

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Prêmio Serzedello Corrêa 2005
Monografias Vencedoras



A importância da
Gestão do Conhecimento
para o exercício
do Controle Externo

Brasília, 2006

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Prêmio Serzedello Corrêa 2005 : monografias
vencedoras / Tribunal de Contas da União. – Brasília :
TCU, 2006.

150p.

1. Gestão do conhecimento. 2. Controle externo.
I. Título. II. Título: A importância da gestão do
conhecimento para o exercício do controle externo.

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

SUMÁRIO

PREFÁCIO	5
PORTARIA - TCU Nº 115, DE 25 DE MAIO DE 2005	7
1º COLOCADO	
A GESTÃO DO CONHECIMENTO E O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DOS RECURSOS PÚBLICOS	
Marco Aurélio Souza e Mauro Giacobbo	13
2º COLOCADO	
UM MODELO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO E DA INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL ADEQUADO ÀS ESTRATÉGIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	
Salvatore Palumbo	57
3º COLOCADO	
CONTROLE EXTERNO NA ERA DO CONHECIMENTO: COMO O USO DE INDICADORES DE DESEMPENHO PODE POTENCIALIZAR O CAPITAL INTELECTUAL DO TCU E FORTALECER A ATUAÇÃO DO CONTROLE	
Adriana de Oliveira Beal	93
4º COLOCADO	
GESTÃO DO CONHECIMENTO: TRAJETÓRIA PARA O FORTALECIMENTO DO CONTROLE EXTERNO	
Flávia Pires e Ana Altina Marciano	119

PREFÁCIO

O Prêmio Serzedello Corrêa foi instituído em 1959, em homenagem ao Ministro da Fazenda Inocêncio Serzedello Corrêa, que no Governo de Floriano Peixoto implantou o Tribunal de Contas da União e destacou-se na defesa do Tribunal e de suas prerrogativas. O objetivo desse concurso de monografias é premiar os melhores trabalhos sobre temas relacionados com a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e o significado de suas ações dentro da administração pública no País.

Com a Constituição de 1988, o TCU teve sua jurisdição e competência ampliadas, passando a exercer, como órgão independente que atua de maneira a auxiliar ao Congresso Nacional, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades das administrações direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Para que isso seja possível no cenário atual, é importante considerarmos métodos modernos de organização da instituição.

A era do conhecimento requer uma melhor captação, análise e disseminação de informações importantes para uma atuação correta e ágil dentro da área de competência do tribunal. E o TCU, atento à situação presente, considera importante, para que possa atender às expectativas da sociedade e cumprir sua missão institucional, a utilização de práticas de Gestão do Conhecimento. O tema neste ano “A importância da Gestão do Conhecimento para o exercício do Controle Externo” busca encontrar sugestões de ações que, somadas às tendências já encontradas na Casa, permitam um maior desenvolvimento Institucional e com ele a maximização dos benefícios em favor da sociedade.

ADYLSO MOTA

Presidente

PORTARIA - TCU N^o 115, DE 25 DE MAIO DE 2005

Regulamenta o Prêmio Serzedello Corrêa para o exercício de 2005.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições regimentais,

Considerando o fato de Innocência Serzedello Corrêa, Ministro de Estado da Fazenda de agosto de 1892 a abril de 1893, ter sido o responsável pela implantação do Tribunal de Contas da União na vida administrativa do País, propugnando pela defesa da independência e das prerrogativas desta Corte de Contas;

Considerando haver esta Corte, em justa homenagem a esse ilustre brasileiro, decidido denominar o instituto criado pela Lei n^o 8.443, de 16 de julho de 1992, de Instituto Serzedello Corrêa, cujas atribuições incluem, além do planejamento, coordenação e avaliação das atividades referentes ao recrutamento, seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos do Tribunal de Contas da União, a promoção de estudos, trabalhos e pesquisas sobre questões relacionadas com as técnicas de controle e administração pública;

Considerando a instituição do Prêmio Serzedello Corrêa pela Portaria n^o 35, de 13 de março de 1959, alterada pela Portaria n^o 4, de 17 de janeiro de 1969, criado para premiar as melhores monografias sobre temas relacionados com a atuação do Tribunal de Contas da União e o significado de suas ações nos quadros institucionais do País, resolve:

Art. 1^o O Prêmio Serzedello Corrêa 2005 rege-se-á pelas normas que constam desta Portaria.

DO TEMA E DOS PRÊMIOS

Art. 2^o Será destinada às quatro melhores monografias inéditas sobre o tema “A importância da Gestão do Conhecimento para o exercício do Controle Externo” a premiação total líquida, já descontado o imposto de renda retido na fonte, de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), assim distribuídos:

I - R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para o primeiro lugar;

II - R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para o segundo lugar;

III - R\$ 3.000,00 (três mil reais) para o terceiro lugar; e

IV - R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para o quarto lugar.

DA INSCRIÇÃO E DOS TRABALHOS

Art. 3º Qualquer cidadão brasileiro maior de dezoito anos, à exceção dos membros da Comissão Julgadora e de seu Secretário-Executivo, poderá concorrer ao prêmio sobre o qual dispõe esta Portaria.

Art. 4º As monografias deverão ser entregues até 08 de agosto de 2005, na Editora do TCU, situada no Tribunal de Contas da União, SAFS, Quadra 4, Lote 1, Edifício Sede, Sala 102, CEP: 70.042-900, Brasília/DF – das 11h às 18h30 – ou remetidas até a referida data ao mesmo endereço por meio de SEDEX destinado “Ao Prêmio Serzedello Corrêa 2005”.

§ 1º No caso de envio por SEDEX, os autores dos trabalhos deverão identificar-se no envelope da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT apenas por pseudônimo, apondo como endereço de remetente o da própria agência da ECT.

§ 2º A data da postagem será considerada como a de entrega.

§ 3º Para as monografias entregues diretamente no endereço citado neste artigo, serão emitidos comprovantes de recebimento.

§ 4º Não serão aceitas, em nenhuma hipótese, trocas, alterações, inserções ou exclusões de parte ou de toda a monografia após sua entrega.

Art. 5º Na hipótese de as monografias premiadas terem sido elaboradas em co-autoria, a entrega do prêmio, de acordo com a classificação dos trabalhos, será feita a todos os autores cujos respectivos nomes estejam na ficha de identificação, sendo o valor devido dividido em partes iguais entre os autores.

Art. 6º Os concorrentes poderão inscrever mais de uma monografia inédita, obedecendo, em cada um dos trabalhos, individualmente, às disposições contidas nesta Portaria.

Art. 7º Os originais deverão ser apresentados em meio digital (disquete, zipdisk, CD-ROM) e em 3 (três) vias impressas, ser escritos em língua portuguesa e conter no mínimo 25 (vinte e cinco) e no máximo 50 (cinquenta) páginas, devidamente numeradas, impressos em um único lado da folha de papel formato A4 (210 x 297 mm), utilizando fonte Times New Roman, tamanho 14, com no mínimo 27 (vinte e sete) e no máximo 30 (trinta) linhas por página, espaço interlinear 1,5 (um e meio) e margem superior 2,5 cm (dois centímetros e meio), inferior 2,0 cm (dois centímetros), esquerda 2,5 cm (dois centímetros e meio) e direita 2,0 cm (dois centímetros).

§ 1º Deverá constar nos trabalhos apenas o pseudônimo do autor, sendo vedado qualquer outro tipo de identificação direta ou indireta.

§ 2º É obrigatória a indicação da bibliografia consultada, de acordo com a Norma nº NBR 6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), a qual não será computada na quantidade de páginas de que trata o caput deste artigo.

§ 3º As citações contidas no texto deverão seguir as especificações da Norma nº NBR 10520 da ABNT.

Art. 8º Para efeito de identificação, o autor deverá enviar junto com os originais, em envelope lacrado, ficha de identificação com nome completo, endereço, telefone(s), e-mail, título da obra e pseudônimo usado, bem como cópia do documento de identidade.

Parágrafo único. O envelope de que trata este artigo deverá trazer no sobrescrito somente o título da obra e o pseudônimo do autor.

DA AVALIAÇÃO

Art. 9º A composição da comissão encarregada do julgamento e da classificação das monografias concorrentes ao Prêmio Serzedello Corrêa 2005 será definida em até 60 (sessenta) dias após a data da publicação desta Portaria.

§ 1º O Presidente da Comissão Julgadora deverá indicar à Presidência do Tribunal servidor a ser designado para exercício das funções de Secretário-Executivo da comissão, sem prejuízo de suas atividades rotineiras.

§ 2º Os membros da Comissão Julgadora receberão certificado de participação na avaliação do concurso, emitido pelo Presidente do TCU.

§ 3º Os trabalhos da Comissão Julgadora não serão remunerados.

Art. 10. A avaliação das monografias se divide em preliminar e de mérito e será feita com base nos itens constantes das Fichas de Avaliação de Monografia anexas.

§ 1º A avaliação preliminar levará em conta os seguintes itens:

I - enquadramento formal (observação dos requisitos estabelecidos nos arts. 4º, 7º e 8º desta Portaria); e

II - pertinência (vinculação do trabalho ao tema proposto).

§ 2º A avaliação de mérito levará em conta os seguintes itens:

I - aplicabilidade (utilidade e mérito do conjunto de conclusões e de eventuais propostas de linhas de ação);

II - conteúdo (caráter inovador do conjunto das idéias principais e correção das afirmações ou opiniões sobre fatos, evidências ou informações pertinentes);

III - linguagem (objetividade, estilo, concisão e correção da linguagem);

IV - fundamentação (argumentação fundamentada em fatos históricos, legislação, doutrina ou jurisprudência relativas ao tema, com indicação da fonte); e

V - seqüência lógica (sucessão de fatos e idéias com coerência e regularidade).

§ 3º O Secretário-Executivo da Comissão Julgadora fará uma análise prévia de todas as monografias inscritas, contando com o testemunho de 2 (dois) servidores do TCU, e registrará suas observações a respeito do item I do § 1º deste artigo na ficha de avaliação preliminar.

§ 4º A avaliação preliminar de cada trabalho inscrito caberá ao seu primeiro avaliador.

§ 5º A avaliação preliminar desclassificará liminarmente os trabalhos que não atenderem aos seus requisitos, ficando a critério da Comissão Julgadora aceitar os trabalhos que não preencherem totalmente as exigências estabelecidas no caput do art. 7º.

§ 6º Os trabalhos classificados na avaliação preliminar serão avaliados em relação ao mérito segundo metodologia estabelecida pela Comissão Julgadora.

§ 7º A pontuação atribuída a cada item da avaliação de mérito será dada numa escala de números inteiros de 0 (zero) a 10 (dez).

Art. 11. A nota final de cada trabalho será a média aritmética, arredondada até a segunda casa decimal, das notas atribuídas a cada item pelos membros da Comissão Julgadora.

§ 1º No desempate entre concorrentes de igual nota final, terá preferência o trabalho detentor da média aritmética simples mais elevada, arredondada até a segunda casa decimal, das pontuações atribuídas pela Comissão Julgadora, sucessivamente, nos itens aplicabilidade, conteúdo, linguagem, fundamentação e seqüência lógica.

§ 2º No caso de persistência de empate, será realizada votação secreta entre os membros da Comissão Julgadora para escolha do melhor trabalho.

Art. 12. A Comissão Julgadora é soberana em seu julgamento, não cabendo recurso das decisões que proferir.

Art. 13. A Comissão Julgadora terá prazo até 11 de outubro de 2005 para julgamento das monografias apresentadas e elaboração de relatório final e dissolver-se-á após a conclusão dos trabalhos.

Parágrafo único. A Comissão Julgadora, quando considerar necessário, poderá solicitar ao Presidente do TCU a prorrogação do prazo de que trata o caput deste artigo.

Art. 14. A critério da Comissão Julgadora, os prêmios poderão deixar de ser conferidos, caso referida Comissão conclua não haver monografias merecedoras de premiação.

DA DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS E DA PREMIAÇÃO

Art. 15. A abertura dos envelopes com as fichas de identificação dos autores das monografias vencedoras será realizada em sessão pública, no dia 14 de outubro de 2005, no edifício sede do Tribunal de Contas da União no Distrito Federal, em Brasília, em local e hora a serem oportunamente divulgados.

Art. 16. O resultado do Prêmio Serzedello Corrêa 2005 será publicado no Diário Oficial da União e estará disponível na página do Tribunal de Contas da União na Internet (www.tcu.gov.br).

Art. 17. A solenidade de entrega dos prêmios aos autores das monografias classificadas nas três primeiras colocações ocorrerá na segunda semana de novembro de 2005, em dia e hora a serem oportunamente divulgados, no Auditório Ministro Pereira Lira, sede do Tribunal de Contas da União no Distrito Federal, em Brasília, edifício principal, térreo, e será conduzida pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

§ 1º Aos autores mencionados no caput deste artigo residentes fora do Distrito Federal serão fornecidas passagens para traslado dentro do território nacional, a fim de que participem da solenidade de entrega dos prêmios.

§ 2º O autor vencedor que não comparecer à solenidade de entrega dos prêmios receberá a importância a ele destinada no prazo de até 60 (sessenta) dias após a referida solenidade.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. Os direitos autorais das monografias premiadas pertencem aos autores, reservando-se ao Tribunal de Contas da União a prerrogativa de publicá-las em qualquer idioma, por qualquer forma ou processo, em conjunto ou separadas, periodicamente ou não, sendo destinados, gratuitamente, aos autores 50 (cinquenta) exemplares da primeira edição, que serão divididos em caso de co-autoria.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União poderá realizar a revisão dos textos das monografias, segundo os padrões da norma culta da língua portuguesa, ou sua tradução, para fins de publicação, sem necessidade de autorização prévia dos autores.

Art. 19. Os originais não serão devolvidos aos autores, sendo destruídos após 90 (noventa) dias da proclamação dos vencedores.

Art. 20. A participação no certame implica a aceitação, por parte dos concorrentes, de todas as exigências regulamentares pertinentes, e o não-cumprimento de qualquer uma delas acarretará desclassificação.

Art. 21. Os casos omissos serão resolvidos pela Comissão Julgadora e, após a dissolução desta, pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

Art. 22. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ADYLSO MOTA

(Publicada no DOU de 31/05/2005, e no BTCU nº 20, de 30/05/2005)

1º COLOCADO

A GESTÃO DO CONHECIMENTO E O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Marco Aurélio Souza e Mauro Giacobbo

INTRODUÇÃO

O controle externo, nos termos dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal e está a cargo do Congresso Nacional, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU. As competências do Tribunal estão previstas na Constituição Federal e, complementarmente, em legislação infraconstitucional.

As constantes mudanças ambientais, a evolução tecnológica e o ritmo progressivo de produção de informação, aliados à crescente complexidade do Estado e de suas relações com a sociedade, assim como das demandas e anseios por moralidade e qualidade na administração pública, constituem os grandes desafios para o controle externo. Ademais, o exercício desse controle não se esgota no âmbito de atuação do Tribunal. A lógica do sistema de controle externo e o seu formato jurídico impõem a participação de várias instâncias, como a Advocacia-Geral da União, o Ministério Público, os Poderes Legislativo e Judiciário, assim como do próprio fiscalizado.

Releva salientar, também, a escassez de recursos e a limitada capacidade de resposta do controle, assim como a diversidade e a abrangência da atuação do TCU. Alcança desde a avaliação de desempenho institucional e da efetividade de programas governamentais à legalidade dos atos de receita e despesa. Fiscaliza obras de engenharia, as desestatizações e concessões de serviços públicos, as diferentes áreas de atuação governamental como saúde, educação, agricultura, meio ambiente, sistema financeiro, infra-estrutura. Examina os atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias e reformas, entre outros.

A atividade de controle externo tem como insumo básico e produto final a informação. Por isso, a eficácia da atuação do Tribunal de Contas e dos órgãos partícipes depende, fundamentalmente, da qualidade e da suficiência das informações de que dispõem, da inteligência agregada ao processo de trabalho e da captura, compartilhamento e utilização sistêmica dos conhecimentos existentes nessas organizações. Isso sem esquecer o elemento humano e suas competências.

A atuação do TCU no exercício de suas competências constitucionais e legais materializa-se, basicamente, por meio de dois grandes instrumentos de atuação: o exame de contas e os trabalhos de fiscalização. Essas ferramentas são fontes regulares de informação sobre órgãos, entidades, programas e políticas governamentais. Paralelamente, também fornecem informações preciosas acerca de práticas e técnicas adotadas na malversação de recursos públicos. Além disso, ao Tribunal, por força constitucional e legal, também é facultado o acesso irrestrito às diferentes informações acerca da gestão da coisa pública, assim como definir quais informações, a forma e a periodicidade de encaminhamento ao TCU.

O Tribunal de Contas da União, por essas razões, está em situação única na administração pública em termos de universo, volume, acesso e possibilidades de uso de informações dos diferentes órgãos, entidades, programas e políticas públicas. A possibilidade de cruzamento de informações de diferentes fontes e de interação sistemática com a experiência das pessoas pode favorecer o desenvolvimento de competências próprias e diferenciais para o exercício das atividades de controle externo a cargo do TCU. Contudo, a despeito dessas prerrogativas, as informações fundamentais ao exercício do controle – aquelas capazes de revelar condutas lesivas ao patrimônio público – são de difícil identificação e obtenção. O desafio está em como perceber, capturar e tratar essas informações adequada e tempestivamente.

A despeito da atuação dos órgãos de controle no combate ao desperdício e ao desvio de recursos federais, os artifícios e técnicas de alarifagem utilizados para a malversação de recursos evoluem de forma considerável, especialmente com o uso de recursos da tecnologia da informação. A criatividade para fraudar parece não conhecer limites. Enquanto isso, a tolerância do contribuinte com o mau uso dos recursos é cada vez menor, exigindo atuação pronta, efetiva e integrada dos órgãos encarregados de zelar e defender o interesse coletivo.

Paralelamente, a velocidade das mudanças ambientais e o questionamento social quanto à atuação das instituições públicas exigem respostas rápidas e adequadas. Alguns referenciais estão mudando rápida e significativamente. O cidadão está cada vez mais exigente com a qualidade dos serviços e menos tolerante com o desperdício e malversação de recursos públicos.

O desafio não é só o de manter as coisas funcionando bem. As cobranças da sociedade são mais intensas e a administração pública precisa perceber que o cidadão é, ao mesmo tempo, seu cliente e mantenedor. Portanto, deve promover as mudanças e adaptações necessárias, sob o risco de perder a relevância.

Esse estado da arte impõe ao Tribunal de Contas da União – na qualidade de órgão técnico responsável pelo exercício do controle externo – a adoção de práticas que permitam monitorar, capturar e utilizar de forma estruturada informações e conhecimentos dos ambientes interno e externo, a fim de bem cumprir o papel institucional que lhe é reservado pela Constituição Federal e, conseqüentemente, assegurar a sobrevivência e a legitimidade institucionais.

Para tanto, o trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro, essencialmente conceitual, define gestão do conhecimento e práticas que lhe são aliadas ou complementares. No segundo, descreve o processo de controle externo adotado pelo Tribunal de Contas da União. No capítulo três, relata-se o estado da arte em termos de práticas de gestão do conhecimento presentes nas atividades de controle realizadas pelo TCU. O último capítulo analisa as contribuições da gestão do conhecimento para as ações de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas da União.

1 – ARCABOUÇO TEÓRICO

A eliminação das fronteiras e de barreiras comerciais e o conseqüente aumento da concorrência e da competitividade alteraram significativamente o ambiente organizacional. Atualmente, a economia industrial caracterizada pela produção de bens manufaturados em escala está cedendo lugar à economia direcionada ao setor de serviços e fortemente amparada na informação e no conhecimento.

Por isso, nas organizações contemporâneas, o conhecimento adquire valor diferencial quando incorporado aos processos de trabalho, produtos e serviços, de forma a ampliar a competitividade. Gerir o conhecimento de forma sistematizada passou a ser condição de sobrevivência para muitas organizações públicas e privadas. Para tanto, é necessário estabelecer políticas, procedimentos e tecnologias que sejam apropriadas para coletar, distribuir e utilizar o conhecimento, como fator diferencial no comportamento organizacional.

Nesse contexto, desenvolveu-se um poderoso interesse pelo tema do conhecimento e uma infinidade de classificações vem ocorrendo na imprensa especializada nos últimos anos. Assim, para melhor compreensão, adiante são apresentados conceitos de gestão do conhecimento e das diferentes práticas que a integram.

1.1 Gestão do Conhecimento

A definição do que é conhecimento tem ocupado a mente de filósofos ao longo do tempo sem que se tenha chegado a um consenso. Platão introduziu o conceito de conhecimento como sendo “crença verdadeira justificada”. Em português, o vocábulo conhecimento tem vários significados. Pode significar informação, conscientização, saber, cognição, sapiência, percepção, ciência, experiência, qualificação, discernimento, competência, habilidade prática, capacidade, aprendizado, sabedoria, certeza, crença e assim por diante. A definição depende do contexto em que é empregado.

Por isso, para melhor compreensão do assunto, é importante conhecer, inicialmente, os conceitos de dado, informação e conhecimento.

Tabela 1 - Dados, informação e conhecimento

<i>Dados</i>	<i>Informação</i>	<i>Conhecimento</i>
<p>Simples observações sobre o estado do mundo.</p> <p>Matéria-prima bruta e dispersa.</p>	<p>Dados dotados de relevância e propósito.</p>	<p>Informação valiosa da mente humana.</p> <p>Inclui reflexão, síntese, contexto.</p>
<p>Facilmente estruturado.</p> <p>Facilmente obtido por máquinas.</p> <p>Freqüentemente quantificado.</p> <p>Facilmente transferível.</p>	<p>Requer unidade de análise.</p> <p>Exige consenso em relação ao significado.</p> <p>Exige necessariamente a mediação humana.</p>	<p>De difícil estruturação.</p> <p>De difícil captura em máquinas.</p> <p>Freqüentemente tácito.</p> <p>De difícil transferência.</p>

Fonte: DAVENPORT, Prusak, 1998, p. 181.

Como visto, conhecimento deriva da informação assim como esta dos dados. Para DAVENPORT e PRUSAK (1998, p. 6), “o conhecimento pode ser comparado a um sistema vivo, que cresce e se modifica à medida que interage com o meio ambiente”.

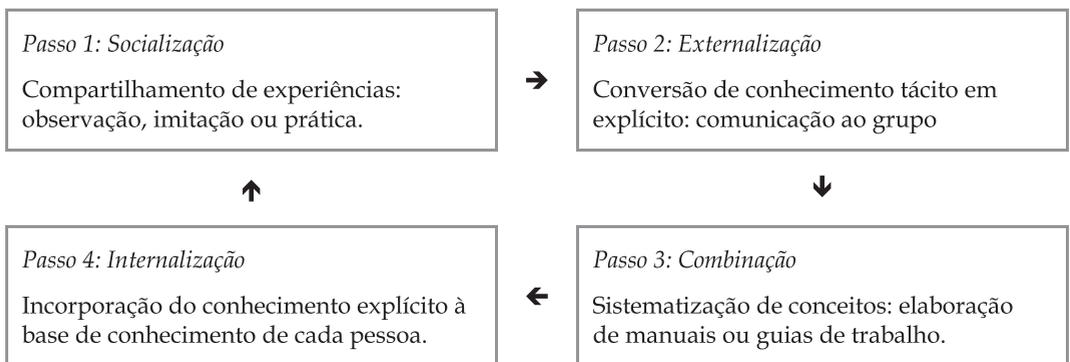
SVEIBY (1998, p. 44) define conhecimento como “uma capacidade de agir” e completa com a afirmação de que “a capacidade que uma pessoa tem de agir continuamente é criada por um processo de saber”. Portanto, o indivíduo é o principal agente que possui e processa o conhecimento.

Para fins deste trabalho, o foco é o conhecimento organizacional. NONAKA e TAKEUSHI (1997, p. 1–21) classificam o conhecimento como tácito ou explícito. O tácito é o mais importante e é difícil de ser articulado em linguagem formal. É o conhecimento pessoal incorporado à experiência individual e envolve fatores intangíveis, como intuição, valores, crenças pessoais, insights, habilidades, emoções, modelos mentais, percepções e conclusões. O conhecimento explícito, por sua vez, é o que pode ser articulado na linguagem formal e, portanto, pode ser transmitido formal e facilmente entre os indivíduos. Ainda de acordo com esses autores, a criação do conhecimento ocorre em três níveis – do indivíduo, do grupo e da organização – e sob duas formas de interação – entre o conhecimento tácito e o explícito e entre o indivíduo e a organização.

A organização moderna processa e cria conhecimento por meio de um processo interativo que NONAKA e TAKEUSHI denominam “espiral do conhecimento”. Espiral que vai de tácito para tácito, de explícito para explícito, de tácito para explícito e de explícito para tácito. Completado o ciclo, novos conhecimentos são gerados na cabeça das pessoas e a espiral começa novamente em patamares mais elevados. Assim, definem a criação do conhecimento organizacional como a capacidade que uma organização tem de criar conhecimento, disseminá-lo internamente e incorporá-lo a produtos, serviços e sistemas.

Nesse contexto, torna-se primordial a agregação contínua de valor à medida que o conhecimento se desenvolve, especialmente por meio de redes de relacionamento¹, nas quais pessoas e organizações enriquecem o patrimônio de conhecimento por meio de trabalho colaborativo.

Tabela 2 - Espiral do conhecimento



Extraída de NONAKA e TAKEUCHI (1997, pp. 80 e 81).

1. Redes de relacionamento podem ser interpretadas como relações entre os atores na organização ou organizações: homem-homem, homem-máquina, máquina-máquina, organização-organização.

As discussões teóricas sobre gestão do conhecimento iniciaram-se na década de 1990 e ainda despertam interesse e reflexão de muitos acadêmicos que, de forma sintética, a definem como processo sistemático de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos estratégicos à vida de uma organização.

A gestão do conhecimento tem como objetivo gerenciar o conhecimento acumulado de cada indivíduo. Trata-se de prática que cria condições para que o conhecimento seja gerado, socializado e externalizado dentro da organização, transformando-o de tácito em explícito.

“A gestão do conhecimento leva as organizações a mensurar com mais segurança a sua eficiência, tomar decisões acertadas com relação a melhor estratégia a ser adotada em relação aos seus clientes, concorrentes, canais de distribuição e ciclos de vida de produtos e serviços, saber identificar as fontes de informações, saber administrar dados e informações, saber gerenciar seus conhecimentos. Trata-se da prática de agregar valor à informação e de distribuí-la”. (SANTOS et al., 2001, p. 32).

Segundo SVEIBY (1998, p. 33), “a Gestão do Conhecimento não é mais uma moda de eficiência operacional. Faz parte da estratégia empresarial”. Trata-se da prática de agregar valor à informação e de distribuí-la para ser utilizada no processo produtivo e na tomada de decisão.

Gestão do conhecimento é, portanto, o processo sistemático de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos que são estratégicos na vida de uma organização. Permite à organização saber o que ela sabe. É, pois, um processo corporativo, centrado na estratégia institucional e que contempla práticas da gestão de competências, da gestão do capital intelectual, da inteligência e da aprendizagem organizacionais e da educação corporativa.

1.2 Inteligência Organizacional

Antes de apresentar os conceitos, é importante registrar a múltipla proliferação conceitual para inteligência, conforme ilustrado no quadro adiante. Várias terminologias têm sido utilizadas para denominar um mesmo processo, adaptado de acordo com as especificidades da organização ou de sua área de atuação.

Tabela 3: Conceitos de Inteligência

<i>Terminologia</i>	<i>Conceito</i>
Inteligência Organizacional	“Processo sistemático e contínuo de definição de necessidades, coleta, armazenamento, análise, disseminação e avaliação de informações sobre o meio ambiente organizacional interno e externo, visando suportar a tomada de decisões que possam manter ou melhorar a estabilidade e a competitividade da organização” (MAGALHÃES, 2003, p. 21).
Inteligência Competitiva	“Radar que proporciona à organização o conhecimento das oportunidades e das ameaças identificadas no ambiente, que poderão instruir suas tomadas de decisão, visando a conquista de vantagem competitiva. Instrumento de decisão e forma de agregar valor à função de informação (GOMES e BRAGA, 2002).
Inteligência de Negócios	São as atividades de Inteligência Empresarial fundadas no uso maciço de tecnologia da informação. Ex.: <i>Internet Business Intelligence (IBI)</i> , CRM (<i>Customer Relationship Management</i>), <i>data mining</i> , <i>data warehouse</i> .

Fonte: MAGALHÃES, 2003.

O termo inteligência, de origem latina, é definido como a capacidade de aprender, compreender, interpretar. Se for considerada sua origem anglo-saxônica, pode também significar um serviço de informações.

A inteligência organizacional é uma metodologia que contempla um conjunto de ferramentas úteis para gerir informação. Constitui uma técnica que possibilita o monitoramento informacional do ambiente que, quando sistematizado e analisado, favorece o processo de tomada de decisão. A inteligência organizacional atua como agregadora e transformadora de dados desconexos em conhecimento estratégico.

Para grande parte dos teóricos de gestão do conhecimento, a inteligência organizacional começou a ser adotada pelas empresas no início dos anos 80, como resposta às novas exigências de um mercado globalizado e de acirrada concorrência. Os sistemas de inteligência organizacional estão sendo considerados como um passo a mais no desenvolvimento dos programas de qualidade e produtividade. A produção orientada para as necessidades do consumidor não é suficiente para garantir o sucesso da organização. A monitoração da concorrência e das novas tecnologias é de fundamental importância para a identificação de ameaças e antecipação de oportunidades.

As facilidades que estão sendo proporcionadas pelos avanços da tecnologia da informação, tanto em relação ao aumento da capacidade de armazenamento e de processamento de informações, de forma cada vez mais rápida e a custos menores, quanto ao vertiginoso desenvolvimento das comunicações, favorecem o desenvolvimento dos sistemas de inteligência competitiva.

A inteligência organizacional é um processo informacional proativo que busca conduzir à melhor tomada de decisão, seja ela estratégica ou operacional. É o processo permanente de monitoramento das relações de uma organização com o seu meio ambiente, visando à identificação dos sinais que decorrem dessa relação e a transformação dos mesmos em informações apropriadas ao processo decisório, com o objetivo de subsidiar as ações estratégicas.

Consoante a maioria dos estudiosos, o ciclo de inteligência compõe-se das seguintes etapas: planejamento, captura de dados, processamento, avaliação e disseminação.

No planejamento aborda-se o processo de formatação do sistema de inteligência, o qual deve atender às condições de identificação das reais necessidades de informação estratégica, de adequação das fontes de informação às necessidades levantadas e à realidade dos usuários, e de ajuste às disponibilidades de recursos humanos, técnicos e financeiros da organização.

A fase de captura de dados e informações está estruturada em três etapas: identificação e seleção de fontes de informação, coleta e triagem.

No estágio de processamento – cerne da atividade de inteligência – os dados e informações são analisados e processados de forma a subsidiar os tomadores de decisão. Isto é, nessa fase procura-se agregar o máximo de valor à informação, de modo a torná-la útil e adequada aos que dela se utilizarão.

A etapa de avaliação consiste no processo de apreciação de informações, as quais, muitas vezes, podem parecer desestruturadas com o objeto de estudo, mas que no decorrer do desenvolvimento permitem e garantem tornar o processo inteligente e gerador de conhecimento. Essa etapa pode ser vista como uma espécie de montagem de quebra-cabeça.

DEBORTOLLI (2001) afirma que a etapa de disseminação do conhecimento é, ao mesmo tempo, o fim e o início do processo. Fim, porque concretiza a distribuição de conhecimento aos consumidores finais da inteligência. Início, pois irá suscitar novas necessidades de busca, coleta e processamento, retroalimentando o processo.

Na etapa de acompanhamento e avaliação das atividades do sistema de inteligência competitiva, é primordial o monitoramento do processo de inteligência, bem como a avaliação antes e depois da implantação do sistema, para aferir seu impacto no desempenho organizacional e nos processos decisórios da organização.

1.3 Gestão das Competências

O conceito de competência, que, nos últimos anos, era apenas um conceito instrumental para processos de recrutamento e seleção e de suporte à avaliação de desenvolvimento e potencial, tornou-se base para um novo modelo de gestão de pessoas, centrado em novas formas de relacionamento entre pessoas, trabalho e organização. Pressupõe que as expectativas de ambas as partes fiquem claras e transparentes e possam ser manifestadas de modo flexível e confiável. As pessoas podem se expressar por meio de seu trabalho e criar novas possibilidades; a instituição pode criar um ambiente profissional mais dinâmico e capaz de otimizar o uso das competências existentes nas pessoas.

Para FLEURY e FLEURY (2001, p. 21) trata-se de “um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”. A competência do funcionário não é somente um dos ativos intangíveis de uma organização, mas também a fonte de estruturas interna e externa da mesma.

HAMEL E PRAHALAD (1995) definem a gestão de competências como o conjunto de conhecimentos, habilidades, tecnologias, sistemas físicos e gerenciais inerentes a uma organização. Servem denexo entre as condutas individuais e a estratégia da organização.

As competências podem ser divididas em três níveis, a saber:

- a) institucionais – competências da organização comuns a todo o setor, ou segmento. Diz respeito a processos, técnicas, fluxos da organização, produtos e serviços;
- b) individuais – são aquelas que uma pessoa deve deter ou conquistar para preencher requisitos de conhecimentos, habilidades e atitudes inerentes ao seu cargo ou função;
- c) essenciais – são aquelas que diferenciam a organização no ambiente de atuação, que criam diferencial competitivo.

A gestão de competências faz parte de um sistema maior de gestão organizacional. Ela toma como referência a estratégia da organização e direciona suas ações de recrutamento e seleção, treinamento, e gestão de carreira e formalização de alianças estratégicas, entre outras, para a captação e o desenvolvimento de competências necessárias para atingir seus objetivos.

1.4 Gestão do Capital Intelectual

Os ativos contábeis, que medem apenas os bens tangíveis tais como imóveis, equipamentos, estoques e saldo bancário, vêm perdendo significância na avaliação das empresas. Mais do que uma novidade conceitual ou modismo na área de negócio, atualmente a importância dos ativos intangíveis é reconhecida para valorar as ações das empresas.

Essa nova riqueza intangível, percebida por organizações da Era do Conhecimento, é definida como capital intelectual e assume extrema importância no cenário econômico, consubstanciando-se em pilar básico para sustentação de uma organização de excelência. STEWART (1998) define capital intelectual como material intelectual – conhecimento, informação, propriedade intelectual e experiência – que pode ser colocado à disposição para a criação de riqueza. Capital intelectual é a soma do conhecimento de todos em uma organização. É a capacidade coletiva. O capital intelectual é criado a partir do intercâmbio do capital humano (habilidades e conhecimentos dos funcionários), do capital estrutural (patentes, processos, manuais, tecnologia, estrutura, bancos de dados) e do capital de clientes (relacionamentos, parcerias). O capital intelectual encontra-se sob a forma de conhecimento na cabeça das pessoas e de conhecimento gerado pelo relacionamento e compartilhamento interpessoal e com a organização.

1.5 Aprendizagem Organizacional

A terminologia utilizada para a denominação prática de aprendizagem organizacional varia entre os diferentes autores. SENGE (1990), por exemplo, utiliza o termo organizações que aprendem. Contudo, o importante é entender o seu conceito e função na gestão do conhecimento. O termo aprendizagem organizacional diz respeito ao processo de aprendizagem na organização. Isto é, como os ativos interagem com a finalidade de alterar atitudes, comportamentos e valores organizacionais, visando a aperfeiçoar as ações da organização.

No âmago de uma organização que aprende encontra-se uma mudança de mentalidade – se antes nos víamos como separados do mundo, hoje nos vemos ligados ao mundo, se víamos os problemas como sendo causados por alguém ou como algo ‘externo’, hoje vemos como nossas próprias ações criam os problemas pelos quais passamos. Uma organização que aprende é um lugar onde as pessoas descobrem continuamente como criam sua realidade. E como podem modificá-la. (SENGE, 1990, p. 12-13).

De acordo com ARGYRIS (1992, p. 21), aprendizagem organizacional é o processo pelo qual uma organização exercita a sua competência e inteligência coletiva para responder aos ambientes interno e externo. É também um processo de detectar e corrigir erros e de corrigir rumos.

Sinteticamente, trata-se de um processo permanente de criação e disseminação do conhecimento organizacional, visando à adaptação contínua da instituição às mudanças no seu ambiente externo, por meio de metodologias que facilitem a conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito.

A aprendizagem organizacional observa três estágios distintos. No primeiro, ocorre a aquisição do conhecimento. Etapa na qual há o desenvolvimento ou criação de habilidades, insights e relacionamentos. No segundo, há o compartilhamento do conhecimento – disseminação do que foi aprendido. O último estágio refere-se à utilização propriamente do conhecimento. A aprendizagem organizacional somente se completa com a integração e internalização da aprendizagem de tal modo que se torne disponível e possa ser generalizada para novas situações.

1.6 Educação Corporativa

O contexto organizacional de incertezas e de mudanças constantes exige profissionais que aprendam de forma não convencional e que permaneçam produtivos e saibam trabalhar cooperativamente para gerar soluções inovadoras. A educação corporativa pressupõe a transferência do foco dos esforços de treinamento e de educação da sala de aula para o ambiente de trabalho, onde os empregados aprendam uns com os outros e compartilhem inovações e soluções para problemas organizacionais reais. É o aprender fazendo. É a aprendizagem com base no desempenho.

A educação corporativa é definida como processo de disseminação do conhecimento organizacional em toda a cadeia de valor da empresa (clientes, fornecedores, colaboradores, acionistas e comunidade), visando alinhar as competências individuais às competências institucionais e transformando o conhecimento em valor agregado aos produtos e serviços.

Esse processo visa a assegurar à organização maior domínio sobre os conhecimentos tácitos e explícitos relacionados ao seu negócio, à sua área de atuação e, conseqüentemente, transformar o conhecimento em vantagem competitiva. No que se refere às pessoas, tem como benefício a melhoria da empregabilidade, da motivação e da realização profissional.

2 – O PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO ADOTADO PELO TCU

A atuação do TCU no exercício de suas competências constitucionais e legais materializa-se, basicamente, sob duas formas: o exame e julgamento de contas e os trabalhos de fiscalização. Contudo, para melhor compreensão, inicialmente é importante definir os termos, assim como controle e controle externo.

Na ciência da Administração, o controle figura como uma das funções para se alcançar os objetivos da organização. De acordo com CHIAVENATO (1999, p. 273), a função de controle tem por finalidade “assegurar que os resultados daquilo que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos. A essência do controle reside na verificação se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados”.

No âmbito do Direito Administrativo, mais especificamente no que se refere ao controle da administração pública, pode-se definir o controle como sendo a atribuição de vigilância, verificação, orientação e correção que um poder, órgão ou agente público exerce sobre outro ou sobre seus próprios atos. Dessa definição, derivam o controle externo e o controle interno. O primeiro, exercido por agente externo ao controlado; o segundo, realizado pelo órgão ou entidade responsável pela atividade controlada.

Segundo MEIRELLES (1996, p. 607), o controle externo no Brasil

Visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira; o primeiro aspecto, a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas da União.

O controle externo da administração pública brasileira é matéria constitucional. O artigo 70 da Constituição Federal de 1988 estabelece que

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O artigo 71 da Carta Magna determina que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual é atribuído um conjunto de competências originárias e privativas.

As atividades de controle exercidas pelo Tribunal de Contas da União objetivam comprovar a probidade da administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento e das metas governamentais.

