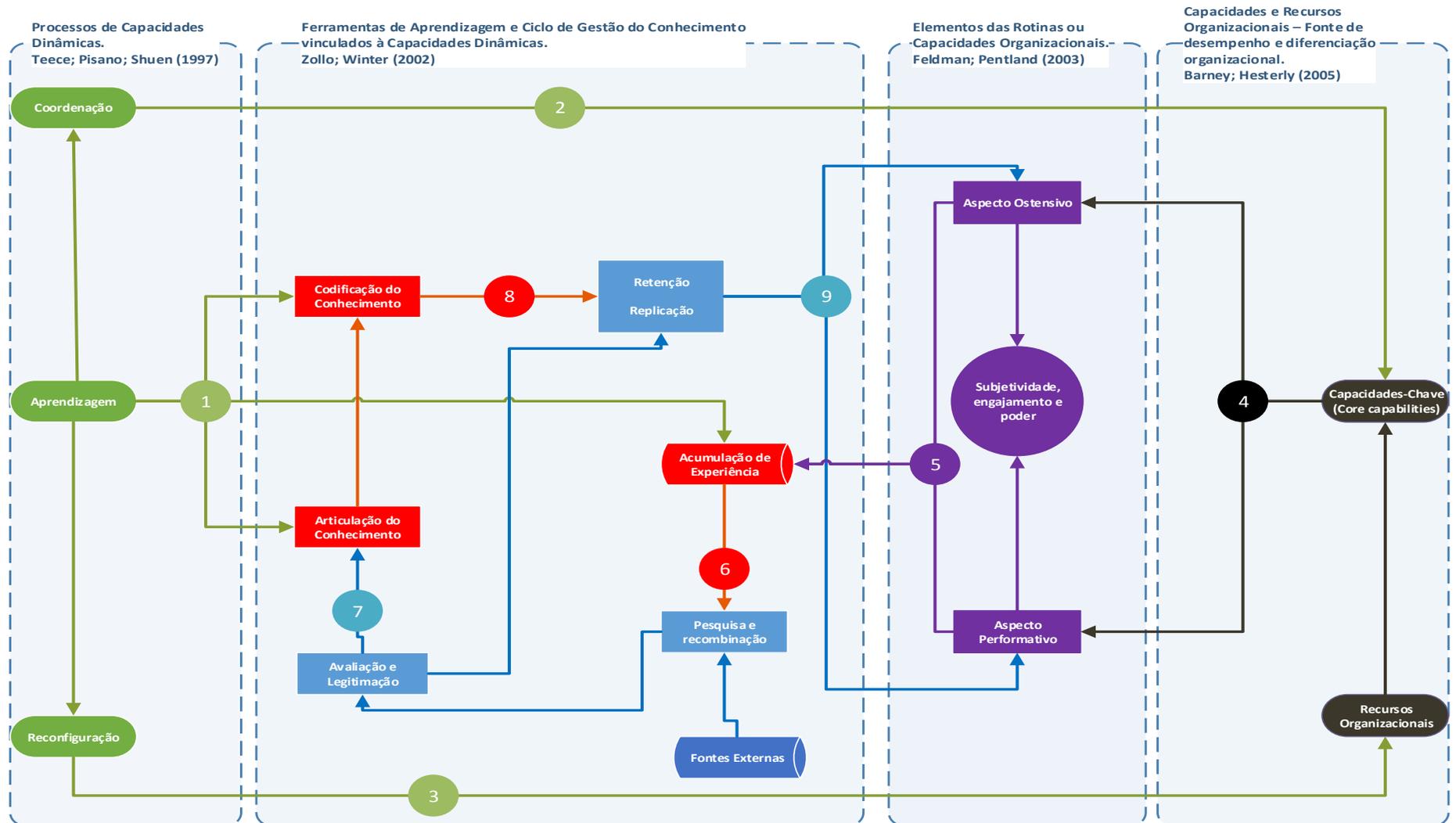


Figura 12 – Modelo integrado das relações de Capacidades Dinâmicas e Operacionais  
 Fonte: Elaborado pelo autor

Como pode ser visualizado, o foco do modelo demonstrado é direcionado para a explicitação dos processos envolvendo a atividade de aprendizagem das Capacidades Dinâmicas, vertente essencial do fenômeno de se extrai como a principal relação do modelo. Pela discussão apresentada no tópico sobre o estado da arte, a aprendizagem é o mecanismo motor da Capacidade Dinâmica. Como discutido por Zollo e Winter (2002), a acumulação de experiência é originária do engajamento no trabalho das rotinas, e com o *feedback* da experiência acumulada e pelas fontes externas de conhecimento disponíveis, ações de pesquisa trazem novos conhecimentos à consciência da organização, que são avaliados por sua pertinência para a mudança e aprimoramento do desempenho. O conhecimento avaliado por ser diretamente disseminado, ou articulado e traduzido em codificação valiosa para a organização, e posteriormente disseminado pela replicação ou retenção em aspectos ostensivos ou mesmo nos performativos das capacidades chave.

Considerando o referencial teórico utilizado na dissertação, foram estabelecidas no modelo as relações entre as demais formas de capacidades dinâmicas e seus objetos principais, indicando o foco da coordenação sobre as capacidades chave e da reconfiguração sobre os recursos.

No modelo, como discutido nos tópicos sobre a diferenciação entre capacidades e recursos, as capacidades chave organizam o estoque de recursos organizacionais e foram divididas em aspectos ostensivos e performativos (FELDMAN E PENTLAND, 2003) para possibilitar descrever as relações existentes com aprendizagem e gestão do conhecimento nos termos utilizados neste trabalho.

O entendimento sobre as diversas ligações (números) identificadas a partir dos autores citados está no quadro a seguir:

**Quadro 15: Relações do modelo integrado – guia para a pesquisa.**

<b>Relação</b>	<b>Especificação</b>
1	A aprendizagem organizacional prevista por Teece, Pisano e Shuen (1997) é dividida em três processos de acordo com Zollo e Winter (2002): acumulação de experiência, articulação do conhecimento e codificação do conhecimento.
2	A coordenação das capacidades operacionais é um processo previsto por Teece, Pisano e Shuen (1997) e se ligam ao modelo de Feldman e Pentland (2003), principalmente em relação à associação entre os aspectos ostensivos e performativos a fim de formar maturidade de gestão sobre a subjetividade, engajamento e poder das capacidades operacionais.
3	A reconfiguração imaginada por Teece, Pisano e Shuen (1997) é diretamente relacionada à mudança, inovação ou transformação de recursos essenciais ao desempenho organizacional (BARNEY, 1991; BARNEY; HESTERLY; 2005).
4	As capacidades operacionais principais (WINTER, 2003; BARNEY; HESTERLY;

	2005) são vistas por Feldman e Pentland (2003) como conjunto de práticas que podem ser decompostas nos aspectos ostensivos e performativos.
5	Como descrito por Zollo e Winter (2002), a Acumulação da Experiência é decorrente da prática recorrente das capacidades ou rotinas operacionais da organização, por isso, originária dos aspectos ostensivos e performativos descritos por Feldman e Pentland (2003).
6	A acumulação de experiência é a origem do estoque de conhecimento que proporciona o <i>feedback</i> do modelo de gestão de conhecimento de Zollo e Winter (2002), se relacionado assim às atividades de pesquisa. Outras fontes da atividade de pesquisa são externas, conhecimento ou estímulo externo à organização.
7	A partir da avaliação e legitimação do conhecimento de Zollo e Winter (2002), a decisão de utilização do potencial identificado pode tomar dois caminhos. A articulação que possa ser necessária para diante da necessidade de desvendar ambiguidades ou identificar com mais clareza causas e efeitos de situações, fatos ou mesmo conhecimento adquirido gerando o novo. O conhecimento também pode tomar o caminho direto para retenção ou replicação.
8	No percurso da articulação, um novo conhecimento codificado pela própria organização de Zollo e Winter (2002) pode ser retido como uma nova rotina, ou replicado de acordo com outros ambientes organizacionais quando elaborados os ajustes necessários para utilizá-lo.
9	A replicação ou retenção de conhecimento de Zollo e Winter (2002) pode ser introduzida nos aspectos ostensivo e performativos das rotinas operacionais de Feldman e Pentland (2003).

Fonte: Elaborado pelo autor

Cabe ressaltar que, na visão de Teece, Pisano e Shuen (1997), o benefício do aprendizado também é fonte de conhecimento para a coordenação de capacidades operacionais e para a reconfiguração de recursos; por isso, a relação direta da aprendizagem com os processos de coordenação e reconfiguração.

A implicação da descrição das ferramentas de aprendizagem e atividades do ciclo de gestão do conhecimento de Zollo e Winter (2002) proporciona ideias de práticas que pode ser prescrita para cada elemento, haja vista tratar-se de rotinas que podem ser retidas ou replicadas entre organizações. Portanto, para completar a discussão teórica a respeito do fenômeno pesquisado, foi explorado no quadro 16 a seguir as práticas identificadas e formas percebidas por autores sobre cada item. Esse resultado subsidiou também a construção dos instrumentos de coleta de dados para a pesquisa.

**Quadro 16: Práticas e formas de identificar os mecanismos de aprendizagem e atividades e formas de gestão do conhecimento**

<b>Tópicos</b>	<b>Elementos</b>	<b>Autores</b>	<b>O que se espera encontrar</b>
Ciclo de Gestão do Conhecimento	Avaliação e Legitimação	Cepeda; Vera (2007)	Sistema de análise e filtro de informações. Controle de qualidade de conhecimento adquirido ou criado pela organização.
		Easterby-Smith; Graça; Antonacopoulou; Ferdinand (2008)	Conselhos consultivos. (Busca de legitimação e confiança)
	Pesquisa e recombinação	Cepeda; Vera (2007)	Ferramentas de acesso a conhecimento estocado. Ferramentas de acesso rápido e fácil para praticantes. Funcionários estimulados para participar em eventos externos que possam proporcionar monitoramento e avaliação do ambiente, de autocrítica, mudança e aprendizado organizacional.
		Easterby-Smith; Graça; Antonacopoulou; Ferdinand (2008)	Aquisição ou incorporação de outras instituições ou companhias, ou mesmo processos pertencentes a outras organizações. Pode gerar a transformação de recursos e a retenção de novos processos na organização. Recrutamento de experiência profissional externa. (que disponha de experiência no tema e rede de trabalho). Seminários interorganizacionais com rede parceira.
		Easterby-Smith; Prieto (2008)	Rede de alianças e network de propósito de gerar conhecimento. Acesso a seminários e eventos, parcerias acadêmicas e profissionais, acesso à informação, capacidade de pesquisa.
		Hoopes; Madsen (2008)	Feedbacks de resultados da organização.
		Protogerou; Caloghirou; Lioukas (2011)	Processos contínuos de pesquisa e desenvolvimento. Busca de inovação em recursos e processos.
		Romme; Zollo; Berends (2010)	Auditorias formais e de qualidade.
	Replicação	Cepeda; Vera (2007)	Processos de comunicação organizacional para estocar informações e ferramentas de codificação. Treinamento interno orientado para gerar e disseminar conhecimento. Envolve a codificação de iniciativas de mudanças selecionadas e sua difusão para partições relevantes da organização. Sistemas de disseminação do conhecimento.
		Coriat; Dosi (2002)	Alternância de equipe e mudança na hierarquia
		Hoopes; Madsen (2008)	Duplicação de conhecimento na rotina ou capacidade. Cooperação entre departamentos e unidades da organização.
		Romme; Zollo; Berends (2010)	Transformação de conhecimento interno já existente em documentos ou ferramentas que determinam como fazer.
	Retenção	Cepeda; Vera (2007)	Mudanças e inovações como rotinas e conhecimento enraizado no comportamento humano na organização.
		Hoopes; Madsen (2008)	Integração de processos entre departamentos e unidades da organização, criando nova tecnologia ou ferramenta.
		Romme; Zollo; Berends (2010)	Transformação de conhecimento adquirido em documentos ou ferramentas que determinam como fazer.

Tópicos	Elementos	Autores	O que se espera encontrar
Ferramentas de aprendizagem	Acumulação de experiência	Cepeda; Vera (2007)	Definição da amplitude da área de especialização ou área crítica para seu funcionamento, a partir da missão e valores definidos na estratégia.
			Áreas de conhecimento em que a organização tem recursos relacionados, como conhecimento tácito nas pessoas (expertise profissionais), em procedimentos documentados, em estruturas organizacionais e em sistemas informatizados.
		Easterby-Smith; Graça; Antonacopoulou; Ferdinand (2008)	Experiência acumulada interna de pesquisa e desenvolvimento.
			Programas de capacitação, acesso a cursos e treinamentos específicos.
		Romme; Zollo; Berends (2010)	Acumulação de lições aprendidas pela aplicação das rotinas operacionais. Aprender fazendo.
			Conhecimento tácito em pessoal especializado.
	Articulação do Conhecimento	Cepeda; Vera (2007)	Criação de fórum interno de reflexão, debate e prática para encorajar a troca de ideias entre especialistas de conhecimentos similares e complementares.
			Atrito entre posições pode quebrar a rigidez e aumentar a velocidade da mudança ou inovação.
		Easterby-Smith; Graça; Antonacopoulou; Ferdinand (2008)	Fóruns de discussão de ideias.
			Workshops com membros de equipes multidisciplinares.
			Grupos de trabalho ou temáticos.
		Hales; Tidd (2009)	Arranjos espaciais de pessoas e rotação de pessoal entre a organização.
	Romme; Zollo; Berends (2010)	Esforços deliberados para articular e participar (compartilhar) conhecimento experimental decorrente da aplicação de rotinas organizacionais. Fator de eficácia: equipe deve estar atenta a causas, consequências e possíveis ambiguidades de experiências passadas. Fator de eficiência: ajuste entre investimento em articulação e experiência vivida. Pessoas que articulam devem associar vivência e investimento em articulação na dose certa. <i>Brown bag seminars</i> - seminários informais; críticas e comentários sobre projetos; mecanismos de sênior-júnior <i>mentoring</i> ou orientação ou coordenação de sêniors sobre pessoas menos experientes.	
	Codificação do Conhecimento	Cepeda; Vera (2007)	Dependente da profundidade do conhecimento da área de especialização ou área crítica para seu funcionamento, a partir da missão e valores definidos na estratégia. Sistemas de gestão documental. Sistemas ou mecanismos de evidencição de workflows.
			Memórias de indivíduos; linguagem utilizada na organização; formas de contar histórias, artefatos físicos como ferramentas, arranjos espaciais, e procedimentação; codificação de software; arquivamento; evidencição de exemplos.
Romme; Zollo; Berends (2010)		Parcimônia no nível de codificação das rotinas pela possibilidade de inércia. Reflete o excesso de burocracia que não acompanha mudanças. Esforços para desenvolver artefatos e códigos decorrentes da articulação do conhecimento. Manuais, procedimentos, <i>checklists</i> , softwares, intranet e bancos de dados.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

O grau de investimento nesse ferramental tem como medida a complexidade e dinamicidade do ambiente em que está envolvida a organização. Por isso, nos dois tópicos seguintes serão apresentadas visões que evidenciam a complexidade e dinamicidade do que está envolvido com compras e licitações, assim como as principais funções e responsabilidades do Controle Interno no Poder Executivo Federal.

## 2.2. Complexidade e dinamicidade do ambiente de Compras no setor público

A atividade compras pode ser identificada como uma função administrativa responsável pela aquisição de bens e serviços necessários para as organizações cumprirem seus objetivos relacionados à produção, venda, operação, manutenção, transporte, administração e prestação de serviços, e teria como finalidade suprimento de materiais e serviços necessários, em quantidades certas, preço adequado e no momento certo (ALTO; PINHEIRO; ALVES, 2009; BATISTA; MALDONADO, 2008).

Apesar desta ser uma definição bastante utilizada, para Baily *et al.* (2013) ela é criticada por ser superficial e simplista, pois a função de compras nas atividades logísticas das organizações perdeu o foco operacional, assumindo uma perspectiva estratégica, com forte ênfase no processo de gerência total de fornecimento, em conformidade com os objetivos organizacionais (BAILY *et al.*, 2013; MENEZES; SILVA; LINHARES, 2007).

Isso significa que em organizações diversas, inclusive do setor público, essa função, muitas vezes percebida como de pouco valor agregado, passa a ser percebida como elemento responsável indiretamente ou mesmo diretamente pelo desempenho, como por exemplo, em organizações que se servem de compras de bens ou serviços diretamente aplicados na operação.

Assim, essa perspectiva estratégica pressupõe objetivos diferenciados para a atividade, como podem ser vistos no quadro abaixo.

**Quadro 17: Objetivos estratégicos da atividade de compras**

<b>Objetivos estratégicos</b>	<b>Citação</b>
Garantir um fluxo seguro e contínuo de materiais, serviços e informações que atenda às necessidades gerais da empresa, de modo a reduzir custos na cadeia de suprimentos e no sistema logístico.	BAILY <i>et al.</i> , 2013; ALTO; PINHEIRO; ALVES, 2009.
Adquirir materiais de forma econômica, compatíveis com a qualidade requerida e de acordo com a sua finalidade ou aplicação.	
Incentivar e colaborar na padronização e simplificação de materiais e	

equipamentos e desenvolvimento de novos produtos.	
Minimizar o custo do processo aquisitivo, protegendo a estrutura de custos da empresa.	
Pesquisar, permanentemente, o mercado fornecedor em busca de novas e alternativas fontes de financiamento.	
Manter as relações com fornecedores e requisitantes em nível de cooperação, lealdade e respeito, desenvolvendo também outras fontes de suprimentos alternativas.	
Obter a máxima integração e cooperação das outras áreas da empresa (técnica, financeira, jurídica, produção, operação, manutenção, logística) e, particularmente, da área de gestão dos estoques.	
Desenvolver estudos de análise de valor (custos x benefícios) comprando por preço justo.	
Adquirir material em quantidades econômicas, sem faltas e sem excessos, tendo equilíbrio entre quantidade e valor.	
Considerar as limitações financeiras da empresa e a capacidade de armazenamento	ALTO; PINHEIRO; ALVES, 2009.
Pesquisar, com frequência, novos produtos, novas tecnologias e novos serviços oferecidos pelo mercado fornecedor, difundindo-os internamente na empresa;	
Considerar e avaliar os reflexos do processo de aquisição (tomadas de decisão) na cadeia de suprimentos e no sistema logístico.	
Desenvolver funcionários, políticas, procedimentos e organização para assegurar o alcance dos objetivos previstos.	BAILY <i>et al.</i> , 2013

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de BAILY *et al.*, (2013) e Alto, Pinheiro e Alves (2009).

Trata-se de um conjunto de práticas, rotinas e produtos voltados para ampliar os benefícios da função administrativa, ou seja, agregando valor e reduzindo custos de capacidades operacionais da organização. Os autores citados no Quadro 17 concordam em muitos aspectos e, mais do que uma visão diferenciada, se complementam na medida em que sugerem objetivos voltados para quatro perspectivas:

- i. **Planejamento:** indicam a necessidade de planejamento compartilhado para a compra visando a mitigação do impacto das decisões de compra nas atividades dos demais setores, inclusive nos custos de produção e prestação de serviço pela mudança do foco do preço para o custo total da aquisição;
- ii. **Relacionamento interno:** permeiam a melhoria da relação do setor responsável pelas compras na organização com as outras áreas que demandam seus serviços incentivando o *feedback* recíproco, o que pode inclusive aprimorar os processos e rotinas organizacionais;
- iii. **Relacionamento Externo:** cuidado maior com a relação com os fornecedores que proporcionariam parcerias ao invés de uma relação restrita contratualmente, visando

inclusive incentivos de inovação e integração que proporcionariam melhoria do desempenho organizacional;

- iv. **Desenvolvimento de habilidades individuais e organizacionais:** atenção à formação de competências individuais com capacitação e o desenvolvimento de políticas de compras que gerariam aprendizado organizacional com procedimentos e registro histórico dos resultados alcançados.

Fica claro que numa perspectiva estratégica, a compra pode envolver toda a organização, necessitando de diferentes tipos de insumos, processos de avaliação e julgamento e de produtos necessários. Assim, para Alto, Pinheiro e Alves (2009), um sistema de compras tem como elementos essenciais: o planejamento das compras, uma política de compras e uma organização da empresa voltada também para eficácia nas compras e minimização de custos. Para os autores, as fases de um processo de compras seriam, na visão burocrática essencial: solicitação de compra; seleção de fontes de fornecimento; solicitação de propostas de fornecedores; análise e julgamento das propostas; negociação e administração do fornecimento.

Apesar da atividade de compras ser permeada de rotinas e procedimentos bem definidos, as habilidades do comprador podem contribuir para o desempenho. Por isso, a importância do aprimoramento das competências e qualificações dos agentes envolvidos no processo, o que se consegue por meio do acúmulo de conhecimento e capacitação que irá determinar a diferenciação primordial entre um comprador burocrático ou reativo e um comprador moderno ou proativo (BAILY *et al.*, 2013) (Quadro 18). Tais características podem modificar paradigmas para uma visão institucional da atividade de compras que perpassa todos os níveis da organização (BATISTA; MALDONADO, 2008).

**Quadro 18: Diferenças entre a postura reativa e proativa sobre compras**

<b>Perspectiva estratégica</b>	<b>Postura de compra reativa</b>	<b>Postura de compra proativa</b>
Planejamento	Compras como centro de custo	Compras pode adicionar valor
	Compras rejeita materiais defeituosos	Compras evita materiais defeituosos
	Preço é variável chave	O custo total e o valor são variáveis chave
	Estoque excessivo = segurança	Estoque excessivo = desperdício
Relacionamento interno	Compras recebe especificações	Compras (e fornecedores) contribuem para as especificações
	Compras subordina-se a finanças ou à produção	Compras é importante função gerencial
	Os problemas são responsabilidade	Os problemas são de

	do fornecedor	responsabilidade compartilhada
	As especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Relacionamento externo	Os compradores respondem às condições do mercado	Compras contribui para o desenvolvimento dos mercados
	Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores
	Negociações ganha-perde	Negociações ganha-ganha
	Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Desenvolvimento de habilidades individuais e organizacionais	Informação é poder	A informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Adaptado de Baily *et al.*, (2013).

A postura proativa se coaduna com os objetivos estratégicos para a atividade mencionados anteriormente, e fornece uma visão da postura individual dos profissionais da área e necessária para que seja fonte de valor para a organização.

Logicamente, as compras não se limitam à aplicação de rotinas estratégicas e burocráticas, além do uso de recursos no processo, mas o todo pode ganhar grande complexidade a depender do que se deseja adquirir. O objeto a ser adquirido aporta complexidade, pois depende de conhecimento específico diretamente envolvido a ser utilizado não somente na especificação do que se deseja, mas no planejamento geral das atividades do setor responsável, proporcionando sabedoria necessária para avaliar ofertas, alternativas, substitutos, o custo benefício total, e a capacidade de acompanhamento de mudanças e inovações que contribuiriam de maneira mais eficaz e eficiente para o que se pretende com a compra. Cabe à organização perceber a melhor forma de possuir essa capacidade, adquirindo, formando ou até mesmo a partir de integração e cooperação de recursos entre organizações.

Portanto, a boa compra seria uma associação dos seguintes fatores:



Figura 13: Elementos necessários para uma boa compra

Fonte: Elaborada pelo autor

Com relação à Administração Pública brasileira, diferentemente das firmas privadas, que escolhem com relativa liberdade seus fornecedores, o Estado normalmente obedece a critérios bem mais rígidos de seleção de fornecedor e de apreçamento em suas compras, pois deve obedecer a critérios de impessoalidade, isonomia, legalidade e publicidade, entre outros, deixando ao gestor público pouca margem de manobra. Fiuza se refere aos critérios dispostos na Lei nº 8.666 (1993), Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que é o principal instituto que regula o tema na Administração Pública das três esferas de governo no Brasil (FIUZA, 2012). Assim, no setor público a compra é mediada pela licitação ou por outros mecanismos que a dispensam definidos em lei.

Para Batista e Maldonado (2008), apesar da proximidade de procedimentos entre iniciativa privada e o setor público, pois ambas buscam o menor preço com garantia de qualidade, a compra pública requer procedimentos específicos para lhe conferir eficácia, como a legislação. Já na compra privada esses procedimentos são de livre escolha.

Assim, as compras e contratações governamentais compreendem procedimentos com características e componentes de caráter comercial, envolvendo a negociação de propostas de preço e de caráter jurídico-legal, sujeitando-se a controles, à interposição de recursos e à aplicação de sanções administrativas (FIUZA, 2012).

Num detalhamento do processo, Fernandes (2005) descreve as principais rotinas envolvidas em compras no setor público brasileiro. A requisição, onde são alocados procedimentos como avaliação das necessidades, definição do planejamento da compra e orçamentário e pesquisa de mercado e preço. A proposição, onde ocorre publicação da disposição de compra e a habilitação dos participantes. A compra, fase em que ocorre o evento no qual são abertas as propostas dos participantes e declarado o vencedor. E a contratação e execução, fase da assinatura contratual e do acompanhamento da entrega do bem ou serviço nos termos definidos. No caso da modalidade de pregão, as fases de habilitação e abertura das propostas são invertidas. Inovações como o RDC podem alterar o fluxo das sub-rotinas envolvidas nas etapas (FIUZA, 2012).

No setor público, além das exigências legais, outro aspecto se destaca. O relacionamento com a sociedade, que direciona fortemente a necessidade de transparência do processo e prestação de contas das decisões e resultados alcançados, proporcionando participação e o controle social.

Nesse contexto, a boa compra, no setor público, seria uma associação dos seguintes fatores:



Figura 14: Elementos necessários para uma boa compra

Fonte: Elaborada pelo autor

A visão estratégica de seus impactos no desempenho organizacional e conjunto de recursos, estruturas e funções que dão suporte à atividade de compras governamentais, associados ao ambiente em que está inserida a atividade na Administração Pública, denotam a importância de gestão e controle da atividade, o que se amplifica ao ser considerado o poder de compra onde o setor público está localizado. Como acima demonstrado, atividades de controle de compras e licitações (auditoria e fiscalização), sob a perspectiva de um órgão de controle, estariam assim ambientados:



Figura 15: Ambiente do controle institucional na Administração Pública, voltado para compras.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Considerando o foco da pesquisa em que se associa o controle interno às compras governamentais, cabe destacar as características principais que descrevem a atividade na Administração Pública Federal.

### **2.3. Controle na Administração Pública**

O tema controle no setor público tem uma gama de conceituações e por vezes é origem de ambiguidade em sua utilização por ser um termo associado às ciências jurídicas, à ciência política, e às ciências econômicas e da administração.

Quando analisado em relação aos órgãos da administração responsáveis pela atividade, ou seja, numa visão institucional, se divide em interno e externo (CASTRO, 2008). Pode ser visto como administrativo (próprio da Administração Pública), social (em poder da sociedade) ou externo ao poder executivo, numa perspectiva política democrática, realizado pelo legislativo e pelo Ministério Público. Outras definições jurídicas são associadas ao tema, relacionando-o a asseguaração dos preceitos legais.

A função específica de controle dentro da Administração Pública no Brasil, embora sua necessidade venha de décadas, foi introduzida explicitamente na Constituição de 1988, mas mesmo assim carecia, à época, de instrumentos que a detalhassem e a legitimassem como nova forma de avaliar as ações de governo.

Já no Decreto Lei nº 200/67 havia previsão do controle como uma atividade da administração pública, pois em seu capítulo V existe uma determinação de que o controle das atividades da administração federal deveria ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos.

Com a Constituição Federal de 1988, o controle se constitui em instrumento também ao serviço da população, em complementariedade ao seu papel de função de gestão necessária a alta administração.

Naturalmente que ao longo desses anos não somente a sociedade brasileira tonara-se complexa, mas também o Estado ao tentar responder demandas que se ampliariam consideravelmente, não só na quantidade de instituições, mas, sobretudo, nas políticas públicas que procuravam dar conta dessa complexidade.

Essa nova condição impôs agências governamentais de controle e suas ações, ampliando também o escopo dessa fiscalização, definido no artigo 70 da Constituição Federal, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder, determinando como prioridade do controle interno avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, nos termos do inciso I do artigo 74, que elenca suas competências.

Cabe destacar que nesse íterim, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, editado em 1995, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, acabou por

induzir ou fortalecer o controle via normas, instâncias de consulta e deliberação de políticas públicas com articulação horizontal, como destacado por Bresser-Pereira (1997).

Na última década uma nova mudança de paradigma foi introduzida através da institucionalização de outros mecanismos, mas, sobretudo, pelo fortalecimento da arquitetura organizacional envolvida no tema. Assim, na visão administrativa, órgãos como o Tribunal de Contas da União – TCU e como a Controladoria-Geral da União - CGU, desempenham o papel de fiscalizar e controlar as agências governamentais e suas ações, mas, também, de prestar contas para a população através de instrumentos de comunicação, de fortalecimento do controle social e estímulo à transparência ativa e passiva dentro do setor público, ressaltando a necessidade de uma maturidade institucional focada na governança (BALBE, 2010).

Nesse contexto a CGU se coloca como meio institucional de Controle Interno, abarcando funções que ultrapassa a perspectiva administrativa, proporcionando avanços em políticas públicas de transparência e combate a corrupção.

### **2.3.1. Controle Interno na Administração Pública Federal**

Para o Tribunal de Contas da União (2009), controle interno, controles internos e sistema ou estrutura de controle (s) interno (s) são expressões sinônimas, utilizadas para referir-se ao processo composto pelas regras de estrutura organizacional e pelo conjunto de políticas e procedimentos adotados por uma organização para a vigilância, fiscalização e verificação, que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução de seus objetivos. Essa miríade de elementos, direcionados para a gestão de riscos, apresenta o controle interno como rotinas organizacionais, sistema ou até mesmos órgãos especializados.

O controle interno como rotinas administrativas foi previsto no Decreto Lei nº 200/67. É o controle interno primário, visão defendida por autores como Castro (2008), e alcança hoje formulações mais complexas como mecanismos de monitoramento e avaliação de políticas públicas (SERPA, 2011) desenvolvidos pelos próprios órgãos, além da noção ampliada relativa à estruturação interna a partir de modelos focados em dimensões como ambiente de controle, avaliação de risco, atividades e procedimentos de controle, mecanismos de comunicação e informação e atividades de monitoramento (COSO, 2006). Outras definições próximas são verificadas nas Normas Brasileiras de Contabilidade, na Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle Interno nº 01/2001, dentre outros.

Para além da perspectiva burocrática e de políticas internas, o controle interno previsto no artigo 74 da Constituição Federal trata-se de uma especialização necessária dentro dos

poderes da república e que no Executivo Federal, depois de experiências descentralizadas hierarquicamente vinculadas aos órgãos da Administração Federal direta e indireta, tomou forma centralizada por meio da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, assumida depois como integrante de uma estrutura maior como a Controladoria-Geral da União (CASTRO, 2008).

Similar ao Controle Externo, o Controle Interno também tem como função a fiscalização, mas na atualidade está atrelado a políticas de correição, transparência e ações de combate à corrupção como pode ser visto na estrutura administrativa da CGU, alocando no órgão recursos relevantes para trabalhar como função essencial à administração exercida pela alta gerência do Poder Executivo.

Para Castro (2008), o Controle Interno funciona por processos de auditorias e fiscalizações para cumprir, nos termos do artigo 74 da CF, as seguintes responsabilidades:

- i. Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- ii. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- iii. Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- iv. Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A auditoria, nessa concepção, funciona com um conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades do direito público e privado, mediante confrontação entre uma situação encontrada e um critério determinado, seja técnico, operacional ou legal. Já a fiscalização, de maneira mais simples, foca na verificação da existência do objetivo dos programas de governo, se estes correspondem à especificação estabelecida, se as necessidades para as quais foram definidas e se guarda coerência com as condições e características pretendidas (CASTRO, 2008).

Com algumas exceções especialmente definidas a própria secretaria de controle interno, a exemplo da Presidência da República, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores e Advocacia-Geral da União, a CGU, por meio da SFC, é responsável por tais atividades em relação aos órgãos integrantes do Poder Executivo, atuando de forma concomitante com as Assessorias de Controle Interno dos Ministérios e as Auditorias Internas dos órgãos da Administração Federal Indireta. Nesse âmbito, também são passíveis de ação do órgão de controle os entes públicos ou entidades que administram recursos públicos do Orçamento-Geral

da União-OGU, ou seja, a atuação do referido órgão de controle também alcança órgãos fora da estrutura do Poder Executivo Federal.

A propósito dessa discussão tornam-se evidentes as diferenças entre os controles internos colocados na Instrução Normativa SFC 01/2001, uma vez que, em síntese, o Controle Interno no Poder Executivo Federal fica a cargo da CGU, mais especificamente por meio da SFC, que coordena o sistema no Poder Executivo Federal, já os controles internos administrativos são de responsabilidade de cada unidade do poder. Assim, o Controle Interno tem finalidades precípuas originárias inclusive da CF, e atua com auditorias e fiscalizações de forma ostensiva, mas também se valendo de outras formas modernas de promoção do ambiente de controle.

### **3. METODOLOGIA**

A metodologia da pesquisa foi desenvolvida com o intuito de coletar dados para responder a pergunta da dissertação dentro do *framework* de Zollo e Winter (2002), gerando os produtos de cada objetivo específico com fundamento nas diversas características das capacidades operacionais (WINTER, 2000; FELDMAN; PENTLAND, 2002) e dinâmicas (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997), e utilizando o ambiente de compras e licitações, assim como o Controle Interno na Administração Pública Federal.

#### **3.1. Caracterização da Pesquisa**

A pesquisa pode ser caracterizada pelo método de estudo de caso (YIN, 2010), de natureza descritiva (RICHARDSON, 2012), pois apresenta predominantemente métodos qualitativos, numa perspectiva temporal transversal, voltado a elaborar um diagnóstico específico do fenômeno chave escolhido numa determinada realidade, mais especificamente em organização do setor público, escolhida diante de sua relevância para o tema considerando e ter sido citada pelo Banco Mundial como caso de sucesso em relação ao aprimoramento dos controles sobre a atividade de compras no governo federal, haja vista estar inserida num ambiente diretamente relacionado ao tema, e ter produção de conhecimento especializado.

#### **3.2. Instrumentos de Coleta de Dados**

Utilizou-se fonte de evidências em estudos de caso descritas por Yin (2010): documentação, artefatos físicos e entrevistas. A seguir são apresentadas as especificações sobre as rotinas envolvidas na coleta e formatação dos instrumentos.

##### **3.2.1. Documentação, artefatos físicos e observações**

A principal origem da documentação foi a ferramenta intranet da CGU, organizada por temas, assim como o portal do órgão na internet. Parte dos documentos também foi buscada em sistemas corporativos, como o de gestão documental geral e o de gestão operacional, voltada à finalidade específica de auditoria e fiscalização.

A seleção da documentação seguiu três linhas, observando as formas de codificação do conhecimento de Cepeda e Vera (2007), Hales e Tidd (2009) e Romme, Zollo e Berends (2010):

- i. Planejamento estratégico e operacional: documentos oficiais, normativos, orientações, apresentações sobre os resultados, avaliações produzidas;
- ii. Descrição das capacidades operacionais: manuais, apresentações, orientações, e normativos e outras fontes de documentação das capacidades operacionais relacionadas ao tema;
- iii. Guias de trabalho com conhecimento codificado: possíveis guias de execução de rotinas como procedimentação, cartilhas, planejamento de projetos, fluxos de trabalho.

Quanto aos artefatos físicos, foram utilizados o sistema corporativo referente à gestão operacional voltada à finalidade específica de auditoria e fiscalização foi utilizado como fonte de características, produtos e recursos utilizados nos processos de trabalho do órgão, a própria intranet, e o portal da CGU na internet.

### **3.2.2. Entrevistas**

As entrevistas foram direcionadas a grupo de pessoas na organização com significância aderência ao tema do estudo, em profundidade (YIN, 2010) e semiestruturadas (RICHARDSON, 2012), uma vez que as perguntas formuladas eram direcionadas à coleta de percepções dos entrevistados sobre as categorias de análise selecionadas; todavia, de livre resposta.

Foram elaborados dois roteiros de entrevista: um, com foco gerencial, e outro, com foco direcionado ao setor operacional do órgão.

Considerando a importância da média gerência no desenvolvimento das capacidades dinâmicas das organizações no setor público (PABLO *et. al.*, 2007), o primeiro roteiro foi elaborado com esta especificidade (APÊNDICE I). Este roteiro apresenta as perguntas de forma segmentada com os três mecanismos de aprendizagem e as atividades das etapas de gestão do conhecimento (ZOLLO; WINTER, 2002), posicionados na lógica do modelo elaborado (Figura 12), visando coletar as relações entre as categorias. Perguntas iniciais foram direcionadas para coleta da percepção dos entrevistados sobre as capacidades operacionais responsáveis pelo desempenho organizacional.

