

2

Referencial teórico

O referencial teórico está organizado da seguinte maneira: na primeira parte são apresentados o processo de Reforma do Estado, que motivou a criação das Agências Reguladoras, e o processo de criação das Agências Reguladoras e suas finalidades. Em seguida, uma breve descrição das Agências existentes, junto com suas respectivas missões e visões. Na segunda parte, são expostos conceitos de Controle e como as Auditorias Internas contribuem para essa função precípua. Na terceira parte, são discutidos os conceitos e ferramentas de gestão do conhecimento, abrangendo, inclusive, os tipos de conhecimentos, modos de conversão e vantagens.

Na parte final do referencial teórico, temos o papel dos sistemas de informação integrados e a importância da informação como recurso gerencial nas organizações.

2.1.

A reforma do estado no Brasil e a criação das agências reguladoras federais

2.1.1.

A reforma do estado no Brasil

No início da década de 30, o governo de Getúlio Vargas imprimiu profundas mudanças na política e na economia brasileira, inaugurando um novo modelo de Estado – o Estado Desenvolvimentista – caracterizado por forte intervenção nos mercados, com vultosos investimentos. Durante seu governo, até 1954, diversas empresas estatais foram criadas com destaque para Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce, Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Juscelino Kubitschek, em continuidade, imprimiu investimentos em energia, fomentou a indústria automobilística e construiu Brasília, contando com financiamento do BNDE, mas desta vez com maciça participação de capital estrangeiro também. Como resultado dessa política, o país experimentou um crescimento vertiginoso.

A partir de 1964, os governos militares mantiveram os investimentos diretos, sendo o Estado um significativo patrocinador, sobretudo em infraestrutura. Nesse período foram criados o Banco Central, o Banco Nacional de Habitação (BNH), além de dezenas de empresas estatais, entre as quais as conhecidas como “brás”: Eletrobrás, Nuclebrás e Telebrás, citando apenas essas.

O Decreto-Lei nº 200, publicado em 1967, buscou introduzir aspectos gerenciais na ação governamental e, ainda, deu os primeiros passos para descentralização administrativa do Estado.

Entre 1969 e 1973, período conhecido como “milagre econômico”, o país desfrutou de outro período de crescimento na economia brasileira. Porém, ao mesmo tempo, verificou-se que o seu tamanho tornou-se exagerado e o endividamento externo fora de controle.

Desta maneira, o Estado brasileiro chegou inchado e endividado aos anos 80, tornando-se ineficiente e incapaz de manter-se e satisfazer minimamente os anseios da sociedade. Além disso, a globalização e a inflação, crescente e descontrolada, também contribuíram para consumir que o modelo estadista de desenvolvimento estava exaurido. A política desenvolvimentista, que outrora se constituiu como alavanca do crescimento, passou a ser empecilho. Assim, a combinação desses fatores culminou na crise fiscal do Estado, que chamou a atenção para a necessidade de um novo desenho institucional do Estado.

Em resposta a essa crise, o Estado brasileiro buscou transformar a lógica de organização e intervenção na economia imprimindo reformas no aparelho estatal, por meio de ajuste fiscal e mudança institucional.

Em meados de 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), conduzido pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, instrumento que norteou as transformações do aparelho estatal, e ajudou no redesenho e modernização das instituições públicas, além de incorporar modelos de regulação econômica, entre outros objetivos.

No seu bojo estava previsto o processo de privatização e a implantação das Agências Reguladoras, criadas com o objetivo de normatizar, regular e fiscalizar o funcionamento de alguns setores da economia, sobretudo aqueles que foram privatizados, buscando o equilíbrio entre a sociedade, mercado e o Estado.

Assim, o Estado deixou de ser desenvolvimentista e passou a ser regulador dos serviços por meio dessas agências, adotando um modelo de gestão baseado no modelo de administração gerencial, onde decisões e ações eram orientadas por resultados. O objetivo maior era aumentar a governança e imprimir maiores condições de implementar políticas públicas, culminando em maior efetividade nos serviços prestados à sociedade.

2.1.2.

A criação das agências reguladoras federais

Agências Reguladoras são autarquias especiais, integrantes da administração pública indireta, criadas por lei e dotadas de autonomia administrativa, financeira e técnica.

A adoção da categoria Autarquia para as Agências Reguladoras tinha como objetivo revesti-las de maior autonomia, conforme se verifica na definição de autarquia expressa no decreto-lei nº. 200 de 1967, a seguir:

“Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”

O fator chave desse modelo reside na independência e autonomia, embora seja objeto de muitas polêmicas. Esse conceito de independência e autonomia deve ser relativizada, pois a independência e autonomia total iriam ferir o princípio de separação dos poderes. Portanto, há uma vinculação das Agências com os respectivos ministérios.

A criação das Agências ocorreu em três fases distintas. A primeira, no período compreendido entre 1995 e 1998, teve foco nas agências de infraestrutura, isto é, Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional do Petróleo (ANP). Em seguida, no período entre 1999 e 2000, foram criadas a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e Agência Nacional de Águas (ANA). Por fim, no período entre 2001 e 2002 vieram a Agência Nacional de Cinema (Ancine), Agência Nacional de Transportes Terrestres (Antt), e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Ver Quadro 1.

Sigla	nome da Agência	Missão	Lei de criação
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica	Regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal	Lei nº 9.427 de 26/12/1996
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações	Regular e fiscalizar os serviços de telecomunicações do país	Lei nº 9.472 de 16/07/1997
ANP	Agência Nacional do Petróleo	Promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás	Lei nº 9.478 de 26/12/1997
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Proteger e promover a saúde, garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços	Lei nº 9.782 de 26/01/1999
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar	Controlar, normatizar, controlar e fiscalizar as atividades que garantem a assistência suplementar à saúde	Lei nº 9.961 de 28/01/2000
Anatel	Agência Nacional de Águas	Implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos	Lei nº 9.984 de 17/07/2000
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres	Implementar, regular e supervisionar a política voltada para os transportes terrestres	Lei nº 10.233 de 05/06/2001
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Implementar, regular e supervisionar a política de transportes aquaviários	Lei nº 10.233 de 05/06/2001
Ancine	Agência Nacional do Cinema	Fomentar, regular e fiscalizar as indústrias cinematográficas e videofonográfica	Medida Provisória nº 2.228 de 06/09/2001
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil	Regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária	Lei nº 11.182 de 27/09/2005

Quadro 1 – Relação das Agências Reguladoras Federais do Brasil (DIAS, 2010),
Fonte: adaptado pelo autor

2.2.