Desse modo, o Tribunal de Contas da União verifica e julga a legalidade dos atos que impliquem produção ou renúncia de receitas, realização de despesas e criação ou extinção de direitos ou obrigações. Analisa, também, a legitimidade da ação estatal, o que possibilita o exame do mérito do ato administrativo, de modo a determinar se esse atende ao interesse público.

Ruy BARBOSA apud TCU (1990, p. 204), autor da exposição de motivos que propôs a criação do Tribunal de Contas, assim definia o órgão de controle externo:

Não basta julgar a administração, denunciar os excessos cometidos, colher a exorbitância ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a esses limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias, por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indiretamente, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis das finanças.

O Dicionário Aurélio apresenta o verbo fiscalizar como: “1. Velar por; vigiar, examinando [...] 2. Submeter a atenta vigilância, sindicair (os atos de outrem). 3. Examinar, verificar [...] 4. Exercer o ofício de fiscal”. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992) e o Regimento Interno do TCU registram como atividades de fiscalização a cargo do Tribunal o parecer emitido sobre as contas do Presidente da República, os trabalhos realizados em decorrência de solicitação do Congresso Nacional, a apreciação de atos sujeitos a registro, a fiscalização de atos e contratos de que resulte receita ou despesa, assim como a eventual necessidade de reexame de decisão proferida pelo Tribunal em decorrência da fiscalização de atos e contratos.

No âmbito do TCU, o termo fiscalização tem sido empregado, ora como o exercício do controle externo em si, ora como um dos instrumentos do exercício desse controle. Para os fins deste trabalho, será considerada a segunda opção.

O exame de contas é ato vinculado do gestor público, que está obrigado a demonstrar ao TCU a efetiva aplicação de recursos públicos sob sua responsabilidade. Essa obrigação consta do artigo 71, inciso II da Constituição Federal de 1988 e está disciplinada pelas Leis nº 4.320/64, nº 6.223/75 e nº 8.443/92 e pelo Decreto-Lei nº 200/67. Essa legislação define os termos da atuação do Tribunal na verificação da legalidade, regularidade e economicidade dos atos dos gestores ou responsáveis pela guarda e emprego dos recursos públicos.

Em suma, o exercício do controle externo no âmbito do TCU exprime-se em duas atividades fundamentais: o exame de contas e a realização de fiscalizações. Há outros processos que também concretizam ações de controle externo, como a apuração de denúncias e representações – normalmente feita por meio de fiscalização e considerados processos conexos ao exame das contas –, apreciação de atos sujeitos a registro, acompanhamento da desestatização, entre outros. Porém, as atividades de análise de contas e de fiscalizações são os pilares da atividade do Tribunal, razão pela qual merecem maior detalhamento.

2.1 Competências, jurisdição e estrutura do TCU

As competências do Tribunal de Contas da União estão estabelecidas na Constituição Federal, especialmente nos artigos 71 a 74 e no artigo 161, parágrafo único e em legislação infraconstitucional, como a Lei de Licitações e Contratos, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Entre as várias atribuições a cargo do TCU, podem ser citados a apreciação das contas anuais do presidente da República, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, a realização de fiscalizações por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, a apreciação de atos de admissões e de concessões, entre outras.

O TCU tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre pessoas e matérias sujeitas à sua competência. Seu espectro de atuação é abrangente, não alcançando apenas agentes públicos, mas qualquer pessoa física ou jurídica que der causa a perda, extravio, prejuízo ou dano ao Erário, além de outras hipóteses previstas na Constituição Federal.

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e conta com unidades em todos os estados da federação. É um órgão colegiado, composto por nove ministros, nomeados pelo presidente da República, mediante prévia aprovação do Senado Federal.

Os órgãos deliberativos do TCU são o Plenário, a 1ª e a 2ª Câmaras. O Plenário é a instância máxima decisória. É integrado por todos os ministros e presidido pelo presidente do Tribunal. As Câmaras, por sua vez, são compostas por quatro ministros. Os auditores, em número de três, também participam das sessões dos colegiados. Atua, junto ao Tribunal, Ministério Público especializado, cuja finalidade é promover a defesa da ordem jurídica.

Na estrutura do TCU, as atividades de análise dos processos e a realização das fiscalizações estão a cargo da Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex, que é composta de várias subunidades técnico-executivas, organizadas, conforme o caso, por matéria, clientela ou área geográfica.

Considerada a importância das atividades de fiscalização e de exame de contas, será feita uma melhor definição de cada uma, apresentando as peculiaridades de cada atividade e a sua contribuição para o controle externo.

2.2 Instrumentos de fiscalização

O Manual de Auditoria do Tribunal (TCU, 1996, p. 23) define fiscalização como a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Essas fiscalizações podem ser feitas por iniciativa própria ou em decorrência de solicitação do Congresso Nacional.

De acordo com o Regimento Interno do Tribunal (TCU, 2002b, p. 238 a 243), há cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização:

a) levantamento: instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental; identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;

b) auditoria: por meio desse instrumento verifica-se in loco a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;

c) inspeção: serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações;

d) acompanhamento: destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado;

e) monitoramento: é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Considerando a amplitude do universo sujeito à fiscalização, bem assim a limitação de recursos humanos e materiais, há necessidade de priorizar e selecionar os trabalhos a serem realizados. Para tanto, são elaborados planos periódicos de auditoria.

Na fase de elaboração do plano, as unidades técnicas e relatores tomam por base requisitos de materialidade, relevância e risco para priorizar os órgãos, entidades ou programas de maior significância. Para isso, foi desenvolvida uma técnica denominada matriz de risco, em que se faz a pontuação das unidades sob jurisdição do Tribunal, estabelecendo-se uma ordem de prioridade para realização de auditorias. Nessa seleção, são consideradas diferentes informações sobre o órgão, entidade ou programa a ser fiscalizado, como materialidade dos recursos, denúncias e representações havidas, perfil da unidade, fiscalizações realizadas anteriormente, notícias veiculadas na imprensa, entre outras.

2.3 Etapas da fiscalização

A realização da fiscalização abrange três etapas: planejamento, execução e relatório. Antes de detalhar cada uma das etapas da fiscalização, para que fiquem explicitadas práticas importantes de gestão do conhecimento, convém abordar alguns aspectos que precedem a fase de planejamento da fiscalização.

O primeiro aspecto diz respeito à formação da equipe a ser designada para a fiscalização. Dependendo da complexidade do trabalho, a equipe necessita de pessoas com conhecimentos, habilidades e/ou práticas específicas.

Outro ponto importante a ser destacado é a figura do coordenador da equipe, que deve ter competência técnica e habilidade para gerenciar pessoas.

Selecionados a equipe e o coordenador, é publicada uma portaria de designação, constando a fiscalização a ser realizada, seu objeto e prazos. Adotadas essas formalidades, dá-se início ao planejamento da auditoria e, posteriormente, à execução e à elaboração do relatório.

Na execução, o analista utiliza-se de todos os seus conhecimentos e habilidades para a busca das evidências e provas que constituirão achados de auditoria. Na elaboração do relatório, é feita uma exposição circunstanciada dos trabalhos realizados pela equipe de fiscalização e das conclusões deles decorrentes. É, portanto, a descrição dos atos e fatos apurados no decorrer dos trabalhos e da opinião da equipe em relação à situação encontrada.

2.4 Tomadas e prestações de contas

Conforme determinado pela Constituição Federal, em seu artigo 71, inciso II, cabe ao Tribunal de Contas da União julgar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.

As contas podem ser na forma de tomada ou prestação de contas dependendo da natureza de quem tem o dever de prestar contas. Conforme o Regimento Interno do TCU (TCU, 2002b, p. 25-26), deverão apresentar contas os seguintes responsáveis:

- a) qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária;
- b) os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas com recursos da União;
- c) os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra Entidade Federal;

- d) os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- e) os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para-fiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- f) todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei.

O Regimento Interno do TCU (TCU, 2002b, p. 27) define três tipos de decisões nos processos de tomada ou prestação de contas: preliminar, definitiva ou terminativa:

Preliminar é a decisão pela qual o relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis, rejeitar as alegações de defesa e fixar novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo.

Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidáveis, ou determina o seu arquivamento pela ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo ou por racionalização administrativa e economia processual.”

O principal tipo de decisão é a definitiva. As contas serão consideradas regulares quando “expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável” (TCU, 2002b, p. 27). O TCU dará quitação plena ao responsável. Serão regulares com ressalva as contas quando detectada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário. Esse caso enseja apenas quitação e o acórdão julgador indica os motivos da ressalva, além de determinar as medidas para corrigir as falhas ou impropriedades. Finalmente, há a possibilidade de o Tribunal julgar as contas irregulares, quando das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
- e) descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

Dependendo da hipótese, o julgamento pela irregularidade das contas pode ensejar multa, imputação de débito ao responsável, responsabilidade solidária, determinação de cautelares, remessa de cópia da documentação ao Ministério Público da União e outras sanções ou medidas que o TCU considerar cabíveis.

2.5 Rito processual no âmbito do Tribunal de Contas da União

Todas as atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal são organizadas em autos, também denominado como processo. Esses documentos são registrados em sistema informatizado e seguem rito específico, desde a sua autuação.

Os processos recebem instrução inicial feita pelo analista, que em razão das informações, documentos, evidências constantes dos autos, elabora um diagnóstico e apresenta uma proposta conclusiva e fundamentada de encaminhamento. Esse processo é submetido ao diretor e, posteriormente, ao secretário, que, em caso de discordância, devem fundamentar suas proposições. Na seqüência, os autos são encaminhados ao Ministério Público, junto ao TCU, e finalmente ao relator (no caso de processo de fiscalização, a oitiva do Ministério Público é opcional, a critério do relator. Em regra geral, os autos são submetidos àquela instância).

Ao final, o relator submete sua proposta de julgamento perante o colegiado competente – 1ª Câmara, 2ª Câmara ou Plenário. A deliberação que julga o processo é denominada acórdão, que pode ensejar, cumulativamente, aplicação de sanções, determinação para a correção de irregularidades ou falhas identificadas e recomendações de melhoria de desempenho. Além disso, no exame das contas, o Tribunal pronuncia-se, com base nos elementos contidos no processo, pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade da gestão apreciada. Os resultados e impactos decorrentes das ações de fiscalização podem ser sintetizados conforme a tabela 4, adiante.

A sanção mais comum aplicada pelo TCU é a multa. Outras sanções possíveis são a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, por período variável de cinco a oito anos, e a declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na administração. Caso haja identificação de débito, o responsável é condenado a recolher a importância devida atualizada e acrescida de juros de mora.

Tabela 4: Síntese dos resultados das ações de controle externo

<i>Interessada</i>	<i>Produto</i>
Gestor público	Determinações para a correção de falhas e irregularidades identificadas; Recomendações, avaliações e orientações, visando à melhoria da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais.
Congresso Nacional	Informações fundamentadas visando: ao aperfeiçoamento do ordenamento jurídico; à avaliação e aprovação das propostas de alocação de recursos públicos; ao julgamento das contas de governo e à adoção de providências preventivas e corretivas.
Estado	Determinações para a correção de falhas e irregularidades identificadas; Recomendações, avaliações e orientações, visando à melhoria da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais; Informações de caráter corretivo, medidas cautelares ou acerca dos limites legais e prudenciais de responsabilidade fiscal, visando: à capacitação para aplicação de dispositivos legais e regulamentares; corrigir o mau uso dos recursos públicos; recuperar recursos desviados; responsabilizar infratores; aprimorar a cultura de responsabilidade fiscal; inibir a malversação e o desperdício de recursos públicos; subsidiar a elaboração, execução e avaliação de políticas públicas.
Mídia	Informações sobre os trabalhos realizados pelo TCU e resultados decorrentes.
Sociedade	Informações acerca dos resultados da avaliação da gestão pública e dos benefícios do controle externo, e, de forma específica, para denunciante e representantes, informações acerca dos fatos apurados.

Em observância ao princípio da ampla defesa, o responsável, após o julgamento do TCU, pode interpor recurso, para buscar a modificação do mérito da deliberação ou corrigir obscuridade, omissão ou contradição. Antes do julgamento também é facultado ao responsável acesso aos autos e o exercício do contraditório.

Após o julgamento, são feitas as comunicações devidas aos responsáveis, gestores públicos e demais partes interessadas, aguarda-se o período para trânsito em julgado, quando for o caso, organiza-se o processo de cobrança executiva e, não havendo interposição de recurso, o processo é arquivado.

2.6 Sistemas e documentos internos de apoio às atividades de controle externo

Os sistemas informatizados constituem fontes de informações indispensáveis ao exercício do controle externo. Os principais sistemas internos do TCU que atualmente podem oferecer informações ou auxiliar nas ações de controle são: Sistema de Informações sobre Normas, Jurisprudência e Deliberações do Tribunal de Contas da União (Juris); Sistema de Fiscalizações (Fiscalis), que auxilia o planejamento e acompanhamento das fiscalizações a serem realizadas; Sistema de Coleta de Contas (Siscontas); Sistema de Acompanhamento e Tramitação de Documentos e Processos (Processus); Sistema de Cadastramento e Acompanhamento das Deliberações (Radar); Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessão (Sisac) e o Sistema de Fiscalização de Obras (Fiscobras). Convém destacar o sistema *Síntese*, em desenvolvimento, cuja finalidade é a construção de um *datawarehouse* com informações dos principais sistemas da Administração Pública Federal. Esse sistema representa a principal inovação nos últimos anos em termos de uso da tecnologia da informação para apoio às atividades de controle externo.

Entre os sistemas externos, destacam-se o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), sistemas de pesquisa de legislação, sítios dos Tribunais do Poder Judiciário, Sistema Patrimonial da União (SPU), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), da Secretaria da Receita Federal, e os sistemas de arrecadação e de benefícios da Previdência Social.

Em termos de documentos úteis às atividades de controle externo, as unidades do TCU voltadas para esse fim procuram emitir documentos internos com o objetivo de documentar, por meio de manuais e roteiros, técnicas e procedimentos a serem aplicados nos trabalhos de campo e na análise de contas. Adicionalmente, há que se destacar, em termos de documentos, as atas das sessões colegiadas, os próprios autos processuais – repositório de experiências acumuladas – e, principalmente, a estrutura de normativos editados pelo TCU para disciplinar as diferentes atividades e matérias sob sua competência, alcançando, inclusive, as unidades que lhe são jurisdicionadas.

3 – PRÁTICAS DE GESTÃO DO CONHECIMENTO NAS ATIVIDADES DE CONTROLE REALIZADAS PELO TCU

Nos capítulos precedentes, procurou-se definir gestão do conhecimento e descrever as atividades de controle externo realizadas pelo Tribunal. Com base nesses elementos, este capítulo tem como propósito descrever o estado da arte das práticas de gestão do conhecimento existentes nessas atividades realizadas pelo Tribunal de Contas da União.

As organizações, numa visão integrada, são vistas como sistemas abertos e inseridas num ambiente do qual dependem para sobreviver e prosperar. Esse ambiente caracteriza-se pela incerteza, determinada por sua complexidade e variabilidade. Quanto mais complexo e dinâmico for o ambiente, maior será o nível de incerteza ambiental (DAMANPOUR, 1996).

A gestão do conhecimento é processo corporativo que encerra práticas da gestão de competências, da gestão do capital intelectual, de inteligência e de aprendizagem organizacionais e de educação corporativa. Para CHOO (2003, p. 31)

A organização do conhecimento possui informações e conhecimentos que a tornam bem-informada e capaz de ter percepção e discernimento. Suas ações baseiam-se numa compreensão correta de seu ambiente e de suas necessidades, e são alavancadas pelas fontes de informação disponíveis e pela competência de seus membros. A organização do conhecimento possui informações e conhecimentos que lhe conferem uma especial vantagem, permitindo-lhe agir com inteligência, criatividade e, ocasionalmente, esperteza.

Em geral, as organizações respondem a desafios internos e externos com graus variados de efetividade. Uma característica importante das que têm sucesso é que elas são capazes de identificar e responder adequadamente a mudanças em seus ambientes. Assim, uma organização para prosperar deve ser capaz de descobrir sintomas de ameaças e oportunidades iminentes, além de diagnosticar as causas fundamentais desses sintomas.

O Tribunal tem experimentado significativos avanços no sentido de redesenhar macroprocessos e processos de trabalho, assim como estão em curso inovações que trarão significativas alterações na forma de atuação e na alimentação do processo decisório. Vem também estabelecendo parcerias com órgãos congêneres, incorporando tecnologias novas e desenvolvendo novas formas de atuação. Em termos de estrutura organizacional e modelo de gestão, o TCU também registra várias iniciativas favoráveis ao desenvolvimento da gestão do conhecimento. Nesse sentido, destacam-se:

- a) a estruturação de unidades organizacionais e de projetos responsáveis pela concepção e desenvolvimento de tecnologias de vanguarda para o exercício do controle externo;
- b) a adoção da metodologia de gestão de projetos. A partir das estratégias e diretrizes institucionais, são constituídos projetos específicos para a solução de problemas crônicos, desenvolvimento de novos produtos ou metodologias de trabalho ou para a concepção e implementação de melhorias;

c) a realização de fiscalizações de orientação centralizada. Essa modalidade de trabalho exige a interação constante entre as diversas equipes de auditoria em todas as fases da auditoria (planejamento, execução e relatório), o que propicia ambiente rico e favorável para o compartilhamento e a geração de conhecimento organizacional;

d) o desenvolvimento de *datawarehouse* de bases de dados internas – sistema Sinergia – e bases de dados externas – projeto *Síntese*. O primeiro reúne dados e informações das principais bases de dados corporativas do Tribunal. O segundo reúne dados e informações dos principais sistemas informatizados da administração pública federal (Siafi, Sidor, Sisbacen, entre outros). Em ambos os sistemas, o usuário interage diretamente na busca de respostas que possam subsidiar o processo decisório, assim como definir focos de atuação;

e) o desenvolvimento de ferramenta para cadastramento e pesquisa de competências, além da constituição de projeto para levantamento, estudo e proposta de perfis de competências individuais para os cargos do Tribunal – Projeto Atena;

f) realização de treinamentos e levantamentos para formação de projeto para definir um modelo de inteligência para o Tribunal.

Essas inovações permitirão estabelecer novas formas de atuação do controle externo, assim como exigirão novas competências e habilidades dos servidores do TCU. Com a prática, novos conhecimentos serão gerados e incorporados ao processo de controle.

Impende registrar, também, o fluxo regular de dados e informações advindo do meio externo, como processos de contas, denúncias e representações, notas técnicas do sistema de controle interno, informando sobre pontos de estrangulamento ou indícios de eventuais irregularidades e comunicações feitas pela sociedade, por intermédio da Ouvidoria do TCU, recentemente implantada. Contribuem, ainda, os protocolos de acesso a bases de dados de órgãos e entidades públicas, assim como instrumentos de coleta (as diversas modalidades de fiscalização, denúncias, representações). Ainda em termos de legado organizacional, podem-se citar os sistemas informatizados, as bases de dados existentes, a prática de registro formal de conhecimentos, a capacidade de desenvolvimento de tecnologias de fiscalização, o poder normatizador e o benefício do *benchmarking* decorrente da própria atividade de controle. Contudo, tanto essas informações quanto os conhecimentos disponíveis ou gerados pelas diversas áreas de atuação do TCU ainda carecem de tratamento sistemático e integrado para melhor subsidiar o trabalho de fiscalização a cargo do Tribunal.

Adicionalmente, também podem ser citadas práticas de sensoriamento dos ambientes externo e interno, tais como:

a) estruturação formal de uma unidade encarregada de monitorar, permanentemente, assuntos de interesse do TCU no Congresso Nacional;

- b) elaboração diária de um clipping e de um jornal de circulação interna, denominado União, com notícias dos principais jornais do país a respeito do TCU ou matérias de interesse para o exercício do controle, assim como resumo dos acontecimentos internos mais importantes;
- c) participação periódica de servidores do Tribunal em estudos e estágios em instituições de controle externo de outros países;
- d) avaliação anual da gestão e do grau de satisfação profissional;
- e) existência de uma unidade de ouvidoria e de canais formais para recebimento de denúncias, representações ou informações acerca de irregularidades praticadas por órgãos e entidades sujeitos à fiscalização do TCU;
- f) monitoramento de matérias publicadas na imprensa, especialmente denúncias, relativamente a unidades sujeitas à fiscalização do Tribunal;
- g) registro formal e eletrônico dos diagnósticos e conteúdo dos julgados produzidos pelo Tribunal de Contas da União;
- h) existência de um serviço de inteligência voltado para a área de controle externo, recentemente implantado.

Contudo, a utilização das informações e conhecimentos derivados dessas iniciativas ainda é restrita. Faltam ao Tribunal a estruturação de mecanismos de tratamento e a disseminação de informações e conhecimentos, de forma que possam ser empregados sistemicamente nos processos produtivos e de aprendizado da instituição como um todo.

As características dos processos de trabalho e decisório adotados no TCU são extremamente ricas em termos de agregação sucessiva de conhecimento. As diferentes instâncias que participam dos processos agregam novas informações e conclusões sem desconsiderar o que já foi feito. Contudo, apesar da explicitação – registro formal nos autos – o compartilhamento e a reutilização da experiência e da memória organizacional são baixos. Há sinais evidentes de falhas cometidas e de retrabalho em razão de desconhecimento tanto do rito processual, quanto da jurisprudência do Tribunal. As pessoas mudam de unidade com relativa frequência ou saem da instituição, sem mecanismos práticos de compartilhamento de seus conhecimentos.

Conseqüentemente, há repetição de erros ou falhas, assim como a necessidade de investimento de parcela considerável de tempo para recuperar conhecimento já existente na organização, porém de difícil localização e reutilização.

Nos trabalhos de fiscalização, é comum haver o reinício de coleta de informações e inexpressiva utilização de experiências anteriores. A atividade de instrução de processos poderia ser mais produtiva, se houvesse um banco de instruções para pesquisa. Além disso, os sistemas informatizados de apoio e as bases de dados existentes não favorecem a recuperação e a reutilização das informações e conhecimentos organizacionais.

Há várias práticas empíricas e localizadas de gestão do conhecimento que já integram o dia-a-dia da organização (monitoramento do ambiente, trabalho em equipe, registro sistemático do conhecimento desenvolvido, coleta de informações, amplo capital de relacionamento, inovação, rito processual que incentiva a autonomia e independência de emissão de opinião e de formulação de conclusões, entre outros). Porém, também resta evidente a insuficiente integração e interação intra-organizacional em desfavor da eficiência, eficácia e efetividade das ações de controle externo.

Não se pode negar que práticas de gestão do conhecimento existem em todas as organizações. No âmbito do TCU, várias são as iniciativas, apesar de ainda fragmentadas e subutilizadas. Pesquisas internas, como as citadas neste capítulo, e manifestações correntes revelam a necessidade de se ampliar a interação tanto entre indivíduos e unidades, quanto entre os sistemas informatizados. A despeito do volume de dados e informações registrados em meios eletrônicos e documentos como manuais, roteiros, procedimentos de auditoria, matrizes de fiscalização, autos processuais, atas de reuniões e de colegiados, há registro de insatisfação com a qualidade, a quantidade e a facilidade de uso dessas informações para subsidiar a execução das atividades.

No caso do TCU, cujo resultado das ações de controle externo depende essencialmente de dados, informações e conhecimento, bem assim da interação desses elementos e da tecnologia da informação, as práticas de gestão do conhecimento ainda não estão suficientemente sistematizadas, de forma a assegurar plena utilização de sua potencialidade.

4 – CONTRIBUIÇÕES DA GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA AS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO EXERCIDAS PELO TCU

Sendo hoje o conhecimento o diferencial estratégico da produção, então é preciso tratá-lo com métodos, metodologias e ferramentais apropriados, de forma a melhor utilizar a sua potencialidade em favor da eficiência, eficácia e efetividade das ações de controle externo.

A finalidade principal das ações de controle exercidas pelo TCU consiste em prevenir, detectar, corrigir e orientar a utilização dos recursos públicos federais. A matéria-prima para tanto são informações, conhecimento e inteligência.

Dados esses subsídios, as práticas de gestão do conhecimento podem ser perfeitamente aplicadas, para possibilitarem melhor cumprimento da missão institucional do TCU. Isso pode ser traduzido em maior efetividade no exercício do controle, em particular nas atividades de fiscalização, auxiliando nas ações de detecção, prevenção e correção do uso indevido de recursos públicos, recomposição do Erário, assim como nas de orientação, de divulgação de boas práticas, formulação de propostas de melhoria da administração pública, da legislação e da alocação de recursos.

4.1 Visão estratégica do Tribunal e a gestão do conhecimento

Nenhum movimento consistente de mudança se sustenta se não estiver atrelado ao rumo e aos propósitos da organização. A estruturação de um processo de gestão do conhecimento deve considerar, primeiramente, a orientação estratégica da instituição, de forma a assegurar a necessária constância de propósito à iniciativa e o alinhamento com os objetivos institucionais. Também requer estruturação e integração adequadas em termos de conteúdo, pessoas e tecnologia da informação. Isso exige tempo, investimento, constância de propósito e visão de médio e longo prazos, pois os resultados não são imediatos.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, os objetivos estratégicos estão assim definidos: 1) cumprir com tempestividade e qualidade as competências do TCU; 2) fortalecer o relacionamento com a sociedade, órgãos públicos, Congresso Nacional e a mídia; 3) combater a corrupção, o desvio e a fraude na gestão dos recursos públicos federais; 4) contribuir para a melhoria da prestação dos serviços públicos; 5) aprimorar política interna de gestão de pessoas.

Para o alcance desses objetivos, há sinalização clara da necessidade e importância de desenvolver-se uma política de gestão do conhecimento como forma “de alavancar a produtividade e de fomentar a inovação de processos de trabalho e formas de controle” (TCU, 2002a, p. 36). Esse processo deverá considerar também a importância da tecnologia da informação, do relacionamento e da gestão de pessoas para que o Tribunal possa cumprir seu papel de fiscalizar o uso dos recursos públicos.

4.2 As práticas de gestão do conhecimento aplicadas às ações de controle

É inegável a contribuição que todas as práticas de gestão do conhecimento podem propiciar à atuação de uma instituição como o TCU, cuja matéria-prima e produto final são informação e conhecimento. Entretanto, dada a natureza dos trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal, no sentido de detectar a malversação de recursos públicos, a inteligência e a aprendizagem organizacionais assumem considerável relevância, por referirem-se à identificação, captura e utilização de informações e conhecimentos tanto do ambiente interno quanto externo.

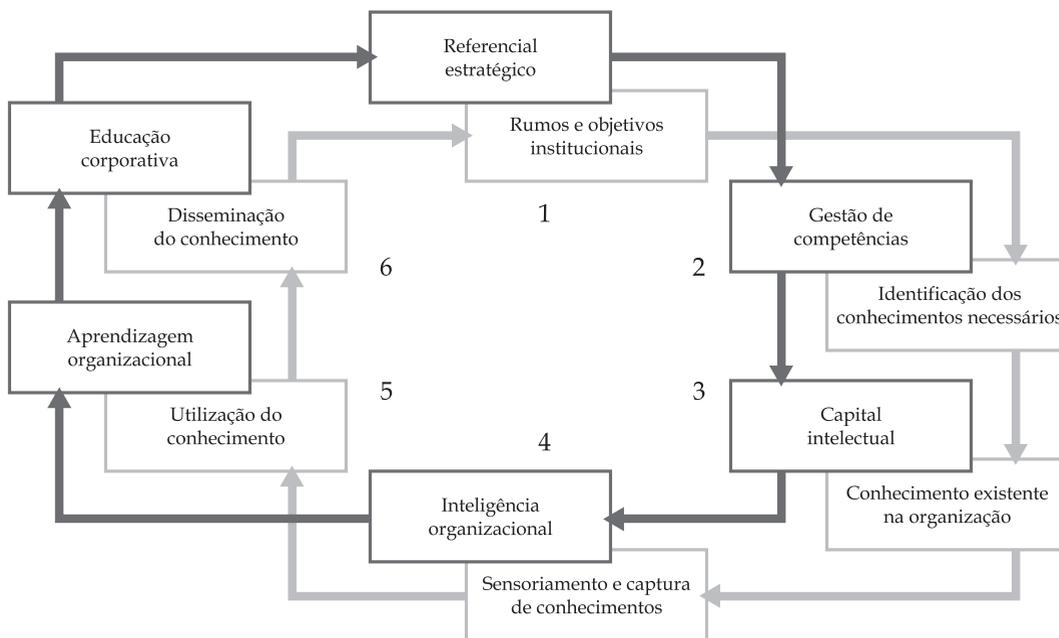
A inteligência organizacional é um ciclo contínuo de atividades que compreende o sensoriamento do ambiente, o desenvolvimento de percepções e a criação de significados por intermédio de interpretação, utilizando a memória sobre as experiências passadas e escolhendo ações baseadas nas interpretações desenvolvidas (CHOO, 1998).

A inteligência organizacional é resultante de um processo interativo, de agregação de valor e de uma complexa coordenação e interação das diferentes formas de capital intelectual (capital humano, estrutural e de relacionamento) existentes na organização. Isso implica que essas práticas sejam orientadas em direção a processos e fluxos de trabalho.

A agregação de valor ocorre nos diferentes níveis hierárquicos: no primeiro nível, o conhecimento individual do servidor é reunido; no intermediário, há novas contribuições individuais ou de grupos; no nível mais elevado, visualiza-se a organização como um todo. No caso do TCU, pelas próprias peculiaridades do processo decisório, essa prática é bastante rica e profícua. Todos os trabalhos, necessariamente, percorrem várias instâncias e a decisão final é colegiada.

A contribuição das práticas de gestão do conhecimento em benefício das ações de controle pode ser analisada de acordo com o esquema hipotético reproduzido na figura adiante, que, de forma sintética, explicita a prática e potencial contribuição para as ações de controle externo.

Figura 1 - Práticas de Gestão do Conhecimento



4.3 O processo da gestão do conhecimento para as ações de controle externo

Como visto no referencial teórico, a gestão do conhecimento é o processo sistemático de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos que são estratégicos à uma organização. Esse processo deve ser corporativo e estar centrado na estratégia institucional, assim como deve contemplar diferentes práticas, como gestão de competências, gestão do capital intelectual, inteligência e aprendizagem organizacionais e educação corporativa.

Toda a atividade de controle externo, por meio da análise de contas ou de fiscalização, é exercida com o fim de cumprir a missão institucional do TCU: assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade. Para tanto, é preciso exercer vigilância permanente e sistemática sobre os atos da administração pública e sua interação com a sociedade, monitorando as informações e conhecimentos essenciais ao exercício do controle.

Assim, na etapa de concepção e estruturação do processo de gestão do conhecimento, é importante conhecer o negócio, os objetivos e as estratégias organizacionais, como também identificar oportunidades e ameaças à atividade de controle externo, delimitar o ambiente de atuação e identificar possíveis parcerias e redes de colaboração, de forma a estabelecer os vínculos necessários com o referencial estratégico do Tribunal de Contas da União.

Nesta etapa também é fundamental identificar a potencialidade de cada prática de gestão do conhecimento para as atividades de controle externo, assim como o grau de desenvolvimento dentro da organização, a fim de estabelecer um plano coerente de implementação. A cultura organizacional e a capacidade de absorção precisam ser adequadamente consideradas nesta etapa.

As grandes questões a serem respondidas são: quais conhecimentos são estratégicos para o TCU? O que a instituição faz com o conhecimento? Como transmitir o aprendizado mais poderoso? O que vem da experiência direta?

4.4 Mapeamento de informações e conhecimentos para o exercício do controle

O processo de controle externo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisá-los, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. Os insumos necessários são informação e conhecimento. A eficiência, a eficácia e a amplitude dessa ação dependem fortemente do conhecimento e da competência dos servidores, da qualidade e da quantidade de informações disponíveis e da inteligência agregada ao processo de trabalho. Essa dependência repete-se para cada ato de controle realizado.

Os dados e informações utilizados nas ações de controle, em geral, são buscados em ambiente externo e provêm de meios eletrônicos, de documentos físicos ou decorrem de observação direta ou de entrevistas. No caso da prestação e tomada de contas, as informações provêm do próprio órgão, entidade ou responsável averiguado. Evidentemente, muitas das informações podem já estar no TCU, em autos processuais ou em sistemas informatizados. A estruturação de técnicas de inteligência pode facilitar a captura dessas informações e de conhecimentos existentes para reutilização em novos trabalhos tanto de fiscalização, quanto de exame de processos.

A efetividade do controle está diretamente relacionada com a sua capacidade de prevenir, detectar e corrigir fraudes, falhas e desperdício no uso de recursos públicos, assim como de promover aperfeiçoamentos na administração pública. Evidentemente que os dados, informações ou evidências que possam revelar e comprovar práticas de mau uso de recursos são de difícil obtenção. O profissional do controle precisa dispor de um arsenal de técnicas de investigação, perícias e *insights* para perceber e capturar as informações e elementos relevantes e necessários para a descoberta e comprovação dos fatos. Precisa inovar nas práticas de trabalho para resolver contingências e enfrentar o inesperado, o desconhecido. O desafio está em ser capaz de captar essas inovações e nelas haurir conhecimento.

Estabelecendo um paralelo, NONAKA E TAKEUCHI (1997, p. 1) justificam que o sucesso das empresas japonesas se deve à sua capacidade e especialização na “criação de conhecimento organizacional” e o definem como “a capacidade de uma empresa de criar novo conhecimento, difundi-lo na organização como um todo e incorporá-lo a produtos, serviços e sistemas”.

Evidentemente que não se trata de capturar e manipular o maior volume possível de informações, pois o excesso de informações pode ser pior do que a sua escassez. A estruturação do processo de gestão do conhecimento deve ser precedida do planejamento necessário para a identificação de: quais informações e conhecimentos são essenciais; quais serão as fontes de informação; quem será responsável pela coleta e tratamento; qual a estrutura organizacional e a tecnologia da informação necessárias; quais competências serão requeridas, como se processará o compartilhamento e a disseminação do conhecimento.

Por força legal, ao Tribunal de Contas da União é facultado o livre acesso a informações de órgãos ou entidades públicas. No exercício da atividade de controle a cargo do TCU há um fluxo significativo e regular de informações, por meio dos processos que lhe são enviados ou de sistemas cujo acesso é facultado. Todas essas informações, de alguma forma, recebem tratamento e agregação de conhecimento para a formulação de um diagnóstico e juízo de valor e são armazenadas em meio eletrônico. Contudo, carecem de tratamento adequado que permita sua disseminação e reutilização de maneira fácil, focada e inter-relacionada. A informação e o conhecimento utilizados em determinada ação de controle externo podem e devem ser empregados pelos demais servidores e unidades da instituição.

Uma solução atualmente viável é o emprego da tecnologia de *datawarehouse*, incorporando bases de dados internas e externas, possibilitando o cruzamento de informações e a aplicação de trilhas de auditoria, que venham localizar elementos ou práticas de fraude ou desvio de recursos já identificados em outras esferas ou unidades dos Poderes da União. Essa medida já vem sendo desenvolvida no âmbito do TCU, por intermédio de um projeto denominado *Síntese*. Entretanto, essa filosofia de trabalho precisa ser disseminada no âmbito do TCU e os servidores preparados para a utilização de tal ferramenta. Ainda a respeito da potencialidade da ferramenta de *datawarehouse*, poderia ser adotada solução de capturar as informações necessárias ao processo de tomada de contas diretamente das bases de dados dos órgãos da administração pública, dispensando o gestor da necessidade de organização de autos processuais e do envio ao TCU.

Vale registrar que as ações de fiscalização da aplicação dos recursos públicos não são exclusivas do Tribunal de Contas da União. Os tribunais de contas estaduais, o Ministério Público Federal e a Controladoria-Geral da União também fiscalizam a aplicação desses recursos, evidentemente que observadas as respectivas esferas e escopo de atuação. Adicionalmente, a amplitude, a complexidade e a diversidade da organização e do funcionamento do Estado e de suas relações exigem atuação conjunta e articulada, como forma de evitar a superposição de ações e de otimizar a utilização dos recursos e os resultados a serem obtidos. Em termos práticos, quase não se verificam ações integradas, tanto no que se refere ao uso das informações e conhecimentos disponíveis no Tribunal, quanto entre as instituições citadas.

Diante desse contexto, a formação de redes de cooperação e de intercâmbio de informações, habilidades, conhecimentos ou tecnologias entre órgãos de controle e instituições públicas detentoras de informações vitais para o exercício das fiscalizações pode potencializar, significativamente, a eficiência e a efetividade das ações de controle externo. Isto sem contar com as possibilidades de aprendizado com os outros.

Como visto, o insumo principal para os trabalhos a cargo do controle externo é a informação, especialmente aquela que é escondida ou dificultada por revelar indício de malversação ou desperdício de recursos. Embora no artigo 74 da Constituição Federal haja a previsão do instituto da denúncia, o fato de se exigir identificação do denunciante, muitas vezes, inibe tal iniciativa. Como forma de contornar esse tipo de comportamento, o Tribunal instituiu um canal mais informal de diálogo com servidores públicos e com a sociedade para a obtenção de informações a respeito de possíveis irregularidades, sem a necessidade de identificação e de apresentação de denúncia formal. Trata-se da Ouvidoria, junto ao TCU, que capta informações tanto pela *internet*, como por telefone.

Pela Ouvidoria, o informante não precisa se identificar, pois faz apenas o registro dos fatos. Entretanto, as informações ainda carecem de maior organização, assim como esse canal ainda é pouco utilizado.

Outra fonte de informações bastante importante, mas utilizada de forma precária no âmbito do TCU, são as notícias relacionadas às ações governamentais e às unidades jurisdicionadas publicadas na mídia, seja em jornais, revistas, Diário Oficial, *internet*. Diariamente, há uma série de informações que podem significar oportunidades de ação por parte do controle, mas que não são devidamente capturadas, tratadas e armazenadas, de forma a compor um panorama da unidade jurisdicionada, obra ou programa a ser fiscalizado.

No âmbito do Tribunal, observa-se baixa reutilização dos insumos contidos nos autos de contas, de fiscalização, de denúncia. Todos os anos, ao apreciar esses processos, as secretarias de controle externo tomam conhecimento de falhas ou irregularidades cometidas por gestores públicos ou contra a administração pública. Após o julgamento dos processos, não se observa qualquer tipo de mapeamento desse conhecimento, que fica adstrito à memória dos analistas e dos registros processuais. Os trabalhos de fiscalização raramente são enriquecidos com esses insumos. Estão em curso iniciativas no sentido de catalogar, por meio de sistemas de informação, o planejamento e os achados de auditoria. Contudo, falham principalmente em razão da carência de ferramentas apropriadas para tratamento e recuperação das informações. O compromisso com o registro e compartilhamento da informação e do conhecimento também está atrelado ao benefício a ser auferido: no caso das ações de controle, a possibilidade de recuperação, tratamento e reutilização de informações de acordo com as necessidades do usuário em cada trabalho.

As fontes de informação, tanto internas quanto externas, são múltiplas e segmentadas. As informações muitas vezes são incompletas e não permitem um diagnóstico amplo e completo; outras são deliberadamente dificultadas. Portanto, o exercício do controle exige significativa agregação de valor, tanto na informação quanto no processo de captura.

O volume e a qualidade das informações utilizados nas atividades de controle externo, assim como do conhecimento agregado ao processo, estão diretamente relacionados à capacidade operacional envolvida. O universo de elementos disponível, tanto interna quanto externamente, é grande. Por isso, o uso de ferramentas apropriadas de tecnologia da informação para a captura e monitoramento das informações e para a aplicação de procedimentos adequados de auditoria e análise certamente pode contribuir para o resultado das fiscalizações e apreciação de contas.