O desenvolvimento do roteiro de entrevista foi influenciado pelos conceitos apresentados no Quadro 16 em que se expõe o pensamento de autores sobre cada uma das variáveis relacionadas à aprendizagem organizacional e gestão do conhecimento. As perguntas foram elaboradas no contexto das operações e recursos que a organização apresenta na documentação levantada.

O segundo roteiro (APÊNDICE II), elaborado após a realização das entrevistas referentes ao primeiro roteiro, foi focado em servidores das áreas operacionais do órgão, com perguntas sem segmentação; todavia, dentro das categorias de análise selecionadas. A elaboração do segundo roteiro teve influência das respostas apresentadas e catalogadas na aplicação do primeiro roteiro voltado para a média gerência, e também teve a formatação de suas perguntas ajustadas aos processos existentes na organização.

Outra fonte bastante utilizada para elaboração das perguntas do segundo roteiro também foi a consolidação de práticas identificadas para as categorias de análise presentes no Quadro 16 - Práticas e formas de identificar os mecanismos de aprendizagem e atividades e formas de gestão do conhecimento.

Neste trabalho também foi realizado pré-teste dos dois instrumentos criados com o objetivo de aferir o instrumento, verificar se os dados coletados são abrangentes e tem a profundidade necessária para a análise, preparar o entrevistador e resolver os problemas identificados (RICHARDSON, 2012).

### **3.2.2.1. Escolha dos participantes**

Considerando o recorte teórico e a organização objeto do estudo de caso colocada na pergunta da pesquisa, e tendo em vista a estruturação do órgão descrita no primeiro tópico dos resultados da pesquisa, o direcionamento do roteiro “gerencial” (primeiro roteiro) foi aplicado com os coordenadores da Diretoria de Planejamento e Coordenação da Secretaria Federal de Controle Interno, que funciona como média gerência dentro da estrutura da Secretaria, responsável pelas capacidades operacionais da CGU em que acontecem auditoria e fiscalização de compras e licitações.

A vertente do tema relacionada ao aprendizado organizacional também levou a selecionar coordenador da Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, alocada na Secretaria Executiva da CGU, cuja atuação abarca integração e desenvolvimento de recursos de todas as unidades do órgão, como entrevistado no âmbito do primeiro roteiro.

A seleção dos servidores responsáveis pela operação das capacidades operacionais para aplicação do segundo roteiro foi direcionada a praticantes de auditorias em compras e licitações nas equipes de campo, e que, no processo de trabalho, são responsáveis pela revisão de relatórios das Controladorias da União nos Estados, em coordenações de auditoria que lidam com o tema de forma mais frequente em função da especialidade do órgão que auditam.

Foram entrevistados 10 servidores do órgão, sendo 5 dirigentes e 5 servidores que trabalham diretamente em equipes de auditoria. O tempo médio de aplicação do primeiro roteiro foi de aproximadamente 1 hora e 30 minutos. A aplicação do segundo roteiro durou em média 40 minutos. Verificou-se que o quantitativo apresentou saturação das respostas. As entrevistas foram transcritas para auxílio no processo de análise de dados.

As entrevistas ocorreram em maio e junho de 2014.

### **3.3. Análise dos Dados**

A partir da coleta foi realizada a análise de conteúdo (RICHARDSON, 2012), direcionada a determinadas categorias de análise (BARDIN, 2011).

A metodologia da análise documental foi aplicada com a pré-análise da documentação disponível, visando verificar a exaustividade, representatividade, homogeneidade e adequação. Com a análise procurou-se extrair as informações que respondem à estruturação das categorias de análise. No tratamento dos resultados os dados levantados foram registrados nos tópicos diretamente relacionados à explicitação dos objetivos específicos da pesquisa.

Os registros dos dados levantados foram catalogados nas categorias definidas para cada objetivo específico (Quadro 19), sendo os dados das entrevistas também segmentados entre a visão gerencial e operacional a fim de proporcionar critério de comparação.

As categorias de análise para os objetivos 1 e 2 foram as duas formas de capacidades operacionais, ou seja, as capacidades chave, principais responsáveis pelo desempenho organizacional, e demais capacidades, decorrente de ações rotineiras e até obrigatórias da organização.

As categorias de análise para o objetivo 3 são as três ferramentas de aprendizagem: acumulação de experiência, articulação e codificação do conhecimento. Para o objetivo específico 4 as categorias foram: pesquisa, avaliação, replicação e retenção do conhecimento.

Por fim, para o objetivo 5, as categorias abordadas foram os elementos do ambiente de auditoria de compras e licitações no setor público: rotinas estratégicas, conhecimento especializado, rotinas burocráticas, exigências legais, transparência e prestação de contas, além dos recursos organizacionais.

A partir desse ponto, avançando para subcategorias, que surgiu da necessidade de enquadrar cada item dos achados das ferramentas de aprendizagem e etapas do ciclo de gestão, verificou-se que as práticas e formas (Quadro 16) poderiam ser resumidas em categorias pela essência do que representam. Tais subcategorias são:

1. Estrutura Organizacional pelas suas competências, que condicionam a ação em finalidades por rotinas que muitas vezes não são ostensivamente descritas;
2. Processos internos, como rotinas formalmente ou informalmente formatadas, que perpassam estruturas organizacionais;
3. Práticas de gestão, como ações ou costumes específicos, por vezes institucionalizados, que podem acontecer em todos os níveis da gestão;
4. Recursos, como sistemas informatizados, artefatos criados, ferramentas, dentro outros.

Os resultados foram objeto de validação interna, diante do arcabouço teórico, assim como validação externa a partir dos resultados dos outros estudos catalogados no estado da arte do fenômeno da pesquisa.

### **3.4. Fases da Pesquisa**

Houve necessidade de estruturar a pesquisa em três fases visando fortalecer os instrumentos de coleta de dados e, conseqüentemente, proporcionando maturidade no levantamento dos dados e na análise de conteúdo.

A fase 1 é vinculada ao objetivo específico 1. Direcionada à análise documental para descrever as capacidades operacionais de controle (auditoria e fiscalização) da CGU envolvidos com compras e licitações do setor público e seus produtos. Contempla o levantamento de informações sobre planejamento estratégico e sua administração, principais processos de Controle Interno (auditoria e fiscalização), resultados declarados e seus indicadores.

Ainda na fase 1, depois de análise preliminar da documentação, houve a finalização da elaboração do roteiro de entrevista “gerencial” e o seu pré-teste. Após a aplicação do pré-teste deste roteiro, foram realizadas alterações: 9 questões foram retiradas, 11 questões sofreram ajustes de redação visando maior foco, e 4 questões foram realocadas dentro do roteiro. Apesar das alterações relatadas, os resultados da entrevista teste foram também utilizados nas análises, uma vez que o conteúdo desta primeira entrevista foi mais abrangente.

Nesta fase 1 ainda foram selecionados os indivíduos para entrevista visando coletar dados complementares necessários para os objetivos específicos 2, 3 e 4.

Na fase 2, vinculada aos objetivos específicos 2, 3 e 4, foram coletadas as informações pelas entrevistas semiestruturadas em profundidade com a média gerência, com o intuito de

perceber os elementos de aprendizado e gestão do conhecimento, a percepção dos dirigentes sobre as capacidades operacionais, seus elementos característicos, as limitações e dificuldades envolvidas e as potencialidades existentes. Envolve também o levantamento de informações detalhadas sobre os processos de controle de auditoria e fiscalização, indicados pelos entrevistados, e análise preliminar das entrevistas transcritas.

Os dados coletados na fase 2 subsidiaram a aplicação da fase 3 para buscar a percepção dos operadores das rotinas ou praticantes de auditorias e fiscalizações em compras e licitações. Nesta fase 2 houve a elaboração do roteiro “operacional” complementar com objetivo de auxiliar as análises finais, a partir dos dados levantados nas entrevistas e análise documental, também na visão dos servidores das equipes de auditoria, além da realização do pré-teste do roteiro que proporcionou ajustes nas redações das questões colocadas na primeira entrevista.

Os dados coletados na fase 3 foram analisados para responder o quinto objetivo específico. Foram realizadas as entrevistas semiestruturadas em profundidade junto aos membros de equipe de auditoria, responsáveis pela implementação das rotinas de controle identificadas. Contempla a busca das principais referências utilizadas pelos entrevistados, das limitações de aplicação dos aspectos ostensivos e, principalmente, dos fatores que influenciam o desempenho. Nesta fase foram elaborados os registros consolidados que proporcionaram a descrição dos resultados, as discussões e recomendações elaboradas.

Um esforço de visão consolidada da metodologia está demonstrado no mapa a seguir (Quadro 19):

Quadro 19: Metodologia do Estudo					
Tema, Fenômeno, Pergunta e Objetivos da dissertação					
<b>Tema</b>	Aprendizagem Organizacional				
<b>Fenômeno</b>	Capacidades Dinâmicas nas Organizações - Teoria dos recursos dinâmicos da firma				
<b>Pergunta - Problema</b>	Como acontece o aprendizado relacionado às capacidades dinâmicas na gestão das capacidades de auditoria e fiscalização da Controladoria-Geral da União - CGU relacionadas a compras, licitações e contratos?				
<b>Objetivo Geral</b>	Analisar o aprendizado vinculado a capacidades dinâmicas para a gestão de capacidades de auditoria e fiscalização da Controladoria-Geral da União – CGU voltadas ao controle de compras e licitações realizadas sob a jurisdição desse órgão de controle.				
<b>Estratégia/Abordagem geral</b>	Estudo de caso (YIN, 2010) em organização do setor público do poder executivo federal - Triangulação de métodos de coleta de dados, com fontes de informações variadas.				
<b>Objetivos Específicos</b>	Descrever as capacidades de auditoria e fiscalização da CGU	Identificar, dentro das capacidades de auditoria e fiscalização da CGU, os processos relacionados ao controle de compras e licitações	Identificar as ferramentas e recursos de aprendizagem voltadas à gestão de mudanças nas capacidades de controle de auditoria e fiscalização realizadas pela CGU	Identificar as rotinas relacionadas à gestão do conhecimento que subsidiam as capacidades de controle de auditoria e fiscalização realizadas pela CGU	Analisar como as ferramentas e recursos de aprendizagem e rotinas de gestão do conhecimento da CGU se vinculam às rotinas de auditoria e fiscalização das capacidades de controle do órgão
Operacionalização da Pesquisa					
<b>Autores de maior referência</b>	Barney, (1991); Wernerfelt, (1984); Barney e Hesterly (2005); Winter, (2000); Hoopes; Madsen, (2008)	Winter, (2000); Helfat e Peteraf (2003); Feldman e Pentland (2003);	Teece, Pisano e Shuen (1997); Eisenhardt e Martin (2000); Zollo; Winter, (2002)	Teece, Pisano e Shuen (1997); Eisenhardt e Martin (2000); Zollo; Winter, (2002)	Feldman e Pentland (2003); Zollo; Winter, (2002)
<b>Abordagem (RICHARDSON, 2010)</b>	Qualitativa	Qualitativa	Qualitativa	Qualitativa	Qualitativa
<b>Método para escolha dos participantes</b>	Não se aplica	Seleção direcionada pela relevância dos participantes no processo	Seleção direcionada pela relevância dos participantes no processo	Seleção direcionada pela relevância dos participantes no processo	Seleção direcionada pela relevância dos participantes no processo
<b>Técnica para coleta dos dados (RICHARDSON, 2010)</b>	Pesquisa documental	Pesquisa documental e entrevista semiestruturada	Pesquisa documental e entrevista semiestruturada	Pesquisa documental e entrevista semiestruturada	Pesquisa documental e entrevista semiestruturada
<b>Técnica de análise dos dados (RICHARDSON, 2010)</b>	Análise de conteúdo	Análise de conteúdo	Análise de conteúdo	Análise de conteúdo	Análise de conteúdo
<b>Categorias de análise (BARDIN, 2011)</b>	Capacidades operacionais	Capacidades operacionais direcionadas a auditoria e fiscalização de compras, licitações e contratos	Experiência acumulada, articulação do conhecimento e codificação do conhecimento	Fontes externas e internas, pesquisa, avaliação, retenção e replicação de conhecimento	Aprendizado em capacidades dinâmicas para gestão de capacidades operacionais de auditoria e fiscalização em compras e licitações: rotinas, recursos, exigências legais, transparência e conhecimento especializado.
<b>Fases da Pesquisa</b>	Fase 1: Levantamento de informações sobre planejamento estratégico e sua administração, principais processos de controle (auditoria e fiscalização), resultados declarados e seus indicadores. Confeção do roteiro de entrevista. Pré-teste do roteiro de entrevista.	Fase 2: Levantamento de informações detalhadas sobre os processos de controle de auditoria e fiscalização. Análise da documentação e informações levantadas. Aplicação das entrevistas semiestruturadas. Análise das entrevistas transcritas. Elaboração de formulário/questionário complementar com objetivo de auxiliar as análises finais, a partir dos dados levantados nas entrevistas e análises documentais. Pré-teste do formulário/questionário.			Fase 3: Aplicação de entrevistas semiestruturadas. Análise das informações catalogadas na pesquisa, discussão dos resultados e recomendações.
<b>Fonte de informações</b>	Planejamento estratégico da organização, portarias e instruções normativas, prestações de contas anuais (Relatório de Gestão)	Manuais e documentos com descrição de rotinas operacionais, entrevista semiestruturada transcrita, cartilhas, procedimentos de auditoria, normativos internos, sistemas corporativos	Entrevista semiestruturada transcrita, documentos de registros de iniciativas de gestão e coordenação, documentação oficial, sistemas corporativos, documentos de conhecimento codificado	Entrevista semiestruturada transcrita, documentos de registros de iniciativas de gestão e coordenação, documentação oficial, sistemas corporativos, documentos de conhecimento codificado	Entrevista semiestruturada transcrita, resultados das análises documentais, catalogação da aplicação de entrevista semiestruturada

### 3.5. Limitações do Método

Inicialmente, a complexidade e fluidez do fenômeno estudado gera dificuldade de percepção pelos entrevistados. Por isso, procurou-se minimizar com a triangulação de fontes de dados por meio do estudo de caso, que, todavia, por focar em métodos qualitativos tem fragilidade para generalização teórica (YIN, 2010), apesar de validade para evidencição de aspectos formadores das variáveis identificadas no modelo.

Outra limitação é relacionada à aplicação de entrevistas sob uma perspectiva temporal transversal para descrever elementos que são fortemente impactados por fatores históricos, uma vez que um estudo longitudinal poderia apresentar resultados mais abrangentes, inclusive quantitativos sobre o comportamento das rotinas.

A identificação de saturação de dados no quantitativo de entrevistas mencionado pode sinalizar fragilidade nos roteiros elaborados ou mesmo identificar a necessidade da ampliação dos outros métodos para outras buscar outras fontes de informação.

Assim, os resultados apurados pela metodologia descrita devem ser vistos como uma representação do fenômeno passível de crítica, considerando ainda a flexibilidade de respostas no caso desse instrumento qualitativo.

Nesse contexto, as afirmações sobre os resultados alcançados devem ser observadas considerando o cuidado de generalização num primeiro momento.

Nessa mesma linha fica implícito que o diagnóstico organizacional apresentado também está sujeito à limitação semelhante, considerando, inclusive, que os aspectos avaliados não foram apresentados no referencial teórico por critérios como relevância ou ponderação considerando o modelo e suas implicações para o desempenho e para os resultados da organização, assim como não há a intenção de uma indicação prescritiva, como o estabelecimento da melhor forma de implantação ou execução do que se pretendeu pesquisar.

Por isso, os resultados apresentados, em um primeiro momento, não devem ser analisados como explicação do desempenho ou dos resultados da organização estudada, mas sim em relação às premissas assumidas na introdução e nas decorrentes do referencial teórico utilizado.

## 4. RESULTADOS

Os resultados da pesquisa estão estruturados em três partes a fim de abarcar de forma completa os objetivos específicos apresentados.

A parte A, vinculada aos objetivos específicos 1 e 2, foi desenvolvida para identificar as capacidades operacionais da SFC e, a partir delas, mostrar onde acontecem auditorias e fiscalizações sobre compras e licitações. Para isso, nos tópicos 4.1 e 4.2, foi necessário:

- i. Caracterizar a organização estudada, ou seja, a própria CGU, demonstrando os principais aspectos legais e administrativos envolvidos, assim como pode ser vista a SFC na estrutura geral da CGU;
- ii. Buscar, nos processos e produtos de planejamento da organização, e em outros documentos publicados pela CGU, informações sobre a estrutura da SFC e as linhas de atuação da Secretaria como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- iii. Demonstrar os métodos de trabalho utilizados pela SFC, haja vista tratar-se de um órgão de Controle Interno e Auditoria Interna, influenciada por aspectos decorrentes da regulamentação profissional da atividade, e de sua responsabilidade de dentro do Poder Executivo Federal.

Compreendidos tais elementos, tornou-se possível, no tópico 4.3, descrever as capacidades operacionais e como se relacionam com auditorias e fiscalizações de compras e licitações.

Com relação à parte B, voltada para o atendimento dos objetivos específicos 3 e 4, utilizando como referência os achados da parte A, foi empreendida a investigação das ferramentas de aprendizagem e do ciclo de gestão do conhecimento, descritos no tópico 4.4, naquilo que é próprio da SFC, ou que, pelas finalidades a que foram instituídas na SFC, se relaciona às capacidades operacionais detectadas na Secretaria e aos métodos de trabalho utilizados por ela.

Assim, cabe destacar que o que foi descrito na parte B não é exclusivo de auditorias e fiscalizações de compras e licitações, e sim, compreende o que foi detectado relativo ao aprendizado deliberado e ao aprender fazendo sobre as linhas de atuação da SFC.

Nesse contexto o direcionamento específico, nessa fase, no foco de compras e licitações prejudicaria identificar com clareza os aspectos de funcionamento das capacidades operacionais, mesmo que não diretamente relacionados ao tema, haja vista que tais auditorias e fiscalizações de compras e licitações estarem imbricadas nas linhas de atuação do órgão.

Assim, cada categoria de análise descrita no capítulo sobre o método foi apresentada independentemente de estarem ou não relacionadas ao aprendizado relacionado à auditoria ou fiscalização de compras e licitações. Outra vantagem dessa decisão metodológica é perceber os direcionamentos dos próprios achados da pesquisa, assim como lacunas existentes no todo.

A parte B foi encerrada com a articulação e discussão do que são compostas as ferramentas de aprendizagem e o ciclo de gestão de conhecimento em relação à totalidade das linhas de atuação da SFC.

Finalizando o capítulo 4, agregando os achados dos tópicos anteriores frente ao referencial teórico utilizado, o tópico 4.5 demonstra uma análise do aprendizado deliberado e do aprender fazendo existentes frente aos aspectos relevantes relacionados às auditorias de compras e licitações, compreendendo assim o direcionamento da pergunta de pesquisa proposta na introdução.

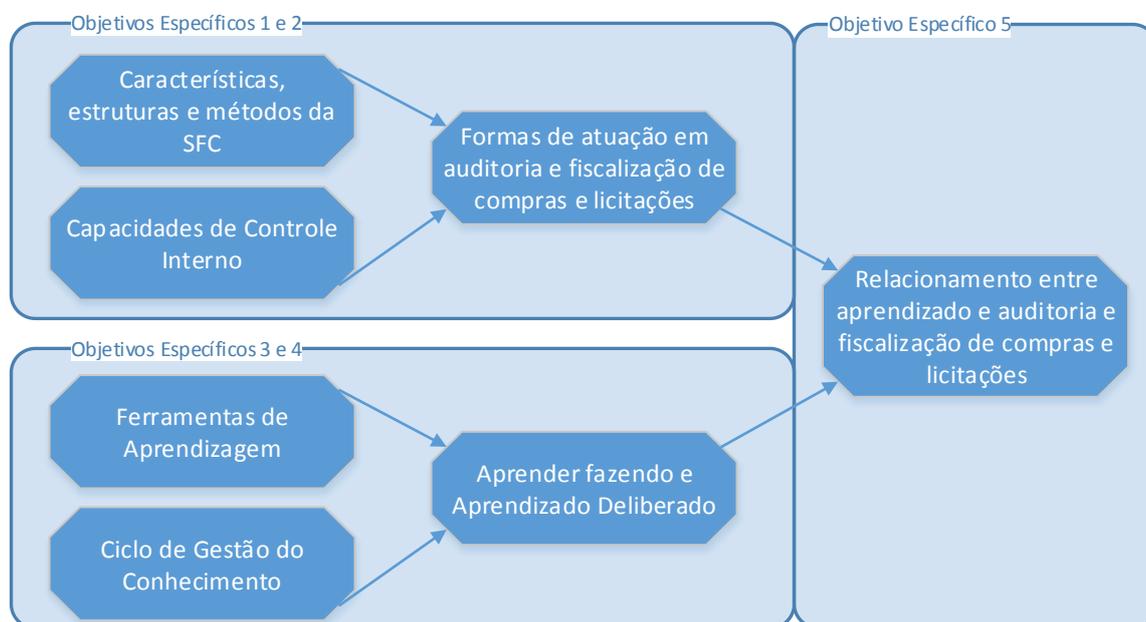


Figura 16: Lógica dos resultados

Fonte: Elaborado pelo autor

Nos tópicos seguintes são descritas as capacidades de Controle Interno da SFC, os métodos de trabalho (auditoria e fiscalização), as formas pelas quais a SFC busca aprender fazendo e como estrutura seu aprendizado deliberado, assim como tais elementos se relacionam ao aprendizado em auditoria de compras e licitações.

#### 4.1. Caracterização da Organização – Aspectos legais e administrativos

Na evolução do Controle Interno dentro do sistema normativo brasileiro, Castro (2008) destaca momentos históricos de sua formação e que culminaram na criação da Controladoria-Geral da União - CGU no âmbito do Poder Executivo Federal:

- i. Criação do Código de Contabilidade Pública pelo Decreto nº 4.536, de 28/01/1922;
- ii. Definição, na Lei nº 4.320, de 31/03/1964, da separação entre controle interno, exercido pelo próprio governo, e o controle externo, de competência do Congresso Nacional com apoio do Tribunal de Contas da União;
- iii. Decreto-Lei nº 200 de 1967, que trouxe o controle interno com foco administrativo;
- iv. A criação do Sistema de Controle Interno Federal, a partir do Decreto nº 93.872, de 23/12/1986;
- v. Constituição Federal de 1988 em que o controle interno foi direcionado também ao acompanhamento dos programas de governo e da gestão dos administradores;
- vi. A criação da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, por meio da Medida Provisória nº 480, de 27/04/1994, cuja tramitação no Congresso Nacional durou 88 meses até se transformar na Lei nº 10.180, de 06/02/2001;
- vii. A criação da Controladoria-Geral da União, nos moldes atuais, com a Lei nº 10.683, de 28/05/2003.

Pelos processos históricos da formação do Controle Interno, a CGU pode ser explicada pela sua relevância na governança do setor público no Poder Executivo Federal, na medida em que auxilia o retorno do investimento do principal interessado nos resultados da Administração Pública, a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010), mas, também, como função administrativa de apoio à gestão, como citado por Castro (2008) e Balbe (2010), contexto que a coloca como elemento estratégico dentro do Poder Executivo Federal.

No arranjo atual, é órgão pertencente à Administração Direta do Poder Executivo Federal, de *staff* ou esteio da Presidência da República; portanto, a ela vinculado na hierarquia do Poder Executivo Federal. Nos termos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, tem como competências legais, atribuídas pelo artigo 17, assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Tais funções explicam a estrutura organizacional da CGU, definida no Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, que pode ser visualizada no organograma exposto a seguir:

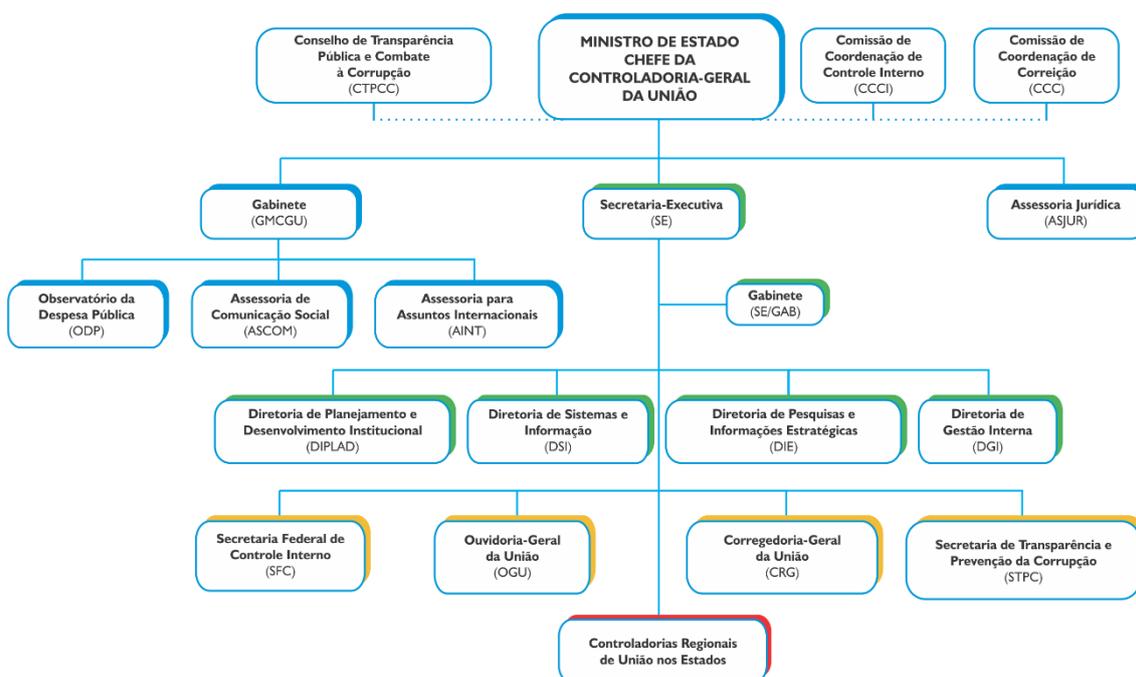


Figura 17: Organograma da Controladoria-Geral da União

Fonte: [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

Pode-se dizer então que quatro funções ou macroprocessos<sup>1</sup> ou eixos de atuação direcionam o funcionamento do órgão, quais sejam: o Controle Interno, a Correição, a Prevenção e Combate à Corrupção e a Ouvidoria. Na estrutura formal, o órgão central de Controle Interno é a Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, as iniciativas de transparência e combate à corrupção cabem à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC, a Ouvidoria-Geral da União é denominada como órgão central do sistema de ouvidoria da União, e a Corregedoria-Geral da União é órgão central do sistema de corregedoria da União.

As Controladorias-Regionais da União nos Estados tem subordinação direta à Secretaria Executiva e proporcionam uma capilaridade necessária à CGU para atuação nas diversas regiões do país. Todavia, pelas competências estabelecidas, grande parte do trabalho das Regionais é demandado pelo Órgão Central no Distrito Federal (assim chamada a centralização das secretarias junto da secretaria executiva em Brasília) onde se localizam as divisões que respondem pelos quatro macroprocessos, e onde se concentra a consolidação do

<sup>1</sup> Termo utilizado no Relatório de Gestão de 2013 para descrever o funcionamento do órgão cumprindo a Portaria TCU nº 175 de 09/07/2013, que dispõe sobre o conteúdo dos relatórios de gestão para o exercício de 2013.

planejamento institucional e as instâncias superiores de tomada de decisão. Assim, as regionais atuam com transversalidade nos macroprocessos a fim de fornecerem capacidade operacional diante do planejamento estabelecido.

#### **4.1.1. O que pode ser extraído dos instrumentos de planejamento**

Do Plano Plurianual – PPA, instrumento previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que segundo o Ministério do Planejamento<sup>2</sup> é destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República, pouco pode ser descrito a respeito da atuação da CGU ou das políticas de que é responsável.

Da divisão de programas temáticos constante do Anexo I da Lei 12.593/2012, e suas atualizações, que aprovou o referido plano para o período 2012-2015, figura a iniciativa 029V, que visa o aprimoramento e fortalecimento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ligada ao objetivo 0579, destinado a fortalecer a governança e ampliar a capacidade institucional da Administração Pública, visando a melhor organização e funcionamento do Estado. O objetivo é de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e traz como única meta uma frase sem especificação, ligada a outra iniciativa do objetivo: “Aprimorar a gestão do patrimônio imobiliário da União”.

No Relatório de Gestão da CGU de 2013<sup>3</sup>, há a informação de que, no âmbito da iniciativa 029V, foi celebrado o contrato de financiamento entre a União e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a execução do Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira - PROPREVINE, todavia, no programa temático denominado Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública, em que é alocado o objetivo 0579, há indicadores pouco representativos do conjunto de objetivos a ele aportados, que são relevantes para a gestão e governança da Administração Pública

Então, nesse documento de planejamento, não há como verificar outros elementos relacionados ao órgão a não ser a perspectiva de volume de recursos financeiros vinculados a um programa de gestão, manutenção e serviços ao Estado, constante do Anexo II, visto como alocador de ações de apoio aos programas temáticos, associado à Presidência da República.

Nesse programa de apoio, de número 2101, ficam vinculadas as ações orçamentárias previstas nas Leis Orçamentárias Anuais. Na Lei Orçamentária para 2014 (Lei 12.953/2014),

---

<sup>2</sup> <http://planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086##ppaAtual>

<sup>3</sup> Documento referente à prestação de contas anual prevista nos termos do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, da DN TCU nº 127/2013, bem como com a Portaria TCU nº 175/2013, disponível em [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br) e [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br).

pela primeira vez a CGU figurou como um órgão orçamentário, e não como unidade orçamentária do órgão Presidência da República, mas continua vinculado ao programa de apoio mencionado. Para o órgão, verifica-se que nesse orçamento apenas uma ação é prevista como atividade contínua que abrange, orçamentariamente, toda a gama de políticas da CGU. Trata-se da ação 2D58, voltada ao Controle Interno, Prevenção à Corrupção, Ouvidoria e Correição. Assim, os eixos de ação do órgão só são apresentados no orçamento como descrição da atividade orçamentária. Quantos aos projetos orçamentários, são restritos à reforma, adaptação e modernização das Unidades Regionais da Controladoria-Geral da União.

Internamente, existe outros instrumentos de planejamento esclarecem com maior profundidade o funcionamento de políticas sob responsabilidade do órgão, diferentemente da pouca publicização das ações nos instrumentos oficiais de planejamento e orçamento definidos em lei, começando então a delinear como são exercidas as funções relacionadas aos quatro eixos de atuação.

No plano interno, o planejamento da CGU é calcado em três documentos de periodicidade distinta:

- i. Plano de Integridade Institucional – PII com 4 anos de vigência;
- ii. Plano de Ações e Metas – PAM com 2 anos de vigência;
- iii. Portaria de Metas de 6 meses de vigência.

De acordo com o último planejamento estratégico formalmente instituído pela CGU no Plano de Integridade Institucional – PII-2012-2015, acompanhando o período do PPA, a missão do órgão é prevenir e combater à corrupção e aprimorar a gestão pública, fortalecendo os controles internos e incrementando a transparência, a ética e o controle social.

Para realizar essa missão foram estabelecidos os objetivos estratégicos a serem alcançados no período, agrupados por 4 perspectivas (Resultados, Processos Internos, Pessoas e Infraestrutura), ou seja, num mapa estratégico nos moldes de Kaplan e Norton (2000) que pode ser visto a seguir:



Figura 18: Mapa estratégico da CGU.

Fonte: CGU, Plano de Integridade Institucional para o período de 2012 a 2015. Disponível em [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br).

Dentre os elementos (processos internos, pessoas e infraestrutura) que suportam o resultado estratégico previsto no mapa, destacam-se dois processos internos que estimulam o aprendizado organizacional, tais como os descritos por Zollo e Winter (2002):

- i. Política de implantação de gestão integrada das ações dos quatro macroprocessos da CGU, que pode ser vista como grande iniciativa de articulação do conhecimento especializado em cada função, de relevância para o aprendizado; e
- ii. Desenvolvimento de política de comunicação intraorganizacional, vista como de valor estratégico para o órgão pela disseminação de informações e conhecimento.

Os demais processos internos são voltados ao fortalecimento, com maturidade, dos recursos de tecnologia da informação, construídos sob a perspectiva de governança, além do direcionamento de processo estratégico à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18/11/2011), que tem a CGU como capitã da articulação para sua instituição e como instância importante dentro dos fluxos definidos na lei.

Nessa linha, o pensamento estratégico sobre recursos humanos deu valor à implantação de mecanismos de difusão e gestão do conhecimento como aprendizado

organizacional na diretriz organização – indivíduo (BASTOS *et al.*, 2004), e a capacitação de pessoas com o desenvolvimento de competências técnicas e gerenciais, na linha inversa, fortalecendo a relação indivíduo – organização.

Quanto à visão da infraestrutura, a descrição contida no mapa estratégico foi abrangente, não destacando o que é de valor estratégico para o órgão nessa perspectiva.

Caminhando para uma perspectiva mais operacional, e funcionando como um elemento integrador entre o planejamento voltado à estratégia e aos aspectos operacionais, há um processo de criação e monitoramento de ações e projetos, materializado no Plano de Ações e Metas (PAM). O documento que o apresenta, o define como instrumento bienal, de natureza tática, onde cada unidade do órgão analisa o ambiente, interno e externo, e estabelece seu plano de ações e metas para o período, alinhado ao PII, sendo este o mecanismo que aponta as ações, e respectivas metas, a serem desenvolvidas por cada unidade da CGU, para o alcance dos objetivos estratégicos definidos previamente pela instituição.

O PAM aborda tanto as ações relacionadas a aspectos operacionais da CGU vinculados às políticas consolidadas dentro das quatro funções do órgão, como também ações que podem ser vistas como projetos de integração, formação e fortalecimento de recursos e processos internos. Cabe destacar ainda a existência, no plano, de projetos direcionados a mudanças e inovações no ambiente institucional em que está envolvida a organização, inclusive em relação ao arcabouço normativo brasileiro. O PAM pode ser visto como um mecanismo de gestão de portfólio de projetos que podem proporcionar capacidades dinâmicas de inovações e mudanças como apurado por Killen *et al.* (2012).

Diante da complexidade e transversalidade desse tipo gestão de projetos, a CGU conta, no âmbito da Secretaria Executiva, com a Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – DIPLAD, responsável pelo PAM, que abriga a Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação Institucional – COPAV e a Coordenação-Geral de Integração e Desenvolvimento Institucional – CODIN.

O gráfico a seguir mostra como estão distribuídas as ações do PAM dentre as divisões da CGU:

**Visão Geral das Ações Cadastradas no PAM  
Contribuição de cada Unidade por Perspectiva**

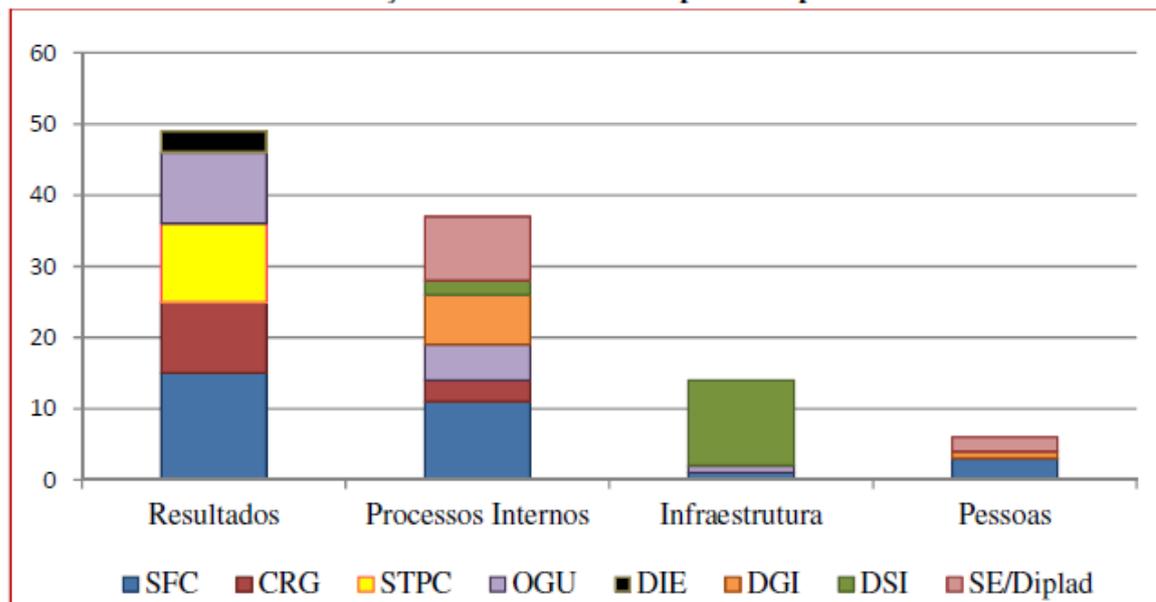


Gráfico 1: Contribuição das ações por setor/divisão no mapa estratégico da CGU  
Fonte: CGU – Plano de Ações e Metas para 2014-2015

É forte a participação da Secretaria Federal de Controle Interno- SFC nas quatro dimensões estratégicas do PII descritas no gráfico, não sendo a mais representativa apenas quanto às ações vinculadas à infraestrutura.

