

4

Resultados da pesquisa

4.1.

A conversão do conhecimento

Nonaka e Takeuchi (1997, p.79) postularam que “a criação do conhecimento organizacional é uma interação contínua e dinâmica entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito”.

As Agências Reguladoras, assim como qualquer organização, estão em contínuo processo de criação do conhecimento, percorrendo a espiral do conhecimento pela socialização, externalização, combinação e internalização.

Mas, conforme Nonaka e Takeuchi (1997) observaram, em cada modo de conversão do conhecimento, o conteúdo gerado é diferente. Nessa mesma linha de pensamento, percebe-se que para cada modo de conversão do conhecimento existem processos de trabalho, atividades ou dinâmicas que são mais apropriadas, favorecendo ou não a sua ocorrência. Assim, os autores citam as “sessões de *brainstorming*” promovidas pela Honda como exemplo de atividade que favorece o modo de conversão Socialização (dinâmica que provavelmente não teria utilidade para promoção da Combinação).

Nesse contexto, analisando-se as atividades das Auditorias Internas e, ainda, considerando a natureza legalista e documental do trabalho, percebe-se que elas se desenvolvem e favorecem, sobremaneira, dois modos de conversão do conhecimento nas Agências Reguladoras – a Externalização e a Combinação, ambos envolvendo a conversão do conhecimento para o tipo explícito, naturalmente. Por conseguinte, os outros dois modos não são significativamente afetados pela atuação daquele órgão.

Convém enfatizar que os dois modos descritos, Externalização e a Combinação – são influenciados pelo setor de controle na conversão do conhecimento na agência, ou seja, fora da Auditoria Interna. No entanto, internamente, todos os modos de conversão estão presentes e ocorrem naturalmente, conforme será explicado posteriormente.

Transladando-se essa ideia para a “espiral do conhecimento” sob a ótica da Auditoria Interna, Figura 4 a seguir, tem-se uma parte da espiral não visível nos modos de conversão cujo conhecimento tácito é convertido, e outra parte visível quando o conhecimento se converte para a dimensão explícita.



Figura 4 – Espiral do Conhecimento sob a ótica da Auditoria Interna
Fonte: adaptado pelo autor

4.1.1.

Conversão do conhecimento tácito para explícito – externalização.

Uma das diferenças entre a gestão pública e a privada reside na subordinação jurídica, ou seja, ao administrador privado tudo é permitido se a lei não proíbe, ao passo que o administrador público deve atuar segundo princípios e normas legais.

No entanto, essa vinculação não deve ser entendida como um “engessamento” do *modus operandi* da administração, haja vista que a própria lei concede ao gestor público grande margem para agir com discricionariedade. Em alguns casos, a legislação define apenas o objetivo geral, deixando que o administrador decida pelo desenho e pela implantação do processo administrativo, que são normalmente documentados em normas e manuais de procedimentos.

Nesse contexto, as Auditorias Internas, no desempenho de suas atividades, buscam avaliar se as práticas, efetivamente empregadas pelas áreas, estão em conformidade com as normas legais ou infralegais estabelecidas. A identificação de um ato ilegal ou ineficiente que traga prejuízos para administração motiva a emissão de recomendações de ajustes. Cabe lembrar que os atos praticados pelos agentes públicos não podem violar a lei, sob pena de responsabilidade e anulação do próprio ato.

Entretanto, no que se refere à forma de implantação dos processos administrativos, com muita frequência, são identificados soluções ou procedimentos adotados ou sugeridos por servidores, ou pelas áreas correspondentes, que são mais eficientes, criativos ou, ainda, mais seguros do que aqueles expressos em manuais de procedimentos ou normas operacionais.

Corroborando essa ideia, o Auditor_1 declarou:

“Isso é comum. O que está previsto nas cláusulas contratuais é muito documental, um checklist, mas isso não é suficiente (...) mas as áreas tomam algumas medidas adicionais, procedendo a execução do contrato de forma mais eficiente do que aquilo que está escrito”.

Embora essas práticas se apresentem como benéficas, fica configurado que existem procedimentos que não estão em consonância com o esperado ou estabelecido em normas, o que prejudica a padronização e o funcionamento orgânico da administração pública.

Nesse sentido a Agência_7 demonstrou grande preocupação com a padronização dos procedimentos, declarando:

“Uma grande preocupação é a falta de padronização (...) incentivamos a existência de manual de serviço e que esses manuais estejam sempre atualizados, e no caso de boas práticas que elas sejam disseminadas, não só para aquela unidade, como também todas as áreas descentralizadas da Agência”.

Em razão disso, as Auditorias Internas devem confirmar os benefícios dessa proposta e, sendo verdade, recomendar às áreas auditadas que atualizem as normas ou manuais com o intuito de regularizar a situação, permitindo que outras áreas da entidade conheçam e adotem a nova boa prática.

Nas palavras do Auditor_7, temos: “quando as práticas são melhores que as normatizadas ou planejadas, emitimos uma recomendação para que os normativos, manuais, etc., sejam atualizados, refletindo essa boa prática”.

Na mesma direção, o Auditor_1 afirmou:

“Se o que encontrarmos for falha, naquele momento sugerimos que seja corrigida; caso seja uma boa prática, apresentamos para outras áreas para que sigam o mesmo exemplo. Há sistemas cujos controles foram implantados, muito inteligentes, por iniciativa da própria área (...).”