Ainda em termos de mapeamento de informações e conhecimentos, seria de grande valia para as atividades de controle, a estruturação de base de dados contemplando os mecanismos de detecção de fraudes adotados com sucesso, os fatores de vulnerabilidades identificados, as informações sobre fraudes praticadas e as pessoas (físicas e jurídicas) envolvidas. Essa base de informações pode ser enriquecida com o monitoramento do ambiente e com a formação de parcerias. Atualmente, o TCU não tem conhecimento das ações realizadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal no combate ao desvio de recursos públicos, e vice-versa.

O Tribunal, com auxílio da tecnologia da informação, deveria estruturar bases de informações por órgão, entidade, obra pública, área, tecnologia e artifícios adotados para a malversação de recursos, assim como dos responsáveis por tais práticas, formas de desperdício de recursos e assim por diante. As equipes, quando do planejamento da auditoria, consultariam essas bases para a busca de informações sobre possíveis irregularidades, sobre o perfil do órgão ou entidade a ser fiscalizado, inteligência e tecnologias de controle adotadas em trabalhos anteriores, assim como sobre os demais assuntos citados.

4.5 Armazenamento de informações e externalização do conhecimento

O armazenamento adequado das informações e a externalização do conhecimento são práticas fundamentais para permitir o acesso, a qualidade e a utilização e reutilização desses elementos nas ações de controle externo. A possibilidade de cruzamento e cotejo de informações e de definição e aplicação de trilhas de auditoria são importantes para a atividade de fiscalização e para a análise de contas. Por isso, o armazenamento das informações e a externalização do conhecimento assumem papel significativo no processo de gestão do conhecimento. Caso a informação seja de difícil acesso ou manipulação, não há como aproveitar o seu potencial tanto para identificação de pontos de atuação, como para a elaboração de diagnósticos. Assim como senão há a prática de externalização do conhecimento, as possibilidades de disseminação e de aprendizado organizacional ficam reduzidas.

No caso do TCU, em que pese a utilização de matrizes de planejamento de auditoria, de achados de auditoria, de responsabilização e a formalização e armazenamento em bases eletrônicas de dados de todos os trabalhos realizados, há carência de práticas adequadas de seleção, tratamento e armazenamento de informações que favoreçam a sua utilização e reutilização no exercício das fiscalizações, na formulação de diagnósticos e na avaliação da gestão. O mesmo ocorre na atividade de instrução de contas. Praticamente não há mecanismos informatizados para o armazenamento e captura de conhecimentos sobre a gestão.

A segmentação das atividades de controle externo por áreas, por localização geográfica da clientela sob jurisdição, por instrumento de controle (contas, fiscalização, contas de governo, exame de atos de pessoal, denúncias, representações) torna impossível a plena utilização ou reutilização de informações e conhecimento sem adequado armazenamento e tratamento. Corroboram ainda para essa situação, a complexidade e a diversidade da atividade e o volume de informações gerado incessantemente no Tribunal.

A esse respeito, a adoção de práticas sistematizadas de tratamento e armazenamento de informações especiais, bem como de explicitação de conhecimentos tácitos utilizados nas atividades de controle, certamente podem contribuir para a melhoria dos resultados das ações de controle externo. Contudo, é fator determinante que possam ser recuperados com facilidade e versatilidade. Essa característica também influencia o comportamento das pessoas: a predisposição para exteriorizar e reutilizar conhecimentos está intimamente ligada aos benefícios que se possam auferir.

4.6 A disseminação e uso das informações e conhecimentos

Para que as informações e o conhecimento efetivamente contribuam para as ações de controle externo, é preciso que estejam estruturados e a serviço das pessoas para a tomada de decisão e para as atividades de controle externo a cargo do TCU.

A disseminação e o uso dos produtos da gestão do conhecimento (informações, conhecimentos) devem estar fortemente amparados pela tecnologia da informação, que deve considerar, entre outros aspectos, o tipo de informação ou conhecimento e o nível, a urgência, a necessidade e a preferência dos receptores. Os receptores podem ser pessoas ou outros sistemas da organização que se utilizarão desses produtos para subsidiar o processo decisório, para agregar valor às ações de controle ou, ainda, para produzir novos conhecimentos.

As informações e conhecimentos precisam ser disseminados às pessoas e no momento certo para que elas possam agir e tomar as decisões apropriadas, tais como: formulação ou alinhamento de estratégias, confirmação de informações prestadas nas contas, formulação de planos de fiscalização, estabelecimento de prioridades e foco de atuação, aproveitamento de oportunidades, ação proativa onde houver sinais de alerta, ampliação do universo a ser fiscalizado, antecipação à concretização de fraudes ou danos ao erário.

A título de exemplo, a interação de conhecimento entre pessoas com uma base de informações bem estruturada permitiria a construção de trilhas de auditoria e o cruzamento, cotejo e circularização de informações de diferentes fontes, de forma a revelar indícios de irregularidade, sinais de alerta para monitoramento ou realização de auditoria, identificação de inconsistência de informações apresentadas nas contas, elaboração de diagnóstico por órgão, entidade, programa, área ou função de governo, identificação de perfil de determinado gestor ou contratante com a administração pública, assim como onde atuam e que artifícios utilizam para malversação de recursos etc. Vale registrar que a consistência e a capacidade reveladora das trilhas de auditoria dependem do grau de conhecimento incorporado, da competência dos servidores e da qualidade e suficiência de informações disponíveis. Para esse fim, também é importante a utilização de redes de controle que permitam a agregação sucessiva de informação e conhecimento.

4.7 Avaliação e retroalimentação

Para o bom funcionamento de um processo de gestão do conhecimento, é imprescindível a adoção de etapas de avaliação e retroalimentação assim como a interação entre as diferentes práticas, com vistas a assegurar a realização dos resultados propostos, a credibilidade do sistema e a incorporação constante de novas informações e conhecimentos.

Tanto o ambiente de atuação do Tribunal, quanto o objeto a ser fiscalizado são dinâmicos e complexos. Os atos e fatos sucedem-se dia-a-dia. Além disso, os mecanismos e recursos utilizados para o desvio e a fraude também evoluem. O fiscal precisa desenvolver e dominar novas práticas de trabalho para resolver contingências e enfrentar o inesperado, o desconhecido. A própria interação com os ambientes interno e externo gera novos conhecimentos. Um dos desafios da inteligência organizacional está em ser capaz de captar essas inovações e as informações decorrentes do exercício da administração pública para nutrir o sistema, sob pena de tornar-se obsoleto.

4.8 Contribuição da Gestão do Conhecimento

Como descrito ao longo do trabalho, as atividades de controle exercidas pelo Tribunal de Contas da União estão essencialmente ancoradas na informação e no conhecimento. A atividade consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. Dessa forma, conclui-se que um processo de definição, captura e reutilização de informações e de conhecimento, devidamente sistematizado e estruturado, pode representar ganho significativo para a eficiência, eficácia e efetividade dos trabalhos de controle.

Os conceitos de gestão do conhecimento, de competências, de capital intelectual, de inteligência e aprendizagem organizacionais e de educação corporativa apresentados no trabalho sinalizam para o potencial de contribuição dessas práticas para instituições baseadas em informação, como é o caso do TCU. Evidentemente que não se trata de algo inteiramente novo para a instituição. De forma empírica e localizada, há algum tempo, várias práticas de gestão do conhecimento já integram o dia-a-dia da organização. Trata-se, sim, da implementação de um processo estruturado, sistemático e que possibilite ao TCU potencializar sua capacidade de atuação; de acompanhar e fiscalizar com maior desvelo e simultaneidade a aplicação dos recursos federais.

Fazendo um diagnóstico, verifica-se que a aplicação sistemática das práticas de gestão do conhecimento no TCU encontra-se em graus diversificados. A gestão de competências no TCU está em curso, com a implantação do projeto Atena; a educação corporativa com estrutura física, meios e normativos que lhe dão apoio, mas carece de alinhamento estratégico; o capital intelectual é rico, mas de domínio restrito; as bases de informações e de conhecimentos são de difícil acesso e não contam com práticas estruturadas e sistemáticas de atualização e disseminação; o processo de inteligência organizacional é incipiente.

Em termos de capital intelectual, o TCU dispõe de uma boa estrutura, tanto de capital humano – com corpo técnico bem selecionado – como de capital estrutural, apesar de haver carência de alguns sistemas, que precisam ser aperfeiçoados ou desenvolvidos. No que concerne ao capital de clientes, haveria oportunidade de serem melhor exploradas as possibilidades de parcerias com outros organismos afins ao controle, como a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal, o Ministério Público e o sistema de controle interno.

A inteligência organizacional tem possibilidades de desenvolvimento com a recente constituição de serviço de inteligência, voltado para ações de controle externo. Iniciativas nessa área da gestão do conhecimento foram propostas nos itens acima, como o desenvolvimento de trilhas de auditoria e a sistematização de informações provenientes do meio externo, entre outras.

Uma limitação já ressaltada neste trabalho e que constitui grande oportunidade de aplicação da gestão do conhecimento e de aumento de produtividade para o TCU refere-se a disseminação e reutilização dos conhecimentos produzidos nas ações de fiscalização e de análise de contas. Os conceitos de aprendizagem organizacional e de educação corporativa poderiam modificar a forma como o TCU atualmente exercita o controle externo, tornando-o mais ágil e proativo.

Preliminarmente, afere-se que, no Tribunal, a comunicação e a troca de experiências entre as unidades do TCU (secretarias, Ministério Público e gabinetes de relatores) e dentro de cada unidade é pequena e esporádica. Da mesma forma, o intercâmbio de conhecimentos entre os servidores não acontece satisfatoriamente.

O isolamento de unidades, pessoas, conhecimentos desestimula a cultura do compartilhamento, do pleno uso das informações e conhecimentos existentes, da colaboração, da criação de uma memória organizacional, da incorporação de novas tecnologias. Esses fatores são essenciais para o sucesso do processo de gestão do conhecimento. Conseqüentemente, os esforços com retrabalhos são significativos, o mesmo ocorre com o desperdício de bagagem de conhecimento que poderia ser reutilizada de forma estruturada e eficiente em outras atividades de controle externo.

A gestão do conhecimento poderia colaborar para modificar esse processo, pela adoção de procedimentos, como os adiante sugeridos:

a) aplicação de técnicas de inteligência organizacional na identificação e captura de boas práticas, seja na gestão de pessoas, na realização de fiscalizações ou na análise de contas. Além disso, as ações de controle poderiam ser complementadas, por meio de parcerias, com informações e métodos de trabalho utilizados por órgãos ou entidades da Administração Pública.

b) adoção de práticas para socialização, externalização, combinação e internalização do capital intelectual, tornando-o disponível de forma organizada e facilmente acessível. A geração de instruções e de documentos como matrizes de fiscalização de forma padronizada ao longo de todo o ciclo das atividades de controle externo, assim como de informações gerenciais para monitoramento e acompanhamento da atividade.

c) adoção de técnicas da educação corporativa para promover a disseminação do conhecimento, como, por exemplo, a organização de treinamentos tradicionais poderia ser substituída por oficinas de trabalho práticas ou pela inclusão de servidor que detém conhecimentos em determinada área em equipes de fiscalização formadas por pessoas de diferentes secretarias; a formação de especialistas em áreas de atuação do Tribunal para atuarem como consultores às equipes de auditoria.

d) sensibilização dos gerentes e técnicos do Tribunal sobre a importância e uso das práticas de gestão do conhecimento para as atividades de controle externo.

e) definição de indicadores e necessidades de conhecimento, bem como da respectiva utilização.

f) aplicação de técnicas de aprendizagem organizacional que propiciem a utilização dos conhecimentos sistematizados da forma mais simples e objetiva possível.

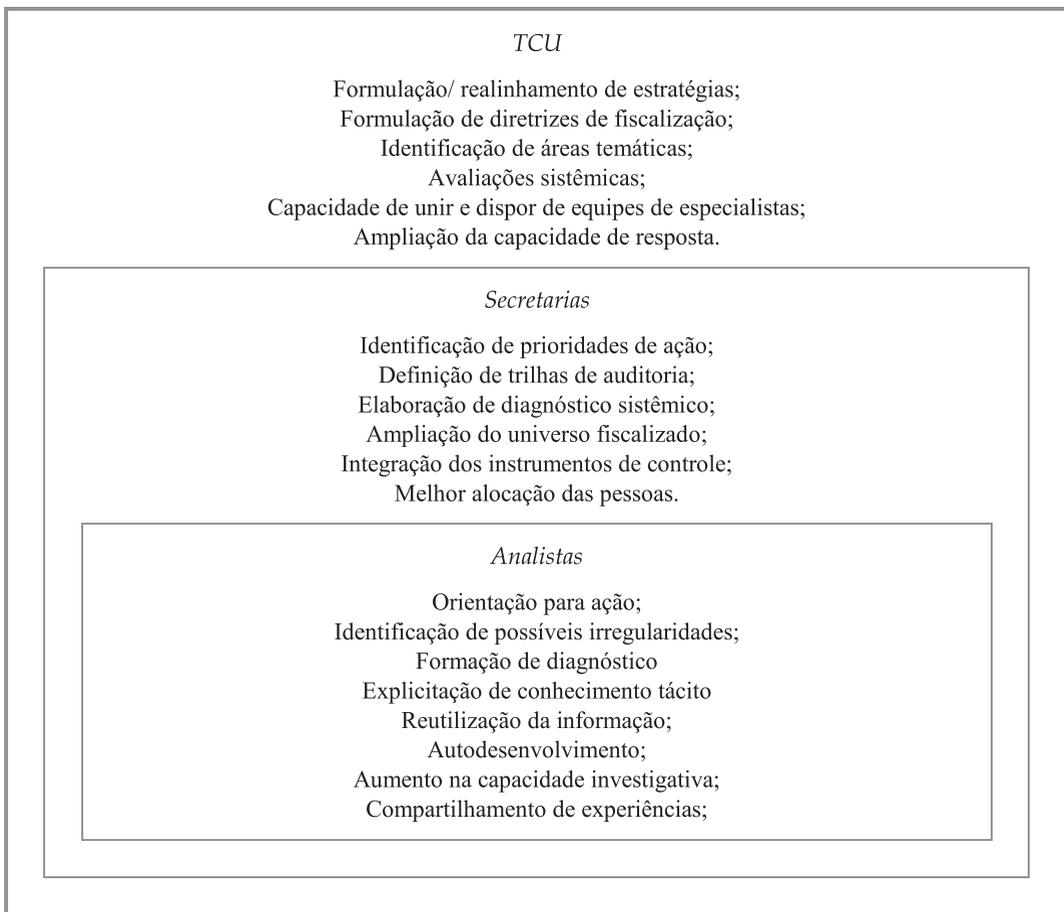
g) desenvolvimento de um portal corporativo para a disseminação das informações e conhecimentos. A estruturação adequada de um portal funciona como agregador de conteúdos e de funcionalidades de acesso e, portanto, possibilitaria melhor integração dos processos de trabalho, especialmente os que ultrapassam as fronteiras de unidades ou da própria organização.

Ao mesmo tempo, não se pode deixar de ressaltar a possibilidade de aprendizagem que o TCU poderia intensificar, caso se utilizasse de parcerias com órgãos afins ao controle, uma vez que as trocas de experiências seriam pontuais.

Além disso, os servidores do Tribunal poderiam ter acesso a novas fontes de informações e técnicas utilizadas pelo Ministério Público, Polícia Federal, Receita Federal e Agência Brasileira de Inteligência, à guisa de ilustração, a Receita Federal poderia repassar aos servidores do TCU técnicas de como identificar “notas fiscais frias”, o cadastro (CNPJ, endereço) de que utilizam dessa prática.

Essas e outras medidas corroboram o grande potencial da estruturação de um processo de gestão de conhecimento para alavancar as atividades de controle externo desenvolvidas pelo TCU. A figura adiante sintetiza alguns dos benefícios desse processo em nível de instituição, de unidade técnica e de servidor (Analista de Controle Externo).

Figura 2 - Contribuição da gestão do conhecimento para o TCU



Evidentemente, a tecnologia da informação assume papel decisivo na sustentação de todas as etapas da gestão do conhecimento, desde a captura, tratamento e produção de informações, pré-diagnósticos, conhecimentos, até a gestão propriamente dita.

Finalmente, não se pode esquecer que nada disso é possível sem que o elemento humano esteja presente. O servidor do TCU é o capital mais valioso da instituição. A gestão por competências adquire extrema importância num momento em que a busca por maior produtividade relega a segundo plano o aprimoramento profissional e torna mais limitada a interação interpessoal, tão importante para a socialização e externalização do conhecimento tácito. Impõe-se, pois, a necessidade de maior valorização e motivação do capital humano, bem como o estímulo à socialização, por intermédio de eventos que permitam a troca de experiências e a discussão e busca de soluções para problemas comuns a várias unidades.

Na tabela adiante, estão sintetizadas algumas situações inerentes ao exercício do controle externo, bem como propostas de respectivas ações de gestão do conhecimento que poderiam ser adotadas em benefício da ação do Tribunal.

Tabela 5 - Possíveis práticas de gestão do conhecimento aplicadas ao controle externo

<i>Situação</i>	<i>Ações de gestão do conhecimento</i>
<p>Informações sobre irregularidades, órgãos/entidades e responsáveis difusas e mal aproveitadas.</p> <p>Ampliação da utilização de informações provenientes do meio externo (imprensa, ouvidoria, denúncias e representações).</p>	<p>Desenvolver ferramenta que permita a sistematização das informações por irregularidade, órgão/entidade, responsáveis envolvidos, de forma a permitir rápida recuperação e utilização.</p>
<p>Acesso desorganizado a bases de dados externas e internas.</p>	<p>Desenvolvimento e aprimoramento de ferramentas de <i>datawarehouse</i> e <i>data mining</i>.</p>
<p>Alta taxa de retrabalho em fiscalizações e análise de contas.</p>	<p>Desenvolver ferramenta para sistematização e recuperação de instruções e relatórios por matéria, irregularidade, achado de auditoria.</p> <p>Estimular o compartilhamento e reutilização de instruções e relatórios, assim como a elaboração de padrões de instrução.</p> <p>Promover a discussão de assuntos e modelos de instrução entre unidades interessadas e gabinetes de relatores.</p>
<p>Pouco uso de cruzamentos de bases de dados nos trabalhos realizados no TCU.</p>	<p>Ampliar o uso de ferramentas como <i>datawarehouses</i>, <i>data minings</i> e ferramentas estatísticas (ACL, por exemplo).</p> <p>Viabilizar o desenvolvimento e utilização de trilhas de auditoria.</p>

<i>Situação</i>	<i>Ações de gestão do conhecimento</i>
Pouca interatividade do TCU com outros órgãos congêneres.	<p>Identificar fontes de informação e de conhecimentos estratégicos e estabelecer parcerias.</p> <p>Institucionalizar a realização de trabalhos conjuntos com outros órgãos de controle, para estimular a troca de experiências, aumentar a rede de contatos, reduzir retrabalhos e aumentar o alcance da atuação.</p> <p>Estabelecer formas de intercâmbio de informações, de forma a aperfeiçoar o monitoramento do ambiente externo.</p>
Baixa interatividade intra e interunidades do TCU.	<p>Estimular a discussão e troca de informações entre unidades técnicas e instâncias de deliberação.</p> <p>Intensificar a formação de equipes multidisciplinares e o envolvimento de especialistas na elaboração das matrizes de planejamento.</p> <p>Facilitar a troca de experiências e habilidades entre servidores.</p>
Dificuldades para exteriorização do conhecimento tácito.	<p>Habilitar os gerentes com competências que estimulem o compartilhamento de conhecimentos entre os servidores.</p> <p>Estimular oportunidades de troca de experiências e de discussão de matérias técnicas ou de problemas comuns entre unidades do Tribunal.</p>

CONCLUSÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a contribuição da gestão do conhecimento para as atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas da União. Inicialmente, definiu-se gestão do conhecimento e outras práticas de gestão que lhe são aliadas. Descreveu-se, a seguir, o processo de controle externo adotado pelo TCU, detalhando as atividades de fiscalização e exame de contas e o estado da arte das práticas de gestão do conhecimento existentes na instituição. Finalmente, analisou-se como a gestão do conhecimento pode contribuir para a eficiência, eficácia e efetividade das atividades de controle externo.

Durante a realização das pesquisas, percebeu-se que há inúmeras definições e diferentes terminologias empregadas para o conceito das práticas integrantes da gestão do conhecimento. Para fins deste trabalho, considerou-se gestão do conhecimento como processo corporativo, centrado na estratégia institucional e que contempla práticas da gestão de competências, da gestão do capital intelectual, da inteligência e da aprendizagem organizacionais e da educação corporativa.

A atividade de controle externo tem por objetivo avaliar a gestão dos recursos públicos, seja sob as óticas da conformidade (exame da legalidade e da legitimidade, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial) ou da operacionalidade (desempenho e efetividade). É concretizada basicamente por dois grandes instrumentos: realização de fiscalizações e exame de contas. Essas ações consistem, basicamente, em capturar dados e informações, analisá-los, produzir um diagnóstico e um formar juízo de valor.

Os insumos desse processo são informações, a inteligência e conhecimento. Dada a complexidade, a diversidade, a amplitude e as limitações das atividades de controle externo, assim como a dificuldade de se identificarem indícios de fraude, desvio ou corrupção, é fundamental a adoção de práticas estruturadas e integradas de criação, intercâmbio de informações e conhecimentos intra-organizacionais, assim como entre os diversos órgãos públicos, além da participação da sociedade e dos meios de comunicação.

A atividade de controle externo está respaldada na informação e no conhecimento agregados ao longo de todo o processo. O Tribunal, à luz dos elementos contidos nos autos, profere sua deliberação, que pode ensejar determinações para a correção de irregularidades ou falhas identificadas, aplicação de sanções e cautelares, além de recomendações de melhoria de desempenho da administração pública e da legislação. Ademais, esses elementos servirão de subsídio para providências de terceiros em suas respectivas áreas ou esferas de atuação.

A eficácia da atividade de controle não se esgota no âmbito do TCU. O modelo de Estado brasileiro e o ordenamento jurídico nacional requerem a participação complementar de outras instituições, tais como o Ministério Público, a Advocacia-Geral da União, a Controladoria-Geral da União, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do próprio ente fiscalizado responsável pela correção de falhas e irregularidades e pela implementação das recomendações de melhorias de gestão.

A efetividade das ações de controle externo está diretamente relacionada à sua capacidade de prevenir, detectar e corrigir fraudes, falhas, desperdício ou malversação no uso de recursos públicos. Portanto, os resultados dependem da qualidade, da suficiência e da tempestividade das informações, conhecimentos e inteligência agregados ao processo de trabalho. Portanto, são atividades altamente dependentes do conhecimento e da competência dos servidores e da organização.

O Tribunal dispõe de ambiente, estrutura e fatores altamente favoráveis à implantação de práticas de gestão do conhecimento, pois nele é expressivo o uso da tecnologia da informação e de canais formais e permanentes de captura e registro de informações, a sua estrutura organizacional e o seu rito processual, por sua vez, também favorecem o desenvolvimento e a disseminação de práticas de inteligência organizacional, além de seu capital intelectual existente ser rico e expressivo.

Adicionalmente, de forma geral, observam-se práticas sistemáticas de explicitação de conhecimento por meio de manuais, roteiros e procedimentos de auditoria, normativos internos, documentos e sistemas que registram a íntegra dos processos e dos produtos decorrentes das ações de controle externo. O trabalho em equipe, instâncias sucessivas de agregação de valor e as decisões colegiadas também são práticas regulares nas atividades de controle externo. Entretanto, carecem, no TCU, práticas de gestão do conhecimento estruturadas de forma sistemática e completa que permitam e favoreçam a identificação, a captura, o compartilhamento e a reutilização de informações e conhecimentos estratégicos às ações de controle externo.

Percebe-se que a utilização de uma sistemática estruturada de gestão do conhecimento para o exercício das atividades teria como principais contribuições: facilitar a identificação de indícios de irregularidade e responsabilização de infratores; permitir acompanhar e fiscalizar com maior desvelo e simultaneidade a aplicação dos recursos federais; estabelecer redes de cooperação; ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de captura de informações; ampliar a transparência no uso dos recursos públicos e o conseqüente controle social; aperfeiçoar os mecanismos de identificação de áreas de risco; estabelecer maior foco às ações de controle; otimizar o uso do capital intelectual; reduzir a sobreposição de atividades tanto interna quanto externamente; reduzir o tempo gasto no ciclo dos processos; e, por último, ampliar o domínio da informação no âmbito do Tribunal.

Diante deste contexto, conclui-se que a implantação de um processo estruturado de gestão do conhecimento no âmbito do TCU pode contribuir de forma expressiva para a eficiência, eficácia e efetividade das ações de controle externo, na medida em que possibilita ampliar a capacidade investigativa e o universo dos recursos fiscalizados, assim como conferir melhor foco e oportunidade de atuação.

Sendo o conhecimento o diferencial estratégico da produção, então é preciso tratá-lo com métodos, metodologias e ferramentas apropriados de forma a melhor utilizar a sua potencialidade em favor das ações de controle externo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Jr. Rogério Henrique, *Benchmarking*, In: Tarapanoff, Kira (org.). *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília, Editora UNB, 2001, p. 241-263.

ARGYRIS, C. *Enfrentando defesas empresariais*. RJ, Campus, 1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Lei nº 8.443/1992. Brasília, DF, 1992.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Conformidade*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Desempenho*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1998a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Sistemas*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1998b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1996.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Plano Estratégico 2003 - 2007*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2002a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2002b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas da União: edição comemorativa do 1º centenário do TCU*. N. 46. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 1990.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Tendências do Controle da Gestão Pública*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2000.

CARVALHO, Kátia de. *Disseminação da informação e informação da inteligência organizacional*. DataGramZero, Revista de Ciência da Informação – v.2 n.3 junho de 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 5ª ed. Editora Campus. 1999.

CHOO, Chun W. *A Organização do Conhecimento: Como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

CORMIER, Patrícia Marie Jeanne. In: Tarapanoff, Kira (org.). *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília, Editora UNB, 2001.

DAMANPOUR, F. *Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models*. *Management Science*, v. 42, n. 5, p. 693-716, 1996.

DAVENPORT, Thomas. H., *Conhecimento Empresarial: Como as Organizações Gerenciam o seu Capital Intelectual*. 6a Edição. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

FLEURY, Afonso, FLEURY, Maria T. M. *Estratégias Empresariais e Formação de Competências*. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

GOMES, Elisabeth, BRAGA, Fabiane. *Inteligência competitiva: como transformar informação em negócio lucrativo*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

HAMEL, Gary, PRAHALAD, C. K. *Competindo pelo Futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1986. 2a. Edição.

KOLB, D. A. A gestão e o processo de aprendizagem. In STARKEY, K. *Como as organizações aprendem: relatos do sucesso das grandes empresas*. São Paulo: Futura, 1997.

MAGALHÃES, João Caetano Ferraz de. *Relações entre inteligência empresarial, incerteza ambiental percebida e processo de interpretação organizacional: um estudo comparativo de casos*. 2003, 117 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Editora RT, 1979. 733 p.

MIRANDA, Roberto Campos da Rocha, Balanced Scorecard, In: Tarapanoff, Kira (org.). *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília, Editora UNB, 2001, p. 227-239.

MORESI, Eduardo. *Delineando o valor do sistema de informação de uma organização*. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 1, 2000.

_____. *Inteligência Organizacional: um referencial integrado*. Ciência da Informação, Brasília, v. 30, n. 2, 2001.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

ROMANI, Claudia...et al. *A Tecnologia como suporte à inteligência competitiva*. Disponível na internet no seguinte endereço: <http://www.seminariogestao.ufsc.br>.

SANTOS, Antonio Raimundo dos...[et al.]. *Gestão do Conhecimento: Uma Experiência para o Sucesso Empresarial*. Curitiba. Champagnat. 2001.

SENGE, P. M. *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende*. 6ª ed. São Paulo: Editora Best Seller, 2000.

SILVEIRA, Henrique, SWOT. In: Tarapanoff, Kira (org.). *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília, Editora UNB, 2001, p. 209-226.

STATA, R. Aprendizagem organizacional: a chave da inovação gerencial. In: STARKEY, K. *Como as organizações aprendem: relatos do sucesso das grandes empresas*. São Paulo: Futura, 1997.

STEWART, Thomas A. *Capital Intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SVEIBY, Karl Erik. *A Nova Riqueza das Organizações*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SULAIMAN, Alberto; SOUZA, Jano Moreira de. Data Mining Mineração de Dados, In: Tarapanoff, Kira (org.). *Inteligência Organizacional e Competitiva*. Brasília, Editora UNB, 2001, p. 265-278.

2º COLOCADO

UM MODELO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO E DA INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL ADEQUADO ÀS ESTRATÉGIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Salvatore Palumbo

INTRODUÇÃO

Existe em curso desde a década de 90 um movimento mundial para implantar modelos de gestão do conhecimento. A grande quantidade de iniciativas fracassadas serviu apenas para revelar às organizações contemporâneas que aspectos devem ser observados para bem gerenciar o atual fator crítico de produção: o conhecimento.

Cada organização, para triunfar no ambiente que atua, deve dominar conhecimentos essenciais e gerir o desenvolvimento e a aplicação desses conhecimentos. A afirmação é válida para empresas privadas e organizações públicas. É válida também para o Tribunal de Contas da União, como ficará demonstrado ao longo deste texto.

No capítulo 1, faz-se uma apresentação de conceitos relativos a gestão do conhecimento e procura-se demonstrar a importância do tema para as organizações contemporâneas. Definem-se os processos essenciais de gestão do conhecimento.

O capítulo 2 traz uma análise do Plano Estratégico do TCU para o período 2003-2007, identificando as múltiplas relações entre estratégias e medidas ali estabelecidas e os processos de gestão do conhecimento. Busca-se demonstrar como um modelo de gestão do conhecimento, se implantado no Tribunal, poderia facilitar a implementação dessas estratégias e discorrer sobre as conseqüências positivas de determinadas estratégias para a adoção de práticas de gestão do conhecimento pelo TCU.

O trabalho culmina com a proposição, no capítulo 3, de um modelo de gestão do conhecimento e inteligência organizacional julgado adequado às estratégias do Tribunal.

CAPÍTULO 1

A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA AS ORGANIZAÇÕES CONTEMPORÂNEAS

Nos últimos dez anos muito se tem falado sobre gestão do conhecimento. Milhares de artigos científicos, diversos periódicos especializados no tema, manchetes em revistas de economia e gestão de grande circulação, já são muitas as histórias de grandes empresas em busca do novo Santo Graal da Administração. Seria a gestão do conhecimento mais uma moda passageira ou se trata de um caminho confiável para o sucesso organizacional?

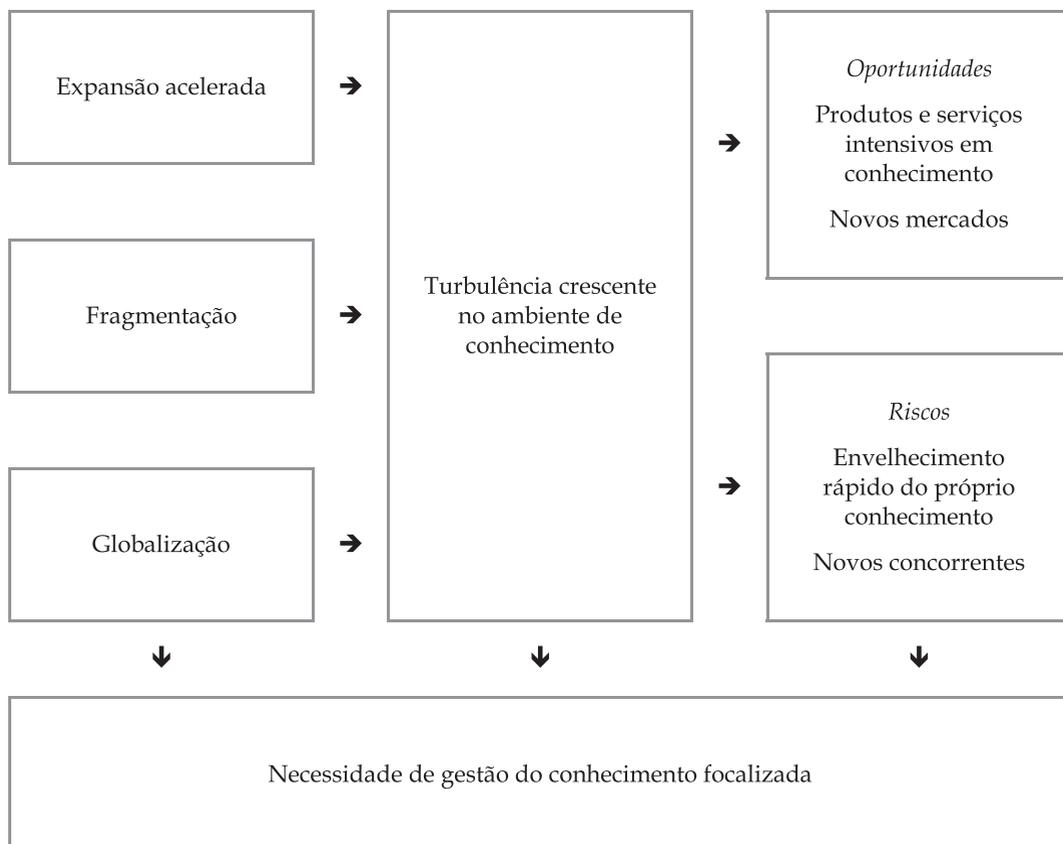
Todo o frenesi observado recentemente em torno do tema da gestão do conhecimento decorre de uma evidência incontestável: se antigamente os principais fatores de produção foram terras, capital e mão-de-obra, hoje essa primazia pertence ao conhecimento. Nos Estados Unidos, 60 % dos funcionários já são trabalhadores do conhecimento e quatro de cada cinco empregos estão em indústrias intensivas em conhecimento (TAPSCOT apud PROBST et al., 2002).

Um trabalhador do conhecimento, em contraposição ao conceito de trabalhador braçal, é aquele que usa predominantemente o cérebro no trabalho ao invés da força física ou habilidade manual. O trabalhador do conhecimento, termo originalmente cunhado por Peter Drucker¹, em 1959, é o que foi preparado para lidar com tarefas de desenvolvimento e aplicação de conhecimentos, tais como programadores, analistas de sistemas, pesquisadores, escritores técnicos, profissionais acadêmicos, advogados e estudantes, entre outros.

PROBST et al. (2002) reconhecem que “o ambiente de conhecimento em que as organizações devem operar atualmente é estruturalmente muito mais complexo do que aquele que existia há vários séculos”. Isto se deve em grande parte à “impressionante taxa de crescimento do conhecimento, ao grau em que ele se tornou fragmentado e a sua globalização crescente”. A figura 1 ilustra como essas tendências indicam a necessidade de se fazer uma gestão do conhecimento focalizada de acordo com os objetivos da organização.

1. Segundo o *website searchCRM.definitions*, disponível em:
http://searchcrm.techtarget.com/sDefinition/0,,sid11_gci212450,00.html. Acessado em 3 ago. 2005.

Figura 1 - Tendências da sociedade do conhecimento (adaptada de PROBST et al. (2002)).



Um efeito da impressionante expansão do conhecimento humano tem sido a crescente especialização dentro de disciplinas científicas. Segundo BADARACCO apud PROBST et al. (2002), “as primeiras duas edições da Enciclopédia Britânica foram produzidas por apenas dois cientistas; atualmente, são necessários dezenas de milhares de especialistas para trabalhar em cada nova edição”.

1.1 Conhecimento e Gestão do Conhecimento

Se o conhecimento é o principal fator de produção nas organizações contemporâneas, nada mais natural do que se pensar em gerenciá-lo em prol dos objetivos organizacionais. Neste ponto, faz-se necessário deixar claro qual é o conceito de conhecimento que será utilizado ao longo do texto, já que a terminologia na área de gestão do conhecimento é extensa e conflitante entre si.

Para PROBST et al. (2002),

Conhecimento é o conjunto total, incluindo cognição e habilidades, que os indivíduos utilizam para resolver problemas. Ele inclui tanto a teoria quanto a prática, as regras do dia-a-dia e as instruções sobre como agir. O conhecimento baseia-se em dados e informações, mas, ao contrário deles, está ligado a pessoas. Ele é construído por indivíduos e representa suas crenças sobre relacionamentos causais.

Segundo DAVENPORT et al. (1998), conhecimento é definido como “informação combinada com experiência, contexto, interpretação e reflexão”.

Consta da enciclopédia virtual *Wikipedia*² que conhecimento é “a consciência e a compreensão de fatos, verdades ou informações adquiridas na forma de experiência ou aprendizado (*a posteriori*), ou por meio de raciocínio dedutivo (*a priori*)”. Conhecimento envolve a apreciação de detalhes interconectados, os quais, isolados, são de pouco valor. Vai além da simples informação: é a informação com um propósito de uso. Filósofos descreveriam o conhecimento como informação associada a intencionalidade.

Concordamos com ALBRECHT (2004) quando este afirma que o conhecimento é “a consequência mental de angariar informações” e que “o conhecimento só existe no cérebro humano, sendo todos os conhecimentos peculiares ao cérebro que os contém”. Todavia, tal concepção evidencia a impropriedade de se falar em gestão do conhecimento. Como a organização poderia gerenciar algo que não pode acessar diretamente?

BUKOWITZ & WILLIAMS (2002) reforçam a idéia de que “obter benefícios do conhecimento ou do capital intelectual não está sob o controle direto da organização”. O que está ao alcance das organizações é, portanto, gerenciar as circunstâncias em que o conhecimento pode prosperar (ALBRECHT, 2004), não o conhecimento em si, que é algo pessoal.

Em razão da multiplicidade de definições, construiu-se, com base na literatura pesquisada, um corpo de conceitos ligados à noção de conhecimento que parece útil aos propósitos do estudo da gestão do conhecimento nas organizações e que busca estabelecer um paralelo entre pessoas e organizações, tratadas aqui como “organismos”. Segue a descrição do corpo de conceitos desenvolvido:

1. Conhecimento consiste no registro de informações e de crenças sobre relacionamentos causais, bem como da validade desses elementos em determinados contextos.
2. O conhecimento possibilita ao organismo que o detém descrever o ambiente em que se insere e decidir como operar sobre a realidade. O grau de sucesso dessa intervenção sobre a realidade depende da suficiência do conhecimento e da inteligência do organismo.

2. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Knowledge>. Acessado em: 15 jul. 2005.

3. Inteligência é o conjunto de habilidades cognitivas do organismo. Habilidades cognitivas correspondem a funções de alto nível realizadas pelo cérebro humano, incluindo compreensão e uso da fala, percepção visual, habilidade de cálculo, atenção, processamento de informações, memória e funções executivas, tais como planejamento, resolução de problemas e automonitoramento³. Por analogia, pode-se dizer que a cognição de uma organização inclui as funções de alto nível relativas a compreender o ambiente organizacional, processar informações para a tomada de decisão, preservar e acessar a memória organizacional, planejar, implementar estratégias e auto-avaliar-se.
4. Conhecimento é o insumo e o produto dos processos de aprendizagem de um organismo. Em outras palavras, todo processo de aprendizagem, para ocorrer, toma como base conhecimentos incorporados pelo organismo e produz novos conhecimentos, sejam eles novas crenças sobre relações de causa e efeito entre fenômenos, novos procedimentos tidos como úteis, novas teorias validadas.
5. Processos de aprendizagem buscam descobrir, testar e incorporar comportamentos úteis aos propósitos do organismo.
6. Conhecimento é o insumo de processos produtivos. Quando o conhecimento, além de insumo, é produto de um processo produtivo, diz-se que tal processo é também um processo de aprendizagem.
7. Processos produtivos são aqueles que geram valor para os clientes e que guardam estreita relação com a missão ou função do organismo.