O terceiro nível de planejamento, a Portaria de Metas, também de responsabilidade DIPLAD, é definida como documento de nível operacional, com periodicidade semestral, que define regras, atividades e metas das unidades do órgão central e das Controladorias Regionais, considerando a força de trabalho existente em cada unidade.

A Portaria de Metas alinha a força de trabalho medida em recurso de homens-hora ao trabalho das quatro grandes divisões (SFC, CRG, STPC e OGU), e especifica os prazos e produtos das etapas existentes para cada uma das linhas de atuação do órgão, que em relação ao Controle Interno serão descritas adiante.

Todavia, a portaria de metas não contempla as ações relacionadas aos projetos de integração, formação e fortalecimento de recursos e processos internos, assim como dos projetos direcionados a mudanças e inovações no ambiente institucional.

**Quadro 20: Visão consolidada dos instrumentos de planejamento da CGU**

Elementos Estratégicos do Planejamento da CGU	PII	PAM	Portaria de Metas
Projetos de desenvolvimento interno	Identifica as ações e os	Identifica as ações, responsáveis e os	Não menciona

Projetos de mudança no ambiente institucional	responsáveis (quatro anos)	resultados esperados para os quatro períodos de 6 meses (bienio)	Não menciona
Aspectos Operacionais			Detalha etapas, responsáveis, prazos, produtos e indicadores (semestral)

Fonte: Elaborado pelo autor

Adicionalmente a Portaria de Metas dispõe sobre as metas dos indicadores de desempenho e faz uma previsão da utilização, por unidade, de homem-hora reservado para o Plano de Capacitação do órgão, separado após a previsão das obrigações.

Considerando o foco na descrição do processo de controle da CGU e, tendo em vista a conceituação de controle que se coaduna com o objetivo da dissertação, a linha de pesquisa descritiva buscou os elementos que circundam a estrutura da Secretaria Federal de Controle - SFC, responsável pela função Controle Interno, iniciando, a partir do planejamento estratégico, a descrição das capacidades operacionais voltadas à auditoria e fiscalização.

A seguir são apresentados os aspectos relativos à estrutura da SFC, linhas de trabalho e métodos de ação.

## 4.2. Estrutura de trabalho da SFC

Nos termos da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, cabe à SFC o exercício das atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, regulamentado pelo Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, cumprindo assim o art. 74 da Constituição Federal que atribuiu à função de controle interno na administração pública brasileira a missão de avaliar a execução de programas de governo, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão dos administradores públicos federais, exercer o controle das operações de crédito, além do apoio ao controle externo.

A partir do estudo do PII, foram extraídas para o quadro a seguir as ações diretamente relacionadas ao controle previsto como de responsabilidade da SFC. Os demais objetivos e ações foram desconsiderados em virtude da sua relação direta com as outras divisões da CGU, ou por se relacionarem indiretamente com as competências da SFC, ou seja, apesar de haver probabilidade de recursos da secretaria na ação, esta não é de competência direta da mesma.

**Quadro 21: Objetivos/Resultados previstos no PII 2012-2012 e detalhamento.**

Objetivos		Ações	
A	Fortalecer os controles internos e a capacidade de gerir riscos das instituições públicas: promover a adoção de gestão de riscos e apoiar a estruturação de controles internos administrativos, possibilitando aos gestores públicos federais o tratamento adequado de situações potencialmente perigosas, sejam de natureza financeira, operacional ou estratégica.	1	Desenvolvimento e disponibilização às instituições públicas de uma metodologia eficaz de gestão de risco.
B	Fomentar a melhoria contínua da gestão e da prestação de serviços públicos: intensificar a colaboração da CGU com os gestores federais de modo a auxiliá-los no aprimoramento dos processos de trabalhos inerentes à execução das ações governamentais, na identificação de fragilidades existentes e na adoção tempestiva das medidas corretivas cabíveis, além de desenvolver mecanismos para aferição do nível de satisfação do cidadão usuário dos serviços públicos, insumos fundamentais para a melhoria da prestação desses serviços.	1	Acompanhamento permanente da gestão de modo a possibilitar o monitoramento tempestivo de seus atos, com uso intensivo de sistemas informatizados.
		2	Acompanhamento da execução de programas/ações governamentais.
		3	Capacitação de gestores públicos federais por meio de: a) Elaborar, distribuir e publicar na internet cartilhas sobre temas de interesse da Administração Pública, Controle Interno e Controle Social; b) Promover eventos de capacitação em fortalecimento da gestão pública e controles internos administrativos, tais como: licitação, contratos, convênios, dentre outros temas; c) Promover eventos de capacitação para auditores internos federais, em auditoria e controle governamental, por meio de plataforma de ensino à distância.
C	Intensificar as Ações de Auditoria Investigativa: ampliar a atuação da CGU em auditorias especiais de caráter investigativo em órgãos federais e/ou unidades federativas, inclusive em parceria com outros órgãos de controle e de defesa do Estado e do Patrimônio Público, notadamente a Polícia Federal, sempre que houver evidência de ilícitos em constatações advindas das auditorias ordinárias, em denúncias e representações, ou mesmo em notícias veiculadas nos meios de comunicação.	1	Realização de auditorias especiais investigativas em órgãos federais e/ou unidades federativas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do detalhamento das ações dos resultados previstos no planejamento estratégico da CGU.

As ações vinculadas ao objetivo de fortalecer capacidades de gestão de risco por parte dos órgãos federais responsáveis pela gestão de políticas públicas (objetivo A), proporcionam a evidenciação do valor que a CGU oferece à própria Administração Pública Federal e à sociedade, na medida em que tal iniciativa auxilia o planejamento e a execução das intervenções das políticas públicas do Poder Executivo Federal. Esse objetivo também alcança a Secretaria-Executiva da CGU, com o fortalecimento de inteligência de mapeamento

preventivo de riscos à corrupção por meio do monitoramento sistemático de gastos públicos para identificação de situações que possam constituir irregularidades, desenvolvida no âmbito da ferramenta Observatório da Despesa Pública (ODP). O ODP produz também informações estratégicas para subsidiar a ação da SFC na execução de suas ações de controle e fica sob responsabilidade da DIE – Diretoria de Informações Estratégicas da Secretaria Executiva da CGU<sup>4</sup>.

Dentro desse primeiro objetivo, a SFC conta ainda com as Assessorias Especiais de Controle Interno, diretamente vinculadas aos Ministros de Estado, cuja ampliação de sua participação na Administração Pública Federal Direta também é considerada estratégica. Todavia, nesse aspecto, dentro do PII, não foram encontradas ações específicas em relação às Auditorias Internas dos órgãos e entidades pertencentes à Administração Indireta, diferentemente do PAM.

O segundo objetivo (Objetivo B) apresentado se relaciona com as ações do núcleo operacional de atuação da Secretaria, onde é alocada grande parte dos recursos disponíveis. A melhoria contínua da gestão dos serviços públicos é estimulada pela SFC, nos termos do PII, por meio de duas ações, o Acompanhamento Permanente da Gestão - APG e o Acompanhamento da Execução de Programas de Governo - AEPG. Tais processos, elaborados a fim de dar cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal, serão explorados em profundidade no próximo tópico desse capítulo.

Para o alcance do objetivo estão previstas ainda ações de capacitação de gestores e auditores internos federais proporcionando o aprimoramento da função de controle na administração e de outros temas da Administração Pública.

O terceiro objetivo (Objetivo C) envolve ações específicas de auditoria investigativa decorrentes de desdobramento que por acaso possam ocorrer a partir de informações do OPD, do APG ou AEPG, ou mesmo decorrentes de demandas externas provenientes de outros órgãos de controle, e de defesa do estado, como, por exemplo, o Ministério Público e a Polícia Federal, assim como de denúncias recebidas.

Uma visão linear poderia ser extraída da estratégia sob responsabilidade da SFC:

---

<sup>4</sup> Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas (DIE), responsável pela execução de atividades de investigação, inteligência e tratamento de informações de natureza estratégica para o órgão, vinculada à Secretaria Executiva, e que a partir dessa responsabilidade fornece insumos ao Controle Interno.

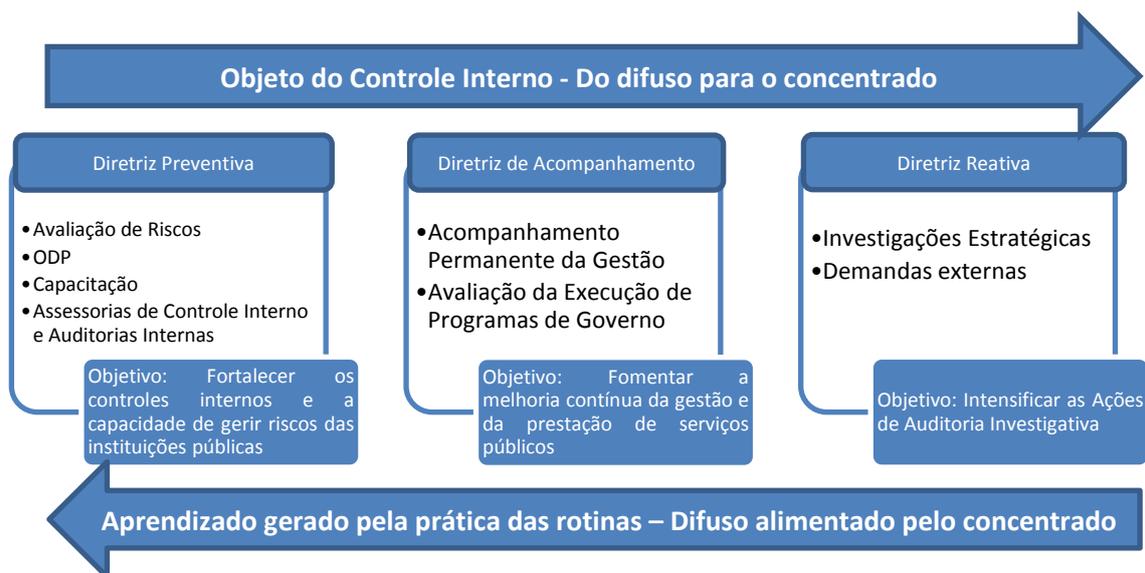


Figura 19: Estratégia da SFC sob uma perspectiva linear.  
Fonte: Elaborado pelo Autor

Dentro da diretriz preventiva existe ainda o Portal da Transparência, que segundo a CGU<sup>5</sup> é o principal mecanismo fomentador das atividades de promoção da transparência governamental, utilizado como fonte de informação, inclusive nos processos de trabalho da SFC, mas de responsabilidade da STPC – Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

As três diretrizes da figura acima não foram mencionadas nos documentos analisados, trata-se de uma construção do autor deste estudo, considerando a significância dos itens, entendida a partir dos documentos analisados e da observação participante. Não há menção no PII de que os três objetivos, e suas respectivas ações, funcionam de forma sequencial. Na verdade são ações concomitantes. Todavia, não pode ser negado que, ao serem colocados lado a lado, percebe-se que em direção à diretriz reativa há uma concentração no objeto a ser controlado, ou seja, quanto mais à esquerda do espectro, maior volume de recursos públicos ou objetos controlados. Pelo caminho inverso, pode ser explorado o aprendizado de padrões detectados nos trabalhos, considerados relevantes, e que podem ser aplicados ao controle mais difuso.

Esse arcabouço operacional fica alicerçado na estrutura da SFC, definida no Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013 e no seu regimento interno aprovado na Portaria nº 570, de 11 de maio de 2007. Na sua composição, a Secretaria detém quatro diretorias finalísticas,

<sup>5</sup> Relatório de Gestão da CGU de 2013

ou seja, divisões diretamente vinculadas às especialidades dos órgãos do Poder Executivo Federal que auditam, e uma diretoria de planejamento responsável pela gestão dos processos principais da SFC. O organograma abaixo apresentado reflete essa organização.

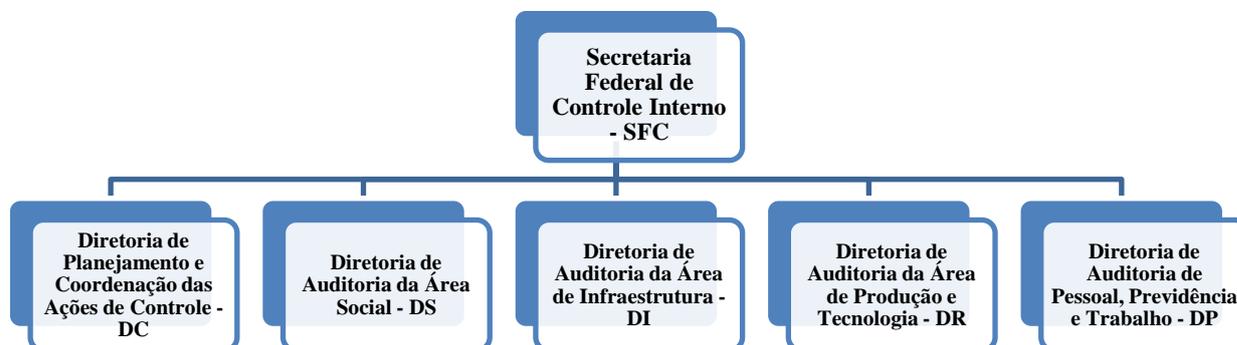


Figura 20: Organograma da Secretaria Federal de Controle Interno.

As competências atribuídas à SFC no Decreto nº 8.109/2013 foram distribuídas entre as diretorias finalísticas (DP, DI, DS, DR e DE), que se compõem de coordenações gerais voltadas às estruturas do Poder Executivo Federal, dando especialização em relação às políticas públicas dos ministérios. Todavia, algumas competências específicas foram direcionadas também às divisões da SFC finalísticas.

No primeiro caso, verifica-se que, apesar de ser um tema transversal, foi apartada para a Diretoria de Auditoria da Área de Pessoal, Previdência e Trabalho, no âmbito da Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios e de Tomada de Contas Especial, a responsabilidade de verificar, certificar e controlar as Tomadas de Contas Especiais e, dentro do trabalho de Monitoramento dos Gastos de Pessoal, a responsabilidade de orientar e acompanhar as atividades de verificação da exatidão e suficiência dos dados relativos à admissão e desligamento de pessoal, os atos relativos à concessão de aposentadorias e pensões na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, assim como os atos relacionados às admissões e desligamentos nas empresas públicas e sociedades de economia mista.

Assim, também, coube à Diretoria da Área Econômica, no âmbito da Coordenação-Geral de Contas do Governo, verificar a consistência dos dados contidos no Relatório de Gestão Fiscal, consolidar as informações que compõem o relatório de atividades do Poder Executivo federal, e monitorar o processo de elaboração da Prestação de Contas Anual da Presidência da República, a ser encaminhada ao Congresso Nacional, além de monitorar o

atendimento às recomendações emanadas do Tribunal de Contas da União, constantes do parecer prévio sobre a prestação de contas anual do Presidente da República.

Cabe destacar ainda a existência, diretamente vinculada ao gabinete da SFC, de coordenação voltada para articulação de normas e orientações para o Sistema de Controle Interno.

O destaque gerencial foi dado à Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle. Conforme o artigo 13 do mencionado Decreto nº 8.109/2013, compete à DC: **coordenar** as ações relacionadas com o **planejamento estratégico e operacional** e a estatística das atividades da Secretaria Federal de Controle Interno; realizar a **aferição da qualidade dos trabalhos de auditoria, fiscalização** e outras ações de controle interno; **apoiar o Secretário Federal de Controle Interno na coordenação das ações de controle** que envolvam mais de uma diretoria e nas ações de controle que exijam articulação centralizada com unidades regionais ou órgãos externos; **coordenar o aprimoramento dos processos de trabalho** da Secretaria Federal de Controle Interno; e **apoiar ações de controle** relacionadas a temas de **recursos externos e tecnologia da informação**. Para essa competência, a DC foi estruturada da seguinte forma:

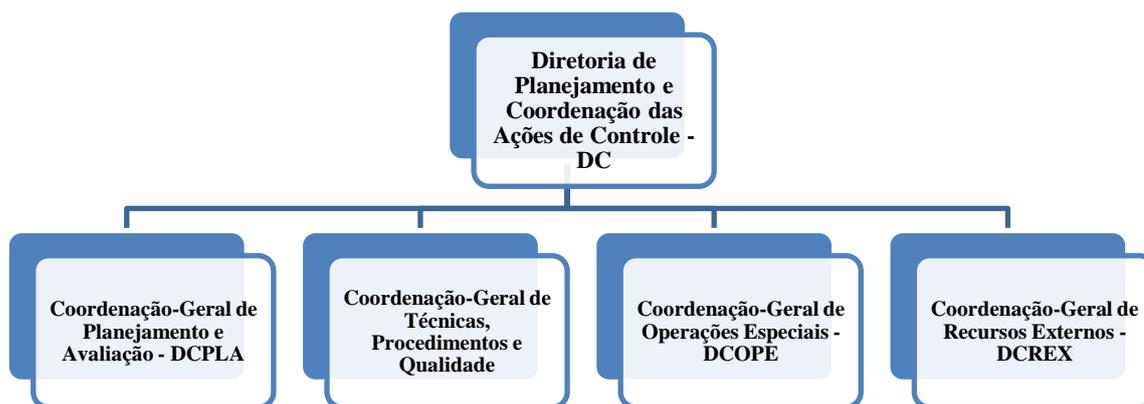


Figura 21: Divisões da Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle - DC

Percebe-se nessas divisões alguns direcionamentos às competências da DC a estruturas formais de cada coordenação geral criada, assim como em assessoria especial voltada à Tecnologia da Informação.

Num balanço da posição de 30/06/2014, publicado na intranet da CGU, de um total de 2.354 servidores, 637 estavam diretamente vinculados à SFC, que usa também grande parte da força de trabalho dos 1129 servidores alocados nas Controladorias Regionais da União nos Estados nos seus processos de trabalho. Desse total, a CGU se serve em grande maioria de concursados da carreira de Finanças e Controle criada no Decreto-lei nº 2.346/1987.

Assim, pela análise das competências e atribuições definidas nesses documentos pode-se elaborar uma matriz estrutural-funcional para visualizar o papel dessas divisões dentro dos principais processos da SFC.

#### 4.2.1. Linhas de ação da SFC no Controle Interno

Uma especificação mais aprofundada, como uma primeira camada de descrição dos processos de trabalho da SFC, foi verificada no Relatório de Gestão da CGU referente ao exercício de 2013. Assim, pode-se afirmar que o macroprocesso Controle Interno atua na seguinte configuração:

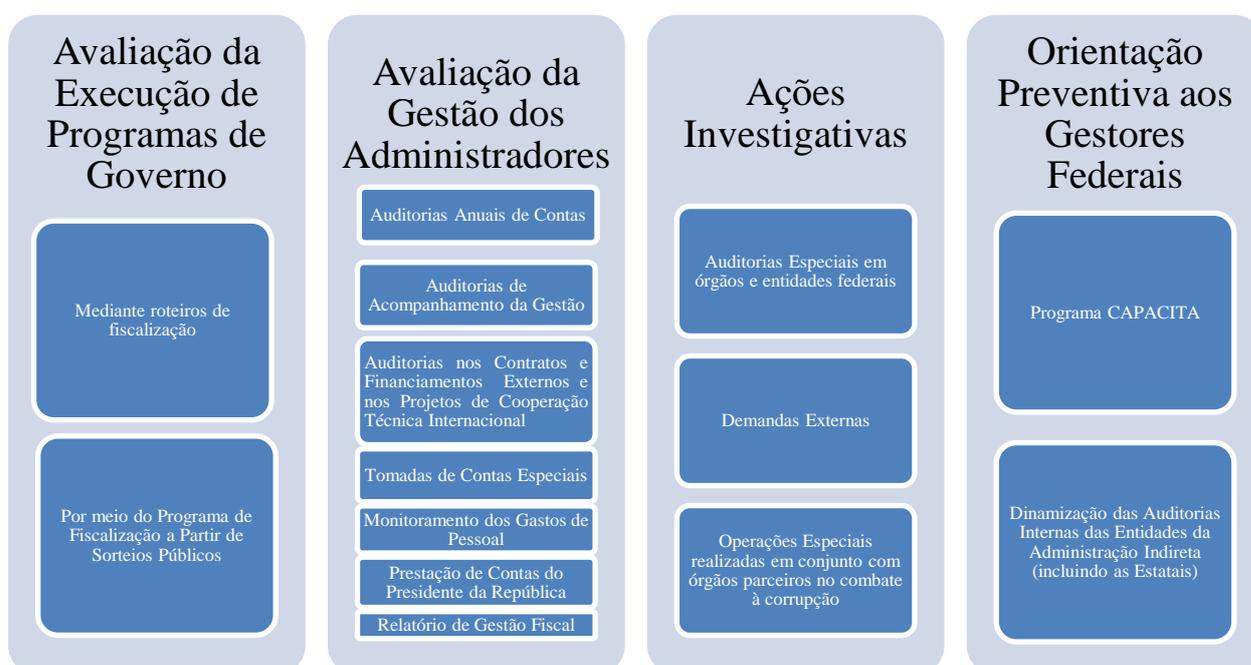


Figura 22: Linhas de atuação e ações operacionais do macroprocesso de Controle Interno.

Fonte: Do autor, a partir das informações do Relatório de Gestão de 2013.

Todas essas linhas de trabalho podem ser subsidiadas com informações estratégicas produzidas pela Diretoria de Informações Estratégicas da Secretaria Executiva, que realiza rodadas de monitoramento trimestrais relacionadas a temas diversos como compras e licitações, diárias e passagens, cartão de pagamento do governo federal, transferências voluntárias, e dados sobre programas federais, produzidas por trilhas de pesquisas já consolidadas em bancos de dados ou que, por ventura, possam ser solicitadas a partir de necessidade de trabalho.

No Relatório de Gestão foi utilizada a denominação Avaliação da Gestão dos Administradores no lugar de Acompanhamento Permanente da Gestão apontado no PII 2012-2015; todavia, trata-se da mesma forma de trabalho da SFC, ou seja, continuam as quatro grandes linhas de atuação do Controle Interno, agora descritas com maior objetividade.

No documento de prestação de contas, colocou-se como divisão no trabalho de orientação preventiva a dinamização das auditorias internas da Administração Indireta, o que não havia sido mencionado no PII. Essa visão de controle apresentada no Relatório de Gestão de 2013 não colocou a formulação e disponibilização de metodologia de controle de riscos aos gestores públicos federais como uma rotina a ele vinculada.

**A Avaliação da Execução de Programas de Governo – AEPG** foi definida como rotina que visa avaliar execução dos programas federais no que se refere ao alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento dos órgãos públicos, utilizando-se de técnicas de auditoria, inclusive inspeção no local em caso de políticas públicas descentralizadas. Para a CGU<sup>6</sup>, a AEPG apresenta fases de tomada de decisão, de planejamento, de execução, de monitoramento e de avaliação que permitem: selecionar adequadamente as políticas públicas a serem avaliadas, com base em uma matriz de risco; delimitar o escopo de avaliação; obter evidências de modo a subsidiar a avaliação; recomendar melhorias para a política pública e avaliar a execução do programa de governo.

As duas formas de execução a ela relacionadas são:

- i. Os roteiros de fiscalização, conjunto de verificações mediante amostras aleatórias e probabilísticas previamente estabelecidas, visando à representação de todo o universo de recurso aplicado em cada programa. O trabalho de campo ocorre ao longo do ano, de acordo com os roteiros de fiscalização planejados por cada unidade regional da CGU, ou pelo órgão central;
- ii. Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, que se dá por meio do sorteio dos municípios, utilizando o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal.

Quanto à **Avaliação da Gestão dos Administradores**, ou Avaliação Permanente da Gestão - APG como mencionado no documento PII, que tem o objetivo de realizar ações para **a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência,**

---

<sup>6</sup> Relatório de Gestão da CGU de 2012

**da gestão** orçamentária, financeira e patrimonial **nos órgãos e entidades da administração federal**, suas divisões são direcionadas à ação dos administradores das unidades gestoras<sup>7</sup>.

- i. As auditorias anuais de contas que visam verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas;
- ii. As auditorias de acompanhamento da gestão para agregar valor à gestão, prevenir desvios ou evitar a má aplicação de recursos públicos;
- iii. As auditorias nos contratos e financiamentos externos e nos projetos de cooperação técnica internacional objetivando a avaliação de desempenho e conformidade dos contratos de empréstimo e doação firmados com organismos internacionais de financiamento, bem como de projetos de cooperação técnica internacional executados por órgãos e entidades da administração pública federal em parceria com organismos internacionais cooperantes.

Quanto aos demais, o monitoramento dos gastos de pessoal verifica a legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais no âmbito do Poder Executivo, assim como o trabalho relacionado à análise dos processos de Tomada de Contas Especial voltado à confirmação da presença das condições legais para encaminhamento desses processos ao Tribunal de Contas da União. Com o Relatório de Gestão da Prestação de Contas da Presidência da República, estes são trabalhos específicos.

As três linhas de auditoria existentes: na Avaliação da Gestão dos Administradores, Auditorias Anuais de Contas, Auditoria de Acompanhamento da Gestão e Auditorias nos Contratos e Financiamentos Externos e nos Projetos de Cooperação Técnica Internacional; abarcam os demais atos de gestão, dependendo do direcionamento do planejamento da auditoria.

Com relação às **Ações de Auditorias Investigativas**, são específicas para o objetivo traçado na investigação de origem, a partir de tomada de decisão interna ou de demandas externas, como denúncias ou solicitações de órgãos habilitados.

- i. As Auditorias Especiais realizadas, geralmente, em órgãos/entidades públicos federais em virtude de solicitações de autoridades dentro do próprio governo ou de decisão da própria CGU, tendo em conta as denúncias veiculadas na

---

<sup>7</sup> Unidades Gestoras são unidades da administração pública federal sujeita à ação de controle. Unidades Jurisdicionadas: terminologia utilizada pelo TCU e pelo próprio Controle Interno, no âmbito de Auditoria Anual de Contas, para fazer referência a UG selecionada para ser auditada e/ou somente apresentar Relatório de Gestão no exercício.

imprensa ou a avaliação de risco desenvolvida pelo órgão central de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

- ii. As Operações Especiais realizadas em conjunto com o Departamento da Polícia Federal e o Ministério Público, tanto Federal como Estadual;
- iii. E as Demandas Externas, em forma de denúncias, requisições de ações de controle e pedidos de informação acerca da aplicação de recursos públicos federais, encaminhados à CGU por autoridades responsáveis por órgãos da Administração Pública, representantes de entidades e cidadãos.

Já as ações de Orientação Preventiva aos Gestores Federais podem abarcar todo tipo de tema, visando capacitação dos agentes públicos no Poder Executivo Federal, inclusive em vertentes estratégicas para o órgão diante de seus objetivos traçados.

Analisando as últimas duas Portarias de Metas, referentes ao primeiro e segundo semestre de 2014 (Portarias CGU 59, de 15 de janeiro e 1.461, de 04 de julho de 2014), verifica-se que o órgão associou as linhas de atuação a dois blocos distintos:

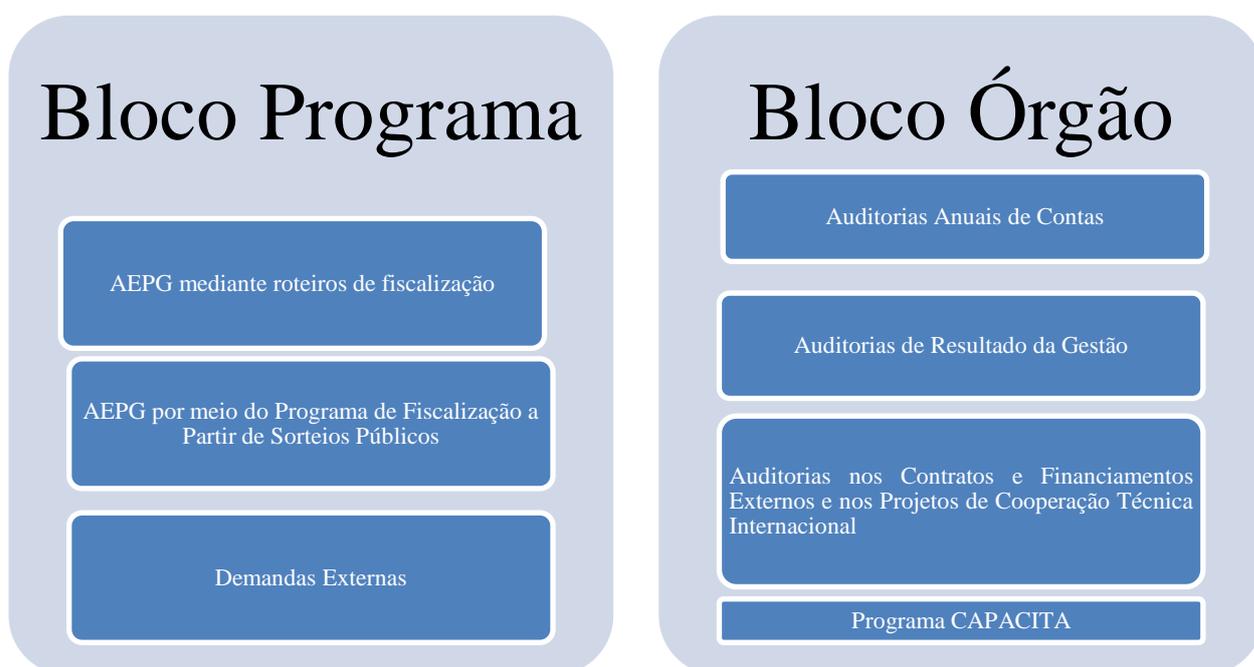


Figura 23: Divisão das linhas de atuação e ações operacionais do macroprocesso de Controle Interno. Fonte: Do autor, a partir das informações do Relatório de Gestão de 2012.

Cabe destacar que na última portaria de metas o trabalho, então denominado de Auditorias de Acompanhamento da Gestão, foi estabelecido como Auditorias de Resultado da Gestão.

No bloco órgão, as portarias associaram ainda atividades de análise dos planos e relatórios de auditoria interna dos órgãos da Administração Pública Indireta do Poder Executivo Federal.

Houve outros direcionamentos aos demais trabalhos exercidos, colocando-os fora dos dois blocos, como são os casos do Monitoramento dos Gastos de Pessoal, das Auditorias Especiais em órgãos e entidades federais e das Operações Especiais realizadas em conjunto com órgãos parceiros no combate à corrupção.

Nas portarias de metas de 2014 e do PAM 2014-2015 verifica-se que há reserva da força de trabalho para atuações obrigatórias da SFC como para as Auditorias Anuais de Contas diante do quantitativo de unidades do Poder Executivo Federal que devem ter as contas julgadas pelo TCU; para Auditorias e fiscalizações em projetos de financiamento externo e de cooperação técnica com organismos internacionais; e para análise dos processos e atos de admissão de pessoal.

Para as demais linhas de atuação há maior liberdade de direcionamento de recursos humanos de acordo com a tomada de decisão dos dirigentes.

Como mencionado, as linhas de atuação da SFC descritas são originárias dos comandos constitucionais e legais para o Controle Interno, e atualmente bem delimitadas nos instrumentos de planejamento interno da CGU; todavia, uma visão aproximada já estava estabelecida pela Instrução Normativa da SFC nº 01/2001, que definiu diretrizes, princípios, conceitos e aprovam normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. No tópico a seguir, utilizando como fonte a IN SFC 01/2001, os atuais normativos internos do SFC e documentação disponível, serão descritos elementos complementares necessários, para fins desse estudo, para dar compreensão e possibilitar posterior análise à luz do arcabouço teórico utilizado na dissertação.

#### **4.2.2. Métodos e recursos utilizados no Controle Interno da SFC**

Por estar diretamente responsável por atividades de Controle Interno e Auditoria Interna no âmbito do Poder Executivo Federal, alguns métodos de trabalho especificados na Instrução Normativa da SFC nº 01/2001 explicam o funcionamento do Sistema Controle Interno do Poder e conseqüentemente da SFC, e permanecem em vigor, como é o caso das técnicas de controle, auditoria e fiscalização.

Para a SFC, **auditoria** é um conjunto de técnicas de avaliação de processos, resultados, e da aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado,

mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal.

Em complementariedade à auditoria, a **fiscalização** trata-se de uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, se corresponde às especificações estabelecidas, se atende às necessidades para as quais foi definido e se guarda coerência com as condições e características pretendidas.

As auditorias e fiscalizações, pelo processo normal de trabalho, acontecem através das **Ordens de Serviço – OS**, estabelecidas na instrução normativa, cuja autorização é de responsabilidade da DC, mas que são demandadas por meio de **Pedido de Ação de Controle - PAC** por parte das Diretorias finalísticas de auditoria da SFC.

Nas OS são estabelecidas as linhas de ação, finalidades, os resultados desejados, as ações orçamentárias e órgãos a que é direcionada, os prazos, a divisão da SFC ou CGU Regional responsável pela execução, os recursos humanos envolvidos, o plano ou programa de auditoria em termos de procedimentos a serem realizados e questionários ou formulários a serem respondidos.

Após a realização, também a ela ficam vinculados os papéis de trabalho que evidenciam a atuação da equipe, o relatório do trabalho com seus diversos componentes e outros documentos, a depender da linha de atuação a que está submetida. Toda realização, mesmo que específica e bem direcionada, é acompanhada de planejamento de responsabilidade de servidor apontado como Coordenador de Auditoria e de outro, o Supervisor, apresentados em tópico posterior desse trabalho.

Nas OS ficam estabelecidos dois papéis: a divisão demandante ou Unidade do Controle Interno Demandante, e a divisão da SFC ou CGU Regional executora ou Unidade do Controle Interno Executora, que pode ser a mesma da demandante.

A Ordem de serviço é a unidade básica de registro e de fonte de informações da SFC registradas em sistema corporativo desenvolvido com essa finalidade.

#### **4.2.2.1. Procedimentos e Questionários**

Para realização das auditorias e fiscalizações, a IN SFC 01/2001 também estabeleceu o Procedimento como elemento a ser vinculado à OS. Se caracteriza como mandamento operacional efetivo, onde estão ações específicas necessárias para atingir os objetivos estabelecidos na OS, e representa a essência do ato de auditar ou fiscalizar, definindo o ponto de controle sobre o qual se deve atuar. De acordo com a instrução normativa citada, o

fundamental é descrever no Procedimento o que se deve fazer, ou seja, como deve ser o exame. Assim, o Procedimento compõe-se de conjunto de verificações e averiguações a serem realizadas num programa de auditoria ou fiscalização, que permite obter evidências ou provas suficientes e adequadas para analisar as informações necessárias à formulação e fundamentação da opinião por parte do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Na versão atual do manual destinado à elaboração de Procedimentos, esse instrumento é composto de questões de auditoria ou fiscalização que pretende auxiliar a responder aos objetivos para sua aplicação, a base normativa envolvida com seu tema, o glossário e conceitos do tema, a direção ou operacionalização a ser executada, e formas de relatoria, caso necessário. As divisões da SFC e CGU Regionais são competentes para propor Procedimentos que devem ser aprovados pela DC.

Os procedimentos são codificados em uma taxonomia voltada aos temas de trabalho da SFC. Essa estrutura de codificação pode ser vista da seguinte forma:

**Quadro 22: Forma de codificação dos Procedimentos**

1º Nível - Áreas	2º Nível - Subárea	3º Nível - assunto	4º Nível - Número
01 – Controles da Gestão; 02 – Gestão Orçamentária; 03 – Gestão Financeira; 04 – Gestão Patrimonial; 05 – Gestão de Pessoas; 06 – Gestão do Suprimento de Bens e Serviços; 07 – Gestão Operacional; 08 – Recursos Externos: criada com a finalidade de permitir o registro de constatações oriundas de empréstimos, doações e cooperações técnicas; 09 – Programas Descontinuados: destina-se ao registro de programas e ações que não compõem a Lei Orçamentária Anual; > 09 – Programas de Governo: cada um deve possuir um código para registro dos exames realizados nos programas que estão vigentes.	O código numérico constante nesse nível é um desdobramento da área. Para as áreas maiores que 10, a subárea relaciona-se à Ação do Programa.	68 opções de assuntos vinculados às áreas apresentadas.	Contém o número do procedimento propriamente dito.

Fonte: Elaborado a partir do Manual de Procedimentos da SFC

Os Procedimentos são armazenados em bancos de dados do sistema corporativo da SFC onde se verifica a taxonomia apresentada. Dois aspectos ficam evidentes nessa ferramenta: a possibilidade de armazenamento e codificação de conhecimento organizacional da experiência acumulada (ZOLLO; WINTER, 2002) e a forte conotação de ferramenta de

indicação do que deve ser feito, ou seja, presença do aspecto ostensivo dentro das rotinas (FELDMAN; PENTLAND, 2003).