O controle interno e as auditorias internas

É muito comum a confusão entre Controle Interno e Auditoria Interna. Por esta razão serão explanadas a seguir as suas diferenças. Mas antes de apresentar os conceitos de Controle Interno, é indispensável contextualizá-lo dentro da função administrativa “Controle”.

Houaiss (2001, p. 825) apresenta diversas definições para o termo “controle”, dos quais se destaca para este trabalho os seguintes significados: “ato ou efeito de controlar. 1 monitoração, fiscalização ou exame minucioso, que obedece a determinadas expectativas, normas, convenções, etc. (...) 2 instituição, órgão, setor, ao qual compete a função. (...)”.

Tem-se, portanto, na primeira definição, o termo Controle significando a ação de controlar com critérios; no segundo, aponta para o agente que realiza o controle (que pode ser um ente abstrato ou uma pessoa física competente).

No contexto da Teoria da Administração, o termo “controle” tem significado semelhante à ação de controlar, porém inserido em uma ação maior – a ação de administrar. Henry Fayol, teórico e estudioso da Administração, postulou que administrar significava prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Fayol focou e desenvolveu estudos acerca de planejamento e métodos gerenciais, iniciando o desenvolvimento da Teoria Clássica da Administração. Nos dias de hoje, influenciados principalmente pela Abordagem Neoclássica da Administração, onde Peter Drucker se destaca, as funções administrativas ganharam uma roupagem nova, passando a ser simplesmente planejar, organizar, dirigir e controlar.

Nesse diapasão, Castro (2008, p.287) ainda esclarece que:

“os princípios, quando considerados isoladamente (...) constituem funções administrativas. Quando considerados em sua abordagem global, constituem processos administrativos que é o conjunto de funções administrativas em busca de resultados”.

Extraí-se do trecho acima que cada função administrativa, embora definida e estudada separadamente, deve ser entendida e executada em conjunto dentro das organizações. Assim, o processo administrativo deve ser visto como uma interação dinâmica dessas funções administrativas, das quais o Controle é, junto com as demais funções, imprescindível para o alcance de resultados efetivos.

O Controle, no âmbito do Direito Administrativo, possui muitas classificações, das quais se destaca aquela que distingue esse termo quanto à localização do órgão que o realiza, podendo ser controle interno ou externo.

O Controle Interno, segundo Meirelles (2008, p. 674), é:

“É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração. Assim, quaisquer controles efetivados pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração sobre pessoal, e os atos administrativos que pratiquem.”

Dito isso, define-se o Controle Interno Administrativo que, segundo a Secretaria Federal de Controle Interno, é entendido como

“o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público”. CHAVES (2009).

Complementando esse entendimento, CRUZ e GLOCK (2007, apud CHAVES, 2009), esclarecem que a expressão “controle interno” pode ser entendido como sendo a conjunção de todos os controles exercidos isoladamente ou sistemicamente pela entidade. Ao passo a expressão “controles internos” passa a ideia de um conjunto ou parte desses procedimentos. Afirmam também que o somatório das atividades de controle na estrutura organizacional pode se chamar de sistema de controle interno.

O controle interno na área pública tem como finalidade assegurar que os objetivos do órgão sejam atendidos, de maneira econômica, eficaz e eficiente, o que se traduz em segurança e apoio ao administrador público e, principalmente, em bem-estar e satisfação do cidadão.

Por sua vez, a Auditoria Interna deve ser entendida como um trabalho de avaliação dos processos e dos controles internos. O Conselho Federal de Contabilidade, por meio da NBC T 12, definiu Auditoria Interna como:

“A Auditoria Interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos”.

2.2.1.

A atividade das auditorias internas

A NBC T 12 ainda informa que a atividade de Auditoria Interna está estruturada em técnicas, procedimentos, objetivo sistemático e disciplinado, e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio da recomendação de soluções para as não-conformidades apontadas nos relatórios.

Técnica de Auditoria, para Perez de Sá (1995, p. 129), é definida como:

“o levantamento, o estudo, e a avaliação sistemática de transações, procedimentos, rotinas e demonstrações contábeis de uma entidade, com o objetivo de fornecer a seus usuários uma opinião imparcial e fundamentada em normas e princípios sobre a sua adequação”

Os procedimentos são exames e investigações que permitem ao auditor obter subsídios suficientes, evidências ou provas, para fundamentar a sua opinião e as recomendações à área da entidade.

Achado de Auditoria, segundo o Roteiro de Auditoria de Conformidade do TCU (2010), é qualquer fato relevante ou de risco, obtido pela comparação de “o que é” com “o que deveria ser”, considerado negativo quando revela impropriedade ou irregularidade, ou positivo quando apresenta boas práticas de gestão.

As auditorias devem ser documentadas por meio de papéis de trabalho que são elementos comprobatórios ou evidências compostas por qualquer formulário ou documento com o registro de todas as informações utilizadas, coletadas *in loco* ao longo da auditoria, para dar suporte à opinião do auditor. Podem ser documentos, fotos, gravações, cópias de contrato, etc., em meio físico ou eletrônico.

O planejamento é essencial para o órgão de controle, conferindo maior celeridade e eficiência aos trabalhos, devendo levar em consideração diversos elementos, como: análise de risco, recursos disponíveis, prazos, etc.

As Autarquias, como é o caso das Agências Reguladoras, devem elaborar anualmente o Plano Anual das Atividades de Auditoria Interna – PAINT – que deve conter as prioridades da unidade, discriminando as ações de auditoria, seus objetivos, incluindo a capacitação de servidores, seguindo orientações definidas nos seguintes regulamentos: Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000 e a Instrução Normativa nº 02, de 24 de dezembro de 2002 alterada pela IN nº 07, de 29 de dezembro de 2006 e IN nº 01 de janeiro de 2007.

“Risco de auditoria é a possibilidade de o auditor vir a emitir uma opinião tecnicamente inadequada sobre demonstrações contábeis significativamente incorretas” (ATTIE, 1998, p. 60). Uma das ferramentas para analisar o risco é a chamada Matriz de Risco, que irá mapear, medir e priorizar os riscos, hierarquizando a atuação da Auditoria Interna.