Pela definição expressa no item 1, percebe-se que conhecimento está intimamente associado à memória. No entanto, sabe-se que deter grandes quantidades de conhecimento não basta para apresentar desempenho satisfatório. Quando ouvimos alguém dizer que “fulano tem muito conhecimento”, surge a dúvida: “será que o conhecimento de fulano está sendo usado para gerar resultados para a organização?” Tal fato aponta para a necessidade de as organizações ocuparem-se mais do desenvolvimento do conhecimento do que da inteligência das pessoas.

Analogamente, as organizações devem ocupar-se também do desenvolvimento do conhecimento e da inteligência organizacional para melhorarem seus resultados. No âmbito deste texto, o conhecimento organizacional corresponde à memória organizacional registrada em documentos, arquivos, sistemas de informação e programas de computador. O conhecimento organizacional, nessa acepção, consiste em conhecimento individual codificado de forma a poder ser compartilhado.

3. Segundo o *website Friends with MS* (<http://www.friendswithms.com/abc.htm>), acessado em 15 jul. 2005.

Inteligência organizacional, por sua vez, corresponde às “habilidades cognitivas” da organização – também chamadas competências organizacionais. Caracteriza-se pela capacidade de pessoas e equipes trabalharem juntas na resolução de problemas comuns empregando o melhor de seu conhecimento e inteligência individuais e fazendo uso do conhecimento organizacional. Nas palavras de ALBRECHT (2004), inteligência organizacional pode ser definida como “a capacidade da empresa de mobilizar todo seu potencial intelectual disponível e concentrar tal capacidade na realização da missão”. Tais definições revelam que a inteligência organizacional inclui três níveis de inteligência: de indivíduos, de equipes e da organização como um todo.

Definidos os conceitos de conhecimento e de inteligência aplicados a pessoas e organizações, buscar-se-á uma definição operacional para o termo “gestão do conhecimento” que possa ser apropriado pelas organizações e traduzido em estratégias implementáveis.

QUANDT (2003) define gestão do conhecimento como “o gerenciamento explícito e sistemático do conhecimento vital e seus processos associados de criação, organização, difusão, uso e aplicação”.

Para SANTOSUS & SURMACZ (2005), gestão do conhecimento é “o processo por meio do qual as organizações geram valor a partir de seus ativos intelectuais e baseados em conhecimento”. Os autores reconhecem que gerar valor a partir desses ativos requer compartilhá-los entre funcionários, departamentos e outras empresas a fim de poder acessar as melhores práticas. Ressaltam que essa definição não trata de tecnologia – ainda que a gestão do conhecimento possa ser facilitada pela tecnologia da informação, a tecnologia em si não é gestão do conhecimento.

A gestão do conhecimento pode ser vista como o desenvolvimento de um sistema completo que contribui para o crescimento do conhecimento organizacional por meio de um ciclo de criação, preservação e disseminação de conhecimento. Não de qualquer conhecimento, mas daquele que sustenta a competência essencial da organização, o que ela sabe fazer de melhor (SALISBURY, 2003).

Segundo DE GOOIJER (2000), gestão do conhecimento é um princípio do negócio e deve estar embutida em todos os aspectos do trabalho da organização.

Considerando-se a distinção feita anteriormente entre conhecimento e inteligência e recordando que a inteligência vale-se de conhecimentos para produzir efeitos, seja em processos produtivos ou de aprendizagem, entende-se que o conceito a ser cunhado deve ser o da *gestão do conhecimento e da inteligência organizacional*, por abranger dois aspectos intimamente relacionados, cuja gestão pode causar impactos positivos no desempenho da organização.

Definimos gestão do conhecimento e da inteligência organizacional como o conjunto de processos voltados a sistematizar a armazenagem e recuperação de informações da base de conhecimento organizacional e a nutrir uma cultura de aprendizagem que estimule as pessoas a criar, preservar, disseminar e aplicar conhecimento em prol dos objetivos institucionais.

A base de conhecimento organizacional contém informações que representam conhecimento explicitado a partir do conhecimento tácito das pessoas. O conhecimento explícito pode ser disseminado ou estar à disposição das pessoas para ser acessado exatamente em momentos de necessidade. São exemplos de conhecimento explícito: manuais de procedimento, programas de computador, banco de lições aprendidas e catálogos com nomes de especialistas e suas áreas de especialização.

Um conceito útil na área de gestão do conhecimento é o conceito de capital intelectual. Segundo QUANDT (2003), o capital intelectual pode ser classificado em: capital social ou humano, capital do cliente e capital organizacional ou estrutural. O capital social ou humano é a rede ativa das pessoas, é o relacionamento de comportamentos compartilhados, confiança e valores, propiciando colaborações de seus participantes. É o que surge da interação entre as pessoas que compartilham do mesmo ambiente e contexto. Capital do cliente é o vínculo de relacionamento entre a organização, os clientes e os fornecedores. Capital organizacional ou estrutural é toda a estrutura – banco de dados, manuais, procedimentos, propriedade intelectual – criada e vivida dentro da organização. EDVINSSON e MALONE (1997) dizem que capital estrutural é tudo aquilo deixado na organização quando os funcionários vão para a casa.

1.2 Processos essenciais da gestão do conhecimento

O livro *Gestão do Conhecimento: os elementos construtivos do sucesso*, escrito pelo professor PROBST e colegas, em 2002, tornou-se o livro em língua alemã mais vendido do mundo sobre o tema. Com base na larga experiência obtida em trabalhos realizados em conjunto com inúmeras organizações, os autores detectaram o que, para eles, seriam os processos essenciais de gestão do conhecimento a serem implantados pelas empresas, enumerados a seguir:

- a) identificação do conhecimento: busca assegurar transparência interna e externa para o conhecimento de que os funcionários necessitam. Define um quadro geral de habilidades, informações, dados internos e externos;
- b) aquisição do conhecimento: objetiva trazer de fora parte do conhecimento de que a organização necessita, mantendo relações com clientes, fornecedores, concorrentes e parceiros. Inclui o recrutamento de especialistas para incorporar conhecimento que não consegue ou quer desenvolver;

- c) desenvolvimento do conhecimento: busca produzir capacidades que ainda não se encontram presentes na organização. Seu foco está na geração de novas habilidades, novos produtos, idéias melhores e processos mais eficientes;
- d) compartilhamento e distribuição do conhecimento: busca transformar informações ou experiências isoladas em algo que toda a organização possa utilizar. Guia-se pelas perguntas: quem deve saber quanto sobre o quê, ou ser capaz de fazer o quê e em quê nível? Como se pode facilitar o compartilhamento e a distribuição do conhecimento?
- e) utilização do conhecimento: tem por objetivo eliminar as barreiras que impedem as pessoas de usar o conhecimento que está disponível para elas, tais como dificuldades de acesso, desatualização do conhecimento disponível, falta de abertura para questionar o conteúdo do trabalho, arranjo físico que dificulta contatos, resistência ao uso do conhecimento “de fora” e medo do descrédito por buscar conhecimento novo, principalmente, se for tido como especialista pelos colegas; e
- f) retenção do conhecimento: busca preservar conhecimento de potencial valor futuro representado por funcionários-chaves e informações e documentos, em especial a documentação de lições aprendidas. Requer seleção, armazenagem e atualização.

Após a identificação dos processos essenciais, os autores se deram conta de que faltavam apenas dois elementos para se pudesse contar com um sistema de gestão:

- a) metas do conhecimento: estabelecem o conhecimento essencial para a organização e especificam as habilidades necessárias que devem ser desenvolvidas e em que níveis;
- b) avaliação do conhecimento: busca medir o conhecimento existente na organização e confrontá-lo com as metas. Gera subsídios para ajustes nos processos de gestão do conhecimento.

As descobertas refletem uma visão pragmática que privilegia a busca de resultados concretos para as organizações. A estrutura de processos essenciais será usada ao longo do texto para a análise das estratégias do Tribunal e para a proposição de um modelo de gestão do conhecimento e de inteligência organizacional.

CAPÍTULO 2

A INTENÇÃO ESTRATÉGICA DO TCU DE FAZER DA GESTÃO DO CONHECIMENTO UMA REALIDADE

Um exame do Plano Estratégico do TCU 2003-2007 (PET 2003-7) revela que o Tribunal já ultrapassou o estágio inicial de avaliação da importância da gestão do conhecimento (G.C.). O plano estratégico, composto de cinco objetivos estratégicos, dez estratégias e 92 medidas, traz sinais inequívocos da orientação da Casa para a adoção de práticas de gestão do conhecimento. Entre as dez estratégias, está o sinal mais explícito dessa orientação: a previsão de se desenvolver uma política de gestão do conhecimento.

A importância do tema também pode ser vista pelo relacionamento entre estratégias e objetivos estratégicos apresentado no PET 2003-2007: existe a expectativa de que desenvolver uma política de gestão do conhecimento poderá causar impacto em quatro dos cinco objetivos estratégicos. Esperam-se benefícios dessa política para a tempestividade e a qualidade dos trabalhos do Tribunal, para o combate à corrupção e a melhoria do serviço público e para a gestão de pessoas.

O plano estratégico traz diversos outros sinais de que o TCU pretende rumar na direção da gestão do conhecimento. Para poder identificar esses sinais, foi necessário descer ao nível das medidas e analisá-las uma a uma, confrontando-as com os elementos construtivos da gestão do conhecimento utilizados por PROBST et al. (2002). Cada medida do PET 2003-7 foi confrontada com cada um dos processos de gestão do conhecimento, buscando-se responder a duas questões:

- a) o processo de gestão do conhecimento em exame, caso estivesse implantado na organização, poderia contribuir significativamente para a implementação da medida em questão?
- b) a medida em questão, caso tivesse sido implementada pela organização, poderia contribuir significativamente para a implantação do processo de gestão do conhecimento em exame?

Com a primeira questão, pretende-se avaliar a importância da gestão do conhecimento para a consecução das estratégias do Tribunal. Quanto maior o potencial de contribuição dos processos de G.C. para a implementação das medidas do PET 2003-7, maior será a importância – e a urgência – de sistematizar esses processos em um modelo institucional de gestão do conhecimento.

Por meio da segunda questão, busca-se identificar a magnitude dos passos que o TCU pretende dar na direção da gestão do conhecimento. Quanto maior o potencial de contribuição de cada medida do plano estratégico para a estruturação de processos de G.C., maior é a possibilidade de um modelo institucional de gestão do conhecimento vir a tornar-se realidade.

A análise do relacionamento entre as 92 medidas do PET 2003-7 e os oito processos de G.C. propostos por PROBST et al. (2002) exigiu considerável esforço. Cada uma das questões utilizadas teve de ser respondida 736 vezes (92 medidas x 8 processos). As respostas possíveis eram *sim* e *não* e todas constam do anexo I. Estas foram fornecidas com base em conhecimento pessoal do autor sobre a dinâmica organizacional do TCU e na leitura de documentos institucionais. Uma recomendação que já se pode fazer neste ponto é a de que um grupo de servidores e dirigentes da Casa, com experiência nos níveis tático e estratégico, pode aplicar a metodologia aqui descrita para validar os resultados ou ajustá-los.

2.1 Potencial contribuição de processos de gestão do conhecimento para as estratégias do TCU

Cerca de metade das medidas previstas no PET 2003-7 sofreriam um impacto positivo de grau moderado a elevado caso houvesse um modelo de gestão do conhecimento e inteligência organizacional implantado no TCU, conforme dados estampados no anexo I. Entre essas medidas, foram selecionadas para discussão as dez que mais se beneficiariam da existência de um modelo de G.C. Tais medidas e as estratégias a que se vinculam constam da tabela a seguir.

Tabela 1 – Estratégias e medidas a serem mais beneficiadas com a implantação de um modelo de gestão do conhecimento

<i>Estratégias⁴</i>	<i>Medidas⁵</i>
2 - Adotar postura proativa que contribua para o aperfeiçoamento de normativos relativos à administração pública e ao exercício do controle externo.	25 - Colaborar com o Congresso Nacional no processo legislativo em matéria referente à administração pública e à atuação do controle externo. 27 - Identificar as necessidades de aprimoramento dos normativos referentes à administração pública e ao controle externo, encaminhando sugestões aos órgãos competentes.
3 - Fortalecer parcerias do TCU com os demais órgãos públicos.	29 - Adotar ações efetivas de interação com órgãos de controle e demais órgãos públicos. 30 - Realizar encontros técnicos com gerentes e gestores de programas de governo e unidades jurisdicionadas.
4 - Fortalecer as ações de controle voltadas para melhoria do desempenho da gestão pública.	34 - Avaliar o desempenho da gestão pública orientada para resultados.
6 - Estimular o controle social.	52 - Promover campanhas educacionais sobre controle e cidadania, atuando junto aos conselhos instituídos e entidades representativas da sociedade. 54 - Realizar campanhas específicas junto à sociedade para auxiliar a ação do TCU.
9 - Aperfeiçoar processos de trabalho do TCU.	71 - Aperfeiçoar as fases de planejamento, execução e elaboração de relatório de auditoria. 75 - Desenvolver e consolidar cultura de trabalhos de amplitude nacional ou sistêmicos. 78 - Desenvolver procedimento padrão para auditorias de fraude e desvio.

Nas páginas que se seguem, será possível verificar os benefícios potenciais de cada processo de gestão do conhecimento para a implementação bem-sucedida das medidas selecionadas.

4. A numeração das estratégias segue o estabelecido no Plano Estratégico do Tribunal 2003-2007.

5. Foi atribuída numeração às medidas segundo consta do anexo I a fim de facilitar a referência a elas.

2.1.1 Metas do conhecimento

Ações bem-sucedidas de gestão do conhecimento começam com o estabelecimento de metas claras de aprendizado organizacional. No caso do Tribunal, trata-se de deixar claro para seus profissionais quais são as áreas de conhecimento e as habilidades prioritárias para realizar o trabalho.

Todas as medidas do PET 2003-2007 selecionadas anteriormente exigem conhecimento especializado em áreas tão distintas quanto auditorias de fraudes, avaliação da gestão pública e estímulo ao controle social. Some-se a isto o conhecimento sobre a estrutura e funcionamento de cada função de governo, dos órgãos e entidades jurisdicionados e de todos os objetos de controle alvos da ação do Tribunal, como licitações e contratos, auditoria de sistemas, obras públicas, gestão ambiental e processos de desestatização, entre outros e ver-se-á que se trata de um grandioso desafio de aprendizado.

Como dominar espectro de conhecimento tão abrangente? É necessário fixar periodicamente áreas de conhecimento prioritárias. Um critério plausível é considerar como prioritárias aquelas ligadas a funções de governo e a objetos de controle que apresentam maior materialidade, risco e relevância social e nas quais há carência de especialistas internos.

2.1.2 Identificação do conhecimento

Em tarefas intensivas em conhecimento, é importante que os servidores possam localizar facilmente os dados e informações de que precisam, bem como acessar especialistas para solicitar ajuda. Uma seção da *intranet* da organização poderia apresentar um mapa de fácil utilização para auxiliar as pessoas a localizarem informações, conhecimentos estruturados e os nomes de especialistas e suas áreas de *expertise*.

A estratégia de trabalhar pelo aperfeiçoamento de normativos relativos à administração pública e ao controle externo é, provavelmente, a que requer dos profissionais envolvidos maior visão sistêmica e, ao mesmo tempo, conhecimento profundo sobre os temas tratados. A postura proativa preconizada no PET 2003-2007 para o Tribunal será possível somente com a disponibilização de acesso fácil às fontes de conhecimento.

A realização de campanhas educacionais sobre controle e cidadania (medida nº 52) pode beneficiar-se da identificação de servidores que sejam conhecedores dos temas objeto das campanhas e tenham habilidades para conduzir ações educacionais.

O desenvolvimento de trabalhos de fiscalização de amplitude nacional ou sistêmica (medida nº 71) exige grande esforço e habilidade de planejamento. A variedade de dados e informações analisados pode ser grande e pode haver a necessidade de recrutar servidores especializados nos temas envolvidos, dependendo do objetivo do trabalho. Qualquer falha de planejamento trará conseqüências proporcionais à escala da auditoria. Este é outro exemplo em que a facilidade de localização do conhecimento pode ser crucial para os resultados.

2.1.3 Aquisição do conhecimento

Esse processo de G.C. busca trazer de fora parte do conhecimento de que a organização necessita e que não está disposta a desenvolver internamente, seja por questões financeiras ou de tempo. A organização pode recrutar especialistas e aprender com clientes, fornecedores e parceiros.

Todas as medidas apresentadas na tabela 1 podem ser beneficiadas pela aquisição de conhecimento externo. A realização de auditorias de amplitude nacional ou sistêmica (medida nº 71) e a avaliação do desempenho da gestão pública (medida nº 34) podem valer-se de servidores públicos recrutados de outros órgãos e entidades que detenham conhecimento específico sobre o objeto auditado. Uma auditoria em obras hídricas ou rodoviárias poderia contar, por exemplo, com a participação de oficiais engenheiros do Exército.

As ações de fortalecimento de parcerias com outros órgãos públicos (medidas 29 e 30) representam oportunidades para o Tribunal aprender mais sobre a realidade dos gestores públicos, conhecimento que pode ser aproveitado em ações orientadoras dirigidas a eles e na recomendação de melhorias em leis e atos normativos (medidas 25 e 27).

Consultores externos privados podem ser chamados a auxiliar o TCU no aperfeiçoamento do processo de auditoria (medida nº 71) e no desenvolvimento de procedimento para auditorias de fraudes (medida nº 78). Outras formas de garantir a transferência de know-how externo são a efetivação de acordos de cooperação técnica, tal como o firmado com o DFID (Reino Unido) e o envio de profissionais do Tribunal para participar de estágios em outras entidades de fiscalização superior, tais como o *National Audit Office - NAO* (Reino Unido), o *Government Accounting Office - GAO* (Estados Unidos) e o *Office of the Auditor General of Canada*.

Finalmente, as medidas 52 e 54, que dizem respeito à realização de campanhas educacionais sobre controle e cidadania, podem beneficiar-se com a participação não apenas de servidores da Casa, como também de professores e especialistas em gestão pública e promoção da cidadania recrutados no mercado. As campanhas que requerem conhecimentos de *marketing*, assunto que não faz parte do negócio do Tribunal, devem ser realizadas com o auxílio de profissionais da área contratados.

Em todos esses casos, dois aspectos são determinantes para o sucesso na aquisição de conhecimento: a iniciativa de buscar o conhecimento externo e a disposição de superar conflitos de pontos de vista, adaptá-lo à realidade institucional e utilizá-lo.

2.1.4 Desenvolvimento do conhecimento

A finalidade deste processo é desenvolver internamente conhecimentos úteis ao negócio. Aqui incluem-se o desenvolvimento de novas habilidades e conhecimentos pelos servidores, bem como a criação de novos produtos e processos mais eficientes. Trabalhar na criação de novos produtos e processos constitui-se, em geral, em boas oportunidades de aprendizado para os profissionais envolvidos.

Todas as dez medidas selecionadas do PET 2003-7 teriam sua implementação facilitada caso o desenvolvimento de conhecimento no TCU fosse um processo ainda mais amadurecido. Ainda assim, entre os oito processos de G.C., o de desenvolvimento de conhecimento parece ser o que está em estágio mais avançado, haja vista a expressiva quantidade de ações de treinamento realizadas e a execução de cerca de quinze projetos institucionais desde 2004, a maioria voltada para a criação de novas metodologias, sistemas e processos.

De todas as medidas indicadas a que, sem dúvida, exige maior capacidade de desenvolvimento é a proposição de normativos relativos à administração pública e controle externo. Cada oportunidade de melhoria da legislação encerra problemas muitas vezes complexos e para os quais não há uma abordagem pré-estabelecida. Em outras palavras, além de desenvolver a solução em si – a proposta de norma – a equipe responsável tem de desenvolver de modo *ad hoc* o método para abordar o problema.

Para desenvolver procedimento de auditorias de fraudes, o esforço de desenvolvimento consiste em, a partir do contato com metodologias congêneres de outras entidades de fiscalização, fazer o trabalho de adaptação ao contexto político-institucional brasileiro em que ocorrem as fraudes. A propósito, um analista de controle externo foi enviado em 2004 para estágio na EFS do Canadá com o objetivo de conhecer a tecnologia de combate a fraudes. Ao retornar, assumiu a coordenação de projeto que pretende desenvolver a metodologia a ser adotada pelo TCU.

Trabalhos de auditoria, por sua natureza, contribuem para aumentar o conhecimento do órgão fiscalizador a respeito do órgão ou entidade auditada e do objeto de controle, o que, por sua vez aumenta a capacidade de atuação do órgão em auditorias subseqüentes. Contar com uma equipe de auditores bem preparada aumenta a possibilidade de se gerarem conhecimentos de maior relevância com a realização da auditoria. Equipes com bom conhecimento do objeto auditado e dos procedimentos de auditoria, bem como com habilidades de análise e resolução de problemas e levantamento e tratamento de dados e informações, podem obter bons resultados na avaliação do desempenho da gestão pública orientada para resultados (medida nº 34) e na realização de trabalhos de amplitude nacional ou sistêmica (medida nº 75).

O desenvolvimento de conhecimento costuma vir na esteira da busca de soluções para os problemas com os quais alguém se defronta. Toda atividade dessa natureza pode ser enfrentada de duas maneiras: valendo-se de técnicas sistematizadas de resolução de problemas ou permitindo-se conviver temporariamente com o caos inerente a processos criativos. Quanto maior a complexidade dos problemas de administração pública com que se lida, maior a importância de se combinar as duas abordagens para se produzir soluções efetivas. Isso exige equipes amadurecidas, acostumadas à produção coletiva de idéias e com boa visão sistêmica acerca das circunstâncias do problema.

2.1.5 Compartilhamento e distribuição do conhecimento

O propósito deste processo é fazer o conhecimento circular na organização, não, porém, de forma indiscriminada. Importa para o êxito da organização que o conhecimento seja distribuído para as pessoas certas no momento em que é necessário. Se os ativos de conhecimento puderem ser reconhecidos e localizados pelo usuário, meta do processo de identificação de conhecimento, então o compartilhamento pode ocorrer, desde que haja clima propício para tal.

A distribuição de conhecimento é um procedimento mediado pela tecnologia da informação e serve para levar unidirecionalmente conhecimentos de interesse a certos grupos profissionais. O compartilhamento ocorre entre pessoas e pode ser presencial ou mediado pela tecnologia da informação.

Todas as medidas selecionadas do plano estratégico podem ser beneficiadas pelo compartilhamento e distribuição do conhecimento, já que são intensivas em conhecimento. O intercâmbio de idéias e experiências contribui para o sucesso da implementação de cada uma delas. Um exemplo de criação de valor por meio do compartilhamento é a possibilidade de a equipe de auditoria em campo poder acessar especialistas internos para prestar orientação sobre como aplicar determinado método de coleta de dados ou como avaliar certo aspecto técnico de uma obra pública.

Uma habilidade de compartilhamento mais desenvolvida pelos servidores do Tribunal contribui diretamente para a Estratégia 3, de fortalecimento de parcerias com outros órgãos, a qual tem um forte componente de interação com técnicos e gestores externos. Essa mesma habilidade auxilia no contato com a sociedade por ocasião das campanhas educacionais decorrentes da estratégia de controle social. O TCU tem muito a ganhar ensinando o que sabe e ouvindo o que a sociedade e os gestores públicos têm a dizer, como já vem acontecendo no bojo do projeto *Diálogo Público*.

Questões mais complexas, como as inerentes ao aperfeiçoamento da legislação que afeta a administração pública e a avaliação do desempenho da gestão pública, tendem a se beneficiar mais da predisposição das pessoas ao compartilhamento de conhecimento, dado o caráter inusitado de muitos dos problemas abordados.

2.1.6 Utilização do conhecimento

Em última análise, todos os demais processos de gestão do conhecimento existem em razão da utilização do conhecimento. É com a utilização do conhecimento que os problemas são resolvidos e as soluções implementadas. É a utilização do conhecimento que produz resultados concretos e sustenta a criação de valor para o cliente.

A finalidade deste processo é eliminar as barreiras existentes ao uso do conhecimento disponível, sejam elas físicas ou psicológicas. O foco deve ser as necessidades dos usuários de conhecimento.

O atual arranjo físico nos edifícios que compõem a sede do Tribunal não facilitam o compartilhamento informal de conhecimento entre as pessoas. Todas as secretarias são separadas umas das outras, assim como as diretorias de uma mesma secretaria. Dirigentes têm entradas privativas, o que diminui as chances de encontros casuais com membros da equipe.

O trabalho feito pelos analistas, em geral, é um trabalho solitário. Não existe a prática disseminada pela organização de colocar a equipe para discutir a situação, por exemplo, de um dado processo de tomada de contas especial. Talvez as razões sejam o medo de parecer menos competente por estar recebendo ajuda dos colegas ou o peso da cultura organizacional que impede as pessoas de questionar o modo pelo qual as coisas são feitas. Os diretores da área finalística, que poderiam atuar como dinamizadores do conhecimento em suas unidades, têm estado muito assoberbados, cuidando da revisão dos processos instruídos pelos seus subordinados.

Outro fator que prejudica a utilização de conhecimento é a forma como o acesso às informações está organizado na *intranet* do Tribunal. As informações estão distribuídas pelas páginas das secretarias, o que requer do usuário familiaridade com a estrutura do TCU e a inferência do grau de relacionamento entre o assunto pesquisado e as atribuições das unidades. Se o usuário tentar usar o campo “busca” da página inicial da *intranet*, dificilmente receberá como resposta a informação que está procurando.

Uma dificuldade adicional é a desatualização das informações de várias páginas, não mantidas adequadamente pela respectiva unidade responsável. Esse tipo de problema, que também ocorria com a *home page* do Tribunal na *internet*, foi bastante minimizado com a implantação do Portal TCU, que apresenta visual mais atraente e melhor navegabilidade.

Melhorar a utilização do conhecimento passa por essas medidas, entre outras: a mudança estrutural nas secretarias da área-fim, de modo a liberar o diretor de boa parte do trabalho de revisão de processos e permitir que ele possa desenvolver a habilidade para gerenciar pessoas, instalar na equipe um clima de confiança e de abertura a novas idéias e dinamizar o compartilhamento de conhecimento; a melhoria do arranjo físico, a fim de facilitar o contato entre as pessoas; e a manutenção na *intranet* de informações relevantes organizadas de modo a propiciar uma navegação intuitiva.

A implantação dessas medidas geraria benefícios expressivos para a eficácia da utilização do conhecimento e repercutiria na atuação do TCU como um todo e, principalmente, nas dez medidas do PET 2003-2007 selecionadas.

2.1.7 Retenção do conhecimento

Este processo ocupa-se de duas frentes: a retenção de especialistas na organização e a preservação de conhecimento explícito em bases de dados e documentos. Manter talentos na instituição faz a diferença quando existe a necessidade de se enfrentar problemas mais complexos, como é o caso de oferecer soluções sistêmicas a problemas da administração pública ou de criar uma metodologia para auditar fraudes. A retenção de talentos requer uma política de gestão de pessoas que ofereça oportunidades de desenvolvimento e encarecimento atraentes.

Quanto à preservação do conhecimento explícito, a existência de um conjunto de lições aprendidas registradas por profissionais que já lidaram com o mesmo problema ou parte dele certamente é de grande valia. No TCU, incentivar os servidores a documentar as lições aprendidas ao final de uma auditoria ou de um projeto ajuda equipes de trabalhos posteriores a ganhar tempo evitando ter de “reinventar a roda”, bem como lhes permite contar com novas perspectivas para realizar suas tarefas. Das lições aprendidas, emergem as boas práticas de controle a serem disseminadas por toda a instituição.

Boas práticas de gestão identificadas por meio de auditorias devem ser repassadas aos gestores públicos, quando dos encontros técnicos previstos na medida nº 30 ou das auditorias de desempenho objeto da medida nº 34. O TCU pode vir a se tornar um grande provedor de boas práticas para a administração pública, aproveitando a posição privilegiada na estrutura do Estado que lhe permite conhecer a fundo a dinâmica das organizações públicas.

2.1.8 Avaliação do conhecimento

Cada desafio a ser enfrentado pela organização passa pela verificação dos recursos disponíveis para fazê-lo. Como o conhecimento é o principal fator de produção do TCU, é fundamental poder enxergar o quadro de competências existentes internamente. No caso em análise, é importante saber se a instituição conta com especialistas suficientemente preparados para lidar com o problema e se as técnicas e metodologias apropriadas são de domínio interno.

A avaliação das competências das pessoas feita anualmente revela os pontos fortes e fracos em termos de capacitação do corpo técnico, o que é essencial para o estabelecimento de metas de conhecimento no plano de diretrizes do período subsequente.

Além disso, conhecer as reais capacidades existentes na organização possibilita o planejamento mais acurado de cada tarefa. Se, por exemplo, pretende-se fazer uma força-tarefa para realizar uma auditoria de âmbito nacional na área de saúde, é fundamental conhecer o perfil dos servidores mais indicados para o trabalho, a fim de avaliar a suficiência do contingente de profissionais para levar a cabo a auditoria dentro dos níveis de qualidade esperados.

Não é somente o conhecimento presente nas pessoas que deve ser avaliado. O Tribunal poderia focalizar melhor seus esforços de desenvolvimento de novas técnicas e métodos, se avaliasse criticamente seu atual *portfolio* de técnicas e métodos de controle externo e detectasse as lacunas existentes.

Também faz parte do escopo da avaliação de conhecimento avaliar a operação de todos os processos de G.C. e gerar subsídios para sua melhoria.

2.2 Potencial contribuição de estratégias do TCU para os processos de gestão do conhecimento

A análise das medidas previstas no PET 2003-7 demonstrou que várias delas apresentam um potencial de impacto de moderado a alto na implantação de processos de G.C., segundo dados que podem ser consultados no anexo I. Entre essas medidas, foram destacadas para discussão as dez que mais poderiam beneficiar a implantação de um modelo de gestão do conhecimento e inteligência organizacional. Essas medidas e as estratégias a que se vinculam constam da tabela a seguir.

Tabela 2 – Estratégias e medidas a serem mais beneficiadas com a implantação de um modelo de gestão do conhecimento

<i>Estratégias</i>	<i>Medidas</i>
1 - Ampliar e aprimorar o uso da tecnologia da informação.	02 - Tornar mais ágil o processo de aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação. 07 - Implementar <i>datawarehouse</i> com informações de sistemas da administração pública para apoio ao controle.
3 - Fortalecer parcerias do TCU com os demais órgãos públicos.	29 - Adotar ações efetivas de interação com órgãos de controle e demais órgãos públicos.
7 - Desenvolver política de gestão do conhecimento.	55 - Instituir modelo de gestão de pessoas por competências, integrado às estratégias do TCU. 56 - Adotar modelos de promoção de aprendizagem organizacional e de educação corporativa.
8 - Aperfeiçoar o sistema de planejamento e gestão do TCU.	60 - Implementar, acompanhar e aperfeiçoar política de gestão de desempenho pessoal.
9 - Aperfeiçoar processos de trabalho do TCU.	75 - Desenvolver e consolidar cultura de trabalhos de amplitude nacional ou sistêmicos. 77 - Implementar metodologia que possibilite o acompanhamento sistêmico de áreas de interesse do controle, como: previdência social, patrimônio, meio ambiente, entre outras. 84 - Incrementar a utilização de especialistas externos e internos.
10 - Assegurar elevado nível de satisfação dos servidores do TCU.	89 - Instituir mecanismos de gestão de desempenho.

Pode-se verificar, a seguir, os benefícios potenciais da implementação bem-sucedida das medidas selecionadas para cada processo de gestão do conhecimento.

2.2.1 O papel da tecnologia da informação

Gestão do conhecimento não é sinônimo de tecnologia da informação, como se pôde comprovar em muitas organizações que tentaram, sem sucesso, introduzir essa nova forma de gestão por meio de “abordagens tecno-míopes” equivocadas (ALBRECHT, 2004).

A gestão do conhecimento é um fenômeno essencialmente humano. Depende das pessoas, da sua motivação e da capacidade para criar, compartilhar e utilizar o que vem a ser o principal ativo das organizações contemporâneas – o conhecimento.

No entanto, não se pode negar o papel central de grande viabilizador da G.C. desempenhado pela tecnologia da informação. O processo de identificação de conhecimento deve permitir que os servidores tenham na tela de seu computador os *links* para os dados e informações relevantes para seu trabalho, bem como os nomes de especialistas internos que podem ser consultados.

O desenvolvimento de conhecimento tende a ser feito em equipes com membros espalhados geograficamente e trabalhando num espaço virtual viabilizado pela internet ou *intranet*, tecnologias igualmente úteis ao compartilhamento e distribuição do conhecimento.

A preservação de conhecimento explícito em documentos digitalizados e bancos de dados deve também fazer uso intensivo da informática, sob pena de não prover às pessoas do conhecimento necessário no momento exato. No caso do TCU, é inimaginável a instrução de um processo ou o planejamento de uma auditoria sem o acesso a uma base de dados de jurisprudência ou a *home pages* dos órgãos públicos e ministérios envolvidos.

A medida nº 2 do PET 2003-2007, que visa a tornar mais ágil o processo de aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação, pode contribuir ainda mais para a gestão do conhecimento no Tribunal. Hoje os recursos tecnológicos à disposição dos servidores podem ser considerados satisfatórios: todos têm um microcomputador à sua disposição e contam com acesso à internet, às principais bases de dados da administração pública, aos sistemas de informação internos e aos serviços de correio eletrônico. Todavia, nota-se a carência de sistemas especializados em dar suporte ao desenvolvimento, à disseminação e à preservação de conhecimento. Tais sistemas deverão estar integrados aos processos de trabalho a fim de que a gestão do conhecimento funcione com eficácia e não seja vista como mais uma incumbência para as pessoas.

A medida nº 7 promete causar grande impacto na qualidade das ações de controle externo. Trata-se da implementação de *datawarehouse* – literalmente armazém de dados - com informações de sistemas da administração pública para apoio ao controle. A iniciativa, em parceria com o SERPRO, já se encontra em andamento, e possibilitará ao TCU reunir, em uma mesma base de dados de uso interno, dados de diversas bases da administração pública. Uma das maiores dificuldades no exercício do controle externo é cruzar informações de diferentes fontes para detectar achados. A partir da implantação do *datawarehouse*, análises integradas serão possíveis em intervalos de tempo sensivelmente menores do que acontece hoje. A grande contribuição desta tecnologia será para os processos de desenvolvimento e utilização de conhecimento.

2.2.2 Parcerias do TCU com outros órgãos

Existe um sem-número de questões que ensejariam maior interação do Tribunal com outros órgãos públicos. A discussão de normativos de controle que afetam os órgãos jurisdicionados, o acompanhamento de processos de desestatização junto a agências reguladoras e a recomendação de soluções para melhoria do desempenho de programas de governo são apenas alguns exemplos.

A interação com outros órgãos pode indicar ao TCU a existência de problemas cuja solução pode ser encaminhada de forma cooperativa. A identificação desses problemas pode revelar novas metas de conhecimento a serem estabelecidas.

A formação de parcerias genuínas com órgãos e entidades exige o compartilhamento de conhecimento de ambas as partes para a resolução dos problemas identificados que, por sua vez, pode envolver a aquisição de conhecimento externo – recrutamento de especialistas, por exemplo –, o desenvolvimento de conhecimento – nova abordagem para o problema – e a utilização de conhecimento na construção da solução.

Historicamente o Tribunal tem-se mantido relativamente isolado das demais instâncias da administração pública, posição incompatível com os objetivos da gestão do conhecimento. O compromisso do TCU com a formação de parcerias, registrado na medida nº 29 do PET 2003-2007, sinaliza a vontade política de maior abertura e interação com os atores interessados em controle externo, o que deve servir para impulsionar a adoção de práticas da G.C. pela instituição.

2.2.3 Gestão de pessoas por competências e aprendizagem organizacional

Existe um movimento na administração pública de implantação de modelos de gestão por competências. Todavia, a maioria dos órgãos que se decidiram por essa linha estão nos estágios iniciais desse movimento.

O Tribunal percorre o mesmo caminho por meio do chamado *Projeto Atena*, que, após uma fase de estudos, diagnóstico e definição do modelo de gestão, começa a implantá-lo em setembro de 2005⁶. O objetivo do modelo de gestão de pessoas por competências do TCU, ação decorrente da medida nº 55, é promover o alinhamento dos processos de seleção, desenvolvimento, movimentação e gestão do desempenho às estratégias institucionais.

Um dos grandes méritos da gestão por competências é comunicar à organização quais são as metas de conhecimento a serem alcançadas. Tais metas são expressas na forma de competências pessoais, técnicas e gerenciais a serem desenvolvidas. A clareza em relação às novas capacidades que devem ser construídas pela organização possibilitará aos servidores alinharem seus esforços de autodesenvolvimento às necessidades institucionais, o que conferirá impulso e direção ao desenvolvimento de conhecimento na organização.

Outro mérito da gestão por competências do ponto de vista da gestão do conhecimento é instituir uma sistemática de avaliação das competências das pessoas. O mapa fornecido por uma avaliação anual de competências permitirá conhecer as lacunas de competências e atuar na fixação de novas metas de conhecimento para o período subsequente. Se o conhecimento é o principal ativo das organizações, a avaliação de competências é o principal “instrumento contábil” para conhecer esses ativos.

O modelo de gestão de pessoas por competências, se adotado por parcela expressiva de gerentes e equipes, criará condições para que a aprendizagem organizacional, objeto da medida nº 56, possa ganhar corpo e permitir ao Tribunal alçar-se a um novo patamar de desempenho organizacional. Vislumbra-se que, nessa nova situação, crescerão substancialmente a agilidade do TCU para tratar das questões com que se defronta, assim como a qualidade das respostas fornecidas.

2.2.4 Gestão do desempenho

Verifica-se, pela análise do plano estratégico do TCU, que a instituição considera prioritária a implantação de gestão do desempenho. O tema está contemplado pelas medidas 60 e 89, que prevêm a implementação de política de gestão do desempenho pessoal e a instituição de mecanismos de gestão do desempenho, e é objeto do projeto de gestão de pessoas por competências, resultante da medida nº 55. É compreensível ver o assunto sendo tratado no bojo do projeto de gestão por competências, já que a gestão do desempenho, em sua acepção mais moderna, cuida de acompanhar e fomentar não apenas a produção de resultados, como também o desenvolvimento do principal fator de sustentação da geração de resultados: as competências das pessoas.

6. Conforme informações fornecidas pela equipe responsável pelo projeto.

É no processo de gestão do desempenho que ocorre o estabelecimento, conjuntamente entre gerente e servidor, de metas de aprendizagem do servidor para o período convencionado pela organização. Tais metas são consubstanciadas em um plano de desenvolvimento individual. Ao longo do período, o cumprimento das metas é acompanhado pelas partes envolvidas, que fazem, ao final, uma avaliação das competências desenvolvidas e a escolha das competências a desenvolver no período seguinte. Além disso, recomenda-se o processo de gestão do desempenho como o contexto ideal para se discutir e registrar as lições aprendidas pelos servidores, reforçando, dessa forma, a retenção de conhecimentos relevantes para a organização.