Já os questionários são instrumentos ligados aos procedimentos e, de acordo com o atual Manual de Elaboração de Questionários da SFC, no seu conteúdo, estrutura e forma, são um conjunto de perguntas estruturadas com categorias de respostas pré-codificadas, ou uma lista de informações a serem confirmadas, ou ainda uma lista de informações a serem coletadas para formação de um banco de dados específico. Assim, tem como finalidades principais verificar a conformidade do objeto de uma Ordem de Serviço, subsidiando também de informações referentes às ações de controle a área de coordenação e planejamento, coletar dados para a criação/manutenção de tabelas, e registrar informações para subsidiar o acompanhamento de Programas e Ações Governamentais e a avaliação da gestão.

Em complementação à direção dada à ação de controle pelo Procedimento, o questionário auxilia a tomada de contas e a comparação e referência do que foi realizado, assim como descritos os benefícios dos aspectos ostensivos por Feldman e Pentland (2003).

Os procedimentos e questionários podem ser propostos pelas unidades da SFC; todavia, a aprovação cabe à DCTEQ.

#### **4.2.2.2. Formas de evidenciação do trabalho**

De acordo com a IN SFC 01/2001, os Papéis de Trabalho são o instrumental de registro do trabalho executado na auditoria ou fiscalização e fundamentam as informações obtidas e a opinião do profissional, podendo ser por ele elaborados ou obtidos de qualquer outra fonte.

O atual Manual de Elaboração de Papéis de Trabalho da SFC foi elaborado buscando aderência com as normas internacionais e nacionais de auditoria. Nesse contexto, contendo o planejamento, a natureza, época de aplicação e extensão dos procedimentos de auditoria executados, assim como os resultados dos trabalhos, demonstram se a auditoria ou fiscalização foi planejada e executada em conformidade com as normas e exigências legais e regulamentares aplicáveis, e proporcionam evidências sobre as conclusões obtidas e manifestadas no relatório de auditoria. Nesse contexto permitem à coordenação e supervisão dos trabalhos, além do entendimento completo do que foi feito, demonstrando, mesmo para um auditor experiente que não tenha participado do trabalho, como foram alcançadas as conclusões.

Os papéis de trabalho expõem o que foi realizado pela equipe, já os relatórios de auditoria e fiscalização possibilitam divulgar os resultados e dar publicidade e transparência da atuação do Controle Interno.

Segundo o Manual de Elaboração de Relatórios da SFC, consistem em um documento formal e técnico por intermédio do qual a CGU comunica os critérios e normas que orientaram os trabalhos realizados, bem como os resultados obtidos e as medidas que devem ser adotadas para solucionar as situações indesejáveis encontradas. Os tipos de relatórios existentes são:

- i. Relatório de Fiscalização, que traz os achados das fiscalizações realizadas por servidores da CGU, inclusive as executadas para subsidiar a Avaliação de Execução de Programa de Governo (AEPG) e as realizadas no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG);
- ii. Relatório de Avaliação de Execução de Programas de Governo (RAV), que apresenta as conclusões de AEPG e Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAC), que se constitui em um documento intermediário entre o Relatório de fiscalização de AEPG e o RAV, pois apresenta conclusões parciais, visando a permitir correções na gestão governamental mesmo antes da conclusão da AEPG;
- iii. Relatório de Auditoria de Acompanhamento da Gestão, que traz os resultados de auditoria voltada ao APG;
- iv. Relatório de Demandas Externas (RDE), que comunica o resultado de apuração decorrente de informações apresentadas por cidadãos ou de demanda encaminhada por autoridade legitimada;
- v. Relatório de Auditoria de Recursos Externos, elaborado em ações cujo objeto é constituído por contratos de financiamentos externos ou projetos de cooperação técnica internacional. Esse relatório é acompanhado de parecer sobre os demonstrativos financeiros desses instrumentos;
- vi. Relatório de Auditoria Anual de Contas, que comunica os resultados de auditoria anual de contas sobre órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sujeitas à atuação da CGU. A sua estrutura serve de modelo para as auditorias especiais e para as auditorias realizadas no âmbito de APG e AEPG. O relatório da AAC é acompanhado de certificado de auditoria (que aponta a regularidade ou não da gestão dos administradores) e de parecer;

- vii. Relatório de Fiscalização de Município por Sorteio e Relatório de Fiscalização de Estado por Sorteio, vinculados ao Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos;
- viii. Relatório de Operação Especial, elaborado no âmbito de ações realizadas em parceria com a Polícia Federal e o Ministério Público.

Considerando exceções decorrentes de sigilo necessário, como no caso de processos investigativos de operações especiais, os relatórios da SFC, nas tipologias apresentadas, estão disponíveis no sítio da CGU na internet.

#### **4.2.2.3. Instâncias da Equipe**

São instâncias obrigatórias de toda equipe de auditoria ou fiscalização as funções de: **Coordenador**, que de acordo com o Manual de AAC é membro efetivo da equipe designada para o trabalho e responsável pela condução nos termos planejados e pela interlocução da unidade executora com a unidade examinada ou auditada; e de **Supervisor**, que segundo a IN SFC 01/2001 deve instruir e dirigir, adequadamente, seus subordinados, no que tange à execução dos trabalhos e ao cumprimento das ordens de serviço, devendo, ainda, contribuir para o desenvolvimento dos seus conhecimentos e capacidade profissional.

O supervisor, ocupante de cargo em comissão, é responsável pela gestão de um conjunto de OS e pela revisão dos seus relatórios no âmbito de uma unidade executora. Mesmo com a delegação, o titular de unidade executora continua sendo o principal responsável pela atividade de supervisão.

Cabe destacar que os trabalhos são submetidos à revisão de hierarquia superior dentro da unidade ou divisão executora da auditoria ou fiscalização para fins de homologação de todos os aspectos envolvidos, e, quando a unidade demandante for diferente da executora, a demandante é responsável pela revisão para fins de homologação do trabalho.

Ao coordenador cabe ainda a comunicação oficial com a unidade examinada ou auditada, que pode ser utilizada nos trabalhos pela **Solicitação de Auditoria – SA**, expediente utilizado durante a execução de OS de auditoria para solicitar a apresentação de documentos, informações e esclarecimentos. No caso de fiscalizações a denominação é Solicitação de Fiscalização; e pela **Nota de Auditoria – NA**, documento que contém registro de apontamentos acompanhado de recomendações relativas ao saneamento de falhas formais ou de baixa materialidade, ou cuja implementação é urgente e prescinde da emissão de relatório.

#### **4.2.2.4. Recursos tecnológicos internos recorrentes nos trabalhos**

O principal sistema corporativo, denominado Ativa, nos termos da versão atual do manual do sistema, é utilizado para execução das Ações de Controle realizadas pela CGU (OS). A SFC é responsável pela gestão operacional do sistema. Nele são registradas as ações de controle de auditoria e fiscalização das linhas de atuação da SFC, os procedimentos, questionários, papéis de trabalho e relatórios, à exceção dos Relatórios de Acompanhamento e Avaliação gerados com o AEPG.

Outros recursos de tecnologia da informação são utilizados como o ODP, já mencionado, e o sistema MACROS, ferramenta de cruzamento de informações sobre pessoas físicas e jurídicas.

Além dos dois mencionados, diversos outros sistemas corporativos da Administração Pública Federal são retidos no trabalho, assim como bases de dados diversas, inclusive relacionadas à Políticas Públicas.

#### **4.2.2.5. Pós auditoria e fiscalização**

O trabalho da SFC não se encerra no relatório. Por meio do Plano de Providências Permanente ou Plano de Providências – PPP, documento elaborado por unidade integrante da administração federal direta ou indireta, com base nas recomendações do Controle Interno oriundas das ações de controle a ela direcionadas, são monitoradas as providências que os gestores adotaram para regularizar ou sanear as falhas apontadas em ações de controle. A gestão do Plano de Providências Permanente acontece em sistema informatizado denominado Monitor WEB<sup>8</sup>, que contém o histórico da adoção das providências.

Pelos elementos descritos, a figura a seguir demonstra como os métodos de trabalho podem ser representados:

---

<sup>8</sup> O sistema Monitor WEB está em fase de integração com o sistema Ativa e passará a ser recurso interno deste.

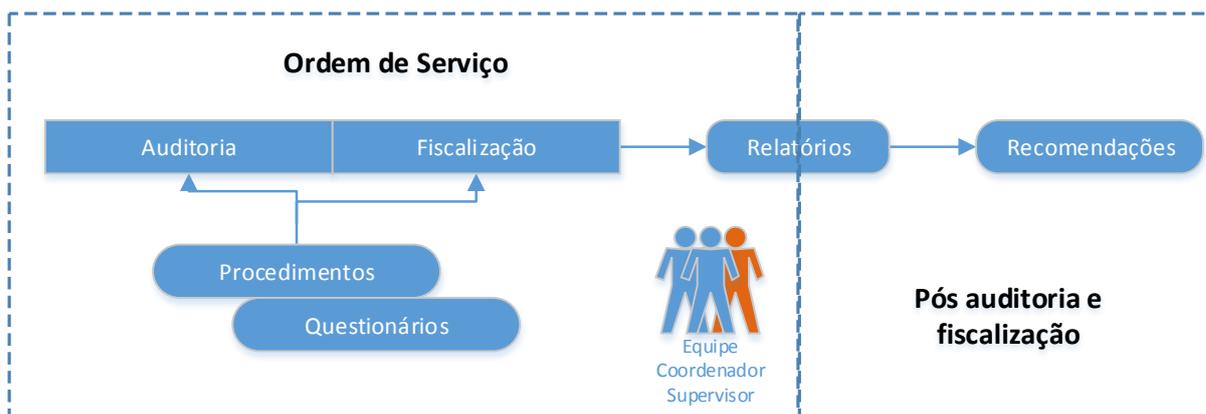


Figura 24: Funcionamento métodos SFC

Fonte: Elaborado pelo autor

### 4.3. Identificação das Capacidades de Controle Interno na SFC

As linhas de atuação da SFC determinam as capacidades chave e demais capacidades relacionadas aos trabalhos de auditoria e fiscalização. Isso porque a organização e o direcionamento dos recursos humanos, essenciais para o trabalho de uma burocracia profissional como a SFC, assemelhada ao modelo descrito por Mintzberg (1995), assim como os recursos de tecnologia da informação à disposição do órgão, proporcionam a atuação da SFC a fim de exercer suas competências definidas.

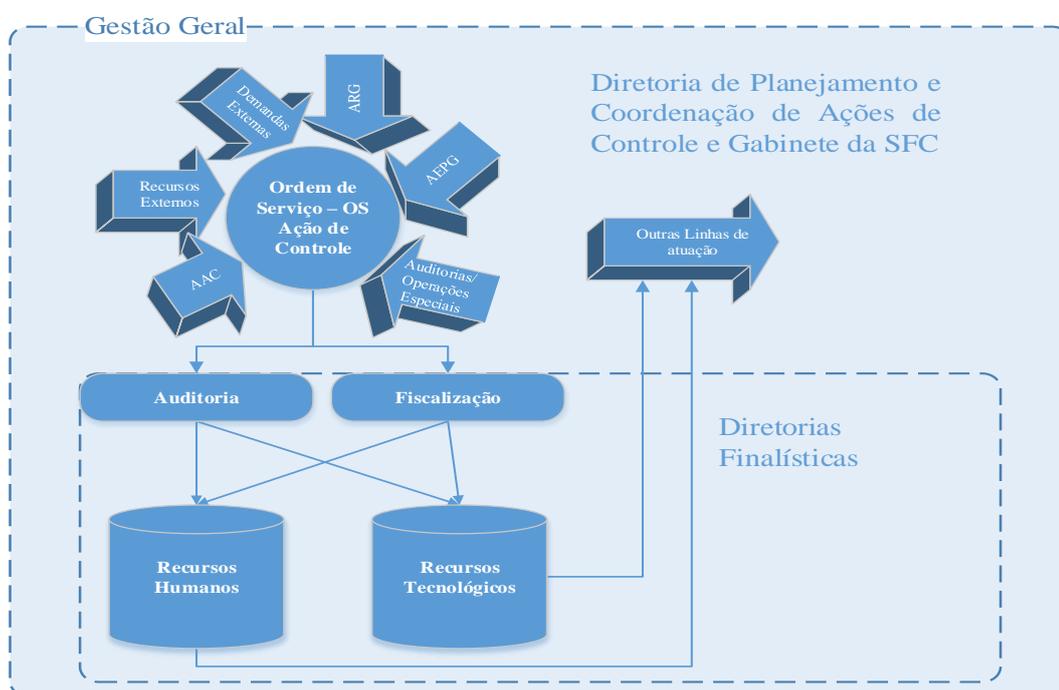


Figura 25: Funcionamento linha de atuação e métodos SFC

Fonte: Elaborado pelo autor

No sentido do que foi afirmado por Barney e Hersterly (2005), as linhas da atuação da SFC, por elas mesmas, não permitem a implantação da estratégia definida no PII, mas organizam a força de trabalho e os demais recursos para finalidades determinadas na estratégia. Isso pode ser visto na exploração dos instrumentos de planejamento da CGU apresentada, onde se verifica certo alinhamento entre o PII, PAM e Portaria de Metas.

Como pode ser visto, numa perspectiva histórica, partindo dos dispositivos constitucionais, passando pela IN SFC 01/2001, pelas competências legais estabelecidas à SFC e chegando nos instrumentos de planejamento atuais, houve um processo de maturação da atuação do órgão, delimitando os limites e critérios de trabalho, focalizados em resultados específicos, o que poderia ser explicado pela análise da trajetória da organização, como ressalta Teece, Pisano e shuen (1997) e Helfat e Peteraf (2003).

Em relação ao tratamento estratégico para identificação das capacidades chave descrito por Melián-González *et. al.* (2010), o quadro a seguir busca trazer o alinhamento dos objetivos às capacidades.

Quadro 23: Capacidades Operacionais da SFC

Capacidades	Objetivo PII	Descrição	Indicador de Resultado - Metas	Indicador de Produtos - Metas	Indicador de Processos - Metas	Indicador de Insumos - Metas	Unidade Coordenadora responsável na SFC	Envolve Ordem de Serviço				
			Efetividade	Eficácia	Eficácia e Eficiência							
Capacidades Operacionais Chave - Core Capabilities	Fomentar a melhoria contínua da gestão e da prestação de serviços públicos	AEPG – Roteiros de Fiscalização	Benefícios Financeiros e Não Financeiros, conforme metodologia da Portaria CGU 2.379/2012.	Eficácia na conclusão de OS roteirizáveis	1 - Recomendações com prazo de atendimento atendida; 2 – Eficiência na Execução de OS roteirizáveis; 3 – Utilização de HH no Bloco Programa; 4 – Alinhamento à diretrizes de roteirização; 5 - Tempo médio de conclusão e revisão das OS; 6 – Retrabalho na realização da OS.	1 - Alocação de HH para realização de atividades operacionais; 2 - Alocação de HH em Ordens de Serviços da SFC.	DCPLA	Sim				
		AEPG - Sorteio		Não elaborado	1 - Recomendações com prazo de atendimento atendida; 2 – Utilização de HH no Bloco Programa; 3 - Tempo médio de conclusão e revisão das OS; 4 – Retrabalho na realização da OS.		DCOPE					
		AAC		Processos de Contas Entregues no Prazo ao TCU	1 - Recomendações com prazo de atendimento atendida; 2 – Relatórios preliminares de AAC finalizados; 3 – Retrabalho na realização da OS.		DCTEQ					
		ARG		Relatórios de Avaliação dos Resultados da Gestão Concluídos	1 - Recomendações com prazo de atendimento atendida; 2 - Tempo médio de conclusão e revisão das OS; 3 – Retrabalho na realização da OS.		DCTEQ					
		Auditoria de Recursos Externos		Não elaborado	1 - Recomendações com prazo de atendimento atendida;		DCREX					
	Intensificar as Ações de Auditoria Investigativa	Demandas Externas		Eficácia na conclusão de OS roteirizáveis	1 - Recomendações com prazo de atendimento atendida; 2 – Eficiência na Execução de OS roteirizáveis; 3 – Utilização de HH no Bloco Programa; 4 – Alinhamento à diretrizes de roteirização; 5 - Tempo médio de conclusão e revisão das OS; 6 – Retrabalho na realização da OS.		DCOPE					
		Operações Especiais e Auditorias Especiais		Não elaborado	1 - Recomendações com prazo de atendimento atendida; 2 - Tempo médio de conclusão e revisão das OS; 3 – Retrabalho na realização da OS.		Gabinete/SFC					
	Fomentar a melhoria contínua da gestão e da prestação de serviços públicos	CAPACITA		Não elaborado	Servidores Capacitados		Não elaborado		Alocação de HH para realização de atividades operacionais	DCTEQ	Não	
	Outras Capacidades Operacionais	Não há objetivo estratégico diretamente relacionado.		Análise/Monitoramento de processos de Pessoal	Não elaborado		Análise de atos de pessoal		Não elaborado	Alocação de HH para realização de atividades operacionais	DP	Não
				Auditoria nas Tomadas de Contas Especial	Não elaborado		Não elaborado		Não elaborado			
Prestação de Contas da Presidência			Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado							
Relatório de Gestão Fiscal			Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado							

As capacidades operacionais chave foram identificadas por sua ligação direta com os objetivos do PII vinculados à atuação da SFC, onde verifica-se com clareza também a missão e visão. As demais capacidades operacionais não se vinculam a objetivos estratégicos, considerados os aspectos previstos no PII.

Os indicadores de produtos, processos e recursos essenciais de homem-hora para o funcionamento das capacidades operacionais são apresentados na Portaria de Metas semestrais<sup>9</sup>. Verifica-se que a maioria dos indicadores de desempenho da SFC estão vinculados às capacidades chave, o que não significa que as demais capacidades operacionais não proporcionem desempenho ao órgão; todavia, são vinculados a elas apenas dois indicadores, o específico sobre análise e monitoramento de processos de pessoal e o indicador utilizado para todas as capacidades, referente à utilização de homens-hora nos trabalhos.

Percebe-se o foco dos indicadores de resultados direcionados aos benefícios da atuação da SFC, que podem ser associados à efetividade do órgão em relação aos seus objetivos estratégicos. Os demais indicadores concentram esforços na medição daquilo que é comum nas capacidades de auditoria e fiscalização: atendimento de recomendações; tempos e condições de realização de ordens de serviço; produção, como relatórios preliminares e finais; e, por fim, utilização de horas de trabalho de recursos humanos.

Na visão de Wang e Ahmed (2007), numa hierarquia inferior às capacidades acima citadas, poderiam ser encontradas capacidades comuns referentes a processos burocráticos, entretanto, como não foram ressaltados nos documentos de planejamento do órgão, se relacionam indiretamente com o desempenho da SFC.

Os processos de trabalho descritos são um ativo intangível valioso, pois consumiram recursos na sua construção e desenvolvimento, representando o caminho ou limites de atuação para desempenho. Nesse aspecto, importante destacar que, a exceção das operações especiais e auditorias especiais, assumidas pelo gabinete da SFC, as demais capacidades chave ficaram a cargo da Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle – DC.

Esse investimento de concentração da administração das capacidades em estruturas específicas e especializadas, como é o caso da DC, possibilitou a especificação do que fazer com maior clareza, ou seja, proporcionando várias formas de ostensividade (FELDMAN; PENTLAND, 2003) como pode ser verificado no quadro a seguir:

---

<sup>9</sup> As portarias de metas semestrais são publicadas nos boletins internos do órgão, disponíveis no sítio da CGU na internet: [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br).

Quadro 21: Formas de ostensividade das capacidades operacionais chave							
Capacidades Operacionais Chave - Core Capabilities	Normativos	Manuais	Workflow	Documentos Oficiais	Modelo e Exemplos	Outros	Perguntas e Respostas específico
AEPG – Roteiros de Fiscalização	Portaria SFC nº 1812/2014. Rotinas envolvidas estão presentes na IN SFC 01/2001.	Manual AEPG	Referente à lógica do processo de planejamento, mas não das etapas e fluxos da rotina como um todo.	Nota Técnica de Hierarquização para 2014	Diversos. Modelos e exemplos voltados para comunicação oficial e interna, de planejamento, de planilha de conferência e análise de pertinência entre os produtos das etapas, de procedimentos, de políticas e programas a serem avaliados, e de produtos e relatórios.	Orientações específicas e apresentações em power point.	Específico na seção da intranet
AEPG - Sorteio	Portaria 247/2003 e Portarias Específicas para cada evento.	Manual - Sorteio	Do processo de revisão	Norma de Execução nº 02/2010	Diversos. Modelos e exemplos voltados para comunicação oficial e interna e organização de papéis de trabalho.	Orientações sobre encaminhamento ou destino dos relatórios de fiscalização, áreas de políticas públicas sorteadas, cronograma dos sorteios	Específico na seção da intranet
AAC	Portarias Específicas para cada exercício. Para 2014, Portaria nº 650/2014	Manual de Auditoria Anual de Contas	Não foi encontrado	Ordem de Serviço CGU no 101/2006	Diversos. Modelos e exemplos voltados para comunicação oficial e interna, de tomada de decisão, de memórias, produtos das etapas.	Orientações específicas e apresentações em power point. Indica também fontes externas de informações como normativos, manuais, orientações e diretrizes, atas e memórias de decisões de outros atores envolvidos.	Específico na seção da intranet
ARG	Não há portaria de disciplinamento específica da atividade. Considerando a evolução do APG, este tem rotinas previstas na IN SFC 01/2001.	Manual Acompanhamento Permanente da Gestão	Não foi encontrado	Não foi encontrado	Não foi encontrado	Não foi encontrado	Específico na seção da intranet
Auditoria de Recursos Externos	Portaria CGU nº 1649/2011	Manual de Auditoria de Recursos Externos	Apesar de mencionado no manual, não foi encontrado.	Documento I - Procedimentos- Roteiros e Modelos Aplicáveis a Auditorias REX; Documento II - Legislação Aplicável ao contexto REX; Documento III - Principais Organismos de Cooperação Técnica Internacional; Documento IV - Principais Organismos de Financiamento Externo; Documento V - Tratamento da Legislação Nacional em Relatórios PNUD	Diversos. Modelos e exemplos de comunicação interna e externa, planejamento, de papéis de trabalho, de registros em relatórios, roteiros de acessos e utilização de funções importantes nos sistemas corporativos envolvidos; de instrumentos para elaboração de relatórios, de comunicação na execução da auditoria, de registro de memórias, de termos e declarações oficiais,	Indica fontes externas de informações como normativos, manuais, orientações e diretrizes, guias e políticas adotadas pelos organismos, manuais, acordão do TCU envolvidos, atas e memórias de decisões de outros atores envolvidos.	Específico na seção da intranet
Demandas Externas	Portaria nº 1963/2010	Manual DE	Referentes às linhas de ação para o tema.	Norma de Execução nº 02/2010, de 10.06.2010; Portarias de delegação de autoridade, ordens de serviço e memorandos internos sobre aspectos específicos catalogados no manual.	Modelo de Ofício a ser utilizado pelas CGU-Regionais quando receberem solicitação de documentos/ação de controle; Modelo de Ofício a ser utilizado pelas CGU-Regionais quando forem encaminhar Informativo à Unidade Examinada; Modelo de Ofício a ser utilizado para enviar resposta a titular de Unidade Examinada em decorrência de manifestação recebida fora do prazo;	Não foi encontrado.	Específico, presente no próprio manual
Operações Especiais e Auditorias Especiais	Não foram identificadas informações operacionais na intranet.						
CAPACITA	Portaria nº 1965/2010	Não foi encontrado	Não foi encontrado	Não foi encontrado	Não foi encontrado	Cartilhas diversas produzidas sobre temas de capacitação, disponíveis também no site da CGU na internet.	Não foi encontrado

Fonte: Elaborado pelo autor

Esse achado demonstra que as capacidades encontradas são padrões repetitivos de atuação da SFC na linha discutida por Feldman e Pentland (2003).

A fonte dessa análise demonstrada são as páginas relacionadas às linhas de atuação da SFC na intranet do órgão, citada como principal fonte de disseminação do conhecimento internamente pelos dirigentes entrevistados e fonte de pesquisa dos servidores das áreas operacionais, indicada pelos entrevistados dos setores operacionais.

Dois casos se destacam pela baixa ostensividade detectada. O primeiro é o programa CAPACITA, rotina na organização, inclusive com metas definidas na Portaria de Metas; que entretanto somente a presente portaria de criação detectada o delimita.

Entre seus produtos existem cartilhas onde são codificados conhecimentos especializados da SFC nos temas de sua atuação, como: Diárias e Passagens, Licitações e Contratos Administrativos, Sistema de Registro de Preços, Tomada de Contas Especial e Transferências de Recursos da União. Isso demonstra que o próprio programa gera articulação de conhecimento tácito proporcionando codificação de conhecimento em áreas de especialização da SFC, decorrente da experiência acumulada pelo engajamento de servidores em auditoria e fiscalização ou por conhecimentos específicos de sua formação.

O conhecimento dos servidores é utilizado no âmbito do programa para ofertar cursos direcionados ao: Aprimoramento de Programas de Governo, Controles Aplicados à Gestão, Licitações e Contratos, Terceirização, Pessoal, Siafi Gerencial, Transferências Voluntárias e SICONV, Recursos Externos, Tomadas de Contas Especial e Controle e Auditoria Interna.

O CAPACITA é um exemplo de retenção de conhecimento nas capacidades operacionais, assim como apontado por Helfat e Peteraf (2003).

No segundo caso, Auditorias e Operacionais Especiais, a gestão fica condicionada à tomada de decisão da alta administração. A criticidade envolvida nas Auditorias Especiais, originárias de solicitações de autoridades dentro do próprio governo ou de decisão da própria CGU, e nas Operações Especiais, realizadas em conjunto com o Departamento da Polícia Federal (DPF/MJ) e o Ministério Público, tanto Federal como Estadual, podem explicar a flexibilidade conduzida diretamente pelo gabinete da SFC.

Para as demais capacidades chave houve a identificação de normativos instituidores e delimitadores do trabalho, assim como manuais específicos. Outro elemento a ser destacado são os fluxos de trabalho ou *workflows*, não identificado em duas capacidades chave (AAC e ARG), sendo que em outros casos apresentavam parte do que é feito. Os outros elementos encontrados demonstram benefícios decorrentes da especialização das áreas e podem ser explicados também pelo direcionamento forte em ações com contornos delimitados por lei ou

outro instrumento normativo originário de fonte externa da SFC, como é o caso do direcionamento decorrente das normas do TCU para a AAC e dos demandantes das Auditorias de Recursos Externos, como são os casos dos organismos de cooperação técnica internacional e instituições internacionais de financiamento como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Essa pesquisa na intranet do órgão possibilitou verificar também a existência de:

- i. Manuais para as capacidades operacionais de Monitoramento de Pessoal e de auditoria em processo de tomadas de contas especiais;
- ii. Manuais de uso transversal – Manuais de elaboração de questionários e procedimentos, de técnicas de estatística e amostragem utilizadas, de elaboração de relatórios, e de criação, uso e arquivamento de papéis de trabalho;
- iii. Manuais de ferramentas utilizadas – Para o sistema Ativa e sistema monitor web;
- iv. Codificação de conhecimento para temas específicos – Coletânea de Entendimentos dos Principais Temas de Gestão dos Órgãos do Sistema “S” e Entendimentos do Controle Interno sobre a Gestão dos Recursos pelas Unidades do Sistema SEBRAE.

#### **4.3.1. Especificidades do funcionamento das capacidades de Auditoria e Fiscalização**

Alguns elementos das capacidades chave da SFC devem ser esclarecidos para continuidade da discussão. Assim, considerando as especificidades do CAPACITA e das Auditorias e Operações Especiais, o foco neste tópico será direcionado para as demais capacidades de auditoria e fiscalização identificadas.

Em primeiro lugar o AEPG. Associado ao ARG, são as capacidades onde há maior liberdade para tomada de decisão, pois sofrem menor grau de constrangimento decorrente de elementos externos aos limites da SFC. Por isso, alguns aspectos a diferencia das demais

Na etapa de planejamento o AEPG se caracteriza como rotina de criação de projetos específicos de auditoria e fiscalização para avaliação de uma política pública ou um tema específico priorizado. Cada projeto é construído em parceria entre as coordenações das Diretorias finalísticas e a DCPLA. No quadro a seguir é apresentada a visão completa da capacidade.

Quadro 25: Etapas envolvidas no AEPG		
Etapas	Conteúdo	Descrição
Tomada de Decisão	Mapeamento	Conhecimento das políticas públicas pertencentes a cada ministério.
	Hierarquização	Classificação das políticas públicas a partir de critérios de materialidade, criticidade e relevância.
	Priorização	Definição do que será avaliado – Não existe metodologia estabelecida
Planejamento Criação	Relatório de Situação (RS)	Pesquisas diversas visando codificar o melhor conhecimento possível sobre a Ação de Governo
	Pré-projeto	Síntese dos elementos básicos para tomada de decisão e questões estratégicas
	Plano Estratégico (PE)	Hipóteses para responder às questões e estratégicas, abordagem da avaliação, incluindo cenários estatísticos
	Plano Operacional (PO)	Estrutura de atuação, caracterizando as ações de controle e relacionando-as a cada teste de hipótese
	Procedimentos	Verificações que permitirão testar as hipóteses formuladas
	Questionários	Coletar dados estruturados que evidenciarão as respostas às hipóteses formuladas
	Pedido de Ação de Controle (PAC)	Instrumentos e requisitos necessários à realização das ações de controle, que são concretizadas em PAC a ser transformado em Ordem de Serviço (OS)
	Ação de Controle-piloto	Testes de execução de ações de controle pelas CGU-Regionais e Reunião no Órgão Central para avaliação da estratégia da AEPG
	Amostragem	Validação do cenário estatístico ou do critério de seleção para escolha da amostra a ser avaliada
Execução	Geração de Ordem de Serviço (OS)	Autorização para que a unidade executora (seja a Coordenação-Geral de Auditoria, seja a CGU-Regional) realize a ação de controle, a partir da replicação dos dados do PAC elaborado demandante
	Planejamento da execução	Programação da auditoria ou fiscalização pela unidade executora de acordo com os comandos OS, procedimentos e questionários
	Realização das atividades de campo	Aplicação dos procedimentos previstos na OS
Monitoramento	Relatoria	Elaboração de relatório de fiscalização ou de auditoria no Sistema ATIVA e organização dos papéis de trabalho
	Análise	Consolidação dos dados obtidos com a execução das ações de controle, permitindo realizar avaliações parciais sobre as questões estratégicas propostas
	Proposição de soluções	Elaboração de recomendações estruturantes, discutidas e acordadas com o gestor federal, estipulando-se, em comum acordo, prazos de implementação. Publicidade no RAC – Relatório de Acompanhamento
Avaliação	Monitoramento	Monitoramento das providências adotadas pelo gestor federal
	Conclusão	Emitir opinião conclusiva sobre a execução do Programa de Governo sob o escopo previamente definido
Avaliação	Divulgação	Dar publicidade à sociedade sobre a avaliação da execução do Programa de Governo no RAV – Relatório de Avaliação.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Manual do AEPG

Vinculado ao Bloco Programa, no AEPG, as etapas de tomada de decisão e planejamento necessitam de conhecimento especializado das equipes envolvidas no trabalho para desenho do projeto. Apesar da relevância da etapa de planejamento no AEPG como processo de criação, não se verifica indicador específico dentre os existentes na Portaria de Metas para essa etapa do processo.

A realização pelas Ordens de Serviço segue o estabelecido na etapa de planejamento e a conclusão (etapas de monitoramento e avaliação) é de responsabilidade das divisões das Diretorias finalísticas, que elaboram os relatórios de acompanhamento (RAC), e de avaliação (RAV) para posterior divulgação.

Apesar da liberdade da tomada de decisão e planejamento, há constrangimento da ação das equipes envolvidas na execução, visando assegurar a realização dos procedimentos elaborados e o atendimento da amostra selecionada quando tratar-se da forma de execução por Ordens de Serviço Roteirizáveis, dentro da capacidade das unidades executoras.

Quanto ao AEPG Sorteio, a mudança se coloca em relação a inserção do evento relacionado ao sorteio de municípios, priorizado com cronograma específico para execução e revisão dos relatórios pelas unidades demandantes.

Na ARG, do Bloco Órgão, o conhecimento aprofundado da operação das unidades examinadas guia a tomada de decisão do que será abordado na auditoria. O conhecimento adquirido com o ARG gera informações para a tomada de decisão do AEPG e execução das AAC. Nessa capacidade de trabalho há liberdade para, na elaboração do pedido de ação de controle da etapa de planejamento. Grande parte do trabalho dessa auditoria é realizada nas instalações do órgão com informações e dados de sistemas corporativos, ou que possam ser prontamente disponibilizados pelas unidades auditadas. O aprofundamento em tema específico ou um objeto específico como um processo administrativo deve ser novamente avaliada pela DC diante de novo planejamento proposto.

Já as capacidades de AAC e Auditoria de Recursos Externos sofrem um maior constrangimento de limites externos impostos por destinatários que influenciam no conteúdo e forma de apresentação dos resultados, estabelecendo inclusive produtos específicos, como é o Tribunal de Contas da União, destinatário obrigatório dos resultados da AAC, e os organismos de cooperação técnica internacional e de financiamento para a Auditorias de Recursos Externos.

Dois aspectos merecem ser destacados. Para o ano de 2013 houve a introdução de uma inovação na AAC com a possibilidade de negociação junto ao TCU do escopo dos temas das unidades auditadas que seriam abordados. No caso da Auditoria de Recursos Externos,

introduziu-se o planejamento que acompanha todo o período de execução do projeto de cooperação ou de financiamento.

Por fim, com relação às Demandas Externas, é o processo de maior focalização, pois é direcionado ao atendimento da solicitação e requerimentos, ou mesmo denúncias, as quais demandam ações de auditoria e fiscalização pela SFC. Todavia, assim como nas demais capacidades, há flexibilidade na escolha das técnicas e métodos utilizados para o atendimento do objetivo da demanda.

#### **4.3.2. Análise das Capacidades Operacionais Chave frente aos métodos de trabalho**

Verifica-se nas capacidades chave da SFC identificadas, as características para serem descritas como rotinas operacionais nos termos apresentados por Feldmand e Pentland (2003): são fontes de repetição para busca de desempenho com foco definido em competências da CGU e estão alinhados aos objetivos estratégicos; apresentam padrões definidos, principalmente descritos nos elementos ostensivos apresentados; e possibilitam a participação e o consequente uso de conhecimento tácito, com flexibilidade na execução. Além disso, direcionam o trabalho, proporcionam critérios de comparação do desempenho entre os participantes (divisões finalísticas da SFC) e, por sua execução, favorecem a prestação de contas.

Esse contexto se apresenta nos trabalhos de auditoria e fiscalização. Como descrito no tópico sobre os métodos e recursos utilizados pela SFC, toda capacidade operacional de auditoria e fiscalização se concretiza nas ordens de serviço. Toda ordem de serviço tem como etapa principal para sua eficácia o planejamento dos trabalhos, que, considerando as características de cada capacidade, seguirá uma configuração previamente definida (ordens de serviço do AEPG), ou pode ter uma maior liberdade, como é o caso do ARG. Essa formatação do trabalho demonstra que há uma flexibilidade associada à capacidade de planejamento das coordenações de auditoria.

A ordem de serviço funciona como articulação que proporciona flexibilidade e que, associadas às responsabilidades funcionais dos executores, indica a possibilidade de criação e modificação para melhora e adaptação. As capacidades operacionais, tratadas como metas, favorecem o engajamento no trabalho e possibilitam que, pela sua manutenção e execução, haja acumulação de experiência específica e direcionada para o negócio da organização.

Há outra perspectiva de flexibilidade no próprio procedimento, uma vez que o passo a passo não é uma imposição, todavia, deve haver garantia da equipe de trabalho que os objetivos pelos quais se propôs o procedimento sejam cumpridos, assim como ressaltado pelo entrevistado D.

A autonomia decorrente desses elementos inspira os níveis de responsabilidade já mencionados para cada ordem de serviço: coordenador e supervisor, fortemente responsáveis pelo planejamento, assim como os coordenadores das divisões das diretorias finalísticas.

Outros aspectos que ficam evidentes são o valor da experiência dos membros da equipe e o conhecimento necessário do tema ou política pública, pois, mesmo que haja procedimentos com indicações sobre o que deve ser feito, o planejamento demanda tais habilidades para, inclusive, a decisão pela escolha do procedimento a ser inserido na ordem de serviço.

O conhecimento dos objetivos de cada linha de atuação proporciona uma maior eficiência no planejamento das divisões finalísticas da SFC. Isso se vê porque, tomando como parâmetro as características de cada capacidade operacional chave, há ligação entre elas, ou seja, os dados e experiências acumuladas a partir de sua execução são subsídios para tomada de decisão, como é o caso do ARG para o AEPG, assim como para as conclusões e opiniões manifestadas em relatórios, como é o caso do ARG e AEPG para a AAC. É o que foi discutido pelo entrevistado A; segundo ele:

Elas se entrelaçam muitas vezes. Quando, por vezes, você está no âmbito do AEPG tentando avaliar programas, procurando alto desempenho pelo lado da melhoria da gestão e da governança, pode acabar deslocando para a área investigada, onde pode conseguir benefícios com recuperação de recursos, ou até mesmo indicar a necessidade de responsabilização.