Vale resgatar que essas boas práticas não foram ou não puderam ser perfeitamente previstas pelos gestores no desenho inicial do processo administrativo. Contudo, ao longo do tempo, essas práticas têm sido refinadas pelos atuais servidores com base no próprio conhecimento tácito, adquirido graças à experiência do dia a dia, pela observação sistemática, ou até mesmo quando o conhecimento é capturado de outras empresas. Resgatando um dos modos de geração do conhecimento segundo Davenport e Prusak (1998, p. 64) – Aquisição –, esse conhecimento, embora seja novo para a entidade, não necessariamente precisa ter sido criado pelo servidor, mas introduzido por ele na Agência.

É oportuno observar que esse conhecimento (boas práticas) pode ficar oculto por muito tempo, ou até indefinidamente, e que as Auditorias Internas acabam sendo um instrumento de identificação e de institucionalização (externalização) desse conhecimento.

O Auditor_6, questionado sobre os motivos pelos quais os servidores não revelam o seu conhecimento espontaneamente, comentou: “eu acho que tudo é ambiente de trabalho. Muitas vezes o servidor tem um potencial enorme que não é utilizado, por não ter canais de comunicação ou, ainda, por outras razões...”.

Vale apontar que em algumas situações, os próprios servidores buscam os órgãos de controle interno para questionar ou sugerir novas formas para atuar e melhorar o processo administrativo, até mesmo corrigindo ou reorientando recomendações, o que podem resultar em recomendações mais refinadas para atualizações de sistemas, manuais ou rotinas administrativas.

O questionamento de servidores ao controle interno sugere que a interação entre Auditorias Internas com auditados pode ser entendida como um potencial canal de comunicação, tanto de forma ativa, quando são identificadas pelo órgão de controle as boas práticas ou ideias de excelência, quanto de forma passiva, quando o auditado propõe ou questiona à Auditoria Interna alguma inovação.

Percebe-se, de todo modo, que a dinâmica empregada pela Auditoria Interna para identificar e externalizar o conhecimento é baseada no diálogo e na interação com as áreas, o que se coaduna com os fatores que induzem a conversão do conhecimento do tipo externalização conforme Nonaka e Takeuchi (1997), “o modo de externalização é provocado pelo diálogo ou pela reflexão coletiva”.

Focando esse processo de Externalização e considerando que vários modos de conversão podem ocorrer ao mesmo tempo, é possível imaginar várias espirais independentes e simultâneas dispostas ao longo dos quadrantes do modelo do Espiral do Conhecimento de Nonaka e Takeuchi (1997). Portanto, o conhecimento oculto que foi identificado pela Auditoria Interna e, posteriormente, convertido (Externalização) pode ser vislumbrado como o surgimento de uma nova espiral que seguirá o seu próprio rumo, conforme a Figura 5 a seguir.

Outro aspecto que se merece destaque é o fato de que o conhecimento passou do nível individual ou grupal para o nível organizacional, percorrendo a dimensão ontológica, conforme esses autores descreveram acerca da Espiral do Conhecimento.



Figura 5 – surgimento de nova espiral do conhecimento, em duas dimensões.
Fonte: adaptado pelo autor

4.1.2.

A conversão do conhecimento explícito para explícito – combinação.

Conforme foi dito anteriormente, extraído de Nonaka e Takeuchi (1997), o tipo de conversão de conhecimento Combinação consiste em “um processo de sistematização, classificação, acréscimo e combinação de conjuntos diferentes de conhecimentos explícitos já existentes, reconfigurando-as em novo conhecimento explícito”.

Esses autores ilustram que os indivíduos trocam e combinam conhecimentos por intermédio de meios como documentos, reuniões, conversas ao telefone ou redes de comunicação e que a reconfiguração das informações existentes por meio da classificação, do acréscimo, da combinação e da categorização do conhecimento explícito pode levar a novos conhecimentos.

A atividade de auditoria em uma determinada área requer análise e estudo de diversos documentos afins, tais como legislação, relatórios, notas técnicas, entre outros. Com alguma frequência documentos encontrados se apresentam como parte de solução de algum problema ou são motivadores para sugestões de melhorias operacionais. Em ambos os casos, é necessário que se encontre determinado conhecimento complementar, em algum meio, onde, juntos, configuram um novo entendimento que irá respaldar e amparar uma solução técnica mais robusta.

Além disso, também faz parte dessa atividade a realização de reuniões com os auditados para esclarecimentos e mapeamento, tanto dos problemas quanto das respectivas soluções, interação que também favorece a troca e formação de novos conhecimentos.

Essa prática de combinar conhecimentos de diversas fontes foi bem caracterizada por pelo Auditor_4, que declarou:

“Sim, isso acontece nas ações dos nossos relatórios, (...). Então são combinadas várias informações que foram diagnosticadas naquela unidade e para reforçar os controles internos fazemos as recomendações. Isso é feito por nós, pela CGU, TCU...”

Assim, após o processo de aprendizado, identificação do problema e da aproximação dos entendimentos junto aos auditados, a Auditoria Interna sugere em seus relatórios a implementação de soluções.

Um facilitador desse processo de conversão do conhecimento é, sem dúvida, o acesso amplo de documentos da Agência, bem como uma poderosa ferramenta de busca na legislação. Essas ferramentas facilitariam a localização de documentos desejados, com maior celeridade e acurácia e, ao mesmo tempo, ajudaria na combinação de conhecimentos.