O processo de gestão do desempenho com base em competências tem como ponto forte facultar aos envolvidos a análise conjunta dos processos de desenvolvimento e utilização das competências e a negociação simultânea de metas de desempenho e aprendizagem, de acordo com a tendência de não mais encarar trabalho e aprendizado como eventos dissociados.

O sucesso do Tribunal na implantação da gestão do desempenho com base em competências impulsionará, sem dúvida, a adoção de práticas e processos de gestão do conhecimento na instituição.

2.2.5 Fiscalizações de amplitude nacional ou sistêmica

São duas as medidas do PET 2003-2007 que tratam de trabalhos sistêmicos: a de nº 75, que busca desenvolver e consolidar cultura de trabalhos de amplitude nacional ou sistêmica, e a de nº 77, que se refere a implementar metodologia para o acompanhamento sistêmico de áreas de interesse do controle (previdência social, patrimônio, meio ambiente, entre outras).

Ações sistêmicas de fiscalização, sejam auditorias ou acompanhamento, podem resultar na aquisição e no desenvolvimento de conhecimentos relevantes para a melhoria da gestão pública. A magnitude dos resultados obtidos tende a acompanhar a escala ampliada da ação de fiscalização. Em vez de o TCU fazer uma determinação a um certo órgão, caso fosse uma auditoria localizada, numa auditoria sistêmica poder-se-á verificar se falhas e irregularidades comuns identificadas em diversos órgãos similares têm sua causa em aspectos de gestão definidas em normas para todo o sistema.

Participar de trabalhos desse tipo aumenta a capacidade de análise e a visão sistêmica dos profissionais responsáveis, bem como a habilidade para o tratamento da informação. Todas são habilidades bastante úteis em uma organização intensiva em conhecimento, como é o caso do Tribunal.

A necessidade de se fazer trabalhos sistêmicos demanda facilidade de acesso a fontes de informação e a derrubada de barreiras para que as pessoas compartilhem e utilizem conhecimento. Por essas razões, acredita-se que a realização de trabalhos desse tipo favorecerá a consolidação de processos de gestão do conhecimento.

2.2.6 Utilização de especialistas internos e externos

O desempenho e a sobrevivência de organizações intensivas em conhecimento estão intimamente ligados a sua capacidade de desenvolver e utilizar especialistas. ALBRECHT (2004) reconhece que as organizações hoje em dia dependem de um número pequeno de profissionais altamente qualificados.

O aproveitamento de especialistas depende, em primeiro lugar, de sua identificação e da área de *expertise* de cada um, o que significa que o processo de identificação de conhecimento deve funcionar bem na organização.

A questão relevante no que tange ao emprego de especialistas é de ordem cultural: como promover a integração em uma mesma equipe de especialistas internos e externos, sem que os primeiros não se sintam ameaçados e evitem cooperar com os últimos? Ou ainda: como levar os especialistas internos a reconhecer que é necessário auxílio especializado externo?

As auditorias são, por excelência, o espaço com maiores oportunidades de cooperação entre especialistas internos e externos. A insuficiência de determinado conhecimento especializado geralmente leva a atrasos nos trabalhos e a perda de qualidade. É notório no âmbito do Tribunal que a dimensão do corpo técnico atual é insuficiente para dar conta de cobrir todas as situações auditáveis indicadas por análises de risco e, provavelmente, sempre será assim. No entanto, o trabalho cooperativo entre especialistas internos e externos, contratados no mercado ou recrutados na administração pública, pode minimizar o efeito do quadro reduzido de pessoal e adicionar qualidade ao resultado dos trabalhos.

2.3 A adoção gradual de práticas de gestão do conhecimento pelo TCU

Como visto na seção 2.2, o PET 2003-2007 inclui uma série de medidas que auxiliam a adoção de práticas de G.C., as quais, futuramente, poderão ser articuladas em um verdadeiro modelo de gestão do conhecimento. Muitas dessas medidas caminham para se tornar realidade no TCU, tais como os projetos de *datawarehouse* e de gestão de pessoas por competências. A tecnologia da informação já provê recursos bastante satisfatórios aos servidores e terá pela frente novas demandas para apoiar a gestão do conhecimento. Parcerias com outros órgãos e trabalhos de abrangência nacional ou sistêmica constituem oportunidades profícuas de aprendizagem.

O TCU já conta com o *indicador de conhecimento*, sistema criado para ser um cadastro de especialistas, apesar de ainda pouco utilizado. A oferta de treinamento, por sua vez, é bastante expressiva (62.000 horas para 6.000 pessoas treinadas em 2004), mas necessita da avaliação de competências para calibrar seu foco e incrementar o índice de satisfação dos servidores com esse quesito, que ficou em 58% no ano passado.

Em 2003, o TCU formou uma turma de pós-graduados em Gestão do Conhecimento em parceria com a PUC-PR, sinal inequívoco de que se pretendia criar uma massa crítica na Casa para deflagrar ações nessa área. Uma das monografias produzidas no curso tratou da influência da cultura organizacional na adoção de práticas de gestão do conhecimento (AIRES et al., 2003). As principais conclusões foram de que existem três dificultadores de ordem cultural à implantação da G.C. no TCU, todos de pequena magnitude:

- a) insuficiência de compromisso compartilhado com o aprendizado e a construção de relacionamentos;
- b) insuficiência de compromisso compartilhado com a gestão participativa; e
- c) insuficiência de compromisso compartilhado com o pensar sistemicamente.

Como ponto positivo, detectou-se a existência entre os servidores do TCU de compromisso moderado com a melhoria do desempenho organizacional, o que pode servir de ponto de alavancagem para obter compromissos relativos aos três fatores enumerados acima.

A observação de que o TCU caminha para vencer aos poucos barreiras de ordem cultural e incorporar práticas de gestão do conhecimento nos leva a propor o modelo de gestão do conhecimento e inteligência organizacional descrito no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO DO CONHECIMENTO E DA INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL PARA O TCU

O modelo de gestão do conhecimento e da inteligência organizacional proposto para o TCU baseia-se nos elementos construtivos de gestão do conhecimento de PROBST et al. (2002), empregados no capítulo anterior na análise das estratégias do Tribunal. A figura 2 apresenta esquematicamente o modelo, cujos elementos são descritos a seguir.

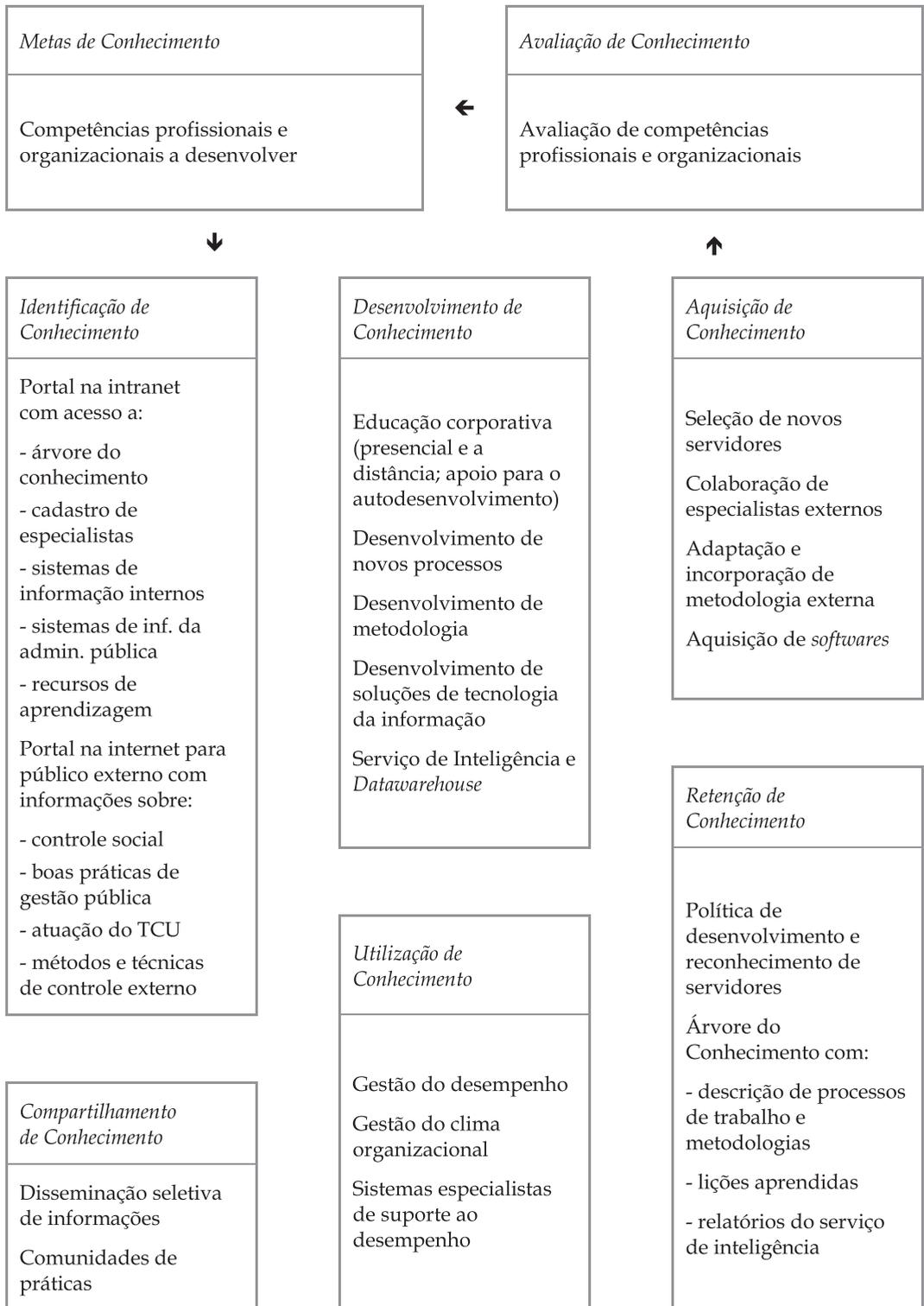
3.1 Metas de conhecimento

As metas de conhecimento constituem referencial imprescindível à boa operação dos processos de gestão do conhecimento. O estabelecimento dessas metas fornece orientação sobre que capacidades devem ser desenvolvidas e em que nível.

O tempo de ciclo desde a fixação das metas até sua avaliação deve ser anual, assim como acontece com a revisão do plano de diretrizes do TCU, devido à importância de se fazer constar do plano, entre as metas institucionais, aquelas relativas a conhecimento.

Tendo em vista a profusão de conceitos em torno do termo conhecimento, a existência de um projeto de gestão por competências em andamento no TCU sugere que as metas de conhecimento sejam expressas em termos de competências profissionais e organizacionais. As competências profissionais são aquelas a serem desenvolvidas pelos servidores no ano seguinte, e seriam de natureza pessoal, técnica ou gerencial. As competências organizacionais consistem das práticas de excelência que viabilizam o cumprimento da missão e a construção da visão de futuro do Tribunal.

Figura 2 – Modelo de gestão do conhecimento e da inteligência organizacional proposto



3.2 Identificação de conhecimento

A identificação de conhecimento tem por objetivo conferir visibilidade ao conhecimento organizacional. O ideal é que o grande mapa dos ativos de conhecimento esteja disponível em dois portais eletrônicos, um para o público interno, na *intranet*, e outro para o público externo, na *home page* do TCU.

O portal na *intranet* deveria prover acesso à árvore do conhecimento, ao cadastro de especialistas internos e externos, aos sistemas de informação do Tribunal e aos sistemas da administração pública. Árvore do conhecimento é o nome que se atribui aqui a um sistema informatizado de gerenciamento do conhecimento explícito, em especial aquele expresso em documentos e disponível para compartilhamento.

O cadastro de especialistas foi desenvolvido pelo Tribunal com o nome indicador de conhecimento. Ele deve ser complementado, incluindo-se a avaliação das competências das pessoas, provida pelo processo de avaliação de competências a ser implantado em 2005, para que seja capaz de indicar qual é o nível de proficiência de cada profissional em cada competência avaliada.

O portal na *intranet* pode ser bastante explorado como apoio à aprendizagem dos servidores, propiciando-lhes acesso ao dicionário de competências da instituição, à programação de cursos internos e externos e à recursos de educação a distância.

O portal na internet, implantado recentemente, pode receber melhorias com base na análise de necessidades de informação e conhecimento das partes interessadas na atuação do Tribunal, em especial a sociedade, o gestor público, o Congresso Nacional e os órgãos nacionais de controle, como os tribunais de contas estaduais e municipais e a Controladoria-Geral da União. As informações disponíveis sobre controle social podem ir além da orientação ao cidadão para a apresentação de denúncias ao TCU e passar a incluir cartilhas para a capacitação de conselhos municipais e ONGs que se dedicam a fiscalizar os gastos públicos dos municípios e estados.

Para os gestores públicos, as informações que mais interessam dizem respeito a boas práticas de gestão pública e a orientação sobre como evitar as falhas e irregularidades mais frequentes.

Ao Congresso Nacional interessam informações sobre fiscalizações realizadas pelo TCU e os resultados obtidos, bem como orientação sobre como preparar adequadamente solicitação de auditoria ao Tribunal.

Os órgãos de controle, por sua vez, estão interessados no intercâmbio de conhecimento para a melhoria das ações de controle. Para esse público, o portal deve disponibilizar documentos sobre os métodos e técnicas adotados pelo TCU e sobre os projetos de modernização em andamento.

Os portais dirigidos aos públicos interno e externo, cumpridos os requisitos de facilidade de uso e atualização constante de informações, certamente levarão as pessoas a aproveitar melhor os ativos de conhecimento disponíveis.

3.3 Aquisição de conhecimento

O conhecimento externo na forma de capital humano, no caso do Tribunal, é representado pelos novos servidores recrutados por meio de concurso público e por especialistas externos contratados ou convidados a colaborar com os trabalhos da instituição.

É importante que a seleção tanto de servidores quanto de especialistas externos se dê com base nos perfis de competências requeridos. Em geral, perfis de especialistas tendem a ser descritos basicamente em termos de conhecimento técnico. A ampliação da descrição dos perfis para incluir competências pessoais, notadamente às relativas às habilidades de comunicação e interação social, aumenta a possibilidade de contribuição desses especialistas para com o TCU. No caso da seleção de servidores, as normas que cercam os concursos públicos ainda impõem, em nome do princípio da isonomia, restrições à avaliação de habilidades pessoais por meios distintos das provas de verificação de conhecimento. Como sustentar juridicamente a eliminação de um candidato após uma avaliação psicológica?

Outras formas de aquisição de conhecimento, porém relativos ao chamado capital estrutural, são a adaptação e incorporação de metodologias externas reveladas em processos de avaliação de melhores práticas e a aquisição de *softwares*. Ressalte-se que todo incremento de capital estrutural deve ser devidamente acompanhado por ações de desenvolvimento do capital humano representadas por ações de treinamento, para que os servidores sejam capazes de fazer uso adequado das novas metodologias e programas de computador.

3.4 Desenvolvimento de conhecimento

O desenvolvimento de conhecimento faz crescer tanto o capital humano quanto o estrutural. A ampliação do primeiro acontece por meio de ações de educação corporativa, sejam elas presenciais ou a distância, ou ações de autodesenvolvimento – de iniciativa do próprio servidor.

As ações de educação devem ser norteadas pelas competências que a organização precisa desenvolver. Dispor previamente do mapa geral de competências permitirá ao Tribunal, por intermédio do Instituto Serzedello Corrêa – ISC, oferecer programas de desenvolvimento de competências pessoais, gerenciais e técnicas e propiciar um amplo leque de oportunidades aos servidores.

O capital estrutural do TCU vem crescendo com o desenvolvimento de novos processos e métodos de trabalho, assim como com a oferta de novas soluções de tecnologia da informação. Os principais núcleos de criação desse tipo de conhecimento vêm sendo as unidades de apoio estratégico (Secretaria de Planejamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Instituto Serzedello Corrêa) e as Secretarias Adjuntas de Contas e de Fiscalização. A produção de conhecimento vem ocorrendo também em todas as unidades envolvidas com a elaboração de estudos, pareceres e relatórios de auditoria.

O cadastro de especialistas com base em competências, se implantado, permitirá que os profissionais sejam alocados com mais propriedade a projetos e trabalhos de equipe, contribuindo, dessa forma, para a melhoria da qualidade do conhecimento produzido.

Medida relevante para aprimorar a atuação do controle externo é contar com um serviço de inteligência, equipe dedicada a fazer a leitura constante do ambiente de controle e a produzir relatórios que indiquem as prioridades de atuação do TCU, com base em critérios de risco, relevância social e materialidade. O Tribunal já deu os primeiros passos para a organização de seu serviço de inteligência, o qual contará com ferramenta poderosa para sustentar suas análises: o *datawarehouse*, grande armazém de dados provenientes de sistemas de informação da administração pública.

3.5 Compartilhamento de conhecimento

Vislumbram-se duas práticas ainda inexistentes na organização para impulsionar o compartilhamento de conhecimento. São elas a disseminação seletiva de informações e as comunidades de práticas.

A disseminação seletiva de informações consiste em enviar aos usuários desse serviço informações cadastradas na árvore do conhecimento de acordo com o perfil de interesses do usuário. Assim que nova informação é registrada na árvore, um procedimento automático verifica quais usuários manifestaram interesse em receber informações sobre aquele assunto e efetua o envio via correio eletrônico. O usuário pode optar por receber boletins semanais ou mensais.

Comunidades de práticas são grupos que partilham dos mesmos interesses profissionais e que se unem para intercambiar informações e conhecimentos. Os contatos se dão virtualmente, por meio de fóruns eletrônicos. As comunidades de práticas também se prestam a fornecer suporte ao desempenho, visto que seus membros podem expor as dificuldades que estão enfrentando em uma tarefa específica e submeter dúvidas ao grupo. Numa comunidade ativa, as perguntas postas, se não recebem resposta imediata, envolvem rapidamente a comunidade em discussão acerca do assunto.

3.6 Utilização de conhecimento

Este processo de gestão do conhecimento ocupa-se de eliminar as barreiras ao desempenho e à utilização efetiva do conhecimento presente na organização. Recomenda-se a implantação de processo de gestão do clima organizacional a fim de detectar fatores que possam estar afetando negativamente a motivação e o desempenho das pessoas. Detectado e confirmado tais fatores prejudiciais, as áreas que podem interferir para minimizá-los deverão ser acionadas para, em conjunto, decidir e implementar medidas corretivas.

O espaço onde o desempenho, de fato, acontece é a equipe de trabalho. Portanto, é crucial para o bom desempenho da equipe contar com gerentes preparados para conduzir a gestão de desempenho em sua unidade. As atividades envolvidas incluem delegar tarefas de acordo com o perfil de competências de cada servidor, propor desafios às pessoas que possam levar a aprendizado significativo, discutir e acompanhar os planos de desenvolvimento individual, identificar e remover obstáculos ao desempenho e avaliar as competências profissionais existentes na equipe. Um processo efetivo de gestão do desempenho contribui significativamente não apenas para a utilização de conhecimento pelo grupo, como também para o desenvolvimento e compartilhamento de conhecimentos.

Outra forma de incrementar a utilização de conhecimento no ambiente de trabalho é implementar sistemas especialistas de suporte ao desempenho. Esses sistemas informatizados embutem conhecimento de especialistas em diversos tópicos ligados aos processos de trabalho e são concebidos para orientar os profissional a resolver questões mais complexas, porém recorrentes na organização.

A atividade de controle externo apresenta uma série de oportunidades de uso de sistemas especialistas. Um exemplo: servidores que detêm pouca experiência com auditoria de obras poderiam contar, quando em trabalho de campo, com um sistema desse tipo instalado em *notebook* para guiá-lo no levantamento de dados e análise de evidências.

O uso de sistemas especialistas requer uma avaliação conjunta entre as áreas de controle externo e de tecnologia da informação do TCU para avaliar profundamente suas virtudes e limitações e decidir pela sua implementação.

3.7 Retenção de conhecimento

Reter conhecimentos relevantes na organização significa manter servidores talentosos e registrar o conhecimento que vale a pena ser compartilhado.

A retenção de servidores talentosos, bem como o desenvolvimento de novos talentos, apenas é possível com uma política que promova o desenvolvimento e o reconhecimento das pessoas. Quando encontram oportunidades de aprendizagem e de encareiramento e, além disso, obtêm reconhecimento público por suas contribuições, os servidores encontram poucas razões para deixar a instituição.

Sobre a preservação do conhecimento explícito importante para o Tribunal, já se recomendou neste texto a construção de uma árvore do conhecimento, que seria concebida e implementada por profissionais do Centro de Documentação e analistas de sistemas da Secretaria de Tecnologia da Informação. Acessando a árvore, os servidores poderiam encontrar a descrição de processos de trabalho do TCU, as metodologias empregadas, as lições aprendidas pelas equipes e relatórios do serviço de inteligência.

O registro de informações na árvore requer a disposição dos servidores em fazê-lo, o que não ocorre espontaneamente. Para isso, as pessoas devem ser conscientizadas a respeito da importância de compartilhar o que sabem e receber o apoio da gerência na forma de tempo concedido para essa tarefa.

Uma opção para obter o registro das lições aprendidas de equipes de projeto e equipes de auditoria é considerar tal registro como requisito para que as atividades sejam consideradas como encerradas. Obviamente a qualidade das lições anotadas por uma equipe depende da dedicação de cada um à atividade de reflexão coletiva, sendo que o apoio e o incentivo do gerente podem ajudar.

Os relatórios do serviço de inteligência podem prestar-se a não apenas identificar áreas prioritárias de atuação do controle externo, mas também a elaborar análises de cenário que descrevam as principais alterações na realidade da administração pública e as possíveis repercussões sobre a atuação do Tribunal.

3.8 Avaliação de conhecimento

A avaliação de conhecimento no Tribunal deve focalizar a avaliação das competências dos servidores e das competências da organização. A avaliação das competências adquiridas pelas pessoas deve acontecer, como dito anteriormente, no processo de gestão de desempenho. A partir dos resultados individuais, pode-se montar um mapa agregado de competências profissionais e identificar quais são os pontos fortes do corpo técnico, bem como as grandes lacunas de competência. De posse desse mapa, o ISC terá condições de direcionar com maior precisão a oferta de opções de capacitação.

A avaliação de competências pode acontecer em associação com a prática de auto-avaliação da gestão, adotada pelo TCU e conduzida pela Seplan há quatro anos. Os critérios de avaliação da gestão baseiam-se nas capacidades que o órgão deve apresentar segundo sete critérios de excelência: liderança; estratégias e planos; processos; pessoas; sociedade; informação e resultados. As competências organizacionais definidas para o Tribunal são as seguintes: orientação estratégica, gestão do relacionamento, domínio da informação, gestão de processos, gestão de pessoas e tecnologia de controle externo. Dada a proximidade dos aspectos avaliados e o objetivo similar de ambos os processos de avaliação, à exceção de tecnologia de controle externo, é recomendável que o TCU analise a possibilidade de promover alterações no processo de auto-avaliação da gestão para incluir a avaliação de competências da organização.

3.9 O papel do gestor de conhecimento

A sistematização e introdução de um modelo da gestão do conhecimento no TCU representam uma mudança de grande proporção. Toda mudança é acompanhada por forças de apoio e, principalmente, de resistência, pois as pessoas tendem a se manter fiéis a seus hábitos. A dinamização dos processos de G.C. requer uma mudança de atitude dificultada por aspectos da cultura organizacional do TCU – insuficiência de compromisso compartilhado em torno de aprendizagem e construção de relacionamento, da gestão participativa e do pensar sistemicamente (AIRES et al., 2003).

De nada adianta apenas construir e tornar disponível a árvore do conhecimento. A utilização da ferramenta seria muito tímida, porque o compartilhamento e a retenção de conhecimento são processos e, portanto, devem ser gerenciados para produzir resultados. Em razão disso, parece ser útil ao Tribunal a figura do gestor de conhecimento, empregado por diversas organizações que trilham o mesmo caminho pretendido pelo TCU (PROBST et al., 2002; BUKOWITZ & WILLIAMS, 2002).

O papel dos gestores de conhecimento no Tribunal abrangeria as seguintes atividades, entre outras:

- a) estimular a formação e o funcionamento de comunidades de práticas;
- b) atuar como coordenador de comunidades de práticas cujos propósitos tenham relação com sua área de *expertise*;
- c) orientar as pessoas na utilização da árvore do conhecimento;
- d) estimular os especialistas internos a escrever sobre suas áreas de especialidade;
- e) coordenar a disseminação seletiva de informações;
- f) submeter textos produzidos pelos servidores ao crivo dos especialistas internos para avaliação de conteúdo.

É recomendável utilizar gestores de conhecimento inicialmente em experiências-piloto nas áreas do Tribunal em que se detectem maior predisposição ao compartilhamento de conhecimento, visando obter sucesso e influenciar positivamente a adoção dessas práticas nas demais áreas.

3.10 O papel das áreas de apoio estratégico

As organizações tendem a implantar modelos de gestão do conhecimento centrados em tecnologia da informação – predominantemente – ou em pessoas. O fracasso de uma série de iniciativas focalizadas apenas em tecnologia e a constatação de que gestão do conhecimento é um processo feito pelas e para as pessoas dão sustentação às tendências recentes que apostam na conjugação do fator humano com o tecnológico para obter êxito nas iniciativas de gestão do conhecimento.

A observação dos elementos que compõem o modelo de gestão do conhecimento e inteligência organizacional proposto para o Tribunal revela que todos os processos de gestão do conhecimento têm componentes humanos e tecnológicos. Além disso, o modelo, por representar um sistema de gestão, deve estar integrado à gestão institucional. Tais argumentos indicam a necessidade de envolvimento substancial e coordenado entre si de todas as áreas de apoio estratégico: Seplan, Setec e ISC.

Como pano de fundo para essas mudanças, deve estar uma política de gestão de pessoas modernas, que favoreça a formação e o desenvolvimento de servidores cada vez mais motivados, comprometidos e competentes.

CONCLUSÃO

A gestão do conhecimento é tema de importância crucial para as organizações contemporâneas, inclusive para o TCU, como revelou a análise do Plano Estratégico do Tribunal (2003-2007) em confronto com os processos essenciais de gestão do conhecimento. Um modelo de gestão do conhecimento e da inteligência organizacional, se implantado na instituição, favoreceria a implementação das estratégias previstas no PET 2003-2007, em especial a adoção de postura proativa para aperfeiçoar normativos da administração pública, o fortalecimento de parcerias do TCU com outros órgãos, as ações voltadas para a melhoria da gestão pública, o estímulo ao controle social e a melhoria dos processos de trabalho de controle externo.

O plano estratégico confirma a intenção da instituição de trilhar o caminho da gestão do conhecimento. Entretanto, não existe a previsão de se desenhar e implementar um modelo integrado que facilite a gestão dos ativos de conhecimento. Para subsidiar futuras discussões a esse respeito, este trabalho trouxe uma proposta de modelo de gestão do conhecimento e da inteligência organizacional que envolve, em um sistema dinâmico, todos os processos essenciais de gestão do conhecimento.

A implantação de um modelo como o proposto requer habilidade para envolver os servidores e exigirá do TCU grande capacidade de gestão de mudanças. A participação coordenada das unidades de apoio estratégico – ISC, Seplan e Setec – e o patrocínio da alta administração serão os fatores fundamentais de sucesso dessa empreitada, que se traduzirá em melhores resultados institucionais e benefícios para o país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBRECHT, Karl. *Um modelo de inteligência organizacional*. HSM Management 44, maio-junho 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União: 2003-2007*. TCU: Brasília, 2003.

BUKOWITZ, Wendi R. e WILLIAMS, Ruth L. *Manual de Gestão do Conhecimento*. Porto Alegre: Bookman, 2002.

DAVENPORT, T.H. et al. *Successful knowledge management projects*. Sloan Management Review, Vol. 39, Nº. 2. 1998.

DE GOOIJER, JINETTE. *Designing a knowledge management performance framework*. Journal of Knowledge Management Kempston, Vol. 4, Iss. 4, 2000.

EDVINSSON, L. & MALONE, M. *Intellectual capital: realizing your company's true value by finding its hidden roots*. Harper Collins Publishers: Nova York, 1997.

MAYO, Andrew. *O valor humano da empresa*. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

PROBST, Gilbert et al. *Gestão do Conhecimento: os elementos construtivos do sucesso*. Porto Alegre: Bookman, 2002.

QUANDT, Carlos O. *Gestão do Capital Intelectual. Apostila do curso de Pós-Graduação em Gestão Estratégica do Conhecimento e Inteligência Empresarial*. PUC/PR – TCU: Brasília, 2003.

ROBBINS, Stuart. *We need a New Vocabulary*. Information Systems Management. Boston: 2005. Vol. 22, nº. 1.

SALISBURY, Mark W. *Putting theory into practice to build knowledge management systems*. The Learning Organization. Bradford: 2004. Vol.11, nº. 4/5.

SANTOSUS, Megan & SURMACZ, Jon. *The ABCs of Knowledge Management*. Disponível em <http://www.cio.com/research/knowledge/edit/kmabcs.html>. Acesso em 25 jul. 2005.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

3º COLOCADO

CONTROLE EXTERNO NA ERA DO CONHECIMENTO: COMO O USO DE INDICADORES DE DESEMPENHO PODE POTENCIALIZAR O CAPITAL INTELECTUAL DO TCU E FORTALECER A ATUAÇÃO DO CONTROLE

Adriana de Oliveira Beal

INTRODUÇÃO

As práticas de gestão de conhecimento (GC) tornam-se cada vez mais presentes tanto em organizações públicas quanto privadas, alavancadas pelo reconhecimento da importância de se buscar formas de criar e desenvolver conhecimento valioso para o desempenho organizacional (KOTNOUR et. al., 1997).

A preocupação com a gestão do conhecimento assume especial relevo em organizações que fazem uso intensivo do conhecimento em seu processo produtivo, como é o caso do Tribunal de Contas da União (TCU), cuja visão de futuro, “ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública”, somente poderá ser atingida com a melhoria contínua do capital intelectual corporativo.

A gestão do conhecimento tem por objetivo apoiar a criação e a disseminação de conhecimentos úteis para o negócio, no caso do TCU, do controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais. Para que a GC traga resultados concretos, é preciso primeiro ter objetivos claramente definidos e depois dispor de informações confiáveis e abrangentes sobre o desempenho das práticas adotadas, para que se possa avaliar o progresso alcançado e garantir que os recursos sejam alocados onde melhor contribuem para o alcance dos objetivos propostos.

Este estudo visa analisar a importância da gestão do conhecimento para o controle externo e os potenciais benefícios do uso de indicadores de desempenho para avaliar o progresso alcançado em relação à GC no âmbito do Tribunal de Contas da União, estando dividido nos seguintes segmentos:

- a) conceitos fundamentais para o entendimento e a aplicação de práticas de gestão do conhecimento nas organizações;
- b) importância da gestão do conhecimento para o controle externo e potenciais benefícios das práticas de GC para o desempenho do TCU;
- c) importância da avaliação do desempenho para o sucesso da gestão do conhecimento;
- d) potencial dos indicadores de desempenho para alavancar as ações de GC e assegurar seus resultados no âmbito do TCU.

O estudo é encerrado com a apresentação das considerações finais e de um resumo das conclusões obtidas, tendo em vista a ampliação e o pleno aproveitamento do capital intelectual produzido pela Corte de Contas no desempenho de sua missão.

1. UNIFORMIZAÇÃO DE CONCEITOS

A fim de evitar divergências de interpretação e garantir a coerência da análise a ser desenvolvida, são apresentados, neste capítulo, os conceitos básicos mais relevantes na área de gestão do conhecimento.

1.1 Diferença entre dado, informação e conhecimento

O primeiro passo para se entender e aplicar a gestão do conhecimento é estabelecer a diferença entre dado, informação e conhecimento. Apesar dos esforços de inúmeros autores em definir esses termos, muitos pesquisadores os usam de forma pouco rigorosa, principalmente, nos primeiros trabalhos publicados GC, informação e conhecimento eram usados sem que se estabelecesse uma distinção clara entre os termos. KOGUT e ZANDER (1992, p. 20), por exemplo, definem informação como “conhecimento que pode ser transmitido sem perda de identidade”, implicando que informação é uma forma de conhecimento. IKUJIRO NONAKA, um dos autores mais citados entre os pesquisadores de GC, por sua vez já foi criticado pelo uso indistinto dos termos informação e conhecimento (cf. BAUMARD, 1999, p. 133-134). Existe, no entanto, um consenso na literatura de que conhecimento e informação apresentam similaridades em alguns aspectos e também diferenças: tanto informação quanto conhecimento dependem de contexto, significado e propósito, mas a informação tem um cunho factual, enquanto o conhecimento está mais vinculado a uma ação – ele precisa ser usado para algum fim específico (NONAKA e TAKEUCHI, 1995, p. 57-58). O quadro 1 compara algumas definições encontradas na literatura, compiladas por STENMARK (2002).

Quadro 1 - Algumas definições de dado, informação e conhecimento

<i>Autor(es)</i>	<i>Dado</i>	<i>Informação</i>	<i>Conhecimento</i>
Wiig, 1993.	-	Fatos organizados para descrever uma situação ou condição.	Verdades e crenças, perspectivas e conceitos, julgamentos e expectativas, metodologias e <i>knowhow</i> .
Nonaka e Takeuchi, 1995.	-	Um fluxo de mensagens significativas.	Comprometimentos e crenças criadas dessas mensagens.
Spek e Spjkervet, 1997.	Símbolos ainda não interpretados.	Dados com significado.	Habilidade de atribuir significado.
Davenport, 1997.	Observações simples.	Dados com relevância e propósito.	Informação valiosa proveniente da mente humana.
Davenport e Prusak, 1998.	Um conjunto de fatos discretos.	Uma mensagem cujo objetivo é alterar a percepção do receptor.	Experiência, valores, insight e informação contextual.
Quigley e Debons, 1999.	Texto que não dá resposta a perguntas de um problema em particular.	Texto que dá resposta às perguntas quem, quando, o que, ou onde.	Texto que responde às perguntas porque ou como.
Choo, Detlor e Tumbull, 2000.	Fatos e mensagens.	Dados revestidos de significado.	Crenças justificadas, verdadeiras.

Fonte: Stenmark, 2002.

Independentemente da forma como esses termos são conceituados, é patente a existência de uma relação hierárquica entre dados – o núcleo essencial que, combinado e contextualizado, gera a informação – e conhecimento.

Este último existe num nível acima do ocupado pela informação, surgindo quando outros elementos, tais como valores, crenças, experiência e *insight* são a ela acrescentados para produzir uma estrutura que viabilize a avaliação e a incorporação de novas experiências e informações. É fácil compreender a diferença hierárquica entre informação e conhecimento comparando a informação contida num manual de oratória com o conhecimento/habilidade de um orador que consegue conquistar com facilidade a confiança e a atenção da platéia ao fazer uma palestra. Esse conhecimento é registrado na mente do indivíduo enquanto ele pratica e aperfeiçoa suas habilidades de comunicação e interação com o público. Normalmente as habilidades pessoais não podem ser reproduzidas pela simples oferta de informação armazenada num manual contendo técnicas de comunicação, entonação vocal, gestual etc: é necessário um contato pessoal para que as crenças, os valores e o *know-how* que compõem o conhecimento embutido na mente do conhecedor possam ser repassados ao aprendiz.

Por causa da dificuldade de se transferir determinados tipos de conhecimento, convencionou-se classificá-lo em explícito e tácito. Conhecimentos explícitos podem ser transformados em documentos, roteiros e treinamentos; já o conhecimento tácito é difícil registrar, documentar ou ensinar a outras pessoas (a capacidade de liderança, por exemplo, embora possa ser claramente observada em determinadas pessoas, é de difícil transmissão ou descrição). ROSENBERG (2001, p. 62) observa que os conhecimentos tácito e explícito de indivíduos e organizações não atuam isolados, no entanto, interagem um com o outro para gerar o desempenho organizacional. Para o autor, conhecimentos explícitos podem ser transmitidos eficazmente por meio de treinamento, ao passo que a absorção do conhecimento tácito exige esforços adicionais, que demandam atividades específicas de gestão do conhecimento.

1.2 Gestão do conhecimento

Numa era definida pelos tempos de ciclo cada vez mais curtos, especialmente em relação ao conhecimento, a atualização contínua dos conteúdos de aprendizado torna-se vital. Informações adquiridas pelos indivíduos podem ficar obsoletas em questão de semanas e mudam com frequência não apenas os conteúdos, mas também as necessidades dos aprendizes e das organizações. Nesse contexto, o treinamento formal e presencial nem sempre se mostra a solução mais eficaz para o aprendizado: muito do conhecimento e da capacidade de que as pessoas precisam para realizar seu trabalho é adquirido por meio da leitura, do contato direto com outros indivíduos ou mesmo por processos de tentativa e erro. As organizações fortemente empenhadas no aprendizado organizacional e na melhoria do desempenho demonstram ter adquirido uma visão mais ampla do aprendizado, em que o treinamento é visto como mais uma atividade para a aquisição de competência a ser complementada pela oferta de informações e de ferramentas de suporte ao desempenho de fácil acesso durante o trabalho (SOUTON, TODD e SENEQUE, 2002).

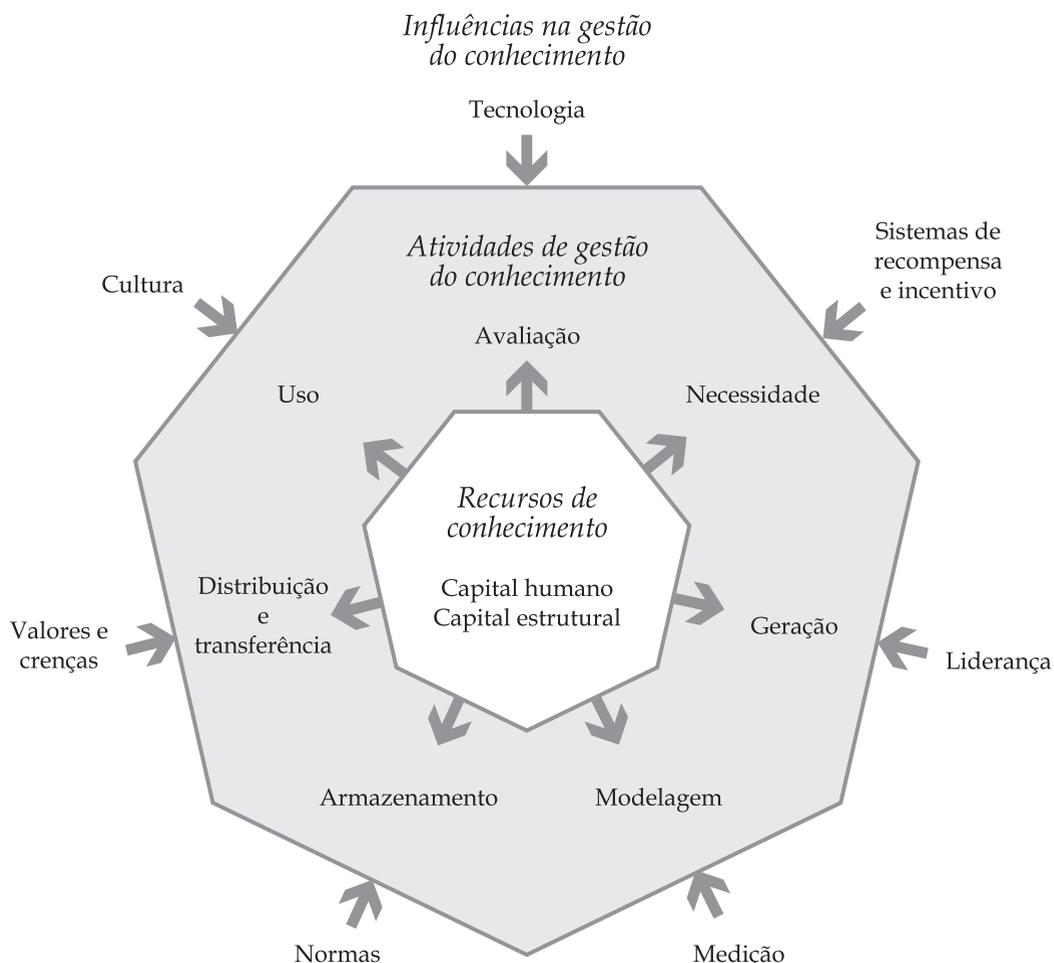
DAVENPORT e PRUSAK (1998) definem a gestão do conhecimento como o conjunto de ações sistemáticas e disciplinadas que uma organização pode adotar para obter o maior retorno possível do conhecimento disponível. Praticamente todos os sistemas de gestão do conhecimento são facilitados pelas tecnologias da informação e comunicação (TICs), que oferecem suporte à criação, ao armazenamento e ao compartilhamento do conhecimento corporativo. Entretanto, além de tecnologia, a gestão do conhecimento depende de pessoas, dos relacionamentos no trabalho e da comunicação. A tecnologia aplicada à gestão do conhecimento assume um papel de fomentador do diálogo, de uniformizador de entendimentos, de facilitador da comunicação e de administrador de artefatos de conhecimento, porém jamais pode ser considerada o foco principal da GC.