Consolidando as ideias e definições, conclui-se que as Auditorias Internas têm como objetivos apoiar a gestão da entidade, buscando a eficiência, eficácia e efetividade das ações administrativas, por meio de exames dos atos e dos controles internos, emitindo uma opinião fundamentada e recomendações de melhorias.

No que tange ao acesso às informações corporativas, cabe ressaltar que as Auditorias Internas têm, por força legal – art. no. 26 da Lei no. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 –, acesso a todos os documentos e informações da entidade, devendo o servidor, por outro lado, manter sigilo dos dados e informações a que tiver acesso, devendo utilizá-las exclusivamente para formação de sua opinião e emissão do relatório.

2.3. A gestão do conhecimento

2.3.1. Conceitos

No contexto da Administração Pública, o conceito adotado de Gestão do Conhecimento vem do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE, 2011):

“A Gestão do Conhecimento é compreendida, no âmbito das políticas de governo eletrônico, como um conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, capazes de incrementar a habilidade dos gestores públicos em criar, coletar, organizar, transferir e compartilhar informações e conhecimentos estratégicos que podem servir para a tomada de decisões, para a gestão de políticas públicas e para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo.”

Embora não haja um consenso na literatura sobre o conceito de Gestão do Conhecimento, ao se comparar essa definição com outras de autores consagrados, identifica-se pontos em comum entre as quais se podem citar as ações de criação, disseminação e uso do conhecimento.

Vejamos, por exemplo, que Davenport e Prusak (1998) definem Gestão do Conhecimento como “a coleção de processos que objetivam governar a criação, disseminação e uso do conhecimento para atingir os objetivos organizacionais”.

Salim (2001, apud CANONGIA, et al. 2004), por sua vez, define Gestão do Conhecimento como: “como um processo, articulado e intencional destinado a sustentar ou a promover o desempenho global de uma organização, tendo como base a criação e a circulação do conhecimento”.

No que tange à Administração Pública, comparando-se as definições de GC utilizadas na esfera pública em relação à privada percebe-se que as práticas e as ações em ambas são bem similares, abrangendo, sobretudo, a criação e disseminação, existindo diferenças apenas na sua aplicação ou nos fins, que na esfera pública está focada principalmente para elaboração de políticas públicas e inclusão do cidadão, ao passo que na privada a aplicação da GC visa vantagem competitiva e lucros.

Na mesma direção, Probst, Raub e Romhardt (2002) enfatizam a necessidade de uso do conhecimento e apresenta uma definição do objetivo da GC:

“o objetivo da gestão do conhecimento está em garantir que o conhecimento existente na organização seja aplicado de modo produtivo em seu próprio benefício”

Os autores complementam afirmando que “a simples identificação e distribuição bem-sucedidas de conhecimento, não garante a sua utilização nas atividades diárias da empresa.”

Esses autores afirmam, ainda, que “o conhecimento deve ser considerado como um recurso organizacional capaz de promover oportunidades significativas, (...)”.

Davenport e Prusak (1998) argumentam que “A vantagem do conhecimento é sustentável porque gera retornos crescentes e dianteiras continuadas. (...) os ativos do conhecimento aumentam com o uso: idéias geram novas idéias e o conhecimento compartilhado permanece com o doador ao mesmo tempo em que enriquece o recebedor”.

2.3.2. Tipos de conhecimento

Para Nonaka e Takeuchi (1997), na teoria da criação do conhecimento organizacional, existem duas dimensões na estrutura conceitual básica: a epistemológica e a ontológica.

A ontológica preconiza que o conhecimento é criado pelos indivíduos, e apenas por estes, e que, com contextos adequados, esse conhecimento é ampliado “organizacionalmente”.

Em relação à dimensão epistemológica, Nonaka e Takeuchi (1997), baseado em Michel Polanyi (1966), apresentaram dois tipos de conhecimento: o conhecimento tácito e o explícito.

Segundo este autor o “conhecimento tácito é pessoal, específico ao contexto e, assim, difícil de formulado e comunicado”. Uma forma mais prática de materializar o conceito de conhecimento tácito é por meio de mapas mentais, que são modelos que estabelecem e manipulam analogias, ou por elementos técnicos,

tais como: know-how concreto, técnicas e habilidades que permitem ao indivíduo o saber-fazer.

Por sua vez, o conhecimento explícito pode ser codificado, expresso em palavras e números, o que permite e facilita sua transmissão em linguagem formal e sistemática. No entanto, cabe destacar a citação de Polanyi: “os seres humanos adquirem conhecimentos criando e organizando ativamente suas próprias experiências” e, por isso, “podemos saber mais do que podemos dizer” Polanyi (1966, apud NONAKA; TAKEUCHI, 1997). Nonaka e Takeuchi (1997) observam que o “conhecimento que pode ser expresso em palavras e números é a ponta do iceberg do conjunto de conhecimentos como um todo”.

Segundo Nonaka e Takeuchi (1997) o grande desafio das organizações é transformar o conhecimento tácito em explícito.

Nessa mesma linha de pensamento, Krogh, Ichijo e Nonaka (2001) ressaltam que:

“admitir o valor do conhecimento tácito e descobrir como utilizá-lo é o principal desafio da empresa criadora de conhecimento. O conhecimento tácito talvez pareça por demais misterioso para ser aplicado de maneira útil e consistente em situações de negócios, mas essa característica de mutabilidade e de especificidade em relação ao contexto é o que o transforma em ferramenta poderosa para a inovação. O desafio consiste em criar condições para o desenvolvimento dessa fonte criativa, em vez de ignorá-la e amordaçá-la”.

2.3.3. Modos de conversão do conhecimento

Nonaka e Takeuchi (1997) esclarecem que o conhecimento tácito e o explícito não são entidades isoladas, e sim mutuamente complementares. É justamente nessa interação social entre esses tipos de conhecimento, que o conhecimento humano é criado e expandido. Assim, a interação entre os conhecimentos tácitos e explícitos, permite quatro modos de conversão do conhecimento (NONAKA e TAKEUCHI, 1997), conforme a Figura 1:



Figura 1 – Modos de Conversão do Conhecimento
 Fonte: Nonaka e Takeuchi (1997)

- **Socialização** – é a conversão do conhecimento tácito em outro conhecimento tácito, por meio de interações entre pessoas (face a face). O segredo para a aquisição do conhecimento tácito é o compartilhamento de experiências. A criação do conhecimento se dá por meio de modelos mentais e habilidades técnicas compartilhadas.