Entretanto, verificou-se que algumas (poucas) Agências Reguladoras já possuem bons sistemas de apoio, inclusive *Lotus Notes* e gestão eletrônica de documentos (GED).

4.1.3.

Conversão do conhecimento dentro das auditorias internas

Cabe lembrar que além da conversão do conhecimento nas áreas auditadas que são fomentadas pelo órgão de controle, observou-se que, no âmbito das Auditorias Internas, ocorrem todos os modos de conversão do conhecimento.

Assim, exemplificando, a Socialização tem sido empregada para transmitir o conhecimento tácito de auditores experientes para novatos.

A Externalização ocorre quando, por exemplo, auditores elaboram manuais ou *checklist* para utilização em tarefas rotineiras e registro das suas experiências, ou, simplesmente, na emissão dos relatórios conclusivos.

A Combinação aparece nos relatórios de auditoria conjugando conhecimentos de diversas fontes e mídias, configurando uma nova ideia ou conhecimento.

Por fim, o modo de conversão Internalização ocorre quando novos servidores pesquisam em relatórios antigos, manuais ou sistemas corporativos e assimilam o conhecimento desejado.

A Figura 6 resume essa ideia.



Figura 6 – Conversão do Conhecimento na Organização e na Auditoria Interna
Fonte: elaborado pelo autor

4.2. Aprendizado organizacional

Nesta seção busca-se avaliar se as atividades de Auditoria Interna favorecem o Aprendizado Organizacional e de que maneira isso ocorre.

Resgatando Argyris e Schön (1978), tem-se:

“a aprendizagem sucede da dinâmica de detecção e correção de erros, diante das mudanças nos ambientes interno e externo das organizações. (...) 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”.

Mudando o foco para a Auditoria Interna, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por meio da Resolução 986/2003, aprovou a Norma Brasileira de Contabilidade – NBC-T 12, conceituando-a como:

“a atividade que 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 a administração da entidade no cumprimento de seus objetivos”.

Na mesma norma temos como objetivos da Auditoria Interna:

“A atividade de Auditoria Interna está estruturada em procedimentos, com enfoque técnico, 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”.

Ao se analisar os pontos em comum (grifados) nos conceitos acima apresentados, verifica-se que podem ser resumidos em duas macroatividades: identificação de erros e, conseqüentemente, a sua correção. Portanto, analogamente, as atividades das auditorias vão ao encontro da definição de aprendizagem organizacional conforme Argyris e Schön (1996): “a aprendizagem organizacional é um processo de detectar e corrigir erros”.

Inserido nesse contexto os procedimentos empregados pelas Auditorias Internas e sua interação com as áreas auditadas, teríamos as seguintes etapas: i) avaliação da conformidade, por meio da confrontação da prática efetivamente empregada com as regras ou normas estabelecidas; e ii) formulação de uma recomendação para ajustes ou correções, em caso de erro.

Por outro lado, a área auditada procede da seguinte maneira:

- i) analisar as recomendações, avaliando a pertinência das ações propostas bem como os motivos do erro que foram identificados;
- ii) acatar as recomendações, efetuando as medidas sugeridas pela Auditoria Interna, ou, caso não concorde com os erros apontados
- iii) justificar por escrito e comunicar sua discordância ao órgão de controle interno.

O esquema na Figura 7 representa melhor essa ideia.

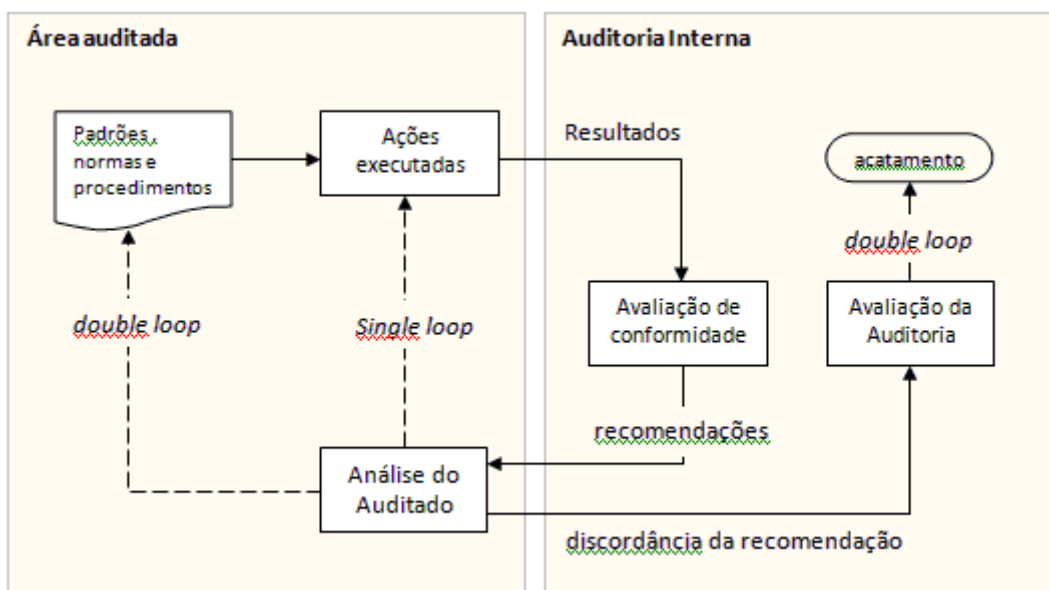


Figura 7 – sobreposição do modelo de Argyris e Schön (1996) com as atividades das Auditorias Internas

Fonte: Modelo baseado na Teoria de Argyris e Schön (1996), modificado pelo autor.