Os sistemas de gestão do conhecimento são úteis e eficazes para o compartilhamento tanto de conhecimento tácito quanto explícito. HANSEN, NOHRIA e TIERNEY (1999) identificam duas estratégias principais de gestão do conhecimento: codificação e personificação. A estratégia de codificação é bastante eficaz no tratamento do conhecimento explícito: quando o conhecimento pode ser codificado e armazenado em bases de dados, muitas pessoas podem pesquisar e recuperar a informação codificada (que, acrescentada à experiência e *insight* de cada indivíduo, transforma-se novamente em conhecimento) sem exigência de um contato direto com a pessoa que originalmente desenvolveu o conteúdo, o que favorece a reutilização do conhecimento em larga escala. Na estratégia da personificação, o computador serve como identificador e localizador dos detentores do conhecimento procurado e seu principal papel é facilitar a comunicação interpessoal do conhecimento, não armazená-lo. A personificação é a abordagem mais adequada quando se trata de conhecimento tácito, intimamente relacionado à pessoa que o desenvolveu e mais facilmente compartilhado por meio de contatos diretos face-a-face.

Organizações que enfatizam a estratégia de personificação para a gestão do conhecimento direcionam o foco para o diálogo entre indivíduos, não para objetos de conhecimento armazenados em bases de dados. O conhecimento que não foi codificado – e possivelmente não teria como ser – é transferido em sessões de *brainstorming* e em encontros presenciais. Tais organizações usam sistemas de informação baseados em tecnologia da informação não para armazenar o conhecimento, mas para permitir a localização rápida de informações sobre determinada área e para identificar as pessoas que tenham efetuado algum trabalho ou estudo no campo desejado. Dessa forma, os interessados conseguem localizar um ou mais especialistas para trocar idéias num contato direto para transferência de conhecimento.

Ao estudar os diversos modelos de gestão do conhecimento encontrados na literatura e as distintas abordagens utilizadas por organizações para implementar a GC, LAI e CHU (2000) constataram a presença de três aspectos comuns às metodologias já desenvolvidas: recursos de conhecimento, atividades de gestão e influências no conhecimento. A figura 1, adaptada do trabalho desses autores, explicita esses três componentes da gestão do conhecimento.

Figura 1 - Os três aspectos da gestão do conhecimento



Fonte: Adaptado de LAI e CHU (2000).

Recursos de conhecimento correspondem à riqueza intelectual disponível na organização. Embora os termos na literatura variem, LAI e CHU consideram que os três tipos de capital intelectual propostos por STEWART (1997) são capazes de representar todos os tipos de recurso de conhecimento encontrados nas organizações. O primeiro é o capital humano, a capacidade de solução de problemas e a fonte de criatividade encontrada nas pessoas. Termos como “conhecimento dos trabalhadores” e “competências dos funcionários” também são usados para referenciar esse recurso, formado pelo conjunto de experiências, competências, habilidades e conhecimentos teóricos e práticos dos funcionários, além da sua criatividade.

O segundo capital intelectual é o capital estrutural, que representa o conjunto de sistemas administrativos, conceitos, modelos, rotinas, marcas, patentes e sistemas de informática que permitem a organização funcionar de maneira eficiente e eficaz, assim como outros repositórios de dados e conhecimentos explícitos que apóiam a produtividade dos empregados. O terceiro capital identificado por STEWART é chamado de “capital de clientes”. SVEIBY (1997) dá o nome de “estrutura externa” a esse capital, que representa os conhecimentos associados à rede de relacionamentos de uma organização, de seus colaboradores com clientes, fornecedores e parceiros.

É importante observar que o capital intelectual internalizado pela organização a partir de intercâmbios com o ambiente externo vai além do descrito por LAI e CHU, abrangendo não só conhecimentos resultantes do relacionamento com clientes e parceiros, mas também de trocas variadas com o ambiente referente a aspectos legais, éticos, ecológicos, culturais, governamentais, financeiros etc. A razão para a não inclusão desse terceiro tipo de capital intelectual no modelo adaptado da figura 1 é simples: o conhecimento proveniente do ambiente externo é adquirido pela organização dentro dos limites em que podem ser absorvidos pelas pessoas (capital humano) ou capturados em repositórios de conhecimento (capital estrutural). Conseqüentemente, o capital de clientes mencionado por LAI e CHU encontra-se incorporado nessa adaptação do modelo dos autores como capital humano, estrutural, ou ambos, quando se trata de conhecimento encontrado tanto em objetos de conhecimento quanto na mente de integrantes da organização.

Como registrado na figura 1, os autores identificam sete **atividades** relacionadas à gestão do conhecimento. São elas: reconhecimento da necessidade, geração, modelagem, armazenamento, distribuição e transferência, uso e reavaliação.

A) Reconhecimento da necessidade

Nesta etapa ocorre a conscientização da liderança organizacional em relação à importância do conhecimento e da necessidade da criação de estratégias de gestão desse recurso de alto valor.

B) Geração

A etapa de geração diz respeito à criação do conhecimento, por meio do aprendizado individual e organizacional ou pela coleta e importação de conhecimentos externos.

C) Modelagem

Neste estágio o conhecimento explícito gerado é estruturado e organizado (por exemplo, por meio da categorização, combinação ou integração de informações).

D) Armazenamento

Na etapa de armazenamento, o conhecimento explícito produzido é guardado num repositório para assegurar sua preservação e compartilhamento. Lai e Chu observam que decidir qual o conhecimento a ser armazenado e como são desafios enfrentados por todas as organizações empenhadas em práticas de GC.

E) Distribuição e transferência

Esta etapa está relacionada às decisões sobre como distribuir o conhecimento para outras pessoas. Conhecimento pode ser ofertado por meio de processos de interação humana ou via infra-estrutura tecnológica (no caso de conhecimento explícito) e estar associado a uma estratégia *push* (conhecimento “empurrado”, ou distribuído por um provedor central que decide qual conhecimento ou informação deve ser encaminhada a quem) ou *pull* (conhecimento “puxado”, ou entregue quando o usuário determina suas necessidades e é motivado a buscar o conhecimento).

F) Uso

O valor do conhecimento somente pode ser concretizado no momento em que é aplicado na solução de problemas. Nesta etapa, a preocupação está em como usar o conhecimento para produzir valor para a organização.

G) Avaliação

Esta etapa, essencial para o acompanhamento do progresso da criação e administração do conhecimento corporativo, refere-se à revisão dos resultados e dos impactos dos processos de GC no desempenho institucional.

É importante observar que nem todas as atividades vão estar associadas aos diversos tipos de conhecimento organizacional, pois um conhecimento tácito difícil de ser explicitado não passará pelas etapas de modelagem e armazenamento, ficando disponível, depois de identificado e associado a seu(s) detentor(es), mediante atividades de distribuição focadas na interação humana que pode ser favorecida por processos automatizados de localização de especialistas e sistemas facilitadores da comunicação interpessoal, mas não substituída por recursos de tecnologia.

Finalmente, os autores explicitam as **influências** na gestão do conhecimento – os fatores que podem servir tanto como habilitadores quanto como barreiras à gestão do conhecimento. Tais influências incluem aspectos de cultura, liderança, tecnologia, governança, ajuste organizacional, motivação dos funcionários e fatores externos à organização (HOLSAPPLE e JOSHI, 1999).

1.3 Diferença entre gestão do conhecimento e gestão da informação

Muitas iniciativas e ferramentas tecnológicas associadas ao termo “gestão do conhecimento” na verdade desempenham papéis relacionados à gestão da informação. A confusão entre os termos não favorece o estabelecimento de estratégias eficazes de GC e, embora na prática a divisão entre gestão da informação e gestão do conhecimento não seja muito clara, é conveniente explicitar melhor essa distinção.

Sistemas ou iniciativas de gestão do conhecimento são, necessariamente, muito mais centrados nas pessoas do que nos sistemas de gestão da informação. As práticas de gestão do conhecimento de uma organização devem partir do princípio de que é muito mais desejável melhorar a riqueza e a qualidade das informações disponíveis do que simplesmente aumentar sua quantidade. Informação, *per se*, sem o contexto apropriado, pode não ter qualquer significado ou relevância para o desempenho organizacional. Dessa forma, duas das principais preocupações da GC, normalmente não equacionadas pela gestão da informação, devem ser (1) o provimento do contexto e validação para a informação disponível e (2) o aumento das conexões entre as pessoas detentoras de conhecimento, com o auxílio de um sistema de GC.

TERRA e GORDON (2002) consideram que projetos de gestão da informação e de gestão do conhecimento possuem diferentes escopos, abordagens e sistemas de avaliação. Projetos de GC devem adotar uma visão holística ou orgânica da instituição e abranger iniciativas em várias áreas: certamente em gestão da informação, mas também em gestão de recursos humanos, arquitetura organizacional, comunicação interna etc. Os autores sugerem, como forma de aproximar a gestão da informação da gestão do conhecimento, enriquecer os principais recursos de informação com detalhes adicionais, tais como quem criou a informação e qual o seu grau de autoridade sobre o assunto; quem validou a informação; por quanto tempo a informação vai ser relevante, válida e precisa; quem mais pode estar interessado na informação, ou dispor de conhecimento adicional sobre o tema; que outras fontes de informações e conhecimentos correlatos poderiam ser consultadas.

Tomem-se, como exemplo, os manuais de técnicas de auditoria do TCU. Ao elaborar um manual dessa natureza, o Tribunal está executando uma atividade de gestão da informação – registrando técnicas úteis para a execução de um trabalho e explicitando como estas podem ser aplicadas em atividades de fiscalização. Para transformar o processo em gestão do conhecimento, é necessário adotar uma visão mais abrangente da questão, acrescentando elementos como lições aprendidas com o uso das técnicas de auditoria em trabalhos de campo, resultados de processos de *benchmarking* usados para comparar os procedimentos em uso com as melhores práticas adotadas por outras instituições de controle, descrições de problemas comumente encontrados na aplicação das técnicas e as soluções descobertas ao longo do tempo, mecanismos de suporte a processos de aprendizado informal entre as equipes de auditorias etc.

1.4 Absorção do conhecimento tácito nas organizações

O conhecimento tácito normalmente é encontrado na resposta a perguntas como “Porque estes dados foram levantados?”, “Qual foi o resultado desta proposta?” e “Porque foi escolhida esta alternativa entre as muitas disponíveis?”. O valor da captura do conhecimento tácito não deve ser subestimado: DAVENPORT e PRUSAK (1998) afirmam que ter acesso ao conhecimento somente quando o seu detentor tem tempo para compartilhá-lo ou perder um conhecimento quando o especialista que o detém deixa a instituição são ameaças que podem afetar a riqueza intelectual de qualquer organização.

Existem dois métodos básicos para se aumentar a transferência do conhecimento tácito. Um deles é torná-lo mais acessível, capturando-o como dados relativos a um objeto de conhecimento explícito. Perguntar a um auditor experiente quais os métodos de investigação que considera mais efetivos em trabalhos de auditoria é uma forma de identificar que conhecimento tácito desse auditor seria mais importante ser explicitado. Outro método para aumentar a transferência de conhecimento tácito é facilitar a localização de especialistas num dado assunto. Métodos de identificação de especialistas podem ser aperfeiçoados pela aplicação de tecnologias que favorecem a geração e administração de bancos de dados de especialistas, de comunidades virtuais (e.g. listas de discussão) e de repositórios de currículos com facilidades de pesquisa por perfil de habilidades, experiência profissional etc.

1.4 Importância do estabelecimento de uma estratégia de gestão do conhecimento

Nem todas as organizações que desenvolvem iniciativas de gestão do conhecimento alcançam resultados compatíveis com os esforços desenvolvidos (DAVENPORT, 2003). TERRA e ANGELONI (2003) destacam que, nas organizações em que a GC é bem sucedida, dois níveis de ação, estratégico e tático, coexistem e coordenam as tarefas de identificar, criar, organizar, compartilhar, disseminar e usar as fontes de conhecimento disponíveis. A camada estratégica da GC é mais analítica, devendo assumir uma perspectiva de gestão de alto nível do conhecimento e focar na determinação dos *tipos de conhecimento capazes de prover uma vantagem competitiva* e em como a instituição fará para adquirir, desenvolver e manter essas vantagens de conhecimento. Uma vez que as decisões-chave tenham sido tomadas, a instituição pode dedicar-se às ações táticas, implementando novos processos organizacionais, políticas de recursos humanos e infra-estrutura de tecnologia para dar suporte às direções estratégicas escolhidas.

Sem uma estratégia clara de GC, baseada na identificação do conhecimento que vale a pena desenvolver e proteger na organização (aquele que apóia suas proposições de valor e competências-chave) dificilmente as iniciativas de gestão do conhecimento trariam os efeitos desejados para o enriquecimento do capital intelectual corporativo.

2. IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA O CONTROLE EXTERNO

O controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais, exercido pelo Poder Legislativo, tem, no Tribunal de Contas da União, um instrumento de crucial importância para a prevenção, correção e punição do desvio e do desperdício, a promoção da transparência no uso dos recursos públicos e o aperfeiçoamento da Administração Pública. A importância de bem gerenciar pessoas e conhecimentos para garantir a eficácia do controle é reconhecida pelo Tribunal em seu Plano Estratégico atual (TCU, 2003), tendo em vista que no objetivo estratégico número 5, “aprimorar política interna de gestão de pessoas”, é formalizado o entendimento de que sem indivíduos uma organização não pode criar conhecimento e de que é necessário criar oportunidades para gerir o conhecimento tácito dos servidores, além de proporcionar o acesso generalizado à informação e ao conhecimento institucional.

Informação e conhecimento são os principais insumos do trabalho desempenhado pelo TCU, e a qualidade desses recursos reflete-se diretamente na qualidade dos processos e produtos do controle externo. Desenvolver mecanismos para bem gerenciar esses ativos intangíveis em todo o seu ciclo de vida, da produção ou coleta à disseminação, uso e descarte, significa melhorar a qualidade das decisões gerenciais, aperfeiçoar a qualidade do trabalho técnico, reduzir o retrabalho e fortalecer as ações de controle, entre outras vantagens para o desempenho da missão institucional.

Para aproximar-se da sua visão de futuro, “ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública”, o Tribunal definiu como uma de suas estratégias “desenvolver política de gestão do conhecimento”. Na prática, no entanto, o que se observa, com base nos mais recentes relatórios de atividades do TCU, é a concentração de esforços quase que exclusivamente nas atividades de treinamento e de aperfeiçoamento do corpo técnico (TCU, 2005). Essas atividades estão a cargo do Instituto Serzedello Corrêa, que, em consonância com os objetivos estratégicos do Tribunal, tem direcionado os esforços para o atendimento de demandas prioritárias em relação à formação de pessoal, tais como a aquisição de conhecimentos especializados em obras, auditoria operacional e avaliação de programas. Não há menção, no Relatório de Atividades de 2004 do Tribunal, a ações sistemáticas e disciplinadas em desenvolvimento para assegurar o maior retorno possível do capital intelectual, especialmente no que diz respeito à retenção e ao compartilhamento do conhecimento tácito acumulado pelo corpo técnico no desempenho de suas funções.

Embora sejam louváveis as ações de formação e aperfeiçoamento de pessoal desenvolvidas pelo Tribunal, elas não são suficientes para garantir o máximo aproveitamento da riqueza intelectual disponível na instituição. Ameaças, como a de perda de conhecimentos valiosos quando um servidor experiente deixa a organização, e oportunidades, como a de disseminar melhores práticas e lições aprendidas por equipes de auditoria, exigem medidas adicionais para serem devidamente equacionadas. Essas medidas devem incluir esforços sistemáticos para não só registrar o conhecimento explícito em repositórios de fácil acesso pelo corpo técnico, mas também favorecer a troca de idéias e experiências entre os servidores e facilitar o contato direto destes com os detentores de conhecimento tácito relevante e somente transferível pessoa-a-pessoa.

Implementar boas práticas de gestão do conhecimento exige cuidar dos três aspectos nela envolvidos, indicados no modelo da figura 1: influências, atividades e recursos. De nada adianta contar com as melhores tecnologias se não existirem estímulos e incentivos ao uso das ferramentas disponíveis, se a cultura organizacional não favorecer a criação e o compartilhamento de conhecimentos ou se as atividades de geração e uso da informação não estiverem alinhadas às de identificação das necessidades de conhecimento. Qualquer desalinhamento entre influências, atividades e objetivos estratégicos levará, indiscutivelmente, a uma queda de valor dos recursos de conhecimento da instituição, afetando negativamente tanto o capital estrutural quanto o humano.

Apenas para fins ilustrativos, apresenta-se a seguir um cenário fictício que demonstra como iniciativas de gestão do conhecimento podem não só apoiar o bom desempenho atual do controle externo como contribuir significativamente para o desempenho futuro, ao proporcionar uma evolução constante da riqueza intelectual existente.

Norma, Analista de Finanças e Controle Externo do TCU, está trabalhando em um relatório de auditoria que trata de questões complexas sobre licitações e contratos. Ao encontrar dificuldades para terminar sua análise, mesmo com o auxílio dos colegas da Secretaria, ela se pergunta se existiria algum registro no repositório de conhecimento corporativo que pudesse ajudá-la. Norma entra na página principal da *intranet* do Tribunal e segue o *link* para a página que relaciona as categorias de assuntos disponíveis na base de conhecimento. A servidora inicia uma pesquisa, digitando palavras-chave para tentar localizar informações que possam responder sua dúvida, e encontra alguns registros úteis, mas que não solucionam totalmente o problema. Norma decide então seguir para a página de Comunidades de Interesse da *intranet*, de onde envia uma pergunta para a comunidade da área de licitações e contratos. A pergunta de Norma é automaticamente roteada para os 35 especialistas participantes daquele grupo, e gera quatro respostas que ajudam a Analista a resolver o problema. A seqüência de mensagens trocadas na comunidade de interesse permanece armazenada no sistema, permitindo que outras pessoas com a mesma dúvida possam recuperá-la no futuro.

Depois de completar o relatório em que estava trabalhando, Norma registra as lições aprendidas num formulário *on-line* e o submete como contribuição para a base de conhecimentos do Tribunal. Uma notificação da contribuição recebida é enviada para todos os servidores que registraram na Intranet seu interesse nos tópicos cobertos pela análise de Norma.

O exemplo ajuda a demonstrar os benefícios que atividades estruturadas de gestão do conhecimento podem proporcionar no sentido da geração e disseminação de conhecimentos importantes para o controle externo. A servidora consegue encontrar informações rapidamente, podendo fazer um uso mais eficiente do tempo e concentrar seu esforço em atividades de análise, não de localização de documentos; ela participa de uma comunidade de interesse, beneficiando-se da troca de conhecimentos com especialistas no assunto que está estudando; e compartilha o conhecimento adquirido com seus colegas, permitindo assim que outros servidores que venham a se deparar com o mesmo problema possam resolvê-lo com rapidez. A tecnologia de sistema *push* faz com que os interessados sejam imediatamente notificados da criação do novo objeto de conhecimento, dispensando-os de monitorar pessoalmente a base corporativa em busca de novos registros para se manter atualizados com os avanços ocorridos na sua área de interesse.

Muitos outros exemplos e evidências poderiam ser apresentados para reforçar a importância das boas práticas de gestão do conhecimento para a qualidade do controle externo. O principal argumento em favor da adoção de sistemas de GC, no entanto, reside no fato de *ser o capital intelectual o fator que define o perfil de uma organização, bem como sua capacidade de desempenho presente e futura*. A riqueza intelectual do TCU, e em especial o seu capital humano, precisa estar permanentemente no centro dos esforços de transformação da instituição. Diante dos desafios de fortalecer o controle, combater e inibir a malversação de recursos e atuar de forma preventiva e tempestiva, deve a Corte de Contas buscar mecanismos eficientes e eficazes para gerenciar o conhecimento de que depende para desempenhar com eficiência e eficácia a sua missão.

3. IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA GESTÃO DO CONHECIMENTO

Como mostra a figura 1, avaliação é uma das atividades que compõem a gestão do conhecimento. Parte integrante de qualquer processo organizacional, a avaliação diz respeito ao julgamento do mérito e do valor de algo, e assume um papel de destaque na busca da melhoria contínua da qualidade de produtos e processos. Por meio da avaliação do desempenho, é possível aferir se o caminho escolhido está certo, identificar ajustes de rota necessários e determinar se os resultados alcançados atendem às expectativas dos envolvidos e geram os impactos desejados.

Neste capítulo, serão analisados os benefícios que a avaliação do desempenho pode trazer para os processos de gestão do conhecimento.

3.1 Benefícios dos indicadores de desempenho

Indicadores são fatores ou variáveis quantitativas ou qualitativas usadas para se medir o desempenho de um processo, produto, organização. Indicadores são, portanto, *instrumentos de conhecimento de uma realidade que se pretende avaliar*. Os indicadores de desempenho oferecem uma série de benefícios tanto culturais quanto técnicos para gerentes, funcionários e organizações (KAYDOS, 1999):

A) Aperfeiçoamento do controle

Retroalimentação (ou *feedback*) é essencial para o controle de qualquer sistema. Sem um *feedback* proporcionado pelo tato, visão ou audição, os seres humanos seriam incapazes de identificar situações ameaçadoras ou favoráveis e de sobreviver como espécie. O mesmo ocorre com as organizações quando seus gerentes não dispõem de informações retroalimentadoras tempestivas e relevantes, pois estas deixam de reconhecer oportunidades e se tornam muito mais vulneráveis às ameaças para sua existência. O *feedback* produzido por indicadores de desempenho proporciona a qualquer gerente um maior controle sobre sua área de responsabilidade, seja ela um setor, departamento, divisão ou processo. Com indicadores sendo coletados, desvios de desempenho podem ser detectados rapidamente, permitindo que os responsáveis entrem em ação de forma apropriada para minimizar os riscos ou maximizar as oportunidades encontradas.

B) Esclarecimento de responsabilidades e objetivos

Bons indicadores de desempenho deixam claro quem é responsável por resultados ou problemas específicos. Eles esclarecem de forma objetiva o que é entendido por “bom desempenho” para cada indivíduo, gerente ou unidade organizacional, assegurando maior clareza de propósitos e responsabilidades. As dúvidas sobre o que é mais importante são eliminadas, o que favorece a escolha da melhor alternativa nos processos de tomada de decisão e reduz significativamente os atritos entre departamentos ou equipes causados pela falta de clareza em relação às responsabilidades relativas a determinado problema de desempenho.

C) Alinhamento estratégico de objetivos

Indicadores são um instrumento excelente tanto para avaliar a eficácia de uma estratégia quanto para comunicar essa estratégia em todos os níveis organizacionais. Mediante o desmembramento de objetivos globais em objetivos menores, associados a indicadores de desempenho, é possível orientar todo o trabalho, visando os mesmos objetivos, e evitar que os esforços sejam pulverizados pela falta de uma direção única.

D) Compreensão dos processos organizacionais

Sem medir um processo, é praticamente impossível entender como ele funciona. A coleta de indicadores de desempenho permite entender o que acontece em cada etapa do processo, identificar os principais fatores que afetam os resultados, determinar como o processo se comporta quando alguma etapa é modificada e avaliar os limites daquilo que o processo é capaz de produzir.

E) Aperfeiçoamento da qualidade e produtividade

Melhoria de qualidade é, em princípio, algo simples: basta dispor de uma forma de se determinar a diferença entre o desempenho desejado e real e promover mudanças ou melhorias nos processos produtivos para aperfeiçoar seu desempenho. Entretanto, para que a melhoria de qualidade ocorra na prática, é necessária a definição de indicadores que sinalizem para o tamanho da lacuna entre o desempenho esperado e alcançado e de medições que possibilitem uma boa compreensão do processo, permitindo localizar os problemas e determinar quais devem ser atacados prioritariamente. A mera adoção de indicadores já promove melhorias de desempenho: o foco passa a estar nas questões mais relevantes para os resultados desejados, padrões de qualidade passam a ser conhecidos por todos, indivíduos se tornam mais conscientes de suas responsabilidades e estimulados a atacar rapidamente problemas de desempenho para evitar que estes provoquem uma avaliação desfavorável.

F) Alocação mais eficiente de recursos

Uma das principais funções de um gerente é saber como aplicar os recursos disponíveis de modo a maximizar seu aproveitamento. Como a demanda por recursos em uma organização, unidade ou departamento sempre excede a oferta, a capacidade de identificar como de obter o máximo de benefício pelo mínimo de investimento é um requisito da boa administração. Indicadores bem escolhidos podem aperfeiçoar sensivelmente as decisões gerenciais sobre alocação de recursos ao estabelecer a importância relativa de problemas e oportunidades.

G) Melhor planejamento e previsão do futuro

Gerentes que compreendem como os processos funcionam e quais são suas limitações obviamente apresentam maior capacidade de desenvolver planos e cenários de futuro confiáveis. Indicadores de desempenho oferecem subsídios para compreender como as operações serão afetadas por mudanças em fatores internos e externos, permitindo elaborar projeções e planos mais bem fundamentados.

3.2 Avaliação do desempenho no contexto da gestão do conhecimento

Ao investir em atividades de gestão do conhecimento, a organização busca gerar e compartilhar conhecimento que ajude a melhorar sua eficiência, eficácia, qualidade, produtividade e capacidade de inovação. São os indicadores de desempenho que permitem acompanhar os avanços (ou recuos) obtidos em relação a esses objetivos.

Por meio dos indicadores, a organização pode medir de forma consistente o progresso alcançado na gestão do conhecimento, obtendo o necessário *feedback* para agir tempestivamente na correção de eventuais deficiências observadas nas atividades desenvolvidas, e identificar oportunidades de aperfeiçoamento das estratégias em uso. Em cada etapa da jornada da GC, os indicadores representam um instrumento valioso para garantir que a atenção permaneça concentrada nos resultados desejados e os que recursos sejam alocados de forma a maximizar esses resultados.

4. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA GESTÃO DO CONHECIMENTO NO CONTROLE EXTERNO: DETERMINANDO O QUE MEDIR

Viu-se, no capítulo 2, a importância da gestão do conhecimento para o controle externo, e, no capítulo 3, como avaliar o desempenho da GC a partir da coleta e análise de indicadores, favorecendo o alcance dos resultados pretendidos.

Este capítulo busca demonstrar como a adoção de um conjunto coerente e abrangente de indicadores de desempenho na área de gestão do conhecimento pode contribuir para o fortalecimento do controle externo, eliminando dúvidas sobre o que é considerado prioritário em termos de influências, atividades e recursos de conhecimento (v. figura 1) e favorecendo a elaboração, a comunicação e a implementação de estratégias eficazes de gestão do conhecimento no TCU.

4.1 A escolha dos indicadores de gestão do conhecimento no controle externo

Indicadores de desempenho têm por objetivo responder a uma ou mais das seguintes perguntas (KAYDOS, 1999, p. 18):

- como estamos nos saindo (estamos melhorando ou piorando)?
- quais são as tendências no desempenho a curto e longo prazo?
- as mudanças feitas melhoraram o desempenho?
- o que não está funcionando como devia?

- que áreas, departamentos ou gerências precisam de mais ajuda?
- onde estão as maiores oportunidades para melhorar o desempenho?
- onde deveríamos estar aplicando nossos recursos para deles obter o máximo retorno possível?
- que departamentos precisam de mais pessoas? quais apresentam excesso de pessoal?
- onde esperamos estar daqui a seis meses?
- quais são os gargalos ou fatores limitadores nos nossos processos-chave?
- em que área precisamos fazer mudanças radicais na forma como as atividades são desempenhadas?

Qualquer processo organizacional pode ter seu desempenho medido por indicadores, desde que se tenha uma noção clara de como o processo funciona e do que ele deve produzir. No âmbito da gestão do conhecimento, indicadores podem ser usados para verificar o desempenho das mais diversas atividades, da geração ao uso do conhecimento, bem como para aferir os resultados em termos de capital humano e estrutural acumulado.

O número de indicadores necessário para se medir o desempenho da GC depende dos objetivos traçados e das iniciativas escolhidas para persegui-los. Os indicadores devem estar associados aos processos-chave de GC e refletir as áreas em que residem as maiores ameaças e oportunidades para o capital intelectual corporativo.

O uso de um indicador-síntese, como é o caso do “índice de conhecimento” previsto no Plano Estratégico do TCU, pode ser relevante e necessário para permitir um acompanhamento em nível macro dos avanços pela liderança estratégica (que dificilmente disporá de tempo para manter-se informada dos detalhes operacionais, ou para acompanhar um grande número de indicadores em cada área), mas nunca será suficiente para proporcionar uma visão clara do desempenho para os gestores dos processos de GC.

Sem a presença de indicadores mais próximos das atividades específicas em andamento, corre-se o risco de que o índice de conhecimento se transforme numa mera abstração sem sentido, desvinculada da realidade e incapaz de fornecer respostas claras sobre como andam os processos de criação e disseminação do conhecimento na instituição e qual o progresso esperado para o futuro.

Para que a medição do desempenho se transforme num fator motivador para os integrantes da organização e favoreça o bom desempenho individual e coletivo, é necessário que os indicadores reflitam claramente *o que a organização espera de cada pessoa, equipe, gerente, departamento*. Partindo dos objetivos estratégicos em relação ao conhecimento e dos fatores-chave de sucesso a eles associados, é possível determinar o que precisa ser medido para avaliar o desempenho, e definir um conjunto consistente de indicadores para desempenhar essa função.

A seguir, é apresentado um exemplo de como indicadores de GC podem ser derivados a partir de um objetivo estratégico de GC no âmbito do controle externo. Para tanto, foi escolhido um objetivo aleatório, com intuito meramente didático, ao qual foram associadas duas estratégias de GC. A mesma sistemática é aplicável a quaisquer objetivos e estratégias que venham a ser traçados pelo Tribunal em relação ao seu capital intelectual.

Objetivo estratégico: Fortalecer as práticas de compartilhamento do conhecimento de controle externo acumulado pelo corpo técnico.

Estratégia 1: Capturar numa base de conhecimento contribuições do corpo técnico sobre melhores práticas de auditoria e lições aprendidas em atividades de fiscalização e incentivar o seu uso.

Indicador 1.1: Número de contribuições para a base de conhecimento recebido do corpo técnico (mensal).

Indicador 1.2: Percentual das contribuições recebidas efetivamente incorporadas na base de conhecimento (mensal).

Indicador 1.3: Número de servidores contribuintes para a base de conhecimento (mensal).

Indicador 1.4: Percentual das áreas de atuação do controle externo para as quais existem contribuições registradas na base de conhecimento, em relação ao total de áreas de controle (trimestral).

Indicador 1.5: Número de acessos à base de conhecimento (mensal).

Indicador 1.6: Número de servidores que acessam a base de conhecimento (mensal).

Indicador 1.7: Número de reclamações recebidas por dificuldades no acesso à base de conhecimento ou na localização de objetos de conhecimento na base (mensal).

Estratégia 2: Facilitar a troca de conhecimentos e experiências relevantes para o trabalho do corpo técnico por meio da criação de comunidades de interesse apoiadas pela tecnologia da informação nas diversas áreas de atuação do controle.

Indicador 2.1: Número de comunidades de interesse em atividade (trimestral).

Indicador 2.2: Média de participantes nas comunidades de interesse criadas (mensal).

Indicador 2.3: Número de intercâmbios de informação e conhecimento realizados por meio das comunidades de interesse (mensal).

O exemplo ajuda a mostrar como na maioria dos casos é necessário dispor mais de um indicador para cada estratégia, a fim de se obter uma visão suficientemente completa do desempenho. Uma ilustração disto, a medida “número de contribuições recebidas do corpo técnico” é um bom indicador do grau de sucesso obtido em relação ao objetivo “capturar numa base de conhecimentos as melhores práticas e lições aprendidas”. Mas, sozinho, ele não é capaz de responder a todas as perguntas que determinam o desempenho da estratégia, tais como: “quantas pessoas estão efetivamente contribuindo para a base de conhecimento?”, ou “quantas das contribuições recebidas atendem aos requisitos de qualidade para entrar para a base de conhecimento?”.

O indicador “número de servidores contribuintes para a base de conhecimento” fornece a informação necessária para identificar um eventual problema de escassez de contribuintes para o sistema (que poderia ocorrer mesmo quando um alto número de contribuições está sendo registrado, caso apenas um pequeno grupo esteja empenhado em produzir essas contribuições, sinalizando a existência de possíveis problemas de falta de motivação do corpo técnico para contribuir com o capital estrutural corporativo). Por outro lado, o indicador “percentual de contribuições recebidas efetivamente incorporadas à base de conhecimento” permite acompanhar se as contribuições entregues pelos servidores são adequadas para o fim a que se propõem. Um alto percentual de recusa de contribuições mereceria investigações adicionais por parte dos responsáveis, a fim de que as verdadeiras causas fossem detectadas e corrigidas (o problema poderia estar sendo provocado pelos motivos mais diversos, tais como falhas na comunicação das expectativas em relação às contribuições desejadas, falta de qualidade das contribuições, defeitos no processo de captura das contribuições etc.).

Um bom sistema de indicadores de desempenho equilibra medições dos diversos aspectos que afetam o desempenho, tais como insumos, saídas, resultados, eficiência, eficácia e produtividade (KRAVCHUK e SCHACK, 1996). O quadro 2 expande o exercício anterior de formulação de indicadores para demonstrar, em relação à estratégia 1 do exemplo anterior, o uso dessas diferentes categorias de indicadores na medição do desempenho.

Quadro 2 - Exemplo de indicadores de avaliação da estratégia “capturar, numa base de conhecimento de controle externo, contribuições do corpo técnico sobre melhores práticas de auditoria e lições aprendidas em atividades de fiscalização”

<i>Elemento</i>	<i>Descrição</i>	<i>Exemplo</i>
Insumo	Quantidade de recursos usada no processo.	Número de horas de trabalho gastas na revisão/formatação das contribuições recebidas de servidores para entrada na base de conhecimento corporativa.
Saída	Volume de unidades produzidas ou de serviço provido.	Número de contribuições registradas na base de conhecimento.
Resultado	Qualidade/efetividade da produção.	Mudanças no comportamento dos servidores em relação à produção, ao compartilhamento e ao uso do conhecimento; melhoria da qualidade dos relatórios técnicos.
Eficiência	Custo por unidade produzida.	Custo total de processamento por contribuição adicionada à base de conhecimento.

Como visto, a coleta de indicadores permite acompanhar o desempenho alcançado e identificar as áreas que precisam de maior atenção para não afetar o progresso em direção aos objetivos propostos. Note-se que nem todos os fatores a serem medidos têm o mesmo grau de objetividade: no exemplo estudado, dados facilmente extraídos de sistemas de informação seriam suficientes para gerar a grande maioria dos indicadores de desempenho propostos, mas não para os sugeridos na medição de resultado do quadro 2, “mudanças no comportamento dos servidores” e “qualidade dos relatórios”. É importante destacar que é possível medir-se de forma confiável mesmo esses fatores mais subjetivos do desempenho da GC, como mostra o item a seguir.

4.2 Medindo o incomensurável

Atribuir valores numéricos a fatores subjetivos como qualidade dos relatórios técnicos produzidos ou mudanças comportamentais propiciadas pela GC é um desafio comum na avaliação da gestão do conhecimento. Apesar da aparente dificuldade de se medir aspectos intangíveis como estes, é preciso lembrar que painéis de especialistas são usados rotineiramente para avaliar o desempenho dos elementos subjetivos mais diversos, da qualidade do salto de um atleta à desenvoltura de um pianista. KAYDOS (1999, p. 91) descreve os requisitos para a medição consistente desses fatores subjetivos de desempenho:

- padrões de qualidade bem definidos são descritos em especificações claras do que é considerado um bom desempenho (por exemplo, em competições esportivas, a posição assumida pelos pés de um mergulhador, ou a forma como uma ginasta gira no ar);
- avaliadores com as necessárias habilidades e conhecimentos são escolhidos e treinados para entender as especificações e usá-las para comparar o desempenho real com o padrão existente.

A medição de desempenho pode ser feita atribuindo-se um número ou uma propriedade a um objeto e ser quantitativa (objetiva) ou qualitativa (subjetiva). Em reconhecimento ao fato de que muitos resultados não podem ser facilmente transformados em números por diversas razões, dados qualitativos e quantitativos são normalmente usados em conjunto para avaliar o grau de sucesso de um empreendimento.

Quando se trata de medir elementos intangíveis, é necessário inicialmente traduzir um conceito vago em requisitos específicos, que podem então ser convertidos em definições operacionais a serem aplicadas no julgamento do desempenho com um alto – embora não necessariamente perfeito – grau de precisão. O quadro 3 ilustra esse processo, apresentando uma escala numérica usada para a produção de indicadores da satisfação de clientes com a solução dada por uma empresa às reclamações recebidas. Uma escala qualitativa poderia substituir a escala numérica adotando-se, em lugar de números, termos apropriados para designar cada nível de desempenho (e.g. superior/médio/inferior, satisfatório/insatisfatório etc.).

Quadro 3 – Exemplo de escala numérica para quantificar a satisfação de clientes com o tratamento dado às reclamações

<i>Índice de satisfação</i>	<i>Resposta do cliente</i>
10	Manda flores ou envia uma carta de agradecimento para o presidente da empresa.
9	Escreve uma nota de agradecimento para o atendente.
8	Expressa satisfação de forma clara.
7	Diz “muito bem” ou oferece algum outro comentário positivo.
6	Aceita a solução e diz “obrigado”.
5	Aceita a solução com um feedback neutro ou inexistente.
4	Age de forma irritada. Despede-se de forma brusca.
3	Expressa insatisfação de forma clara.
2	Usa expressões ofensivas ao se dirigir ao atendente.
1	Ameaça processar a empresa.

Fonte: Kaydos, 1999, p. 92.