Vale chamar atenção para o alerta dos autores:

“a mera transferência de informações muitas vezes fará pouco sentido se estiver desligada das emoções associadas e dos contextos específicos nos quais a experiências compartilhadas são embutidas”.

- **Externalização** – converte conhecimento tácito em conhecimento explícito. Esse conhecimento se concretiza por meio de metáforas, analogias, conceitos, hipóteses e modelos. Esses autores acrescentam, “a metáfora é uma forma de perceber ou entender intuitivamente uma coisa imaginando outra coisa simbolicamente”.

A importância dessa prática – Externalização – pode ser percebida com a afirmação de Nonaka e Takeuchi (1997) que “dentre os quatro modos de conversão do conhecimento, a externalização é a chave para a criação do conhecimento, pois cria conceitos novos e explícitos a partir do conhecimento tácito”.

Os autores ainda asseveram que “é um processo de criação do conhecimento perfeito, na medida em que o conhecimento tácito se torna explícito, expresso na forma de metáforas, analogias (...)”

- **Combinação** – do conhecimento explícito para explícito. É um processo de sistematização, classificação, acréscimo e combinação de conjuntos diferentes de conhecimentos explícitos já existentes, reconfigurando-as em novo conhecimento explícito. Pode ser entendida como interações indiretas entre pessoas da organização ou fora dela.

Os autores observam ainda que “a mera combinação de diferentes informações explícitas em um todo novo na realidade não amplia a base de conhecimentos existente na empresa” (NONAKA e TAKEUCHI, 1997, p. 79).

- **Internalização** – conversão do conhecimento explícito em tácito. É “aprender fazendo”. A internalização ocorre nas bases do conhecimento tácito dos indivíduos sob a forma de modelos mentais ou know-how técnico compartilhado. Vários meios são empregados tais como leituras, práticas, experiências, reinterpretação, grupos de discussão, etc. É o aprendizado individual a partir do conhecimento explícito da organização.

A internalização pode ocorrer sem a necessidade de se “reexperimentar” experiências de outras pessoas, podendo ocorrer a partir da leitura ou lendo histórias de sucesso.

Ainda segundo esses autores, introduzindo-se o tempo como uma nova dimensão, a interação ao longo do tempo entre os modos de conversão produzem uma espiral, que pode ser visualizada na Figura 2, representada em duas dimensões: a ontológica, preocupada com os níveis de entidades criadoras do conhecimento (individual, grupal, organizacional e interorganizacional) e epistemológica (a teoria do conhecimento).

Por fim, cabe destacar, ainda, que uma ou mais conversões do conhecimento podem ocorrer simultaneamente.

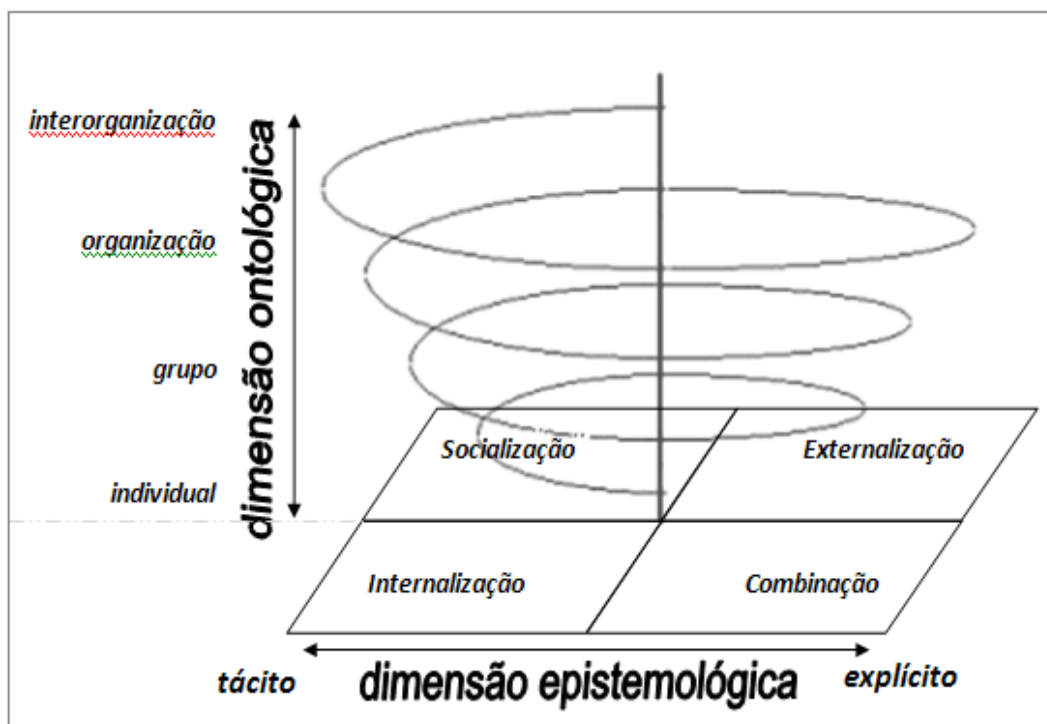


Figura 2 – Espiral do Conhecimento de Nonaka e Takeuchi (1997)

Fonte: Adaptada pelo autor

2.3.4. Criação do conhecimento

Em geral as organizações buscam criar conhecimento por meio de contratação de pessoal preparado, contando que eles dêem continuidade a esse processo criativo. Com base nessa afirmação, Davenport e Prusak (1998, p.64) realizaram um estudo para descobrir quais eram as iniciativas de sucesso, concluindo que existem cinco modos de se gerar o conhecimento: Aquisição; Recursos Dedicados; Fusão; Adaptação e Rede do conhecimento.

Aquisição é o processo de obtenção de conhecimento desenvolvido ou adquirido pelas organizações. É qualquer conhecimento novo para a empresa, não sendo necessariamente recém-criado. Curiosos são os exemplos citados por esses autores: A *Texas Instruments* criou o prêmio “Não foi inventado aqui, mas fui eu que consegui”. Na mesma direção, citaram outro exemplo: O provérbio espanhol “bem roubado é meio caminho andado” sintetiza essa ideia.