Contudo, destaca-se que o aceite da recomendação pela área desencadeia medidas internas de correção, que podem ser simples correções de rumo (ciclo simples) ou, mais profundas, com reflexão e alterações estruturais em normas e procedimentos (ciclo duplo). Entretanto, tais medidas nem sempre podem ser verificadas por parte do controle interno, e também depende de vários fatores, tais como tipo da recomendação e do perfil do gestor da área, conforme o testemunho do Auditor_6:

“Existem tipos e tipos de recomendações, nós temos uma que é pontual, que é aquela em que você está corrigindo uma falha, então essa geralmente a área corrige a falha e resolve. Existe outro tipo de recomendação, que eu considero uma recomendação mais nobre, que é para aprimorar. (...) acho também que a área aceita melhor essa recomendação, discute muitas vezes conosco, porque nós muitas vezes fazemos reuniões com a área, discutindo as recomendações para área nos responder, para depois ficar a recomendação definitiva”

Outro entrevistado, o Auditor_2 esclareceu:

“a questão da reflexão é interessante, por que a gente percebe pouco. Talvez seja por que normalmente na administração pública as pessoas se colocam num nível de trabalho asoberbado. Então, ter ações preventivas não é uma situação muito observada na administração pública. Então as ações são mais corretivas e às vezes nem tão reflexivas, mas a gente ainda encontra gestores que tem essa visão preventiva (...) mas isso depende mais do gestor do que da Administração Pública.”

Analisando-se a Figura 7 percebe-se que o processo do órgão de controle contempla o momento de reflexão por parte do auditado.

Nesse sentido, o órgão de controle interno se reveste como fomentador do aprendizado organizacional, na medida em que atua como agente de identificação do erro nas práticas ou nos processos de trabalho das entidades. É oportuno observar que tal erro não identificado ou oculto, não permite que a “oportunidade real de aprendizagem” de Argyris e Schön (1996) se concretize.

Além disso, segundo o rito processual, os auditados devem analisar as medidas saneadoras apresentadas nas recomendações e, então, decidir pelo seu acatamento ou, em caso de discordância, justificar por escrito. Ou seja, nesse processo a reflexão é compulsória, faz parte do procedimento ou do rito processual.

Assim, um dos auditores confirmou a ideia de que o órgão de controle antecipa ou acelera a frequência que essa reflexão ocorre, assim: “os relatórios de auditoria acabam sendo um dos principais instrumentos para essa reflexão. (...) auditoria recomende uma ação, e essa recomendação acaba entrando na fila de atividades que aquela área tem que fazer”.

Posteriormente, nos casos em há discordância por parte do gestor, a Auditoria Interna procede à análise das razões e pertinência das justificativas apresentadas. Nesse ponto, caso o setor de controle interno decida pelo seu acatamento, isto é, reconhecendo que a recomendação não foi apropriada, o órgão de controle tem a oportunidade de avaliar e corrigir seus procedimentos e fundamentos (ciclo duplo na Auditoria Interna).

4.3.

Disseminação e retenção do conhecimento nas auditorias internas

A afirmação “um bom auditor se faz entre três a quatro anos” do Auditor_6 nos leva a refletir acerca da forma, quantidade e da abrangência de conhecimentos necessários à formação dos auditores.

Outro entrevistado – o Auditor_3 –, porém, foi mais além, e declarou que o tempo ideal seria entre oito a dez anos, justificando que o auditor deve se capacitar em muitos temas e conhecer diversas áreas da entidade. Por esta razão, os anos de experiência são essenciais para um bom desempenho desse profissional.

Entretanto, os primeiros anos das Agências Reguladoras foram marcados por rotatividade de servidores em todas as áreas, deixando alguns setores carentes de mão de obra, entre os quais o setor de controle interno, agravado pela falta de concursos públicos verificados nos últimos anos. Outro grave problema foi em decorrência da perda de talentos para outras áreas ou para outros órgãos e entidades, devido à aprovação desses servidores em outros concursos públicos, em flagrante perda de conhecimento do setor.

Nas palavras de um Auditor_6 percebe-se essa situação:

“tivemos uma variação de mão de obra muito grande. As Agências Reguladoras estavam com uma remuneração abaixo da expectativa, perdi os servidores que passaram em concursos (de outros órgãos). Tudo que eu gastei treinando, treinamento externo, interno, giz, quadro negro, sentando com eles, nivelando pessoas com background diferentes, eu perdi. (...) mas com a estabilidade que nós temos hoje em dia, nós retomamos essa troca de conhecimento.”

Diante desse cenário, fica evidente a necessidade de treinar e disseminar o conhecimento existente entre os membros das Auditorias Internas, como forma de acelerar e aperfeiçoar a sua capacitação. Além disso, é preciso também incentivar e criar formas de retenção do conhecimento, minimizando as perdas acarretadas com as eventuais saídas de servidores do setor.

4.3.1. Ambientação dos servidores

Os novos servidores públicos, cujo ingresso ocorre por concursos públicos, são inicialmente socializados nas Agências Reguladoras Federais por meio de eventos chamados de “ambientação”, onde são ministradas aulas com os principais conteúdos tais como estrutura organizacional, missão e visão da entidade, legislação pertinente, regras de negócio, sistemas de informação, entre outros. Ao mesmo tempo, num processo não necessariamente consciente e intencional, têm-se as primeiras dinâmicas da socialização desses servidores em relação aos aspectos culturais e informais.