4.3 Consistência *versus* precisão

Avaliar a qualidade e produtividade das práticas de gestão do conhecimento não exige um alto grau de precisão dos indicadores de fatores intangíveis. O mais relevante, nesse caso, é a consistência na medição, a fim de que cada indicador possa atuar como um sinalizador confiável de eventuais mudanças no desempenho. Erros e imprecisões provavelmente irão ocorrer, mas se o mesmo processo de atribuição de valor for usado, os erros ocorrerão de forma consistente e a *diferença* no desempenho entre dois pontos no tempo poderá ser medida com a precisão necessária. É importante, assim, estabelecer uma base consistente de padrões de desempenho que permita comparar o desempenho ao longo do tempo.

Quando se trata de fomentar boas práticas de criação e disseminação do conhecimento, o período decorrido entre a implantação de um processo e as mudanças por ele provocadas podem ser razoavelmente longas. A existência de padrões de desempenho estáveis permite que comparações sejam feitas ao longo de períodos mais extensos, como alguns anos, oferecendo condições de se determinar se as estratégias adotadas para melhorar o desempenho da gestão do conhecimento funcionam como esperado.

Dois dos mais importantes (e também menos reconhecidos) benefícios dos indicadores de desempenho são motivar as pessoas e ajudar a organização a mudar sua cultura. Mantendo a consistência dos indicadores de desempenho de GC no decorrer do tempo, o TCU irá favorecer a definição de responsabilidades claras, facilitar o estabelecimento de metas e proporcionar *feedback* positivo para o sucesso obtido. Nesse contexto, os indicadores se tornam catalisadores de uma cultura de excelência, aprendizado, trabalho colaborativo e melhoria contínua, contribuindo tanto para a ampliação da riqueza intelectual do Tribunal quanto para a excelência do controle externo, em benefício de toda a sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

A necessidade de manutenção do controle externo na vanguarda quanto aos métodos de fiscalização, ao uso de tecnologia, aos mecanismos de diálogo público e à atuação preventiva e educativa justifica a preocupação crescente com a implantação de práticas de GC voltadas para a preservação e o enriquecimento do capital intelectual do TCU.

A gestão do conhecimento constitui instrumento de indiscutível valor para potencializar o desempenho das organizações, e o Tribunal dispõe hoje de um referencial estratégico claro, descrito em seu Plano Estratégico, que define a GC como uma das prioridades da instituição. É necessário desenvolver, a partir desse referencial, um modelo de gestão do conhecimento em duas camadas: estratégica (mais analítica, voltada para a identificação dos tipos de conhecimento críticos para o controle externo e as maneiras pelas quais o Tribunal irá adquirir, desenvolver e manter esse capital intelectual) e tática (de implementação de atividades, políticas de recursos humanos e infra-estrutura de tecnologia alinhados com as direções estratégicas estabelecidas), a fim de assegurar resultados concretos para a gestão do capital intelectual corporativo.

Se estratégias e ações estruturadas e sistemáticas de gestão do conhecimento são necessárias, medir o desempenho é igualmente importante para garantir os resultados das ações de GC. Indicadores de desempenho representam um subsídio fundamental para a avaliação, o controle e a melhoria do desempenho dos processos de gestão do conhecimento, além de criar a base para a comparação do desempenho entre diferentes organizações, unidades, processos, equipes ou indivíduos.

Neste estudo, procurou-se identificar os principais benefícios a serem auferidos com o uso de indicadores de desempenho para acompanhar o progresso das iniciativas de GC no Tribunal. São vários os objetivos da adoção de indicadores de desempenho na gestão do conhecimento, entre eles:

- ajudar a justificar investimentos em projetos de gestão do conhecimento;
- ajudar a orientar e ajustar os processos de gestão do conhecimento, por meio de *feedbacks* periódicos;
- permitir a determinação de metas de desempenho para a GC;
- medir, retrospectivamente, o valor dos investimentos realizados;
- desenvolver referências para uma futura comparação e divulgação dos resultados para os interessados;
- promover o aprendizado e desenvolver conhecimentos com base nas lições aprendidas.

A *gestão por indicadores* tem como essência a busca do aperfeiçoamento de processos produtivos a partir do melhor entendimento das atividades que os integram e da comparação dos resultados com parâmetros previamente estabelecidos. A escolha dos melhores indicadores, assim como das estratégias de gestão do conhecimento a serem adotadas, é uma tarefa que cabe à instituição, devendo ser objeto de profunda reflexão e análise interna a fim de garantir um total alinhamento com as diretrizes organizacionais, a missão e as prioridades estratégicas do controle externo.

Os primeiros benefícios do uso de indicadores surgem na etapa em que estes estão sendo definidos, ao exigir da instituição que aprofunde a análise do que deseja alcançar e de como os resultados poderão ser medidos. Esse processo propicia o aparecimento de estratégias mais robustas de criação e disseminação de conhecimento, facilita a comunicação eficaz dos objetivos estratégicos de GC e orienta as ações táticas e operacionais a serem desenvolvidas para fortalecer o capital intelectual corporativo. Num segundo momento, quando os processos de coleta e análise dos indicadores já se encontram implementados, dirigentes e servidores passam a dispor de melhores subsídios para avaliar os resultados e gerenciar os problemas e prioridades da GC no dia-a-dia.

Décadas atrás, o renomado especialista em gestão PETER DRUCKER apontou como a única fonte de sucesso e competitividade a longo prazo das organizações a *inovação trazida por pessoas criativas*. Para cumprir com tempestividade e qualidade suas competências, o TCU precisa assegurar que as pessoas certas sejam recrutadas e capacitadas e que o processo de aprendizado individual e organizacional aconteça de forma permanente, realimentando continuamente a riqueza intelectual da instituição. Ao estabelecer indicadores de desempenho para acompanhar os avanços em relação à gestão do conhecimento, o Tribunal estará dando um grande passo na direção da concretização de sua visão de futuro e da construção de um controle externo mais inovador, eficiente e integrado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMARD, Phillipe. *Tacit Knowledge in Organizations*. London: Sage, 1999.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Plano Estratégico 2003-2007*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Atividades do TCU, exercício de 2004*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2005.

DAVENPORT, Tom. *Known Evils: Common Pitfalls of Knowledge Management*. Disponível em <http://www.cio.com/archive/061597/think.html>. CIO Magazine, 2003.

DAVENPORT, Tom; PRUSAK, Larry. *Working Knowledge: How organizations manage what they know*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.

HANSEN, M., NOHRIA, N.; TIERNEY, T. *What's your strategy for managing knowledge?* *Harvard Business Review*, p. 106-116, mar/abril 1999.

HOLSAPPLE, Clyde W.; JOSHI, K. D. ACM Press. *A collaborative approach to ontology design. Communications of the ACM, special issue: Ontology applications and design*. New York: ACM Press, v. 45, n. 2, fev. 2002

KAYDOS, Wilfred J. *Operational Performance Measurement: Increasing Total Productivity*. Florida: CRC Press, 1999.

KOGUT, B.; ZANDER; U. *Knowledge of the Firm, Combinative Capabilities, and the Replication of Technology. Organization Science*. v.3, ano 3, p. 383-397, 1992.

KOTNOUR, T. et. al. *Determining the Benefit of Knowledge Management Activities*. IEEE International Conference on Systems, Man, Cybernetics (October 12-15, 1997). Orlando, Florida: IEEE, 1997.

KRAVCHUK, Robert S.; SCHACK, Ronald W. *Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993*. *Public Administration Review*, v. 56, n 4., p. 348-358, jul./ago. 1996.

LAI, Hsiangchu; CHU, Tsai-hsin. *Knowledge Management: A Review of Theoretical Frameworks and Industrial Cases*. In *Proceedings of the 33rd Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, Hawaii, 2000.

NONAKA,I.; TAKEUCHI, H. *The knowledge creating company*. London: Oxford University Press, 1995.

ROSENBERG, Marc. *E-learning*. Makron Books, 2001.

SOUTON, F. C. Gray; TODD, R. J. e SENEQUE, M. *Knowledge management in three organizations: an exploratory study*. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, v. 53, n. 12, out. 2002.

STENMARK, D. *Information vc. Knowledge: The role of intranets in knowledge management*. In *Proceedings of HICSS-35*, IEEE Press, Hawaii, 2002.

STEWART, Thomas A. *Intellectual capital: the New Wealth of Organizations*. New York: Bantam Books, 1997.

SVEIBY, K. E. *The New Organizational Wealth: Managing and Measuring Knowledge-Based Assets*. San Francisco, Califórnia: Berrett-Koehler Publishers, 1997.

TERRA, J.C.; ANGELONI, T. *Understanding the difference between Information Management and Knowledge Management*. Toronto, Canada: TerraForum Consultores, 2003.

TERRA, J.C.; GORDON, C. *Realizing the promise of corporate portals: Leveraging knowledge for business sucesss*. Boston: Butterworth Heinemann, 2002.

4º COLOCADO

GESTÃO DO CONHECIMENTO: TRAJETÓRIA PARA O FORTALECIMENTO DO CONTROLE EXTERNO

Flávia Pires e Ana Altina Marciano

INTRODUÇÃO

A palavra conhecimento tem como conceitos básicos: ação ou efeito de conhecer; ciência; informação. Desses significados pode-se extrair a relevância que o conhecimento tem no contexto das relações pessoais e organizacionais (PEREIRA; BARBOSA, 1996, p. 158).

No mundo globalizado em que se vive, onde a tecnologia caminha a passos largos e as mudanças em todas as áreas se processam rapidamente, o conhecimento passou a ser a ferramenta operacional imprescindível para o desenvolvimento das organizações. Não se pode mais conceber, no seio das instituições, profissionais desempenhando papéis sem um compromisso efetivo com a busca e o aprimoramento do conhecimento. Nesse contexto, destaca-se o Tribunal de Contas da União, instituição constitucional, que adota sistemáticas de trabalho que promovem e favorecem, cada vez mais, o desempenho eficaz do controle externo nos moldes pré-concebidos pela Carta Magna.

A evolução contínua do conhecimento e o ritmo imposto pelas novas relações organizacionais e educacionais impõem que o Tribunal de Contas esteja aberto a identificar sempre: onde e como surgem as informações; quem as detém; como usá-las e onde aplicá-las, ou seja, que busque investir em seu capital intelectual, objetivando alcançar a excelência organizacional. Assim, vislumbra-se que o ativo mais valioso da organização, Tribunal de Contas, é o seu potencial humano. Por isso, torna-se premente enfatizar a criação do conhecimento, assim como sua captação, organização, compartilhamento e uso em todos os planos, operações e atividades detalhadas que essa instituição vem exercendo e possa vir a exercer.

O exercício de controles meramente legalistas e quantitativos não corresponde mais às exigências da própria sociedade, que procura agora se inteirar não só da forma da despesa, mas principalmente acerca do seu mérito. E, para o Tribunal de Contas tornar-se indicador seguro da democracia do país, deve investir em mecanismos que assegurem essa condição aos brasileiros. Aliado a isso, há que se destacar a necessidade do comprometimento por parte da alta direção do TCU e a participação efetiva de todas as áreas desta Corte de Contas, buscando permanentemente evoluir e aperfeiçoar o seu desempenho.

Por tudo isso, busca-se neste trabalho ressaltar a importância da gestão do conhecimento para o exercício do controle externo, mister constitucional do Tribunal de Contas, bem como abordar os fatores que conduzem ao pensamento de que é necessário a essa instituição gerenciar o seu conhecimento, a fim de fortalecer o controle externo que desenvolve, e ainda indicar os benefícios e estratégias de aplicação da gestão do conhecimento que possibilitem a maximização desse controle, visando dar à sociedade uma garantia efetiva que o patrimônio público está sendo bem gerido. Afinal, a sociedade é quem contribui, com uma alta carga de tributos, para a manutenção da máquina administrativa, merecendo, portanto, ver revertidos em seu benefício todos esses recursos.

Para elaboração do presente estudo, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica com análise da literatura já publicada em livros, revistas, imprensa escrita e internet diretamente relacionados à problemática levantada e aos objetivos estabelecidos.

Inicialmente, abordou-se o controle externo, apresentando uma visão geral acerca desta forma de controle, e enfatizou-se ainda o novo modelo organizacional do TCU, pautado na padronização de procedimentos e visão sistêmica das funções de governo.

No segundo momento, explanou-se acerca de aspectos diretamente relacionados à aprendizagem individual e organizacional, à andragogia, enquanto modelo educacional de adultos, e à administração do conhecimento, tendo por finalidade apresentar todo referencial teórico necessário para a implementação da gestão do conhecimento como importante ferramenta gerencial no contexto do Tribunal de Contas da União (TCU).

O último aspecto enfocado, e o mais importante, é a própria razão de ser deste trabalho, ou seja, a aplicabilidade da gestão do conhecimento no controle externo, de forma a alavancar e garantir uma atuação verdadeiramente eficaz do Tribunal de Contas da União, assegurando-lhe que os conhecimentos essenciais dessa Organização sejam preservados e disseminados, objetivando atingir os resultados esperados pela sociedade, a qual merece ter sua cidadania respeitada e reconhecida na condução da coisa pública.

1 - CONTROLE EXTERNO E O MODELO ORGANIZACIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Antes de se falar acerca do controle externo, faz-se mister conceituar a função *controle*. Ela nasce da existência, no Estado, de um enorme aparato de normas e regras a serem seguidas, tendo em vista a necessidade de supervisão das tarefas desenvolvidas pelos dirigentes e mensuração dos resultados alcançados frente aos objetivos traçados. É componente do ideal democrático, independente de ideologias políticas. Na sua essência, apresenta-se como base dos anseios sociais e instrumento de defesa da sociedade e dos direitos individuais.

1.1 Visão geral sobre controle externo

Entende JACOBY (2004, p. 20) que a acepção do termo controle não se restringe à fiscalização, inspeção, monitoramento e outros termos assemelhados. Controlar consiste em garantir que os atos praticados e os fatos verificados sejam submetidos à aferição, aos modelos e aos parâmetros previamente definidos e ajustados aos objetivos e regras estabelecidas. Na realidade, o controle é um instrumento de verificação de resultados com base em ações que devem ser bem planejadas e avaliadas de forma a evidenciar uma análise qualitativa e quantitativa da gestão dos recursos públicos.

No Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil, os atos de natureza financeira da Administração precisam ser controlados, devendo esse controle partir de um órgão dotado de autonomia e garantias para o desempenho de suas funções e independente da própria Administração. Constitucionalmente, esse órgão é o Tribunal de Contas. A respeito do controle externo exercido pelas Cortes de Contas, é salutar apresentar o significado da expressão *controle externo*, a fim de que se compreenda com clareza a função dessas instituições que têm como missão zelar pela boa e correta aplicação dos recursos públicos, tornando-se verdadeiras controladoras das finanças públicas.

Na visão de FERRAZ (1999, p. 98), controle externo é exercido por órgão diverso, não pertencente à estrutura do responsável pelo ato controlado, como o controle que o Poder Judiciário pode vir a realizar sobre os atos do Poder Público, o controle direto ou indireto a cargo do Congresso Nacional e o realizado pelo Tribunal de Contas. Sendo assim, verifica-se que o controle externo tem como característica primordial a independência, ou seja, ele deve ser feito por um órgão alheio à Administração Pública, visto que irá se desenvolver por meio de fiscalizações e auditorias junto aos atos de gestão praticados por administradores públicos.

Vale ressaltar que o controle externo não deve visar apenas uma fiscalização de atos e fatos administrativos, mas principalmente ser capaz de fornecer subsídios que evidenciem se as políticas públicas e os programas de governo estão sendo bem elaborados, pensados e empregados de forma a atender eficientemente a sociedade brasileira que deve ser sua principal beneficiária.

Por sua vez, preceitua a Carta Magna de 1988 que o controle externo, a cargo do Legislativo e do Tribunal de Contas da União, dar-se-á por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional. À luz desse entendimento o Tribunal fica responsável pela comprovação da legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade e regularidade da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento e administração dos dinheiros, bens e valores públicos, bem como pela fiel execução dos orçamentos da União, dos Estados e Municípios.

A propósito, vale ressaltar que as ações fiscalizadoras, controladoras, orientadoras e julgadoras do Tribunal de Contas da União são formas de tornar o controle externo mais atuante, objetivando garantir a lisura e a probidade do comportamento do poder público, asseverando à sociedade a certeza de que seus direitos estão sendo respeitados e de que os recursos públicos estão sendo utilizados em prol da máxima obtenção da vantagem social.

Para bem desempenhar sua missão, os órgãos de controle externo devem desenvolver um tipo de controle que: busque a virtude de ser preventivo no sentido de demonstrar um possível resultado alcançado dependendo da ação adotada; visando acompanhar passo a passo o desenrolar das práticas administrativas, evite desperdícios e gastos desnecessários; oriente os gestores, disponibilizando informações necessárias para uma boa gestão, permitindo, em tempo hábil, o conhecimento das práticas públicas e suas reais implicações nas necessidades da coletividade; ademais, propicie ao administrador ações corretivas rápidas e maior segurança frente às suas decisões. Objetivamente, é preciso o estabelecimento de um controle que revele a interioridade do Poder Público, combatendo vigorosamente as iniquidades.

Na busca constante pela melhor operacionalização de seu controle externo, o Tribunal de Contas vem desenvolvendo auditorias operacionais que têm por escopo verificar o grau de eficácia, eficiência e economicidade da gestão, visando à melhoria constante da administração dos recursos e otimização dos gastos.

Além disso, o advento da Lei nº 101/2000 de Responsabilidade Fiscal (LRF) imputou aos Tribunais de Contas novas competências, de natureza preventiva de forma a alertar os poderes e órgãos da Administração Pública no tocante aos seguintes aspectos: limitação de empenho, despesas com pessoal, dívida pública, operações de crédito e concessões de garantias, bem como em relação a fatos que comprometam os custos e resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. No cumprimento desses preceitos legais, as Cortes de Contas têm procurado implementar um controle público eficiente que objetive a melhoria na alocação dos recursos e a transparência dos gastos governamentais, buscando atingir assim o êxito das políticas públicas.

A LRF, por sua finalidade e implicações, consiste em um importante instrumento de acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Cabe ao Tribunal de Contas, também por sua finalidade, ser o órgão facilitador desse processo, desenvolvendo mecanismos para uma participação social efetiva no controle da coisa pública, tornando a sociedade consciente do seu dever cívico de contribuir para o aperfeiçoamento das ações governamentais. Assim, o Tribunal de Contas desempenhará importante papel na consolidação e manutenção da democracia, por ser seu verdadeiro guardião, em observância aos preceitos legais que lhe foram atribuídos.

Nesse contexto, faz-se imprescindível desenvolver um trabalho de auditoria que não tencione apenas fiscalizar o desempenho do Estado nas metas delineadas pelos seus instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É preciso também um trabalho que seja capaz de analisar se os gastos com recursos advindos da sociedade estão repercutindo na solução de carências e problemas sociais graves e se foram utilizados instrumentos tecnológicos e humanos de forma racional e econômica, buscando atingir, destarte, a eficiência e eficácia no gerenciamento do dinheiro público. Sendo assim, a participação da sociedade civil no apoio aos programas governamentais não deve constituir-se apenas em um favor social, mas, principalmente, numa obrigação moral.

O cenário nacional que se apresenta, por sua vez, exige o contínuo exercício da cidadania, buscando-se a defesa dos valores éticos da sociedade e uma mudança radical nos sistemas burocráticos superados, os quais somente proporcionaram altos custos à Administração, sem nenhum retorno social. Nesse quadro, é de fundamental importância a participação efetiva do Tribunal de Contas como promotor dessa mudança, proporcionando à sociedade a segurança administrativa e financeira que ela busca e a que tem direito. Vale ressaltar ainda que o TCU como entidade fiscalizadora deve assegurar a população não só a conformidade dos atos de gestão dos agentes políticos, mas, acima de tudo, garantir que o desempenho das atividades, projetos e programas governamentais alcancem os resultados e metas previstos e detalhados nos planos de governo de forma eficiente e eficaz.

1.2 Modelo organizacional do Tribunal de Contas

A reestruturação advinda do Plano Diretor da Reforma do Estado e da Administração Pública promoveu a redução do tamanho do Estado por meio de desestatizações e descentralizações, visando atingir agilidade e eficiência para a máquina administrativa. O resultado desse processo colaborou sobremaneira para uma mudança nos órgãos de controle externo que tiveram suas competências substancialmente ampliadas, passando sua fiscalização a compreender não só as questões relativas à legalidade, mas também voltadas para a economicidade, qualidade, eficiência e eficácia da gestão pública.

Diante desse novo panorama, fiscalizar uma organização pública tornou-se tarefa complicada e que passou a exigir dos órgãos de controle uma postura capaz de enfrentar alterações rápidas e complexas, deparar-se com ambigüidades, compreender a necessidade dos anseios da sociedade e garantir um verdadeiro rumo para a consecução de seus fins institucionais e legais. A partir desta premissa, o TCU teve de repensar sua forma de atuação, a fim de implementar uma sistemática de trabalho que melhor gerenciasse, avaliasse e controlasse os planos, programas e projetos de governo objetos do novo processo orçamentário brasileiro. Este deixou de ser um mero instrumento financeiro, que tratava simplesmente da previsão de receitas e fixação de despesas, para ser uma verdadeira ferramenta de planejamento das ações governamentais.

Buscando trilhar os caminhos do seu trabalho frente às novas perspectivas do controle e identificar alternativas para o seu aperfeiçoamento, foi desenvolvida pelo TCU em parceria com a Universidade de Brasília (UnB) uma pesquisa sobre as tendências do controle da gestão pública ao longo dos anos de 1998 a 2000. A pesquisa executada abrangeu seis importantes áreas temáticas: ambiente de controle, paradigma de controle, cultura organizacional, arquitetura organizacional, modelo de gestão e profissionais de controle. Na área relativa ao ambiente de controle, foram levantadas as expectativas e demandas dos clientes institucionais do TCU. Quanto a área paradigma de controle, foram evidenciados pontos relevantes que serviram de suporte para a definição de um conjunto de princípios basilares norteadores das ações de controle sendo: a efetividade, tempestividade, seletividade, caráter preventivo, agregação de valor, transparência e publicidade, bem como apontadas as características do novo paradigma de controle externo. Baseado nesses princípios, o Tribunal buscou assumir uma postura proativa, e atuar de forma preventiva e orientadora.

O estudo culminou com uma mudança paradigmática do TCU, passando de instituição preocupada somente com a legalidade de atos e probidade dos gestores públicos, para instituição centrada no controle voltado para o cumprimento dos objetivos governamentais, da concretização de metas e a obtenção de resultados na ação pública. O novo enfoque não desmereceu a importância do aspecto legal, mas, ao contrário, adicionou a este, outros aspectos, como a eficiência, eficácia e efetividade da gestão em nível governamental.

Foi evidenciada ainda, pelo TCU, a necessidade de definir melhor o fluxo dos processos críticos de exame e julgamento de tomadas e prestações de contas anuais, tomadas de contas especiais, fiscalização de atos sujeitos a registro, fiscalização da delegação de serviços públicos, o exame de denúncias e representações e o acompanhamento da gestão. A análise e a melhoria desses processos conduziram a um melhor desempenho do Tribunal, permitindo economia na alocação de força de trabalho e no exame de contas anuais, a padronização de procedimentos e maior celeridade do exame de atos sujeitos a registro e um aumento considerável na qualidade dos demais processos. Entretanto, para o novo fluxo de processos, tornou-se exigível a definição de uma estrutura organizacional compatível com a sua execução.

Pela Resolução nº 140/2000, de 13 de dezembro de 2000, o TCU definiu a sua nova estrutura organizacional e competências, procurando enfatizar aspectos importantes dos seus processos de trabalho. O artigo 1º, da supracitada resolução, traçou os fundamentos da organização da Secretaria do Tribunal que são: definição de funções básicas para o funcionamento do TCU, especialização da atividade de controle externo, gestão pela qualidade total aliada a melhoria institucional contínua por meio do planejamento estratégico, desenvolvimento de pessoas e gestão da informação e do conhecimento, descentralização e trabalho em equipe. Há de se notar que os fundamentos estabelecidos para a execução dos trabalhos pela Secretaria Geral demonstram que a tríade aprendizagem-conhecimento-mudança está constando da nova concepção de gestão estratégica adotada pelo Tribunal.

De acordo, ainda, com a mencionada Resolução nº 140/2000, compete a Secretaria Geral de Controle Externo desempenhar atividades técnicas, administrativas e operacionais necessárias ao pleno exercício das competências do Tribunal, sendo composta por: unidades básicas de apoio estratégico, de assessoramento especializado, de apoio e assessoramento técnico a autoridades e órgãos colegiados. A nova Secretaria Geral é a base de sustentação de todo o trabalho desempenhado pelo TCU, contando com a colaboração das demais unidades.

Como apoio estratégico às ações da Secretaria Geral encontram-se definidas, em conformidade com a Resolução nº 140/2000, três unidades: o Instituto Serzedello Corrêa, a Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Tecnologia da Informação. Essas unidades são responsáveis diretas por todo o processo de gestão do TCU.

O Instituto Serzedello Corrêa tem por finalidade fomentar e viabilizar a seleção e o desenvolvimento de servidores, bem como a produção e a disseminação de conhecimento, visando ao aperfeiçoamento profissional e institucional.

Cumpra ao Instituto o papel de disseminador e promotor do conhecimento institucional do Tribunal, devendo propiciar os meios de disseminação das práticas voltadas para a gestão do conhecimento, buscando e identificando ações que favoreçam o desempenho do controle externo exercido pelo TCU.

De acordo com o artigo 53 da Resolução nº 140/2000, compete ao Instituto Serzedello Corrêa, *in verbis*:

Art.53.....

I - participar da proposição de políticas de recursos humanos;

II - planejar, promover, coordenar e avaliar atividades e projetos relativos a recrutamento, seleção, formação e desenvolvimento de recursos humanos, da mesma forma quanto aos encontros de dirigentes;

III - organizar e promover os encontros de dirigentes e outros de mesma natureza;

IV - fornecer suporte metodológico e logístico à realização de pesquisa, visando ao aprimoramento da atuação do Tribunal;

V - acompanhar, atualizar e divulgar os atos normativos referentes à pesquisa, recrutamento, seleção, formação e desenvolvimento do pessoal da Secretaria do Tribunal, bem como informar e orientar as unidades da Secretaria do Tribunal quanto ao cumprimento das normas estabelecidas;

VI - administrar o centro de documentação, a Biblioteca e o alojamento do Tribunal;

VII - gerenciar e assegurar a atualização das bases de informação necessárias à sua área de competência, em especial as relativas aos serviços terceirizados, à execução orçamentária e financeira, resultados e impactos relacionados aos projetos sob sua responsabilidade, controle de editais e de convocação de candidatos aprovados em concurso, levantamento de necessidades de treinamento e outras necessárias à segurança da liquidação e do pagamento de despesas a cargo do Tribunal e ao desempenho da unidade;

VIII - administrar e gerir os recursos orçamentários recebidos mediante descentralização, observadas as normas específicas;

IX - exercer outras atividades administrativas necessárias ao funcionamento da unidade, de acordo com as normas pertinentes;

X - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

A estrutura do Instituto Serzedello Corrêa é composta pela Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização (Enicef); pelo Centro de Documentação (Cedoc); e pelo Serviço de Administração.

O Centro de Documentação tem como atribuições administrar a Biblioteca do Tribunal e garantir a qualidade editorial das publicações institucionais.

A Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização visa garantir o treinamento continuado dos servidores da Secretaria do Tribunal.

A Secretaria de Planejamento e Gestão é outra unidade de suporte estratégico do Tribunal que tem por objetivo fomentar, coordenar e acompanhar o planejamento estratégico e a gestão pela qualidade total em toda a Secretaria do Tribunal, objetivando a modernização administrativa e a melhoria contínua do desempenho institucional.

A Secretaria de Planejamento e Gestão tem a missão de focar e promover a gestão do conhecimento como tema estratégico na visão global do trabalho do Tribunal.

Conforme o artigo 59 da Resolução nº 140/2000, compete à Secretaria de Planejamento e Gestão, *in verbis*:

Art. 59.....

I - promover a gestão pela qualidade total, planejar, coordenar, acompanhar e orientar a sua implementação em todo o Tribunal;

II - coordenar o processo de planejamento estratégico, orientar o desdobramento de diretrizes e controlar o alcance das metas das unidades da Secretaria do Tribunal, relatando os resultados institucionais ao Presidente;

III - planejar, em conjunto com o Instituto Serzedello Corrêa, os treinamentos necessários ao aprimoramento da gestão do Tribunal;

IV - analisar as proposições relativas a estrutura, organização e funcionamento das unidades da Secretaria do Tribunal;

V - formar servidores, com o apoio do Instituto Serzedello Corrêa e da Secretaria de Tecnologia da Informação, para atuarem como agentes facilitadores e consultores internos, visando à disseminação de novas técnicas de gestão e de metodologias de melhoria de processos;

VI - elaborar os relatórios institucionais a serem encaminhados ao Congresso Nacional e o relatório de gestão;

VII - gerenciar e assegurar a atualização das bases de informação necessárias à sua área de competência, em especial as relativas ao acompanhamento da implantação da gestão pela qualidade total no Tribunal, ao planejamento estratégico, ao desdobramento de diretrizes e outras necessárias ao desempenho da unidade e ao controle dos resultados institucionais;

VIII - participar na elaboração da proposta orçamentária anual, em conjunto com a Secretaria-Geral de Administração, considerando o planejamento estratégico, as diretrizes anuais e ouvidas as demais unidades da Secretaria do Tribunal;

IX - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

O último setor estratégico da Secretaria Geral do TCU é a Secretaria de Tecnologia da Informação que se destina a propor e acompanhar políticas e diretrizes na área de tecnologia da informação, coordenar e implementar as atividades e soluções delas decorrentes no âmbito da Secretaria do Tribunal. Cabe a essa unidade todo o apoio tecnológico e operacional dispondo ao Tribunal da infra-estrutura necessária para captar e distribuir o conhecimento.

De acordo com o artigo 62 da Resolução nº 140/2000, compete à Secretaria de Tecnologia da Informação, *in verbis*:

Art. 62.....

I - participar da formulação de diretrizes, normas e procedimentos que orientem e disciplinem a utilização dos recursos relacionados à tecnologia da informação, bem como verificar seu cumprimento;

II - promover, em consonância com as diretrizes aprovadas pelo Tribunal, estudo prévio de viabilidade e de exequibilidade de solicitação de desenvolvimento de sistemas informatizados e, se for o caso, planejar a aquisição, contratação ou locação de recursos de tecnologia da informação de que o Tribunal necessite;

III - assessorar o Tribunal no estabelecimento de contratos e convênios com órgãos e entidades visando ao intercâmbio de dados disponíveis em sistemas de informação e viabilizar sua implementação;

IV - gerenciar a aplicação de políticas de segurança de informação no Tribunal;

V - gerenciar o acesso de usuários internos e externos aos sistemas, aplicativos e demais serviços relacionados à tecnologia da informação oferecidos pela Secretaria;

VI - disseminar e incentivar o uso de soluções de tecnologia da informação adotadas pelo Tribunal, prestando orientação e suporte aos usuários na instalação, configuração e uso de computadores, sistemas, aplicativos e demais serviços relacionados à tecnologia da informação;

VII - prover treinamento nos sistemas aplicativos do Tribunal, em parceria com o Instituto Serzedello Corrêa;

VIII - providenciar assistência técnica e demais procedimentos necessários à continuidade do funcionamento da infra-estrutura de tecnologia da informação;

IX - apoiar a Secretaria-Geral de Controle Externo, participando do planejamento e da execução de fiscalizações que demandem conhecimentos especializados na área de sistemas e de tecnologia da informação;

X - administrar e acompanhar os contratos e convênios relativos à área de tecnologia da informação firmados pelo Tribunal, atestando as respectivas faturas, quando for o caso;

XI - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

A nova arquitetura organizacional do TCU privilegiou a criação de grupos estratégicos que subsidiam e planejam as ações de longo prazo a ser desenvolvidas no contexto da instituição. Cada um desses grupos ficou incumbido de desenvolver e gerenciar as políticas de gestão em nível operacional, humano, tecnológico e científico oferecendo, portanto, todo o instrumental necessário ao bom andamento dos trabalhos de auditoria, fiscalização e análise de processos do Tribunal.

Todo o redimensionamento das atividades executadas pelo Tribunal objetivou adaptar-se ao novo contexto de atuação do controle externo, buscando a automatização de procedimentos rotineiros, utilização de modelos de avaliação de risco para alocação mais racional de recursos nas fiscalizações, tendo por base o acesso e a análise de grandes bases de dados, e cruzamento de dados de bases diferentes, permitindo mais agilidade e eficiência aos trabalhos de auditoria do TCU.

Outro aspecto importante a ser destacado nessa nova reestruturação é a ênfase no planejamento estratégico como mecanismo de otimização dos recursos disponíveis, direcionamento e impulsionamento da atuação do TCU para resultados, modernizando-se de forma a atender eficientemente todos os seus clientes e tornar-se um centro de excelência.

É importante destacar que atendendo a crescente demanda de alterações na estrutura administrativa do setor público, o TCU vem implementando sistematicamente medidas que viabilizam a elevação do grau de sofisticação dos seus processos produtivos e procedimentos administrativos, assegurando à sociedade qualidade, eficiência e efetividade na gestão do patrimônio público.

2 - GESTÃO DO CONHECIMENTO E APRENDIZAGEM NAS ORGANIZAÇÕES

Sob a perspectiva de instituição responsável pela correta condução da aplicação dos recursos públicos, por desempenhar papel relevante na eliminação e redução de efeitos negativos ao patrimônio público e por ser uma entidade orientada por uma visão desafiadora e ancorada em um projeto institucional que valoriza a formulação, avaliação e execução de programas voltados para um padrão de eficiência, não pode o Tribunal de Contas da União afastar-se de uma atmosfera favorável à aprendizagem.

2.1 Conceitos essenciais sobre aprendizagem individual e organizacional

O novo contexto organizacional repleto de inovações tecnológicas, o contínuo processo de mudanças introduzido pela Constituição e a mudança do paradigma burocrático para o paradigma participativo impulsionam o Tribunal de Contas, enquanto instituição renovadora de atitudes, conhecimentos e habilidades, a disseminar entre seus servidores a gestão do conhecimento e focalizá-los como indivíduos que aprendem. Sendo assim, não se pode deixar de lado a importância da aprendizagem como ferramenta imprescindível ao desenvolvimento das relações organizacionais.

A aprendizagem, enquanto processo de disseminação de conhecimentos e experiências, permeia todo o campo das relações individuais e grupais. Ou seja, ela se desenvolve tanto no interior dos indivíduos, como também no interior das organizações. O maior desafio das organizações é exatamente compreender o que significa aprendizagem, como ela acontece no indivíduo e como se processa a sua transferência de individual para a organizacional, a fim de gerenciar e produzir meios para o desenvolvimento deste processo, utilizando-se de estratégias e implantando uma cultura organizacional que favoreça a sua realização.

Na elaboração do conceito de aprendizagem organizacional, encontram-se divergências de pensamentos entre vários estudiosos do assunto, tendo em vista a percepção individual de cada um deles sobre a aprendizagem. Alguns consideram a aprendizagem organizacional como um processo no qual as organizações percebem, interpretam e administram sua experiência e seus componentes: metas, rotinas, pressupostos compartilhados e valores organizacionais, por meio de um processo integrado que permeia a estratégia, a estrutura e o conhecimento das organizações.

Outros conduzem ao pensamento de que é preciso considerar a aprendizagem tanto no nível pessoal quanto nas suas interações, visto que as novas teorias vão surgindo da existência entre interações no ambiente organizacional. A partir desses entendimentos, pode-se considerar duas abordagens diferenciadas sobre a aprendizagem organizacional, uma que considera a aprendizagem de forma adaptativa e outra que a identifica a partir do desenvolvimento do conhecimento.

O primeiro enfoque que visualiza a aprendizagem de forma adaptativa considera as organizações como sistemas baseados em rotinas e que reagem de acordo com a repetição de comportamentos bem-sucedidos. Compartilhando deste entendimento FERNANDES (2002, p. 86) diz que aprender é um processo que implica entendimento do passado – para evitar a repetição de erros, capacitação no presente e preparo adequado para o futuro. Já a aprendizagem é um processo de mudança resultante de prática ou experiência anterior, que pode manifestar-se em uma mudança perceptível de comportamento ou não. Dos citados conceitos, observa-se a necessidade ou não de mudança comportamental, como fator de apreensão do conhecimento, de forma que o indivíduo aprenda, à medida que incorpora ao seu comportamento cotidiano os conceitos adquiridos no processo de aprendizagem, e passe a agir em conformidade com essas novas conceituações.

Necessário se faz apreender o conceito de aprendizagem individual, a fim de que se possa compreender o processo organizacional de aprendizagem. Sendo assim, pode-se conceituar aprendizagem individual como sendo o ciclo em que a pessoa assimila um novo conteúdo, examina as experiências passadas, encontra uma conclusão e passa a agir fundamentada por essa nova aquisição. Entretanto, o novo aprendizado poderá gerar uma nova ação.

Enquanto a aprendizagem individual concentra-se na assimilação de dados por meio de um modelo mental individual, a aprendizagem organizacional corresponde a forma pela qual as organizações constroem, mantêm, melhoram e organizam o conhecimento e a rotina em torno de suas atividades e culturas, a fim de utilizar as aptidões e habilidades do seu potencial humano eficientemente. Compreende-se, pois, que as ações individuais transformam-se em organizacionais, produzindo resultados ambientais, e conduzindo ao entendimento de que os resultados ambientais funcionam como retroalimentação do aprendizado individual, uma vez que servirão de base para a formulação dos novos modelos mentais a serem adquiridos pelo indivíduo e pela organização, tornando-se destarte, um ciclo de aprendizagem.

Dos conceitos ora apresentados, conclui-se que a aprendizagem produz efeitos tanto no indivíduo, à medida que este elabora novos conceitos e entendimentos a fim de aplicá-los no seu cotidiano, quanto na organização que sendo receptora destes novos conhecimentos e comportamentos, passa a ajustá-los as suas rotinas, incorporando-os as suas sistemáticas de trabalho, acumulando assim um importante acervo intelectual.

O segundo enfoque acerca da aprendizagem organizacional, sob a perspectiva do desenvolvimento do conhecimento, trata a aprendizagem como um processo interior das organizações, tornando-as “organizações de aprendizagem”, um lugar que expande e facilita a capacidade das pessoas de criar resultados verdadeiramente desejados, onde padrões de pensamento ampliados são nutridos, o ideal coletivo é libertado e as pessoas estão continuamente aprendendo a aprender.

Entende FERNANDES (2002, p. 87), que a aprendizagem organizacional surge no momento em que as instituições desejam proporcionar a seus indivíduos formas de aprender e reaprender continuamente, de acordo com as mudanças no seu contexto, impulsionando, dessa forma, o conhecimento. Essas novas estratégias de aprendizagem são fruto de organizações que tem como finalidade gerir o conhecimento tornando-se, no pensamento de SENGE (2002, p. 40), organizações que aprendem ou organizações de aprendizagem. As características deste tipo de organização seriam:

- Propiciar um clima encorajador ao seu corpo de funcionários a fim de torná-los confiantes para aprender e desenvolver seu potencial;
- disseminar a cultura de aprendizagem a seus clientes e parceiros;
- buscar o desenvolvimento de recursos humanos como principal política estratégica; e
- implementar continuamente um processo de transformação organizacional.