A figura a seguir demonstra a estrutura de trabalho. Do conjunto de capacidades operacionais chave, disponibilizadas institucionalmente, as divisões finalísticas planejam e demandam ordens de serviço. Cada OS deve ser planejada e direcionada aos procedimentos necessários para atendimento de seu objetivo e execução do trabalho.



Figura 26: A flexibilidade com das capacidades operacionais chave.

Fonte: Elaborado pelo autor

Nesse contexto há um elemento chave. Trata-se do planejamento das divisões finalísticas, uma vez que as capacidades operacionais podem ser vistas como formas de atuação para o desempenho, como um leque de opções a ser aproveitado a partir do conhecimento sobre os órgãos auditados. A eficiência e eficácia do trabalho depende, portanto, da capacidade e habilidades de planejamento, considerando inclusive as interseções entre as capacidades operacionais que ampliam o escopo de atuação e trazem complexidade ao planejamento.

#### 4.3.3. Onde se operacionalizam as auditorias e fiscalizações de compras e licitações

Como demonstrado, não há uma capacidade operacional chave específica para avaliação de compras e licitações. Tais atividades compõem parte de um rol de aspectos que podem ser avaliados dentro das capacidades operacionais chave.

Assim, o direcionamento de tais capacidades de trabalho à auditoria ou fiscalização de compras e licitações dependerá de dois aspectos: o planejamento das divisões das diretorias finalísticas; e pressões externas ou demandas externas que são abarcadas pelas capacidades operacionais.

Isso pôde ser confirmado nas entrevistas, pois houve concordância pelos entrevistados de que as capacidades operacionais da SFC que podem envolver auditorias e fiscalizações de compras e licitações são: AEPG (Roteirização e Sorteio), AAC, Auditorias de Recursos Externos, ARG, Demandas Externas.

Isso não quer dizer que o CAPACITA não aborde o tema, todavia, o programa não acontece pelos métodos de trabalho descritos. Com relação às Auditorias e Operações Especiais, também podem envolver o assunto, dependendo do planejamento da ação de controle aprovada.

**Quadro 26: Capacidades Operacionais X auditorias de compras e licitações**

<b>Capacidade Operacional</b>	<b>Abordagem de compras e licitações</b>
AEPG	Como tema avaliado.
	Como ponto crítico de um determinado tema ou política avaliada
ARG	Depende da estratégia do que se deseja avaliar a respeito dos resultados da gestão.
AAC	Tema obrigatório a ser avaliado.
	Pode ser abordado na avaliação de outros elementos da gestão.
Auditoria de Recursos Externos	Tópico obrigatório de avaliação.
Demandas Externas	Dependente da sua representatividade para apuração da denúncia ou da solicitação de auditoria.
Auditorias e Operações Especiais	Dependente da tomada de decisão em relação ao trabalho especial.
CAPACITA	Como item de capacitação a ser oferecida, ou assunto a ser abordado como conhecimento relevante para ser codificado.

Fonte: Elaborado pelo autor

À exceção do CAPACITA, direcionado à capacitação de servidores, todos os outros processos podem utilizar as fontes de conhecimento codificado na SFC, a exemplo dos Procedimentos específicos para esse fim dentro da base de dados do sistema Ativa.

Para a AAC e Auditoria de Recursos Externos, torna-se obrigatória a avaliação quando a unidade auditada executa atividades de compras e licitações. A manifestação da opinião a respeito do tema nas duas capacidades é obrigatória. Nas Demandas Externas, essa atuação fica diretamente relacionada ao conteúdo da denúncia ou da solicitação encaminhada à CGU. Nesses casos há tendência de aporte de conhecimento codificado pela SFC, funcionando como guia do trabalho. Todavia, nas entrevistas com servidores das diretorias finalísticas, o conhecimento tácito sobre o assunto também é muito utilizado, além de outras fontes, a exemplo dos entendimentos expressados em acórdãos do TCU.

Podem ser destacadas também as próprias características dos métodos utilizados que auxiliam a acumulação de experiência pela repetição. Para a auditoria, por exemplo, o próprio método de comparação dos achados em relação a critérios planejados proporciona aprendizado, assim como na fiscalização, com a confirmação do que foi adquirido nas condições contratadas.

No ARG verifica-se uma liberdade no direcionamento. Assim, podem acontecer trabalhos com o tema a depender do planejamento das divisões finalísticas. No AEPG, a existência de ações de controle voltadas para avaliação de compras e licitações pode acontecer de duas formas, se o tema escolhido para avaliação tratar-se de uma forma de compra ou

licitação, ou, se na política pública ou tema escolhido, a análise desses quesitos for importante para testar as hipóteses que respondem às questões estratégicas do planejamento.

Pela maior autonomia, os trabalhos que envolvem auditoria de compras e licitações em AEPG, ARG e Auditorias e Operações Especiais tendem a aportar maior conhecimento especializado com vistas ao aprofundamento das análises a serem realizadas. Nesses casos, há possibilidade maior de articulação de conhecimento a respeito do tema com o conhecimento sobre as políticas públicas (AEPG), funções e estruturas dos órgãos (ARG), e em relação a temas específicos (Auditorias Especiais).

De forma geral, verifica-se que o planejamento da capacidade operacional direcionada a atuação para tais atividades. O planejamento das ações das divisões finalísticas ou ainda ordem de serviço interfere na tomada de decisão por auditar ou fiscalizar compras e licitações.

#### **4.4. Ferramentas de Aprendizagem e Ciclo de Gestão do Conhecimento na SFC**

A seguir serão apresentados os achados para cada uma das três ferramentas de aprendizagem e para as etapas do ciclo de gestão do conhecimento, a partir da principal fonte de informação: dirigentes da média gerência do órgão, peças chave nesse construto no setor público segundo Pablo *e. al.* (2007). Logicamente, a pesquisa derivou também à busca documental e a opinião de pessoas que trabalham nas áreas operacionais da SFC para esclarecimento complementar.

Como mencionado no início do capítulo Resultados, não houve focalização dos instrumentos de pesquisa para perceber especificamente as ferramentas de aprendizagem e ciclos de gestão de conhecimento sobre auditoria de compras e licitações. Assim, serão descritos em todos os seus aspectos cada categoria de análise colocada na metodologia, independentemente dos objetivos para os quais foram estabelecidas na organização frente às capacidades de trabalho da SFC.

##### **4.4.1. Descrição e análise das Ferramentas de Aprendizagem**

A administração do contingente de capacidades operacionais da SFC é um desafio. Deixá-las sem uma gestão centralizada significaria um risco segundo o entrevistado D, haja vista a derivação de interpretações que podem acontecer com o engajamento ao trabalho de

múltiplos participantes (FELDMAN; PENTLAND, 2003), numa organização burocrática profissional que confere, segundo Mintzberg (1995), autonomia ao operacional, mas que, todavia, como o próprio autor destaca, geralmente é acompanhada de uma administração central, cuja ausência pode proporcionar uma miríade de métodos de trabalho, dificultado a identificação de padrão, medição de desempenho, comparação de processos, dentre outros benefícios.

Essa percepção é compartilhada pelo entrevistado A que afirmou que apesar de entender que as linhas de atuação da SFC não estão bem compreendidas por muitos servidores que ali trabalham, indicando uma deficiência de comunicação, entende que a organização está em um nível de maturidade institucional de definição com clareza do que é resultado, e que, nesse nível de maturidade, naturalmente se enxerga melhor o que gera mais resultado. Diz que eventualmente podem ser adotadas outras linhas de atuação diferenciadas, mas dificilmente a SFC sai do padrão atual e das metodologias, que são flexíveis, e, em caso de não serem seguidos todos os passos prescritos em manuais internos, há possibilidade de negociação dentro da legalidade, com foco no resultado.

Nesse contexto, a seguir passa-se a descrever e discutir individualmente cada ferramenta de aprendizagem.

#### **a) Acumulação de Experiência**

O primeiro tópico discutido por Zollo e Winter (2002) é a acumulação de experiência no engajamento às capacidades operacionais. Assim, diante de demandas de produção ou ação, uma série de previsíveis atividades como padrões de comportamento, gerando provavelmente um resultado desejado, produzem conhecimento tácito incremental e até mesmo criativo, acumulado pelos executores das rotinas, principalmente para aqueles envolvidos com experiências de sucesso e fracasso (tentativa e erro) em relação ao resultado desejado e à forma prescrita. No quadro a seguir são apresentados os elementos identificados:

**Quadro 27: Acumulação da experiência na SFC**

<b>Análise da significância</b>	<b>Formas identificadas</b>	<b>Pontos de aprimoramento relatados</b>
Estrutura organizacional	Setores especializados de gestão na DC voltados ao conhecimento da área de Controle.	1. Identificação de especialistas; 2. Gestão da proporção entre prática e teoria nas áreas de especialização de controle; 3. Mapeamento mais abrangente de áreas de conhecimento necessárias ao trabalho da SFC, e conseqüentemente de especialistas da SFC ou da própria CGU como um todo, que podem dar suporte; 4. Utilização de ferramentas de
	Organização das Diretorias da SFC voltadas para a finalidade dos órgãos auditados.	
	Setores de excelência em especialidades essenciais à SFC como TI (Assessoria da DC) e obras (Diretoria da SFC)	

Processo interno	Mapeamento de áreas de conhecimento a partir do Plano de Capacitação	gestão de competências como a disponível no sistema corporativo da União para gestão de pessoas e administração – SIAPE; 5. Setor com especialidades necessárias como as voltadas para compras e licitações; 6. Especialização em conhecimento específico essencial nos setores existentes na DC, vistas como áreas de referência para buscar informações; 7. Organização de conhecimento técnico ou acadêmico produzido pelos servidores.
	Existência de banco de instrutores.	
Prática de gestão	Estímulo ao engajamento nas capacidades operacionais com metas pactuadas	
	Alternância entre Chefes das Unidades Regionais da CGU nos Estados – Processo consolidado	
	Alternância entre Coordenadores das Diretorias finalísticas da SFC	
	Forma de construção do Plano de Capacitação com participação ampliada às Diretorias Finalísticas	

Fonte: Elaborado pelo autor

Algumas manifestações são importantes para perceber os focos principais da manifestação dos entrevistados, assim, quanto às estratégias da organização da SFC que proporcionam tal acumulação de experiência, destacam-se algumas falas, como, por exemplo, no que se refere à estrutura da SFC, o entrevistado C afirma a capacidade de definição dos processos:

Temos uma estrutura que consegue ter áreas que definem o processo como ele tem que ser seguido, e áreas que de fato executam. A gente precisa ter uma integração melhor entre as duas estruturas, porque entendo que se não tivéssemos a estrutura de hoje, talvez o processo de trabalho seria menos controlado, as áreas fariam cada linhas de atuação diferentes.

O entrevistado A desloca a argumentação para a proximidade dos setores com aquilo que trabalham:

Em minha opinião, a partir do momento que existe distância da área fim e o órgão auditado há perda, ou seja, o principal objetivo, que é a política pública, que é o fim pra qual foi desenvolvido o ministério. Mas por outro lado, quando não tem nenhum especialista em determinada área de conhecimento, prejudica as condições de trabalho, pois há de se recorrer para um especialista de uma área central ou temática.

O entrevistado D relata que sente falta de estrutura especializada:

Hoje, compras, talvez fosse uma área que merecesse ser transversal... Assim, acho o operacional deveria ser mais preocupado com indícios de superfaturamento e sobrepreço, e coisas que necessitassem de análise mais complexa, ter um apoio de uma coordenação desse tipo, acho que o TCU trabalha assim.

O entrevistado B entende que existe a necessidade de aprofundamento das habilidades das pessoas e das competências dos setores centrais que já existem:

Por exemplo, acho que a DCTEQ deveria entender tudo de compras, de várias coisas, porque na verdade é ela que domina os procedimentos, me parece que essa construção é no dia a dia que vai sendo incorporado com *feedback*, mas não temos uma área especialista disso.

E verifica-se o destaque da importância da de especialistas para atuação da SFC destacada pelo entrevistado A:

Assim, especialistas são importantes, para algumas questões é necessário, senão não sai do lugar, seja para desenvolver os procedimentos para atuação mais generalizada, ou seja, para casos mais localizados... Mas vivemos a dificuldade da falta de pessoal, se tivesse mais pessoas, faríamos muitos mais.

Assim como percebido como benefício pelo entrevistado C, um grande valor que pode ser destacado nesse aspecto, dentro da organização, é a descrição, desde o planejamento até instrumentos mais detalhados, das linhas de atuação da SFC e das técnicas e recursos utilizados nas auditorias e fiscalizações, hoje consolidadas no órgão. Apesar de apontamentos de entrevistados, inclusive dos setores operacionais, de deficiências na percepção de parte de servidores que executam o trabalho, sobre como a organização chega a seus objetivos estratégicos, cumpre sua missão institucional e exerce suas competências constitucionais e legais, esse disciplinamento proporciona um engajamento natural aos processos de trabalho, com pontos de controle definidos e aportados nas ferramentas informatizadas corporativas, que permitem a obtenção de experiência com um número menor de repetição da rotina operacional, se seguidos os aspectos ostensivos das capacidades identificadas.

O destaque dado aos setores da DC como fonte de acumulação de experiência é natural, afinal, as capacidades chave do órgão estão sobre sua gestão e um grande instrumento de codificação de conhecimento, o Procedimento, fica sob sua administração, mesmo que seja desenvolvido em outro setor da SFC especialista no assunto, ou decorrente de conhecimento ou obrigação de aplicação por pressões externas.

A citação das diretorias finalísticas é relevante, pois, a partir dessa estrutura, cria-se experiência de trabalho para os servidores ali alocados com as políticas, rotinas e processos internos dos órgãos que são auditados, sem os quais uma avaliação qualquer dentro de uma auditoria ou fiscalização, mesmo que seja de um processo específico como compras e licitações, seria prejudicada, uma vez que não estaria desassociada do conhecimento do

funcionamento do órgão ou mesmo do conhecimento gerado a partir de suas políticas públicas. Por exemplo, comprar avaliação de uma política social é diferente de comprar serviço de manutenção de rodovias. As finalidades da compra interferem na tomada de decisão, formas e instrumentos utilizados para cada caso.

Quanto às áreas de especialidades essenciais, o valor para as capacidades do órgão também se destaca. O conhecimento sobre tecnologia da informação, por exemplo, é relevante, pois o uso de tecnologia está associado às mais diversas funções dos órgãos públicos, e estar imbricado na administração e nas políticas públicas instituídas. Assim como é o caso de obras, ação que pode ser empreendida por diversos órgãos do Poder Executivo Federal, e pode estar envolvida inclusive em políticas públicas descentralizadas, executadas com recursos federais em estados e municípios. Esse recurso proporciona então possibilidade de criação de critérios atualizados de comparação e avaliação em dimensões de eficácia, eficiência e economicidade, e efetividades, muito usadas em auditorias e fiscalizações.

O plano de capacitação citado oferece um mapeamento de temas de competências, como mencionado pelos entrevistados. Os temas de interesse do plano, basicamente, são direcionados à:

**Quadro 28: Temas de interesse do Plano de Capacitação da CGU**

Competência a desenvolver	Grupo de tema
Conhecimento Técnico Especializado, Relacionamento interpessoal, Ética, Visão sistêmica, Flexibilidade, Excelência Administrativa, Trabalho em Equipe, Comunicação Institucional, Liderança, Visão Estratégica com Foco em Resultados, Gestão.	Controle Interno, Correição, Ouvidoria e Transparência; Gestão de Pessoas e Aprendizado; Sistemas Corporativos e Novas Mídias; Gestão de Processos, Projetos e Organizacional; Contabilidade e Finanças Públicas.

Fonte: Elaborado pelo autor

Para cada grupo de tema identificado no plano de capacitação para 2014<sup>10</sup> estão listados no documento uma série de temas específicos de estudo, voltados tanto para o fortalecimento das capacidades operacionais, quanto das administrativas. O plano oferece cursos de curta e média duração, além de pos-graduação<sup>11</sup>. A visão associada a acumulação de experiências a partir do plano decorre do mesmo ser, hoje, uma política interna<sup>12</sup> do órgão, revisada anualmente a partir da discussão com os servidores, com a identificação de servidores que usufruíram das oportunidades de capacitação. Assim, existiria uma forma

<sup>10</sup> Portaria CGU 94, de 17 de janeiro de 2014.

<sup>11</sup> Portaria CGU 67, de 16 de janeiro de 2014.

<sup>12</sup> Portaria CGU 527, de 11 de abril de 2008.

dinâmica de identificação de pessoas capacitadas em especialidades diversas. Como mencionado, o plano não é específico da SFC, e, nas entrevistas, houve críticas direcionadas à abordagem de temas que não são centrais ao trabalho; todavia, a possibilidade de estar associado à política interna de capacitação proporciona aprendizado no próprio instrumento.

De posse da SFC, a citação do banco de instrutores decorre da existência de formulários em ferramenta na intranet do órgão, que alimenta uma planilha de especializações de servidores dispostos a participarem de eventos de capacitação do próprio órgão, como o CAPACITA, assim como de outros eventos externos para os quais foi solicitada a participação de servidor da CGU. Os temas catalogados são relacionados à especialidade do órgão como auditoria, controle, governança, como aquelas relacionadas diretamente ao trabalho, como por exemplo compras, licitações, obras, contratos, ferramentas de tecnologia do Poder Executivo Federal e voltados à tecnologia da informação.

O aspecto citado referente à pactuação de metas, prática recente segundo o entrevistado A, proporciona uma consciência maior dos gestores a respeito das etapas, prazos e responsabilidades de cada capacidade operacional, o que estimula o engajamento nos aspectos ostensivos determinados. A alternância entre chefes foi citada pela oportunidade de troca de experiência acumulada, possibilitando posterior articulação. Cabe ressaltar que a alternância de chefes entre as Regionais da CGU nos estados é uma política definida em portaria<sup>13</sup>, com mandatos de 4 anos. A prática entre as Diretorias da SFC acontece em tomada de decisão e gestão dos diretores junto à alta direção da SFC.

Nos que se refere aos pontos de aprimoramento relatados, o apontamento relacionado à identificação de especialistas na organização (item 1) foi citada por tal necessidade acontecer, e muitas vezes ser realizada pela rede de contatos pessoais dos servidores, inclusive dos dirigentes. Assim, o apontamento de um mapeamento de competência mais amplo (item 3), para além do plano de capacitação e do banco de instrutores, se justifica em razão de a experiência acumulada e o conhecimento tácito dos servidores não se resumirem a esses dois instrumentos. A identificação completa das fontes de conhecimento tácito especializado dentro da SFC e, mais amplamente, na CGU, auxilia o trabalho da própria DC na codificação daquilo que puder ser replicado ou retido nos processos operacionais da SFC. Isso se vê de forma concreta na não utilização de ferramenta disponível no SIAPE (item 4). O item 2 trata-se da importância de munir de experiência prática os servidores que desenvolvem as capacidades e manuais. Quanto à especialização em temas transversais, como compras e

---

<sup>13</sup> Portaria CGU 79, de 28 de março de 2005.

licitações, foi apontada como pouco desenvolvida pela DC (itens 5 e 6), seja pelo aporte ou capacitação de servidores nas estruturas existentes, seja pela criação de nova estrutura cujo investimento e custo benefício deve ser avaliado. Para o item 7, a organização da produção técnica e acadêmica dos servidores da SFC também é uma fonte de experiência acumulada.

Há também uma fonte de experiência acumulada representada pelos relatórios de auditoria, fiscalização e avaliação da execução de políticas públicas, citada por entrevistas como fonte de conhecimento que também pode ser buscado tanto pelos gestores quanto pelos operadores das capacidades.

### b) Articulação do conhecimento

A segunda ferramenta de aprendizagem é gerada a partir do crescimento da ciência das relações de causa e efeito das ações de cada indivíduo ou grupo para o resultado da organização, por isso induz à uma maturidade. Acontecem por atividades como discussões coletivas, sessões de análise e processos de avaliação do desempenho, nas quais o conhecimento é disseminado para entendimento progressivo dos processos e mecanismos da organização, mitigando a ambiguidade. No quadro a seguir são apresentados os elementos identificados:

**Quadro 29: Articulação do conhecimento na SFC**

Análise da significância	Formas identificadas	Pontos de aprimoramento relatados
Estrutura organizacional	Setores especializados de gestão na DC voltados ao conhecimento da área de Controle	1. Participação nos eventos internos como seminários e semana de discussões técnicas; 2. Exploração de grupos de trabalho; 3. Articulação entre experiência das equipes, com sistema formal de <i>coaching</i> .
	Organização das Diretorias da SFC voltadas para a finalidade dos órgãos auditados	
Processo interno	Interseção de atividades e resultados entre as capacidades operacionais	
	Metodologia de Elaboração do AEPG	
	Encontro de dirigentes (Sede e Regionais)	
	Semana de discussões técnicas	
Prática de gestão	Grupos de Trabalho	
	Formação de equipes com servidores integrando experiências	
	Organização dos coordenadores da DC em mesmo local - facilita discussão	
	Reuniões quinzenais entre diretores – Colegiado de diretores	
	Projetos de integridade institucional da CGU programados no PAM – Coordenado pela DIPLAD	

Fonte: Elaborado pelo autor

A estrutura organizacional da SFC foi novamente apontada pelos entrevistados, dessa vez como promotora de articulação do conhecimento. Como indicado pelo entrevistado A, a DC acaba sendo um agente facilitador desse processo de articulação. A DC é vista como instância integradora que auxilia a promoção da articulação entre as áreas finalísticas, e promove oportunidades de discussão de mudanças e inovações, sua codificação, quando de valor para a organização, e sua replicação e retenção nas capacidades de trabalho. Em sua opinião, a DC tem sido uma instância mais de consultoria do que realmente de controle; não é uma instância que aprova ou desaprova, mas que emite recomendações para melhoria da metodologia.

Com relação às Diretorias finalísticas, em uma segunda instância, promovem a articulação entre as experiências acumuladas pelos servidores de cada coordenação. Outro aspecto discutido em relação à essa estrutura, segundo o entrevistado A, é a possibilidade de consolidação de entendimentos articulados pela revisão dos trabalhos das Regionais da CGU nos estados pelo órgão central em Brasília. Segundo o entrevistado, o modelo funcional da CGU tem contribuído muito para que isso aconteça de forma positiva, pois se existisse uma autonomia de cada regional para emitir a versão final do relatório sem a supervisão do órgão central, poderia haver um problema muito maior.

Como discutido no tópico sobre a caracterização do órgão, e da identificação das capacidades operacionais, existe uma interseção de objetos e temas. Alguns exemplos podem ser reconhecidos imediatamente: Resultados de análise de denúncias em Demandas Externas podem subsidiar a análise de uma política pública no AEPG, de um processo de trabalho do órgão no ARG ou indicar necessidade de auditoria, que, se impactar a gestão, pode ser aplicado nos resultados da AAC para encaminhamento ao TCU. Assim pode acontecer também quando resultados relevantes do AEPG de uma política pública específica são utilizados nos procedimentos de avaliação da gestão no AAC. O ARG, por exemplo, é fonte de conhecimento para tomada de decisão para o AEPG, assim como para planejamento da AAC. Daí a importância dos processos de planejamento das diretorias serem visualizados como articuladores para o resultado.

A elaboração do AEPG, etapa planejamento, exhibe características de articulação de conhecimento, haja vista que seu resultado é a codificação de conhecimento sobre uma política pública ou em tema em que venha ser aplicado<sup>14</sup>, além de, a partir desse

---

<sup>14</sup> Existem iniciativas de AEPG para temas transversais aos órgãos como avaliação de passagens aéreas.

conhecimento, criar rotina específica de auditoria e fiscalização, ou seja, promovendo a retenção em rotinas de trabalho.

O Encontro de Dirigentes da CGU, que promove encontro dos dirigentes da sede SFC, com os chefes regionais, foi visto pelos entrevistados como articulador quando discute soluções para melhoria dos processos da casa. Nesse mesmo sentido, também foi citada nas entrevistas a Semana de Discussões Técnicas, dessa vez envolvendo dirigentes e demais servidores, construída a partir das demandas das áreas por soluções e disseminação do conhecimento, que teve até então dez edições, mas que, pelo menos dois entrevistados dirigentes apontaram pouca participação dos servidores

Os grupos de trabalho, que o entrevistado C apontou como poucos aspectos explorados, já foi utilizado em oportunidades de ajustes de processos internos, e até para solução de demandas encaminhadas à CGU. Um dos casos mencionados foi a oportunidade de discussão interna envolvendo também servidores das Regionais da CGU na discussão de solução para aprimoramento das recomendações oriundas de relatórios de fiscalização de sorteio de municípios, que naquele momento causava problemas de monitoramento e acúmulo de demandas para gestores federais. Segundo informações do entrevistado C, hoje há um grupo de trabalho que discute criação de ferramenta de comparação de preços de produtos adquiridos por órgãos públicos, que subsidiarão auditorias e fiscalizações de compras futuras, sendo assim retida uma ferramenta criada dentro dos processos de trabalho, utilizando instrumentos como o Procedimento para a sua retenção.

Para o entrevistado D, apesar de haver indicações no sentido de aporte de experiência na formação das equipes de trabalho, principalmente garantida nas instâncias de coordenação e supervisão, haveria necessidade de um processo de *coaching* melhor formulado, trazendo experiência nos processos de trabalho para as pessoas em processo de formação na organização.

Segundo entrevistados, há uma prática nova em desenvolvimento na SFC. São as reuniões quinzenais de diretorias, com participação de coordenadores que, segundo entrevistados, além de tomada de decisão quanto a aspectos operacionais, abordam, quando possível, discussão de temas para tomada de decisão sobre aplicação de conhecimentos novos ou mudanças nos processos da SFC.

Por fim, os projetos de integridade institucional são formas maiores de articulação do conhecimento, que avançam para além da SFC, e alcançam a CGU como um todo, promovendo mudanças nos processos da SFC. Como já mencionado, tais projetos ficam a cargo da administração do PAM, de responsabilidade da DIPLAD, e envolvem a integração

de processos e recursos, além de estudos voltados à proposição de alterações legislativas e inovações no ambiente de trabalho da CGU.

O PAM abarca projetos de articulação que aprimoram ou desenvolvem capacidades ou recursos na SFC, tais como atualização da IN 01/2001, mapeamento e melhoria de processos, inclusive propondo mecanismo de avaliação da qualidade de ordens de serviço, metodologia para avaliação de risco das unidades auditadas, o que melhora o planejamento das divisões finalísticas, além de projetos de discussão sobre integração entre as divisões finalísticas da CGU (SFC, STPC, CRG e OGU).

### c) Codificação do conhecimento

Nessa percepção, o benefício do aprendizado é decorrente de esforços de documentação e consolidação de entendimento de causas, processos, conhecimentos, formas de tomadas de decisão e suas consequências, trazendo de forma explícita o que implica no desempenho, por meio de ferramentas de escrita como manuais, projetos, planilhas, sistemas de suporte à decisão, softwares de gestão de projetos, dentre outros (ZOLLO; WINTER, 2002). A codificação alcança o como deve ser feito, passa pela visão da organização sobre temas de seu interesse, e também registra o que foi feito para posterior pesquisa e avaliação. No quadro a seguir são apresentados os elementos identificados:

**Quadro 30: Codificação de conhecimento na SFC**

<b>Análise da significância</b>	<b>Formas identificadas</b>	<b>Pontos de aprimoramento relatados</b>
Estrutura Organizacional	GSNOR – Coordenação-Geral de Normas e Orientação para o Sistema de Controle Interno	1. Fluxos de trabalho apresentados de forma individualizada na intranet; 2. Organização da documentação em repositório organizado nos recursos da CGU como a intranet; 3. Orientações catalogadas pelo objeto e vigência; 4. Manuais de processos internos; 5. Mecanismo ou metodologia de relato de experiências de trabalho.
	Setores especializados de gestão na DC voltados ao conhecimento da área de Controle	
	Organização das Diretorias da SFC voltadas para a finalidade dos órgãos auditados	
Processo interno	CAPACITA	
	Projetos PAM	
Recursos	Instrumentos normativos	
	Manuais de procedimentos, questionários e relatoria	
	Metodologia de Elaboração do AEPG	
	Sistema Ativa	
	Workflows – Fluxos de Trabalho	
	Manuais	
	Perguntas e respostas	
	Orientações da DC	
Relatório de Situação, Plano Estratégico e Operacional do AEPG		

	Papéis de trabalho	
	Modelos de documentos de auditoria	
	Relatórios	
	Cartilhas	
	Apresentações e material de capacitação	

Fonte: Elaborado pelo autor

Muitos elementos foram relatados sobre essa ferramenta. O processo de codificação demanda um esforço, por vezes não percebido como de valor, mas que pode proporcionar maior eficiência. Entretanto, para Romme, Zollo e Berend (2010), o nível de codificação errado para a organização, quando esta se tratar de como deve ser feito, pode afetar negativamente o desempenho, pois, dentre outros fatores, limita a flexibilidade.

Nesse contexto, as estruturas organizacionais entram novamente como elemento de codificação. Não podem ser excluídas diante das competências definidas para as divisões e dos recursos colocados sob sua responsabilidade, como verificado na pesquisa. A GSNOR foi citada como recurso para isso pelo entrevistado D. Sua contribuição para o processo de codificação está na colocação à disposição, via intranet, de notas técnicas de consolidação de entendimentos sobre temas diversos necessários ao trabalho, como Controle Interno e Auditoria, Convênios e Congêneres, Licitações e Contratos, Recursos Humanos e outros.

Os setores da DC especializados foram citados pela responsabilidade de gestão das capacidades chave, e de recursos e formas utilizadas. O Procedimento, por exemplo, tem sua estrutura consolidada no Sistema Ativa, e hoje alcança no banco de dados do sistema um quantitativo de milhares de registros (cada um demonstra uma forma de execução), assim como os questionários, vistos como codificação por sua função de auxiliar a execução dos procedimentos. Para o entrevistado C, os procedimentos são uma grande ferramenta de gestão do conhecimento, pois, por ele se consegue, através de alguns poucos especialistas, disseminar o entendimento padrão, e o como fazer para obter um conhecimento específico, conseguindo traduzi-lo para pessoas que não são especialistas.

As orientações encaminhadas pela DC são funcionam como um processo de comunicação formal no âmbito da rede de e-mails corporativos da SFC, com assuntos urgentes, notícias, tomada de decisões, temas específicos e solução de problemas. São arquivadas na intranet do órgão, por exercício. Outros meios de codificação, como manuais e normativos ficam sob a responsabilidade da DC, que os utiliza para apresentar os fluxos de trabalho. Algumas deficiências de falta de codificação foram apontadas, como, por exemplo, pelo entrevistado C:

Na minha visão, alguns processos precisam estar definidos porque não temos um manual, por exemplo, de como tem que ser a execução da auditoria, independente de qual, mas como deve ser a execução de um trabalho de auditoria e fiscalização, como deve ser o monitoramento. Existe o manual do sistema Monitor Web, mas não tenho do processo de monitoramento. Agora, entendo que temos que ter esses instrumentos... Pode ser que seja necessário então, mapear o processo de monitoramento para ver se consigo criar um padrão, uma regra mínima, para que cada área possa trabalhar da mesma forma.

No escopo da DC entram também os meta-manuais, ou seja, tratamento de formas de codificação, como os manuais de elaboração de procedimentos, questionários e relatórios. Fica a cargo da DC ainda a gestão de perguntas e respostas sobre as rotinas e aspectos importantes das capacidades operacionais.

Já as diretorias finalísticas foram citadas pela possibilidade de proposição de procedimentos, e pelo processo do AEPG. A metodologia de elaboração do AEPG deve obrigatoriamente gerar uma documentação básica, que contém o Relatório de Situação, o Plano Estratégico e o Plano Operacional, incorporados como documentos do sistema Ativa, e fonte de informações sobre políticas públicas e temas específicos avaliados. Uma novidade implementada recentemente pela SFC é a elaboração do Pré-projeto (resumo executivo) no âmbito do AEPG, visando facilitar a tomada de decisão da alta administração.

O CAPACITA foi citado como um processo que naturalmente proporciona codificação de conhecimento específico de temas envolvidos na organização, gerando como resultado as cartilhas já mencionadas em tópico anterior desse capítulo. Quanto aos Projetos do PAM, verifica-se ações voltadas à manualização, como a contabilização de benefícios financeiros e não financeiros (indicadores de resultado).

Finalmente, cabe ressaltar algumas formas instituídas relacionadas ao que foi feito, que acontecem principalmente nos papéis de trabalho e nos relatórios, onde se expressam os resultados das auditorias e fiscalizações. São fontes codificadas de conhecimento específico, gerados pelas Diretorias finalísticas de auditoria e fiscalização, utilizadas para pesquisas dos próprios auditores para subsidiar trabalhos futuros, assim como para verificação de aspectos qualitativos das capacidades operacionais pela DC. Apesar disso, o entrevistado C relata ausência de um mecanismo ou metodologia de registro de experiências de trabalho, como por exemplo, *feedback* da adoção dos processos e recursos criados pela DC.

Desse entendimento explorado, verifica-se então a possibilidade de dividir as formas de codificação existentes.

Como deve ser feito	Entendimento sobre temas	O que foi feito
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos normativos</li> <li>• Workflows – Fluxos de Trabalho</li> <li>• Manuais</li> <li>• Orientações da DC</li> <li>• Plano Estratégico e Operacional do AEPG</li> <li>• Procedimentos e questionários</li> <li>• Modelos de documentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perguntas e respostas</li> <li>• Relatório de Situação</li> <li>• Cartilhas</li> <li>• Apresentações e material de capacitação</li> <li>• Pré-Projeto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Papéis de trabalho</li> <li>• Relatórios</li> <li>• Questionários</li> </ul>

Figura 27: Tipos de codificação identificados

Fonte: Elaborada pelo autor

#### 4.4.2. Descrição e análise das etapas e recursos do Ciclo de Gestão do Conhecimento

Como explorado por Zollo e Winter (2003), o ciclo de gestão do conhecimento é complementar às ferramentas de aprendizagem, na medida em que se verificam atividades e formas de coletar conhecimento, tomar decisões e disseminar conhecimento, seja por retenção nas capacidades internas, seja pelas formas de replicação.

Mas antes de entrar no ciclo propriamente, destaca-se, como apontado no *framework*, que além do *feedback* interno, originário principalmente da acumulação da experiência, a pesquisa de conhecimento e informações, primeira etapa do ciclo, utiliza também fontes externas, principalmente originárias do ambiente em que está envolvido a organização. Na SFC, verifica-se algumas fontes organizadas pela própria organização, e outras diretamente coletadas pelos servidores.

Dentre os que a SFC organiza, cujo uso foi confirmado pelos entrevistados F, G, H, I e J, verifica-se a disponibilidade de acesso amplo aos sistemas corporativos de diversos órgãos como: SIAFI<sup>15</sup> (Administração Financeira da União); SIASG<sup>16</sup> (Administração de Serviços Gerais); Compras NET<sup>17</sup>, SIAPE<sup>18</sup> (gestão de pessoas); CPF/CNPJ<sup>19</sup>, SINAPI<sup>20</sup> (obras); sistemas da DATAPREV (Previdência); SPIU-Net<sup>21</sup> (patrimônio); SIBEC<sup>22</sup> (Gestão de

<sup>15</sup> Sistema de Administração Financeira do Governo Federal

<sup>16</sup> Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal

<sup>17</sup> Sistema de gestão de compras e licitações do Governo Federal

<sup>18</sup> Sistema de Administração de Pessoas do Governo Federal

<sup>19</sup> Bases de dados de pessoas físicas e jurídicas

<sup>20</sup> Sistema de consulta de pessoas de insumos de obras

<sup>21</sup> Sistema de Administração de Patrimônio do Governo Federal

<sup>22</sup> Sistema de Gestão de concessão de benefícios administrado pela Caixa Econômica Federal

benefícios); SICONV <sup>23</sup>(Convênios); SISBACEN (Banco Central). Nesse conjunto se inclui ainda a organização em infraestrutura tecnológica de armazenamento de bases de dados diversas relativas a benefícios sociais e previdenciários, execução orçamentária e financeira de estados e municípios, informações trabalhistas, dentre outros dados de posse da CGU devido a acordos firmados com ministérios e órgãos federais e estaduais como os Tribunais de Contas, organizados pela Diretoria de Sistemas de Informação vinculada à Secretaria Executiva.