Após essa etapa, os servidores são selecionados pelas áreas por meio de um processo de análise do perfil e curricular, buscando alocar essas pessoas de acordo com a conveniência das Agências e, quando possível, com o desejo do servidor.

Em relação ao setor de controle interno, porém, os entrevistados manifestaram grande preocupação na seleção desses servidores, em especial ao perfil social, já que é sabido que algumas pessoas buscam adaptar a organização ao seu modo de pensar e agir.

No que tange ao perfil curricular desejado, considerando que a auditoria governamental tem um foco maior na gestão, ao invés do foco contábil presente na auditoria privada, são admitidos outros perfis, além do tradicional Contador, o que permite compor equipes heterogêneas, favorecendo uma avaliação multifacetada do problema e uma decisão coletiva mais robusta. Nesse sentido,

Wallace (2001, apud FREITAS; LEITÃO, 2004) recomenda o uso de equipes multifuncionais para melhorar a solução coletiva de problemas e reitera a importância dessa forma da comunicação face a face.

A partir desse ponto, os servidores adquirem conhecimento via treinamento externo tradicional, avaliando caso a caso, além do treinamento interno, por meio da troca de conhecimentos entre servidores novos e antigos. O Auditor_2 resumiu desta maneira:

“na Administração Pública existe uma ação orçamentária específica para capacitação de servidores públicos (...) isso não exclui o gestor da área de promover a capacitação desses servidores. Então há uma troca entre gestores e servidores novos, entre servidores novos e servidores antigos e capacitação externa.”

Alegando a abrangência e a necessidade de capacitação em vários assuntos, o Auditor_3 disse que aplica internamente o dobro de horas previsto para capacitação dos servidores da Agência.

4.3.2.

Disseminação do conhecimento nas auditorias internas

Na literatura, uma das principais questões que permeia o tema Disseminação está relacionada à forma em que o conhecimento tácito e o explícito são transferidos ou compartilhados na organização.

No contexto das Auditorias Internas, a forma preponderante de transmissão do conhecimento tácito é a Socialização, onde o *mentoring* tem sido a prática mais usual. Segundo ao Auditor_5:

“a ferramenta mais utilizada aqui é mesmo o mentoring (...) quando os trabalhos são iniciados, os colegas que já são mais experientes se mostram com bastante disposição de iniciar com os mais recentes, (...) o mais antigo vai passando para o mais novo, ensinando fazer análise, escrever relatório, documentar os papéis de trabalho. Acho que ali, com o colega do lado, é com quem mais se esclarece. Além disso, a gente tem os nossos encontros periódicos, nossas reuniões, aí se tira dúvidas com quem sabe.”

Outro destaque são as “comunidades de prática” que, mesmo não sendo ainda sistematicamente praticadas pelas Auditorias Internas, os auditores entrevistados manifestaram grande interesse e a intenção de sua implantação efetiva no curto prazo.

Alguns deles, porém, afirmaram que, eventualmente, realizam reuniões de equipe para discussão de temas relevantes, tais como: decisões polêmicas, grandes alterações na legislação, entre outras. O Auditor_5 sintetizou:

“nós temos reuniões de iniciação dos trabalhos, de discussão do relatório prévio com toda a equipe e depois o fechamento do próprio relatório. Então, é muita conversa e o conhecimento é passado pelo diálogo misturado com a prática”.

Em uma das Agências, Agência_6, foi identificado o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre entidades diferentes, por meio de reuniões ou palestras ministradas por seus integrantes reciprocamente, com periodicidade semanal nos primórdios, dispondo para isso de sala própria, entre outros recursos.

Outra dinâmica identificada, muito interessante, foi a realização de encontros semestrais entre todas as Auditorias Internas, denominada de Fórum das Auditorias Internas de Agências Reguladoras, palco de debates de assuntos afins e apresentações de soluções de gestão ou de tecnologia da informação, enfim, intensa troca de conhecimentos e experiências entre auditores.

Conforme mencionado por Silva (2004), as redes de trabalho (comunidades de prática), normalmente informais, como um dos principais facilitadores para compartilhamento do conhecimento tácito por meio de interação entre pessoas. Em relação ao conhecimento explícito, o mesmo autor cita a capacidade de construção de *lessons learned* ou *best practices*, registrando experiências, erros e soluções, além do uso da combinação.

No que se refere à transferência do conhecimento explícito, a forma mais empregada atualmente são os próprios relatórios emitidos de auditorias realizadas, juntamente com os respectivos papéis de trabalho. Estes relatórios se constituem em verdadeiros bancos de dados do que foi observado em cada área, ou na entidade como um todo, servindo também como modelos ou trilhas para desenvolvimento de futuros trabalhos, já que a documentação está em ordem dos acontecimentos e reflete o histórico das ações e interações com os auditados. Além disso, esses relatórios registram todas as recomendações do setor, que devem ser acompanhados e monitorados como forma de *feedback*.

Porém, convém destacar que esta forma de guarda do conhecimento explícito não é mais adequada, pois o acesso ou a pesquisa de algo específico torna-se uma árdua tarefa para seus usuários, dando margem para ocorrência de buscas frustradas ou excessiva perda de tempo.