A prática mais comum e direta para aquisição de conhecimento é a compra de outra organização ou a contratação de indivíduos que possuam o conhecimento desejado.

O aluguel do conhecimento (ou o seu financiamento) se dá, por exemplo, no financiamento de pesquisa universitária em troca do direito de uso comercial dos resultados. Outro exemplo mais comum é a contratação de consultores para desenvolvimento de projeto. Portanto, o aluguel envolve sempre a transferência de algum conhecimento.

Recursos Dirigidos é outra forma de se gerar conhecimento. Nada mais é do que criar grupos de trabalho para determinada finalidade. Um exemplo comum são os departamentos de pesquisa. Porém, algumas bibliotecas corporativas podem também fornecer conhecimento novo para as organizações.

Fusão é outro exemplo clássico de geração de conhecimento. Nesse processo, porém, a fusão introduz propositalmente complexidade e até conflito para criar sinergia. Consiste em reunir pessoas com experiências e conhecimentos diferentes para trabalhar num problema ou projeto.

A **Adaptação** é uma forma das empresas se ajustarem diante de ameaças ou de mudanças externas, que podem ser novos produtos de concorrentes, novas tecnologias ou mudanças sociais ou econômicas, entre outros. Essas ameaças, entretanto, são vistas como benéficas, pois incentivam a busca de novos conhecimentos. Davenport e Prusak (1998) lembram que “o sucesso costuma ser inimigo da inovação”, ideia conhecida como a “maldição do vencedor”.

Por fim, as **Redes**, informais ou auto-organizadas, também são fontes de conhecimento. São constituídos por pessoas, motivadas por interesses comuns, que compartilham conhecimentos ou resolvem problemas específicos em conjunto.

2.3.5. O uso do conhecimento

Percebe-se, porém, que alguns autores dão especial importância ao uso do conhecimento. Nesse sentido, Kugelmeier (2010) declara que a principal atividade para a construção de “inteligência” em torno da informação dos negócios é a capacidade de análise, síntese e conversão da informação em conhecimento. Contudo, apenas “saber” sobre alguma coisa não proporciona, por si só, maior poder de competição para uma organização. Somente aliado a sua gestão é que ele faz a diferença.

Segundo Probst, Raub e Romhardt (2002), “o objetivo fundamental da gestão do conhecimento está em garantir que o conhecimento existente na organização seja aplicado de modo produtivo em seu próprio benefício (...)”.

Nessa mesma linha de pensamento, Sveiby (1998, p. 44) define conhecimento como “uma capacidade para agir”.

No que se refere a fonte de dados, vale apontar uma pesquisa da E-Consulting Corp. (2004), realizada com duzentos executivos de empresas nacionais e multinacionais, sediadas no Brasil, e que praticam gestão do conhecimento, revela que a grande maioria das organizações (84%) utiliza, preferencialmente, o próprio conhecimento como fonte principal de conhecimento, conforme demonstra o Gráfico 1, porém, encontram-se em geral desorganizados ou perdidos sem gerenciamento.



Gráfico 1 – principais fontes de conhecimento para as organizações
 Fonte: E-Consulting Corp (2004, p. 59)

2.3.6. Práticas e ferramentas de GC

Sveiby (1998) apresenta a seguinte classificação para abordar o campo da GC:

- Ênfase na gestão da informação: focando a área de tecnologia da informação; encarando o conhecimento como algo que pode ser codificado e gerido em sistemas de informação;
- Ênfase na gestão de pessoas: envolve as ciências humanas e sociais, focando em dinâmicas e interações que promovam a criação e difusão do conhecimento tácito.

Guimarães, Lamas e Boscolo (2007) analisaram algumas das principais referências bibliográficas disponíveis sobre o tema GC, tais como Prusak (2001), Terra e Gordon (2002), Figueiredo (2005) e Terra (2005), e consolidaram as principais práticas e ferramentas de GC encontradas nesta literatura. Nesse trabalho concluem:

“não existe uma receita pronta para se implementar uma filosofia de gestão de conhecimento em uma empresa. O que existe é um conjunto conhecido de práticas e ferramentas já utilizadas ao redor do mundo e que pode servir de referência àqueles que desejam iniciar estratégias relacionadas à GC”

O autor selecionou as mais relevantes para esse trabalho, e agrupou conforme classificação utilizada por Sveiby (1998), a seguir:

Práticas de Gestão de Recursos Humanos

- Comunidades de Prática: Conceito originalmente cunhado por Etienne Wenger. Tais comunidades são grupos de discussão formados por pessoas com interesses comuns e que participam voluntariamente do grupo. (...) Ajudam a resolver problemas de forma rápida e ajudam no compartilhamento e retenção do conhecimento.
- Política de recompensas e premiações: Reconhecimento pelo compartilhamento do conhecimento e reconhecimento por atitudes inovadoras também são fundamentais nos dias de hoje. As pessoas precisam ser reconhecidas para que repitam no futuro atitudes e posturas positivas.
- Política de identificação, contratação e retenção de talentos: Deve fazer parte da política de RH da empresa. Talentos são fundamentais à manutenção dos negócios da empresa. Identificá-los, contratá-los e retê-los deve ser o dia a dia dos gestores.
- Programa de mentores ou *mentoring*: Funcionários experientes podem auxiliar funcionários mais novos (de empresa ou de departamento) nas tarefas do dia a dia, acelerando a integração dos mais novos através da contínua troca de idéias.
- Programa de *coaching*: Muito similar ao programa de mentores só que é caracterizado por ser, de certa forma, mais formal, com reuniões periódicas para o acompanhamento da evolução de quem está recebendo o *coaching*. É mais aplicado aos profissionais de nível gerencial.
- Políticas de publicação e participação em eventos especializados: A participação em congressos, seminários e palestras, como autor ou ouvinte, deve ser cada vez mais reforçada nas empresas.
- Cultura de inovação: A identificação e aplicação de conhecimentos devem ser estimuladas continuamente. A empresa deve incentivar ações inovadoras.