A partir destas características, SENGE (2002, p. 20-38) entende que uma organização de aprendizagem é aquela que facilita o aprendizado de todos os seus membros e transforma-se permanentemente. Seu núcleo de organização da aprendizagem compõe-se de cinco disciplinas, que formam planos de longo prazo de crescimento, aprendizado e prática organizacional, a seguir detalhados:

Domínio pessoal – é considerado o aumento da capacidade de desenvolvimento individual, ou seja, a disciplina onde o indivíduo continuamente esclarece e aprofunda sua visão pessoal, concentra suas energias, de forma a estar em constante sinergia com a organização. Representa na realidade o crescimento e aprendizado pessoais do indivíduo;

modelos mentais – são imagens que servem de referência para ações e decisões no ambiente de trabalho, significam a forma de ver o mundo e de agir, de maneira que sejam desenvolvidas habilidades para enfrentar qualquer situação que se apresente;

visão compartilhada – envolve habilidades de descobrir “imagens do futuro” que sejam compartilhadas em benefício da organização, a fim de despertar entre os indivíduos o compromisso com objetivos comuns da instituição fornecendo o foco e a energia para sua evolução;

aprendizado em equipe – é a possibilidade de desenvolver conhecimento e habilidades coletivas, buscando atingir os resultados traçados pela equipe, envolve as práticas do diálogo e a discussão como elementos propulsores da aprendizagem; e

pensamento sistêmico – apresenta-se como um conjunto de conhecimentos e ferramentas desenvolvidas para conhecer os padrões da organização como um todo. Significa pensar globalmente e ver a totalidade da instituição, integrando as pessoas num processo contínuo de teoria e prática.

Essas cinco disciplinas constituem a essência da instituição que evolui progressivamente, adaptando-se a ambientes de mudanças e oferecendo novas contribuições aos seus membros, proporcionando dessa forma aprendizagem, tendo a capacidade de criar e expandir continuamente seu futuro. No entendimento de SENGE (2002, p. 61), as organizações que buscam a aprendizagem organizacional são aquelas que superam problemas como: a transcendência de políticas internas e jogos de poder dominantes nas empresas; a distribuição de responsabilidades e manutenção da coordenação e do controle; a geração de tempo para os gerentes aprenderem; o desenvolvimento do domínio pessoal no trabalho e em casa; o aprendizado da experiência, mesmo que não possam vivenciar as conseqüências das ações e desvendar a natureza do comportamento e habilidades necessárias para a aprendizagem organizacional.

Para LEITÃO (2000, p. 54) uma organização de aprendizagem deve estar fincada em três grandes alicerces: uma cultura baseada em valores humanos transcendentais de amor, surpresa, humildade e compaixão; um conjunto de práticas que possibilitem conversação generativa e ação coordenada e a capacidade de perceber e tratar o fluxo da vida como um sistema, em que as pessoas possam falar de coração e conectar-se com o próximo no espírito do diálogo. Sua conceituação está pautada na crença de que o homem gosta de aprender, pois isto faz parte de sua natureza.

Entende-se que as instituições burocráticas e tradicionalistas estão transformando-se em instituições de aprendizagem comprometidas com o desenvolvimento e aperfeiçoamento de seu corpo de funcionários, tornando-se instituições voltadas para a gestão do conhecimento, haja vista a crescente onda de transformações tecnológicas e o crescente processo de globalização e a chegada da era da informação.

A aprendizagem organizacional surge, então, como um processo que tem como objetivo preparar as pessoas para uma melhoria contínua, tornando-as pró-ativas, capazes de apreender e disseminar conhecimento, visando o aprimoramento organizacional e pessoal.

A aprendizagem permanente é oriunda da constante transformação e mutação, pois aprender tem tudo a ver com o existir, e o existir é fazer saltos, crescer, ir além de si mesmo, por meio de um processo contínuo de construção da identidade do aprendiz e do conhecimento que o cerca. Aprendizagem é mudança ou movimento, portanto, a mudança é requisito fundamental para o processo de aprendizagem.

2.2 Andragogia como modelo educacional

A administração pública, por meio da inserção constitucional do princípio da eficiência, passou a exigir de todo o aparelhamento estatal as necessárias competências para atingir com êxito a realização de suas atividades. Como órgão integrante do sistema administrativo federal, o Tribunal de Contas passou a pautar suas ações baseadas na visão do compartilhamento de conhecimentos.

Desenvolveu-se, então, um modelo de gestão do conhecimento, no qual os saberes humanos passaram a ser condutores de subsídios capazes de criar uma nova instituição. Dessa forma, os indivíduos inseridos no contexto desta instituição viram-se obrigados a aprender a aprender, de forma a executar eficientemente sua missão. Essa forma de aprender a aprender, continuamente, partindo de um adulto, é conceituada como Andragogia.

No pensamento de KNOWLES apud CAVALCANTI (2005), a Andragogia é a arte da ciência que ajuda o adulto a aprender. O presente conceito é oriundo de um entendimento claro, de que há uma distinção entre a Pedagogia que ensina a criança e a Andragogia que ensina o adulto. É necessário haver essa distinção, haja vista, que os dois processos envolvem uma série de fatores e características diferentes de tal forma que o planejamento e a metodologia empregados em ambos os processos tornam-se imprescindivelmente diferenciados.

Em conformidade com o entendimento de KNOWLES apud CAVALCANTI (2005), são observadas uma série de transformações à medida que ocorre o processo de amadurecimento dos indivíduos. As pessoas deixam de ser dependentes para se tornarem indivíduos independentes, autônomos e autodirecionados. A partir desta constatação, a Andragogia, enquanto ciência de aprendizagem, é baseada na profunda percepção de que o adulto deve ser tratado como indivíduo independente, autônomo e autodirecionado, visto que se torna um responsável pelo seu próprio aprendizado.

As experiências de vida de cada um tornam-se fundamentos e substratos de seu aprendizado futuro. Sendo assim, a Andragogia pauta-se na mudança de técnicas de transmissão para técnicas baseadas na experiência, ocasionando dessa forma uma aprendizagem de ação e de participação, colocando o adulto sempre como o centro do aprendizado e extraindo de suas experiências o fundamento necessário a sua aprendizagem.

Os interesses envolvidos na relação de aprendizagem se direcionam para o desenvolvimento de habilidades a serem utilizadas nos seus papéis pessoais e profissionais. A partir desta premissa, estabelecem-se relações de interesse pelo aprendizado, pela necessidade de ampliação de habilidades e atitudes do aprendiz.

O desejo de uma aplicação prática do conteúdo aprendido reduz o interesse por conhecimentos de aplicação futura. A Andragogia, então, focaliza na aprendizagem de conteúdos que possibilitem uma prática imediata. O aprendiz busca aplicação em seu cotidiano do conteúdo aprendido.

O interesse pela aprendizagem está voltado para a resolução de problemas e desafios, indo além da mera aprendizagem de assuntos. Por isso, a Andragogia é centrada no aprendiz e na orientação para solução de problemas. Não é aprender sem sentido, mas, ao contrário, trazer significados da aprendizagem na solução de problemas.

A motivação para aprendizagem baseia-se em motivações internas (desejo de promoção, realização pela execução prática de uma ação recentemente aprendida), mais intensas que motivações externas como notas em provas, que não demonstram claramente a utilidade do conteúdo assimilado pelo aprendiz. Isto significa que a Andragogia desenvolve uma metodologia que desperta no indivíduo a vontade de aprender visando sua satisfação pessoal em assimilar conteúdos que tenham significação imediata para sua realização pessoal, bem como profissional.

De acordo com CAVALCANTI (2005), no processo de aprendizagem de crianças (Pedagogia) e o de adultos (Andragogia), podem ser evidenciadas as seguintes diferenças:

Tabela 1 - Comparativo entre Pedagogia e a Andragogia

<i>Características da Aprendizagem</i>	<i>Pedagogia</i>	<i>Andragogia</i>
Relação professor/aluno	Professor é o centro das ações. Decide o que ensinar, como ensinar e avalia a aprendizagem.	A aprendizagem adquire uma característica mais centrada no aluno, na independência e na auto-gestão da aprendizagem.
Razões da Aprendizagem	Crianças (ou adultos) devem aprender o que a sociedade espera que saibam (seguindo um currículo padronizado).	Pessoas aprendem o que realmente precisam saber (aprendizagem voltada para a aplicação prática na vida diária).
Experiência do aluno	O ensino é didático, padronizado e a experiência do aluno tem pouco valor.	A experiência é rica fonte de aprendizagem, através da discussão e da solução de problemas em grupo.
Orientação da aprendizagem	Aprendizagem por assunto ou matéria.	Aprendizagem baseada em problemas, exigindo ampla gama de conhecimentos para se chegar à solução.

Fonte: <http://www.ccs.ufpb.br/depcir/andrag/htm>

Observa-se que a Andragogia, enquanto ciência, busca compreender o adulto, a partir de todo o seu potencial humano, promovendo um aprendizado por meio da experiência, fazendo com que os hábitos de vida do indivíduo impulsionem e transformem o conteúdo, consolidando a assimilação. Na realidade, o adulto após absorver e internalizar aplica o conteúdo, aprende por meio do fazer, ou seja, o aprender fazendo.

Para ADAM apud SOUZA (2005), o conceito de Andragogia está fundamentado na etimologia, *anner*, homem, *agogus*, conduzir. Complementando este conceito, ADAM apud SOUZA (2005) afirma que a Andragogia busca:

- a) Manter, consolidar e enriquecer os interesses do adulto para abrir-lhes novas perspectivas de vida profissional, cultural, social, política, familiar;
- b) Orientar o adulto na busca de novos rumos de caráter prospectivo, que levem à idéia de aperfeiçoar e progredir;

c) atualizar o adulto, renovar seus conhecimentos para que siga aprendendo, investigando, reformulando conceitos e enriquecendo sua vida cultural, científica, tecnológica; e

d) projetar o conhecimento para a dimensão humana para que chegue a se interpretar em sua essência e reconhecer seu papel de participante responsável pela vida no planeta.

Compreende-se do pensamento de Souza que a Andragogia fundamenta-se, principalmente, na capacidade do indivíduo adulto ser responsável por si próprio, nos diferentes contextos da vida, ou seja, o adulto constrói sua aprendizagem a partir do seu conjunto de valores, idéias e experiências. Parte-se do pressuposto que já ocorreu um amadurecimento de suas vivências de tal forma que se encontra preparado para buscar conhecimentos que satisfaçam suas necessidades pessoais e profissionais.

Sendo assim, é de fundamental importância abandonar a rotina, ou seja, desaprender, modificar hábitos antigos, sair da zona de conforto, tendo a esperança na capacidade humana de construir algo melhor, usando a liberdade de ser e fazer acontecer aquilo que desejamos e acreditamos. Dessa forma, desaprender é condição para reaprender, para mudar e crescer.

A Andragogia, enquanto modelo educacional, possibilita ao indivíduo um despertar para a construção de uma aprendizagem baseada no seu amadurecimento, de forma a proporcionar-lhe algo novo: é o aprender a aprender, pautado na capacidade de auto-avaliação, de autocrítica, nas habilidades profissionais, no trabalho em equipe e no compartilhar de novas idéias, conduzindo o aprendiz para um processo de aprendizagem contínua que permeie todos os aspectos e campos de sua vida, enfatizando sua responsabilidade pessoal pelo próprio aprendizado.

2.3 Administração do conhecimento nas organizações

A abordagem da gestão do conhecimento nas organizações tem considerado, primordialmente, o compartilhamento de conhecimentos e informações, com o objetivo de captar, reter e disseminar o conhecimento tácito nas organizações. Em outras correntes de pensamento, predominam os objetivos nas competências das pessoas do que na metodologia de compartilhamento do conhecimento.

Segundo LAPA (2005), as referências sobre o tema gestão do conhecimento, capital intelectual e inteligência competitiva foram se consolidando a partir da segunda metade da década de 90. Nos dias de hoje, essa questão está difundida e aceita como de grande importância para estabelecer uma vantagem competitiva das empresas, pelo uso intensivo do conhecimento nos processos produtivos das empresas.

A gestão do conhecimento pode ser definida como a sistematização dos processos que definem a criação, a disseminação e a utilização do conhecimento para a consecução dos objetivos de uma organização. Dessa forma, percebe-se que dois fatores estão intrinsecamente ligados a essa definição: as pessoas e a tecnologia da informação. O conhecimento é criado a partir das pessoas e utilizados por elas, para realizarem suas atividades e mudarem a configuração do seu ambiente. A tecnologia da informação dá sustentação a todo esse processo de disseminação de conhecimento.

Os objetivos da gestão do conhecimento, segundo WIIG (1998, p. 7), são os seguintes:

- a) Fazer com que as empresas ajam tão inteligentemente quanto possíveis para assegurar sua própria viabilidade e sucesso global; e
- b) compreender o melhor valor de seus ativos de conhecimento.

No contexto da realidade econômica atual em que o conhecimento é fator diferencial para os indivíduos, empresas e nações, a gestão dos ativos humanos atinge um patamar expressivo, pois a busca contínua pela viabilidade e êxito das organizações faz com que os administradores busquem formas de extrair, sistematizar e revitalizar os ativos de conhecimento, para que possam ser utilizados como mola propulsora do desenvolvimento empresarial.

Com base nesses objetivos, WIIG (1998, p. 8) acrescenta que, sob o ponto de vista gerencial, a Gestão do Conhecimento dá ênfase a quatro áreas de atuação:

- a) Monitorização de alto a baixo e facilitação de atividades relacionadas ao conhecimento;
- b) criação e manutenção da infra-estrutura do conhecimento;
- c) renovar, organizar e transformar os ativos de conhecimentos; e
- d) utilizar os ativos de conhecimentos para compreender seu valor.

Por ser um conceito relativamente novo que está sendo trabalhado pelas empresas, a administração e gestão compartilhada das diversas áreas do conhecimento em uma organização é um desafio de grande complexidade, principalmente, porque não existem modelos definidos que assegurem resultados imediatos e satisfatórios. Dessa forma, faz-se oportuno, inicialmente, um esforço gerencial no sentido de mapear e inventariar as fontes de conhecimento, implementar, por meio de incentivos e práticas inovadoras, a criação, compartilhamento e uso do conhecimento individual e organizacional, para que o corpo de colaboradores tenha uma percepção clara da importância da aplicação do conhecimento acumulado nas diversas atividades ou processos organizacionais existentes.

A criação de uma cultura de conhecimento compartilhado exige um esforço por quem coordena a gestão do conhecimento na empresa, no sentido de dar visibilidade à agregação de valor decorrente dessas novas práticas. Os conhecimentos devem ser sistematizados a partir de bancos e inventários de conhecimentos pessoais e profissionais, que possibilitem repartir as lições aprendidas pela organização.

Com a adoção de novos conhecimentos e a possibilidade de reciclar e aplicar o saber das pessoas aumenta-se a capacidade da compreensão da agregação de valor desse conhecimento na inovação e contínua habilidade para serem criados e apresentados produtos e serviços de mais alta qualidade.

WIIG (1998, p. 09) considera que a maioria das empresas busca uma ou mais das seguintes estratégias de gestão do conhecimento:

a) Estratégia do conhecimento como estratégia do negócio: enfatiza a criação do conhecimento, sua captação, organização, seu compartilhamento e uso em todos os planos, operações e atividades detalhadas da empresa, para ter disponível o melhor conhecimento possível – e utilizá-lo – em cada ponto de ação.

b) Estratégia de gestão dos ativos intelectuais: salienta a gestão no âmbito da empresa de ativos intelectuais específicos, tais como patentes, tecnologias, práticas operacionais e administrativas, relações com os clientes, arranjos organizacionais e outros ativos do conhecimento estrutural. A administração pode centrar-se na renovação, organização, avaliação, salvaguarda, bem como o incremento da disponibilidade e *marketing* desses ativos.

c) Estratégia da responsabilidade pelo ativo do conhecimento pessoal: ressalta a responsabilidade pessoal por investimentos relacionados com conhecimento, inovações, estado competitivo, renovação, uso eficiente e disponibilidade dos ativos do conhecimento dentro de cada área de domínio do empregado. Ele deve ficar apto a aplicar o conhecimento mais competitivo no trabalho da empresa.

d) Estratégia da criação do conhecimento: enfatiza o aprendizado organizacional, a pesquisa e o desenvolvimento básicos e aplicados, bem como a motivação dos empregados para inovar e captar as lições aprendidas com vistas a obter novo e melhor conhecimento que levará à competitividade melhorada.

e) Estratégia da transferência do conhecimento: enfatiza as abordagens sistemáticas para transferir conhecimento – obter, organizar, reestruturar, armazenar ou memorizar, reembalar para desdobrar e distribuir – a pontos de ação onde ele será usado para desempenhar seu papel. Inclui o compartilhamento do conhecimento e a adoção das melhores práticas.

As diversas estratégias de gestão do conhecimento utilizadas pelas empresas buscam consonância com a sua cultura organizacional, a natureza dos seus negócios, a visão de suas lideranças e as especificidades do seu corpo técnico e operacional. Além disso, com a evolução dos métodos e práticas da gestão do conhecimento, há uma tendência quanto à integração entre as diferentes formulações e utilização dessas estratégias, que podem, em algum momento, serem complementares às estratégias empresariais implementadas pelas organizações.

O importante é que as organizações avancem na adoção da gestão do conhecimento, buscando instrumentos que dêem suporte à sua disseminação, pois a relevância da gestão eficiente e eficaz dos recursos é predominante em nosso ambiente competitivo e exigente por resultados. Vive-se na era do conhecimento, portanto, diante de uma das maiores forças impulsionadoras do desenvolvimento humano.

3 - APLICABILIDADE DA GESTÃO DO CONHECIMENTO NO CONTROLE EXTERNO

Ao apresentar-se os conceitos essenciais acerca da gestão do conhecimento como ferramenta operacional, faz-se necessária uma explanação acerca do ambiente organizacional em que poderá ser implantada referida prática.

A pesquisa realizada nos documentos organizacionais do Tribunal de Contas mostra que a instituição por meio de diferentes instrumentos vem se estruturando com o objetivo de criar um modelo de gestão do conhecimento. Entre as estratégias delineadas em seu Plano Estratégico de 2003 a 2007, ressalta-se o desenvolvimento de política de gestão do conhecimento, no qual se destaca a importância da gestão do conhecimento no desenvolvimento das organizações. Para que o conhecimento esteja a serviço do processo produtivo e agregue valor, as organizações precisam gerenciá-lo de forma proativa, tornando-o independente de pessoas. Isto só acontece, de fato, no momento em que as organizações são capazes de assimilá-los por meio de seus sistemas, processos, produtos, regras e cultura.

A Resolução nº 140, de 13 de dezembro de 2000, em seu artigo 1º traz os fundamentos que subsidiam o trabalho a ser desenvolvido pela Secretaria Geral do Tribunal de Contas da União, dos quais citam-se aqueles que dão suporte ao ambiente organizacional de aprendizagem no qual se deseja aplicar a gestão do conhecimento, *in verbis*:

Art. 1º.....

II - especialização da atividade de controle externo, como forma de cumprir com maior eficácia a missão do Tribunal;

III – promoção da gestão pela qualidade total, por meio de um eixo de melhoria institucional contínua, formado pelo planejamento estratégico, pelo desenvolvimento das pessoas e pela gestão da informação e do conhecimento;

IV – descentralização, como forma de valorizar a capacidade técnica e gerencial e de dar maior celeridade às deliberações do Tribunal;

V – trabalho em equipe, por meio de projetos planejados para serem executados dentro de um espaço de tempo, onde são definidos, inclusive, os meios e métodos, visando a gerar um produto específico que requer a reunião de habilidades especiais para sua consecução.

Os fundamentos relacionados guardam profunda sintonia com alguns pressupostos da gestão do conhecimento, no que diz respeito à capacidade de desenvolver as competências essenciais do órgão, buscando a eficácia dos seus resultados. Percebe-se também um tripé organizacional, com foco nas áreas de planejamento estratégico, desenvolvimento de pessoas e gestão de informação e conhecimento, como sustentadores dos processos e sistemáticas de melhoria organizacional contínua.

O vetor pessoas é a base para que uma organização de aprendizagem se estruture de forma duradoura. Por meio do aprendizado individual e do compartilhamento entre equipes de trabalho, que tenham clareza sobre os resultados esperados, a organização pode desenvolver uma dinâmica permanente de aprendizagem e mudança. A tecnologia da informação proporciona a guarda e disseminação dos conhecimentos, em uma área de atuação bem mais abrangente, permitindo que pessoas da mesma instituição, localizadas em áreas geográficas diferentes, tenham acesso aos mesmos conteúdos, de forma *on-line*, propiciando trocas de informação e visando à formação de diferentes competências.

3.1 Ambiente organizacional de implementação da gestão do conhecimento

Segundo NONAKA e TAKEUCHI apud FUTAMI, VALENTINA e POSSAMAI (2005), o conhecimento é descrito de duas formas: tácito e o explícito. O conhecimento explícito é representado pelas palavras e números, podendo ser processado, acumulado e compartilhado sob a forma de dados brutos, fórmulas científicas, procedimentos codificados ou princípios universais. Já o conhecimento tácito é de natureza subjetiva, pessoal e difícil de formalizar, e é a base do conhecimento organizacional. Como unidades estruturais básicas e complementares, a interação entre eles é a principal dinâmica da criação do conhecimento na organização.

A gestão de competências dos colaboradores organizacionais tem sido uma das prioridades das diversas organizações públicas e privadas. O grande desafio é saber utilizar o conhecimento tácito, a experiência e os *insights*, que são pessoais e inerentes ao ser humano, nas estruturas formais e informais da organização.

A eficiência da criação do conhecimento é dada pela capacidade da organização em converter o conhecimento tácito em conhecimento explícito. Para que isso se torne realidade é imperioso uma intensiva interação entre os seus membros. A importância do conhecimento incorporado nos processos organizacionais vem exigir uma adequação da organização para gerenciar esse novo recurso. As estruturas formais da organização já não são suficientes para permitir que o conhecimento tenha um espaço de circulação e absorção natural pelos seus integrantes. É premente que a organização conceba um ambiente favorável para criar, acumular e disseminar o conhecimento em todos os níveis e processos da empresa.

Para aplicação da gestão do conhecimento há que se ter uma estrutura organizacional compatível com esse modelo gerencial. Para tanto, é importante relacionar alguns aspectos a serem observados na sua implementação. Tais aspectos são relacionados:

- ao desenvolvimento e modernização organizacional;
- ao suporte tecnológico, metodológico e educacional a todas as unidades, visando à melhoria da gestão e ao desempenho institucional;
- às pessoas preparadas e capazes de disseminar o processo de conhecimento no interior da instituição.

Analisando-se o novo modelo organizacional do Tribunal de Contas da União, pode-se destacar que já se encontram implementados os seguintes elementos favoráveis à aplicação da gestão do conhecimento, os quais foram apontados pela banca do PQGF (Programa de Qualidade do Governo Federal), no relatório do ciclo 2004 (2005):

- a última grande reestruturação do sistema de trabalho (Resolução nº 140/2000, que dispõe sobre a estrutura e competências das unidades da Secretaria do TCU) foi definida, implementada e acompanhada por meio de modelos de gestão que foram coordenados por servidores da casa;
- a pesquisa de satisfação dos servidores e o processo anual de elaboração e desdobramento do planejamento institucional garantem a oportunidade de participação das pessoas na organização dos sistemas de trabalho;
- os servidores são submetidos à avaliação individual de desempenho, aferido em função dos fatores qualidade, produção e prazo. O alinhamento do sistema de avaliação de desempenho com metas e diretrizes é assegurado pela vinculação do desempenho profissional ao resultado institucional;

- as secretarias realizam reuniões periódicas, oportunidade em que todos podem apresentar questionamentos, dúvidas e sugestões;
- nos últimos anos, as ações de capacitação do TCU proveram a especialização, em nível de pós-graduação, de cerca de 10% do quadro de pessoal, sendo que outras oportunidades de desenvolvimento são asseguradas por meio de convênios e acordos de cooperação técnica firmados com órgãos nacionais e internacionais, promovendo importante intercâmbio de conhecimentos.
- ao serem definidas ações prioritárias para o ano são estabelecidas, com a participação de servidores, medidas de treinamento, desenvolvimento e capacitação necessárias. A instituição conta com uma unidade e orçamento específicos para ações de treinamento;
- o tribunal possui sistema de avaliação dos treinamentos, que mede o nível de satisfação dos treinandos com os instrutores e com os treinamentos;
- anualmente, é realizada pesquisa de satisfação profissional, abrangendo diversas variáveis relacionadas ao bem-estar, à satisfação e à motivação das pessoas, cujos resultados são estratificados para análise dos dados e estabelecimento de planos de melhoria.

Constata-se na maior parte das atividades implantadas uma concentração de esforços nas funções de desenvolvimento de pessoas, tais como: pesquisa de satisfação, avaliação de desempenho, participação dos funcionários nos modelos de gestão instituídos, em reuniões de trabalho, e ações de capacitação. É preciso observar, contudo, que esses aspectos são pré-requisitos para uma nova cultura de aprendizagem e conhecimento.

Faz-se necessário que as oportunidades de desenvolvimento do corpo de colaboradores possam se expandir não somente em cursos formais e conservadores de absorção de conhecimento, mas que haja um avanço na multiplicação dos conhecimentos pelas redes tecnológicas do aprendizado à distância e na disseminação de melhores práticas disponibilizadas em bancos de conhecimentos.

3.2 Estratégias da gestão do conhecimento aplicáveis ao controle externo

A finalidade precípua do controle externo é assegurar que as políticas públicas sejam implementadas com qualidade, eficiência e eficácia, produzindo resultados sociais positivos para a sociedade. Para exercer esse controle, são necessários, ao atual modelo organizacional do TCU, a adoção de práticas e instrumentos que dêem sustentação e impulsionem a busca pelo conhecimento, a cultura de aprendizagem e um processo de transformação organizacional, em clima que encoraje e desafie a capacidade de inovação do ser humano.

Assim sendo, o Tribunal de Contas, buscando promover a gestão do conhecimento no exercício do controle externo e ser reconhecido como agente de transformação, que prima pela efetividade e melhoria contínua da ação governamental, poderá desenvolver os seguintes mecanismos de aprendizado:

Fóruns de gestão

Os Fóruns de Gestão são momentos periódicos de compartilhamento de assuntos estratégicos e de interesse de determinados segmentos da instituição. No caso do Tribunal de Contas, o acompanhamento dos resultados do planejamento estratégico, a disseminação de boas práticas e seus resultados e as discussões de assuntos que estejam na ordem do dia para a instituição ganham destaque nesse tipo de prática. Com o uso de tecnologia da informação, as atas dessas reuniões poderiam estar disponíveis para as diversas esferas da organização, na *Intranet*, permitindo a circulação e compartilhamento das informações com o seu corpo de colaboradores.

Aprendizado pela leitura organizacional

A leitura é forte instrumento de conhecimento, pois, a partir dela, descobre-se o mundo. Grupos de estudos com leitura recomendada sob vários aspectos intrinsecamente ligados ao controle externo fortalecem ainda mais o conhecimento, possibilitando a sua disseminação por meio da troca de idéias entre os grupos. O Tribunal poderá utilizar também a *intranet*, como instrumento disseminador. Seria definida uma área (Planejamento ou Recursos Humanos) que em parceria com entidades fiscalizadoras superiores, selecionaria textos de interesse da instituição e os divulgaria ao público interno, como forma de mantê-los constantemente atualizados e alinhados às novas áreas do conhecimento.

Grupos de melhoria de processos

O conhecimento sobre todos os processos da corporação é o alicerce para todo e qualquer trabalho de gestão do conhecimento. É uma necessidade fundamental a visão de como suas operações, negócios, atividades e procedimentos são de conhecimento coletivo. A ampliação do espectro da tarefa para o do processo amplia o conhecimento de quem está responsável para fazer as coisas acontecerem na organização. Dessa forma, a promoção de grupos de melhoria de processos gera uma tensão criativa na maneira de olhar a forma de realizar o trabalho. Pode-se desenvolver no Tribunal espaços de reflexão crítica intra e inter áreas, ensejando que a troca de experiências e conhecimento sobre o que se denominou ser a melhor forma de fazer do presente, tenha outras configurações no futuro. Cria-se um desafio permanente de buscar novas conformações.

Banco de talentos especialistas

Na realização de auditorias, evidencia-se a necessidade de disseminação para o corpo técnico do Tribunal, do conhecimento adquirido nestes trabalhos, bem como na utilização de novos processos, conferindo às iniciativas maiores utilidades para o exercício do controle externo. Resgata-se, nesse tipo de prática, a estratégia pela responsabilidade pessoal de disponibilizar os conhecimentos adquiridos, aperfeiçoados, por meio de novas aprendizagens ou erros. Deve-se incentivar o colaborador a aplicar o conhecimento mais eficiente no trabalho do Tribunal.

Banco de apresentações e relatórios

Nesse instrumento o foco maior é na crença de que o conhecimento pode ser aprimorado, a partir de idéias iniciais já apreendidas. Todas as apresentações que sejam feitas em ambientes externos, ou em outros órgãos da administração pública, que sejam de interesse público, podem ser armazenadas em bancos de dados, com o título e o nome do seu autor, podendo ser utilizada como base para outras apresentações. Com essa prática, o Tribunal enfatiza o aprendizado organizacional, a pesquisa e a motivação dos servidores para captar e inovar as lições aprendidas, com vistas a obter novo e melhor conhecimento, que levará a excelência da instituição.

Vídeo conferência

O Tribunal de Contas da União interage com várias outras instituições como os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, bem como vários outros parceiros públicos. A utilização de um instrumento como a vídeo conferência permite lançar novos produtos ou serviços *on-line*, em vários locais e para vários públicos, proporcionando uma interação por meio de perguntas e esclarecimentos de novos procedimentos com um ganho real, quer seja pela redução dos custos administrativos de passagens e hospedagens ou pela velocidade da informação a ser difundida.

Memória organizacional

Conforme LAPA (2005), a existência de uma memória organizacional bem planejada pode trazer uma série de vantagens para o órgão, com a reutilização de soluções, armazenamento de histórico de projetos anteriores, banco de problemas e soluções, perguntas e respostas, bibliotecas virtuais, apresentações internas e externas, que podem de forma integrada gerar novos conhecimentos. Essa prática possibilita ao Tribunal resgatar todo o acervo de seu trabalho, contribuindo para análise e melhoramento de sua atuação, visto que promove o reaprender, a partir de estratégias já implementadas e avaliadas estimulando constantemente a incorporação de novas idéias.

Com a adoção dessas estratégias, o Tribunal de Contas da União passará a maximizar os esforços na construção de um ambiente de conhecimento, propiciando retornos a partir de seus ativos humanos. O papel da gestão do conhecimento no Tribunal é manter um clima vivo e estimulante de aprendizado coletivo, no qual todos os seus públicos: servidores, governo, Congresso Nacional e sociedade interajam mutuamente, criando relacionamentos amplos que propiciem êxito na consecução dos resultados e métodos de atuação por eles empregados. Vale ressaltar ainda que a colaboração e as alianças desenvolvidas por meio desse compartilhamento permitem o reconhecimento de que aprender não é apenas planejar ações, mas, principalmente, replanejar, implementar e refletir sobre as sérias questões organizacionais com que se deparam essas instituições, de forma a encontrar soluções estratégicas e coletivas.

Cabe ainda, ao Tribunal de Contas da União, além, de recursos tecnológicos avançados, despertar para a percepção de servidores que pensem, criem e difundam o conhecimento no interior da instituição, tornando-o uma verdadeira ferramenta de excelência organizacional.

CONCLUSÃO

A caminhada científica percorrida pelo presente trabalho buscou evidenciar a importância da gestão do conhecimento para o exercício do controle externo. O pensamento inicial para sua elaboração teve como pressuposto a natureza pedagógica que deve ter o controle externo, sob a perspectiva de subsidiar o saber necessário ao desempenho de um trabalho eficiente e operante que deve ser desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União junto à administração pública.

O controle externo, *mister* do TCU, encontra-se delimitado na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, exigindo dessa instituição, uma atuação efetiva e tempestiva. Na realidade, o que se percebe é que o Tribunal de Contas tem procurado fortalecer o exercício do controle externo por meio do incremento das auditorias de desempenho operacional e avaliação de programas de governo, melhorando crescentemente os resultados desses trabalhos, buscando assegurar a sociedade que o uso dos recursos públicos está pautado em ações de transparência, honestidade e moralidade na administração pública, e que as políticas governamentais estão contemplando as responsabilidades básicas do Estado.

Constata-se que a aprendizagem organizacional está se disseminando no interior do Tribunal de Contas da União, tendo em vista sua transformação de órgão baseado no modelo de comando e controle para instituição fundada no paradigma do conhecimento. Dessa forma, observa-se que a gestão do conhecimento, enquanto processo que dirige a criação, a disseminação e utilização do saber, poderá ser desenvolvida no seio do Tribunal, por meio de atividades que ressaltem a importância da relação do aprender a aprender, desaprender e reaprender continuamente.

O modelo de Tribunal hierárquico, tradicional, em que a cúpula diretiva pensa e a base de servidores age, está dando passagem a um novo modelo, em que as idéias e ações devem acontecer em todos os níveis organizacionais daquela instituição. Portanto, o corpo de servidores passa a ser o ativo mais valioso do Tribunal, com seu repertório de saberes, competências e valores individuais, capazes de entender e vencer as eventualidades ambientais, agindo em sinergia com a Administração Superior. Dessa forma, aprender e desaprender são qualidades essenciais aos colaboradores inseridos no contexto do conhecimento em que deve atuar o Tribunal de Contas da União, visto que na aprendizagem o desaprender constitui-se em importante processo que gera a renovação de conhecimentos passados e aquisição de novos conhecimentos.

A postura organizacional do Tribunal de Contas deve estar centrada na capacidade de conhecimento que cada indivíduo possui, ou seja, no potencial evolutivo de realização humana plena e total, não se podendo deixar de lado a compreensão da aprendizagem ocorrida nesse ambiente. Demonstrou-se, assim, a necessidade de se fazer um estudo que apresentasse as relações de aprendizagem ocorridas individualmente e coletivamente, ensejando o entendimento dos processos de conhecimento dos indivíduos, seus interesses e aptidões, com o objetivo de tornar clara sua importância no ambiente institucional.

A análise da Andragogia como prática educativa estimula e promove o compartilhamento do saber por meio de uma metodologia participativa. Dessa forma, demonstra-se que podem ser implementadas por meio de um planejamento adequado ações educacionais no sentido de tornar o corpo funcional do Tribunal cada vez mais aperfeiçoado para a realização de suas atividades, assegurando a qualidade e otimização de seus trabalhos técnicos.

Do referencial teórico apresentado, infere-se que urge ao Tribunal de Contas da União, inserido num contexto de aprendizagem organizacional, possibilitar cada vez mais a disseminação do conhecimento e o instrumental educativo que necessita seu corpo de servidores para bem desempenhar suas funções junto à administração pública e orientar os seus jurisdicionados.

Na busca pela melhor operacionalização de suas competências, o Tribunal de Contas da União deve continuamente desenvolver estudos e diagnósticos com conteúdo técnico, de forma a abordar as políticas públicas planejadas ou em curso, avaliando os impactos dos programas de governo, reduzir as barreiras formais, processuais e quaisquer outras que dificultem o acesso dos cidadãos aos trabalhos próprios do Tribunal. Este deve, ainda, operacionalizar sua memória e a base de seus conhecimentos, revendo continuamente suas rotinas, normas, procedimentos, tecnologias e estratégias.

Nesse universo é que se aponta a necessidade da disseminação da gestão do conhecimento, fortalecendo o exercício do controle externo por meio da capacitação técnica a ser dirigida permanentemente aos seus servidores, do desenvolvimento de grupos de estudo capazes de disseminar os conhecimentos especializados ou não, no interior da instituição, de forma a tornar seu corpo técnico apto a pesquisa, planejamento e exercício de um controle externo que atenda aos anseios da sociedade e cumpra os ditames constitucionais que lhe foram conferidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAM, Félix apud SOUZA, Antonio Artur de. *Andragogia novas perspectivas no ensino da administração*. Disponível em: <<http://www.uem.br/html>>, acesso em: 20 jul. 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação*. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6320: informação e documentação: referências: elaboração*. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. *Apontamentos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte, jul. 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução nº 140/2000. Dispõe sobre estrutura e competências das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Plano estratégico 2003-2007*, Brasília: TCU. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de atividades do 1º trimestre de 2005*, Brasília: TCU. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório PQGF: o TCU nos critérios Estratégias e Planos/Cidadãos e Sociedade/Pessoas*. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br>>. Acesso em: 22 jun. 2005.

CITADINI, Antonio Roque. *O controle externo da administração pública*. São Paulo: Max limonad, 1995.

FERNANDES, Caroline Brito. *Aprendizagem organizacional como um processo para alavancar o conhecimento nas organizações*. In: ANGELONI, Maria Terezinha.(coord.) *Organizações do conhecimento: infra-estrutura, pessoas e tecnologias*. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERRAZ, Luciano. *Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

JACOBY, Jorge Ulisses. *Contas públicas: novo paradigma*. *Revista do tribunal de contas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ano XXI, n. 26, p. 20, 2004.

KNOWLES, Malcom apud CAVALCANTI, Roberto de Albuquerque. *Andragogia: a aprendizagem nos adultos*. Disponível em: <<http://www.ccs.ufpb.br/decir/andrag.html>>. Acesso em: 20 jul. 2005.

LAPA, Eduardo. *Panorama da gestão do conhecimento no Brasil*. Disponível em: <<http://www.rh.com.br>>. Acesso em: 29 jun. 2005.

MACHADO, Sergio Jurandy; LEITÃO, Sergio Proença. *Gestão estratégica e mudança: problemas e possibilidades*. *Revista de administração pública*. Rio de Janeiro, v.38, p. 1041-1064, nov/dez. 2004.

NETO, Luiz Gonzaga Dias. *Auditoria de natureza operacional: uma nova perspectiva para os tribunais de contas*. 2004. 53f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) -Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Ciências Contábeis. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

NONAKA e TAKEUCHI apud POSSAMI, Osmar; VALENTINA, Luiz Veriano O. Dalla; FUTAMI, André H. *Um modelo de gestão do conhecimento para a melhoria de qualidade do produto*. Disponível em: <<http://www.ctc.ufsc.br/produto/Produto2/pdfs/andrefutami.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2005.

PEREIRA, Manuel da Cunha; BARBOSA, Francisco de Assis. *Minidicionário Luft*. 12.ed. São Paulo: Ática, 1996.

REIS, Ary; AQUINO, Raimundo José Cavalcante de. *Projeto de arquitetura estratégica e estrutura de programação para o tribunal de contas da união – um esforço de benchmarking*, Curitiba. Disponível em: <<http://www.monografias.com/trabajos14/proyarquitect/proyarquitect.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2005.

ROCHA, C. Alexandre Amorim. *O modelo do controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema*, Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/web/conleg/artigos/direito/o modelo de controle externo.pdf](http://www.senado.gov.br/web/conleg/artigos/direito/o%20modelo%20de%20controle%20externo.pdf)>. Acesso em: 07 jul. 2005.

SENGER, Peter. *A quinta disciplina*. São Paulo: Best Seller, 2002.

SOUTO, Humberto. *O Tribunal de Contas da União*. In: XXI CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 2001, Cuiabá. Palestras. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/congresso/palestras.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2005

VILLARDI, Beatriz Queiroz; LEITÃO, Sérgio Proença. *Organizações de aprendizagem e mudança organizacional*. *Revista de Administração Pública*. vol 34, n. 3, p. 53-88, maio/jun. 2000.

WIIG, Karl M. *Gestão do Conhecimento – De onde veio e para onde vai?* *Revista Empresas & Tendências*. Edição 48, p. 6-18, 1998.