Curiosamente, a prática de treinamento por meio de leitura de manuais e regulamentos, muito comum em organizações de todos os tipos e portes, não foi identificada nesses setores das Agências Reguladoras, embora a maioria deles afirmasse que possuem e mantém os manuais atualizados, mas destinados a consultas eventuais.

Também houve a citação de uma prática de disseminação de valiosas informações, divulgadas por e-mail, contendo um resumo com as ementas mais relevantes do Diário Oficial da União (DO). Vale apontar que existe um grande grupo de interesse nessas informações que fazem uso rotineiro desse instrumento.

Porém, embora seja um veículo de disseminação relevante, fica evidente nessa prática o risco de descontinuidade, ameaça já abordada por Davenport e Prusak (1998, p. 182), na medida em que a prática se sustenta exclusivamente na iniciativa e ação de um servidor.

Os manuais e *checklist* cumprem também o seu papel na disseminação e retenção do conhecimento. Constituem-se numa ferramenta orientadora e documental de todos os órgãos. De um modo geral, mas não todos, os entrevistados afirmaram que possuem manuais atualizados e, em alguns, até *checklist*.

De qualquer forma, ficou claro o reconhecimento da importância dos manuais pelos órgãos de controle interno mesmo quando não havia esse instrumento. Nesse sentido, o Auditor_2, embora reconheça a importância de manuais, admitiu: “Ter manuais atualizados é uma forma de manter o conhecimento. Mas temos essa lacuna e, então, a retenção do conhecimento se restringe aos históricos dos trabalhos realizados”.

Mas, por outro lado, uma das Agências (Agência_8) demonstrou que estava bem estruturada, contendo manuais de convênios, de contratos, de procedimento de administração de patrimônio, etc.

Em outra Agência, o Auditor_6 informou que está em andamento o levantamento de trabalhos, procedimentos, tipos de análise e exames mais comuns, que ele chamou de “exames de prateleira”, referindo-se a exames comuns, visando à elaboração de *checklist* com a finalidade de formar uma base de conhecimentos e que os servidores façam futuros exames de forma orientada, além de acelerar o aprendizado dos procedimentos e dos exames por novos servidores.

Todas essas práticas contribuem para a retenção do conhecimento, que talvez seja um dos pontos mais críticos para a Gestão do Conhecimento nas Auditorias Internas.

Por fim, destaca-se que o quadro reduzido de pessoal é um agravante para a manutenção desse conhecimento, pois a saída de qualquer servidor causa significativo impacto em termos quantitativos e qualitativos. Além disso, os recursos financeiros e o tempo gasto na capacitação do auditor e, principalmente, o conhecimento tácito adquirido pela experiência de alguns anos são valores que não se podem prescindir e que não se pode substituir rapidamente.

4.4. Tecnologia da informação

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”.

Nesse sentido, espera-se que Tecnologia da Informação apóie as Auditorias Internas não só em questões administrativas, em termos de automação de escritório, controlando as recomendações, por exemplo, mas também permitindo que o setor acesse e extraia informações necessárias e, principalmente, seja utilizado como meio para registro e acesso do conhecimento da organização.

4.4.1. Sistemas estruturadores

Os Sistemas Estruturadores têm um papel fundamental na estruturação, transparência, acesso, divulgação, prevenção de erros, entre outras vantagens, das informações governamentais. A abrangência do sistema, a capacidade de processamento de grandes volumes de dados, a rapidez, a consistência e a segurança das informações e de acesso também são notáveis.

Por essa razão, a maioria dos entrevistados afirma que seria quase impossível realizar auditorias sem o apoio de tais sistemas. Ainda que seja possível em alguns casos realizar auditorias sem o uso desses sistemas, eles convergiram que o trabalho ficaria prejudicado em termos de abrangência e precisão. A declaração do Auditor_2 a seguir resume bem essa ideia:

“Não vou dizer que é impossível, é possível, mas seria muito difícil o trabalho. Você não teria a abrangência, extensão e o escopo do trabalho e, por isso, a opinião ficaria um pouco prejudicada (...) a proximidade daquele resultado com a realidade fica um pouco afastada...”

Observou-se, também, que nem todos os Sistemas Estruturadores são utilizados pelas Agências e que o mais utilizado é o SIAFI.

Além disso, no que tange ao domínio da ferramenta foi identificado que poucos servidores das Auditorias Internas possuem domínio pleno da ferramenta, fato que se configura como fator inibidor de seu pleno uso. A falta de domínio no sistema SIAFI é provavelmente em razão da linguagem e natureza técnica necessária para seu perfeito entendimento e uso.

Convém informar que uma nova versão do SIAFI está em desenvolvimento.

4.4.2. Sistemas corporativos

A tecnologia da informação está presente nas organizações em quase todos os processos de trabalho. A atividade de Auditorias Internas tem como característica o uso intensivo de aplicativos de TI e sistemas corporativos. Em termos de apoio administrativo, tem-se, como principal tarefa, o controle e acompanhamento das recomendações emitidas pelo setor nos relatórios de auditoria. Contudo, a utilidade da TI ganha maior importância quando está associada às suas macrofunções, aplicando-se como ferramenta de comunicação,

extração de dados e análise, acesso a dados, informações e conhecimento da entidade e externas.