- Processo de sugestões: Idéias devem ser capturadas e analisadas. O processo de sugestões formaliza esta cultura, permitindo que todas as pessoas exponham suas opiniões sobre temas não diretamente ligados às suas atividades rotineiras.
- Layout voltado ao compartilhamento do conhecimento: A disposição das mesas dos funcionários e gerentes, a localização das impressoras e das máquinas de café e a existência ou não de uma área interna para o convívio dos funcionários é determinante na criação de novos laços e, conseqüentemente, ao melhor compartilhamento dos conhecimentos.

Práticas relacionadas à gestão da informação

- Portal Corporativo: É um site interno da empresa que provê acesso a informações corporativas e aplicativos que a organização torna disponível aos seus colaboradores.
- Acesso às Comunidades de Prática (ver definição anterior), aos fóruns de discussão e aos cursos à distância (*e-learning*);
- Sistemas de Workflow - automação de procedimentos onde documentos, informações ou tarefas são passadas entre participantes de acordo com um conjunto predefinido de regras para atingir, ou facilitar, um objetivo de negócio, normalmente no contexto de uma estrutura organizacional, definindo papéis funcionais e relacionamentos.
- *Balanced Scorecard* – esta forma de olhar a organização que vai além do monitoramento financeiro, considerando também o cliente, a inovação, a aprendizagem e as perspectivas internas, conforme proposta por Robert Kaplan e David Norton.
- Gestão Eletrônica de Documentos (GED) – são sistemas que gerenciam documentos digitalizados, organizando e catalogando, facilitando o acesso de forma simples e rápida. Gerenciamento Eletrônico de Documentos ou GED é um sistema que possibilita a organização, ordenação, digitalização e catalogação do acervo de documentos de uma empresa ou instituição. Os sistemas de GED permitem aos usuários acessar seus arquivos de maneira simples e rápida, aumentando a

produtividade já que diminuimos o tempo gasto na busca por estes arquivos.

- Ferramentas de busca: sistema eletrônico de procura de dados e informações, capaz de identificar todos os documentos armazenados e relacionados ao tema sobre o qual a busca se destina.
- Banco de dados de lições aprendidas: exemplo particular de banco de dados onde lições aprendidas em projetos passados podem ser armazenadas para posterior consulta.
- Banco de dados com melhores práticas: exemplo particular de banco de dados onde melhores práticas identificadas por especialistas ou em projetos passados podem ser armazenadas para posterior consulta.
- Mapeamento e automatização de processos: trata-se da identificação das tarefas rotineiras e a sua automatização através de sistemas eletrônicos com o objetivo de reduzir os custos envolvidos. As empresas precisam saber, por departamento, o fluxo dos dados, informações e conhecimentos que entram e saem de cada atividade e processo.

Por fim, os autores ainda relacionaram alguns pontos em comum encontrados na literatura no que tange à implementação de GC, que foram confrontados com os fatores críticos de sucesso dos projetos de conhecimento, segundo Davenport e Prusak (1998, p.184) no Quadro 2 a seguir:

Implementação de GC, consolidado por Guimarães, Lamas e Boscolo (2007)	Fatores críticos de sucesso dos projetos de conhecimento, segundo Davenport e Prusak (1998, p. 184)
• Apoio da alta administração;	• Apoio da alta gerência;
• Implementar ferramentas adequadas de TI. • Aperfeiçoar o layout dos escritórios. Uma área de convivência é fundamental para encontros e troca de ideias;	• Infraestrutura técnica e organizacional • Algum nível da estrutura do conhecimento • Múltiplos canais para a transferência do conhecimento • Alguma orientação para processos
• Incentivar a geração de idéias e a cultura de inovação;	• Cultura orientada para o conhecimento
• Aumentar a conectividade o relacionamento entre pessoas. Empatia leva à confiança que favorece o compartilhamento natural do conhecimento;	
• Mapeamento das habilidades e competências de funcionários, de maneira que se possa identificar as pessoas-chave da organização; • Incentivar a participação ativa dos gerentes, pesquisadores e engenheiros em congressos e seminários; • Programa de mentores; • Políticas de RH, especialmente no que tange a identificar e reconhecer talentos e políticas de reconhecimento;	• Elementos motivadores não-triviais
Sem correspondência	• Vinculação ao valor econômico ou setorial
	• Clareza de visão e linguagem

Quadro 2 – Comparativo dos fatores críticos de sucesso

Fonte: Guimarães, Lamas e Boscolo (2007) e Davenport e Prusak (1998, p.184)

2.3.7. Modelos de diagnósticos e implementação

Existem diversos modelos de GC na literatura, sendo destacados nesse trabalho os seguintes.

Modelo Diagnóstico de gestão do Conhecimento (BUKOWITZ e WILLAMS, 2002).

Bukowitz e Williams (2002) propuseram um modelo de avaliação da situação da empresa – Diagnóstico de Gestão do Conhecimento (DGC) – onde são mapeados práticas e desafios para promoção da GC nas organizações, em duas dimensões, a tática e a estratégica.

A dimensão tática refere-se à utilização rotineira do conhecimento, isto é, obter informações, utilizar, aprender e, finalmente, repassar para outros; abrange as ações de Obter, Utilizar, Aprender e Contribuir.

A dimensão estratégica visa o alinhamento da estratégia de conhecimento com a estratégia geral de negócios, preocupando-se com o papel das lideranças. Exige uma avaliação contínua do capital intelectual e comparação com necessidades futuras, envolvendo as ações: Avalie, Construa, Mantenha e Descarte.

Nesse diagnóstico, cada ação é desmembrada em desafios, servindo para orientação para sua implementação.

Guia Prático de Implementação (NORTH, 2010)

Programa flexível e adaptável para avaliação do estado da gestão e da implementação de iniciativas de gestão do conhecimento. Consiste em um programa de doze pontos (ou itens) cuja ordem de implementação é de livre escolha. São os seguintes os pontos:

1. Sensibilização para a gestão do conhecimento e diagnóstico de problemas;
2. Vinculação da gestão do conhecimento à estratégia empresarial;
3. Configuração do ambiente;
4. Desenvolvimento da aquisição do conhecimento a partir de várias fontes externas;

5. Desenvolvimento das competências de seus trabalhadores;
6. Transferência geracional dos conhecimentos dos trabalhadores;
7. Fomentar a inovação e a criatividade;
8. Gestão de projeto orientada ao conhecimento;
9. Integração da gestão do conhecimento nos processos de negócios;
10. Fomento da troca pessoal de conhecimentos;
11. Estruturação, documentação e transparência da informação;
12. Aplicações conseqüentes e coerentes dos valores da organização.