Internamente também são disponibilizadas fontes de conhecimento articulado, como acervo de livros, trabalhos acadêmicos relacionados aos temas da SFC, além da possibilidade de acesso a conhecimento por acordos firmados com instituições de ensino superior públicas e privadas, inclusive internacionais como a *George Washington University*, administrados no âmbito da DIPLAD. Dentre outras fontes de informação e conhecimento muito citadas, mas acessadas de forma externa à CGU, estão os acórdãos e relatórios do Tribunal de Contas da União. Nesse aspecto, foi destacado ainda pelo entrevistado A, experiências como a consultoria dada pelo *National Audit Office* da Inglaterra, que originou discussões sobre indicadores de resultado da SFC.

### a) Pesquisa

Acontece pela mineração de informações externas e geradas pela aplicação das rotinas operacionais, buscando o conhecimento externo e da experiência acumulada na organização. No quadro a seguir são apresentados os elementos identificados:

**Quadro 31: Pesquisa de conhecimento e informações na SFC**

Análise da significância	Formas identificadas	Pontos de aprimoramento relatados
Estrutura Organizacional	Setores especializados de gestão na DC voltados ao conhecimento da área de Controle	1. Sistema Ativa possibilitar buscar informações para fins comparativos em relatórios; 2. Discussões sobre aspectos mais práticos e experiências das áreas nos seminários; 3. Revisão da ordem de serviço com metodologia unificada; 4. <i>Feedback</i> de aplicação de mudanças institucionalizado; 5. Comparação entre pares (organizações de controle); 6. Disseminação da forma de buscar causas de desempenho qualitativo, inclusive sobre erros ou fracassos cometidos; 7. Organização de temas na intranet; 8. Cultura organizacional com estímulo à comunicação
Recursos utilizados	Intranet	
	Portal de link de periódicos	
	Sistema ODP	
	Portal da Transparência	
	Sistema FORT	
	Painéis BI de indicadores	
Processo	Sistema Macros	
	Sistema Ativa	
	Execução do ARG	

<sup>23</sup> Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias de recursos do Orçamento-Geral da União

interno	Plano de Capacitação	com as áreas sobre situações que proporcionam mudanças; 9. Organização na intranet intuitiva; 10. Mapeamento das competências (acesso a especialistas).
	Registro de benefícios financeiros e não financeiros	
	Inspeções de conformidade técnica	
	Metodologia do AEPG	
	Semana de Discussões Técnicas	
	Encontro de Dirigentes	
	Consulta Pública de mudanças e inovações	
	Ciclo de Palestras	

Fonte: Elaborado pelo autor

As divisões da DC também podem ser vistas com a obrigação da função de pesquisa. Tanto por pressão interna, quanto externa, é o setor responsável pela busca de informações e conhecimentos para ajustes e mudanças nos processos e rotinas das capacidades operacionais. Por exemplo, por relatos de entrevistados, todo ano são introduzidas mudanças, mesmo que poucas, nas rotinas e no ferramental da AAC, comandada pela DCTEQ, em função de adaptações e melhorias nos normativos do Tribunal de Contas da União que disciplinam o julgamento das contas dos gestores públicos federais. Segundo o entrevistado C, são feitas reuniões específicas para desenvolver e trabalhar em determinado tema, reunindo várias coordenações e regionais para revisar procedimentos.

Todavia, apesar do ferramental disponível à DC, e do corpo multidisciplinar da SFC, ou até mesmo da CGU, o entrevistado B identifica ainda a carência de consultorias externas para potencialização dos benefícios de áreas de centralização de conhecimento.

Apesar do apontamento dos entrevistados F, G, H, I e J referente a dificuldades de encontrar informações de forma intuitiva, a intranet da CGU, ao mesmo tempo em que é um grande repositório, funciona como ferramenta de busca de conhecimento produzido/codificado pela SFC, conforme a organização de suas páginas. Mudança recente em seu conteúdo, por exemplo, possibilitou aos servidores uma pesquisa de periódicos eletrônicos, pagos (hoje voltados a licitações e contratos), acadêmicos e profissionais.

O Observatório da Despesa Pública é um aplicativo da própria CGU, vinculado à Diretoria de Informações Estratégicas – DIE, que disponibiliza pesquisas parametrizadas (trilhas) em bancos de dados como o Compras NET, SIASG, Diário Oficial da União, e proporciona indicativos diversos para auditorias e fiscalizações. Nessa mesma linha, o Sistema MACROS possibilita pesquisa de vinculação de pessoas físicas e jurídicas a diversos bancos de dados da União. Pela observação, verifica-se que o portal da transparência, com dados relacionados a Despesas, Receitas, Convênios, Servidores, Empresas e Pessoas Físicas Sancionadas e Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas, todos com acesso público.

Já no sistema Ativa, é possível pesquisa em registros de relatórios, documentação básica do AEPG (Relatório de Situação, Plano Estratégico e Operacional), Procedimentos e questionários.

Dos sistemas citados, os Painéis BI (*business intelligence*), alocados na seção Monitoramento Sistemático da intranet, disponibilizam informações para apuração dos indicadores de desempenho das capacidades operacionais, e o sistema FORT (controle da força de trabalho da CGU), proporciona dados sobre alocação da força de trabalho, possibilitando monitoramento do desempenho nas capacidades operacionais da SFC.

Com relação aos processos direcionados para busca de informações internas, foram citados:

- i. Registro de benefícios financeiros e não financeiros: segundo o entrevistado A, proporciona captar informações qualitativas referente ao alcance dos benefícios;
- ii. Inspeções de Conformidade Técnica das unidades de controle interno prevista no PAM;
- iii. Semana de Discussões Técnicas que podem possibilitar coletar *feedbacks* de servidores do órgão central e das Regionais;
- iv. Encontro de dirigentes em que, de forma ampliada (dirigentes da sede e dos estados), se coleta opiniões e críticas sobre as capacidades operacionais;
- v. Consultas públicas sobre mudanças e inovações a serem implementadas, disponíveis na intranet do órgão.

Já sobre processos direcionados à busca de informações externas, foram citados a execução do ARG, como mecanismo de pesquisa, pois proporciona metodologia de conhecimento sobre as unidades auditadas, assim como a metodologia do AEPG sobre políticas públicas e temas específicos dos órgãos.

Um dos entrevistados citou o Ciclo de Palestras, trazendo especialistas e acadêmicos para exposição de temas de interesse da CGU, e o Plano de Capacitação, analisado sob o viés de introduzir conhecimento de forma tácita aos servidores. Os últimos dois, administrados pela DIPLAD.

Os pontos de aprimoramento relatados transpassam muitos dos elementos descritos.

Para o item 10, relacionado à deficiência no mapeamento das competências (acesso a especialistas), o entrevistado C entende que:

Por não ter mapeado as competências dos servidores, vamos atrás daquilo que determinada área conhece mais, por exemplo, revisão de um procedimento de convênio, então sei que tem um servidor, por uma experiência acumulada, que conhece do assunto, então tentamos buscar esse recurso.

O mesmo entrevistado entende ainda que o *feedback* qualitativo sobre execução das capacidades operacionais também tem carências, corroborando uma das visões que apontam que não está disseminada forma de buscar causas de desempenho de forma qualitativa, inclusive sobre erros ou fracassos cometidos. Com relação à avaliação de erros e fracassos, o entrevistado A entende que a casa tem buscado agir de forma preventiva, evitando desgastes; todavia, o entrevistado B entende que esse paradigma ainda não foi alcançado, pois vê situações onde se busca tratar as consequências e não as causas.

Nessa linha, servidores das áreas operacionais entrevistados demonstraram preocupação com a falta de uma metodologia unificada de revisão das ordens de serviço (papéis de trabalho e relatórios), que proporcionariam uma forma de pesquisa do desempenho das ações de controle mais valiosa, e possibilitam avaliar melhor o processo de trabalho.

Ainda, sob a perspectiva qualitativa do desempenho, o entrevistado B apontou que existem poucas oportunidades de discussão sobre temas mais práticos e experiências das áreas nos seminários e encontros realizados (causas, processos, resultados). Visão compartilhada pelo entrevistado D que entende estar sendo prejudicada em função da cultura organizacional influenciada pela pressão da carga de trabalho, que segundo ele dificulta a comunicação com as áreas sobre situações que proporcionam mudanças, ainda que, segundo ele, não possa ser afirmado que uma coordenação de auditoria (divisão das diretorias finalísticas) ou regional da CGU não consiga influenciar ou propor modificação em determinado processo, pois, na medida do possível, se trabalha em conjunto, buscando a visão de todos, seja por meio de e-mails, seja pela realização de reuniões ou vídeo conferências, buscando o *feedback* do que acontece nos processos de trabalho.

Sobre os recursos encontrados, foram citadas ainda deficiências nos mecanismos de pesquisas de registros de relatórios no Ativa, e na padronização da inserção de documentos no sistema, como papéis de trabalho e registros de relatório, que dificultam buscar relatos de situações semelhantes, além de deficiências de organização de conhecimento na intranet, apontadas também por entrevistados das áreas operacionais.

## **b) Avaliação e Legitimação**

A etapa foca nos processos ou pressões internas para avaliação do potencial do novo conhecimento a ser apropriado às rotinas existentes ou até mesmo para criação de novas, com disseminação das prioridades (foco no estratégico) e estruturas de poder da organização, envolvendo oportunidades de debates sobre o risco assumidos e benefícios da adoção do conhecimento. No quadro a seguir são apresentados os elementos identificados:

**Quadro 32: Avaliação de conhecimento e informações na SFC**

Análise da significância	Formas identificadas	Pontos de aprimoramento relatados
Estrutura Organizacional	Diretoria de Planejamento e Coordenação - DC	Especificação de critério de qualidade para auxiliar na avaliação.
Processo interno	Elaboração do AEPG – Pré-Projeto	
	Projetos do PAM - Gestão de risco	
	Avaliação do PAM	
Prática de gestão	Pactuação de metas	
	Consultas Públicas	

Fonte: Elaborado pelo autor

O foco das citações referentes à DC em relação a essa etapa se explica por sua responsabilidade de suporte ao Secretário Federal de Controle Interno, responsabilidade de coordenação das capacidades chave e articulação das tensões colocadas pelas áreas finalísticas e pelas Regionais da CGU nos Estados. Nessa linha, o entrevistado A coloca como avanço a pactuação de metas que envolve as capacidades operacionais, dando legitimação à tomada de decisão que eventualmente pode provocar mudanças, e proporcionando o engajamento no que foi negociado. Para ele, o processo de construção do planejamento estratégico foi um bom exemplo desse esforço, conduzido de forma piramidal, com discussões começadas na base com as coordenações, passando pelas diretorias, depois com as unidades regionais, até chegar na consolidação da Secretaria Executiva.

Projetos como o de formação de metodologia de avaliação de risco para os trabalhos de auditoria, constante do PAM e em desenvolvimento, coloca como elemento de auxílio a avaliação na tomada de decisão, principalmente no planejamento das Diretorias finalísticas segundo alguns entrevistados. Assim, a própria avaliação do PAM, conduzida pela DIPLAD, discute manutenção de projetos de mudanças ou a constatação de necessidade de articulação de conhecimento.

O Pré-Projeto no AEPG é uma inovação introduzida a partir de consultoria do *National Audit Office*. É um resumo de projeto de avaliação de política pública, construído pela Diretoria finalística proponente da avaliação, visando maior eficiência e eficácia na tomada de decisão da alta administração.

Como deficiência dessa perspectiva, foi citada a carência de critério técnico de avaliação de mudanças nos processos, principalmente em função área de negócio da SFC (auditoria), regida por normativos da profissão, que, segundo os entrevistados, vem sendo mitigada com iniciativa de capacitação para certificação profissional de servidores em auditoria interna no âmbito do Plano de Capacitação.

### c) Disseminação por Replicação e Retenção

Dos dois focos de disseminação do conhecimento, o primeiro está relacionado ao compartilhamento e solução de problemas por meio de conjunto de atividades, aplicadas pela organização com o propósito de difundir conhecimento, mudanças e inovações nas rotinas. A replicação pode gerar novo ciclo de reanálise dos resultados obtidos pelo uso do novo. No quadro a seguir são apresentados os elementos identificados:

**Quadro 33: Replicação de conhecimento e informações na SFC**

Análise da significância	Formas identificadas	Pontos de aprimoramento relatados
Estrutura Organizacional	Setores especializados de gestão na DC voltados ao conhecimento da área de Controle	1. Alternância de servidores entre os setores com incentivos; 2. Possibilidade de cooperação entre as áreas, mapeada; 3. Compromisso de replicação em todos os cursos oferecidos aos servidores.
Processo interno	Plano de Capacitação	
	Encontros de dirigentes	
	Semanas de Discussões Técnicas	
Recursos	Orientações da DC	
	Videoconferências	
	Perguntas e respostas	
	Modelos de Documentos	
	Exemplos propostos	

Fonte: Elaborado pelo autor

Pelas responsabilidades direcionadas às divisões da DC, há implícita a necessidade de replicar conhecimento, e isso se vê nos esforços relatados pelos entrevistados que, além de elementos informais da disseminação, citaram as Orientações Técnicas da própria DC, a criação e manutenção das seções de perguntas e respostas, a disponibilização de modelos e exemplos. Além disso, um caminho utilizado com mais veemência recentemente tem sido a videoconferência, citada pelos entrevistados A e C como importante recurso para disseminação para as Regionais da CGU nos Estados, sendo um dos exemplos, nesse sentido, a apresentação do conhecimento gerado na elaboração do AEPG, que em muitos casos envolve o trabalho das regionais.

O Plano de Capacitação e a Semana de Discussões Técnicas são os principais processos internos de disseminação, mas segundo o entrevistado B têm apresentado deficiências por não estarem direcionados à divulgação de boas práticas de trabalho relacionadas à auditorias e fiscalizações, ou até formas de se planejar ou executar diante de temas específicos, pois, segundo ele, boas práticas acabam em algum momento se perdendo. Nesse contexto, o entrevistado D enfatizou a necessidade de um processo de reciclagem mais frequente para dirigentes, que depois replicariam para seus colegas, uma vez que, na visão dele, a CGU tem os processos de trabalho bem definidos. Outro aspecto destacado por esse entrevistado é a instituição de uma política de replicação do conhecimento adquirido pelos participantes das capacitações, buscando assim incentivar a disseminação.

Ainda nesse tema, outros dois aspectos relevantes para a replicação, como alternância de servidores entre as áreas e a cooperação para trabalhos, ficam como prática de gestão dos dirigentes, não assumida pela direção da SFC como uma rotina formal, assim, segundo entrevistados, torna-se difícil a medição de benefícios de iniciativas tomadas de forma *ad hoc*.

Com relação à Retenção, a recursividade do conhecimento disseminado pode gerar mudanças e inovações que são retidas por alteração das rotinas ou até mesmo criando novas. Os principais elementos detectados foram:

**Quadro 34: Retenção de conhecimento e informações na SFC**

Análise da significância	Formas identificadas	Pontos de aprimoramento relatados
Estrutura Organizacional	Setores especializados de gestão na DC voltados ao conhecimento da área de Controle	1. Modulação de como projetar, criar, mudar ou inovar em processos; 2. Interlocução quando da implantação de mudanças e inovações.
	Organização das Diretorias da SFC voltadas para a finalidade dos órgãos auditados	
	Setores de excelência em especialidades essenciais à SFC como TI (Assessoria da DC) e obras (Diretoria da SFC)	
Processo interno	Elaboração do AEPG	
Recursos	Procedimentos	
	Manuais	
	MACROS	
	ODP	
	Sistema Ativa	

Fonte: Elaborado pelo autor

A percepção das estruturas organizacionais, inicialmente colocada na categoria acumulação de experiência, volta nessa categoria tendo em vista que é pela acumulação de experiência, articulada internamente, que mudanças e inovações podem ser colocadas em

práticas e retidas, como em manuais e procedimentos de execução criados pelas próprias áreas, direcionados às capacidades operacionais. Na criação de procedimentos pelas áreas finalísticas, o AEPG é o principal processo interno.

Outros exemplos citados para a categoria Recursos são os sistemas MACROS e ODP, onde, a partir da percepção de valor para os trabalhos de auditoria e fiscalização, com o cruzamento de informações, mudanças são aportadas nesses sistemas, e, em momento posterior, seus recursos são introduzidos nas rotinas das capacidades operacionais com a propositura de procedimentos.

Todavia, o sucesso da retenção ou mesmo replicação de conhecimento nas capacidades operacionais não depende somente da sua aplicação nos aspectos ostensivos. A visão performativa das rotinas indica que, por fatores diversos, o que foi instituído ou alterado pode não ser utilizado, ou utilizado de outra forma que não a prevista. Assim, duas críticas apontadas por entrevistados são pertinentes, como a ausência de metodologia para mudar ou inovar nos processos, e a interlocução deficiente nessas oportunidades, uma vez que, aspectos como cultura, participação no desenvolvimento, e implantação das mudanças podem determinar o sucesso ou fracasso.

#### **4.4.3. Discussão – Articulação dos achados**

O que Pablo *et. al.* (2007) relata sobre a relevância da média gerência no setor público para o fenômeno capacidade dinâmica foi elemento chave na pesquisa, de onde parte significativa dos dados foi coletada.

No exercício de descrição das duas vertentes de aprendizagem dos tópicos anteriores, alguns padrões se colocaram fortemente presentes. Em primeiro lugar, inspirado na relação de hierarquia das capacidades de Winter (2003), os elementos detectados na pesquisa se relacionam tanto com uma perspectiva da organização que pode ser vista como gestão estratégica e média gerência, assim como perspectiva da administração operacional da SFC. Inclusive, há como identificar elementos relacionados com as duas, como banco de instrutores, alternância de chefias, sala de coordenadores, grupos de trabalho, dentre outros. A figura a seguir coloca lado a lado as perspectivas e os elementos identificados, e busca demonstrar as relações visualizadas.

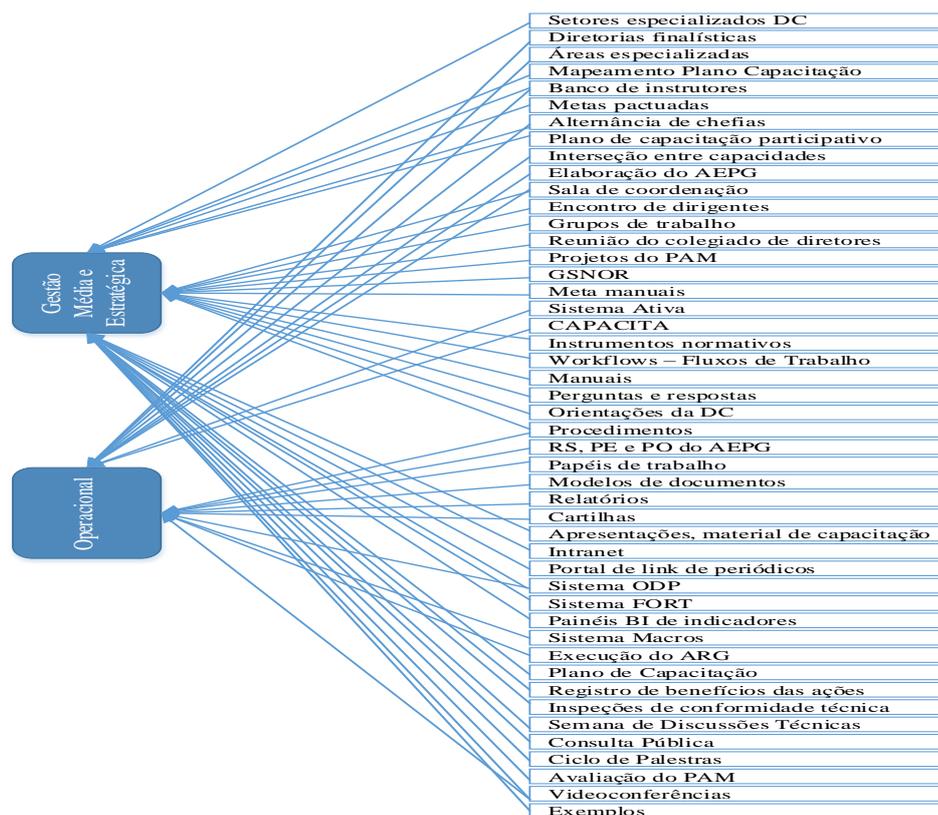


Figura 28: Relação entre as formas identificadas e as perspectivas organizacionais  
Fonte: Elaborada pelo autor

Apesar de uma maior quantidade das ligações entre os elementos com as gestões estratégicas e de média gerência, o que é natural diante das responsabilidades das divisões responsáveis por tais atividades, outros são explorados na administração operacional. Por isso, associando o que foi demonstrado à visão da dinâmica das capacidades de Helfat e Peteraf (2003), verifica-se que os elementos foram colocados como formas de aprendizado e gestão do conhecimento independente da perspectiva, daí a afirmação dos autores de que toda capacidade contém elementos que também provocam a dinamicidade sobre elas mesmas, possíveis com a flexibilidade, o que permitira mudanças.

Outra associação que pode ser usada no caso é a referente aos *loops* ou ciclos de aprendizagem nas organizações (ANTONELLO, 2007). A busca de correção de rumos na administração da operação trata-se de um ciclo ou *loop* simples. Em um ciclo duplo há revisão das ações para atendimentos aos objetivos da organização, e em um ciclo maior, nesse caso na perspectiva estratégica, formas de aprender a aprender.

Nesse contexto, tão importante quando aprender fazendo no ciclo simples, onde a experiência se acumula nos praticantes e os administradores corrigem os rumos diante de suas metas, é também o desenho do aprendizado nos ciclos superiores. Assim, o segundo padrão

encontrado trata-se da identificação dos elementos para as subcategorias de análise descritas na metodologia da pesquisa (capítulo 3): Estrutura Organizacional; Processos internos; Práticas de gestão; e Recursos ou aplicações utilizadas.

O terceiro padrão detectado é a percepção de que os elementos também se repetem em relação às ferramentas de aprendizagem e etapas do ciclo de gestão, como pode ser visto nos dois tópicos anteriores. Associando os três padrões, a figura abaixo demonstra as ligações, tendo como centro as categorias achadas.

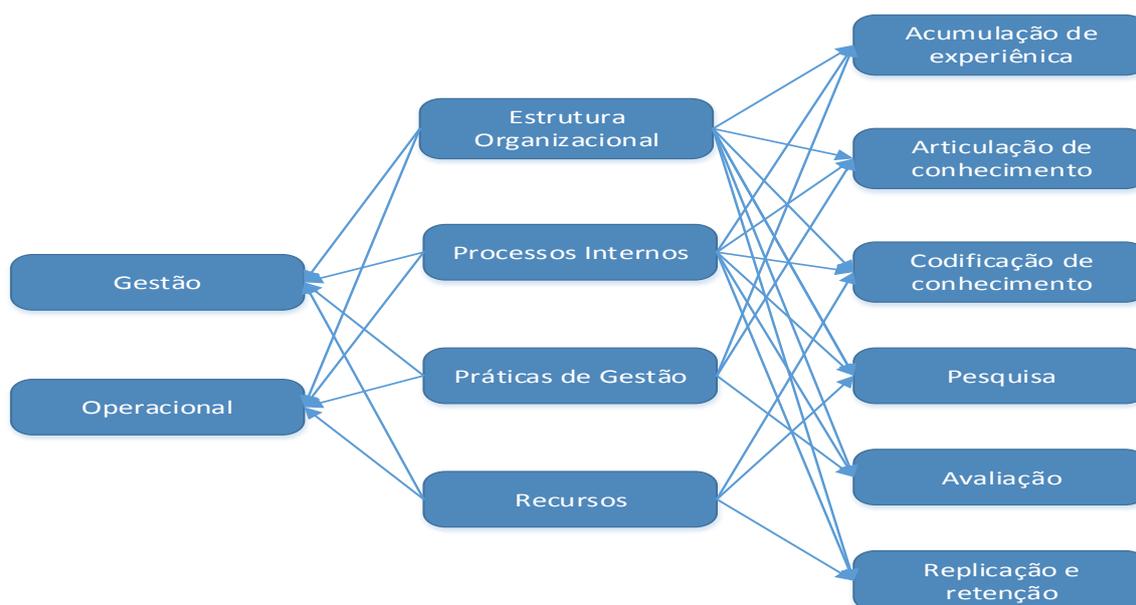


Figura 29: Ligação dos padrões de gestão, das categorias de análise do modelo e subcategorias de análise

Fonte: Elaborada pelo autor

São dimensões de análise que podem ser resumidas por suas relações percebidas na pesquisa. Com inspiração no *framework* COSO (2006), que representa dimensões na forma de cubo, uma percepção consolidada do entendimento e das relações dos dados pesquisados pode ser representada da seguinte forma:

**Quadro35: Dimensões relacionadas**

Dimensões	Ferramentas de Aprendizagem			Gestão do Conhecimento			
	Acumulação da Experiência	Articulação de Conhecimento	Codificação do Conhecimento	Pesquisa	Avaliação	Replicação	Retenção
<b>Estrutura Organizacional</b>	F1, F2, F3	F1, F2	F1, F3, F19	F1	F48	F1	F1, F2, F3
<b>Processo Interno</b>	F4, F5	F10, F11, F12, F13	F20, F21	F11, F12, F13, F42, F43, F44, F45, F46, F47	F46, F49, F50, F51	F12, F13, F43	F11
<b>Prática de Gestão</b>	F6, F7, F8, F9	F14, F15, F16, F17, F18	-	-	F52	-	-
<b>Recurso</b>	-	-	F22, F23, F24, F25, F26, F27, F28, F29, F30, F31, F32, F33, F34	F24, F35, F36, F37, F38, F39, F40, F41	-	F27, F28, F31, F53, F54	F24, F26, F37, F41, F55,
<b>Legenda (Formas)</b>							
F1	Setores especializados de gestão na DC voltados ao conhecimento da área de Controle			F29	Relatório de Situação, Plano Estratégico e Operacional do AEPG		
F2	Organização das Diretorias da SFC voltadas para a finalidade dos órgãos auditados			F30	Papéis de trabalho		
F3	Setores de excelência em especialidades essenciais à SFC como TI (Assessoria da DC) e obras (Diretoria da SFC)			F31	Modelos de documentos		
F4	Mapeamento de áreas de conhecimento a partir do Plano de Capacitação			F32	Relatórios		
F5	Existência de banco de instrutores			F33	Cartilhas		
F6	Estímulo ao engajamento nas capacidades operacionais com metas pactuadas			F34	Apresentações e material de capacitação		
F7	Alternância entre Chefes das Unidades Regionais da CGU nos Estados – Processo consolidado			F35	Intranet		
F8	Alternância entre Coordenadores das Diretorias finalísticas da SFC			F36	Portal de link de periódicos		
F9	Forma de construção do Plano de Capacitação com participação ampliada às Diretorias Finalísticas			F37	Sistema ODP		
F10	Interseção de atividades e resultados entre as capacidades operacionais			F38	Portal da Transparência		
F11	Metodologia de Elaboração do AEPG			F39	Sistema FORT		
F12	Encontro de dirigentes (Sede e Regionais)			F40	Painéis BI de indicadores		
F13	Semana de discussões técnicas			F41	Sistema Macros		
F14	Grupos de Trabalho			F42	Execução do ARG		
F15	Formação de equipes com servidores integrando experiências			F43	Plano de Capacitação		
F16	Organização dos coordenadores da DC em mesmo local - facilita discussão			F44	Registro de benefícios financeiros e não financeiros		
F17	Reuniões quinzenais entre diretores – Colegiado de diretores			F45	Inspeções de conformidade técnica		
F18	Projetos de integridade institucional da CGU programados no PAM – Coordenado pela DIPLAD			F46	Consulta Pública de mudanças e inovações		
F19	GSNOR – Coordenação-Geral de Normas e Orientação para o Sistema de Controle Interno			F47	Ciclo de Palestras		
F20	CAPACITA			F48	Diretoria de Planejamento e Coordenação - DC		
F21	Projetos PAM			F49	Elaboração do AEPG – Prê-Projeto		
F22	Instrumentos normativos			F50	Projetos do PAM - Gestão de risco		
F23	Manuais de procedimentos, questionários e relatoria			F51	Avaliação do PAM		
F24	Sistemas Ativa			F52	Pactuação de metas		
F25	Workflows – Fluxos de Trabalho			F53	Videoconferências		
F26	Manuais			F54	Exemplos propostos		
F27	Perguntas e respostas			F55	Procedimentos		
F28	Orientações da DC						

Fonte: Elaborado pelo autor

O quadro acima evidencia onde se encontram as formas ou elementos relatados nas entrevistas e detectados na análise documental, descritos nas duas seções anteriores (4.4.1 e 4.4.2).

As estruturas organizacionais e processos de gestão dão poder de ação e capacidade de mudança à gestão e ao operacional de administração do aprendizado no aprimoramento das capacidades operacionais dentro do ciclo desenhado no modelo, haja vista se apresentarem em todas as etapas. Por outro lado, verifica-se algumas lacunas: Práticas de Gestão frente à Codificação de Conhecimento, Pesquisa, Replicação e Retenção; e Recursos frente à Acumulação da Experiência, Articulação do Conhecimento e Avaliação.

Cabe destacar que a identificação de lacunas não significa necessariamente fragilidades, mas destaca a possibilidade de avaliar aprimoramentos frente a boas práticas existentes trazidas por autores no referencial teórico, como as demonstradas no quadro 16. Nesse contexto, os pontos de aprimoramento relatados pelos entrevistados foram consolidados no quadro a seguir em relação às etapas do modelo:

**Quadro 36: Pontos de Aprimoramento Relatados**

<b>Etapa</b>	<b>Aspecto Relatado nas Entrevistas</b>
<b>Acumulação de Experiência</b>	1. Identificação de especialistas
	2. Gestão da proporção entre prática e teoria nas áreas de especialização de controle
	3. Mapeamento mais abrangente de áreas de conhecimento necessárias ao trabalho da SFC, e consequentemente de especialistas da SFC ou da própria CGU como um todo, que podem dar suporte
	4. Utilização de ferramentas de gestão de competências como a disponível no sistema corporativo da União para gestão de pessoas e administração – SIAPE
	5. Setor com especialidades necessárias como as voltadas para compras e licitações
	6. Especialização em conhecimento específico essencial nos setores existentes na DC, vistas como áreas de referência para buscar informações
	7. Organização de conhecimento técnico ou acadêmico produzido pelos servidores
<b>Articulação</b>	1. Participação nos eventos internos como seminários e semana de discussões técnicas
	2. Exploração de grupos de trabalho
	3. Articulação entre experiência das equipes, com sistema formal de coaching
<b>Codificação</b>	1. Fluxos de trabalho apresentados de forma individualizada na intranet
	2. Organização da documentação em repositório organizado nos recursos da CGU como a intranet
	3. Orientações catalogadas pelo objeto e vigência
	4. Manuais de processos internos
	5. Mecanismo ou metodologia de relato de experiências de trabalho
<b>Pesquisa</b>	1. Sistema Ativa possibilitar buscar informações para fins comparativos em relatórios
	2. Discussões sobre aspectos mais práticos e experiências das áreas nos seminários
	3. Revisão da ordem de serviço com metodologia unificada
	4. Feedback de aplicação de mudanças institucionalizado
	5. Comparação entre pares (organizações de controle)
	6. Disseminação da forma de buscar causas de desempenho qualitativo, inclusive sobre erros ou fracassos cometidos
	7. Organização de temas na intranet
	8. Cultura organizacional com estímulo à comunicação com as áreas sobre situações que proporcionam mudanças
	9. Organização na intranet intuitiva
	10. Mapeamento das competências (acesso a especialistas)
<b>Avaliação</b>	1. Especificação de critério de qualidade para auxiliar na avaliação
<b>Replicação</b>	1. Alternância de servidores entre os setores com incentivos
	2. Possibilidade de cooperação entre as áreas, mapeada
	3. Compromisso de replicação em todos os cursos oferecidos aos servidores
<b>Retenção</b>	1. Modulação de como projetar, criar, mudar ou inovar em processos
	2. Interlocução quando da implantação de mudanças e inovações

Fonte: Elaborado pelo autor

Como argumentado na limitação da metodologia, o quadro geral apresentado trata-se de uma percepção referente à organização estudada, por isso o cuidado a ser observado com a generalização dos achados e, mesmo com aspectos a serem aprimorados, os achados não devem ser comparados com uma visão prescritiva (certo ou errado). Apesar de alguns elementos apresentarem poucos pontos de aprimoramento relatados, vários fatores podem explicar tal situação, como, por exemplo, a relevância atribuída pelos entrevistados à etapa ao

invés de efetivamente ser necessário o aprimoramento, uma vez que a metodologia não apresentou ponderação entre as variáveis analisadas frente às premissas assumidas.

Assim, a identificação desses padrões de funcionamento dentro do órgão traz uma reflexão importante direcionada à média gerência: a eficiência e eficácia dos mecanismos de aprendizagem dependem da sabedoria de utilizar uma mistura ou *mix* de elementos pela demanda da dinâmica em que se apresenta o ambiente (EISENHARDT; MARTIN, 2000), assim como diante dos aspectos que dificultam o investimento de tais elementos no setor público, apresentados no estado da arte do fenômeno (GAMBAROTTO et. al., 2010; ROSENBLATT; MICHAEL, 2011; KANUNGO et. al., 2011)

Por tais aspectos, mudanças e inovações podem ser fracassadas e expor falhas ou desperdícios. Como alguns entrevistados abordaram, tais situações devem ser encaradas pelas suas causas para possibilitar mitigação de riscos futuros. Pelos autores, aspectos como aversão ao risco, agravada pela falta de incentivos ou de capacidade organizacional para assumi-los, prejudica o desempenho das capacidades dinâmicas, o que se explica, por vezes, também pelo receio do julgamento político ou escrutínio público.

Apesar da existência de meios de comunicação apontados pelos dirigentes da SFC para discussões e críticas sobre o desenvolvimento e implantação de mudanças, como consultas públicas e seminários, servidores dos setores operacionais relataram o sentimento de distanciamento com as iniciativas e rotinas direcionadas a tais funções. Nesse contexto, há que se destacar o que foi apontado por autores no sentido de que há uma tendência de silêncio dos servidores sobre oportunidades que percebem para contribuir, potencializada também pela carga de trabalho, assim como indicado por um dos entrevistados. Todavia, em muitos casos, são os servidores as fontes de inovações e mudanças. Ainda nesse tema, os autores destacam que mecanismos de retribuição frágeis também potencializam esse silêncio.

Nos dados coletados, parte significativa das categorias foram descritas como estruturas organizacionais, o que demanda maior dispêndio de recursos; entretanto, a maturidade administrativa deve ser levada em conta nesse aspecto, pois autores apontam que ambiente institucional, a hierarquia e constrangimentos como o orçamento, interferem no desenvolvimento dessas capacidades dinâmicas, haja vista a necessidade de *accountability* do investimento em atividades que não estão ligadas diretamente à produção de serviço público, e tendo em vista, inclusive, que a demanda por qualidade na prestação de serviços públicos frequentemente é sobreposta a uma missão de organização mais eficiente.

No que se refere aos objetivos dos elementos detectados para cada categoria de análise, estes demonstram que o ciclo de gestão do conhecimento pode ser permeado pelas

ferramentas de aprendizagem, ou seguir uma linha direta (não serem articulados e codificados), seja de forma ostensiva por processos internos, seja por performance de setor específico (estruturas criadas). No planejamento do AEPG, por exemplo, encontram-se todas as relações descritas no modelo, na ordem desenhada, apesar de ser uma rotina que é parte de uma capacidade operacional.

**Quadro 37: Análise do AEPG no modelo utilizado**

Acumulação de experiência	Proveniente dos trabalhos no ARG e AAC
Fontes Externas	Dados de formulação, implantação, execução e avaliação da política pública ou tema específico
Pesquisa	Metodologia de coleta de informações sobre a política pública
Avaliação	Elaboração e discussão do Pré-Projeto
Articulação do conhecimento	Planos estratégicos e operacionais elaborados entre áreas finalísticas e a DC
Codificação do conhecimento	Elaboração do Relatório de Situação, Planos Estratégicos e Operacionais
Retenção	Criação dos procedimentos e questionários para as ações de controle no AEPG e inclusão nas metas das áreas

Fonte: Elaborado pelo autor

Em uma dimensão gerencial, todos os elementos pesquisados são encontrados nas ações das coordenações vinculadas à DC, de forma mais próxima da perspectiva da capacidade dinâmica, de hierarquia superior às operacionais, para assim criar, modificar e até eliminar capacidades operacionais. O que não deixa de acontecer no planejamento do AEPG, que, todavia, é realizado dentro da própria capacidade operacional, haja vista que revisões podem ser aplicadas a uma capacidade de avaliação criada no seu âmbito.

Um cuidado deve ser tomado. Processos internos como a política de capacitação do órgão, apesar de apresentarem todos os elementos, não têm como finalidade precípua a criação ou modificação de capacidades operacionais, dentro do que afirma Teece, Pisano e Shuen (1997), o que não significa dizer que algumas de suas características não são utilizadas para facilitar ou promover esse benefício, a depender de sua finalidade.