Analisando-se a infraestrutura das auditorias das Agências Reguladoras Federais entre si, percebe-se que estão em estágios de evolução completamente díspares. Verificou-se que alguns setores estão bem aquém do desejado, não possuindo sequer sistemas de acompanhamento, limitando-se ao uso de editores de texto, planilhas eletrônicas ou pequenos aplicativos de banco de dados. Alguns, em um estágio intermediário, possuem *Lotus Notes* que possui boas funcionalidades de apoio. Mesmo assim, convém destacar que apesar do deficiente apoio dos sistemas específicos e da difícil manutenção das informações, as informações nesses instrumentos estão atualizadas e os controles eficientes. O entrevistado da Agência_4 ressaltou:

“nós não temos sistemas informatizados seja para a elaboração, seja para acompanhamento dos trabalhos. Nós temos esses controles em planilhas eletrônicas, mas, hoje se você perguntar quantos relatórios, em que dia começou o trabalho de campo, quanto tempo levou para emitir o relatório, (...) nós temos esse controle”.

A situação atual, em que o setor de controle atualiza as recomendações em planilhas eletrônicas, está representada na Figura 8 a seguir:

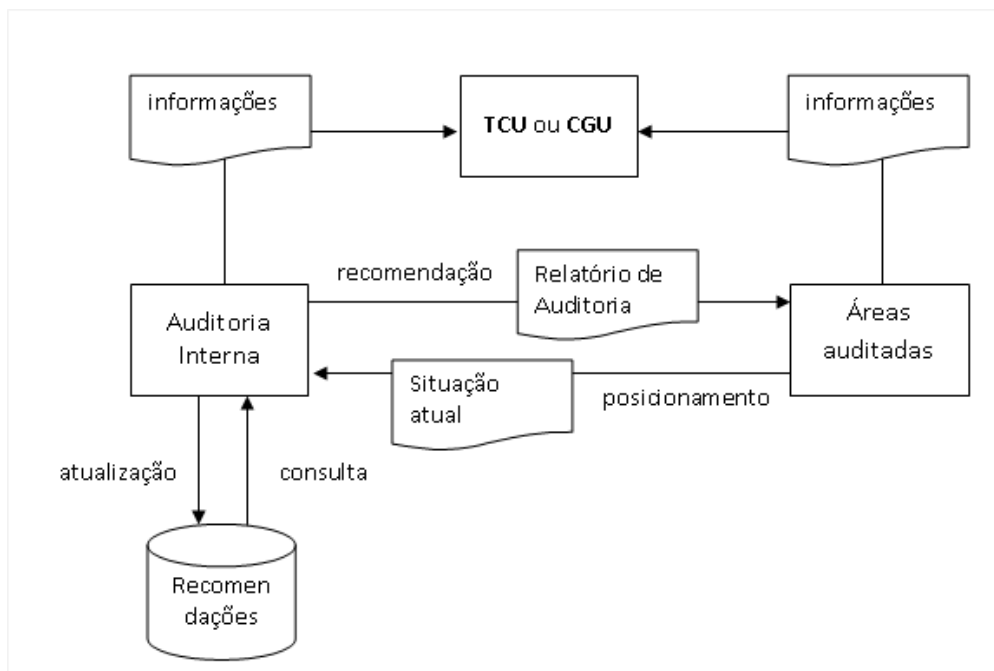


Figura 8 – Fluxo atual de controle de recomendações

Fonte: elaboração própria

Outro exemplo do deficiente apoio de TI encontra-se em um dos instrumentos mais importantes para as Auditorias Internas – a Matriz de Risco –, que tem como objetivo apontar as áreas mais relevantes a serem auditadas, orientando o setor na elaboração do seu planejamento (PAINT). Apesar disso, com exceção de uma Agência que desenvolveu um aplicativo próprio, as outras Auditorias Internas não possuem esse instrumento informatizado, o que sugere que, de modo geral, o setor ainda carece de ferramentas de TI para apoio.

A título de exemplo, o Auditor_4 revelou como é feito o planejamento e a Matriz de Risco de forma manual:

“Nós elaboramos um Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) e esse plano, a partir do ano passado, passou a trabalhar com base na matriz de risco. Então, por meio dessa matriz de risco, elencamos os processos organizacionais de todas as áreas e identificamos as que têm os maiores riscos e que são mais importantes e prioritárias para atuar. De acordo com essa matriz de risco, nós estabelecemos a programação por prioridade”.

Entretanto, por outro lado, existem iniciativas merecedoras de elogios que podem servir de *benchmarking* para outros órgãos. É o caso das Auditorias que desenvolveram sofisticados sistemas de apoio, a começar pelo sistema de Gestão Eletrônica de Documentos (GED), que são implantados em toda entidade.

São muitas as vantagens de utilização do sistema de Gestão Eletrônica de Documentos, a começar pela redução do espaço físico para arquivamento, do tempo de busca da informação, bem como o significativo aumento das chances de sucesso quando da busca por documentos e informações.

As possibilidades de trabalho se multiplicam com a implantação do GED, haja vista que essa ferramenta facilita e amplia o acesso ao acervo de conhecimento, alcançando todos os documentos e processos administrativos das Agências, pelos auditores, pelos outros órgãos de controle interno e externo, e, também, pelo próprio gestor da área.