2.3.8. Aprendizagem organizacional

Argyris e Schön (1978) afirmaram que a aprendizagem sucede da dinâmica de detecção e correção de erros, diante das mudanças ocorridas no ambiente interno e externo das organizações. Consequentemente, o erro, para esses autores, é considerado como uma oportunidade real de aprendizado.

A identificação de erros advém da comparação entre os padrões esperados com os resultados concretos, o que permite concluir pela validade desses padrões ou pela necessidade de reavaliá-los e ajustá-los. Assim, ocorre o aprendizado.

Os autores ainda declaram que as organizações são capazes de agir, questionar, adquirir conhecimentos e aprender.

“A aprendizagem organizacional ocorre quando os indivíduos dentro da organização vivenciam uma situação problemática e a questionam em favor desta organização. Eles identificam na ação uma diferença entre os resultados esperados e alcançados e respondem a tal situação mediante um processo de reflexão e ação futura. Tal processo direciona-os a modificar suas imagens da organização, sua percepção do fenômeno organizacional e a reestruturar suas atividades, no sentido de realinhar resultados e expectativas, modificando consequentemente, a teoria aplicada da organização. Para tornar-se organizacional, a aprendizagem que resulta do questionamento organizacional deve tornar-se incrustada nas imagens da organização contidas nas mentes de seus membros e/ou nos artefatos epistemológicos (mapas, memórias e programas) embutidos no ambiente organizacional” (Argyris e Schön, 1996, p.16).

Os autores esclarecem que o aprendizado pode ocorrer em dois ciclos: o ciclo simples (*single loop*) ou ciclo duplo (*double loop*). No aprendizado de ciclo simples, têm-se apenas correções incrementais, mantendo-se inalterados os conceitos e regras vigentes. Os erros foram decorrentes da operacionalização da ação ou da má escolha da estratégia adotada e, portanto, seu alinhamento consiste em simples correção de rumos.

Já no aprendizado de ciclo duplo, não é possível sanar o erro mantendo-se as regras e pressupostos organizacionais. Por esta razão, é necessário que haja uma reflexão profunda e, em seguida, proceder a alterações em estratégias, pressupostos e regras vigentes.

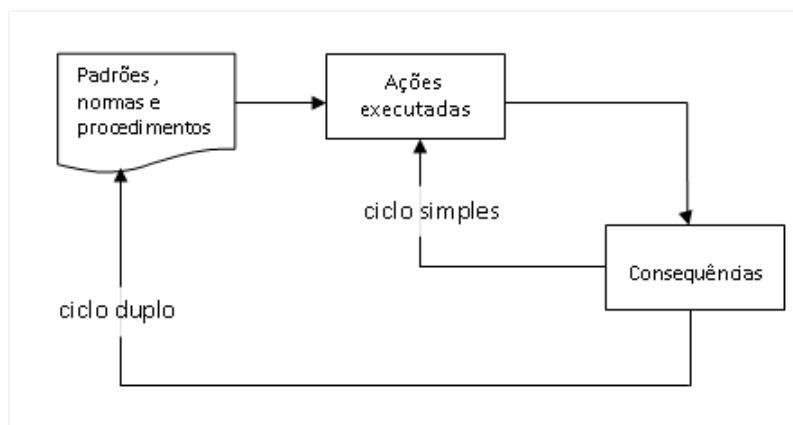


Figura 3 – Ciclos de aprendizagem
Fonte: Argyris e Schön (1996)

Já o aprendizado organizacional, segundo Kim (1998), tem um enfoque no aprendizado individual. O autor destaca que os indivíduos aprendem de forma independente da organização. Entretanto, o inverso não ocorre, ou seja, a organização não aprende sem os indivíduos. Complementa, ainda, afirmando que nem todo conhecimento gerado a partir do aprendizado individual é interessante à organização. (MOREIRA, 2005)

2.3.9.

O papel da Tecnologia da Informação (TI) na GC

As duas afirmações de Carvalho (2003), a seguir, resumem bem e expõem os dois lados de uma mesma moeda: a primeira mostra os limites da TI em relação à GC; a segunda destaca e enaltece a sua importância e imprescindibilidade.

“Um programa de gestão do conhecimento liderado e conduzido apenas por profissionais oriundos do departamento de informática tem tudo para ser fracassado, pois tenderá a colocar a tecnologia em primeiro lugar, deixando as pessoas em segundo plano.”

“Por outro lado, ignorar os recursos atualmente disponíveis de tecnologia da informação seria uma ingenuidade extrema. As empresas podem e devem utilizar a tecnologia como catalisadora de suas iniciativas de gestão do conhecimento.”

Davenport e Prusak (1998, p.156) afirmam que o objetivo dessas tecnologias é absorver o conhecimento que existe na mente das pessoas e em documentos impressos e torná-lo amplamente disponível para toda a organização. Considerando que é o valor agregado pelas pessoas que transforma dados e informações em conhecimento – a capacidade de captar e gerir essas contribuições é que tornam a TI apropriada para lidar com o conhecimento.

Davenport e Prusak (1998, p. 156) fazem uma diferenciação entre tecnologia para gerir dados e tecnologias para gerir conhecimento, onde a primeira é orientada para números, com grandes volumes de observações, e a segunda orientada para textos e formas não estruturadas como orações, sentenças e até histórias. Observam, ainda, que a tecnologia para gerir dados processa enorme quantidade de dados sem intervenção humana, enquanto que a outra requer a interação e a iteração das pessoas, sendo o papel destas, portanto, fundamentais para o sucesso.

Silva (2004) relaciona alguns facilitadores no trabalho com conhecimento tácito e explícito nas conversões do conhecimento onde esses formatos estejam presentes.

Em relação ao conhecimento tácito, um dos principais facilitadores são as redes de trabalho (comunidades de prática), normalmente informais, que permitem a troca de conhecimentos tácitos por meio de interação entre pessoas.

Outro exemplo de facilitador de conversão de conhecimentos é a capacidade criativa e de inovação presente na organização, encontrada nos talentos individuais ou obtida por meio da motivação. Por último, a capacidade de aprendizagem individual e organizacional se destaca, e é “aquela em que as pessoas envolvidas estão capacitadas ou têm habilidade para criar (externalizar), adquirir (internalizar) e disseminar (socializar) conhecimentos, assim como modificar comportamentos (...)”.