Nesse contexto, três elementos que apresentam características de capacidades dinâmicas seriam **os projetos do PAM sobre integração e aperfeiçoamento de processos, as funções e responsabilidade da DC, e o AEPG**, pois possibilitam meios de ação direta ao aprendizado e aprimoramento das capacidades operacionais.

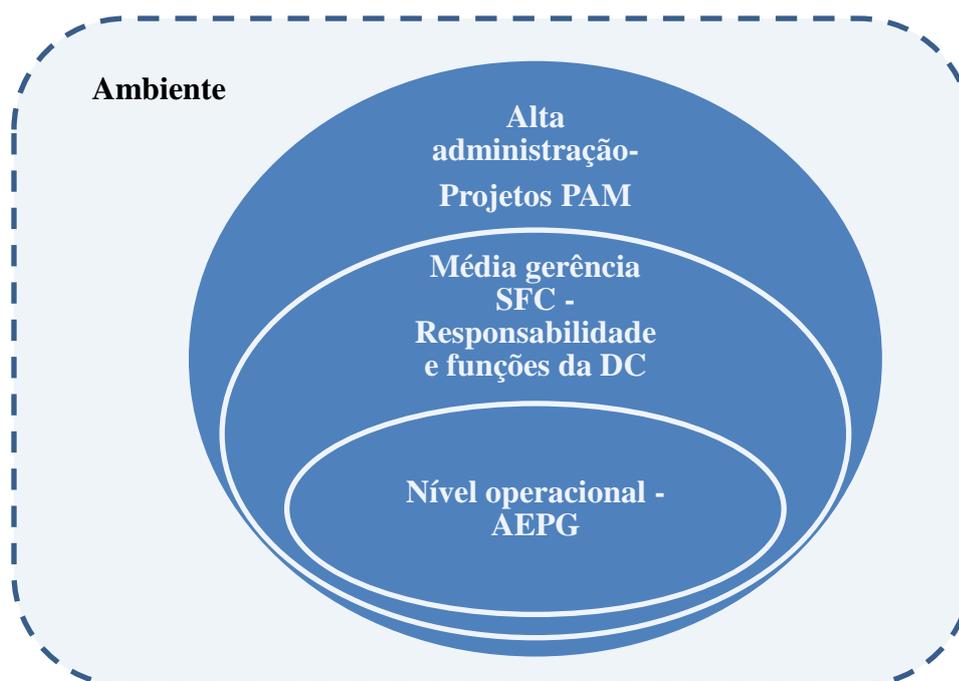


Figura 30: Três capacidades dinâmicas na CGU

Fonte: Elaborada pelo autor

O PAM aloca a administração de projetos, o que pode ser associado a uma gestão de portfólios de projetos, como apresentado por Klievink e Janssen (2009). Para esses autores, outra capacidade dinâmica é a capacidade de integração de processos. Isso se vê nas propostas do PAM, como também nas responsabilidades e funções da DC. A diretoria é responsável por fornecer um leque de linhas de atuações, identificadas como as capacidades operacionais da SFC, e desenvolver integração entre elas para promover eficiência e eficácia com um número cada vez mais reduzido de recursos, o que foi apontado por entrevistados diante da realidade vivida pela CGU. A boa utilização dessas capacidades dependente da maturidade e habilidade de planejamento das áreas finalísticas.

Para Chalmers e Balan-Vnuk (2012), as capacidades dinâmicas são fontes de mudanças incrementais e bruscas nas organizações. Traçando um paralelo, a DC e AEPG aportariam mudanças incrementais, e o PAM, mudanças mais bruscas ou significativas, visão compartilhada pelos entrevistados.

Os outros elementos descritos podem ser vistos como ferramentas de aprendizagem e ter características presentes do ciclo de gestão do conhecimento e, por isso mesmo, a sabedoria de utilização pode ampliar seu potencial. Nessa linha, a análise das deficiências relatadas pelos entrevistados pode demonstrar as lacunas existentes a fim de atender melhor os objetivos dos instrumentos.

Verifica-se que, apesar de Zollo e Winter (2003) não citarem especificamente os aspectos ostensivos e performativos, o arranjo proporciona a captura de representações do performativo, por exemplo, como as formas de conhecer experiência pela capacitação e pela intenção de replicação do conhecimento (banco de instrutores). As formas de pesquisa têm o direcionamento apontado para a experiência acumulada internamente (consultas públicas e inspeções de conformidade técnica) e para fontes externas de conhecimento (plano de capacitação e portal de periódicos). Dois direcionamentos de formas de codificação são bem claros: as cartilhas para replicação do conhecimento, auxiliando o conhecimento tácito dos servidores das áreas operacionais nos aspectos performativos, além dos procedimentos para retenção nas capacidades operacionais, colocando, de maneira ostensiva, o que deve ser feito a partir de novo conhecimento codificado.

Especificamente quanto à codificação e a preocupação trazida por Romme, Zollo e Berends (2010) sobre um potencial malefício de seu uso no sentido de enrijecimento dos processos de trabalho, o que pode trazer dificuldade à eficácia da capacidade dinâmica, os achados demonstram que existe flexibilidade pela conjunção: das capacidades operacionais (linhas de atuação), se vistas como um leque de recursos para os setores operacionais disponibilizado pela DC; associadas as responsabilidades desses setores diante dos métodos de trabalho da SFC; e ligadas pela Portaria de Metas semestral, que direciona a tomada de decisão da alta administração e o cumprimento das obrigações do órgão e que, mesmo assim, em alguns aspectos têm sido pactuada com as diretorias.

A maturidade dessa percepção leva à conclusão de que o planejamento das divisões da SFC finalísticas, e sua interlocução com as Regionais da CGU nos Estados quando é o caso, é um fator chave no desempenho do órgão, apesar de não ser formalmente instrumentalizado nos aspectos de mapeamento e priorização, diferentemente das ferramentas disponibilizadas pela DC para planejamento das auditorias pelos coordenadores e supervisores das equipes e no caso da hierarquização.

São as diretorias finalísticas e os coordenadores de suas divisões que direcionam o uso das capacidades operacionais e de suas integrações com os recursos que têm à disposição. Por isso, uma habilidade mandatória no que se refere à função de coordenação seria a capacidade de planejamento, que transpassa dimensões temporais de metas (Portaria de Metas), obrigações oficiais do órgão e as próprias linhas de atuação, proporcionando oportunidades de aplicações de mudanças e inovações que, se acompanhadas pela DC, podem ser replicadas dentro da SFC.

Para encerrar a discussão, apesar de serem identificadas muitas práticas, mecanismos de aprendizagem e formas de gestão do conhecimento em trabalhos de autores como Cepeda; Vera (2007), Easterby-Smith, Graça, Antonacopoulou e Ferdinand (2008), Easterby-Smith e Prieto (2008), Hoopes e Madsen (2008), Protogerou, Caloghirou e Lioukas (2011), Romme, Zollo e Berends (2010), Coriat e Dosi (2002) e Hales e Tidd (2009), não se trata de um modelo prescritivo. Como ressalta Chalmers e Balan-Vnuk (2012), as capacidades dinâmicas têm configuração única de organização para organização, assim como a importância reside na consciência de valor de cada ferramenta de aprendizagem ou etapa do ciclo de gestão do conhecimento para a administração.

#### **4.5. Análise do aprendizado encontrado em auditoria e fiscalização de compras e licitações**

Cinco fatores ajudam a explicar a complexidade e dinamicidade a que o Controle Interno está submetido em relação a compras e licitações no setor público: rotinas estratégicas e burocráticas, recursos tecnológicos e humanos, conhecimento especializado, exigências legais, além de transparência e prestação de contas. Esse contexto demonstra que a tarefa de associar o trabalho nas capacidades operacionais da SFC (onde se aporta conhecimento sobre o negócio da organização), e o conhecimento que envolve compras e licitações, depende em grande parte:

- i. Da carga de experiência acumulada no engajamento dos métodos de trabalho da SFC e alternativas de sua execução pelas linhas de atuação;
- ii. Do conhecimento mínimo sobre o tema para possibilitar utilização das formas de pesquisa de conhecimento que a organização disponibiliza, assim como para saber utilizar as formas de conhecimento codificado existentes, como os procedimentos e papéis de trabalho direcionados ao assunto.

Isso porque não há ação de controle sem planejamento, fator essencial de sucesso, e romper a inércia inicial pela necessidade de criação de um instrumento de planejamento adaptado para o objetivo da ordem de serviço não pode prescindir dos dois elementos citados acima. Os dois elementos representam um patamar mínimo para desempenho em auditorias de compras e licitações na SFC.

Nesse primeiro patamar, verifica-se que há valor estratégico para a SFC no que se refere às funções de coordenador e supervisor, não só pela necessidade de liderança de equipes de trabalho, mas como uma forma de aportar como recurso de auditorias e

fiscalizações pessoas com conhecimento tácito sobre o assunto, uma vez que a melhor escolha do conhecimento codificado a ser alocado nas ordens de serviço, a exemplo dos procedimentos (o que deve ser feito), tem relação direta com a experiência e conhecimento, principalmente, do coordenador da equipe. Entretanto, como já abordado, houve a indicação por entrevistados da necessidade de aprimoramento de mecanismos de *coaching* na organização. A experiência acumulada se coloca importante também nas pesquisas realizadas pelos servidores para execução do trabalho, seja em fontes como acórdãos do TCU, seja em periódicos disponibilizados pela organização.

Outro valor estratégico da organização para o primeiro patamar de análise são os procedimentos e papéis de trabalho (formulários direcionados), que proporcionam nível razoável de critérios de análise para a auditoria e fiscalização. Cabe ressaltar que nesse recurso foram apontadas críticas referentes à organização dos repositórios existentes.

O Plano de Capacitação da organização se coloca nesse contexto como instrumento para elevar o nível de conhecimento geral sobre o tema, trazendo uniformidade de entendimento sobre o conhecimento relacionado a compras e licitações.

Em relação à uniformização de entendimentos, existe uma dificuldade apontada por entrevistados. A estrutura organizacional, apesar de favorecer a acumulação de experiências e de conhecimento especializado, dispersa o conhecimento sobre aspectos gerais do tema entre as divisões finalísticas da organização, o que, segundo entrevistados, pode prejudicar a consolidação de entendimentos, causando divergências sobre um mesmo assunto, pois muitos executam e muitos fazem revisão dos relatórios produzidos. Pela análise dos processos, o único caso de revisão de produtos de forma centralizada acontece na capacidade de Auditoria de Recursos Externos, direcionada a uma divisão específica da DC.

Nesse patamar, coloca-se ainda o ferramental tecnológico disponibilizado pela CGU. Em primeiro lugar, o Observatório da Despesa Pública (ODP) que, por tipificações criadas a partir do conhecimento especializado no tema, direciona o mencionado planejamento a atuar a partir de indicadores que denotam aspectos a serem observados nas auditorias e fiscalizações no tema. A segunda ferramenta, o sistema MACROS, que permite pesquisa em situações mais específicas onde há necessidade de verificar aspectos legais e administrativos de atores dos processos de compras e licitações.

De maneira geral, verifica-se que a clareza das linhas de ação, a regulamentação das etapas, atores e produtos, as formas de pesquisa de conhecimento, e, principalmente, a disponibilização de ferramentas onde aspectos relevantes decorrentes do conhecimento são articulados e codificados (procedimentos, cartilhas), colocados à disposição dos setores

operacionais, facilitam e proporcionam análises nos aspectos como exigências legais, transparência e prestação de contas e rotinas burocráticas e de controle, relacionados a compras e licitações, indicados no referencial teórico como relevantes nesse primeiro patamar. São aspectos do ambiente de compras e licitações onde o arcabouço de recursos citados pode suprir com razoável segurança o que se demanda por avaliações sobre o tema.

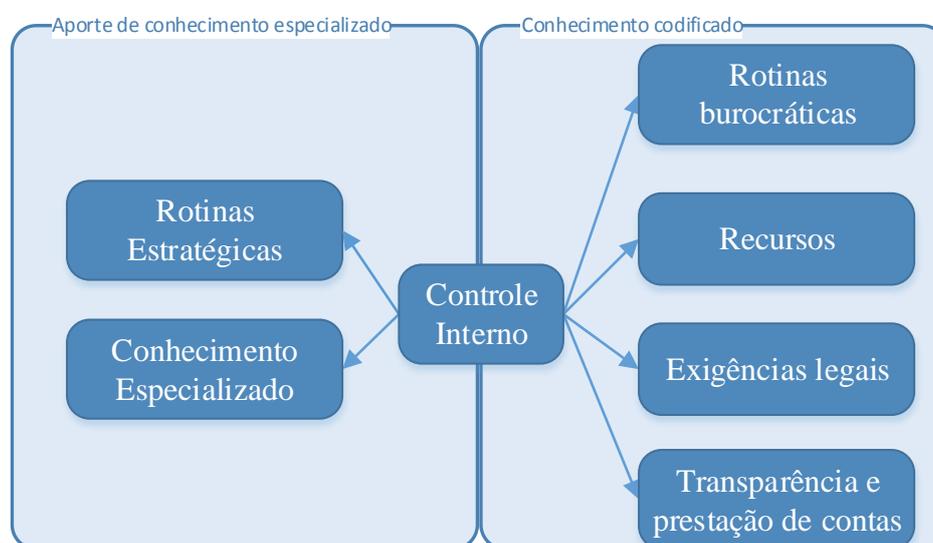


Figura 31: Visão de aprendizado nos patamares operacionais de auditoria de compras e licitações

Fonte: Elaborada pelo autor

Todavia, tendo em vista a existência desse primeiro patamar, significa dizer que há então outro nível de análise desse contexto que proporcionaria maior eficácia em relação às rotinas estratégicas envolvidas e o conhecimento especializado necessário para auditoria em compras e licitações.

Acessar esse segundo patamar significa que a tomada de decisão no planejamento da auditoria colocou como relevante para o seu desempenho não apenas elementos regulares, como os citados de forma relevante no primeiro patamar, mas também outros aspectos em que há maior dificuldade de codificação do conhecimento com necessidade de aporte de conhecimento especializado, assim como aprofundamento do objeto da auditoria.

Perceber as especificidades desse segundo patamar significa dizer que há diferenças entre a auditoria que foca na análise do preço/custo de um carro ou de um mobiliário, em relação a uma auditoria que necessita avaliar o preço/custo de uma grande obra; que há diferenças na avaliação da especificação e da motivação da aquisição de sistemas complexos de informação, de aquisição de pesquisas científicas ou avaliações de políticas públicas, em relação à especificação de um simples computador ou de um material de expediente; que há

diferenças entre os projetos de aquisição de serviços de terceirização de mão de obra especializada em relação ao serviço de manutenção predial.

Segundo alguns entrevistados, nesse patamar são grandes os esforços para a busca de geração de um critério de análise nos planejamentos, o que pode envolver em muitos casos a articulação de conhecimento especializado da SFC ou até a busca externa em especializadas ou outras fontes.

A dose de conhecimento envolvido nas análises das escolhas públicas estratégicas (formas de contratação e adequação aos objetivos da compra), e das especificações dos objetos adquiridos, demonstra que o arcabouço do aprendizado do primeiro patamar pode não ser suficiente para o sucesso de auditoria ou fiscalização.

Verificou-se que a estrutura organizacional favorece a acumulação de experiência e conhecimento especializado em temas relevantes para a organização, pelo próprio direcionamento de áreas finalísticas em políticas públicas, assim como pela existência de áreas de especialidades transversais como a de tecnologia da informação na DC. Todavia, foi apontado por entrevistados carência de articulação de conhecimento entre as áreas da SFC, assim como a identificação de especialistas em temas que, pela relevância ou obrigatoriedade de avaliação, são valorizados dentro das linhas de atuação no tema compras e licitações.

Destacado nas entrevistas pelos servidores dos setores operacionais, o conhecimento de especialistas da organização foi relatado como importante nesse patamar. Apesar da existência de formas de identificação de habilidades pelo banco de instrutores e banco de capacitados, houve a indicação de deficiências na definição das áreas de conhecimento necessárias ao trabalho da SFC (inicialmente existente no Plano de Capacitação), que poderia ser articulada com o mapeamento das habilidades individuais e de especialistas, tornando mais comum, usual e transparente o acesso a tais especialistas, hoje dependente das redes de contatos individuais como citado por alguns entrevistados.

Cabe destacar que a própria estrutura das capacidades operacionais da SFC auxilia nessa articulação e no aprofundamento da auditoria quando necessário. As Auditorias Especiais têm na sua formação de equipe a associação de diferentes especialistas para o objetivo estratégico pretendido, com diversos exemplos citados pelos entrevistados. O aprofundamento pode acontecer no AEPG com estudos e formulação de hipóteses mais complexas de avaliação. Já o ARG pode proporcionar uma análise mais estratégica das compras e licitações no órgão auditado em função de sua flexibilidade. Todavia, o uso desses recursos, mais uma vez, vai depender da maturidade da capacidade de planejamento das divisões finalísticas da SFC.

Nesse patamar se coloca ainda o Plano de Capacitação da CGU, proporcionando o aprofundamento e aperfeiçoamento do conhecimento especializado relevante para a SFC e o acesso aos periódicos especializados em compras, licitações e contratos, uma novidade recente na CGU. Outro elemento detectado nas pesquisas, e de valor para esse patamar, são os entendimentos unificados da própria SFC sobre o tema, de responsabilidade de divisão vinculada ao gabinete da Secretaria.

Colocados frente aos elementos de aprendizagem e características das capacidades operacionais da SFC, um quadro pode ser verificado em relação aos dois patamares descritos, analisando o caso concreto estudado.

**Quadro 38: Comparativo entre ambiente de auditoria de compras e licitações e aprendizagem**

<b>Ambiente</b>	<b>Elementos de aprendizagem</b>	<b>Capacidade Operacional</b>	<b>Análise</b>
Conhecimento especializado	Diretorias especializadas, DC, mapeamento do conhecimento, plano de capacitação, processos de criação (AEPG), projetos de integração.	AEPG, ARG, Auditorias Especiais	Maior aderência dos elementos e capacidades pela complexidade e necessidade de aporte de conhecimento de difícil codificação.
Rotinas Estratégicas			
Rotinas Burocráticas	Práticas de gestão ( <i>coaching</i> ), Processos internos de codificação, recursos de codificação, plano de capacitação, formas de codificação do conhecimento, instrumentos de pesquisa, recursos de disseminação (replicação)	Auditorias de Recursos Externos e AAC	Maior aderência dos elementos e capacidades pela menor complexidade de estabelecimento de padrões de atuação.
Transparência e prestação de contas			
Recursos tecnológicos e humanos envolvidos			

Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, o terceiro patamar, relacionado ao aprendizado da gestão ou média gerência da SFC sobre compras e licitações frente à responsabilidade de gestão das capacidades operacionais chave e dos métodos e recursos de trabalho de auditoria e fiscalização.

Como demonstrado no tópico 4.4, as divisões da DC proporcionam meios de aprendizado organizacional por suas responsabilidades, processos ou recursos colocados à disposição das divisões finalísticas da SFC. Assim, existe uma perspectiva operacional da DC como geradora de conhecimento e formas de execução para as demais áreas. Em função desse

contexto, é importante o destaque para as formas de aprendizado da gestão em relação ao tema compras e licitações.

Um primeiro elemento de análise é a necessidade, também da DC, de buscar conhecimento especializado para criação, desenvolvimento e manutenção de produtos onde se aporta conhecimento codificado a respeito do tema. Nesse sentido, demonstra-se a relevância da sistematização ampliada dos meios de identificação de especialistas, das formas de busca de experiência acumulada pelas áreas finalísticas, inclusive sobre boas práticas adotadas, visando retenção do conhecimento nas capacidades operacionais e replicando o conhecimento, seja em meios de codificação ostensivos como procedimentos, cartilhas, manuais, orientações existentes na SFC, seja por meios de replicação que ajudem nos aspectos performativos das auditorias e fiscalizações, como seminários, e videoconferências.

O Plano de Capacitação foi identificado por entrevistados como importante também para esse patamar. Como exemplo, foi citada por entrevistados a oportunidade de capacitação relativa à certificação profissional em Auditoria Interna, que na primeira ocorrência deu foco também para a média gerência.

Outro elemento destacado nas entrevistas são os grupos de trabalho, que segundo alguns entrevistados são pouco utilizados; todavia, são formas de articulação de conhecimento que proporcionariam oportunidades de codificação, revisão de processos e outros benefícios, tanto para o primeiro patamar de análise quanto para o segundo.

No que se refere à estrutura organizacional da DC, mais especificamente sobre a ausência de uma área temática especializada em compras e licitações apontada nas entrevistas, à luz do arcabouço teórico utilizado, seu valor pode ser analisado sob os seguintes aspectos:

- i. Diante do que foi apresentado, os benefícios decorrentes de uma especialização em temas específicos (obras, TI, políticas públicas), relevantes para a SFC em compras e licitações, concorreria com a acumulação de experiência de outras áreas existentes já especializadas. Assim, maior eficiência se alcançaria com mais utilização de processos de articulação de conhecimento entre as estruturas existentes;
- ii. A criação de um setor especializado proporcionaria uma forte acumulação de experiência nos aspectos referentes ao primeiro patamar de análise. O que acontece hoje nas estruturas existentes, mas sofre concorrência de recursos com outros temas também de responsabilidade desses setores;
- iii. A consolidação de entendimentos alcançaria um patamar mais elevado pela possibilidade de acompanhar e revisar de maneira transversal a execução e os

produtos de auditorias e fiscalizações em compras e licitações realizadas pelas áreas finalísticas;

- iv. Outros benefícios da existência de setor especializado têm sido proporcionados por divisões hoje existentes na CGU, como DIPLAD com Plano de Capacitação e a disponibilização de fontes de pesquisa de conhecimento em periódicos e artigos produzidos pela CGU, assim como os esforços das divisões da DC por integrar o tema nas capacidades operacionais da SFC.

Verifica-se ainda que o aprendizado nesse patamar se sustenta também em projetos de integração e articulação entre a SFC e as outras divisões da CGU (CRG, SPTC e OGU) no PAM, pois os recursos e resultados do Controle Interno se articulam com as demandas e produtos da correição, prevenção à corrupção e sistema de ouvidoria.

Conclui-se, portanto, que sob a perspectiva de auditoria de compras e licitações, tomada como base as capacidades operacionais e de aprendizado geral dentro da SFC, três patamares são importantes para avaliação de como se articulam estruturas, processos internos, práticas de gestão e recursos na SFC. Nesse contexto, as estratégias de atuação frente às responsabilidades de auditorias de compras e licitações da SFC foram assim identificadas:

- i. Patamar operacional inicial, voltado para aspectos de *compliance* e avaliação de aspectos transversais no tema;
- ii. Patamar operacional avançado, voltado para aprendizado a partir de conhecimento especializado, de gestão estratégica do tema e de aprofundamento nas auditorias;
- iii. Patamar de aprendizado de gestão das capacidades operacionais.

Os três patamares se assemelham à discussão de Andreas *et. al.* (2014) sobre a transição de compras simples para o conceito de *Procuring Complex Performance* (PCP) nas organizações do setor público. Assim, como o valor da identificação das capacidades dinâmicas na CGU, os autores perceberam a necessidade de aportar aprendizado em capacidades chave (*core capabilities*) de gestão de compras e argumentam que o sucesso depende da sabedoria de transição de capacidades operacionais mais simples para as mais complexas, dependendo do que é adquirido e do nível de sofisticação do serviço público, para ser possível identificar com clareza o diagnóstico organizacional e proporcionar aprendizado e aprimoramento, sendo a forma de medição em estágios de maturidade (patamares), simplesmente, a demonstração de aprendizado organizacional.

## 5. CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES, LIMITAÇÕES DO ESTUDO, E AGENDA DE PESQUISAS FUTURAS

O objetivo geral do trabalho foi analisar o aprendizado vinculado às capacidades dinâmicas direcionadas à gestão de auditoria e fiscalização exercida pela CGU sobre compras e licitações realizadas no Poder Executivo Federal. Para isso buscou-se na literatura, a partir das origens das teorias sobre estratégia organizacional, descrever como as organizações se configuram e, além disso, como coordenam, aprendem e reconfiguram suas capacidades operacionais de trabalho para se manterem fiéis aos objetivos estratégicos, assim como atualizadas frente às mudanças no ambiente em que estão inseridas. A proposta da discussão teórica foi culminar na elaboração de um modelo de análise para subsidiar a pesquisa que colocou frente a frente os elementos da Teoria dos Recursos da Firma (BARNEY, 1991) como proposta de configuração, e a abordagem das Capacidades Dinâmicas (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997) como formas de coordenação, aprendizagem e reconfiguração de recursos. Para associar as duas visões, que são complementares, a discussão de Winter (2003) esclareceu que recursos são organizados em capacidades e estas acontecem sob os aspectos ostensivo e performativo como descrito por Feldman e Pentland (2003). Desse conjunto até então formado, percebeu-se que as capacidades dinâmicas atuavam sobre as operacionais. Mas faltava relacionar de forma orgânica essa relação. Para isso, foi empreendida uma pesquisa literária complementar (Estado da Arte sobre Capacidades Dinâmicas) demonstrando que, dentre os *frameworks* utilizados para pesquisa do fenômeno no setor público, o modelo de Zollo e Winter (2002) proporcionaria essa organicidade de ensinar como pode acontecer a vertente do aprendizado das capacidades dinâmicas, demonstrando ferramentas de aprendizagem e as etapas do ciclo de gestão do conhecimento.

A discussão teórica colocada demonstra como foi apresentada com clareza as relações entre capacidades de trabalho e o desempenho organizacional de maneira direta, trazendo assim a relevância do mapeamento e desenho dos processos de trabalho existentes nas organizações públicas, inclusive para possibilitar benefícios colocados por Feldman e Pentland (2003) como direção ao trabalho, referências e prestação de contas pela possibilidade de aportar indicadores diversos às capacidades operacionais.

Com relação ao modelo desenvolvido, é uma contribuição teórica para o pensamento concreto (processos e estruturas) sobre aprendizado em relação ao setor público, como causa indireta para o desempenho sustentável, muitas vezes formalizados em aspectos ostensivos pela regulação burocrática, principalmente em organizações públicas como a CGU que, ao

mesmo tempo tem processos bem claros de operação, mas também envolve flexibilidade no trabalho dos profissionais. Detalha como o tratamento de conhecimento adquirido pode alcançar mudanças nas capacidades de trabalho pela retenção e replicação na organização.

O estado da arte apresentado é outra contribuição que evidencia como tem sido tratado o fenômeno no setor público, com foco na gestão do conhecimento. O estado da arte apresenta também aspectos relevantes a serem observados por organizações do setor público para implementação de modelos de aprendizado.

Em complementação ao delineamento do modelo, foram demonstrados os elementos esperados para um ambiente relacionado a compras e licitações no setor público, em que se verificou dinamicidade e complexidade envolvidas, aspectos relevantes para atuação da CGU em suas capacidades de auditorias e fiscalizações. Por fim, foi contextualizada a função de Controle Interno na Administração Pública, mais especificamente no Poder Executivo Federal, de responsabilidade da CGU.

A pesquisa foi empreendida em cinco objetivos específicos. Para atender o primeiro, com análise documental, buscou-se caracterizar a organização estudada, e a partir dos instrumentos de planejamento (estratégico, tático e operacional) e normativos de regulação do funcionamento do órgão, traçar as características estruturais e funções do Controle Interno exercido pela CGU, incorporado na SFC. Dos objetivos estratégicos ligados à SFC, foram descritas as estruturas finalísticas e as gerenciais da secretaria e demonstradas as linhas de atuação criadas para atender ao comando constitucional delegado à CGU no artigo 74 da Carta Magna de 1988. Nesse momento, foram identificados dois grandes blocos de atuação e que, apesar de as linhas de atuação de cada bloco funcionarem por padrões distintos de rotinas, os métodos de trabalho são padronizados em instrumentos, atores, recursos e ferramentas que são aportadas em auditorias e fiscalizações em uma unidade denominada Ordem de Serviço. A partir desses dados foi possível estabelecer as capacidades chave de desempenho da SFC, relacionando-as aos objetivos estratégicos traçados, e aos indicadores de resultado, produtos e processos, vinculados à administração das coordenações/divisões da Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle – DC. Tais capacidades apresentam ostensividade como foi afirmado por Feldman e Pentland (2003) em diversas formas, desde instrumentos normativos a orientações e perguntas e respostas, demonstrando a preocupação da SFC em controlar e direcionar a atuação dos recursos humanos envolvidos.

Para avançar para o segundo objetivo específico, foram evidenciadas algumas especificidades das capacidades operacionais identificadas, como, por exemplo, a organização do AEPG onde, dentro do próprio processo de trabalho, se projeta, institui e implanta

capacidades de auditoria e fiscalização especializadas em temas relevantes para o trabalho da SFC. Desses dados e a partir das entrevistas aplicadas, foram identificadas as capacidades relacionadas à auditoria e fiscalização de compras e licitações.

Nesse contexto de resultados apresentados, o estudo gera contribuições práticas para descrição do funcionamento do Controle Interno na CGU, suas principais linhas de atuação, e como isso se relaciona com as atividades rotineiras de auditoria e fiscalização, proporcionando assim meios de comparabilidade com outros órgãos responsáveis pelo Controle Interno nas demais esferas de governo. Outro benefício prático dos resultados é a apresentação das relações entre as estruturas organizacionais e os processos de trabalho, demonstrando como o órgão se organiza para atender aos comandos constitucionais, forma construída num processo histórico de pioneirismo.

Para atingir o terceiro e o quarto objetivos foram realizados com foco na catalogação das entrevistas semiestruturadas aplicadas e em complementação busca documental, amparadas por análise de conteúdo dos achados. Para as oito categorias de análise inicialmente identificadas no referencial teórico, os achados demonstraram uma gama de formas que podem ser identificadas como ferramentas de aprendizagem e atividades das etapas do ciclo de gestão do conhecimento de Zollo e Winter (2003). Todas as categorias de análise apresentaram formas diversas onde podem acontecer a acumulação da experiência, a articulação do conhecimento, a codificação do conhecimento, e a pesquisa, avaliação, replicação e retenção de conhecimento. Trata-se, na verdade, de conjunto de itens que puderam ser categorizados em quatro vertentes: Estrutura Organizacional, Processos Internos, Práticas de Gestão e Recursos.

Desse patamar foi possível completar o estudo com a análise das relações entre as ferramentas de aprendizagem e gestão de conhecimento, cumprindo assim o quinto objetivo específico. Nessa análise, verificou-se que a SFC funciona num arranjo de estruturas, processos, práticas de gestão e recursos que por vezes são utilizados de formas diferentes. Ou seja, de forma repetitiva foram apontados em mais de uma categoria de análise. Também foi percebido que os itens detectados poderiam ser vinculados à função gerencial assim como operacional dentro do órgão. Isso significa que o aprendizado organizacional acontece em três dimensões e que se cruzam dependendo do propósito a que foram submetidas, o que gera dinamicidade nesse arranjo.

Dois alertas foram explorados. O primeiro diz respeito aos fatores que podem dificultar essa vertente de aprendizagem no setor público, pois alguns desses fatores foram identificados nas entrevistas. O segundo alerta leva às conclusões maiores do estudo. Apesar

de vários elementos serem citados para todas as categorias de análise, apenas um processo interno, uma estrutura de gestão e uma etapa de capacidade operacional se colocaram dentro do modelo desenhado no referencial teórico. Isso porque, ao mesmo tempo, apresentam todas as ferramentas de aprendizagem, assim como as atividades voltadas ao ciclo de gestão do conhecimento, e ao mesmo tempo, têm como propósito a criação, desenvolvimento e manutenção de capacidades operacionais nos seus aspectos ostensivos e performativos. São elas: Os projetos do PAM, as funções da DC e a etapa de planejamento do AEPG.

As entregas dos objetivos específicos 3 e 4 apresentam contribuições práticas ao evidenciarem que as ferramentas de aprendizagem e o ciclo de gestão do conhecimento podem acontecer de forma informal dentro das estruturas organizacionais; assim, pode ser verificada na gestão das capacidades operacionais e nas próprias capacidades operacionais. Também se verifica uma perspectiva interessante de três dimensões que se cruzam para formar o arranjo organizacional de aprendizagem, específico de cada organização. Aqui também se coloca a contribuição de evidenciação do funcionamento de processo de gestão da SFC que, se valiosos e ajustados, podem ser replicados em outros órgãos de Controle Interno.

Os resultados demonstraram também que nem todos os instrumentos criados para aprendizagem organizacional contemplam o caminho desenhado no modelo, como, por exemplo, o Plano de Capacitação, onde pode ser vislumbrado pelo menos a aquisição de conhecimento, sem garantia de replicação, apesar de serem evidenciados esforços na organização nesse sentido. É relevante citar que muitos elementos detectados podem ser atribuídos às categorias de análise presentes no modelo, a depender da finalidade com que foram criados.

Por fim, foi proposta uma análise do que foi detectado frente ao ambiente de compras e licitações, demonstrando o que estava ou não aderente ao discutido no referencial teórico, atendendo assim o objetivo geral da dissertação pela conjugação dos objetivos específicos. Neste último tópico foi demonstrado como todo o arcabouço apresentado nas entregas anteriores se transforma em três estratégias de aprendizado para auditoria de compras e licitações na CGU, mais especificamente na SFC: aprendizado no patamar operacional inicial, relativo ao ambiente de *compliance* e aspectos burocráticos, legais e de transparência sobre compras e licitações; o patamar operacional especializado, com busca de formas de articulação de conhecimento para o desempenho; e o patamar de aprendizado de gestão das capacidades operacionais da SFC, visando proporcionar subsídio ao trabalho operacional e retroalimentação do ciclo de gestão do conhecimento.

### **a) Recomendações**

Colocadas sobre as regras do caráter profissional do curso de Mestrado em Administração ao qual o estudo está vinculado, apresenta-se as recomendações à organização como considerações finais do trabalho para avaliação e julgamento pela direção frente aos achados da pesquisa:

- i. Criação de espaços ou política para troca de experiência entre grupos interdisciplinares que tem experiência acumulada, assim como grande parte do trabalho envolvido em auditoria de compras e licitações, visando o registro de lições aprendidas na aplicação dos processos de trabalho da SFC no tema, articulação de conhecimento, e criação para retenção e replicação na organização;
- ii. Institucionalização de processo de avaliação da formação das equipes de auditoria visando à formação da equipe de auditoria articulada de experiência necessária ao processo de trabalho;
- iii. Criação de processos de trabalho para a participação de especialistas ou servidores de maior experiência, principalmente na etapa de planejamento da auditoria visando maior eficiência nos trabalhos, eficácia na execução e aderência aos objetivos estratégicos diretamente relacionados às capacidades operacionais da SFC;
- iv. Formação de banco de melhores práticas em planejamento e execução de trabalhos no tema que possibilite acesso a conhecimento, inclusive para mudança em procedimentos a serem aportados em ações de controle, visando aprimoramento do processo de trabalho;
- v. Proporcionar iniciativas de auditoria de compras e licitações sob uma perspectiva transversal, visando avaliação ampliada de casos de ocorrência em grande parte dos órgãos federais, utilizando ferramental da SFC disponível e adaptado, como relatório de situação, planos estratégicos e operacionais do AEPG;
- vi. Ampliação de iniciativas como perguntas e respostas e cartilhas em assuntos relacionados ao tema no âmbito do Programa CAPACITA;
- vii. Revisão amostral dos trabalhos (planejamento, execução, relatoria e a própria revisão), por pessoas com experiência e/ou especialistas visando apontar boas práticas na execução, fragilidades e iniciativas de tratamento de riscos de não atendimento dos objetivos estratégicos e de riscos para a organização;

- viii. Ampliação de seminários internos e oportunidades de discussão sobre o conhecimento e experiência acumulada considerando os três patamares de aprendizado em auditoria de compras e licitações detectados;
- ix. Ampliação dos incentivos a capacitação em assuntos diretamente relacionados ao tema; incentivos à produção científica em relação ao tema pelos servidores e a pesquisadores externos dispostos a estudar os resultados e processos de trabalhos da SFC.

#### **b) Limitações do Estudo e Agenda de Pesquisas Futuras**

Existe uma limitação teórica decorrente do viés econômico do estudo sobre aprendizado organizacional colocado na dissertação, pois é originário da teoria dos Recursos da Firma e das Capacidades Dinâmicas da Firma. Isso foi mencionado por Antonello e Godoy (2010), uma vez que o que emerge da economia não é retrato completo de Aprendizagem Organizacional, mas fotografias úteis de vários aspectos críticos dos processos de aprendizagem.

Nesse contexto, o aprendizado organizacional utilizado foi intimamente relacionado pelos autores de referência a processos de gestão de conhecimento. Todavia, também neste aspecto ressalta-se que a abordagem utilizada não alcança todas as dimensões e variáveis dos modelos de gestão de conhecimento existentes, a exemplo do proposto por Nonaka e Takeushi (2008), haja vista que a vertente de Zollo e Winter (2002) trata de aprendizado para aprimoramento de capacidades operacionais, numa perspectiva organizacional, relacionando-se indiretamente com o indivíduo.