Além disso, são quase ilimitadas as opções de conferências, análises, busca e cruzamentos de informações, etc. Tudo isso de forma célere e simplificada, reduzindo ou eliminando a necessidade de requisições de informações e documentos por memorando, movimentação de grandes volumes de processos e, ainda, com a comodidade de realizá-las confortavelmente no próprio setor. O Auditor_3 assim descreveu essa situação:

“há mais de três anos que a CGU e o TCU fazem auditoria aqui, dentro da sala de reunião que temos para atendê-los, sem pegar em papel, olhando todos os documentos e processos que estão numerados sequencialmente e digitalizados.”

O acompanhamento de recomendações também poderá ser realizado por meio de GED, transferindo para o sistema a gestão de documentos e de informações, digitalizados e com acesso às partes interessadas, conforme a Figura 9 a seguir.

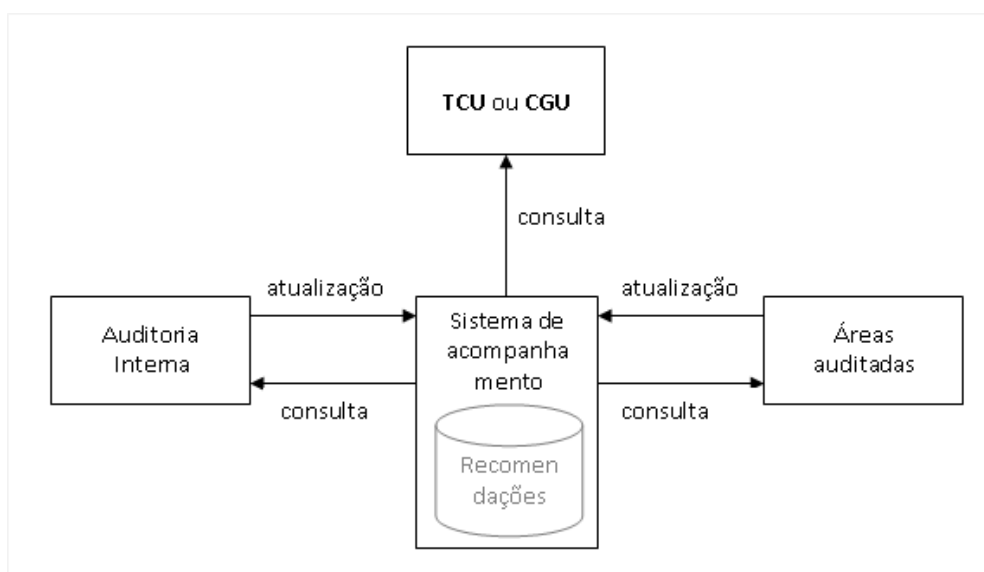


Figura 9 – fluxo do controle de recomendações com o uso de GED

Fonte: elaboração própria

A gestão de documentos digitalizados é também uma das maneiras de se superar as barreiras físicas, políticas ou organizacionais existentes que impedem que o conhecimento flua com mais facilidade dentro da organização, proporcionando que as pessoas encontrem o conhecimento desejado de forma rápida e intuitiva.

Um exemplo de conhecimento pouco acessível às outras áreas das entidades são as Notas Técnicas (NT). Largamente utilizadas em várias Agências, esses documentos consolidam o entendimento técnico acerca de um assunto complexo, elaborado por um ou mais servidores com *expertise* naquele assunto, geralmente baseados em estudos aprofundados em conjunto com ampla análise e interpretação da legislação, com o objetivo de esclarecer pontos polêmicos ou respaldar tecnicamente as decisões gerenciais.

Em razão disso, as NT devem ser vistas como uma rica fonte de conhecimento explícito, obtida em geral por meio da Combinação. Porém, o que se verifica é que esse conhecimento geralmente fica restrito ao setor dos servidores que a elaboraram, não sendo sequer publicizados na própria entidade, em flagrante subutilização de conhecimento.

Outro documento de uso obrigatório pelas Auditorias, que são elaborados durante o desenvolvimento da auditoria, são os papéis de trabalho. Embora esse tipo de documento não seja publicizável para toda a entidade, a sua gestão em GED muito ajudaria aos órgãos de controle interno e externo tanto da manutenção quanto no seu acesso, podendo ser associados entre si ou a outros documentos, enriquecendo seu conteúdo.

Não é demais observar que essas atividades e processos de trabalho levam em consideração os requisitos de segurança de acesso e da informação, restringindo o acesso a alguns documentos quando necessário, por exemplo.

O cruzamento de dados, ou *record linkage*, foi outra prática identificada em uma das agências, que vem a ser a busca de informações específicas, ou a combinação de várias informações, utilizando-se duas ou mais bases de dados distintas. Em alguns casos, pode ser empregado para “enriquecer” bases de dados, capturando informações localizadas em outras bases. A Receita Federal utiliza largamente essa técnica, enriquecendo cada vez mais o conhecimento acerca dos contribuintes conjugando informações de bases de dados distintas oriundas de outros órgãos.

Fazendo-se um paralelo com as atividades das Auditorias Internas de conferência, de análise de informações e de conformidade, o cruzamento de dados também se constitui numa poderosa ferramenta de apoio, criação e até de descarte do conhecimento. Destaca-se que essa atividade requer minimamente conhecimentos técnicos e conceituais de banco de dados, demonstrando que a Agência_3 encontra-se em estágio mais avançado em relação às outras no que se refere à gestão da informação. Não obstante o domínio pela referida auditoria, essa prática é comumente bem executada pela área de TI.

Apesar desses exemplos de sucesso, a percepção geral dos entrevistados é que o apoio dos sistemas corporativos para o setor é precário e precisa ser melhorado.