No que tange ao conhecimento explícito, Silva (2004) aponta como um dos facilitadores a capacidade de construção de *lessons learned* ou *best practices* (a parte da memória organizacional que contém apenas o conhecimento explícito), registrando experiências, erros e soluções. Outro facilitador para o conhecimento explícito é o uso da combinação. Por último, os recursos de Tecnologia da Informação (TI) podem contribuir muito em dinâmicas de externalização, internalização e combinação.

Silva (2004) também descreve como a TI pode contribuir no encaminhamento de significativa parte da solução dos problemas do trabalho com o conhecimento explícito. Além disso, apresenta contribuições com perspectivas e síntese do uso da tecnologia da informação para a GC.

Segundo Davenport e Prusak (1998), a mais valiosa função da tecnologia na GC é estender o alcance e aumentar a velocidade da transferência do conhecimento. A título de exemplo, pode-se utilizar a tecnologia da informação como ferramenta para extrair ou consolidar conhecimento de uma determinada pessoa, ou grupo de pessoas, em qualquer lugar da organização, até mesmo em outros países, estando disponível e acessada por outros membros de maneira rápida e eficiente.

Repositórios do conhecimento explícito estruturado são, segundo Davenport e Prusak (1998), um dos métodos mais conhecidos de uso de tecnologia da informação na gestão do conhecimento – geralmente na forma de documentos.

2.3.10. Sistemas de informação

Sistemas Integrados

A necessidade de gerenciamento das informações e, sobretudo, dos ativos intangíveis dentro das organizações enalteceram ainda mais a importância os sistemas de informação como ferramenta de apoio organizacional (MUSSI; ANGELONI, 2004).

Contudo, a falta de planejamento e a proliferação desordenada de sistemas e aplicativos nas organizações trouxeram à tona, em pouco tempo, um dos problemas até hoje presente nas empresas: a falta de integração e de interoperabilidade.

Nesse contexto, os sistemas de informação integrados passaram a ser a resposta para esses problemas. Também conhecidos como Sistemas de Planejamento de Recursos Empresariais (ERP), coletam dados de vários processos de negócios, de várias áreas, e armazenam em um único repositório central de dados. Assim, tem-se a informação, que antes estava fragmentada, compartilhada por toda a empresa, e as diferentes partes da organização podem cooperar livremente (LAUDON; LAUDON, 2007).

Os sistemas de informação integrados têm como principal função a disseminação do conhecimento por toda a organização. Além disso, esses sistemas atuam como uma forma de explicitar o conhecimento por meio de programas que incorporam as regras de negócios sob a forma de códigos ou parametrização.

Cabe destacar algumas decisões críticas que os gestores deverão tomar que irão contribuir para o sucesso da implementação desses sistemas, tais como: aquisição de pacotes de softwares ou desenvolvimento do sistema pela equipe de tecnologia da informação; definição da equipe que irá especificar o sistema; existência de fatores culturais que favoreçam o compartilhamento de conhecimentos; entre outros.

Mussi e Angeloni (2004) descrevem como o processo de implementação é desenvolvido e quais fatores podem influenciar a forma dos indivíduos interagem e compartilham seus conhecimentos.

Silva (2002) discorre sobre o suporte de TI para a montagem de mapas de conhecimentos, organização de repositórios e da criação de vocabulário controlado. Além disso, cita Davenport e Prusak (1998) quanto ao gerenciamento e ferramentas do conhecimento com conteúdo estruturado e não estruturado. Outra importante discussão é quanto às diferenças de importância atribuída ao fator humano e ao fator de TI.

A informação como recurso gerencial

Segundo Flippo (1970, apud BORGES, 1995) é difícil mapear e definir a informação que é de fato necessária ao decisor.

Os executivos tendem a receber um volume excessivo de informações e relatórios, muitas vezes com conteúdo irrelevante ou trivial. Assim, os tomadores de decisão são freqüentemente embaraçados e limitados nas suas atividades devido à incapacidade de analisar essas informações ou, o que é pior, porque a informação é ruim. A chave para o sucesso desses executivos dependerá de sua eficiência na utilização de informações e, ao mesmo tempo, pela capacidade de obter informações úteis e exatas disponíveis em tempo (BORGES, 1995).

Sapiro (1993, apud BORGES, 1995) afirma que para efetivo uso da inteligência empresarial, as aplicações e sistemas devem ser bem especificados, identificando as reais necessidades de informação, definindo também o formato e a tempestividade.

Borges (1995) conclui que os serviços de inteligência empresarial são fortes recursos estratégicos para a gestão. Porém, a informação somente cumpre o seu papel, quando integrada à organização como recurso fundamental no planejamento, na definição de estratégias e na tomada de decisão.

2.3.11.

Sistemas estruturadores do governo federal

Diante das grandes dimensões do Estado Brasileiro e da necessidade de organizar e controlar a volumosa massa de dados gerada pelos processos administrativos da administração pública, o governo brasileiro envidou esforços para desenvolver sistemas robustos, seguros, abrangentes e transversais. Assim foram criados, por volta da década de 80, os Sistemas Estruturadores do Governo Federal que atualmente são: Sistema Integrado de Administração Financeira do

Governo Federal (SIAFI), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento (SIGPLAN), Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG), Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA) e Sistema de Integração de Estatais (SIEST).

Esses sistemas, desenvolvidos em mainframe e utilizando padrões proprietários, são como alicerces da gestão pública federal, abrangendo os três poderes e podendo ser acessado em todo o território nacional.

Diversas são as vantagens da utilização dos sistemas estruturadores, tais como: padronização do processo administrativo; extração de informações para tomada de decisões; poderoso instrumento de controle; segurança das operações; rastreabilidade e controle de acesso, além de fortalecimento do processo de transparência e, conseqüentemente, do reconhecimento e aprovação da sociedade.

Contudo, existem muitas necessidades de melhorias, sobretudo no que se refere à integração, interoperabilidade, facilidade de navegação, interface nem sempre intuitiva e, em sistemas como o SIAFI, na natureza técnica das informações, o que dificulta o entendimento pelos cidadãos e até mesmo por parte dos servidores.

A descrição dos Sistemas Estruturadores pode ser visualizada no Anexo I.