Outra limitação do estudo está no corte transversal da pesquisa sobre o fenômeno, ou seja, no direcionamento a elementos presentes no momento em que se aplicou as entrevistas e análises documentais para os objetivos específicos da dissertação. A própria abordagem sobre capacidades dinâmicas de Teece, Pisano e Shuen (1997) explica como o fenômeno é influenciado por aspectos relacionados à trajetória da organização, como é o caso do próprio aprendizado, o que traz luz sobre os caminhos tomados e ajudaria a entender o que foi detectado na pesquisa.

Portanto, para ampliação das discussões a respeito do fenômeno, uma primeira recomendação de agenda futura de estudos seria promover uma pesquisa de corte longitudinal buscando entender como se comportaram os elementos vistos como capacidades dinâmicas no tempo, e quais foram os fatores mais significativos na construção atual do arranjo

organizacional. Nesse contexto destaca-se que uma pesquisa de identificação de mudanças a partir da figura 5, que propõe uma visão do caminho evolucionário pode trazer luz sobre fatores que influenciaram a tomada de decisão pela avaliação, dependência de trajetória e oportunidades tecnológicas.

Outra proposta de pesquisa pode ser colocada nas ligações não pesquisadas no modelo desenhado, que identificam capacidades dinâmicas aos elementos operacionais da organização, que são os casos de coordenação sobre capacidades chave e a reconfiguração de recursos diante de mudanças ambientais, proporcionando assim uma descrição completa do modelo. Especificamente em relação ao pensamento sobre o processo de coordenação, considerando as características apresentadas para as capacidades, um foco de pesquisa interessante se configura a partir das implicações sobre flexibilidade das rotinas frente ao nível de conhecimento e complexidade envolvidos, assim como em relação aos aspectos da maturidade dos recursos humanos envolvidos e o nível de confiança aportado pela gestão.

Dentro do próprio modelo descrito, outros estudos podem demonstrar como está associado o aprendizado organizacional na SFC frente a outros temas de relevância para o Controle Interno, a exemplo de políticas públicas.

Outro estudo que colocaria maior clareza no que foi apresentado seria a formação de estratégia, a partir da VBR, em órgãos de controle numa perspectiva comparada em relação a pares existentes no Brasil, não focada apenas em capacidades operacionais e dinâmicas, mas alcançando também as competências organizacionais e individuais em auditoria e fiscalização.

Por fim, outra linha de pesquisa que proporcionaria benefícios ao setor público seria uma pesquisa, utilizando o modelo, em relação às capacidades relacionadas às funções de compras e contratações no Poder Executivo Federal, não individualmente, mas com variáveis que explicariam cada uma das categorias de análise empreendidas nesse estudo.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio Weber. **Prevenção X punição para o controle no setor público**. Revista do Tribunal de Contas da União. Ano 35, n. 101. Julho/Setembro, 2004.
- ALTO, C.F.M.; PINHEIRO, A.M.; ALVES, P.C.. **Técnicas de Compras**. Editora FGV, 2009.
- ANTONELLO, Claudia Simone; GODOY, Arilda Schmidt. **A Encruzilhada da Aprendizagem Organizacional: uma Visão Multiparadigmática**. Revista de Administração Contemporânea. Curitiba, v. 14, n. 2, pp. 310-332, Mar./Abr. 2010.
- ARDUINI, Davide; BELOTTI, Federico; DENNI, Mario; GIUNGATO, Gerolamo; ZANFEI, Antonello. *Technology adoption and innovation in public services the case of e-government in Italy*. *Information Economics and Policy*, v. 22, pp. 257-275, 2010.
- AUGIER, M.; TEECE, D.J. *Strategy as evolution with design: the foundations of dynamic capabilities and the role of managers in the economic system*. *Organization Studies*, v. 29, n. 8-9, p. 1187-1208, 2008.
- BAILY, Peter et. al. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2013.
- BALBE, Ronald da Silva. **O resultado da atuação do Controle Interno no contexto da Administração Pública Federal Brasileira**. Dissertação de Mestrado – Instituto Universitário de Lisboa – IUL/ISTE, Brasília, 2010.
- BANCO MUNDIAL. **Brazil. Country Procurement Assessment Report**, março de 2004.
- Barreto, I. *Dynamic capabilities: A review of past research and an agenda for the future*. *Journal of Management*, v. 36, pp. 256-280, 2010.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Editora Edições, 2011.
- BARNEY, J. B. *Firm Resources and Sustainable Competitive Advantage*. *Journal of Management*, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.
- BARNEY, Jay B.; HESTERLY, William S. **Administração Estratégica e Vantagem Competitiva: Conceitos e Casos**. 3 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.
- BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt; GONDIN, Sônia Maria Guedes; LOIOLA, Elizabeth. **Aprendizagem Organizacional versus Organizações que aprendem: características e desafios que cercam essas duas abordagens de pesquisa**. Revista de Administração da USP. São Paulo, V. 39, n.3, p.220-230, jul./ago./set., 2004.
- BATISTA, M.A.C.; MALDONADO, J.M.S.V. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S)**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, agosto, 2008.
- BESSANT, John; ALEXANDER, Allen; TSEKOURAS, George; RUSH, Howard; LAMMING, Richard. *Developing innovation capability through learning networks*. *Journal of Economic Geography*, v. 12, pp. 1087–1112, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CASTRO, D. P. **Auditoria e controle interno na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

CEPEDA, Gabriel; VERA, Dusya. *Dynamic capabilities and operational capabilities: A knowledge management perspective*. Journal of Business Research. V. 60, pp. 426–437, 2007.

CHALMERS, Dominic M.; BALAN-VNUK, Eva. *Innovating not-for-profit social ventures: Exploring the microfoundations of internal and external absorptive capacity routines*. International Small Business Journal, v. 31, n. 7, pp. 785–810, 2012.

CHAN, Calvin M.L.; HACKNEY, Ray; PAN, Shan L.; CHOU, Tzu-Chuan. *Managing e-Government system implementation: a resource enactment perspective*. European Journal of Information Systems, n. 20, pp. 529-541, 2011.

CHEN, I.J.; PAULRAJ, A.; LADO, A. A.. *Strategic purchasing, supply management, and firm performance*. Journal of Operations Management, n. 22, p. 505-523, agosto 2004.

COFFEY, Brian; O'TOOLE, Kevin. *Towards an Improved Understanding of Knowledge Dynamics in Integrated Coastal Zone Management: A Knowledge Systems Framework*. Conservation and Society, v. 10, n. 4, pp. 318-329, 2012.

CORIAT, Benjamin; DOSI, Giovanni. *Problem-solving and coordination-governance: advances in a competence-based perspective on the theory of the firm*. Revista Brasileira de Inovação, v. 1, ano 1, jan/jun, 2002.

**COSO – The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada: Sumário Executivo - Estrutura**. Edição brasileira patrocinada pela PriceWaterhouseCoopers e Audibra. 2006.

DOUGLAS, David; JENKINS, Wyn; KENNEDY, Jane. *Understanding continuous improvement in an English local authority. A dynamic-capability perspective*. International Journal of Public Sector, v. 25, n. 1, pp. 17-33, 2012.

EASTERBY-SMITH, Mark; GRAÇA, Manuel; ANTONACOPOULOU, Elena; FERDINAND, Jason. *Absorptive Capacity: A Process Perspective*. Management Learning, v. 39, n. 5, pp. 483–501, 2008.

EASTERBY-SMITH, Mark; PRIETO, Isabel M.. *Dynamic Capabilities and Knowledge Management: an Integrative Role for Learning?* British Journal of Management. V. 19, pp. 235–249, 2008.

EISENHARDT, K. M.; MARTIN, A. *Dynamic capabilities: what are they?* Strategic Management Journal, v. 21, n. 10–11, p. 1105 – 1121, 2000.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. **Texto para Discussão nº47: três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4º RCC.** Brasília. 2002. 30p.

FARIA, Evandro Rodrigues de; et. al.. **Fatores determinantes na variação de preços dos produtos contratados por pregão eletrônico.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, novembro/dezembro, 2010.

FELDMAN, Martha S.; PENTLAND, Brian T.. *Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change.* *Administrative Science Quarterly.* n. 49, pp. 94-118, 2003.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 195-216, abr./jun, 2005.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de Compras e Contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira.** Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2010.

FIUZA, E. P. S. **Licitações e Governança de Contratos: A Visão dos Economistas,** Capítulo 8. In: FIUZA, E. P. S.; SALGADO, L.H. **Marcos Regulatórios no Brasil É tempo de Rever Regras?. IV Jornada de Estudos da Regulação.** IPEA. 2009

FIUZA, E. P. S. **O Regime Diferenciado de contratações públicas e a agenda perdida das compras públicas.** Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

FLEURY, A.C.C.; FLEURY, M.T.L. **Estratégias Competitivas e Competências Essenciais: Perspectivas para a Internacionalização da Indústria no Brasil.** Gestão e Produção. São Paulo, v. 10, n. 2, pp. 129-144, agosto, 2003.

FLEURY, A.C.C.; FLEURY, M.T.L. **Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FURRER, Olivier; THOMAS, Howard; GOUSSEVSKAIA, Anna. *The structure and evolution of the strategic management field: A content analysis of 26 years of strategic management research.* *International Journal of Management Reviews,* v. 10, n. 1, 2008.

GAMBAROTTO, Francesca; CAMMOZZO, Alberto. *Dreams of silence: Employee voice and innovation in a public sector community of practice.* *Innovation: management, policy & practice,* v. 12, n. 2, agosto, 2010.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino; ODELIUS, Catarina Cecilia; MEDEIROS, Janann Joslin; SANTANA, João Augusto Vargas. *Management Innovation at the Brazilian Superior Tribunal of Justice.* *The American Review of Public Administration,* v. 41, n. 3, pp. 297–312, 2011.

HALES, Mike; TIDD, Joe. *The practice of routines and representations in design and development*. *Industrial and Corporate Change*. V. 18, n. 4, pp. 551–574, 2009.

HARTMANN, Andreas; ROEHRICH, Jens; FREDERIKSEN, Lars; DAVIES, Andrew. *Procuring complex performance: the transition process in public infrastructure*. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 43, n. 2, 2014

HELFAT, C.E., PETERAF, M.A.. *The dynamic resource-based view: capability lifecycles*. *Strategic Management Journal*, n. 24, pp. 997–1010, 2009.

HINE, Damian; PARKER, Rachel; PREGELJ, Lisette; VERREYNNE, Martie-Louise. *Deconstructing and reconstructing the capability hierarchy*. *Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press, pp. 1-27

HOOPEs, David G.; MADSEN, Tammy L.. *A capability-based view of competitive heterogeneity*. *Industrial and Corporate Change*, v. 17, n. 3, pp. 393–426, 2008.

HULT, G.T.M; KETCHEN JR., D.J.; NICHOLS JR., E.L.. *Organizational learning as a strategic resource in supply management*. *Journal of Operations Management*, n. 21, p. 541-556, fevereiro, 2003.

INAMINE, Ronaldo; ERDMANN, Rolf Hermann; MARCHI, Jamur Johnas. **Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público**. *Revista de Administração da USP*. São Paulo, v.47, n.1, p.124-139, jan./fev./mar. 2012.

IRIS, Reychav; VIKAS, Anand. *E-Learning technologies: A key to Dynamic Capabilities*. *Computers in Human Behavior*, v. 27, pp. 1868–1874, 2011.

JOHNSON, Gerry; SCHOLEs, Kevan; WHITTINGTON, Richard. **Fundamentos de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

KANUNGO, Shivraj; JAIN, Vikas. *Analyzing IT-enabled Effectiveness in Government Sector: A RBV and Dynamic Capability Perspective*. *The DATA BASE for Advances in Information Systems*, v. 42, n. 4, nov, 2011.

KILLEN, Catherine P.; JUGDEV, Kam; DROUIN, Nathalie; PETIT, Yvan. *Advancing project and portfolio management research: Applying strategic management theories*. *International Journal of Project Management*, v. 30, pp. 525-538, 2012.

KLIEVINK, Bram; JANSSEN, Marijn. *Realizing joined-up government — Dynamic capabilities and stage models for transformation*. *Government Information Quarterly*, n. 26, 275-284, 2009.

KUSUMASARI, Bevaola; ALAM, Quamrul; SIDDIQUI, Kamal. *Resource capability for local government in managing disaster*. *Disaster Prevention and Management*, v. 19, n. 4, pp. 438-451, 2010.

LEITE, João Batista Diniz; PORSSE, Melody de Campos Soares. **Competição Baseada em Competências e Aprendizagem Organizacional: em Busca da Vantagem Competitiva.** Revista de Administração Contemporânea. São Paulo. Edição Especial, pp. 121-141, 2003.

LIN, Li-Min; HSIA, Tzyh-Lih. *Core capabilities for practitioners in achieving e-business innovation.* *Computers in Human Behavior*, v. 27, pp. 1884-1891, 2011.

MACIEL, Cristiano de Oliveira; SATO, Kawana Harue; KATO, Heitor Takashi. **Capacidades dinâmicas e rituais de interação entre alta e média gerência: proposta de um framework.** Revista de Administração Pública, v. 46, n. 2, pp. 599-618, mar/abr, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público.** São Paulo: Atlas, 2010.

MATTHEWS, Judy; SHULMAN, Arthur. *Competitive advantage in Public sector organizations: Explaining the public good/sustainable competitive advantage paradox.* *Journal of Business Research*, v. 58, n. 2, pp. 232-240, 2005.

MELIÁN-GONZÁLEZ, Arturo; BATISTA-CANINO, Rosa M.; SÁNCHEZ-MEDINA, Agustín. *Identifying and assessing valuable resources and core capabilities in public organizations.* *International Review of Administrative Sciences*, v. 76, n. 1, 2010.

MENEZES, R.M.; SILVA, R.B; LINHARES, A.. **Leilões Eletrônicos Reversos Multiatributo: uma Abordagem de Decisão Multicritério Aplicada às Compras Públicas Brasileiras.** Revista de Administração Contemporânea, v. 11, n. 3, Julho/Setembro 2007.

MD.SOM, Hishamuddin bin; NAM, Roland Yeow Theng; WAHAB, Sazali Abdul; NORDIN, Rashid; MASHKURI, Azizul Hakim. *The Implementation of Learning Organization Elements and Their Impact towards Organizational Performance amongst NPOs in Singapore.* *International Journal of Business and Management*, v. 7, n. 12, 2012.

NIEHAVES, Bjoern; PLATTFAUT, Ralf; BECKER, Joerg. *Business process management capabilities in local governments: A multi-method study.* *Government Information Quarterly*, v. 30, pp. 217-225, 2013.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações.** São Paulo: Atlas, 1995.

MINTZBERG, H; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico.** Porto Alegre. Bookman, 2010.

MOREIRA, M.; VARGAS, E. **O papel das compras governamentais na indução de inovações.** *Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 35-46, 2009.

MORGAN, G. **Imagens da Organização.** São Paulo: Atlas, 1996.

NONAKA, I., & TAKEUCHI, H.. **Teoria da criação do conhecimento organizacional.** In: H. Takeuchi e I. Nonaka (Orgs.), *Gestão do conhecimento* (pp.54-90). Porto Alegre: Bookman, 2008.

MURRAY, K.; ROUX, D. J.; NEL, J. L.; DRIVER, A.; FREIMUND, W.. *Absorptive Capacity as a Guiding Concept for Effective Public Sector Management and Conservation of Freshwater Ecosystems.* *Environmental Management*, v. 47, pp. 917-925, 2011.

OMERZEL, Doris Gomezelj; BILOSLAVO, Roberto; TRNAVCEVIC, Anita. *Knowledge management and organisational culture in higher education institutions*. *Journal for East European Management Studies*, n. 2, 2011.

PABLO, Amy L.; REAY, Trish; DEWALD, James R.; CASEBEER, Ann L.. *Identifying, Enabling and Managing Dynamic Capabilities in the Public Sector*. *Journal of Management Studies*, v. 44, n. 5, Julho, 2007.

PAVÃO, Yeda M.P.; SEHNEM, Simone; HOFFMANN; Valmir Emil. **Análise dos recursos organizacionais que sustentam a vantagem competitiva**. *Revista de Administração da USP*, v. 46, n. 3, jul./ago./set, 2011.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary. **A Competência Essencial da Corporação**. In: PORTER, Michael E.; MONTGOMERY, Cynthia A. **Estratégia: A Busca da Vantagem Competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, p. 293-316, 1998.

PROTOGEROU, Aimilia; CALOGHIROU, Yannis; LIOUKAS, Spyros. *Dynamic capabilities and their indirect impact on firm performance*. *Industrial and Corporate Change*. V. 21, n. 3, pp. 615–647, 2011.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSENBLATT, Michael. *The use of innovation awards in the public sector: Individual and organizational perspectives*. *Innovation: Management, policy & practice*, v. 13, n. 2, agosto, 2011.

ROMME, A. Georges L.; ZOLLO, Maurizio; BERENDS, Peter. *Dynamic capabilities, deliberate learning and environmental dynamism: a simulation model*. *Industrial and Corporate Change*, v. 19, n. 4, pp. 1271–1299, abril, 2010.

SALGE, Torsten O.. *A Behavioral Model of Innovative Search: Evidence from Public Hospital Services*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, pp. 181–210, 2010.

SALVATO, C.; RERUP C.. *Beyond collective entities: Multilevel research on organizational routines and capabilities*, *Journal of Management*, v. 37, 2010

SCHREYÖGG, G.; KLIESCH-EBERL, M. *How dynamic can organizational capabilities be? Towards a dual-process model of capability dynamization*, *Strategic Management Journal*, v. 28 n. 9, pp. 913-33, 2007

SENAPESCHI NETO, A.; GODINHO FILHO, M. **A evolução da gestão de compras em uma empresa do segmento de material escolar: estudo de caso longitudinal**. *Revista Produção - Associação Brasileira de Engenharia de Produção*, São Paulo, v. 21, n.1, janeiro/março 2011.

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. **Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo**. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*. Brasília. Número 2. Julho-Dezembro, 2011.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1º Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

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

TEECE, D.J.. *Explicating Dynamic Capabilities: the Nature and Microfoundations of (sustainable) Enterprise Performance*. *Strategic Management Journal*, v. 28, n. 13, 1319-1350, 2007.

THAI, Khi V. *Public Procurement Re-Examined*. *Journal of Public Procurement*, v. 1, n. 1, pp. 9-50, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países**. Brasília, 2009.

TRIDAPALLI, J.P.; FERNANDES, E.; MACHADO V.W. **Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, março/abril, 2011.

VASCONCELOS, Flávio C.; CYRINO, Álvaro B. **Vantagem Competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergências entre estratégia e teoria organizacional**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 40, n. 4, pp. 20-37, out/dez, 2000.

WANG, C. L.; AHMED, P. K. *Dynamic capabilities: A review and research*. *International Journal of Management Reviews*, Oxford, v. 9, pp. 31-51, 2007.

WERNERFELT, Birger. *A Resource-based View of the Firm*. *Strategic Management Journal*, Michigan: Graduate School of Business Administration, The University of Michigan, v. 5, pp. 171-180, 1984.

WHEELER, C.. **NEBIC: A dynamic capabilities theory for assessing netenablement**. *Information Systems Research*, v. 13, pp. 125–146, 2002

WINTER, S. G.. *Understanding dynamic capabilities*. *Strategic Management Journal*, v. 24, n. 10, pp. 991–995, 2003

YIN, Robert K. **Estudo de Caso, Planejamento e Métodos**, Porto Alegre: 4ª. ed. Editora Bookman, 2010.

ZAHRA, S.A.; SAPIENZA, H.J.; DAVIDSON, P. *Entrepreneurship and dynamic capabilities: a review, model and research agenda*. *Journal of Management Studies*, v. 43, n. 4, pp. 917-955, 2006.

ZAHRA, S. A.; GEORGE, G.. *Absorptive capacity: A review, reconceptualization, and extension*. *Academy of Management Review*, v. 27, pp. 185–203, 2002.

ZOLLO, M.; WINTER, S. G. *Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities*. *Organization Science*, v.13, n. 3, p. 339-351, Maio – Junho, 2002.

## APÊNDICE I – ROTEIRO DE ENTREVISTA MÉDIA GERÊNCIA

### Introdução ao roteiro

**Objetivo da entrevista:** coletar informações para pesquisa da dissertação.

**Apresentar a problematização da pesquisa:** Como acontece o aprendizado relacionado às capacidades dinâmicas na gestão das capacidades de auditoria e fiscalização da Controladoria-Geral da União - CGU sobre compras e licitações?

**Demonstrar ideia principal sobre referencial teórico e construtos que irão subsidiar a dissertação:**

- Tema da dissertação: Capacidades dinâmicas na SFC em relação às ações de controle (auditoria e fiscalização) de compras no poder executivo federal;
- Origens da teoria: Estratégia de desempenho das organizações, visões sobre o pensamento de estratégia nas organizações, gestão de recursos, causas para desempenho sustentável, ambiente dinâmico;
- Esclarecer sobre contexto aplicado e transversalidade dos processos que existem: Perceber as ferramentas e processos existentes na organização em relação ao fenômeno, e verificar como elas têm aderência ao tema;
- Capacidades operacionais: Rotinas e processos que organizadas sob a perspectiva estratégica e associados a recursos e habilidades, são os principais responsáveis pelo desempenho da organização;
- Capacidades dinâmicas: fonte de aprendizado organizacional relacionado às teorias de estratégia. Aprendizagem organizacional dentro de um ciclo de mineração e exploração do conhecimento. Rotinas e processos superiores de gestão, focados em aprendizado deliberado e no aprender fazendo;
- Significância do fenômeno que investigo: aprendizagem para desempenho em ambientes complexos e dinâmicos;
- Relatar as fases da aplicação da pesquisa.

<b>Informações de Controle.</b>
Cargo do coordenador:
Formação do coordenador (profissional e nível acadêmico):
Tempo de SFC e tempo de coordenação:

<b>Perguntas sobre as capacidades operacionais, necessárias para introduzir o roteiro direcionado à investigação da pesquisa.</b>
Objetivo do grupo de perguntas: Coletar elementos para confirmação das visões sobre capacidades operacionais levantadas na fase documental, contextualizando assim o fenômeno estudado em relação às mudanças, inovações, ambiente e desempenho da organização.
1   Quais são as principais capacidades operacionais da SFC? Cite os principais recursos utilizados nestas capacidades?

2	A estrutura funcional da SFC, hoje, é adequada para acompanhar o conhecimento atualizado em suas áreas de interesse? Profundidade e transversalidade.
3	Em quais capacidades operacionais podem ser verificadas ações de controle voltadas à auditoria e fiscalização de compras de bens e serviços (planejamento de compras, licitações, contratação e execução)?

#### **Experiência Acumulada – Ferramenta de Aprendizagem.**

Objetivo do grupo de perguntas: Perceber como é formado o conhecimento na organização na visão da diretoria: habilidades da equipe, equipe multidisciplinar, alternância de equipe, tempo de organização, formação acadêmica da equipe.

4	Existe mapeamento das áreas de conhecimento necessárias para desenvolvimento das capacidades/rotinas operacionais da SFC envolvidas no controle (auditoria e fiscalização)? Produto e periodicidade de revisão do processo; Principais competências buscadas; Formas de difusão desse mapeamento para áreas operacionais; Capacitação está relacionada ao mapeamento do conhecimento.
5	De quais formas é feito a identificação de especialistas? Importância para repassar conhecimento diante da rotatividade de pessoal; Trabalho demanda competência específica; Recurso importante para articulação e codificação.
6	Existe processo de alternância entre servidores da área operacional e da média gerência?
7	A SFC tem estímulo ao engajamento na aplicação das rotinas operacionais propostas dentro das capacidades operacionais existentes? Responsabilização, autonomia e incentivos; Medida de satisfação com as rotinas existentes de trabalho operacional; Medida de satisfação com os artefatos e recursos utilizados;

#### **Pesquisa e Recombinação – Ciclo de Gestão do Conhecimento.**

Objetivo do grupo de perguntas: Conhecer os processos e recursos utilizados pela SFC na instrumentação existente para coletar conhecimento interno e externo à organização. Programas de parceria com outras organizações, acesso a banco de dados, revistas especializadas, consultorias, exploração da experiência operacional para solução de problemas e discussão de propostas de inovações e mudanças.

8	Existem sistemas de organização de conhecimento na SFC? Quais são?
9	Quais são as formas de pesquisa utilizadas para busca de conhecimento interno e externo SFC? Documentos de planejamento institucionais, documentos de planejamento operacionais (auditoria, avaliação de políticas públicas), seminários internos, integração de equipes para busca de soluções; Artefatos e bancos de dados disponibilizados para as áreas operacionais; - Usados para fontes externas de conhecimento;
10	Quais são as rotinas administrativas utilizadas para apurar e analisar o desempenho das diretorias operacionais da SFC em relação às principais capacidades operacionais da SFC? Reflexo nos indicadores e objetivos estratégicos; Recursos e fontes de informação (tecnológicos e de informação); Periodicidade; Forma de divulgação interna.
11	As formas de medição de desempenho das capacidades operacionais estão alinhadas com os objetivos estratégicos e missão? Visualiza necessidade de

	mudança no curto prazo?
12	Existe forma de avaliar o desempenho qualitativo dos processos que podem gerar desempenho na SFC? Apuração de casos de sucesso de aplicação das rotinas e processos e de suas causas.
13	Há prática de testes do que está em desenvolvimento ou em protótipo, como mudanças ou criação de rotinas, implantação de produtos novos?
14	Há instrumentos voltados para crítica interna de rotinas em operação?
15	Existem instrumentos de parceria com organizações acadêmicas ou relacionadas a conhecimentos da área de atuação para buscar conhecimento? Frequência com que são utilizados.
16	Há recrutamento de pessoal externo à SFC (consultores – órgãos com conhecimentos complementares) para auxiliar a gestão e desenvolvimento das rotinas operacionais da SFC?
17	Existem alianças com organizações externas para desenvolvimento de capacidades internas e melhoria de desempenho?
18	Como a SFC lida com erros e fracassos? Existem rotinas que podem ser utilizadas para verificar causas de fracassos e erros?

#### **Avaliação e Legitimação – Ciclo de Gestão do Conhecimento**

Objetivo do grupo de perguntas: Conhecer os processos e recursos utilizados pela SFC na tomada de decisão sobre introdução de novo conhecimento ou avaliação conhecimento gerado internamente diante de suas capacidades operacionais. Avaliação para o aprendizado *single loop*, ou seja, do que foi detectado, o precisa ser discutido no mesmo nível a fim de ajuste de processo em termos incrementais, ou *doble loop*, o que precisa ser levado à alta administração, pensado estrategicamente, e que pode reconfigurar recursos e capacidades operacionais.

19	Existem instâncias de decisão do que deve entrar na agenda de discussão a respeito do desempenho operacional e de mudanças em aspectos ambientais? Conselhos consultivos, instâncias decisórias? Ou atividades de tomada de decisão conjunta?
20	Nos impasses entre a melhor forma aplicar necessidades de mudanças e ajustes para melhoria do desempenho, como são resolvidas divergências de posicionamento entre instâncias da SFC?
21	Nos processos existentes há capacidades de avaliar oportunidades de inovação e mudança? Sistemas de suporte à decisão (diagnósticos organizacionais).
22	Além da avaliação rotineira, existem oportunidade de discutir e rever os objetivos estratégicos? À luz do ambiente em mutação, como está se comportando a validade da missão e objetivos do planejamento estratégico?
23	Existem parâmetros de qualidade para avaliação da informação referente a conhecimentos externos e internos à SFC? (Certificação, ISSO, legislação específica).

#### **Articulação do conhecimento – Ferramenta de Aprendizagem.**

Objetivo do grupo de perguntas: Conhecer os esforços cognitivos superiores de formulação de conhecimento na organização: Divulgação de experiências, sessões de discussão, processos de avaliação da performance.

24	Quais são as principais atividades envolvidas na discussão para criação de soluções referentes a resultados apurados, necessidade de mudanças ou na
----	---

	discussão problemas sobre as rotinas operacionais da SFC? Fórum de reflexões e de ideias (temáticos), debates, reuniões contínuas, discussão com demais especializadas de outras áreas, workshops com grupos multidisciplinares, grupos de trabalho temáticos.
25	Existem formas de articulação entre tempo de experiência de trabalho e novos servidores nas equipes?
26	Há estímulo à integração com outras áreas da CGU para resolução de problemas ou adaptações e melhorias em rotinas ou artefatos? Associações entre coordenações ou mesmo estímulo para integração entre as divisões de uma mesma coordenação.
27	Como na SFC é equacionado o grau de investimento em atividades de articulação a fim de não impactar capacidades operacionais?

### **Codificação do Conhecimento – Ferramenta de Aprendizagem.**

Objetivo do grupo de perguntas: Conhecer os esforços cognitivos superiores de explicitação do conhecimento: Desenvolvimento de ferramentas, de projetos, desenhos, diagramas, planilhas, sistemas de suporte à decisão, sistemas de gestão de projetos, manuais, legislações.

28	São bem evidentes as áreas de conhecimento envolvidas nas atividades operacionais? Aquelas áreas em que pode ser investidos recursos em manualização, procedimentação, representações, artefatos tecnológicos?
29	Existe sistema (informatizado ou não) de organização de gestão documental para as capacidades operacionais principais da SFC? Organização de artefatos e representações, registro de resultados e processos.
30	As rotinas operacionais são divulgadas em fluxos de trabalhos de maneira ostensiva às áreas operacionais?
31	Quais são as formas de utilizadas para codificação? Registro de memórias, definição de linguagem própria, ferramentas de tecnologia da informação, procedimentação, manualização, exemplos de funcionamento e operação, arquivos, casos de experiências.
32	Quais são os principais recursos ou ferramentas utilizadas para codificação do conhecimento? (sistemas de informação, bancos de dados, ferramentas de pesquisa em bancos de dados, intranet, extranet, ferramentas de operacionalização e geração de produtos).
33	Há processo de codificação da consolidação, dentro da competência de controle da SFC, de entendimentos a respeito de conflitos, situações complexas, temas específicos?
34	Existem parâmetros existentes para definir o grau de codificação de rotinas operacionais ou conhecimento específico a fim de possibilitar flexibilidade na execução?
35	Quais artefatos podem ser vistos o conhecimento produzido pela SFC?

### **Replicação do Conhecimento – Ciclo de Gestão do Conhecimento**

Objetivo do grupo de perguntas: Conhecer os processos pelos quais a SFC dissemina conhecimento já aplicado e de sucesso para outras áreas visando solução de problemas e melhoria de desempenho. Percepção de boa prática de valor que pode ser replicada.

36	Quais são as formas de replicar conhecimento ou disseminação de boas
----	--

	práticas? Divulgação, intranet, hierárquica, plano de treinamentos internos, relação entre sênior e júnior, artefatos e produtos criados.
37	O treinamento interno é pensado para replicar conhecimento para melhorar desempenho? Cita as oportunidades de treinamento existentes neste caso.
38	Há incentivo à alternância de equipe entre as áreas operacionais?
39	Existem processos de cooperação entre divisões? Há incentivos para que isso seja um processo continuado?
40	Alguma capacidade operacional utiliza a associação com outra instituição para ampliar habilidades dos aspectos operacionais, ou seja, parcerias operacionais?

### **Retenção do Conhecimento – Ciclo de Gestão do Conhecimento**

Objetivo do grupo de perguntas: Conhecer os processos pelos quais a SFC retém conhecimento novo articulado em suas rotinas e processos operacionais visando a solução de problemas e melhoria de desempenho. Atividades de implementação de mudanças ou inovações nos processos e rotinas. Introdução do novo.

41	Quais são os recursos físicos, estruturais e tecnológicos por meio dos quais é possível reter conhecimento na SFC? Principais estratégias para introdução de mudança e inovação. Incentivos para aceitação de inovações e mudança.
42	O grau de inovação dentro das capacidades operacionais é mais incremental ou radical? Inovações mais relevantes implantadas nas rotinas relacionadas a controle de compras e licitações.
43	O treinamento interno é pensado para reter conhecimento para melhorar desempenho? Quais são as oportunidades de treinamento existentes?
44	Recursos ou ferramentas de outras áreas da CGU são utilizados nos processos ou rotinas de operacionais da SFC?
45	Há discussão, definição ou até manualização das formas de inclusão de rotinas ou conhecimentos nos artefatos ostensivos ou na performance dos servidores da área operacional?

## APÊNDICE II – ROTEIRO DE ENTREVISTA NÍVEL OPERACIONAL

### Introdução ao roteiro

**Objetivo da entrevista:** coletar informações para pesquisa da dissertação.

**Apresentar a problematização da pesquisa:** Como acontece o aprendizado relacionado às capacidades dinâmicas na gestão das capacidades de auditoria e fiscalização da Controladoria-Geral da União - CGU sobre compras e licitações?

**Demonstrar ideia principal sobre referencial teórico e construtos que irão subsidiar a dissertação:**

- Tema da dissertação: Capacidades dinâmicas na SFC em relação às ações de controle (auditoria e fiscalização) de compras no poder executivo federal;
- Origens da teoria: Estratégia de desempenho das organizações, visões sobre o pensamento de estratégia nas organizações, gestão de recursos, causas para desempenho sustentável, ambiente dinâmico;
- Esclarecer sobre contexto aplicado e transversalidade dos processos que existem: Perceber as ferramentas e processos existentes na organização em relação ao fenômeno, e verificar como elas têm aderência ao tema;
- Capacidades operacionais: Rotinas e processos que organizadas sob a perspectiva estratégica e associados a recursos e habilidades, são os principais responsáveis pelo desempenho da organização;
- Capacidades dinâmicas: fonte de aprendizado organizacional relacionado às teorias de estratégia. Aprendizagem organizacional dentro de um ciclo de mineração e exploração do conhecimento. Rotinas e processos superiores de gestão, focados em aprendizado deliberado e no aprender fazendo;
- Significância do fenômeno que investigo: aprendizagem para desempenho em ambientes complexos e dinâmicos.
- Relatar as fases da aplicação da pesquisa.

Formação (profissional e nível acadêmico).

Tempo de SFC e tempo de coordenação.

1. Em quais processos de trabalho ou capacidades operacionais da SFC você aplica auditoria e fiscalização de compras e licitações?
2. Você entende que as capacidades operacionais são responsáveis pelo resultado da SFC?
3. O planejamento das ações de controle é orientado para os objetivos estratégicos da organização?
4. Quais são as principais fontes de conhecimento e informações utilizadas?
5. No dia-a-dia há aderência ao cumprimento do que é prescrito nos manuais e procedimentos? Você entende que a flexibilidade e autonomia presentes na aplicação dos

aspectos prescritos nos manuais, ações e controle e procedimentos é exercida de forma madura, ou seja, garantidos os objetivos e condições dos trabalhos os servidores inovam ou mudam com responsabilidade?

6. Você percebe estímulos à participação nas oportunidades de discussão de manuais e instrumentos normativos?
7. Você conhece instrumentos para coletar experiência dos servidores que aplicam as rotinas voltadas às capacidades operacionais da SFC? O conhecimento adquirido após a realização de trabalhos, registrado ou tácito, é levado ou coletado por instâncias de gerenciamento dos processos de trabalho da SFC?
8. Há prática ou estímulos à discussão no setor e em outros setores sobre os resultados dos processos e das necessidades de aprimoramento, em termos de sucesso ou fracasso, e suas causas?
9. O programa de capacitação existente aborda as especialidades necessárias ao trabalho no tema? O que é oferecido tem abrangência e a profundidade necessárias diante das demandas verificadas a partir da experiência de trabalho?
10. As iniciativas internas de disseminação do conhecimento (seminários, capacitações realizadas por servidores da própria casa) são oportunas e condizentes com as necessidades verificadas a partir da experiência de trabalho?
11. As fontes de informação internas da SFC que contém de forma explícita conhecimento sobre o tema, como intranet e sistemas corporativos possibilitam acesso intuitivo e facilitado?
12. Quando necessário, há acesso facilitado a especialistas da organização para desenvolvimento de trabalhos específicos necessários ao tema, sendo praticado o compartilhamento de conhecimento especializado?
13. Há prática de articulação entre equipes de setores diferentes para aproveitamento de servidores com experiência no tema, quando necessário?
14. Você tem conhecimento de instrumentos e ferramentas disponibilizados por alianças ou parcerias com outros órgãos de controle para o desempenho dos processos de trabalho?
15. Há prática de associação entre setores nos processos de trabalho nos casos de temas transversais?
16. A necessidade de conhecimento codificado/explicitado sobre o tema em cartilhas, procedimentos, perguntas e respostas, relatórios de situação tem sido atendida pelo estoque atual de documentos?
17. As soluções e boas práticas aplicadas por coordenações e/ CGU Regionais tem sido disseminadas?
18. As inovações e mudanças necessárias para aprimoramento do desempenho têm sido retidas nos processos de trabalho de maneira institucional?
19. A estrutura organizacional da SFC está adequada para lidar com a complexidade, dinamicidade e transversalidade do tema?